

Les transports urbains : enjeux et perspectives

M. Rizzi et C. Hilliard

Le retour en force de la problématique des transports collectifs répond à l'émergence d'une réflexion renouvelée sur la question urbaine. Constat d'une ségrégation spatiale amplifiée et d'une montée en puissance des dysfonctionnements au sein de la plupart des aires urbaines, inquiétude grandissante sur les effets environnementaux de l'usage intensif de l'automobile et du camion : le mode de développement urbain est aujourd'hui confronté à des exigences fortes en matière de qualité de vie, de cohésion sociale et d'écologie urbaine.

Les transports collectifs dans l'espace urbain : un enjeu d'actualité

Il est aujourd'hui nécessaire de construire une alternative qui permette de relever un double défi, celui d'un développement solidaire et durable de l'espace urbain.

Trois dimensions méritent d'être plus particulièrement pointées :

- l'urgence d'une approche nouvelle : est-il encore possible de ne pas poser comme enjeu majeur celui de la diminution de l'usage de l'automobile et d'une réflexion sur des modes de fonctionnement urbain valorisant les transports collectifs et les circulations dites douces ?

- la complexité des problèmes à résoudre dans un espace urbain qui baigne par nature dans l'interdépendance appelle une multiplication des démarches de partage et de coopération et l'essor d'une nouvelle responsabilité collective publique ;

- construire des solutions qui répondent concrètement et de manière pérenne aux besoins des populations, c'est à dire des solutions qui s'inscrivent résolument dans une perspective de progrès social et de croissance durable.

En fait, c'est l'ensemble des choix et des actions qui orientent les politiques en matière d'accessibilité et de mobilité urbaine qui relèvent aujourd'hui de la notion d'intérêt général. D'où un besoin objectif de plus de service public dans un champ d'activité élargi.

Dans ce cadre nouveau en cours de gestation (impact notamment de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbains (SRU), et de la mise en œuvre des Plan de Déplacements Urbains (PDU) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants), le rôle des transports collectifs urbains acquiert d'autant plus d'importance qu'ils restent un instrument essentiel pour fonder une alternative à l'automobile, contribuer à « reconstruire la ville sur la ville » et favoriser une nouvelle cohésion sociale.

En clair, le transport urbain ne peut être assimilé à une marchandise.

Des missions du service public à la hauteur des défis contemporains

1 - Un nouveau contenu pour le droit au transport :

- la qualité de service. Déclinée en terme de fréquence, amplitude de service, de confort, de rapidité, de sécurité et d'humanisation des réseaux, c'est aujourd'hui l'une des conditions essentielles de l'attractivité des transports collectifs urbains ;

- le maillage et l'intermodalité. Atteindre un niveau d'irrigation performant à l'échelle d'une agglomération grâce à une coordination efficace entre modes et réseaux ;

- la tarification. Elle doit être conçue de façon à permettre à la fois l'accès des réseaux à tous sans condition de ressources et le renforcement de l'attractivité des transports collectifs.

2 - L'exigence de démocratie :

- vecteur d'une réappropriation par les usagers et la population du service public, en tant qu'outil collectif de satisfaction de leurs besoins, cette exigence démocratique doit pouvoir s'exprimer pleinement à tous les niveaux de décision (définition des missions et objectifs en matière de



qualité de service, choix en matière de développement et d'investissement, de politique tarifaire), ce qui suppose de droits nouveaux de contrôle et de suivi des réalisations ;

- la création des Comités des partenaires du transport public (loi SRU), l'impact des démarches PDU et les expériences des comités de lignes ferroviaires (Alsace et Centre) sont autant d'avancées positives, et vécues en tant que telles par les usagers, salariés des transports et élus, qu'il s'agit aujourd'hui d'élargir à l'ensemble des réseaux.

Les T.U. : un mode d'organisation à la croisée des chemins

Le système français se caractérise par une double originalité.

D'abord en matière d'organisation :

- les transports urbains relèvent du domaine de l'intervention publique. Les notions d'autorité organisatrice et de délégation de service public en sont les deux pivots. La loi définit le cadre général, mais, en pleine convergence avec l'esprit de la décentralisation, elle offre une large marge d'autonomie aux autorités organisatrices en leur laissant le libre choix de définir le contenu des missions de service public, les modalités de gestion des réseaux et les conditions de leur développement ;
- le rôle du financement public est essentiel dans l'organisation et le fonctionnement du système (rôle du versement de transport et des subventionnements des collectivités territoriales et de l'Etat). Là encore, chaque autorité organisatrice dispose d'une certaine autonomie dans l'affectation des ressources publiques dont elle dispose ;

- enfin, une réglementation sociale de haut niveau structurée au niveau de la branche d'activité. Deux conventions couvrent l'ensemble des transports urbains : le statut RATP pour les agents de la régie francilienne et la convention des transports urbains. Dans les grandes métropoles, le rôle particulier joué par le réseau ferroviaire implique également de pointer le statut des agents de la SNCF.

Confronté aux exigences nouvelles, au formidable besoin de renouvellement des stratégies urbaines en matière de transports et de déplacement, ce mode d'organisation du système des transports urbains est à la recherche d'un second souffle.

Seconde originalité, une forte pré-

sence d'un secteur public diversifié parmi les opérateurs :

- les grandes entreprises nationales telles que la RATP et la SNCF ;
- les régies ;
- les filiales de groupes publics : Transdev ou Cariane ;
- les SEM.

Fruit de l'exceptionnalité française en matière de service public, l'activité de ce pôle public a été néanmoins fondée sur une logique de spécialisation technique ou territoriale qui atteint aujourd'hui ses limites.

Les pressions du libéralisme

Dopé par la vague déréglementaire à l'échelle internationale, le libéralisme développe une offensive qui n'épargne pas les transports collectifs urbains.

Erigeant les règles de compétitivité de l'entreprise privée (concurrence / productivité / rentabilité) au rang de modèle de référence, cette offensive libérale sert de tremplin à l'émergence de grands groupes privés internationaux portés par le système financier et spécialisés dans l'ingénierie des services urbains dont les transports. Les pays de l'Union Européenne sont un champ privilégié du déploiement de leurs activités. En France, l'intervention de Vivendi par l'intermédiaire de sa filiale CGFTE, qui a ensuite étendu ses activités en Grande-Bretagne ou en Suède, est significative de ce mouvement.

Leur stratégie de captation des marchés ouverts par la dérégulation est présentée comme incontournable au point de peser significativement sur les orientations élaborées au sein du groupe RATP comme celles de Cariane, filiale du groupe SNCF. Il est symptomatique de constater que la reprise par le groupe SNCF / Cariane d'une partie importante de l'activité de l'ex Via-GTI est vécue à la RATP, du moins dans le discours de la direction, comme un acte de « concurrence déloyale » susceptible de freiner le développement de ses activités. En même temps, ces deux groupes à capitaux publics s'engagent dans la « guerre économique » et axent leurs efforts notamment en direction de l'international dans des conditions (en particulier en ce qui concerne les tentatives de pénétration de Cariane International en Suède) qui ne peuvent manquer de nous interroger.

C'est dans ce contexte que la commission européenne a proposé en

juillet 2000 un nouveau texte concernant l'ensemble du secteur des transports publics de voyageurs (urbain, inter-urbain, ferroviaire, fluvial).

Il s'agit d'un projet de règlement fondé sur le principe de concurrence :

- la libéralisation doit s'appliquer de droit et dans des conditions fixées par le projet de directive (contrat de 5 ans entre la tutelle et l'opérateur, conclu sur la base d'un appel d'offres) ;

- le texte reconnaît explicitement le rôle des missions et obligations de service public, mais il en subordonne l'application au respect strict du nouveau cadre concurrentiel réglementant la fourniture de services de transports publics de voyageurs ;
- il prévoit comme dérogation possible à cette mise en concurrence le cas de réseaux intégrés multi-modaux dans les grandes villes.

Ce texte a suscité de nombreuses réactions négatives :

- d'élus de collectivités locales souhaitant continuer à exploiter des réseaux de transport en régie, d'où la prise de position hostile du Groupement des Autorités de Régulation des Transports (GART) ;

- des directions de la SNCF et de la RATP, acceptant la concurrence sur le principe, mais souhaitant maintenir une situation de monopole sur leur territoire actuel ;

- de 8 grands réseaux publics urbains en Europe (OASA Athènes, TMB Barcelone, BVG Berlin, STIB Bruxelles, Carris Lisbonne, London Transport Londres, RATP Paris, ATAC Rome).

Le PCF a également fait connaître son opposition. Ce projet a été provisoirement repoussé par le conseil des ministres européens des transports en décembre 2000 sous l'impulsion du ministre communiste français.

Le choix des communistes : celui d'une société centrée sur la réponse aux besoins humains

Tout d'abord un constat : les politiques de dérégulation apparaissent de plus en plus comme des échecs flagrants sur la durée : exemple du ferroviaire, des transports urbains et interurbains en Grande Bretagne. Les processus engagés en Suède et en Italie en matière de transports suscitent d'ores et déjà de lourdes interrogations. S'il y a donc une urgence aujourd'hui au niveau européen, c'est bien celle d'un bilan



sur les directives impliquant les services publics et d'une renégociation de leur contenu.

Ce premier constat nous invite donc à être offensif sur ce thème précis du service public et sur les conditions à mettre en œuvre pour en faire un véritable outil de développement humain. Notre ambition implique un nouvel élan de responsabilité et de créativité collective. Une maîtrise publique accrue, l'exercice des compétences au plus proche de réalités et des besoins et le développement des démarches démocratiques doivent être les valeurs cardinales porteuses d'un nouvel essor du service public de transports urbains.

On peut regrouper sous quatre axes nos propositions :

1 - Un nouveau cadre de référence européen :

- affirmant l'objectif du droit au transport pour tous les citoyens, la primauté de la logique des besoins et donc le développement des missions de service public ;
- favorisant toute forme de coopération répondant à ces objectifs (partage des expériences, soutien à des programmes de recherche / développement sur fonds mutualisés, ouverture et coopération innovantes vers les pays européens hors CEE et les pays tiers) ;
- déléguant à chacun des Etats membres le libre choix sur les modalités d'organisation et de fonctionnement du service public de transports collectifs (principe de subsidiarité).

C'est le moyen indispensable pour préserver la diversité des modes de partenariat entre collectivités territoriales et avec les opérateurs (délégation de service public) et ainsi répondre à la diversité des besoins et des situations.

2 - Un pôle public du transport de voyageurs :

Construire une alternative à la logique libérale de marchandisation des transports publics implique d'offrir aux autorités organisatrices un cadre de partenariat avec un pôle public dynamique, porteur de coopération efficace, décloisonnée et nourrie d'une culture de service public revivifiée.

Ce pôle public regrouperait la RATP, la SNCF et Via-Cariane, TransDev et les réseaux publics indépendants (groupe AGIR) pour :

- construire des réponses coordonnées aux demandes des collectivités ;
- favoriser les interconnexions entre réseaux (par exemple entre réseaux urbains et inter-urbains) ;
- partager les coûts d'investissement et de recherche ;
- favoriser une politique industrielle cohérente créatrice d'emplois en collaboration avec les fournisseurs de matériels (matériels roulants, équipements d'information aux voyageurs, logiciels du transport) ;
- mener des opérations de coopération à l'étranger ;
- peser auprès des institutions politiques européennes dans le sens des valeurs du service public.

Ce pôle serait structuré autour de deux outils :

- une charte commune valant engagement auprès des usagers et des collectivités sur un contenu élevé de service public ;
- un statut harmonisé par le haut, commun aux différents personnels, fondement de la citoyenneté dans l'entreprise, permettant de favoriser la mobilité entre entreprises et réseaux.

3 - Développer l'intervention citoyenne :

- investir les Comités des partenaires du transport public, comme lieu privilégié pour faire un bilan des besoins non ou mal couverts, élaborer des projets de développement, favoriser le dialogue usagers-salariés du transport ;
- exiger le débat public et la transparence dans l'élaboration des objectifs et moyens, des procédures de contractualisation entre opérateurs et autorités organisatrices ;
- proposer à l'échelle de chaque agglomération et de chaque autorité organisatrice l'élaboration d'une charte du service public de transports collectifs.

4 - Dégager de nouvelles ressources :

Pas de nouveau souffle des transports urbains sans financement adéquat : la question fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus. Des moyens nouveaux (enveloppes budgétaires plus conséquentes, premières mesures de détaxation du gas-oil en faveur des réseaux) ont été dégagés sous l'impulsion du ministre des Transports. L'effort réalisé est, certes, marquant au regard du passé, mais il doit être amplifié pour répondre aux enjeux actuels et futurs.

Plusieurs pistes existent pour assurer les financements à la hauteur des besoins :

- le pôle public financier que nous proposons autour de la CDC, de la Caisse d'Epargne, du secteur public et para-public bancaire permettrait aux collectivités territoriales de financer à bas taux (voire à taux nul) le développement des infrastructures de réseau ;
- faire contribuer les bénéficiaires des réseaux de transport que sont les grandes surfaces commerciales et les promoteurs immobiliers ;
- affecter une partie de la TIPP aux transports collectifs. ■