



FNAUT

Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports

Actes du colloque



La réforme territoriale et les transports

Colloque organisé par la FNAUT
le 29 octobre 2015
au Palais Bourbon, Paris

Ouverture

- Intervention de **Bruno Gazeau**, président de la FNAUT p. 4
- Intervention de **Jean-Paul Chanteguet**, député de l'Indre, président de la commission Développement durable et Aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale p. 5

Première partie : la réforme territoriale, principes et modalités

- « La réforme territoriale, une occasion manquée » p. 7
par **Jean Sivardière**, vice-président de la FNAUT
- « Le mille-feuille territorial allemand » p. 9
par **Pierre-Henri Emangard**, chercheur associé en géographie à l'université du Havre
- « Une France à dix régions ? » p. 13
par **Jean-Luc Bœuf**, spécialiste de la décentralisation, Institut Montaigne
- « Sept propositions pour en finir vraiment avec le mille-feuille territorial » p. 18
par **Olivier Régis**, président du Forum pour la gestion des villes

Deuxième partie : la réforme territoriale et l'organisation des transports

- Intervention de **François Poupard**, directeur de la DGITM p. 23
- Table-ronde 1** : « Transports et transfert des compétences du département aux intercommunalités et aux régions » p. 25
Animateur : **Robert Viennet**, rédacteur en chef du magazine *Transport Public*
Grand témoin : **Pierre Reboud**, directeur général de la RTM
Intervenants : **Jean-Pierre Farandou**, président de l'UTP, **Charles-Eric Lemaignan**, vice-président du GART et président de l'AdCF, **Michel Seyt**, président de la FNTV
- Table-ronde 2** : « TER, Intercités et redécoupage régional » p. 30
Animateur : **David Herrgott**, consultant du secteur ferroviaire et fondateur de Webtrains
Grand témoin : **Anne Yvrande-Billon**, vice-présidente de l'ARAFER
Intervenants : **Jacques Auxiette**, président de la commission infrastructures et transports de ARF, **Jean Ghedira**, directeur de SNCF-Intercités, **Jean Lenoir**, vice-président de la FNAUT, **Jérôme Nanty**, secrétaire général du groupe Transdev

Conclusion

- Intervention d'**André Vallini**, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale p. 39

Actes du colloque organisé par la FNAUT le 29 octobre 2015
Transcription : Lisa Laiïk, Fabrice Michel et Audrey Péniguel
Relecture : Christiane Dupart et Jean Sivardière
Mise en page et cartographie : Fabrice Michel
Crédits photo : Marc Debrincat (couverture) et Fabrice Michel
Impression : Territoires Photographics

Ouverture du colloque



Bruno Gazeau
Président de la FNAUT

Mesdames, Messieurs, tous les deux ans, en alternance avec son congrès, la FNAUT organise un colloque à Paris sur un thème d'actualité. Elle a ainsi proposé des débats, en janvier 2014, sur le coût d'usage des différents modes de transports et, plus anciennement, sur l'avenir des lignes ferroviaires interrégionales, la densification urbaine, ou encore les déplacements dans les villes moyennes.

Nos colloques n'ont pas vocation à prédire un futur lointain ou à refaire l'histoire. Ils se veulent contemporains, ancrés dans le présent. Confrontant les points de vue, ils s'attachent à lier les enjeux de terrain et les problématiques nationales.

Depuis un an, nous avons vu se succéder les nouvelles lois thématiques : loi réformant le système ferroviaire, loi Macron libéralisant le transport par autocar, loi de transition énergétique, et lois de réformes territoriales NOTRe et MAPAM.

Tout cet ensemble législatif modifie, voire bouleverse, l'organisation de la mobilité, et il faut remonter à la LOTI de 1982 pour observer un tel changement.

Ce nouveau cadre institutionnel s'accompagne d'une transformation du marché tout aussi importante avec l'irruption de la nouvelle économie.

Je veux ici rappeler quelques unes des positions de la FNAUT.

Nous défendons tous les usagers quel que soit leur mode de transport : train, avion, car, métro, tramway, bus, vélo. Nous examinons les conditions du voyage dans leur globalité et sommes donc particulièrement attentifs aux interfaces entre les modes et aux situations perturbées (20% des voyages) : retards et suppressions de trains entre autres.

Nous sommes favorables à la concurrence entre les opérateurs, car la concurrence est facteur d'innovation et d'amélioration de la qualité. Nous regrettons donc que l'ouverture à la concurrence du transport par autocar ne soit pas concomitante de celle du transport ferroviaire

Nous sommes par ailleurs favorables à la complémentarité entre les modes et non à leur concurrence. À cet égard, nous regrettons que l'ouverture à la concurrence des autocars précède l'élaboration du schéma national des services prévu par la loi ferroviaire du 4 août 2014 et celle des schémas régionaux de mobilité prévus par la loi MAPAM, et nous avons recommandé le seuil de 200 km entre arrêts successifs des nouvelles lignes d'autocar, comme la FNTV ou le GART.

Nous regrettons en conséquence que la SNCF soit challengée par la route et non par des concurrents ferroviaires car aujourd'hui l'équité entre les modes n'est ni établie ni garantie. Je n'en veux pour preuve que la contribution des différents modes au financement des équipements publics (toucher de quai en gare) ou la prise en charge des coûts de sécurité ferroviaire ou routière et des coûts de signalétique.

Il en est de même de la prise en compte des coûts externes : la pollution de l'air est chiffrée par un rapport sénatorial à 100 milliards d'euros par an, l'accidentologie à 20 milliards selon les mêmes sources parlementaires et la congestion routière qui représente 1% du PIB national.

Après ces quelques rappels, j'en viens à notre colloque, qui est organisé autour de deux approches.

La première approche, ce matin, sera géographique et territoriale. Nous nous interrogerons sur le millefeuille territorial et la France des Régions : quelles sont les bonnes dimensions des Régions pour bien répondre aux besoins, quel est le nombre souhaitable de niveaux administratifs, quel champ de compétences pour chacun, quelles solidarités et quelles coopérations.

La deuxième approche, cet après-midi, interrogera dans un premier débat, les acteurs sur la gestion des interfaces entre transports urbains et transports interurbains. Il sera question des frontières qui disparaissent, des différences qui s'atténuent entre bus et car - du périmètre urbain au ressort territorial - et du versement-transport uniforme ou différencié.

Dans un deuxième débat, seront questionnées les interfaces TET/TER/autocars et leur corollaire :

- Comment faire cohabiter concurrence régulée et open access ?
- Comment gérer concurrence entre opérateurs et complémentarité des modes afin d'offrir une mobilité intermodale à des usagers devenus acteurs de leur

mobilité ? Ces derniers sont en effet devenus des évaluateurs actifs des opérateurs et des consommateurs avertis soucieux de leur budget financier et de leur budget temps.

L'ARAF devenue ARAFER nous expliquera en préalable comment elle aborde l'extension de ses missions.

À quelques jours de la COP 21, les questions énergétiques traverseront sans nul doute ces débats. La FNAUT regrette que le transport public ne soit pas perçu comme une solution aux changements énergétiques et climatiques et soit quasiment absent des préoccupations de la COP 21. Nous jugeons positif

l'accroissement de la fiscalité diesel mais nul n'était besoin de réduire la fiscalité essence qui aurait pu concourir au financement des infrastructures.

Merci à tous les intervenants de leur contribution. Nous apprécions à leur juste valeur leur apport qui contribue au rayonnement de notre fédération.

Merci à monsieur Jean-Paul Chanteguet, président de la commission du développement durable de l'Assemblée Nationale, de nous accueillir salle Colbert : je lui donne la parole avant que Jean Sivardière, vice-président de la FNAUT, ne rythme les débats de cette matinée.



Jean-Paul Chanteguet
Président de la commission
développement durable
et aménagement du territoire
de l'Assemblée nationale

Mesdames, Messieurs, bonjour et bienvenue dans cette salle Colbert qui accueille tout au long de cette journée vos travaux, consacrés à la réforme territoriale et aux transports.

L'organisation de nos territoires vient en effet d'être largement réformée coup sur coup par deux textes. La loi dite MAPAM, « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 27 janvier 2014 et la loi dite NOTRE, pour « nouvelle organisation territoriale de la République » du 7 août 2015. Ces deux textes font largement de la région la nouvelle échelle de mise en œuvre d'une politique des transports. Vous allez, lors de vos échanges, certainement débattre dans le détail de la pertinence de ce choix. Pour ma part, je voudrais seulement mettre en lumière certains points.

Tout d'abord quelques éléments de cadrage du sujet. A quelques semaines de la COP 21, il n'est pas inutile de rappeler que les transports de personnes et de marchandises représentent en France un quart des émissions de gaz à effet de serre. C'est le secteur le plus polluant devant l'agriculture et le résidentiel-tertiaire. Il est largement dominé, à 90%, par le transport routier. Et ce sont les déplacements quotidiens des ménages périurbains et ruraux qui sont les plus impactants, puisqu'ils émettent deux fois plus de CO₂ que ceux réalisés dans les pôles urbains.

La difficulté pour diminuer cette source de pollution réside dans le fait d'inventer de nouvelles

mobilités, puisque la construction de nouvelles infrastructures de transport dans ces zones est à la fois coûteuse et consommatrice d'espaces agricoles et naturels, ce qui fragmente les écosystèmes et fragilise la biodiversité. Par ailleurs si les ménages français dépensent en moyenne 5 000 euros par an pour leur mobilité, dont les trois quarts, soit 3 700 euros, pour leur mobilité quotidienne de courte distance, les ménages ruraux les plus pauvres consacrent à l'achat de carburant une part de leur budget quatre fois supérieure à celle des ménages urbains les plus riches. Il y a là une grande inégalité, qui s'ajoute au risque de développement de la précarité en termes de transport. En parallèle, la mise en place de nouvelles mobilités et surtout de l'intermodalité peut et doit s'appuyer sur l'essor des nouvelles technologies d'information et de communication. Mais là également il convient d'éviter, que les populations déjà les plus immobiles, du fait de leur situation géographique, souffrent en plus d'une mise à l'écart du fait d'un moindre accès à ces nouvelles technologies.

La nouvelle législation prévoit donc que c'est à l'échelle régionale que seront élaborés d'une part un schéma d'aménagement, de développement rural et d'égalité des territoires fixant des objectifs à moyen et long termes en matière de désenclavement, d'intermodalité et de développement des transports, sauf pour l'Île de France et les territoires d'outre-mer, et d'autre part un schéma de l'intermodalité, pour coordonner les politiques de transport en ce qui concerne l'offre de services, notamment pour assurer une cohérence des services de transport public, mais aussi l'information multimodale des usagers, la tarification et la délivrance de billets donnant par exemple accès à plusieurs modes de transport.

On peut imaginer que la région soit en mesure de créer une centrale d'information multimodale qui permette de bâtir un système de recherche d'itinéraire d'adresse à adresse le plus simplifié et le

plus direct possible, tout en combinant la totalité des modes et services de transport disponibles sur le territoire : TER, autocars, métros, bus, trams, transports à la demande, navettes, covoiturage, vélos, auto-partage, parkings relais...

C'est ainsi la région qui organisera, à partir du 1er janvier 2017, les transports publics collectifs non urbains, les transports maritimes réguliers desservant les îles et, à partir du 1er septembre 2017, les transports scolaires sauf celui des élèves handicapés. C'est encore elle, à cette même date, qui sera en majorité compétente pour construire et exploiter les gares routières publiques de voyageurs. Elle pourra également se voir transférer la propriété d'infrastructures ferroviaires, si la région en utilise les lignes, et la propriété mais aussi l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports maritimes et intérieurs qui relevaient jusqu'ici des départements.

Par ailleurs, la nouvelle législation remplace les « autorités organisatrices de transport urbaines » par des « autorités organisatrices de la mobilité », dont le statut est conféré aux métropoles. Ces AOM disposent de compétences élargies, au-delà des transports collectifs urbains de personnes. Elles peuvent ainsi exercer des compétences en matière d'auto-partage, de covoiturage, de location de vélos, de livraisons de marchandises en ville. Dans ce domaine de nombreuses initiatives peuvent rendre possibles et accessibles de nouvelles façons de se transporter.

On peut ainsi réfléchir aux meilleurs endroits pour implanter les aires de covoiturage, réserver des places pour ce même covoiturage sur les parkings d'entreprises, d'administrations, de zones d'activités, de surfaces commerciales, mais aussi

réserver des voies routières, comme c'est déjà le cas à Grenoble, aux transports collectifs et aux véhicules particuliers transportant plus de deux personnes, ce qui offre des garanties de ponctualité et de rapidité à leurs utilisateurs. On peut également souhaiter adapter l'auto-partage aux milieux peu denses, ce qui peut intéresser les ménages ruraux et péri-urbains, dont le second véhicule coûte souvent cher au regard de son usage limité mais essentiel. Les communes ou les communautés de communes peuvent également organiser ou faciliter l'auto-partage en donnant accès le weekend aux véhicules publics, aux citoyens adhérents d'une association.

Enfin plusieurs collectivités peuvent favoriser l'usage du vélo, largement inférieur en France à celui que l'on rencontre dans des pays voisins comme les Pays-Bas ou le Danemark. La région Nord - Pas-de-Calais ou l'Alsace ont ainsi été pionnières pour permettre le transport des vélos dans les TER et ouvrir des abris sécurisés dans les gares. Les départements pourraient de leur côté élargir l'usage du vélo au-delà de l'activité de loisir et les communes le faciliter en réduisant la vitesse à 30 km/h.

Pour penser les nouvelles mobilités, les solutions à mettre en place sont dorénavant extrêmement nombreuses si l'on se donne les moyens de sortir du tout-automobile et de trouver l'échelon territorial le plus adapté, ce qui nécessitera encore certainement de nouvelles réflexions.

Je vous souhaite donc un excellent travail en ce sens et vous laisse maintenant échanger sur tous ces sujets, qui nécessitent véritablement l'implication de la société civile que vous représentez ce matin à l'occasion de votre colloque.

Première partie : La réforme territoriale, principes et modalités

La réforme territoriale, une occasion manquée



Jean Sivardière
Vice-président de la FNAUT

Les réformes intervenues depuis 1982 sont généralement classées en trois groupes :

- L'acte 1 correspond aux **lois Defferre** dites (à tort) de décentralisation (1982-83), qui font des Régions des collectivités territoriales. Ces lois sont suivies des lois Joxe et Marchand (1992), Pasqua (1994), Chevènement (sur l'intercommunalité) et Voynet (1999).

- L'acte 2 est celui des **lois Raffarin** (2003), qui voulaient initialement renforcer les Régions et ont finalement renforcé les Départements, et de la loi Sarkozy (2010) qui a supprimé la clause de compétence générale des Régions et Départements, créé les métropoles et défini le conseiller territorial afin de rapprocher Régions et Départements.

- Enfin l'acte 3 a été lancé récemment par **les gouvernements Ayraut et Valls**.

Des objectifs consensuels

Simplifier le mille-feuille administratif apparaît depuis au moins une décennie comme un objectif largement partagé. Il s'agit à la fois de :

- réduire le nombre des centres de décision (36 500 communes, 2 100 intercommunalités et 13 400 syndicats intercommunaux, 100 Départements, 22 Régions métropolitaines) ;
- clarifier les compétences de chaque collectivité territoriale pour éviter les financements croisés et les politiques contradictoires ;
- et si possible réduire les dépenses publiques.

Par contre, l'avenir des Départements ne fait pas l'objet d'un consensus bien que leur suppression soit envisagée depuis longtemps. L'historienne Anne-Marie Thiesse rappelle que « dès le 19ème siècle, avec l'entrée dans l'ère urbaine et industrielle, les départements ont été critiqués pour leur trop petite taille et leur inadaptation à la nouvelle géographie économique et sociale ».

Les lois de 2014-2015

- La loi MAPTAM du 27 Janvier 2014 a renforcé les compétences des métropoles et créé les métropoles de Paris, Marseille et Lyon. Elle a rétabli la clause de compétence générale des Régions et Départements supprimée en 2010, et introduit des « chefs de file » : la Région pour les transports, le Département pour l'action sociale et la solidarité, enfin la commune et les intercommunalités pour la mobilité durable.

- La loi du 16 Janvier 2015 a défini une nouvelle carte régionale en ramenant de 22 à 13 le nombre des Régions métropolitaines.

- La loi du 16 Mars 2015 a constitué une nouvelle incitation aux fusions de communes.

- Enfin la loi NOTRe du 7 août 2015 a supprimé à nouveau la clause de compétence générale des Régions et Départements qui avait été rétablie en 2014.

Les points positifs des lois MAPTAM et NOTRe

A partir de son expérience dans le secteur des transports, la FNAUT a toujours préconisé un renforcement des intercommunalités et des Régions au détriment des communes et des Départements.

Plusieurs mesures vont permettre une gestion plus cohérente des transports publics et du trafic automobile dans les bassins de vie :

- le renforcement et l'élargissement (au moins 15 000 habitants) des intercommunalités ;
- la création des métropoles pouvant reprendre sur leur territoire les compétences du Département ;
- la suppression du Périmètre de Transport Urbain, qui devient le ressort territorial des Autorités Organisatrices de la Mobilité, et le transfert aux Intercommunalités des lignes départementales périurbaines d'autocar ;
- la décentralisation du stationnement et la dépenalisation des amendes (une mesure malheureusement reportée).

Le transfert aux Régions des lignes départementales interurbaines d'autocar permettra une meilleure coordination, en particulier tarifaire, train-autocar et l'élimination de doublons coûteux entre trains régionaux et autocars départementaux sur les mêmes itinéraires.

Le transfert des lignes départementales d'autocar aux agglomérations et aux Régions était réclamé



depuis des années par la FNAUT. Deux incohérences subsistent cependant :

- la voirie reste de la responsabilité de la commune (un maire – voir le cas de Noisy-le-Sec - pourra encore s'opposer à la construction d'un tramway ou d'un BHNS traversant sa commune alors qu'il s'agit d'un projet d'intérêt général) ;
- la gestion des routes restent de la responsabilité du Département (on verra encore des Départements élargir des routes parallèles à des voies ferrées sur lesquelles la Région renforce la desserte TER).

Le redécoupage régional

- Ce redécoupage est intervenu sans aucune concertation avec les experts (économistes, géographes, démographes, historiens), les élus, les associations ou le grand public.

- Il a été manifestement improvisé, comme le montrent son évolution brutale de 14 à 13 Régions (la Picardie passant à la Région Nord – Pas-de-Calais, le Limousin et Poitou-Charentes à l'Aquitaine - voir les cartes 1 et 2) et la suppression annoncée puis le maintien des Départements. La géographe Béatrice Giblin parle d'un découpage « précipité et incohérent qui ne s'appuie sur aucun critère rationnel ».

- D'autres découpages ont été imaginés, ils ont été éliminés sans explication. Le Sénat a proposé de ne pas fusionner Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon et de laisser l'Alsace isolée, soit 15 Régions. Jean-Luc Bœuf a proposé une France à 10 Régions.

Le redécoupage repose sur **deux idées fausses** :

- les Régions actuelles sont trop petites et trop peu peuplées ;
- les regroupements entraîneront des économies.

Or l'Alsace (8 280 km², 1 827 000 habitants), la plus petite Région française, a un rayonnement économique bien supérieur à celui de la Région Centre (39 151 km², 2 526 000 habitants), qui est elle-même plus vaste que la Belgique (30 500 km²). Son PIB par habitant (28 850 euros) est le troisième derrière l'Ile-de-France (51 250 euros) et Rhône-Alpes (30 950 euros), à égalité avec celui de PACA.

La superficie moyenne des Régions françaises actuelles est de 25 000 km², elle est égale à la superficie moyenne des Régions en Europe occidentale. En Allemagne, la superficie et le nombre d'habitants des 16 Länder sont très disparates : la ville de Brême est un Land minuscule, la Bavière couvre 70 500 km². Le démographe Hervé Le Bras rappelle que « 8 Länder ont moins de 2,8 millions d'habitants », soit la population de la Bourgogne – Franche-Comté, qui sera la moins peuplée des nouvelles Régions.

Les notions de « taille critique » ou de « taille européenne » d'une Région « pour pouvoir bâtir des stratégies territoriales » et « acquérir une plus grande visibilité à l'étranger » ont donc peu de sens. Des regroupements ne rendront pas les Régions françaises plus fortes ; selon Alain Rousset, « le nombre des Régions n'est pas le problème ; si on réunit deux Régions de taille moyenne et aux moyens faibles, cela donnera une grande Région faible ».

Quant aux économies de gestion apportées par des regroupements de Régions, elles ne reposent sur aucune étude argumentée. On n'en parle plus beaucoup et, à court terme, des dépenses supplémentaires sont à prévoir : c'est surtout une diminution du nombre des communes et des Départements qui est susceptible de réduire la dépense publique, ainsi qu'une véritable décentralisation des fonctions de l'Etat.

Le redécoupage repose aussi sur des **erreurs de méthode**.

- Seules des fusions de Régions ont été envisagées, sans redécoupage des Régions elles-mêmes et a fortiori sans redécoupage des Départements qui les composent. Or on pouvait imaginer que le Cantal rejoigne Midi-Pyrénées, le Gard la Région PACA, le sud de l'Oise l'Ile-de-France, le nord-ouest de l'Isère la métropole de Lyon...

- Il n'y a pas de lien clair entre les nouvelles Régions et les métropoles définies par la loi MAPTAM. Ainsi la nouvelle Région Midi-Pyrénées - Languedoc-Roussillon contient deux métropoles, Toulouse et Montpellier ; les Régions Centre et Bourgogne, aucune. Selon le géographe Luc Florent, « il fallait créer 15 ou 16 régions autour des métropoles ; je ne suis pas favorable à des fusions, il faut redécouper plus intelligemment : Nevers regarde vers Orléans, Mâcon vers Lyon, Sens vers Paris ».

- Plus généralement, il n'y a pas de lien entre le redécoupage et les réalités économiques, en particulier les flux domicile-travail et les flux de marchandises. Le redécoupage régional n'a pas tenu compte des bassins de vie.

- Aucune étude d'impact du redécoupage sur l'organisation des transports n'a été réalisée avant le vote du Parlement (comme pour le volet autocar de la loi Macron).

- Enfin il y avait une contradiction initiale entre la volonté de créer des grandes régions et de supprimer en même temps les départements, instances de proximité. Comme l'a dit Hervé Le Bras, « en regroupant les Régions, on éloigne leur centre du citoyen ; en toute logique, il faudrait renforcer les institutions intermédiaires ».

La charrue avant les bœufs

En conclusion, le redécoupage régional aurait dû être précédé d'une réflexion approfondie sur les points les plus importants :

- le rôle de l'Etat et la décentralisation, véritable gisement d'économies (des services de l'Etat ont été maintenus malgré les transferts de compétences aux collectivités territoriales) ;

- les compétences des collectivités (voirie urbaine, routes) ;

- leurs modalités de gouvernance (relations entre communes et intercommunalités) ;

- leurs moyens financiers et leur autonomie fiscale (les Régions dépendent à 90 % des dotations de l'Etat, leur budget total représente moins de 1 % du PIB national).

En définitive, la réforme territoriale, malgré ses aspects positifs rappelés plus haut, apparaît comme une occasion manquée d'examiner les problèmes de fond.

Le millefeuille territorial allemand



Pierre-Henri Emangard
Chercheur associé en géographie à l'université du Havre

Je vais vous présenter un panorama rapide de l'organisation administrative actuelle de l'Allemagne et essayer d'apporter quelques éléments de réflexion pour nourrir les débats de ce colloque.

Notre voisin allemand est un État fédéral avec une structure administrative à la fois complexe et variable. Vous avez sous les yeux la carte de l'Allemagne et sa structure administrative. On a 4 niveaux administratifs, dont 3 sont territoriaux c'est à dire représentés par des assemblées élues.

En plus de l'État fédéral, le « Bund », on trouve 16 « Länder » qui sont l'équivalent de nos Régions. Leur superficie est très variable. Brême, le plus petit, au nord de l'Etat fédéral, fait 404 km² pour 662 000 habitants. Le plus grand est la Bavière, avec 70 500 km² et 12,5 millions d'habitants.

Les « Bezirke », qu'on peut traduire par districts, sont une simple subdivision administrative du Land. Ils n'existent pas partout, c'est une conséquence du fédéralisme. Chaque Land a une relative autonomie encadrée par le Bund. Cela concerne non seulement son organisation territoriale mais aussi les modalités d'application des lois fédérales, qui peuvent varier d'un Land à l'autre. Le Land dispose également de compétences propres qui sont nombreuses et qui touchent des domaines extrêmement variés, notamment la culture, l'éducation, la police, la radio-télévision, l'aménagement du territoire, les transports.

Chaque Land dispose de moyens financiers relativement importants. Les impôts directs sont relativement faibles : seules 10% des ressources proviennent d'impôts régionaux. L'essentiel des ressources des Länder provient de redistributions versées par le gouvernement fédéral qui sont très importantes. Au total, les budgets locaux, toutes structures administratives réunies, représentent environ les deux tiers des dépenses publiques de l'Allemagne.

Les Bezirke, dans le cadre des Länder, ont un simple rôle d'administration déconcentrée du territoire. Cela concerne notamment l'aménagement du territoire. On va y revenir.

En dessous, on a les « Kreise » ou « Landkreise », que l'on peut traduire par arrondissements. Le Kreis (ou Landkreis) est un niveau politique équivalent aux départements français, mais avec une surface équivalente aux arrondissements des sous-préfectures françaises. La population y est beaucoup plus importante puisqu'on est dans un pays plus densément peuplé. Dans certaines zones, notamment en Allemagne de l'est au sud ou au nord de Berlin, on a cependant des Kreise avec une densité relativement faible. On compte aujourd'hui 439 Kreise. Leur nombre a été divisé par 2 par une réforme de 1970.

Enfin l'échelon de base est la Gemeinde, la commune. On compte 14 627 communes en Allemagne fédérale. De 1965 à 1978, sur 13 ans, il y a eu une lente réforme communale avec des fusions et une réduction considérable du nombre de communes dans l'ex-Allemagne fédérale de l'ouest. Il y avait 24 521 communes avant la réforme, leur nombre a été divisé à peu près par trois : 8500 communes après la réforme. De ce fait, on ne trouve pas aujourd'hui en Allemagne l'équivalent de nos structures intercommunales. Les agglomérations allemandes sont à peu près mono-communales stricto sensu.

Une particularité de la situation administrative de l'Allemagne fédérale : au-dessus d'un certain seuil de population, les plus grosses villes ont systématiquement à la fois la compétence communale et la compétence d'arrondissement. Ces « kreisfreie Städte » sont à la fois des Gemeinde (communes) et des Kreise (départements). C'est un peu l'équivalent de ce qui a été appliqué dans le département du Rhône avec la métropole lyonnaise, qui a repris au département du Rhône les compétences qu'il exerçait sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon. En Allemagne, c'est systématique.

Pour les transports, bien souvent, la politique d'aménagement et de déplacements tout autour des villes se fait par mise en commun des compétences des Landkreise (arrondissements)

et des Kreisfreie Städte. Par exemple, Karlsruhe et Baden-Baden sont des Kreisfreie Städte qui se coordonnent avec les Landkreise qui les entourent. De même à Fribourg où la politique d'aménagement et de déplacement se fait conjointement avec les deux Kreise qui l'entourent.

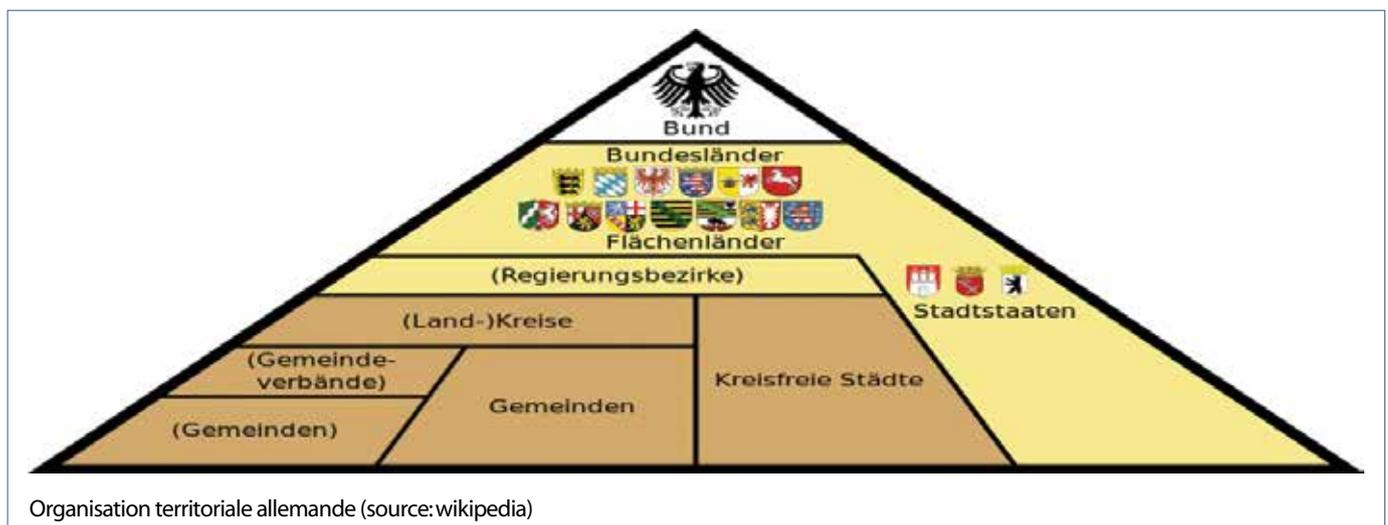
Avec quatre niveaux administratifs, l'Allemagne a une organisation qui n'est pas plus simple que celle qui existe en France. Contrairement à l'idée reçue que les départements sont une structure inutile qui n'existe pas ailleurs, on a exactement le même nombre de niveaux administratifs en Allemagne fédérale qu'en France.

On a également des structures supplémentaires qui ont pour objet de traiter des questions de mise en cohérence des politiques d'aménagement et de déplacements. Indépendamment des Bezirke, les Länder sont divisés en Regionalverbände ou régions d'aménagement. Une loi de 1957 a prévu l'existence de ces Regionalverbände avec des révisions successives en 1991 et 1997, la dernière révision favorisant par exemple la constitution de réseaux de ville.

Ces régions d'aménagement prévoient la coopération entre le Bund (l'Etat fédéral) et les Länder ainsi qu'une co-construction des politiques d'aménagement et de déplacements. Le Bund définit les lois et a un rôle d'impulsion et de coordination. Le Land les met en application dans le cadre de ces régions d'aménagement en établissant des « Regionalpläne » ou plans de développement régionaux. Ce sont à la fois des super-SCOT mais également des organismes de prospective sur l'évolution économique du territoire.

Ces plans sont déclinés avec les communes qui établissent deux types de documents :

- un plan d'occupation des sols analogue à celui qui existe en France ;
- un plan directeur de construction, qui prévoit la façon dont on va urbaniser les différents types de sols.



Les Regionalpläne prévoient toute une série de dispositions sur les eaux, l'exploitation du sous-sol, les biotopes, les coupures vertes... Ils intègrent également les plans de déplacement qui sont élaborés en tenant compte de ces dispositions.

Cette planification spatiale s'appuie aussi sur la définition de trois niveaux urbains. Toute la politique d'aménagement allemande repose sur la théorie du géographe Walter Christaller, sur les lieux centraux avec des niveaux hiérarchiques, les Verdichtungsräume. Vous avez donc trois niveaux hiérarchiques urbains qui déterminent les types d'équipements auxquels peut prétendre un niveau donné.

On a donc une situation extrêmement complexe avec des niveaux territoriaux éventuellement emboîtés, qui peuvent recouper des territoires différents. Les découpages des Regionalverbände ne correspondent pas toujours aux découpages des Bezirke, mais par contre ils regroupent des Kreise. On a aujourd'hui 75 Regionalverbände dans l'ex-RFA. Ils peuvent être d'ampleur très variable selon l'autonomie donnée aux Länder. La Basse Saxe en a beaucoup, la Bavière est assez homogène et la Hesse en a très peu. Dans l'ex-RDA, le maillage approche celui de la Hesse avec 22 Regionalverbände. Au total, on trouve un nombre de régions d'aménagements en Allemagne très proche du nombre de départements en France c'est à dire 97.

Autre particularité sur laquelle il faut mettre l'accent : contrairement à la France, les collectivités territoriales ne sont pas placées sur un pied d'égalité. Il y a en Allemagne fédérale un principe hiérarchique fort, depuis le Bund jusqu'à la commune. Chaque collectivité se situe dans une hiérarchie, mais cela aboutit paradoxalement à des politiques d'aménagement et de déplacement beaucoup plus concertées et négociées qu'en France.

En France, la hiérarchisation débouche sur une conception absolutiste de l'exercice du pouvoir, à tous les niveaux. Sur mon territoire, je suis le chef et je fais ce que je veux. En Allemagne, tout élu, tout haut fonctionnaire va élaborer des politiques d'aménagement et de déplacement de façon obligatoirement concertée avec l'échelon supérieur, l'échelon inférieur et éventuellement les éléments de voisinage.

Cette hiérarchisation est compensée par le fait que les structures inférieures ont une possibilité de rétroaction. Il existe une boucle de rétroaction positive contraignante, comme on dit en analyse systémique : la deuxième chambre (le Bundesrat), l'équivalent du Sénat en France, est une assemblée législative désignée par les Länder. Sa répartition est relativement favorable aux moins peuplés d'entre eux pour équilibrer les choses. Les représentants des Länder dans ce Bundesrat votent d'un



bloc : on ne peut pas retrouver des divisions politiques entre partis à travers les différents représentants. Les représentants des Länder votent sur les injonctions des Länder. Le Bundesrat a un droit de proposition législatif, un droit d'objection dans certains domaines et un droit de veto. Si une majorité des Länder ne veulent pas d'une loi dans un certain domaine, dont l'aménagement du territoire, le Bundestag ne peut imposer sa volonté.

Malgré le principe hiérarchique, les différentes entités territoriales doivent coopérer et, si possible, élaborer des projets reposant, sinon sur le consensus, du moins sur des compromis acceptables par les différentes parties. Le prix à payer est une certaine lourdeur dans l'élaboration des projets et l'évolution des politiques. En contrepartie, lorsque quelque chose est décidé, tous les acteurs se mettent à agir dans le même sens de façon cohérente.

Deux conclusions pour terminer :

- Il y a bien un millefeuille territorial en Allemagne, la France n'est pas une exception.
- Une politique de découpage territorial en niveaux et en espaces n'est que l'un des points d'une politique d'organisation administrative d'un pays. Il faut gérer simultanément et de façon cohérente au moins quatre points : le découpage territorial, la répartition des compétences, les modalités d'exercice de ces compétences entre les différents niveaux territoriaux et entre entités de voisinage, et les modalités de coopération entre les uns et les autres. Si on ne traite pas simultanément ces quatre thèmes de façon cohérente, on a une bonne probabilité d'avoir des résultats incohérents.

Question 1 : Vous dites que les projets mettent plus de temps à être approuvés mais qu'une fois approuvés ils sont vite réalisés. Avez-vous des exemples concrets pour la construction d'une ligne de tramway : durée de concertation et durée de la phase de réalisation ?

P.-H. Emangard : Je ne peux pas vous répondre sur des exemples précis. Par contre, votre question m'amène à préciser que ce n'est pas forcément la vitesse de réalisation qui est importante, mais qu'il faut surtout s'intéresser à la cohérence sur la durée de la mise en œuvre d'une politique et au résultat obtenu. Je pense par exemple à la réunification de Berlin. La politique de reconstruction du réseau d'agglomération a été mise en place suite à la réunification et planifiée sur 10/15 ans. Regardez aujourd'hui la situation à Berlin par rapport à ce qu'elle était au moment de la réunification. Regardez également la politique de Karlsruhe sur 20 ans pour développer un réseau de tram-train, ou celle de Kassel sur la valorisation des réseaux de tramway avec une partie tram-train.

Il ne faut pas croire que la situation soit idéale en Allemagne. La gare de Stuttgart montre bien qu'il peut y avoir des situations de blocage sur des points très sensibles. Le projet de transformation de la gare de Stuttgart, de gare en cul de sac en gare de passage, est bloqué. C'est l'un des rares exemples de conflit majeur en Allemagne.

Question 2 : Juste un complément à la question précédente. Les projets fédéraux de construction de LGV ont pris beaucoup plus de temps en Allemagne qu'en France. Il fallait respecter l'avis de chacun, et l'État fédéral a sans doute moins de puissance qu'en France. Des projets au niveau des communes ou des Länder peuvent être réalisés plus vite. Cela se traduit aussi dans la politique des transports. Au niveau des cars (l'équivalent des cars Macron), les procédures d'approbation peuvent être très différentes d'une région à l'autre. Au niveau des trains, il y a une trentaine d'autorités organisatrices qui définissent des politiques assez différentes. Cela a des conséquences très claires pour les voyageurs sur le niveau de service mais aussi sur la tarification qui peut être très différente d'une région à une autre.

P.-H. Emangard : L'Allemagne est un état très densément peuplé. La densité moyenne est le double de la France. Si l'on tient compte de l'importance des massifs forestiers, la densité sur l'espace occupable est encore plus forte. L'importance des espaces forestiers dans la pensée allemande influence les politiques d'aménagements : importance des coupures vertes et proximité des espaces forestiers par rapport aux cœurs d'agglomérations. On a du même coup une politique très restrictive en matière d'aménagement et de déplacements qui se traduit par une très forte cohérence entre les politiques de déplacements et les politiques d'aménagement.

Pour les politiques locales de transports, derrière la diversité apparente des tarifications, il faut souligner que la quasi-totalité de l'espace fédéral allemand est aujourd'hui couvert par des unions tarifaires dans laquelle l'utilisateur ne voit qu'un seul tarif apparent. L'utilisateur ne distingue pas le Land et la DB qui exploite le réseau ferroviaire, ni les cars locaux des Landkreise, ni les bus, tramways ou métros des villes. Le voyageur ne voit qu'un seul système intermodal, cohérent, avec une tarification unifiée et des régimes tarifaires plus ou moins intégrés. Selon les Länder, ces unions tarifaires correspondent aux maillages des Regionalverbände, ou à des niveaux inférieurs.

Question 3 : Vous avez évoqué la gare de Stuttgart, mais l'aéroport de Berlin est un autre exemple de problème financier flagrant et caricatural. La dimension de financement est-elle assez prise en compte ou est-elle incontrôlable en Allemagne aussi bien qu'ailleurs ?

P.-H. Emangard : Il y a bien sûr des problèmes financiers en Allemagne, peut être moins aigus qu'en France. Les Allemands sont même envieux de l'existence de notre versement transport. J'ai néanmoins deux remarques à faire au niveau urbain.

Le « Stadtverkehr » est une structure municipale qui exploite à la fois les réseaux urbains et un certain nombre de réseaux d'eau et d'électricité. Elle peut faire des transferts financiers entre les déficits d'infrastructures des réseaux urbains et les bénéfices faits sur la distribution de l'eau ou de l'électricité. Tout le monde étant abonné à l'eau ou à l'électricité, la réalisation des infrastructures de transports collectifs urbains est financée par ce biais.

L'échec de l'aéroport de Berlin est plus à considérer comme un accident industriel. Ce n'est pas tant un problème financier qu'une incapacité dans ce dossier à mener à bien un projet industriel.

Question 4 : On parle beaucoup de la planification à la française. Les allemands ont-ils aussi une planification du même type que la nôtre ? Est-elle efficace ou pas ? La hiérarchie entre nos différents niveaux de planification (DTA, SCOT, PDU, PLU) montre qu'ils sont tous théoriquement compatibles. Pratique-t-on le même type de planification ?

P.-H. Emangard : La planification allemande est beaucoup plus intégrée que la planification française. En Allemagne, il est absolument inconcevable qu'un PLU soit fait avant qu'un SCOT le soit alors que c'était une pratique courante en France jusqu'à une date récente. Il est également inconcevable qu'un PDU soit fait indépendamment des objectifs des PLU ou des SCOT ou qu'un PLU ne tienne pas compte des objectifs du PDU.

De manière générale, dans le cadre de la région d'aménagement, en discussion avec les communes, tous les documents de planification sont faits dans les mêmes cadres territoriaux. Les régions d'aménagement sont d'ailleurs une instance politique élue au suffrage indirect. Les élus des communes envoient des délégués qui siègent en assemblée et pilotent les Regionalverbände. Il y a donc une structure indirecte intercommunale ou « inter-kreis » d'élaboration des documents pour planifier l'aménagement et les déplacements. Ceci dit, cela peut être différent d'un Land à l'autre.

Question 5 : Les élus se comportent-ils comme en France avec des programmes électoraux qui ne diffèrent pas d'une région à l'autre, ou bien les programmes électoraux sont-ils basés sur des idées d'aménagement ?

P.-H. Emangard : Je ne connais que quelques cas particuliers (Karlsruhe, Munich, Kassel). Il peut y avoir des élections à enjeux nationaux ou locaux, mais je n'ai pas suivi avec suffisamment d'attention la vie politique allemande pour pouvoir vous répondre précisément. Généralement, le débat électoral semble rester, plus fréquemment qu'en France, structuré autour des enjeux locaux.

Une France à dix régions ?



Jean-Luc Bœuf

Spécialiste de la décentralisation,
Institut Montaigne

Avant de me centrer plus précisément sur la réforme territoriale, je voudrais vous proposer trois couples de dates qui ont un lien direct avec le sujet de ce colloque.

Premier couple de dates : 1841/1878

1841 : l'ingénieur Legrand conçoit le réseau ferré français en étoile depuis Paris. Dès qu'on parle d'aménagement du territoire en France, le rôle de l'Etat est particulièrement prégnant.

1878 : le plan Freyssinet. Au moment où l'Etat reprend des compagnies ferroviaires locales, ce plan décide que tout chef lieu d'arrondissement doit être desservi par le rail. Ce sera mené à terme en 1914, année qui marque l'apogée du réseau français avec 53 000 kilomètres.

Deuxième couple de dates : 1930/1972. On passe du transport ferroviaire au transport routier.

1930 : décret de la loi de finances d'avril 1930, qui prévoit que l'Etat national reprend 40 000 km de routes départementales pour les passer en voirie nationale. Cela porte le réseau national à environ 85 000 km (le réseau routier total est d'à peu près 800 000 km, c'est à dire un aller-retour Terre-Lune).

1972 : l'Etat transfère aux départements sans aucune remise à niveau un peu plus de 50 000 km de voirie nationale. Preuve du rôle particulièrement fort de l'Etat, on parle aujourd'hui encore dans certains endroits de « la nationale », celle qui a été transférée en 1972 et qui est départementale depuis longtemps. C'est un exemple vécu dans certains départements peu peuplés à fort réseau routier. Aujourd'hui le réseau d'Etat est à peu près de 12 000 km.

Troisième couple de dates : 1932/1973

1932 : arrêt du Conseil d'Etat dit des « autobus anti-bois ». Le maire de Cannes avait pris un arrêté en 1927 interdisant aux bus d'Antibes de circuler sur sa voirie. Cela prend quelques années pour remonter à la plus haute juridiction. Réponse du Conseil d'Etat : le maire d'Antibes est prié de s'occuper de son territoire mais pas au delà.

1973 : création du versement transport.

Je vous propose pour illustrer mon intervention d'utiliser trois titres d'essais de Michel Foucault. Premier ouvrage qui sera ma première partie : *Surveiller et punir*. Cela concerne évidemment le rôle de l'Etat central dans le découpage de notre territoire national. Deuxième titre : *Histoire de la folie à l'âge classique*. C'est l'histoire de la folie provinciale et du découpage. Pour la troisième partie, pour essayer de rester très sobre dans ce genre d'enceinte, j'hésite entre *De l'usage des plaisirs* ou *Il faut défendre la société* (un cours au Collège de France de Michel Foucault).

Première partie : surveiller et punir

C'est la ligne conductrice de l'Etat en France dans le découpage des territoires. Je pourrais remonter à Hugues Capet, aux Rois maudits, à la Renaissance ou plutôt à Louis XIV. On entend dans les médias : « il faut revenir au découpage des provinces », oui mais lesquelles ? Hugues Capet dans son comté de Paris n'est pas grand-chose avec de grandes provinces autour. La France de la Renaissance affiche des régions à peu près cohérentes que l'on retrouve encore aujourd'hui, par exemple la Bourgogne et la Franche-Comté. L'une est un duché, l'autre non. La Comté s'appelle la Franche Comté parce que c'était une région franche. La Bretagne est à peu près cohérente au moment de la Renaissance, nonobstant la question de Nantes extrêmement chatouilleuse. Le Languedoc est à peu près cohérent, si ce n'est qu'il remonte juste jusqu'au milieu de l'Ardèche et ne traite pas la question du Roussillon.

Se référer à un découpage régional des provinces de l'Ancien Régime est extrêmement aventureux. Tout dépend de la période à laquelle on va se référer mais surtout au rôle de l'Etat sous-entendu derrière. Evidemment, on ne peut pas oublier Louis XIV qui, après la Fronde, prend véritablement les commandes du pays. Il s'appuie sur les villes, dans un deuxième temps sur les provinces, et enfin il coupe les pouvoirs des Parlements.

Quelque soit le découpage, on y distingue le rôle de l'Etat central qui monte en puissance. Qui va achever cette montée en puissance de l'Etat ? Tout d'abord la Révolution, je citerai une phrase que j'aime beaucoup de Mirabeau : « 80 petits roquets plutôt que 15 gros chiens loups ». La consolidation du couple Etat-département va permettre à l'Etat central de finir d'asseoir son autorité dans le découpage du territoire. Le département version III^e République va plus loin : c'est certes le suffrage universel masculin, mais c'est surtout une scission absolue entre le pouvoir de se réunir et le pouvoir de décision. Le préfet est l'exécutif du département. Cela explique pourquoi, encore aujourd'hui, de nombreuses préfectures sont propriétés des conseils généraux.

Il a été question tout à l'heure du rôle de l'administration. Il n'y avait pas d'administration départementale : une fois enlevés les ingénieurs des Ponts, les anciennes directions de l'agriculture et de la forêt, et un peu de social à partir des années 1930, c'était tout. D'ailleurs on parlait de la communale et non pas de l'administration départementale.

La III^e République est donc un point d'aboutissement. L'Etat conçoit son découpage territorial de façon à pouvoir maîtriser ce territoire.

Deuxième partie : histoire de la folie à l'âge classique

Je présenterai uniquement les grandes lignes de l'histoire de cette folie provinciale. Qu'est ce que l'on veut mettre dans un découpage territorial ? Une notion de pouvoir économique ? Une notion de pouvoir de police ? L'Etat a toujours pas mal d'idées dans ce domaine.

Je prends tout de suite un exemple sur le pouvoir de police avant de me concentrer sur le reste. La fameuse future région ACAL (Alsace - Champagne-Ardenne - Lorraine) et la Bourgogne-Franche-Comté correspondent à un découpage de 1948 que l'on appelait les igamies, circonscriptions gérées par des IGAME (Inspecteurs Généraux de l'Administration en Mission Extraordinaire). Même chose pour Rhône-Alpes-Auvergne qui est extrêmement critiquée alors qu'elle est issue de la carte des igamies de 1948. Donne-t-on de ce fait à cette carte une notion de maintien de l'ordre ? Rappelons que dans l'année qui a suivi la mise en place des igamies ont été créées les Compagnies Républicaines de Sécurité. Le maintien de l'ordre était ainsi assuré par la police et maîtrisé par le ministère de l'intérieur, cinquante ans avant la fusion avec la gendarmerie. Fin de la parenthèse.

La question des régionalismes et surtout des langues a beaucoup intéressé nos contemporains pour créer les nouvelles régions. Les langues régionales au 19^{ème} siècle ont beaucoup fait réfléchir différents mouvements qui revendiquent un découpage cartographique à partir de la notion de langue. Bien évidemment, cela ne plaît pas au pouvoir de la III^e République qui est plutôt unificateur. Mais là j'enforce une porte ouverte.

Si l'on remonte à la France de l'Ancien Régime à la fin du 18^{ème} siècle, vers 1770-1780, on trouve 36 provinces. Vous avez des régions cohérentes plutôt au sud. Les régions au nord sont extrêmement éclatées. Les gens du nord vous parleront facilement de l'Artois, des Flandres et du Hainaut. Ces cartes servent encore aujourd'hui, comme par exemple la carte judiciaire et ses 36 cours d'appel.

Si vous avez quelques velléités expansionnistes, vous pouvez vous référer à la carte territoriale de 1811 qui comportait un peu plus de 130 départements : Rome, l'Elbe, les bouches de l'Elbe, les bouches de l'Escaut... Mais c'est un peu moins politiquement correct.

Donc les provinces, lesquelles et quand ? Si l'on se cale sur l'Ancien Régime, on est plus souvent sur la notion de 30/40 régions que de 10/15. La carte des diocèses de 1778 n'est pas totalement décalée avec la carte des 22 régions d'aujourd'hui. On a aussi la carte des intendants ou celle des généralités. Tout cela se superpose. On cherche donc à se référer à une période soi-disant âge d'or qui n'a jamais existé ailleurs que dans nos têtes au moment où l'on en parle. Il faut prendre en compte tous ces différents découpages, et leur contexte.

D'ailleurs, en conclusion à ma deuxième partie, l'originalité du découpage de 1789 est d'en finir avec tous ces découpages administratifs et toutes ces cartes qui se chevauchent. Avant la Révolution française on dépend de plusieurs entités et de plusieurs découpages.

Le Premier découpage proposé en 1789 montrait une France coupée au cordeau avec 81 carrés. Ça fait hurler de rire parce que ça annihile toute notion de géographie ou de peuple. Mais derrière cette notion impossible à mettre en place, on voit la volonté de rationaliser un découpage pour ne plus dépendre que d'une seule entité.

Troisième partie : il faut défendre la société

Faut-il défendre le découpage actuel plutôt que l'usage des plaisirs ? Et donc quel découpage retenir ? Là aussi, on va passer de 30/40 divisions à 7/10.

Si je me cale sur les élections européennes dans la partie française, nous étions pendant très longtemps sur une circonscription nationale unique. On est passé aujourd'hui à 7 circonscriptions. Le découpage n'est pas spécialement cohérent mais il a le mérite de proposer l'élection d'à peu près le même nombre de députés européens par circonscription.

Une France à 10 régions ?

Hypothèse de redécoupage administratif
proposée par Jean-Luc Boëuf



Si je me cale sur les nomenclatures d'unités territoriales statistiques chères à l'Europe, on trouve 8 divisions, qui ne sont pas les mêmes que les 7 du découpage européen mais ce n'est pas grave.

Parlons des transports routiers. Si je me cale sur les DIR (Directions Interdépartementales des Routes), je trouve 11 entités. Vous allez me dire que 11 DIR pour 11 000 km de routes font 1000 km chacun. Mais elles n'ont pas toutes les mêmes itinéraires : un itinéraire peut être dans une DIR et relever d'une autre DIR. Ce n'est pas très cohérent mais ce n'est pas grave non plus.

Je peux descendre un peu en nombre et parler des régions militaires. Le format des forces armées s'est réduit et leur découpage s'est adapté au fil du temps. On trouve une trentaine de directions territoriales en 1914, une vingtaine de régions militaires qui calent sur les régions des années 1950 à nos jours, et entre 4 et 6 aujourd'hui.

Les régions téléphoniques, ce n'est pas plus idiot que le reste : de 1 à 5.

Enfin voici un découpage que j'ai proposé à 10 régions (cf. carte ci-contre). En fait il y en a 9 plus la Corse. Les 9 régions correspondent aux grandes métropoles. Une fois que je les aurais citées, vous comprendrez la logique : Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, bien

sûr Paris, et Clermont-Ferrand que je propose dans le Massif central. Parce que n'avoir aucune région dans l'intérieur, sinon rattachée à des régions méditerranéennes, ça me pose un peu problème.

On constate une sorte d'énorme région « bassin parisien ». Est-ce si idiot que cela? Je n'en sais rien, mais tout découpage est forcément irrationnel.

Cette notion des 9 grandes métropoles permet de réconcilier une partie du millefeuille territorial. Quand on regarde les compétences des régions et des métropoles, la compétence économique est le principal point de friction. Il me paraît intéressant de résoudre cette difficulté.

En conclusion, avant de laisser la place à vos questions, j'aurais deux idées à proposer.

En première idée, j'appelle au rejet des faux alibis. Il en a été question tout à l'heure avec l'exemple allemand et la comparaison européenne. La notion de région à taille européenne ne veut rien dire. La notion d'économie est un autre faux alibi. Je suis opposé au fait de dire que le redécoupage régional va permettre des économies. C'est une mauvaise comparaison entre le secteur public et le secteur privé. Dans le secteur privé, fusionner une entreprise de 100 000 salariés avec une autre de 10 000 salariés permettra de réduire les effectifs à 98 000, voire moins.

Dans le secteur public - je ne m'oppose absolument pas à cette possibilité - je constate qu'il est beaucoup plus difficile d'arriver à des économies de fusions. J'ai à peu près estimé le coût de la fusion des régions à 3 % des budgets. Les régions ont une trentaine de milliards de budgets cumulés. Le coût de la fusion actuelle sera d'à peu près un milliard d'euros.

En deuxième idée positive, je propose de s'emparer des mouvements de fond : la notion de richesse qui s'agglomère autour des métropoles. C'est peut

être autour de cette idée qu'il faut aller chercher les répartitions de richesses. Vous l'avez vu dans les discussions de lois de finances, il est question de retravailler sur la dotation globale de fonctionnement et de la partie péréquation. Tout le monde est d'accord pour faire de la péréquation. Pendant très longtemps celle-ci était verticale : l'Etat accordait une partie de ses budgets pour faire de la péréquation redistribuée. Lorsque la péréquation devient horizontale, même si le thème est complexe, chacun a très bien compris que l'on va piquer chez le voisin pour aller donner à l'autre.

Débat avec la salle

Question 1 : Quid de la DATAR ? Que sont devenues ses compétences et comment ses travaux sont maintenant repris dans toutes les structures nouvelles ?

J.-L. Bœuf : Je peux vous faire une réponse convenue qui dira que les missions de la DATAR ont été reprises par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)... Mais je vais vous faire une réponse plus directe : la DATAR n'existe plus et n'a plus de moyens financiers. Elle correspondait à un âge d'or, à une époque où l'Etat avait des moyens financiers non pas pour redécouper le territoire mais pour améliorer les territoires. Je pense à l'aménagement du Languedoc et au plan routier breton. Je pense aussi à ceux qui dirigeaient la DATAR. Ce n'est faire injure à personne de dire que lorsque la DATAR est dirigée par Olivier Guichard ou Jérôme Monod avec des moyens financiers conséquents, ça n'a pas le même poids pour les territoires qu'avec certains de leurs successeurs. Je n'en nommerai évidemment aucun.

Question 2 : Je suis tout à fait satisfait par votre intervention. Ces 9 régions correspondent en grande partie dans l'esprit des géographes à des découpages traditionnels. Ne peut pas être métropole n'importe quelle ville qui le voudrait. Seules un petit nombre de villes méritent ce qualificatif et elles ont été citées. Pour répondre à la première intervention de Jean Sivardière, ça ne me gêne pas qu'il y ait deux villes métropoles dans chaque région. Il y a des métropoles qui restent incomplètes même si elles sont importantes en nombre d'habitants. Je pense par exemple à Nice qui est une métropole très incomplète par opposition à une ville comme Lyon. Dommage que les députés motivés à défendre leurs propres territoires soient revenus sur ce qui avait été proposé auparavant.

J.-L. Bœuf : Pour aller pleinement dans votre sens, je donnerai un exemple historique et un exemple actuel.

L'exemple historique, c'est l'un des premiers découpages régionaux intéressants, datant de 1910. Paul Vidal de La

Blache est chargé par le Président du Conseil de l'époque, Aristide Briand, d'un découpage de la France. Paul Vidal de La Blache propose dix-sept régions basées sur les dix-sept plus grandes villes de l'époque. C'est donc un découpage basé sur le rayonnement des grandes villes.

Deuxième exemple contemporain que je vis dans mon travail quotidien. Je suis directeur général des services de la ville et de l'agglomération de Quimper. Nous vivons aujourd'hui la difficulté d'avoir la ville de Brest qui a été élevée au rang de métropole par le Parlement alors qu'elle n'en a ni la population ni le rayonnement. Cela a force de loi, donc nous le respectons bien évidemment. Vu de ma fenêtre quimpéroise, j'ai Brest à 70 km de distance et Rennes à 210 km. Que fait l'Etat dans l'attribution du contrat de plan ? L'agglomération de Brest fait à peine 200 000 habitants et Quimper communauté en compte à peu près 100 000. Ce n'est pas une métropole qui rayonne, c'est une métropole qui siphonne. Je défends évidemment mon territoire.

Question 3 : Merci beaucoup pour la qualité de vos interventions. Un autre faux alibi doit être mentionné : celui de la proximité. A chaque fois qu'il est question de modification sur le plan territorial, on entend systématiquement parler de la proximité qui est le critère absolu. Cela sous-entend qu'il vaut mieux mal faire les choses en proximité que bien les faire avec un peu plus de distance.

La proximité aujourd'hui n'est pas la proximité d'hier. La proportion de gens qui votent dans la ville où ils vivent et travaillent est très faible aujourd'hui. Cela nous interroge d'ailleurs par rapport à la présentation de l'Allemagne tout à l'heure. A mon avis, la plus grande échelle des territoires fait que l'on a plus de chance de se retrouver dans un espace de vie et de travail commun lorsque l'on habite dans une métropole.

A l'heure d'Internet, on juge davantage la proximité par rapport à un service public disponible et accessible

sur internet plutôt qu'à la faculté de se déplacer dans une administration à une heure où elle sera ouverte et où, par chance, vous pourrez trouver un interlocuteur.

J.-L. Bœuf : Comme pour la réponse précédente, je vais donner un exemple historique et un exemple actuel.

L'exemple historique, c'est une jurisprudence du Conseil d'Etat de 1915 sur la situation du bureau postal dans la ville. C'est remonté au niveau du Conseil d'Etat. Le conseil municipal avait-il le droit de déplacer le bureau postal ? La réponse était « oui ». Le maire peut décider de l'affectation de son service public. Plus sérieusement, on voit aujourd'hui tout le débat autour des maisons de service au public, des maisons de proximité, où le mot de proximité est devenu l'alpha et l'oméga.

Il est très difficile de vous répondre sans langue de bois parce que la défense de cette proximité est l'une des essences de nos hommes politiques, malgré tous les réseaux sociaux et Internet. Pour essayer de réconcilier les deux, cette notion de proximité, quand elle est canalisée de la bonne façon, peut permettre de conduire des politiques publiques avec des moyens pour permettre cet accès haut débit. Mais j'ai bien conscience de ne pas répondre complètement à votre question.

Question 4 : Je pense que ce qui a été loupé dans la réforme territoriale, c'est de ne pas avoir travaillé avec les communes, l'échelon le plus petit qui existe sur le territoire. Faire en sorte de bien articuler les décisions de façon ascendante et descendante entre la commune, l'intercommunalité, le département, la région et l'Etat. Ça aurait peut-être permis une meilleure réflexion sur le redécoupage territorial. On a voulu supprimer les départements et, quelques jours après, on les répartissait dans les nouvelles régions. Il y avait beaucoup d'incohérences.

J.-L. Bœuf : Je vais utiliser la même méthode : l'histoire et l'actualité.

Je vais vous lire une phrase : « en raison de l'extraordinaire développement des moyens de communication, le maintien des départements me paraît d'une incroyable ineptie ». Elle date de 1911. La question de la suppression des départements agite donc la classe politique et les Français depuis très longtemps.

Posons-nous peut-être la question autrement : quelle est la raison pour laquelle le département perdure encore aujourd'hui ? Je laisse de côté les aspects partisans. La réforme ratée de 2004 était portée par un Premier ministre issu lui-même d'une présidence de région et défendant l'idée régionale. Le texte est devenu départementaliste suite aux élections qui ont fait basculer 21 régions dans la même couleur politique.

Défendre le département en disant : « nous sommes légitimes parce que nous sommes anciens », ça ne tient pas la route. Défendre le département en disant : « nous sommes légitimes parce que nous sommes l'acteur de proximité qui suit les individus fragiles de la naissance à la mort », ça ne tient pas la route non plus. Le département est obligé

de se territorialiser. La gestion des routes est l'une de ses grosses compétences mais elles pourraient être gérées par n'importe quel échelon, sans être péjorative.

On a voulu nous faire croire en 1983 qu'il y avait une certaine gradation à respecter : les écoles primaires à la commune, le collège au département, le lycée à la région et l'université à l'Etat. C'est d'un ridicule absolu. Tout le monde a connu les cités scolaires des années 1970 où ça ne marchait pas plus mal. Mes collègues ont eu un mal de chien en 2004 à répartir les compétences sur les personnels non enseignants qui font du nettoyage ou de la restauration autant dans les collèges que les lycées. Le département ne se justifie pas non plus par là.

J'ai la conviction que la suppression des départements serait un joli coup avec un coût phénoménal. Depuis 220 ans, notre pays s'est habitué à travailler avec les départements : les centrales d'achat des grandes entreprises, la poste, les numéros de sécurité sociale. Regardez l'immatriculation des véhicules. Toute la société s'est articulée autour des départements. C'est bien ou pas ? Je n'en sais rien mais pour changer de matrice, ça prend du temps.

Pour être constructif face à notre millefeuille territorial, on a proposé différents modèles sans coût supplémentaire. La loi de 2010 parlait de faire siéger le même élu dans deux enceintes différentes. Il serait aussi possible de faire siéger les présidents des intercommunalités dans les départements sans élections supplémentaires. Ils gèrent des compétences qui sont voisines : du social et des routes.

J'en profite au passage pour répondre à une question précédente sur les élus. Je n'ai moi-même été élu que pendant un bref intermède, ayant démissionné pour rejoindre ma collectivité bretonne. Je ne parle donc pas du tout en tant qu'élu. Par contre, je ne suis pas d'accord avec l'idée que diminuer le nombre d'élus coûtera moins cher. 85 % des fonctions d'élus sont exercées gratuitement. Ce qui pose problème à mon avis, c'est ce que j'appelle le quatrième tour : les syndicats intercommunaux. Les élus passent énormément de temps dans les services des collectivités à préparer les éléments de langage et courent dans tous les syndicats : d'eau, d'assainissement, de bassin versant, ... Un élu moyen dans un département moyen siège dans 40 instances. Comment voulez-vous que le moindre travail sérieux soit effectué par ces élus ? Pas besoin d'être très malin pour savoir que si vous envoyez un élu d'opposition représenter la collectivité dans le collège, ça ne va pas marcher très fort. Pour moi la vraie question est donc dans les syndicats et le fait qu'ils perdurent.

Je termine par l'intercommunalité : on est en train de réformer la carte intercommunale qui va passer de 2400 petites intercommunalités à environ 1400/1500. Il ne faut pas oublier que c'est le législateur d'hier qui l'a encouragée. En 1992, il fallait créer l'intercommunalité et il y avait les moyens financiers. Aujourd'hui la matrice est inversée, les dotations diminuent et le contribuable n'est pas très content de la fiscalité. Tout cela pour dire que la notion de découpage territorial n'est pas primordiale quand on doit diminuer la dépense publique.



Olivier Régis
Président du Forum pour
la gestion des villes

Olivier Régis est co-auteur avec Eric Giuily d'un ouvrage intitulé « Sept propositions pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial ».

Je voudrais vous adresser les salutations d'Eric Giuily, absent aujourd'hui. Il a été l'un des rédacteurs, sinon le rédacteur, des premières lois de décentralisation. Alors qu'il préparait son intervention, il m'a beaucoup parlé de la manière dont on pourrait résumer ce qui avait été notre réflexion pendant près de 24 mois.

Dans un premier temps, nous avons failli ne pas écrire ce livre. Nous avons supposé que le Président de la République et le Gouvernement allaient proposer une réforme territoriale cohérente, une vraie réforme ! Mais il n'en fut rien. En effet, on a très rapidement considéré que la volonté de réformer les territoires ne s'appuyait nullement sur la notion de bassin de vie.

Cette notion a constitué, pour Eric Giuily et moi-même, le point de départ nécessaire à nos réflexions. C'est en quelque sorte ses fondations. Par ailleurs, et en faisant un peu d'histoire, n'oublions pas que le raisonnement de l'Empire a été de constituer les limites de nos départements afin de rallier la préfecture, quelque soit l'endroit où l'on s'y trouve, sur la logique d'une journée à cheval. Cela revient aux bassins de vie !

D'ailleurs je me suis fermement insurgé quand on a vu arriver cette réforme territoriale. En exemple : j'ai constaté que le Cantal n'a aucune volonté de se voir rattaché à Chambéry ou aux Savoies. Quand on vit dans le Cantal, 80% de la population a les yeux rivés vers Brive, vers Toulouse ou vers Rodez mais pas vers Lyon, Chambéry ou Grenoble.

On s'est donc mis au travail, et on a recherché une forme de cohérence territoriale s'appuyant sur les bassins de vie. C'est-à-dire sur les flux économiques, les flux sociaux, les échanges et les capillarités. Les bassins de vie peuvent aussi exister dans la partie transfrontalière. La vie économique et sociale à Perpignan est beaucoup plus à mettre en perspective vers Barcelone que vers le nord de la France. Or selon notre lecture, cette notion n'apparaît pas dans ce projet de réforme.

Très rapidement les départements ont été mis sur la sellette. Puis ils ont été défendus pour des raisons que nous considérons comme politiques. Il ne faut pas s'y tromper : le rôle des politiques est aussi un rôle

de conservation et de préservation, un rôle conservateur plus qu'un rôle progressiste. J'insiste ! Mais on ne peut pas demander à un élu qui a siégé 30 ans à l'Assemblée départementale d'être son propre bourreau et d'autodétruire le tissu politique qu'il a mis tant de temps à construire.

La solution peut être dans le non cumul des mandats. C'est d'ailleurs l'une des propositions fortes que nous soutenons dans notre ouvrage. Le non cumul des mandats rendrait possible, aux parlementaires de 2017, cette transformation qui est plus que nécessaire à notre pays. Et je ne parle pas uniquement de la transformation des transports, mais de celle des flux économiques afin que nous puissions avoir une plus grande compétitivité.

Je partage le point de vue de Jean-Luc Bœuf sur la fusion des sphères publiques qui n'est pas toujours couronnée d'un franc succès. Les statuts de la fonction publique ne lui permettent pas aujourd'hui de fonctionner comme l'entreprise. Notamment dans son mode de regroupement puisque celle-ci peut se permettre de passer de X individus à moins. On ne peut donc pas, par simple définition, appliquer les mêmes méthodes.

Je suis rassuré de voir l'existence d'un mille feuille en Allemagne, et je comprends pourquoi il a été plus simple de le faire disparaître. Appeler sans cesse le millefeuille territorial « le millefeuille à la française », c'est par définition ne pas vouloir le faire disparaître. Qui a envie de voir la bonne couche de crème d'un millefeuille disparaître d'un coup de baguette magique ? Personne.

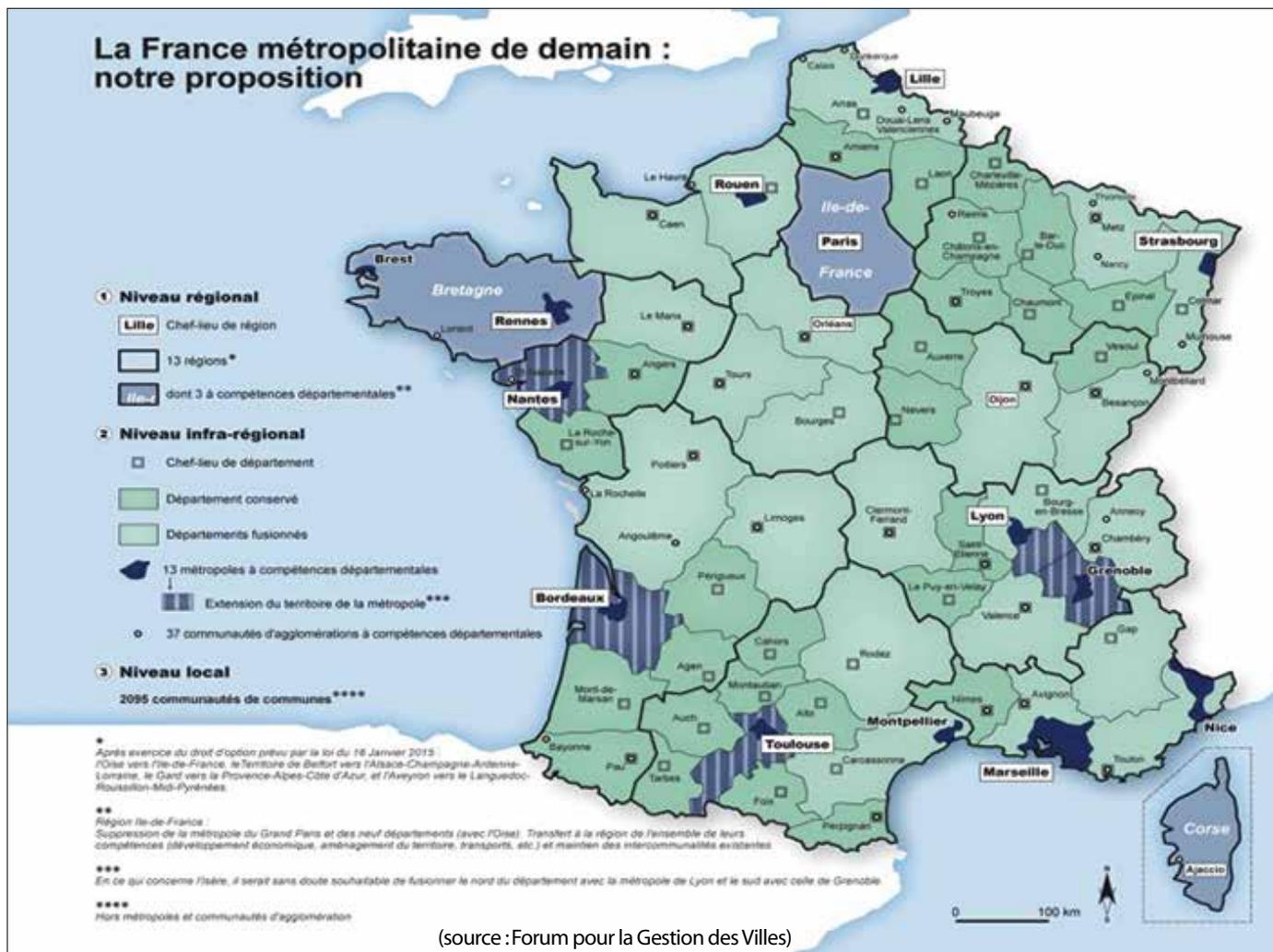
En réalité, nous sommes très attachés à cette structure administrative, à la fois centralisatrice, qui est notre marque de fabrique, et dans un même temps très peu décentralisatrice. Le passage d'une culture à l'autre est pour la France extrêmement difficile. Ce passage rend les parlementaires, les ministres, les préfets, les présidents de Conseils départementaux très réticents à l'idée de transformer. Transformer chez les autres, oui. Mais transformer chez soi, non !

Une fois qu'on a parlé du bassin de vie, la réforme territoriale ne peut réussir qu'avec au moins trois points.

- La première : avoir une **vision**. François Mitterrand avait très bien compris l'échec du référendum de 1969 du Général de Gaulle. Et il avait très bien compris qu'il fallait bien sûr avoir une vraie vision, même si cette vision est contestable.

- Deuxième facteur : avoir une **autorité**. Les lois de 1982 sont faites à la fois d'une vision et d'une autorité.

- Et puis il faut quand même un peu de **démocratie**. Les citoyens doivent se sentir partie prenante de cette réforme. Il faut donc les faire voter.



La réforme actuelle n'a ni la vision, ni l'autorité, ni la démocratie. Par définition, elle ne peut pas avoir, sauf ce qu'on appelle un assentiment mou, cet effet moteur qu'on a eu sous la Révolution, sous l'Empire mais aussi sous de Gaulle et Mitterrand. Elle ne peut pas avoir cette adhésion naturelle de la population, particulièrement dans le contexte économique actuel.

Le lien démocratique se distend entre le contribuable et l'Etat. Le lien fiscal est l'un des liens démocratiques : payer l'impôt et l'accepter, c'est être partie prenante et intégrante de la démocratie. Aujourd'hui on voit bien que le lien se distend également en termes de taux de participation et de votes vers les extrêmes. Et on ne peut pas penser que, d'un seul coup de baguette magique, une réforme territoriale « mi-cuite » va redresser la colonne vertébrale démocratique du pays. Le débat régional actuel, qui bat son plein, démontre sans appel cette fracture démocratique actuelle. Elle est liée en partie au décalage qui existe entre la vision qu'a le citoyen de sa vie quotidienne et le travail accompli par l'autorité politique.

Deuxième grande idée : il faut faire un peu d'histoire, faire des propositions et les chiffrer. Vous noterez qu'aucune réforme territoriale depuis 1982 n'a mis à plat la fiscalité locale. Je donne un exemple très simple : vous achetez un appartement ou une maison. Vous payez des frais de notaire qui représentent 6 ou 7% du montant de l'achat. Sur cette somme, 1% va au notaire, 1% à la

commune et 4% au département. Sauf à Paris qui reçoit 5% parce que c'est une ville-département.

Qu'elle soit taxe foncière, taxe d'habitation, droit de mutation ou autre, la fiscalité devient incompréhensible pour les contribuables car elle est coupée en colonnes et en tranches. Quand vous payez votre impôt, vous ne cherchez plus à trouver l'explication rationnelle de chacune des cases que vous avez sur votre feuille d'impôt.

Une réforme territoriale doit donc s'accompagner d'une réforme fiscale. Sans réforme fiscale, il n'y a pas d'adhésion des territoires, que ce soit par les élus ou par les populations.

Partant de ces constats, nous avons passé 18 mois à aller écouter et comprendre les territoires. Quand vous êtes dans le Gard, on vous explique que faire Nîmes-Marseille est plus simple que faire Nîmes-Toulouse. Quand vous êtes à Chantilly, vous regardez plus vers Roissy et Paris que vers Lille... Ceci parle facilement aux personnes spécialisées en transport.

Nous avons pu ainsi proposer dans nos cartes un certain nombre d'aménagements basés sur cet audit. Nous sommes arrivés à 13 régions. On aurait pu en faire 9 ou 10, mais on est partis du principe que la simplification actuelle de la carte régionale aurait un effet onde de choc. Nous sommes donc partis de la réforme qui

va être votée dans quelques semaines et avons travaillé sur cette base. Car la loi va permettre aux départements limitrophes de régions de voter leur rattachement à d'autres régions. Par exemple, le Gard peut demander à consulter les citoyens pour son rattachement à la grande région PACA plutôt que de rester dans la grande région Languedoc Roussillon/Midi-Pyrénées.

Ce n'est pas parfait, mais nous travaillons au moins sur ce qui a été voté et nous essayons de le rationaliser. On a donc recherché les flux qui pouvaient s'agréger de façon cohérente. On a commencé par garder les régions. Ensuite, sur le modèle des départements urbains type Lyon-Rhône qui viennent de fusionner, on a supprimé un certain nombre de départements. On compte notamment les départements urbains de la région parisienne, les départements urbains des 13 métropoles aujourd'hui existantes, et les départements ruraux qui travaillent avec d'autres, notamment en bassin de vie. Par exemple aujourd'hui, les départements de l'Aveyron, du Cantal et de la Lozère travaillent parfaitement ensemble.

Cela donne une taille critique aux départements qui peuvent mutualiser leurs moyens et rationaliser leurs dépenses. Cela permet aussi d'avoir une puissance publique plus forte avec des actions plus rationalisées.

En procédant à ce type de regroupements sur l'ensemble du territoire, et en procédant à la fusion des départements avec les grandes agglomérations, on obtient 49 départements métropolitains. On ne supprime donc pas le département. C'est le débat qui fait bondir immédiatement tous les conservateurs de toutes les couleurs politiques. Plutôt que d'entrer dans la polémique, avec Eric Giully, nous avons préféré travailler sur les bassins et sur les flux pour aboutir à la conservation des départements et la suppression d'un certain nombre de compétences. Richard Coulon et Michel Mercier nous y ont aidé.

Après on touche à la commune. Evidemment toutes les associations de petites villes de France et les maires nous sont tombés dessus en nous accusant de supprimer les communes. Ce qui n'est pas du tout le cas. De nombreuses petites communes meurent de fait, faute de moyens de fonctionnement. On peut cependant préserver le tissu associatif et bénévole de nos communes en organisant un nouveau budget communal au niveau de l'intercommunalité. Aujourd'hui, ce sont un peu plus de 2000 budgets. Si l'on raisonne sur le principe de 36 000 communes (avec 2000 budgets intercommunaux), le fonctionnement des mairies en serait le grand bénéficiaire.

Le Maire est indispensable. C'est un médiateur qui crée le lien social. Et lorsqu'il y a une difficulté, un accident, un problème sanitaire, dans le périmètre de sa commune, c'est lui qui doit prendre des décisions. Il faut lui donner, au-delà de son autorité, une traçabilité budgétaire. Pour cela nous préconisons l'élection directe des responsables de l'intercommunalité. Ceux-ci redonneront ensuite les moyens nécessaires aux

arbitres locaux, comme les arrondissements à Paris. De cette façon on rationalise le budget et on incite au maintien des dotations.

Cela a été l'une des propositions de Jacques Pélisard, reprise dans la loi NOTRe, que d'inciter au maintien des dotations pendant trois ans à toutes les communes, petites, moyennes ou grandes, qui acceptaient le principe de fusion. Je note d'ailleurs que pour cette fin d'année, il y a une accélération assez forte de petites ou moyennes communes qui délibèrent pour fusionner, l'échéance étant au 31 décembre prochain. Les élus locaux sont finalement des politiques assez empreints de bon sens puisqu'ils acceptent de perdre leur écharpe de maire et de devenir de simples adjoints. Je cite le Calvados avec 14 communes qui fusionnent. Ils acceptent le principe de perdre un peu d'autorité mais d'en regagner par le biais de l'action municipale qu'ils vont pouvoir mener ensuite en maintenant leur dotation.

On touche maintenant le sujet sensible avec les syndicats. Nous proposons, partout où cela est possible, de réduire le nombre des 13 000 syndicats intercommunaux qui sont ceux qui posent le plus problème dans la rationalisation de la gestion publique. Jean-Luc Bœuf avait raison d'insister sur ce point. C'est l'échelon le plus discret en termes de communication politique, mais c'est le plus coûteux. Il ne permet pas notamment la mutualisation des achats publics.

L'Allemagne l'a déjà fait de son côté. Si bien que la moitié des appels d'offres d'achats publics en Europe vient de France. La responsabilité en revient par ailleurs aux syndicats avant tout, et non pas aux communes. Ils sont les premiers fournisseurs de la fragmentation de l'achat public. Un achat public qui n'est pas aujourd'hui bien défini et raisonné au coût complet est un achat public coûteux pour la collectivité et pour le contribuable.

Autre proposition : on réadapte l'indemnité des élus en fonction de leurs responsabilités. Quand on est un élu d'une ville de taille importante et qu'on est contre le cumul des mandats, il est raisonnable de penser que l'on peut recevoir une indemnité conséquente pour un travail qui est beaucoup plus qu'à plein temps, du fait des astreintes et du travail durant les week-ends et les vacances.

Je précise que ce n'est pas la question du statut de l'élu qui nous pose le plus de problèmes. C'est la question de l'adéquation entre l'indemnité de l'élu et sa responsabilité. Quand la responsabilité augmente, le risque pénal augmente. Les questions d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de santé publique, de dangerosité, sont aujourd'hui au cœur des tribunaux. Il faut donc réadapter l'indemnité des élus par rapport à leur responsabilité.

Enfin, septième et dernière proposition : il faut limiter le cumul des mandats. Le nouveau code des marchés publics sortira dans quelques semaines. Pour

la première fois une obligation de non conflit d'intérêts sera demandée pour ceux qui sont récipiendaires de marchés publics. Aujourd'hui, il n'y a pas d'obligation déclarative pour un actionnaire d'une société qui recevrait de façon directe ou indirecte des marchés publics pour lesquels il a pu intervenir. Il faut donc faire entrer un maximum de déontologie et de transparence dans ce domaine.

En conclusion, notre schéma passe de 6 à 3 échelons. Notre observation part avant tout du bassin de vie et non pas de la carte administrative qui, elle, est dépassée. Si l'on respecte ces règles, on passera progressivement et sans révolution du couple commune-département, qui est le cœur historique de l'organisation française, au couple nouvelles communes-régions.

Si on rend la carte territoriale cohérente et efficiente, on résout de nombreux blocages préjudiciables pour notre pays, notamment les questions de mobilité et de transport :

- la gestion d'un collège et d'un lycée, qui sont dans le même bâtiment mais qui sont gérés par deux entités ;
- un canal Seine-Nord, qui est tellement l'enjeu d'un débat politique que l'on est en droit de se demander s'il verra le jour ;
- les délibérations votées dans les années 2000 sur le Roissy express...

On a changé d'époque depuis la DATAR et la vision de l'aménagement du territoire des années 60. Il faut également changer le modèle et la méthode, sinon on fera fausse route et on entraînera toute une génération droit dans le mur. Nous avons travaillé pour éviter cela.

Débat avec la salle

Question 1 : Vous n'avez pas parlé de la notion de pays qui existe encore et qui est beaucoup plus active que l'intercommunalité et qui était même à une époque un acteur de progrès. Or les bassins de vie ne regroupent pas forcément ces pays puisqu'ils sont liés aux populations et aux déplacements, et qu'ils s'arrêtent forcément à la frontière des départements et des régions. Les populations et les élus ne viennent pas dans les bassins de vie du voisin.

Olivier Régis : Ce que vous évoquez n'est pas tout à fait juste. Je vais vous citer un pays qui est à cheval sur deux départements, l'Allier et le Cher, le pays de Montluçon et du Cher. Il y a presque 100 communes dans ce pays. Je précise tout de même que le pays est une structure hybride avec peu de moyens et qu'il peut surmonter toutes les réformes territoriales puisqu'il s'agit en fait d'une organisation de bonne volonté. Vous pouvez vous organiser en pays sans les contraintes électives ou dotations que vous retrouvez dans les six échelons actuels. Je n'ai absolument rien contre le pays : c'est la structure la moins coûteuse et la moins problématique.

Question 2 : J'ai apprécié votre analyse. Et je ne comprends pas que l'on n'attaque pas ces problèmes de front. L' élu local dans une petite commune, il faut bien le dire, ne représente « rien du tout ». Dès qu'il a un projet, si modeste soit-il, il est obligé d'aller faire pression sur le Conseil général. En conséquence, les élus organisent des gangs à tous les niveaux. Après on s'étonne qu'au lieu de chercher les solutions, on applique des politiques mafieuses. Cela me choque et je ne comprends pas que la réforme ne pose pas ce problème en ces termes-là.

Olivier Régis : Je ne sais pas si le mot « mafieux » est approprié. C'est plutôt une notion de club. Si vous êtes maire d'une commune moyenne et que vous n'êtes pas membre du Conseil général, vos financements deviennent compliqués et, en général, ça paupérise votre territoire. Ce système est totalement dépassé. C'est pour cela que l'on a privilégié des fusions de départements afin d'éviter ces ententes et copinages. D'ailleurs le copinage est beaucoup plus diffus quand vous avez trois départements sous une même autorité. Ce n'est plus du tout possible à Lyon aujourd'hui. Les conseillers de Paris ne font pas ce type de danse entre eux. Ils reçoivent et gèrent l'intégralité de la fiscalité départementale et communale. Ce système démontre qu'on a touché notre limite.

Quand on travaille de façon raisonnée et non politicienne, on obtient de la bonne gestion locale et de l'efficacité territoriale comme vous l'avez évoqué. Il faut vraiment supprimer ce système de copinage, notamment en supprimant le cumul des mandats. Des jeunes parlementaires de trente ans sont pour le cumul parce qu'ils ont compris que, sans cumul, il n'y a pas de moyens. Aujourd'hui vous siégez dans 40 commissions avec une mission pas clairement définie. Vous avez une fiscalité pas clairement tracée. L'autorité de l'Etat est difficile à cerner avec ses deux mille milliards de dettes. Le jeune élu doit donc se débrouiller là dedans avec tout ça. Il est donc forcément pour le cumul.

Il faut donc accepter de remettre de l'ordre à tout ça afin de retrouver de la compétitivité. On pourrait ainsi préserver beaucoup d'emplois, y compris dans le secteur public.

Le trop de fonctionnaires, c'est une sorte d'épouvantail qui ne règle absolument rien. Il faut donc leur retrouver une utilité constante et leur dégager du temps pour les formidables transformations de la sphère publique. Je suis convaincu qu'il y a des sources de croissance énormes dans ce type de dossiers. C'est donc à cette nouvelle France qu'il faut réfléchir. Pour cela, il faut se débarrasser de ce vieux cadre administratif qui n'est plus cohérent. Après les grandes échéances électorales de 2017, si le non cumul des mandats s'applique vraiment, on a une petite chance que cette transformation se fasse.

Question 3 : Dans vos études, avez-vous abordé la question du comportement typiquement français du tout ou rien ?

Olivier Régis : Absolument ! Et on a même fait mieux que ça. On s'est demandé si l'on pouvait avoir, aujourd'hui en 2015, un raisonnement qui soit une loi universelle pour tous et pour toutes au même moment. L'ouverture aux nouveaux modes de transports et d'échanges rend cette notion d'universalité impossible au sens littéral du terme. D'autant que le coût du travail varie de Barcelone à Perpignan. Or avec l'Europe d'aujourd'hui vous ne pouvez plus empêcher quelqu'un de travailler de l'autre côté de la frontière.

Autre exemple : le tabac. Avec une fiscalité modulée sur le territoire, vous avez la possibilité de sauver 10 000 ou 15 000 points de vente. Mais si vous avez la même fiscalité partout en France alors qu'à Namur (en Belgique), le paquet de cigarettes est vendu moitié moins cher, vous n'allez pas continuer à acheter vos cigarettes à Lille. Cette notion d'universalité, ce tout ou rien, est très difficile. Depuis le code Napoléon, et depuis que nous raisonnons sur le territoire français en égalité pure, on a beaucoup de mal à gérer l'égalité quand la fiscalité ou le coût du travail est différent à 20 km au delà de la frontière.

La défense d'un grand territoire comme la France passe forcément par des compromis. Il faut une forme de démocratie locale où on ne regarde pas tout le temps de façon verticale. Donc la vision napoléonienne ou révolutionnaire, du tout ou rien, n'est plus adaptée aujourd'hui au cadre européen.

Question 4 : Je voudrais remercier les intervenants d'avoir parlé de la polarisation de l'espace,

aussi bien avec le modèle de Christaller qu'avec les bassins de vie. On voit très bien la polarisation à différentes échelles mais on pourrait aussi parler des bassins d'emploi.

Ceci dit, j'ai lu récemment une critique virulente contre les bassins de vie, considérés par l'auteur comme ringards. Selon lui, avec Internet, la vie se limite à des écrans et on n'a donc plus besoin de la boîte aux lettres. Je voudrais connaître votre sentiment sur ce point. D'autre part il me semble que si M. Hollande s'était intéressé à la carte de polarisation du territoire français, il ne se serait pas livré à des découpages hasardeux, des découpages qui sont à mon avis des découpages politiques, et qui sous peu deviendront une usine à gaz.

Enfin, vous avez parlé de l'Oise. Le sud de l'Oise est polarisé par l'île de France et le nord par la Picardie. L'agglomération réelle de Paris mange la moitié de l'Oise. Donc, à mon avis, il faut absolument imposer le respect des flux de populations pour un découpage.

Olivier Régis : Je pense que le côté ringard cité par certains auteurs n'a pas de sens : la ringardise, c'est de ne plus comprendre son temps. Derrière le bassin de vie se cache un mot très important qui est « l'harmonie ». C'est-à-dire la qualité de vie à la condition que l'on accepte le flux du bassin de vie.

Je prolonge votre exemple. Dans les villes du nord de l'Oise, le foncier bâti ancien de bonne qualité doit tourner autour de 800 à 1200 euros du mètre carré. Ce n'est même pas le prix de la construction. Roissy, Soissons, Amiens, Château-Thierry, toutes ces villes sont connectables et les axes de circulation permettraient à une population qui s'entasse en Ile-de-France surpeuplée de pouvoir habiter à moins d'une heure de la région. Derrière le bassin de vie se cache les problématiques de qualité de vie et inévitablement des infrastructures publiques. La clé pour les résoudre, c'est le transport. Ce n'est pas forcément un choix. C'est d'ailleurs très souvent lié au pouvoir d'achat. Alors que si vous passez la frontière des départements franciliens, vous trouvez une qualité de vie qui ressemble aux zones vertes allemandes. On peut donc décliner tout cet environnement : bassin de vie, qualité de vie, bien-être, connexions, transports et rationalisation pollueur-payeur. Et tout se connecte avec le bassin de vie.

Deuxième partie : La réforme territoriale et l'organisation des transports



François Poupard
Directeur général de la DGITM

Bonjour à tous. Je vais présenter quelques petits flashes pour ouvrir le débat et répondre à vos questions. Nous vivons une époque de grand changement législatif avec la loi sur l'organisation des territoires, la loi sur les métropoles, les régions nommées chef de file de la mobilité, de nouveaux Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT). Bref, nous disposons de toute une série d'outils qu'il faudra s'approprier.

Beaucoup de questions restent en suspens. Il est difficile de les trancher aujourd'hui à quelques encablures des élections régionales. Ces débats devront être repris avec les nouveaux exécutifs régionaux. Ce sont toutes les questions d'articulation entre les autorités organisatrices régionales et les autorités organisatrices urbaines. Il y aura également des problématiques fiscales sur ces sujets. L'arsenal législatif et réglementaire est en grande partie en place. Ces textes sont pour beaucoup de la « soft law ». Ils fixent les modalités contractuelles et organisationnelles dont les collectivités territoriales pourront se saisir afin de mettre en œuvre ces articulations dans le futur.

Un petit flash sur le ferroviaire et d'abord sur les TET. Le gouvernement a mis en place une mission menée par le préfet Philizot qui a entamé, auprès des différentes régions et autorités organisatrices, toute une phase d'écoute sur l'avenir des TET. Cette mission se poursuivra après les échéances électorales et se terminera au mois de mars ou avril. Nous sommes dans une période d'attente car l'organisation des TET ne peut pas se faire sans une articulation entre les TET et les TER. Or l'organisation des TER dans les régions fusionnées va devoir être repensée pour d'adapter à la réforme territoriale.

Il faudra donc articuler les TET avec ces nouvelles régions et redéfinir l'offre dans la perspective du rapport du député Philippe Duron remis l'été dernier au gouvernement. A savoir clarifier la mission des TET avec des modalités d'orientation fixées à la SNCF par l'autorité organisatrice nationale. Un train comme le Cévenol n'aura pas la même vocation que le Paris-

Cherbourg. Il y aura des modalités contractuelles et des niveaux de subventions différents. Nous allons donc être amenés à mieux spécifier les TET qui étaient jusqu'à présent la « chose restante » entre les TER et les TGV.

L'objectif de cette mission est donc d'attendre l'installation des régions pour définir l'offre Intercités vis-à-vis de la nouvelle offre régionale, quand les exécutifs auront précisé leurs intentions.

Sur les TET, il y a également la question du matériel roulant. Le ministre des transports souhaite budgéter dès l'année 2016 un montant d'un milliard et demi pour de nouveaux matériels. Un tel marché s'échelonnera dans le temps. Nous aurons à faire des choix en termes de qualité et de performance (vitesse, fréquence des dessertes, type de voie empruntée) qui ne sont pas encore tranchés aujourd'hui.

La deuxième problématique est juridique. Il y a un marché avec une tranche conditionnelle prête à être activée mais pour un certain type de train. Donc si l'on veut changer de type de train, il y aura des contraintes juridiques en matière d'achat public car on ne peut pas faire tout ce qu'on veut avec les marchés publics.

Les changements concernent également les autocars. Je pense évidemment à la loi Macron sur la croissance et l'activité, qui libéralise le transport intérieur par autocar. Nous sommes en train d'élaborer l'ordonnance qui va fixer l'utilisation des gares. Il faut faire en sorte que les autocars privés soient connectés avec le transport public, mais les autocars libéralisés ont vocation à s'arrêter où les autocaristes le veulent. Il faut trouver le juste milieu entre la liberté des autocaristes et la nécessité pour les voyageurs de passer d'un mode à l'autre. L'offre de ces lignes d'autocars va mettre du temps à s'ajuster et chercher la demande. Il faudra aussi travailler avec les collectivités qui suivent de très près le développement des pôles de gares ferroviaires, et évidemment la SNCF qui possède des gares ferroviaires et des gares routières. On a là un système assez complexe, évolutif dans le temps, qu'il va falloir régler au mieux par cette ordonnance en cours d'établissement.

Je vais parler aussi des autobus. La loi sur la transition énergétique prévoit la mise en place de bus propres aux horizons 2020-2025. Un décret est en cours d'aboutissement sur la définition d'un bus propre. Il s'agit d'être pragmatique car cette définition varie si l'on est dans un département comme

le Cantal ou la Lozère ou au centre de l'Île-de-France. Le trafic et la circulation ne sont pas les mêmes, tout comme la disposition des réseaux de carburants alternatifs. L'idée de ce décret est d'adapter la contrainte au contexte. Le décret sera évolutif dans le temps puisque les énergies alternatives sont amenées à évoluer.

Un flash à présent sur l'ouverture à la concurrence. Le conseil européen a fixé un texte qui va être mis en discussion dans le trilogue (Commission, Parlement et Conseil). C'est un texte de compromis entre les différents états. La France était au départ assez protectionniste en matière de concurrence. La tendance s'est ensuite inversée avec les pays de l'Est qui ont repris cette posture protectionniste face à leurs voisins européens puissants au niveau ferroviaire, comme l'Allemagne ou la Russie.

Le texte prévoit l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire pour 2020 (services commerciaux) et 2026 (services publics). Dans le cas des délégations de service public, l'ouverture à la concurrence devra être décidée conjointement entre l'Etat et l'autorité organisatrice. Les pays peuvent décider l'ouverture avant 2026 s'ils le souhaitent. Les contrats en cours pourront s'achever après 2026 mais on s'appuiera sur la jurisprudence européenne : un contrat passé le 20 juin ou le 30 décembre 2025 ne passera pas outre l'obligation d'ouverture à la concurrence puisque la Cour de justice vérifie si l'on a dépassé la moitié du contrat qui est de 10 ans en moyenne.

Un petit mot sur les tarifs. Un décret est en cours de finalisation au Conseil d'Etat sur la libéralisation tarifaire par les Régions. Ce texte d'application de la réforme ferroviaire était attendu. Il permettra aux Régions d'ajuster les tarifs de leurs services publics de transport ferroviaire et de faire d'elles des autorités organisatrices de plein exercice de ce point de vue.

Un flash également sur les autoroutes. Une grande négociation nous a occupé tout le premier semestre 2015. Elle s'est conclue le 9 avril dernier par un accord entre l'Etat et les sociétés concessionnaires. L'accord comprend la mise en application du plan de relance autoroutier qui a été discuté avec la commission de Bruxelles puis approuvé il y a un an. C'est un plan d'investissement d'un peu plus de trois milliards d'euros. Ce sont des investissements légers d'ajustement sur le réseau existant. Ce sera financé par un prolongement des concessions de deux à quatre ans selon les cas.

L'accord comprend également un resserrement considérable des contrats par des décrets parus en septembre dernier. Ils imposent désormais aux concessionnaires de respecter une trajectoire de péage. En cas de dépassement, ils doivent rétrocéder leur plus-value en baisse ou en gel des péages ou en diminution de durée. Ce sont des clauses nouvelles pour les gros contrats historiques de concessions autoroutières.

Il y a aussi évidemment la création de l'ARAFER qui étend les compétences de l'ARAF au domaine autoroutier. Cette autorité indépendante contrôlera d'une part la mise en concurrence des marchés au delà de 500 000 euros et d'autre part l'équilibre des avenants pour éviter les accords entre le concédant et le concessionnaire sur des trajectoires ou des distances de péage disproportionnées par rapport aux investissements consentis. C'est un point important qui répond au désir de transparence des parlementaires. Par ailleurs, le secteur des sociétés concessionnaires a versé un milliard d'euros qui sera rétrocédé à l'AFITF pour entretenir le réseau national non concédé.

Un mot à présent sur la réforme ferroviaire. Le nouveau groupe et les EPIC ont été mis en place en juillet dernier. Tout reste à faire, en particulier convenir entre l'Etat et le groupe ferroviaire de contrats d'objectifs et de performance. Ces contrats seront l'incarnation de ce que demande l'Etat à l'opérateur ferroviaire historique, à la fois en termes de respect de l'indépendance des fonctions essentielles mais aussi de politique de service public demandée à SNCF Mobilité. Il faudra aussi trouver un compromis entre ce que l'Etat demande à l'entreprise et ce que l'Etat permet à l'entreprise d'exercer en matière de liberté commerciale, une grande partie des activités de la SNCF ayant vocation à s'ouvrir à la concurrence.

Un tout petit mot sur le budget 2016 qui est en discussion actuellement au Parlement. Le budget transport est en très légère croissance. Il va falloir maintenant répartir ces lignes de crédit en particulier au sein de l'AFITF. Tout cela sera soumis au conseil d'administration de l'AFITF en décembre prochain.

Un tout dernier mot sur le fret qui a marqué l'année 2015. Une série de conférences ont été mises en place sur le fret ferroviaire, le fret fluvial et la logistique. L'idée est de mettre en place des nouveaux modes de coopération et de régulation pour que la politique de transport de marchandises réponde à des critères d'économie, d'efficacité, de développement durable mais aussi de veille concurrentielle.

Voilà un tableau très rapide et forcément incomplet mais je suis à votre disposition pour en discuter.

Bruno Gazeau : Merci M. Poupard pour ce panorama très complet. Deux petits mots juste avant le premier débat. Vous avez une concertation en cours sur les gares. La FNAUT aimerait bien y être associée. Or pour l'instant, elle ne l'est pas, alors qu'elle représente les usagers. Deuxièmement, j'attire votre attention sur les questions de propreté énergétique. Nous sommes attentifs à ce que la propreté ne se fasse pas au détriment de la réduction de l'offre qui viendrait cruellement pénaliser les voyageurs. Il faudrait un tempo qui permette aux collectivités de gérer cela dans un temps intelligent sans que l'on paye le prix de la propreté par une réduction de l'offre.

Table ronde : Transports et transfert des compétences



Robert Viennet
Rédacteur en chef du magazine
Transport Public

Robert Viennet : Bonjour, je vous présente rapidement les intervenants : Jean-Pierre Farandou, président de l'UTP ; Michel Seyt, président de la FNTV ; Pierre Reboud, directeur général de la RTM et Charles-Eric Lemaignan, vice-président du GART et président de l'AdCF.

Faute de temps, nous allons partir tout de suite sur le vif du sujet. La loi MAPTAM et la loi NOTRE vont profondément modifier le paysage régional. Quels seront les bénéfices de cette réforme pour les territoires et surtout pour les citoyens et leur vie quotidienne, puisque nous sommes devant une assemblée d'usagers. Je passe la parole à M. Lemaignan.

Charles-Eric Lemaignan : Qu'est ce que cela va changer ? D'abord une clarification évidente dans le domaine du transport public. Jusqu'à présent il y avait trois acteurs avec des autorités organisatrices de second rang. Désormais il y aura simplement deux acteurs.

Premier acteur : la région. Elle sera chargée de la coordination générale dans le cadre du schéma régional d'intermodalité - désormais intégré au schéma régional d'aménagement du territoire - et du TER. La région sera aussi chargée de l'interurbain, à compter du 1er janvier 2017, et des transports scolaires, à compter du 1er septembre 2017.

Deuxième acteur, les autorités organisatrices de mobilité. Ce sont principalement les intercommunalités qui vont s'occuper du transport urbain et souvent du transport scolaire dans leur ressort territorial.

Il reste une difficulté. La loi NOTRE a modifié la loi MAPTAM. On avait un schéma régional d'intermodalité qui était approuvé par le préfet avec l'aval des départements et des autorités organisatrices (au moins celles représentant la moitié de la population). Il y avait donc une collaboration obligée entre les acteurs. Dans le nouveau schéma, la collaboration n'exige pas d'approbation en bonne et due forme des autorités organisatrices. Une ordonnance doit préciser un peu les choses mais on ne connaît pas pour l'instant les modalités d'élaboration de la partie mobilité du schéma régional d'aménagement du territoire. Il y aura sûrement une grande simplification du fait de la réduction du nombre d'acteurs.



Charles-Eric Lemaignan
Vice-président du GART
Président de l'AdCF

Robert Viennet : Merci M. Lemaignan. Je passe la parole à M. Farandou pour les opérateurs. Qu'est-ce que la réforme peut apporter aux citoyens selon vous ?



Jean-Pierre Farandou
Président de l'UTP

Jean-Pierre Farandou : Je pense que cela peut apporter la fin de la guerre des modes. On a souvent opposé le transport ferroviaire au transport routier de manière un peu simpliste. Dans cette opposition parfois caricaturale, la région faisait du train et le département faisait du car. Ceci au point d'arriver régulièrement à des doublons entre lignes de car et lignes de train, et à des tarifications déséquilibrées. Au delà de la simplification de l'organisation, cela permettra aux élus en charge de la mobilité de définir les modes les plus pertinents pour leur territoire dans l'intérêt général.

On peut également pointer des idées de bon sens. Le TER va à coup sûr prendre une dimension de RER autour des grandes métropoles. La place du train va retrouver toute sa force en accédant au centre des grandes villes en évitant la congestion routière des banlieues. Dans les régions fusionnantes, la vocation « Intercités » du train sera très forte entre les grandes métropoles qui vont se rassembler.

On regardera avec beaucoup d'intérêt comment ces nouvelles régions dotées de leurs nouvelles compétences vont appréhender les solutions routières. Le car retrouve actuellement une deuxième jeunesse. La loi Macron lui a redonné psychologiquement le statut de transport moderne avec des services. Ce sont beaucoup d'opportunités qui s'ouvrent pour les professionnels du secteur.

A l'évidence, les transports et la mobilité seront une des compétences les plus utilisées par ces nouveaux territoires. Cela avait déjà été le cas avec la réforme des TER qui fut mise en place presque en même temps que les régions. A l'époque, les régions françaises s'étaient emparées de leur compétence transport pour cristalliser leur rapport aux citoyens. A coup sûr, les nouvelles régions feront de même avec ces nouvelles compétences en mobilité pour apporter les services que demandent les usagers de leur territoires.

Cette réforme qui donne aux régions le rôle de chef de file sur l'ensemble des politiques de mobilité me paraît aller dans le bon sens. Les entreprises, qu'elles soient urbaines, interurbaines, ferroviaires ou routières sauront proposer des réponses aux politiques de transports qui vont être modernisées à l'occasion de la réforme.

Robert Viennet : Merci. Je continue le tour de table avec M. Reboud, directeur général de la RTM. Marseille va être un cas particulier avec une métropole presque aussi grande que le département, tout comme l'agglomération de Lyon. Dans un tel cas, la réforme ne va pas changer grand-chose puisque la région sera amputée de cette compétence transport à part pour le ferroviaire.



Pierre Reboud
Directeur général de la RTM

Pierre Reboud : Si, ça changera beaucoup de choses. Pas tant avec la région qui aura la charge du schéma global mais peu d'influence sur l'agglomération de Marseille en dehors du ferroviaire. Je pense que cela aura de gros avantages. Tout d'abord, nous n'auront plus que deux autorités organisatrices (la région et la métropole) qui auront à négocier au lieu de huit (le département et les intercommunalités). Cela facilitera grandement la cohérence. Les contradictions entre intercommunalités tendront à disparaître. Les tarifications seront plus aisément gérées au niveau de la métropole et le dialogue, uniquement avec la région, sur ces questions essentielles sera plus facile.

Il restera la question de l'arbitrage entre les modes ferroviaire et routier comme l'a évoqué M. Farandou. Ces deux modes sont indispensables dans un secteur urbanisé et industrialisé. Les arbitrages seront sans doute délicats du fait des difficultés budgétaires actuelles, mais cela fait partie d'une vie politique normale.

Dans le cas des métropoles, nous aurons aussi la question ponctuelle des pôles d'échanges qui sont un enjeu important pour le transport. A mon sens et après négociation, ces pôles deviendront métropolitains, sauf pour ceux qui font la jonction avec le ferroviaire et d'autres réseaux, où la région et la SNCF auront toute leur part.

Robert Viennet : Merci. M. Seyt, vous représentez les autocaristes. Les régions vont reprendre l'intégralité des compétences des départements pour le transport scolaire et interurbain. Je prends l'exemple des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées qui vont fusionner et rassembler 13 départements. Cela fait beaucoup d'autocaristes et de contrats différents à gérer. Craignez-vous ce genre d'organisation avec une tête beaucoup plus éloignée de la préoccupation quotidienne ?



Michel Seyt
Président de la FNTV

Michel Seyt : D'une part nous ne craignons pas du tout que cette compétence soit attribuée aux régions. Au contraire, notre fédération le réclamait depuis quelques années. Comment peut-on efficacement envisager une politique de mobilité avec des compétences éparpillées ? Cette réforme va donc dans le bon sens.

Les entreprises françaises qui exploitent des services en délégation de service public sont rompues à ce genre d'exercice. Que l'autorité soit départementale ou régionale ne va pas beaucoup changer leur fonctionnement. Sauf peut être à appréhender des problématiques locales qui pourraient concerner une entreprise ou un bassin particulier.

Aujourd'hui, nos fédérations régionales constatent plutôt que certains conseils départementaux sont réticents à céder leur compétence transport notamment en matière scolaire. Le transport scolaire représente pourtant le plus gros du budget transport et on peut difficilement le dissocier de l'organisation régionale et des délégations de service public qui intègrent une partie de transport scolaire.

Un petit mot sur les services d'autocars librement organisés, dit « autocars Macron ». La France ne pouvait pas éviter plus longtemps la mise en œuvre de ces lignes nationales puisque c'est déjà le cas dans pratiquement tous nos pays voisins. Il faut rester serein sur ce sujet. Les opérateurs ne seront pas si nombreux qu'on pouvait l'imaginer. Le déploiement va être progressif et va s'adapter à ce marché qui existe réellement. Il va se réguler dans les douze mois qui viennent.

Robert Viennet : Je vous demanderai un petit complément. Cette réforme va dans le sens d'une simplification donc probablement vers une réduction des services, notamment en dédoublonnant certaines lignes. Est-ce un phénomène qui inquiète les autocaristes ?

Michel Seyt : On a évoqué tout à l'heure que la réduction des budgets des collectivités va forcément entraîner les élus à réfléchir et à supprimer des lignes en doublons. Ce n'est pas pour nous un sujet d'inquiétude, bien au contraire, car plus la mobilité sera rationalisée mieux les autocaristes se porteront.

Robert Viennet : Merci M. Seyt. Les régions vont maintenant piloter et organiser le Schéma Régional d'Intermodalité (SRI) en collaboration avec les agglomé-

érations mais aussi avec les départements. On retire donc aux départements la compétence transport mais on les intègre dans l'organisation du SRI. Cela ne va-t-il pas poser problème, M. Lemaignan ?

Charles-Eric Lemaignan : Je ne suis pas le porteparole de l'ARF ou de l'ADF, mais je vous rappellerai les dates de prise de compétence : 1er janvier 2017 pour l'interurbain et 1er septembre 2017 pour le scolaire.

L'interurbain ne pose pas de problème. Il ne s'agit pas de baisser l'offre mais de la rendre cohérente. Certaines régions, dans le cadre de l'offre TER, avaient déjà des lignes de car. Il était aberrant que les liaisons entre pôles urbains soient gérées par deux opérateurs qui ne discutaient pas suffisamment entre eux.

Les départements ne se sont pas beaucoup battus pour conserver l'interurbain. En revanche, ils ont défendu leur compétence en transport scolaire. Leur argument compréhensible est qu'il s'agit de pure proximité. Le département le sous-traite souvent à des autorités organisatrices de second rang (syndicats à vocation unique ou multiples, voire communes). Est-ce qu'une région comme l'Aquitaine qui va avoir la taille de l'Autriche pourra gérer le transport scolaire de proximité ?

Les régions auront trois possibilités. Soit elles font le choix de le gérer en direct, soit elles le sous-traitent aux départements, mais ça ne va pas améliorer la situation, soit elles le sous-traitent à des syndicats ou des intercommunalités. Elles peuvent aussi faire un mélange des trois possibilités.

L'ADF demande avec le GART qu'il soit possible de faciliter la subdélégation. La réforme actuelle ne prévoit pas des autorités organisatrices de troisième rang. Je pense qu'il faudrait pouvoir le tolérer au moins de manière transitoire. Ça ne poserait pas d'énormes problèmes.

Je voudrais aussi évoquer les TET. Avec les nouvelles grandes régions, certains TET deviendront de fait des TER. L'Etat pourrait avoir la tentation de faire reprendre ces lignes par la région. Auront-elles les moyens de les supporter ? Les compensations financières fournies par l'Etat durent rarement plus de deux ou trois ans.

Enfin la réduction du nombre d'acteurs est vraiment un plus. Le nouveau terme « Autorité Organisatrice de Mobilité » est éloquent : il s'agit de permettre aux citoyens de se déplacer grâce au service public. Peu importe l'outil qui peut être le rail, la route ou le vélo à condition de gérer au mieux l'intermodalité. L'enjeu de la concertation entre les régions et les intercommunalités résidera dans l'intermodalité et la billettique. Ce seront des sujets majeurs dès l'année 2016. La période de transition sera utile pour s'adapter sur les 18 prochains mois.

Robert Viennet : A propos de la gestion de l'intermodalité, les pôles d'échange sont un point important du schéma des transports en France mais ils restent négligés, à part dans l'urbain. On l'évoque beaucoup suite au lancement des lignes d'autocar nationales mais le problème existait déjà dans le transport régulier. M. Farandou, pensez-vous que l'on peut progresser dans ce domaine ?

Jean-Pierre Farandou : Les gares routières n'ont pas de cadre très précis. Ce sont les grandes oubliées de la LOTI. Il y en a toute une gamme : de la simple halte pour desservir les autocars en sécurité jusqu'au pôle d'échange multimodal sophistiqué. La gare routière, comme toute gare, doit faire partie du service global de déplacement, de même que l'accès à ces gares. Il n'y a pas de bon déplacement sans bonne gare. L'utilisateur n'a aucun intérêt à arriver dans un no man's land insécurisé ou non éclairé. La qualité doit rester suffisante.

Il faudra donc investir pour l'aménagement de ces gares mais qui va les financer ? La finance publique est déjà très sollicitée. Le principe le plus sain me semble être le toucher de gare avec une gouvernance adaptée. Les transporteurs routiers utilisant une gare routière doivent pouvoir la financer en partie selon une régulation qui reste à construire. Il y a un champ de politique publique important. Il faudra associer les collectivités concernées notamment la région. C'est bien à travers le schéma directeur que ces gares doivent être organisées. Il y a encore du travail car ce sujet reste à creuser.

Robert Viennet : Merci. M. Reboud, vous vouliez ajouter quelque chose sur les gares routières ?

Pierre Reboud : Trois sujets vont considérablement se simplifier : les pôles d'échanges (gares routières), la billettique et l'information voyageur. On va passer de la concurrence entre autorités organisatrices, avec toutes les incohérences que cela produisait, à deux autorités voire quasiment une dans le cas des grandes agglomérations. Les décisions sur ces trois sujets essentiels seront donc nettement moins parasitées.

Robert Viennet : Merci. On n'a pas abordé l'aspect financier dans la loi. Le sujet préoccupe pourtant beaucoup les collectivités locales. Comment garder une capacité financière suffisante pour développer les transports publics dans ce pays ? Est-ce qu'un Versement Transport étendu ou l'utilisation plus importante du Versement Transport Additionnel serait la solution ?

Charles-Eric Lemaignan : C'est un débat qui peut être sans fin. On aura de moins en moins d'argent public à long terme. Dans le transport public urbain, le Retour sur Dépenses est de 30 % voire 20 % si l'on intègre les investissements. L'utilisateur ne paye donc que 20 % du coût du transport. On est tous d'accord, y compris la FNAUT, que la gratuité n'est pas une bonne idée et qu'il vaut mieux travailler sur l'offre que sur le prix.

Le transport est le seul service public qui ait augmenté moins que l'inflation sur douze ans. On peut rationaliser l'offre pour éviter les transports peu remplis et l'excès de dessertes. On a aussi les politiques de transfert modal où l'on concentre l'offre sur des lignes fortes. L'objectif reste d'inciter les usagers à laisser leur voiture pour un transport public plus rapide.

La rationalisation de l'offre passe aussi par des choix de modes pertinents adaptés au contexte, sachant qu'un car coûte six à huit fois moins cher au kilomètre produit qu'un train. Il faudra être très pragmatique et organiser des conférences des territoires incluant la FNAUT pour poser la question des outils pertinents pour chaque lieu. Il est impossible de miser sur un seul mode pour pouvoir optimiser les coûts.

Robert Viennet : Je voudrais qu'on aborde la question du changement de dénomination des périmètres de transport urbain en ressort territorial de l'autorité organisatrice de la mobilité. Cela signifie que sur le territoire d'une agglomération, il pourra y avoir à la fois du transport urbain et du transport interurbain. M. Lemaignan ?

Charles-Eric Lemaignan : Cela se faisait déjà. Le changement de dénomination est essentiellement une question de convention collective. Cela évite d'utiliser systématiquement la convention collective du transport urbain qui est plus avantageuse que celle du transport non urbain. Avec l'extension des Périmètres de Transport Urbain (PTU), on risquait de surcharger leur fonctionnement. C'est une question d'économie pour les autorités organisatrices.

Robert Viennet : Et pour les opérateurs, M. Farandou ?

Jean-Pierre Farandou : L'UTP gère la convention collective du transport urbain et la FNTV gère celle du transport interurbain. Cela a du sens car la nature des dessertes n'est pas la même. A l'occasion de cette réforme, on a tenu à préserver ces deux conventions qui fonctionnent. C'est une mesure de prudence pour ne pas nuire au coût du transport collectif.

Je voudrais revenir les politiques de mobilité. Quand j'aurai à voter aux prochaines élections régionales en tant que citoyen, je vais apprécier la politique de mobilité qu'aura conduite la région en termes d'offre et de tarifs. Donner la compétence transport aux régions de manière claire et lisible est très sain sur un plan démocratique. Jusqu'à présent l'éclatement des responsabilités autour de la mobilité rendait cette opinion beaucoup plus complexe. La tarification intermodale, la billettique, le service digital et toutes ces autres questions complexes sont confiées à la région en tant que chef de file du transport. Ainsi, prendre les transports en commun dans un territoire régional deviendra fluide.

Pour autant cette loi territoriale ne va pas tout résoudre, notamment la question du financement. Il faut rester lucide et apprécier les avancées de cette loi en étant conscient de ses limites.

Robert Viennet : M. Seyt, la nouvelle dénomination du ressort territorial a un impact sur le transport interurbain qui va pouvoir bénéficier du Versement Transport.

Michel Seyt : Tout à fait. Jusqu'à présent, les activités interurbaines échappaient à ce financement. On est maintenant dans une vision plus large et intermodale. Mais je reste inquiet sur le calendrier qui suivra les élections régionales. Il faut travailler sur la mise en œuvre de ces compétences pour qu'elles soient le plus efficaces possible très rapidement.

Robert Viennet : Justement, la réussite de cette réforme dépendra des exécutifs en place dans les régions. Face à cette augmentation de responsabilités, les régions pourraient se défausser en ayant recours à des subdélégations. On pense notamment au transport scolaire. Est-ce que rien ne bougera si les régions n'agissent pas, ou bien la loi parviendra-t-elle à les contraindre ?

Charles-Eric Lemaignan : Je ne partage pas votre point de vue. La réforme implique les régions et les autorités organisatrices de transport urbain. Dans mon agglomération d'Orléans, je transporte presque autant de voyageurs que la région sur l'ensemble de son périmètre. Même si, bien sûr, la région leur fait parcourir plus de kilomètres. Le coût est de 90 millions d'euros pour mon agglomération et de 155 millions d'euros pour la région. Les autorités organisatrices de transports urbains gèrent des sommes considérables. Ce sera donc un jeu à plusieurs acteurs : l'urbain et le régional. On ne peut pas différencier les deux.

Par ailleurs, sur ma région Centre, 60 % des voyageurs TER sont concentrés sur deux lignes seulement alors que la région en compte une trentaine. Paris-Chartres-Nogent forme 40 % du nombre total de voyageurs, et Orléans Tours en rassemble 20 %. Un travail commun des acteurs est donc indispensable. La région est obligée de travailler en étroite osmose avec les autorités organisatrices de mobilité. Cette collaboration ne doit pas échouer sous peine d'échec collectif.

Robert Viennet : Pour conclure, M. Farandou, êtes-vous optimiste quant au devenir des transports publics dans cette configuration ?

Jean-Pierre Farandou : Devant les enjeux de la mobilité, j'ai confiance dans les élus et les techniciens qui les accompagnent pour trouver les meilleures solutions. J'ai également confiance dans les opérateurs et les associations d'usagers. Beaucoup de travail nous attend cependant car les points de départ sont complexes.

Les grandes régions mises en place vont récupérer des situations très hétérogènes. En terme de tarification, certaines régions actuelles sont à 1 euro ou 3 ou 4 euros par jour. Les conditions d'accès aux tarifs réduits et aux tarifs sociaux ne vont pas être les mêmes d'un territoire à l'autre. Les grandes régions vont récupérer également des marchés et des contrats différents. Il faudra donc une politique forte et un grand travail d'ingénierie contractuelle et technique, mais je suis persuadé que la volonté est là. C'est une opportunité pour refonder les politiques de mobilité dans notre pays et de tirer le meilleur de ce qui à déjà été fait par les régions, les départements et les agglomérations.

Robert Viennet : M. Reboud, en conclusion également, êtes-vous optimiste face aux enjeux qui attendent l'agglomération de Marseille ?

Pierre Rebout : La métropole est un élément de simplification pour son territoire. L'articulation avec la Région entre politiciens et techniciens de bon niveau devrait rendre les négociations assez simples.

Robert Viennet : M. Seyt, pour conclure ?

Michel Seyt : Les élus et les différents acteurs de la mobilité devront réunir deux qualités essentielles. La première est la détermination que l'on a déjà abordée précédemment. La seconde est l'abnégation dont les conseils départementaux devront faire preuve pour collaborer en vue de transférer des politiques de transport disparates aux régions. La tâche est grande mais c'est une formidable occasion pour notre pays de réorganiser la mobilité dans notre pays et je souhaite que l'on soit à la hauteur.

Table ronde : TER, Intercités et redécoupage régional



David Herrgott
Consultant du secteur ferroviaire
et fondateur de Webtrains

Bruno Gazeau : Les questions régionales vont être abordées dans cette deuxième table-ronde. On va commencer par l'intervention de l'ARAF, devenue ARAFER, dont la représentante va nous dire comment cet organisme ambitionne de se mettre en place et sur quels critères il va arbitrer les difficultés et contradictions entre l'open access et la délégation de service public. Ce deuxième débat va être animé par David Herrgott, consultant du secteur ferroviaire et fondateur de Webtrains.

David Herrgott : Nous allons nous intéresser aux TER, aux Intercités et aux conséquences du redécoupage territorial. Comme l'a rappelé Bruno Gazeau ce matin, nous avons vu se succéder depuis un an de multiples lois thématiques : la loi sur la réforme du système ferroviaire, la loi Macron sur la libéralisation du transport par autocar, la loi sur la transition énergétique, les lois territoriales (NOTRe et MAPTAM)... Cet ensemble législatif bouleverse l'organisation de la mobilité, il faut remonter à la LOTI de 1982 pour observer un tel changement.

Nous allons parler de services TET et TER, en profitant de l'expérience d'Anne Yvrande-Billon, vice-présidente de l'ARAFER, de Jacques Auxiette, président du Conseil régional des Pays de la Loire et président de la commission infrastructures et trans-

ports de l'Association des Régions de France, de Jean Ghedira, directeur de SNCF-Intercités, de Jean Lenoir, vice-président de la FNAUT, et de Jérôme Nanty, secrétaire général du groupe Transdev.

Nous allons nous intéresser, dans un premier temps, aux définitions et aux interfaces qu'il peut y avoir entre services TER et TET, dans la lignée des interrogations des études qui ont été commandées par le législateur sur ce sujet. Je salue à ce propos la présence de M. Philippe Duron, auteur du rapport à venir sur les Trains d'Équilibre du Territoire.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, je vous propose de passer la parole à Anne Yvrande-Billon, vice-présidente de la jeune ARAFER. Je vais la laisser présenter et identifier le rôle de cette autorité vis-à-vis des autorités organisatrices pour la régulation des services TER et Intercités.

Anne Yvrande-Billon : L'ARAFER est effectivement jeune dans sa composante routière puisqu'il s'agit de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. La composante ferroviaire existe depuis 2010, mais la mission de régulation de certains segments du marché du transport régulier par autocar date du 15 octobre 2015. En prime, aujourd'hui, vous apprendrez que les trois premières déclarations d'ouverture de liaisons régulées par autocar ont été enregistrées ce matin et elles sont en ligne. J'en parlerai après si vous le souhaitez.

Que va faire l'ARAFER dans ce secteur ? C'est un secteur qui est ouvert à la concurrence sur certaines parties du marché. Pour les services offerts entre un point d'origine et un point de destination distants de plus de 100 kilomètres, le marché est librement orga-

nisé. Les autocaristes peuvent circuler et offrir des services sur ces liaisons. Pour les liaisons inférieures à 100 kilomètres, ils sont tenus, d'après la loi, de faire une déclaration auprès de l'ARAFER. Ce matin, un autocariste a déclaré vouloir ouvrir trois services de moins de 100 kilomètres sur le territoire.

La procédure est la suivante : ces déclarations sont en ligne, elles sont consultables évidemment par toutes les parties prenantes, et donc par les autorités organisatrices. Ces dernières, d'après la loi, ont la possibilité d'interdire ou de limiter la fourniture de services sur les liaisons de moins de 100 kilomètres dans un cadre de régulation qui est le suivant : si une autorité organisatrice souhaite s'opposer ou limiter un service d'autocar, il faut qu'elle saisisse le régulateur dans un délai de deux mois. Lorsqu'elle a saisi l'ARAFER, elle doit le faire par une décision motivée qui sera rendue publique. L'autorité organisatrice doit présenter les raisons et les données qui l'amènent à la conclusion que ce service par autocar va porter une atteinte substantielle à l'équilibre économique des lignes conventionnées ou des services qui seront concurrencés. L'appréciation du périmètre sur lequel l'impact va avoir lieu est du ressort de l'autorité organisatrice.

Une fois le régulateur saisi, celui-ci a un délai de deux à trois mois pour instruire la demande. Il opérera une analyse - ce sont les termes de la loi - de l'atteinte à l'équilibre économique des services conventionnés. Si on compare avec le système ferroviaire où ce type de procédure existe déjà, cette analyse se différencie par une atteinte qui doit être substantielle. On s'attachera à analyser, tout d'abord, s'il existe bien un service conventionné qui est directement concurrencé (même origine/destination, même liaison). Si ce n'est pas le cas, cette première étape nous amènera à conclure que le service par autocar ne peut pas être interdit ou limité. Justement, une des déclarations reçues ce matin ne porte pas sur une liaison conventionnée. Il n'y a pas de raison a priori de recevoir une saisine d'une autorité organisatrice s'opposant à cette liaison. Il s'agit d'un nouveau service pour les usagers.

Une fois cette étape passée, la deuxième étape consistera à regarder si le nouveau service par autocar se substitue ou vient en complément du service conventionné. L'objectif est de savoir si, éventuellement, il pourrait y avoir un report de la clientèle du service conventionné vers le service librement organisé. C'est tout l'enjeu du débat concurrence/complémentarité entre les différents types de services. Pour ce faire, nous avons développé une méthodologie sur laquelle je reviendrai. Cela va nous permettre d'estimer en terme monétaire l'impact que pourrait avoir l'ouverture d'un service par autocar qui viendrait concurrencer ou qui serait en parallèle à un service conventionné, qu'il s'agisse d'un service ferroviaire ou d'un service routier. L'analyse devra être plus sophistiquée pour deux modes différents. Il y a assez peu de travaux en la matière. C'est assez innovant d'avoir un régulateur qui s'intéresse à cela car, souvent, la concurrence intermodale existe. Nous l'observons, par exemple, en matière de covoiturage par rapport à



Anne Yvrande-Billon
Vice-présidente de l'ARAFER

d'autres modes ou encore pour le transport aérien par rapport au ferroviaire... On en parle mais il y a assez peu de données, c'est-à-dire d'informations chiffrées objectivées qui illustrent les choix modaux : qu'est-ce qui fait qu'un individu sur le territoire français va choisir un mode plutôt qu'un autre ? Nous imaginons que le prix peut jouer mais il y a d'autres facteurs qui vont entrer en ligne de compte. Tout cela est à développer : il faudrait un modèle qui permette d'apprécier le choix modal que fait un individu.

Une fois que l'ARAFER a instruit la saisine de l'autorité organisatrice, elle rendra un avis conforme, ce qui signifie contraignant. L'avis appréciera s'il y a lieu d'interdire ou de limiter, tel que le propose l'autorité organisatrice ou différemment de ce qu'elle propose. Cette dernière devra ensuite prendre une décision visant à mettre en œuvre cet avis. Au terme des différents délais, en l'occurrence cinq mois maximum (deux mois + deux à trois mois), le service pourra être ouvert selon les modalités restrictives qu'aura potentiellement fixées l'autorité organisatrice dans sa décision.

David Herrgott : Vous aviez lancé une consultation publique jusqu'au 9 octobre dernier visant à identifier les conditions de la limitation des services routiers sur les liaisons régulières interurbaines par autocar inférieures ou égales à 100 kilomètres. Quel bilan tirez-vous de cette concertation ? Est-ce que certains éléments d'analyse pourront être transférables et analysables sur le ferroviaire ?

Anne Yvrande-Billon : Effectivement, nous avons choisi de lancer une consultation publique car il est assez innovant de devoir réguler de cette manière et d'avoir une approche intermodale. C'est ce que nous allons faire pour d'autres dossiers. On avait la possibilité d'être associé en amont puisque nous savions déjà que nous aurions à réguler, comme le demandait la loi, avant que le décret ne soit sorti.

On a choisi d'opérer une consultation publique, ouverte à tous, pour recueillir les avis et les suggestions des parties prenantes (autorités organisatrices, opérateurs, fédérations professionnelles) sur la méthodologie d'analyse, décrite tout à l'heure, de l'atteinte à l'équilibre économique. Cette consultation était limitée dans le temps car il fallait être opérationnel assez vite. Elle a eu lieu du 21 septembre au 9 octobre 2015. Nous avons reçu quatorze contributions, huit d'autorités organisatrices, trois d'autocaristes et trois d'organisations professionnelles.

La synthèse de cette consultation est disponible sur le site internet de l'ARAFER. Comme je vous le disais, pour saisir le régulateur, l'autorité organisatrice doit déposer une saisine complète qui argumente de manière chiffrée les raisons pour lesquelles elle considère qu'il y aura une concurrence entre l'autocar et le service conventionné pouvant porter préjudice à l'équilibre économique de ce dernier.

C'est à l'autorité organisatrice d'apprécier le périmètre de son analyse, puisque que c'est elle la mieux placée. Est-ce qu'elle va considérer l'impact qu'a une liaison entre le point A et le point B sur la même liaison que dessert le service conventionné, sur la ligne dans laquelle s'insère cette liaison qu'elle conventionne aussi ou bien sur l'intégralité de la convention de service public dans laquelle est incluse cette liaison ? C'est à l'autorité organisatrice de définir le périmètre. Pour apprécier un impact sur une liaison conventionnée, il va falloir des données de trafic et des données de recettes.

Des dispositions du code des transports obligent le titulaire d'une convention de service public à fournir à l'autorité organisatrice des données et les comptes par ligne. Ces données devront être mobilisées pour pouvoir instruire les dossiers. Et justement, dans la consultation publique, les autorités organisatrices se sont inquiétées de l'accès effectif aux données. Dans la synthèse de la consultation publique, sont rappelées les dispositions du code des transports, que personne n'est censé ignorer, qui rappellent l'obligation pour le délégataire de communiquer au délégant les comptes par ligne.

Dans les contributions, il y a eu aussi un point relatif aux variables que l'on prend en compte pour comparer les deux modes de transport. Nous avons choisi de ne pas retenir les tarifs du transport par autocar dans l'analyse de la comparaison des modes. Selon la loi, rien n'oblige l'autocariste, du fait de l'absence de contrat, de suivre un tarif qu'il aura annoncé préalablement à la mise en service. Il pourrait indiquer un tarif très élevé par exemple et puis ensuite baisser ce tarif, ou inversement. En ce moment, nous sommes dans une période de guerre des prix. Tous sont tirés vers le bas et ils ne reflètent sans doute pas les véritables coûts d'exploitation, mais il s'agit là d'une phase normale de création d'un marché. Aussi, si le prix évolue, l'analyse n'est plus valable. Donc, on considère par défaut que le prix du transport par autocar est toujours plus bas. C'est une hypothèse maximaliste qui va dans le sens d'une défense des services publics.

Dans notre analyse, il y a aussi une volonté de mesure du report de la clientèle. Si un service de transport par autocar ouvre, combien de voyageurs utilisant précédemment un transport conventionné vont changer de mode et prendre l'autocar ? C'est le cœur du sujet. Il n'y avait pas de marché de transport par autocar avant octobre 2015. Cela rend difficile l'observation des comportements de la demande.

Aussi, dans un premier temps, on a choisi d'adopter une hypothèse un peu forfaitaire. Nous considérons, d'après ce qui se passe ailleurs et notamment en Allemagne, qu'il y aura un effet de report assez important. 70 à 80 % de la clientèle du transport par autocar viendrait de transports conventionnés. Il s'agit encore d'une hypothèse maximaliste puisqu'ailleurs, nous observons des taux de report beaucoup plus faibles. En Allemagne, il a été plutôt observé des effets d'induction, puisqu'une grande majorité de la clientèle du transport par autocar vient de la voiture particulière, du covoiturage ou vient de nouveaux voyageurs, qui ne se déplaçaient pas auparavant. Notre synthèse, suite à la consultation publique, promeut une fourchette assez large de 70 à 90 %, au lieu de 70 à 80 %, qui dépendra des arguments apportés par l'autorité organisatrice dans sa saisine.

Dans le ferroviaire, ce type de méthode de consultation publique (par exemple sur la séparation comptable) est déjà utilisé et continuera à l'être dans le secteur de la régulation des transports, mais également dans d'autres secteurs, pour tenir compte de toutes les bonnes idées et critiques pour essayer de réguler au mieux.

David Herrgott : Si on regarde dans le détail : analyse économique, connaissance du marché, connaissance de la demande, amélioration de la séparation comptable, comptes par ligne... êtes-vous aussi en train de réclamer une meilleure transparence/ connaissance des données des différents opérateurs de services publics ?

Anne Yvrande-Billon : Oui bien sûr. La loi Macron comporte trois dispositions relatives à la collecte d'informations et de données. L'une, dont j'ai parlé pour le secteur des autocars, donne la possibilité au régulateur de demander la remontée systématique d'un certain nombre d'informations dans le but de comprendre le fonctionnement du marché et l'existence ou non d'une concurrence intermodale. On parle beaucoup de concurrence intermodale, encore une fois, sans avoir vraiment de données, d'objectivation du débat. Pour avoir ce débat, il faut avoir des données sur la provenance des voyageurs.

La même disposition existe pour le transport ferroviaire. Elle nous permettra de demander sur des bases régulières la remontée d'informations des entreprises ferroviaires et du gestionnaire d'infrastructures ferroviaires.

Il en est de même pour les autoroutes puisque la loi Macron nous confère aussi la mission d'observer ce qui se passe sur le marché autoroutier et la manière dont les concessions autoroutières sont construites. Ce sont des pouvoirs que nous aurons à partir du 1er février 2016. Nous aurons aussi la possibilité de demander aux concessionnaires autoroutiers la remontée systématique d'informations sur les concessions, les péages et les travaux.



Jacques Auxiette
Président du Conseil régional des
Pays de la Loire et de la
commission infrastructures
et transports de l'ARF

David Herrgott : Je vous remercie de ces échanges et de ces précisions concernant le rôle de l'ARAFER. A noter que la première liaison de moins de 100 kilomètres par autocar qui a été annoncée sur le site de l'ARAFER ce matin concerne potentiellement une ligne TET mais également TER : Limoges - Brive-la-Gaillarde, opérée par FlixBus.

M. Auxiette, vous avez récemment demandé un débat national au Parlement sur l'avenir des Trains d'Equilibre du Territoire. Quels en sont les enjeux ? Quelle place souhaitez-vous pour les trains Intercités en France ?

Jacques Auxiette : Tout d'abord, je crois que ce n'est ni une demande personnelle ni, une demande de l'Association des Régions de France. Une loi ferroviaire récente, datant de l'an dernier, prévoit explicitement un schéma national des services des transports ferroviaires. Le Premier ministre de l'époque avait confié une mission à l'ARF pour que les régions, à travers leur expérience en matière ferroviaire depuis 2002, fassent en sorte que la loi ferroviaire puisse intégrer un certain nombre de notions.

Je l'avais évoqué, au titre de ce rapport : il est de la responsabilité de la Nation de définir la politique ferroviaire qu'elle souhaite voir mise en œuvre par l'opérateur historique, puis par les autres opérateurs ferroviaires. On est encore dans une démocratie républicaine où la notion de parlementaire, au-delà du système présidentiel, doit avoir du sens. Je respecte le travail fait par mon ami et collègue ici présent, quand il était président de région, sur le dossier des TET. Les rapports parlementaires, d'experts, font partie du travail démocratique. Mais la stratégie que l'on met en œuvre pour les TET, dans la durée et avec une vision, doit être simplifiée.

Il faut dire des choses simples sur ce dossier. On ne peut pas mettre des LGV partout en France, tout le monde le sait. Il est normal qu'il y ait des souhaits locaux de cette nature. Mais il faut s'assurer que ces souhaits sont réalistes ou admettre qu'ils sont trop contraignants. La question de l'égalité de l'ensemble des Français vis-à-vis de la mobilité est de savoir comment on les dessert le mieux possible. Il faut que l'ensemble du territoire national soit le mieux desservi possible par le ferroviaire et notamment les villes moyennes.

C'est un dossier sur lequel nous avons perdu beaucoup de temps. On en a souvent discuté avec les

ministres successifs au titre de l'ARF pour essayer d'aboutir à une solution. On n'était pas à l'époque dans le dossier des grandes régions. Pour que les régions instaurent des conventions sur les liaisons interrégionales, il faut les ressources nécessaires pour assumer cette responsabilité.

Le dossier des TET a encore une fois été mal enclenché. La seule logique dans les discussions qu'on a pu avoir était de dire : « Il faut un investissement conséquent de l'Etat pour pouvoir faire circuler des trains de manière suffisamment rapide. La question de l'exploitation vient après ». Par exemple, sur la ligne Nantes-Bordeaux, la signalisation date de 1905. Le rapport Duron a considéré que cette ligne devait être maintenue en TET. Seulement, elle ne sera pas rénovée au mieux avant 2025. Aussi, les autocars Macron vont profiter de la situation, puisqu'ils disposent de l'autoroute.

Je connais comme tout le monde les réalités économiques mais je pense qu'il faut absolument une vision dans le domaine ferroviaire, y compris sur les TET, plus stratégique et plus lointaine. Ce n'est pas la peine de parler de l'exploitation des TET si nous n'avons pas de réseau qui permette de rouler correctement à 200 km/h. Il faut une stratégie en la matière.

La Suisse a organisé un référendum l'an dernier pour savoir comment l'ensemble des collectivités publiques devaient financer le réseau suisse. Ce référendum a été gagné à 62 %. Tout le monde met la main à la poche pour l'avenir du réseau ferroviaire. En mars dernier, l'Allemagne a investi 12 milliards d'euros dans son réseau. Un autre pays d'Europe de l'Est vient de décider la même chose.

Aujourd'hui, il manque en France cette vision à moyen et long terme qui permette de considérer qu'il y a, d'une part des lignes à grande vitesse et, d'autre part des lignes de proximité que l'on gère au niveau des TER. Les grandes lignes doivent permettre d'irriguer le territoire français par le ferroviaire. Cela suppose que l'on considère qu'il y a un avenir pour le ferroviaire et que ce n'est pas une industrie du XIXème siècle, comme je l'ai entendu. Il suffit de voir ce que les régions françaises ont accompli depuis 2002, toutes tendances politiques confondues. L'offre a augmenté de 21 % de 2002 à 2013, au niveau national, et la fréquentation a augmenté de 53 %. Autrement dit, on n'a pas fait rouler des trains pour la SNCF ou pour les cheminots : on les a fait rouler parce qu'il y avait du monde dedans.

Le problème, c'est que la part que les régions ont consacré au financement de cette offre a augmenté de 92 %. L'amélioration de la performance industrielle doit être aussi prise en compte et pas seulement en organisant, comme vient de le faire la SNCF, la concurrence entre les modes. Les bus décidés par la SNCF concurrencent directement les lignes ferroviaires.



Jean Lenoir
Vice-président de la FNAUT

David Herrgott : Je donne maintenant la parole à M. Lenoir. Vous avez pu entendre M. Auxiette parler de schéma national de services des transports. C'est aussi une préoccupation de la FNAUT qui est citée dans son manifeste pour le renouveau des trains Intercités. Je vais vous poser la même question : quelle est finalement la place que vous donnez aux trains Intercités en France en tant qu'usager ?

Jean Lenoir : Il est très confortable de parler après le président Auxiette car sur ces sujets-là, je n'arrive pas à trouver de différences. Je vais simplement apporter des illustrations avec davantage un point de vue d'usager qu'autorité organisatrice.

Le point clef des Trains d'Equilibre du Territoire - ils portent bien leur nom - c'est bien d'éviter de cliver la qualité des dessertes des grandes agglomérations et des villes moyennes. Si rien ne change, on gardera des relations entre grandes agglomérations (les métropoles régionales actuelles) et tout le reste sera, soit délégué, soit pris en charge par les régions, ce qui n'est pas du tout leur vocation.

S'il faut retenir une définition simple de l'Intercités, c'est d'abord la desserte des villes moyennes, à moyenne et longue distance, pour assurer l'équilibre du territoire. Cela concerne toutes les lignes. Nous avons aujourd'hui des lignes qui ont été complètement désertées parce qu'il y avait un TGV parallèle. A commencer par de grands axes comme Paris-Nancy-Strasbourg : les villes moyennes intermédiaires (Châlons-en-Champagne notamment) n'ont plus de relations avec l'est de la France. On constate un effet tunnel horrible entre l'origine et l'extrémité de la LGV. Soit on demande aux régions d'assurer, soit il n'y a plus rien.

Le cœur de métier des TET est là : on est en train de redécouvrir qu'il y a une place spécifique pour la desserte des villes moyennes avec une vision nationale. Le chemin de fer est un outil extrêmement capitalistique : quand on investit, les amortissements ne peuvent se faire que sur 30 à 40 ans. On a donc absolument besoin de cette vision à moyen et long terme. Ce n'est pas une question de culture politique car, de la Suisse à l'Angleterre extrêmement libérale, vous avez une vision des besoins de transport définie par l'Etat.

Pour comparer avec les autocars qui ne sont pas conventionnés, les TET apportent une certaine prévisibilité de mobilité pour l'usager. Les autocars, tels que vus par la loi Macron, proposent des offres évanesc-

centes. On l'a déjà constaté en Allemagne. Le nombre de lignes a baissé dans des proportions très importantes en raison des prix pratiqués qui ne couvraient même pas l'usure des pneus. Donc, il y a aussi dans les TET cette notion de visibilité à terme et cette notion d'offre conventionnée qui est tout à fait fondamentale.

Pour que le TET fonctionne, il y a deux points à évoquer. Le premier est la définition du besoin : le plan de transport avalisé par le Parlement. Le second point est la transformation du comité de suivi. Pour les TER, il y a des comités de suivi où on s'engueule parfois, mais il en ressort toujours quelque chose de positif. Nous avons vraiment apprécié la proposition de la commission Duron de transformer le comité de suivi. Jusqu'à présent, on parlait trois quarts d'heure de la qualité de service, dont une demi-heure était consacrée aux toilettes. Puis, il restait 10 minutes pour l'annonce de suppressions de trains pour cause de travaux. Nous avons donc une vision à court terme et nous n'entendons parler que des suppressions alors que l'objet de la loi du 4 août 2014 et d'une convention est, a priori, d'assurer un développement harmonieux des services ferroviaires. Une consultation est nécessaire.

Pour améliorer la viabilité de ces offres TET, il faut bien entendu améliorer sa qualité. La commission Duron a fait des propositions que nous approuvons largement sur les fréquences, sur les villes moyennes et sur la façon de commercialiser le train de manière souple. Il faut aussi réduire les coûts en augmentant la performance du système ferroviaire. Ce n'est pas en la challengeant avec la route qu'on va l'améliorer. On risque un transfert de trafic du ferroviaire au routier. Cela peut être justifié dans certains cas mais pas dans ceux où l'on n'a pas d'abord essayé d'améliorer la performance du ferroviaire.



Jean Ghedira
Directeur de SNCF-Intercités

David Herrgott : Je vais maintenant passer la parole aux opérateurs. M. Ghedira, en tant que directeur de SNCF-Intercités, vous reconnaissez-vous dans la définition des trains Intercités qui vous a été donnée par MM. Auxiette et Lenoir ? Vous avez présenté en début d'année auprès de la commission Duron la vision Intercités 2020. Pouvez-vous nous préciser le cœur de cible d'Intercités selon SNCF ?

Jean Ghedira : Je suis le méchant opérateur qui fait du mal à tout le monde et, en plus, je fais doublement du mal puisque je viens de Keolis. Je sais donc comment fonctionnent les autres modes.

Plus sérieusement, je voudrais revenir sur le financement. Il s'agit d'une donnée de base extrêmement importante. 70 % des charges des TET sont couvertes par les recettes. M. Lemaignan parlait de 30 % pour le TER. C'est un résultat assez intéressant et si jamais des lignes devaient basculer du côté des régions, ça améliorerait le taux de couverture des lignes régionales. Reste la question des 30 %. Il y a un débat sur les modes de financement. Cela a été pointé du doigt par un rapport de la Cour des comptes et par la commission présidée par Philippe Duron. Je n'irai pas plus loin sur ce sujet.

Je me reconnais assez sur la définition des Intercités qui a été donnée, et sur la moyenne et longue distance entre les grandes villes et les villes moyennes. Mais qu'appelle-t-on ville moyenne ? Dans d'autres pays, on parle d'agglomérations ou de villes moyennes à partir de 250 000 habitants. Quand je vois les difficultés que j'ai sur la ligne Gourdon-Souillac, je ne considère pas ces villes comme des villes moyennes. Elles relèvent plus d'une logique TER que d'une logique Intercités.

L'Intercités n'est pas un segment unique. Il y a une hétérogénéité des Intercités : des trains de jour, des trains de nuit qui sont très différents à produire et très différents au niveau de la clientèle. Il y a des trains avec réservation et d'autres sans. Il y a des transversales et des radiales. Il y a du grand bassin parisien et des lignes d'aménagement du territoire. On nous demande d'avoir une politique unique commerciale/marketing avec un ensemble de lignes très hybride, ce qui est très compliqué.

Nous appelons de nos vœux le toilettage de ces lignes pour essayer de replacer Intercités sur son cœur de métier. C'est-à-dire relier des villes moyennes entre elles pour assurer un équilibre du territoire. Sur les 35 lignes, il y a des lieux touristiques desservis qui ne sont pas assez mis en valeur. Quand on compare la politique d'arrêts notamment en Allemagne et en Angleterre, on voit qu'on est sur de la moyenne distance en France. Nous avons un nombre d'arrêts 60 % supérieur par rapport à tous les autres pays d'Europe. Par exemple, les lignes Paris-Montargis et Paris-Nevers ont des distances quasi-similaires. Pourtant, pour aller à Montargis, on met une heure et pour Nevers il faut 1h40 car le train s'arrête à toutes les gares, ce qui ne correspond pas à la logique Intercités. En revanche, je crois au produit Intercités ferroviaire. Ça correspond aujourd'hui à une demande de la clientèle qui est plutôt le rapport qualité/prix que la vitesse pure.

David Herrgott : Nous reviendrons plus tard sur la notion de passage d'un TET à un TER. Je vais tout d'abord passer la parole à M. Nanty. Quelle est votre vision en tant qu'opérateur alternatif du segment Intercités en France ? Et, au regard de votre expérience européenne, disposez-vous d'autres exemples d'exploitation de trains Intercités en Allemagne ou en Suède ? De quelle manière pouvez-vous contribuer à répondre aux besoins exprimés par les autorités organisatrices et les usagers ?



Jérôme Nanty
Secrétaire général
du groupe Transdev

Jérôme Nanty : D'abord, je dois dire que l'on se retrouve totalement dans le diagnostic posé à l'instant par le président Auxiette et dans les conclusions du rapport Duron. Nous l'avons dit publiquement lorsque ce rapport a été publié. Nous avons invité les pouvoirs publics à en tirer les conséquences le plus rapidement possible. En tout cas, on se retrouvera tous sur la nécessité de disposer d'une offre de train longue distance dans ce pays. Cette offre a besoin d'être mieux qualifiée, c'est-à-dire autrement que par défaut entre d'un côté l'offre régionale et l'offre grande vitesse. Lorsque sont envisagées des réductions d'offre ou des fermetures de lignes, des opérateurs alternatifs sont prêts à prendre le risque de les exploiter différemment du fait de leur expérience étrangère. Ils peuvent travailler différemment à la fois sur la qualité et sur la structure des coûts. Il serait dommage que cette disponibilité ne soit pas retenue.

Je pense qu'il n'y a pas de gentils ou de méchants opérateurs. C'est un métier qui est extrêmement difficile, mais nous avons une expérience d'exploitation à la fois de trains régionaux et de trains longue distance dans d'autres pays d'Europe, principalement en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas. Pour vous donner un ordre de grandeur, Transdev exploite aujourd'hui 67 millions de kilomètres passagers par an, ce qui représente 40 % de l'offre TER en France. C'est l'équivalent de cinq régions. C'est une expérience réelle, reconnue et qui nous a permis d'acquérir depuis une vingtaine d'années un certain savoir-faire. La leçon que l'on en tire, c'est qu'il y a effectivement une demande pour les trains longue distance. Pour donner un exemple, la ligne que nous exploitons entre Malmö et Stockholm, qui s'étend sur un peu plus de 600 kilomètres, est passée entre 2007 et 2014 d'une clientèle de 250 000 à 350 000 passagers. Il y a donc de la place pour le développement d'une offre longue distance. Je pourrais vous donner le même exemple sur une diagonale nord-sud en Allemagne autour de Berlin.

Vous allez me demander ce qu'un opérateur alternatif pourrait apporter de plus. On a probablement, de par notre expérience, des modes de fonctionnement différents de ceux des opérateurs traditionnels. Ils sont probablement plus souples, plus agiles, proches du terrain et ont été confrontés depuis un grand nombre d'années aux attentes des passagers. Transdev a cette expérience et nous sommes prêts à jouer le jeu, non seulement du ferroviaire régional mais aussi de l'ouverture des trains Intercités en s'appuyant sur notre expérience à l'étranger.

David Herrgott : M. Ghedira a souligné la notion de complémentarité ou de concurrence entre services Intercités et services TER et de transfert d'un service à un autre. M. Auxiette, pensez-vous vraiment que, si vous récupérez des lignes TET, votre ratio recettes/dépenses augmenterait ? Et dans ce cadre, quels sont les critères qui vont véritablement différencier ces services ? Comment vont-ils évoluer au sein de régions qui vont fusionner sur des périmètres beaucoup plus importants ?

Jacques Auxiette : Indépendamment du dossier de fusion des régions, c'est effectivement cette réalité-là qui s'impose à partir du 1er janvier 2016 : le périmètre des TER va être modifié. A l'ARF, dans les discussions que nous avons eues avec le ministère, nous n'étions pas du tout dans une logique de blocage dogmatique. On constate que l'on est capable de gérer en interrégional ce que l'on appelle aujourd'hui des TET.

Par exemple, la ligne Interloire Nantes-Orléans transporte un million de visiteurs et des parties de wagons transportent les vélos. C'est un Interloire qui n'est pas un TET. C'est un interrégional qui est payé en totalité par les deux régions. J'avais proposé, dans les débats sur les TET, que cet Interloire devienne un vrai TET. Mes collègues m'ont dissuadé parce qu'il ne faudrait pas qu'en le transformant en TET, ça ne marche plus.

Il a été suggéré tout à l'heure que l'équilibre des TET est assuré à 70% par les voyageurs et 30% par un complément de financement assuré par la SNCF. On comprend que le rôle de la SNCF n'est pas forcément de développer quelque chose qui va coûter bientôt 400 millions d'euros par an environ. Ces dépenses pèsent directement sur l'équilibre économique de l'exploitant. Aujourd'hui les réalités financières ne doivent pas nous empêcher d'avoir une vision sur le moyen et sur le long terme. La seule vision actuelle, c'est de ne plus dépenser de moyens publics pour financer des infrastructures.

On est capable de gérer des arrêts, pour peu qu'il y ait cette complémentarité de réflexion entre TER et TET. J'ai des exemples très concrets, notamment sur Caen-Le Mans-Tours. On peut faire comprendre à nos collègues que le TET ne va pas s'arrêter comme un TER. Il faut que la complémentarité existe, non seulement avec les TER, mais également avec les TGV qui circulent aussi sur des lignes voisines ou parallèles. Donc, 30/70%, c'est l'inverse pour les TER. Ce n'est pas parce que nous sommes de mauvais gestionnaires, c'est parce que le TER en France coûte 30% de plus qu'ailleurs. Le financement du transport interurbain a le même rapport 70/30. La notion de service public, qui s'attache à mettre en œuvre ce droit à la mobilité pour tous, est donc à expliquer et partager.

Je vais terminer par un regard un peu plus politique. 60% de nos concitoyens ne vivent pas dans les

grandes villes. Ceux-ci ont un sentiment d'abandon et pas seulement dans le cadre du ferroviaire et de la mobilité. Cette réalité se traduit dans des comportements électoraux et politiques. Cette égalité d'accès à la mobilité pour l'équilibre du territoire est quelque chose d'essentiel.

Donc, au-delà des questions budgétaires que je n'ignore pas, il y a cette vision du principe d'égalité et du droit à la mobilité et cette notion de service public. On va bientôt faire une liaison par autocar entre Angers et Paris à un euro. Il faudrait s'interroger sur les quelques règles économiques qui s'appliqueraient aux sociétés d'autocar. Je suis surpris que l'Autorité de la concurrence et d'autres organismes ne surveillent pas des situations de cette nature. Peut-on légalement faire un trajet entre Angers et Paris à un euro, rien qu'avec le prix des péages sur l'autoroute ? J'ai réuni les responsables de la FNTV en leur rappelant que le rôle d'une région est de développer l'économie et de faciliter la mobilité.

On facilite les initiatives économiques des transporteurs avec lesquels, souvent, on passe des conventions. Les systèmes conventionnés sont intéressants économiquement. C'est l'originalité française qui permet avec une initiative publique de renforcer l'initiative privée. Elle a d'ailleurs permis aux grands groupes de se développer à travers le monde, puisqu'ils ont eu un marché national dans des conditions d'équilibre économique satisfaisant. Dans le cadre de cette démarche, les régions étaient capables de faire intervenir les transporteurs. Par exemple, entre Angers et Poitiers, il n'y a pas de train mais il y a déjà un car que nous finançons. Idem entre Nantes et Noirmoutier où il n'y a pas de train non plus. Les transporteurs n'ont qu'à prendre des initiatives.

Je ne suis donc pas allergique au car, mais les lois qui viennent d'être votées donnent la responsabilité de la mobilité aux régions. On transfère aux élus régionaux les compétences du département, mais ils doivent aussi réguler la concurrence avec les cars Macron, avec bien entendu la possibilité de faire appel auprès de l'ARAFER ou du tribunal administratif.

David Herrgott : Je vous remercie de faire la transition en parlant de la complémentarité et de la concurrence de l'autocar. M. Nanty, certaines liaisons autoroutières longue distance ne vont-elles pas concurrencer directement certains services régionaux ou certains services Intercités ? Par rapport à votre expérience à l'international, notamment en Allemagne sur l'offre InterConnex, quelle a été la conséquence de l'introduction de services routiers qui ont concurrencé cette liaison ferroviaire longue distance ?

Jérôme Nanty : Transdev a lancé dès l'adoption de la loi une offre de cars longue distance qui s'appelle Isilines. Notre filiale Eurolines opère des liaisons internationales depuis longtemps et représente près de 60 % du marché de ce qui était jusque-là du cabotage. C'est-à-dire la possibilité

d'opérer des liaisons nationales, mais de manière très limitée dans le cadre de liaisons internationales. Si nous l'avons fait, ce n'est clairement pas pour concurrencer le train de quelque manière que ce soit. Transdev croit à l'avenir du transport ferroviaire et souhaite tenir toute sa place dans cet avenir. Il n'y a pas de contradiction entre avoir une ambition pour le train et développer une offre alternative en matière de cars longue distance.

Encore faut-il que cette offre soit réellement une offre alternative. Il faut comprendre comment sont structurées aujourd'hui les offres des différents opérateurs de cars longue distance. Aujourd'hui, l'offre Isilines, c'est 55 villes desservies et 230 liaisons. C'est très clairement et de manière totalement assumée, une offre sur un maillage beaucoup plus fin avec des fréquences bien inférieures à celles du ferroviaire. De ce point de vue, on se positionne comme une offre alternative et complémentaire au ferroviaire et pas comme une offre concurrente. A contrario, l'offre mise sur le marché par l'opérateur ferroviaire historique est une offre qui dessert un nombre de villes et un nombre de liaisons beaucoup plus faible avec un volume de fréquences plus élevé. Elle va concurrencer beaucoup plus frontalement les liaisons ferroviaires.

On a donc lancé cette offre pour capter une nouvelle clientèle. Cela a été évoqué par la vice-présidente de l'ARAFER. On a transporté 100 000 passagers sur juillet/août. C'est autant que sur une seule année de cabotage pour tous les opérateurs jusqu'à l'année dernière. On a fait un certain nombre d'enquêtes auprès des utilisateurs qui ont été également interviewés par des journalistes. Il ressort que la part de nouveaux voyageurs est importante. On a été frappés par le nombre de voyageurs (familles à parent isolé bien souvent) qui nous ont clairement dit qu'ils n'auraient pas voyagé s'il n'y avait pas eu cette offre. C'est le cas d'un certain nombre de familles, même s'il est plus facile de partir pour des temps courts durant la période estivale. On est très clairement sur une nouvelle clientèle.

Ensuite, nous avons la volonté de concurrencer de nouvelles formes de transport et notamment le covoiturage. On essaye donc d'offrir un mode de transport qui allie les intérêts du transport collectif et les intérêts du transport individuel, à la fois en terme de souplesse et en terme de prix.

Maintenant, il ne serait pas juste de dire que le car longue distance ne va pas prendre un peu de trafic aux trains régionaux et aux Intercités. Vous citez la ligne que nous opérons en Allemagne. A compter de l'ouverture à la concurrence des cars longue distance dans ce pays, on a effectivement perdu du trafic, de l'ordre de 25 à 30 %, ce qui n'empêche pas la ligne de continuer à vivre. L'ouverture à la concurrence en Allemagne n'est pas à 100 kilomètres mais à 50 et les autoroutes sont gratuites. L'avantage compétitif du car est donc plus important en Allemagne qu'en France.

Une réponse protectionniste qui interdirait les modes de transport alternatifs pour protéger le ferroviaire est inadaptée. Il faut donner au ferroviaire les moyens de faire face à ces nouvelles formes de concurrence qui sont, de toute manière, inévitables. On revient sur le débat de l'ouverture à la concurrence et sur la capacité de nouveaux entrants et d'entreprises privées de venir opérer des services ferroviaires. Comme nous l'avons fait très clairement en Allemagne à l'ouverture du train régional à la concurrence, nous arrivons à travailler à la fois sur la qualité de service et sur les coûts. De telle sorte qu'aujourd'hui, en Allemagne, les chiffres sont exactement le contraire de ceux que donnait le président Auxiette pour la France. L'accroissement du trafic est bien supérieur à l'accroissement de ce que coûte le train régional aux Länder allemands. La réponse adaptée est très clairement de donner au train, au travers d'une organisation différente, le moyen de faire face à cette nouvelle concurrence.

David Herrgott : M. Ghedira, vous retrouvez-vous dans ces éléments ? Estimez-vous que Ouibus peut concurrencer les liaisons Intercités ?

Jean Ghedira : Je n'aurai pas la vision angélique de mon voisin sur la carte Transdev ou Isilines par rapport à la carte ferroviaire. Aujourd'hui, la moyenne pour un TER, c'est 63 kilomètres et la moyenne pour un Intercités de jour, c'est 146 kilomètres. Donc, on voit bien qu'il y a un segment qui va être concurrencé, ce sont les TET. La concurrence nous donne une opportunité salutaire pour réfléchir à mieux capter la clientèle. Je perds entre 5 et 6 % de clientèle tous les ans. J'aimerais que la clientèle soit en développement mais, aujourd'hui, ce n'est pas le cas. Par exemple, le covoiturage nous avait déjà créé une concurrence qui nous a pris des parts de marché de 15 % sur Nantes-Bordeaux. Cela représente un enjeu important. Au lieu de se lamenter, on s'est demandé comment changer l'approche qu'a la clientèle du train. La mentalité de la clientèle fait que, maintenant, l'acte d'achat est le plus tardif possible, sauf grand départ du type vacances de Noël et vacances d'été. La clientèle se décide entre J et J-5. Or, c'est là que la SNCF n'est pas bonne puisque les coûts/prix affichés sont les plus élevés.

Pour changer cela, on a créé une offre commerciale qui s'appelle les Happy Hours pour faire une offre à 50 % de réduction quelle que soit l'heure, votre situation familiale, votre âge... Vous avez des trains ouverts à 50 % et ça marche : on a 42 % de clientèle nouvelle. On a créé également des offres 100 % éco, par exemple sur Paris-Bordeaux, Paris-Toulouse et à la rentrée prochaine, Paris-Strasbourg et Paris-Nantes. Sur le Paris-Nantes, on est en conflit avec la région. On amène des voyageurs sur ces territoires en leur redonnant le goût du train. Il s'agit d'une vente uniquement par internet pour réduire nos coûts. On réutilise le matériel dans leur creux de roulement car c'est une offre du week-end (du vendredi au lundi).

Enfin, on a un prix plafond : sur Paris-Bordeaux, vous avez 35 euros maximum en seconde classe, que vous achetiez votre billet deux mois avant ou le dernier jour, là où le prix pivot du covoiturage est autour de 38 euros. On est donc compétitifs en temps, en prix et en confort. Car j'ai la faiblesse de croire que le train est quand même plus confortable qu'une voiture.

On voit donc que ce genre d'animations commerciales marche. Paris-Bordeaux a été lancé en avril 2015, on a 88 % de taux de remplissage, là où en moyenne sur les Intercités, on est à 50 %. Cela ne peut pas être généralisé mais c'est à nous de construire ce type d'offre compétitive. A nous de faire connaître les offres, car les jeunes ont complètement quitté le monde ferroviaire parce qu'ils ne connaissent plus les prix qu'il peut proposer.

David Herrgott : Vous avez tous les deux cité la possible concurrence entre le car et un Intercités. Une très courte question technique à Madame Yvrande-Billon : est-il aussi imaginable que l'autorité organisatrice des trains Intercités puisse saisir l'ARAFER dans le cas de concurrence de certains autocars mis en place par la loi Macron ?

Anne Yvrande-Billon : Oui, cela est envisageable, à partir du moment où la liaison fait moins de 100 kilomètres, n'importe quelle autorité organisatrice peut saisir l'ARAFER.

Tout le monde partage l'idée qu'il faille défendre le mode ferroviaire et améliorer les performances industrielles du secteur. Mais on n'a pas abordé le mode d'organisation du secteur : être autorité organisatrice et organiser la mobilité, c'est organiser le marché de la mobilité. Il y a des dispositions qui pourraient être mises en œuvre pour inciter à une meilleure performance industrielle. Les exemples de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ont été largement cités comme exemples de marchés ferroviaires qui croissent, alors même que le marché de l'autocar se développe. Ce qui tendrait plutôt à montrer qu'il y a une complémentarité. Dans ces deux pays, il y a un régulateur, du fait d'un marché concurrentiel. Les deux s'équilibrent, notamment parce qu'il y a des appels d'offres pour des conventions de service public. Dans ces appels d'offres, il y a plusieurs répondants et c'est un moyen de les stimuler. Cette question relève largement du choix des autorités organisatrices. En tout cas, le régulateur serait là pour équilibrer les forces en cas d'ouverture du marché.

Conclusion



André Vallini
Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale

Bruno Gazeau : M. le Ministre, nous avons depuis ce matin travaillé sur les réformes territoriales, sur leurs impacts sur la mobilité et nous sommes très heureux et très honorés que vous ayez accepté de clore cette journée de réflexion et de débats.

André Vallini : Merci M. le Président. C'est moi qui suis heureux et honoré d'avoir été invité par votre fédération que je connais bien depuis longtemps, en Isère, à Grenoble notamment. Je sais quel est votre rôle sur l'ensemble du territoire en matière de promotion, de développement des transports publics, ferroviaires en particulier, mais pas seulement. Je suis heureux de retrouver des visages familiers d'élus locaux exemplaires : Jacques Auxiette dans sa Région Pays-de-la-Loire, Philippe Duron en Normandie, à Caen notamment, le président Lemaignan qui agit beaucoup pour que les intercommunalités, dans toute la France, s'emparent de leurs compétences en matière de transport, et elles le font très bien. Et d'autres élus encore que je salue.

Je vous propose de vous présenter les grandes lignes de la réforme territoriale. Peut-être pas sous le prisme des transports puisque vous l'avez fait tout au long de la journée et que vous êtes de bien meilleurs spécialistes que moi dans le domaine. Plus généralement, voyons ce qui a motivé cette réforme et ce que l'on peut en tirer, pas seulement sur le fond mais aussi sur la méthode qui a été employée, sur le rôle du Parlement, sur le calendrier des grandes réformes que l'on attend dans notre pays depuis très longtemps et qui, lorsqu'elles sont annoncées, suscitent tellement de résistances, voire de conservatismes.

D'abord, sur la réforme elle-même, je crois que l'on peut la résumer en trois mots : clarté, compétitivité et efficacité.

Clarté parce que, depuis les grandes lois de décentralisation des années 81-82, le paysage administratif local s'était beaucoup compliqué. Les structures s'étaient empilées, les échelons s'étaient additionnés, les organismes s'étaient multipliés et on était arrivé à une espèce d'enchevêtrement des institutions locales

et donc, de leurs compétences. D'autant qu'il y avait cette fameuse clause de compétence générale qui permettait à chaque commune, à chaque département et à chaque région de s'occuper d'à peu près tout, dans tous les domaines, en fonction des capacités financières des uns et des autres. Sommes-nous parvenus à remettre un peu de clarté ? Pas complètement. Je pense que la clarté totale, une espèce de schéma géométrique de l'organisation territoriale de la République, est une utopie.

Je pense que la société est devenue complexe et les demandes de nos concitoyens sont multiples et parfois contradictoires. Tout cela aboutit finalement à un paysage administratif qui, même si on essaie de le clarifier, restera malgré tout l'objet de tendances contradictoires. Il faut moins de dépenses publiques mais plus de services publics. Il faut moins d'impôts locaux mais plus d'équipements publics. Tout cela amène les élus à devoir répondre à ces demandes dans la limite de leurs contraintes financières. On ne peut pas avoir un paysage totalement clarifié et ce qu'il faut, c'est essayer d'aller vers des blocs de compétences homogènes. C'est ce que nous avons essayé de faire et nous avons d'abord supprimé la clause de compétence générale. A partir de cette année et des élections régionales de décembre prochain, le développement économique sera du domaine régional. La solidarité (sociale et territoriale), sera du ressort des départements. Les services publics de la vie quotidienne seront du ressort des intercommunalités car cette loi a été l'occasion de favoriser leur montée en puissance.

Le deuxième objectif est celui de la compétitivité de nos territoires et notamment de nos régions. Nous en avons agrandi quelques unes mais pas toutes. Une région n'a pas besoin d'être immense pour être efficace. Je parle sous le contrôle du président Auxiette car, depuis plusieurs années, les Pays de la Loire, à son initiative, ont fait beaucoup de choses, dans beaucoup de domaines et notamment dans celui des transports. Le débat a eu lieu avec la Bretagne : la Loire-Atlantique devait-elle être détachée des Pays de la Loire pour être rattachée à la Bretagne ou devons-nous marier les Pays de la Loire avec la Bretagne ? Le débat est derrière nous. Pour le moment la Région Centre-Val de Loire reste ce qu'elle est. Nous avons essayé d'agrandir les régions parce que nous pensions malgré tout que, plus une région est importante, notamment en termes de population et donc de ressources fiscales, plus ses capacités d'action peuvent l'être aussi. C'est la raison pour laquelle la plupart des régions ont été agrandies.

Mais le plus important dans cette réforme, c'est que les régions sont renforcées dans leur rôle économique. La région va devenir l'interlocuteur de référence des investisseurs en France, de ceux qui veulent venir investir de l'étranger, mais aussi des investisseurs français qui souhaitent se développer. Il fallait renforcer les régions dans ce rôle de coordonnateur et d'interlocuteur du monde économique. Philippe Duron le sait bien : il a présidé la Région Basse-Normandie. Les investisseurs n'ont pas beaucoup de temps, ils veulent aller vite. Quand une décision d'investir est prise, il ne faut pas s'adresser à deux-trois-quatre interlocuteurs différents. Je prends souvent l'exemple d'un investisseur américain, Hexcel, venu s'installer en Isère dans mon département il y a deux ans. Le patron américain d'Hexcel est venu me voir en France pour agrandir son unité de production. J'étais à l'époque président du Conseil général. Il est également allé voir le maire de Sablons, la commune d'accueil. Il est allé voir le président de la communauté de communes. Il est allé voir le conseiller général et aussi le député, puis le président du syndicat mixte qui aménage la zone industrielle puis le sous-préfet, puis le président de la région, etc. Au bout de deux jours, l'investisseur américain s'est demandé dans quel pays il était pour avoir autant de personnes à voir pour investir de l'argent et agrandir son usine. Il fallait donc simplifier tout cela.

Enfin, le troisième objectif est celui d'efficacité des services publics. Nous n'avons pas fait cette réforme uniquement pour les élus et encore moins pour les fonctionnaires territoriaux. Cette réforme est d'abord faite pour les citoyens, afin qu'ils aient des services publics encore plus performants, plus proches et plus efficaces, au regard de l'argent public qui devient rare aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle nous avons favorisé la montée en puissance des intercommunalités, des communautés de communes et des communautés d'agglomération, à qui nous allons transférer des compétences nouvelles obligatoires : la collecte des déchets, le tourisme, l'eau, l'assainissement, etc. Tout cela sur plusieurs années pour que ce soit opérationnel en 2020.

Nous allons aussi agrandir les intercommunalités. Pas toutes : certaines le sont déjà suffisamment. Jusque là, le seuil minimal était de 5 000 habitants pour constituer une communauté de communes. Ce seuil avait été créé par la loi de 2010 sous la majorité précédente. Nous avons décidé de passer ce seuil de 5 000 à 15 000 habitants. J'aurais préféré un seuil plus important et le président Lemaignan aussi. Le seuil de 20 000 habitants que nous avons inscrit dans le projet de loi, était sorti du CGET (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires) qui, après des études approfondies, avait considéré que pour faire un bassin de vie, il faut aller vers la maille de 20 000 à 30 000 habitants. Nous avons retenu 15 000 habitants pour avoir l'accord du Sénat pour un texte qui concerne les collectivités

locales. Ce qui me fait dire que si nous avions mis 30 000 dans la loi, nous serions peut-être arrivés à 20 000... C'est tout de même un progrès par rapport au seuil de 5 000. Des dérogations seront possibles dans les zones de montagnes peu peuplées, en fonction du critère de densité démographique. Dans ces zones, les communautés de communes seraient beaucoup trop vastes si elles devaient inclure 15 000 habitants.

Voilà pour les trois objectifs de la réforme. Je pense qu'ils seront atteints dans les années qui viennent car la réforme va monter en puissance.

Je veux dire un mot sur les économies budgétaires. Elles ne sont pas dans les objectifs de la réforme mais le Président de la République l'a dit lui-même : cette réforme devra dégager des économies. Et le Premier ministre a ajouté que cette réforme territoriale illustre notre volonté de réduire la dépense publique. La dépense publique locale ne cesse d'augmenter. Je parle sous le contrôle d'élus locaux dont je fais partie. Cette dépense augmente parce que nos citoyens veulent de plus en plus de services et d'équipements. Il a donc fallu depuis une vingtaine d'années répondre à cette demande : équipements sportifs, culturels, sociaux, scolaires, etc. Les collectivités l'ont bien fait partout, en matière de petite enfance, en matière scolaire sportive et culturelle ou en matière de collecte des déchets.

Lorsque j'ai été élu maire de Tullins en 1986, il n'y avait rien ou quasiment rien dans ces domaines. Depuis une vingtaine d'années, nous avons construit deux gymnases, une piste d'athlétisme, deux nouveaux stades, rénové totalement la piscine, créé un relais d'assistantes maternelles, une halte-garderie, une crèche, une médiathèque et nous adhérons à la communauté d'agglomération du Pays Voironnais qui fait le tri sélectif des déchets, le recyclage, qui met à disposition des déchetteries avec des personnels qualifiés. Il a fallu répondre aux nouveaux besoins qui se sont exprimés et aux évolutions de nos modes de vie. Les élus locaux ont été obligés, non seulement de construire des équipements, mais d'embaucher des fonctionnaires pour les faire fonctionner. Beaucoup de choses ont déjà été faites et on ne va pas continuer comme cela indéfiniment. Même si la population augmente, les équipements ont été dimensionnés pour accueillir des populations qui augmentent partout ou presque. Le rythme de construction sera différent de ce qu'il a été avant et aussi parce que l'argent public est devenu plus rare, plus difficile à obtenir et qu'il y a une espèce d'allergie fiscale. Des sondages ont été faits il y a quelques semaines, lorsque les maires de France se sont mobilisés contre la baisse des dotations. Ils montrent la chose suivante : face à la baisse des dotations, est-ce qu'un maire doit réduire des services publics ou augmenter les impôts ? Ils répondent qu'il ne faut pas augmenter les services, mais ils ne veulent plus que l'on touche aux impôts.

Cette réforme doit donc servir à maîtriser la dépense publique locale. Elle le fera. Je sais que des chiffres que j'ai donnés ont été contestés ou, en tout cas, controversés. Je maintiens qu'à moyen terme, et à long terme, cette réforme va permettre de faire des économies, dans la mesure où elle va permettre de rationaliser la dépense publique locale. Déjà en supprimant les doublons : nous avons supprimé la clause de compétence générale et avons attribué des blocs de compétences cohérents à chaque niveau de responsabilité. Il y aura des économies d'échelle par l'augmentation de la taille des collectivités et la mutualisation : une communauté de communes plus grande fait des économies sur la commande publique puisque les marchés publics qu'elle passe sont plus importants. De la même façon qu'une région plus grande peut faire des économies sur le fonctionnement de ses fonctions support. Le président Auxiette et le président Duron savent bien qu'en matière de logistique, d'informatique, de ressources humaines, si la collectivité est plus grande, on peut faire des économies, à moyen terme évidemment.

Pour une fois, essayons de sortir ensemble du « court-termisme » qui fait si mal à la vie politique et médiatique. De ce point de vue, les journalistes ne sont pas totalement exonérés de tout reproche. Essayons de voir un peu plus loin que la prochaine élection, même présidentielle. Sur cinq à dix ans,

je pense que l'on aura pu faire des économies sur une masse globale de près de 250 milliards d'euros. Aujourd'hui, l'addition des communes, des intercommunalités, des syndicats mixtes ou intercommunaux, des départements et régions, rassemble un budget d'à peu près 245 milliards d'euros. Si on n'arrive pas à économiser 5 % sur ce budget d'ici une dizaine d'années, c'est que ce n'était pas la peine de faire cette réforme, ni même de faire de la politique au sens noble du terme.

En matière de fonction publique territoriale, les fonctionnaires territoriaux sont utiles et compétents. Avec 1,5 % et 2 % d'augmentation par an, hors transfert de compétences, on assiste à une augmentation continue des effectifs : comment expliquer que les communautés de communes embauchent beaucoup et que les communes continuent elles-aussi, en parallèle, à embaucher ? Il faut sans doute qu'il y ait une prise de conscience pour arriver à stabiliser les effectifs de la fonction publique territoriale. Si on y arrivait, on économiserait 1,2 milliard par an. Au bout de cinq ans, cela ferait 6 milliards.

Voilà, je m'arrête là pour ne pas être trop long. Merci pour votre attention. Je suis prêt à répondre à vos questions.

Bruno Gazeau : Merci Monsieur le Ministre de nous consacrer ce temps. Je cède la parole à la salle.

Débat avec la salle

Question 1 : On a beaucoup entendu parler de concurrence, de compétition entre ferroviaire et autocar entre autres. Il y a une chose dont on ne parle jamais au niveau du coût du ferroviaire. Les voyageurs payent une certaine somme d'argent. Dans cette somme, il y a l'éclairage urbain des gares, le coût des passages à niveau, le coût de la maintenance, le coût de la police ferroviaire, le coût de l'entretien de la signalisation ferroviaire et le coût de l'entretien des voies ferrées. Tout cela est payé par les voyageurs. Mais pour les routes, nous n'en parlons pas. Je demande depuis longtemps que tous ces coûts-là ne soient plus pris en compte par les voyageurs. On passerait de l'autocar ou de la voiture moins chère que le train, à un coût beaucoup plus bas. Je ne comprends pas pourquoi cette mesure-là n'est pas mise en avant systématiquement.

Bruno Gazeau : Je mentionnais ce matin que l'équité entre les modes n'était ni établie, ni garantie. Vous en apportez l'illustration mais M. Poupard va vous répondre.

François Poupard : Il est bien normal que les voyageurs payent un peu le coût de la gare. Ce que vous dites n'est pas exact au fond. Ce sont les impôts qui payent la majeure partie du coût des infrastructures puisque le péage qui est imposé au train n'est pas au coût marginal. Il n'est surtout pas au coût complet. Et ce sont les impôts qui payent la différence.

André Vallini : Je ne m'engagerai pas dans le débat de l'écotaxe que vous avez soulevé en filigrane dans votre question. Mais c'est un débat qui ne manquera pas de revenir, j'en suis sûr.

Question 2 : Tout à l'heure, il a été dit que les coûts de la SNCF étaient plus élevés que ceux des concurrents étrangers d'environ 30 %. Mais une partie des coûts résultent de la dette ferroviaire qui n'a pas été apurée en France, comme ça l'a été par exemple en Allemagne, et aussi du sous-investissement qu'il y a eu dans le réseau ferré pendant plusieurs années. Il résulte d'un coût d'exploitation et d'un coût de maintenance beaucoup plus élevés. Qu'est-ce que l'Etat compte faire pour réduire cette dette et palier ces inconvénients ?

André Vallini : Je suis un peu ennuyé pour vous répondre parce que je ne maîtrise pas totalement le dossier des transports.

François Poupard : La question des coûts du ferroviaire est une question complexe. Il est vrai que l'on peut constater des déficits de compétitivité. Le sens de la réforme ferroviaire, par la loi du 4 août 2014, c'est effectivement de remettre l'entreprise dans une trajectoire pour rattraper ce déficit. Mais il y a d'autres facteurs qui expliquent aussi les coûts du ferroviaire. On a évoqué tout à l'heure le nécessaire réinvestissement sur le réseau de manière à remettre les rails en état, à assurer la sécurité et une bonne qualité de service. Tout cela représente des coûts : on parle de 2,5 à 3,5 milliards d'euros par an. Tout cela se paye, c'est donc bien dans les coûts du ferroviaire. C'est soit l'impôt, soit le tarif, mais il n'y a pas le choix. Ces questions sont si complexes qu'on ne pourrait les ramener à la seule question du déficit de compétitivité du cheminot. Suite à la réforme du ferroviaire, l'Etat s'est engagé dans un mécanisme qui va débiter après les élections professionnelles de la SNCF qui ont lieu le 17 novembre prochain. On va rentrer dans une séquence où un décret socle va déterminer, pour l'ensemble des entreprises ferroviaires, les garanties minimales de sécurité ferroviaire en terme de temps de travail pour les opérateurs, cheminots ou opérateurs privés. Ensuite, l'ensemble des entreprises ferroviaires devra conclure une convention cadre au sein de l'UTP. Et enfin, la SNCF devra disposer d'un accord d'entreprise. Nous faisons sortir le temps de travail du cheminot du rang législatif, pour le transférer dans un accord d'entreprise, comme c'est le cas partout ailleurs. Il s'agit d'une modernisation considérable et qui va nécessiter beaucoup de travail dans le premier semestre de l'année prochaine.

Question 3 : Monsieur le Ministre, vous avez évoqué dans votre intervention la notion de taille critique d'une région. Ce matin, dans mon intervention, j'ai critiqué cette notion que je ne comprends absolument pas. J'ai comparé l'Alsace et la Bourgogne : l'Alsace est quatre fois plus petite et sa population est inférieure à celle de la Bourgogne. Or, il est évident que son attractivité économique est bien plus forte que celle de la Bourgogne ou de la Région Centre. D'autre part, la Région Centre est plus grande que la Belgique. Ce n'est pas pour cela qu'elle est plus attractive économiquement. Pierre-Henri Emengard, géographe intervenu ce matin, nous a cité l'exemple des régions allemandes, des Länder, qui sont très hétérogènes. Vous avez un tout petit Land qui est la ville de Brême, à côté de la grande Bavière. Alors, pourquoi parler de taille critique d'une région, alors que finalement la taille des régions françaises est en moyenne identique à la taille des régions européennes ?

André Vallini : J'ai dit que la taille critique était un élément à prendre en compte mais qu'il n'était pas le seul et que ce n'était pas le plus important.

Le plus important, ce n'est pas la taille de la région mais bien les compétences que nous lui avons transférées. Je maintiens, malgré tout, ce que j'ai dit. Une région plus grande a une population plus importante et donc une capacité de mobilisation fiscale plus importante. Elle a donc plus de ressources potentielles, sans compter l'épargne populaire qu'elle peut drainer.

A ce titre, dans la réforme territoriale, nous avons décidé de transférer aux régions la compétence du transport interurbain qui était exercée jusque-là par les départements, y compris la compétence transport scolaire. J'aurais préféré que l'on s'en tienne au texte initial du gouvernement, à savoir que l'on transfère aussi les routes aux régions. Il y aurait eu une véritable cohérence d'un bloc mobilités : transport ferroviaire, routier, interurbain, scolaire... Le débat a été compliqué et je regrette que les routes ne soient pas passées aux régions pour avoir ce « bloc mobilité », quitte à ce que les régions délèguent au cas par cas la compétence aux départements, avec leur accord. Au moins, la région aurait eu une vision globale de la mobilité, ce qui aurait été bien utile pour l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire.

Un dernier mot avant de vous quitter. Ce qui caractérise cette réforme au fond, c'est la souplesse et le pragmatisme. Je viens de vous parler de la délégation possible de compétence des régions aux départements ou aux intercommunalités. Tout cela sera possible au sein des CTAP (conférences territoriales de l'action publique) qui ont été créées par la loi MAPTAM.

Il y a trois lois dans la réforme territoriale : la loi MAPTAM (n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), la loi de délimitation des nouvelles régions et la loi NOTRe (n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) sur les compétences.

Dans la loi MAPTAM, nous avons créé la CTAP qui se réunira régulièrement autour du président de région, qui réunira les présidents des départements et des grandes intercommunalités. Au sein de cette CTAP, des discussions auront lieu et il sera possible de déléguer telle ou telle compétence régionale à telle ou telle collectivité qui en serait désireuse.

C'est ça la souplesse et le pragmatisme ! Selon les régions, l'organisation pourra varier de ce fait. Cela peut heurter notre esprit jacobin car nous sommes tous les héritiers du centralisme jacobin. Il faut s'efforcer de comprendre que la France de demain n'aura plus forcément vocation à être administrée de la même façon de Dunkerque à Perpignan ou de Brest à Strasbourg. Il faut aller vers une gestion publique locale à la carte. C'est parfois difficile à admettre mais on s'y fera. Merci de votre attention.



Actes

La réforme territoriale (lois MAPTAM, NOTRe...) aura des conséquences très importantes sur l'organisation des transports urbains, départementaux et régionaux de personnes. Cette réforme va-t-elle simplifier la gestion des collectivités territoriales ? Le nouveau découpage régional de la France est-il adapté aux réalités économiques ?

Quel sera l'impact de la nouvelle répartition des compétences des collectivités sur :

- la coordination des services urbains et périurbains ex-départementaux ?
- la coordination des services TER et interurbains ex-départementaux ?
- la gestion des gares routières, l'intégration tarifaire, l'intermodalité ?

Quel sera l'impact de l'élargissement des régions :

- sur l'offre TER régionale et interrégionale ?
- sur les articulations TER-Intercités et train-autocar ?

Ces questions ont été examinées lors de ce colloque qui réunissait des responsables politiques, des professionnels des transports, des chercheurs et des usagers.