

CHAPITRE 4 – LES PROJETS FERROVIAIRES DES REGIONS DANS LES AIRES METROPOLITAINES. DES HISTOIRES D'ARENES

GILLES DEBIZET

(Maître de conférences, UNIV. JOSEPH FOURIER PACTE TERRITOIRES)

Parallèlement à l'extension des zones urbanisées en périphérie des agglomérations, la zone d'attractivité des grandes agglomérations s'étend bien au-delà des périmètres de transports urbains. Des transports rapides mettent des villes secondaires dans le fonctionnement métropolitain. Dans les régions les plus denses ou celles dont la population se concentre sur une maigre fraction de l'espace régional, une grande part de l'espace régional habité se situe dans des aires métropolitaines.

À côté des maîtres d'ouvrage historiques (des routes) que sont l'État, les Départements et les Communes, et plus récemment les agglomérations (avec les transports publics urbains), la Région apparaît comme un nouvel acteur dans la gouvernance des systèmes de transports et de mobilité. À son échelle, elle dispose, comme les AOTU et les Départements, d'une autorité sur les transports collectifs publics mais a localement l'exclusivité des transports ferroviaires¹⁰. Et ce sont les aires métropolitaines qui constituent probablement la meilleure opportunité pour attirer de nouveaux usagers quotidiens dans les trains financés par la Région.

L'on peut s'interroger sur les relations que les Régions et les métropoles entretiennent entre elles, en particulier dans le secteur des transports qui se caractérise par un entrecroisement des réseaux et des responsabilités et une certaine interdépendance des actions menées par ces collectivités. L'enquête menée en Rhône-Alpes sur les politiques régionales de transports (Debizet Faure Gourgues 2006) et notamment l'analyse des projets ferroviaires de la Région dans trois métropoles rhônalpines montre des disparités importantes mais aussi des convergences progressives dans la mise en œuvre de la politique régionale. Loin d'être anecdotiques, les différences observées révèlent non seulement l'adaptation de la politique de la Région Rhône-Alpes à des contextes locaux mais aussi un apprentissage par les élus et les techniciens de cette institution qui concourt *in fine* à façonner la méthode, voire les orientations de la Région.

Ce présent texte vise à mettre en évidence la notion d'*arène métropolitaine* comme espace de co-élaboration des actions ferroviaires localisées de la Région avec les autres autorités publiques opérant dans le même bassin de vie. Il souligne des liens entre les modalités collaboratives de cette arène, l'affirmation du discours « Transport » ainsi que l'avancement concret des projets portés par la Région. Le cas rhônalpin a permis de percevoir le rôle de l'arène métropolitaine. L'analyse interrégionale qui s'appuie sur les informations distillées

¹⁰ Une récente modification de la loi "Urbanisme et Habitat" permet aux Départements de construire des lignes ferroviaires. À notre connaissance, les présidents Conseils généraux de l'Isère et du Rhône en étaient à l'origine. Le projet de tramway périurbain Ysis entre Grenoble et Voiron a été abandonné depuis. La prolongation d'une ligne ferroviaire, propriété du Conseil général, jusqu'à l'aéroport de Lyon-Saint Exupéry piétine.

dans les monographies constitue une première occasion d'étayer le concept¹¹. L'ensemble est précédé d'une brève présentation géographique des régions étudiées eu égard à leurs dimensions métropolitaines.

Préambule : la dimension métropolitaine des régions

Nous définissons la métropole par trois caractéristiques susceptibles d'accueillir les différents cas étudiés : 1) une densité d'interactions entre les territoires internes à la métropole globalement plus élevée qu'avec des territoires adjacents 2) une certaine identité territoriale portée par le nom de la ville centre 3) une pluralité de représentations institutionnelles faibles et dont les périmètres diffèrent. Parmi les concepts statistiques de territoires mis en lumière par l'INSEE, l'aire urbaine est celle qui correspond le moins mal à la définition de la métropole.

Dans 5 des 6 régions, l'aire urbaine centrée sur la capitale régionale absorbe plus du quart de la population, et plus du tiers pour deux d'entre elles : Marseille, Toulouse et Strasbourg. La région Centre se distingue des cinq autres puisque la principale aire urbaine n'est pas la capitale régionale et qu'elle héberge à peine 15 % de la population régionale.

Région	Population En milliers	Principale aire urbaine	% de la 1 ^{ère} aire urbaine dans la population régionale	% de la 2 ^{ème} aire urbaine dans la pop. régionale
Alsace	1764	Strasbourg	35	15
Centre	2514	Tours	15	14
Midi-Pyrénées	2636	Toulouse	37	4
Nord-Pas de Calais	4067	Lille	28	14
PACA	4587	Marseille	33	20
Rhône-Alpes	5776	Lyon	28	9

Source INSEE RGP 1999

Tableau 1. Poids des principales métropoles dans les régions

En dehors de la région Centre, les capitales régionales exercent inévitablement un tropisme fort à l'échelle régionale. La métropole toulousaine en est l'exemple le plus extrême puisqu'elle surclasse de très loin tous les autres pôles urbains de la région. Chacune des 4 autres régions dispose de métropoles d'équilibre, au sens où la DATAR l'exprime lorsqu'elle compare les quelques grandes métropoles françaises à la métropole parisienne¹².

Enfin, si l'on exclut la région Centre, 40% (Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes) à 65% (Nord-Pas de Calais et PACA) de la population régionale habitent dans les aires urbaines de plus de

¹¹ Les autres monographies régionales de cette recherche n'ayant pas été aussi poussées dans l'observation des jeux d'acteurs métropolitains, nous ne pouvons pas encore discuter scientifiquement le concept d'*arène métropolitaine* et notamment en définir les limites.

¹² Le rapport entre les populations des 1^{ère} et 2^{ème} agglomérations de chaque région se situe entre 1,5 (Marseille / Nice) à 3 (Lyon / Grenoble).

300 000 habitants. Compte tenu du mode électoral des conseillers régionaux (scrutin de liste à l'échelle départementale), l'on pourrait s'attendre à ce que le Conseil régional prête attention aux problématiques de transport à l'échelle des métropoles qui concentrent bien souvent une large majorité de la population départementale. En est-il ainsi ?

Les métropoles dans les politiques ferroviaires des Régions

Globalement (cf. encadré pour les précisions région par région), les métropoles accaparent une grande part du budget de fonctionnement du TER dans la plupart des régions ; le périurbain est presque partout considéré par les techniciens et les acteurs opérationnels comme le principal enjeu territorial pour le ferroviaire. Cette priorité métropolitaine du ferroviaire se retrouve dans les programmes d'investissement (à l'exception de la région Centre¹³), cependant, les Conseils Régionaux peinent à assumer cette priorité effective dans les documents d'orientation :

- Midi-Pyrénées, qui ne dispose pas de métropoles faisant contrepoids à l'aire toulousaine, présente les investissements ferroviaires sous forme de tronçons de liaisons entre Toulouse et les chefs-lieux départementaux et renvoie la hiérarchisation inter villes/périurbain/urbain à l'offre de trains (le fonctionnement).
- PACA et Nord-Pas de Calais adoptent des stratégies différentes pour dissimuler la concentration des budgets sur les aires métropolitaines. Nord-Pas de Calais, dont l'expérience est la plus ancienne en matière ferroviaire, évite les références territoriales aussi bien dans le CPER que dans le SRIT PACA, qui avait explicitement concentré les investissements ferroviaires sur les métropoles marseillaise et niçoise dans le CPER 2000-2006, a accouché — difficilement — d'un SRIT qui lisse les priorités territoriales en une soixantaine de projets non chiffrés disséminés sur l'ensemble de la région.
- Alsace et Rhône-Alpes affichent l'ampleur des investissements ferroviaires dans les métropoles et jouent en même temps de quelques astuces pour colorier en interurbain des projets dont la finalité est aussi périurbaine. Une dizaine d'années après avoir posé des jalons d'une politique de transports qui n'élude ni la métropolisation ni les préoccupations environnementales¹⁴, elles tentent de mettre en cohérence leurs actions en matière de transport (de plus en plus portées sur le ferroviaire et les métropoles) et leurs discours d'orientation politique dont l'aménagement — dorénavant durable — du territoire continue d'être la matrice essentielle.

¹³ Encore que l'on puisse considérer que le renforcement des liaisons entre les pôles urbains du nord-est de cette région et l'Île-de-France (Paris et les aéroports franciliens) comme une conséquence de l'extension métropolitaine de la capitale française.

¹⁴ Nous faisons référence aux documents « Alsace 2005 » (1994) et au Schéma Régional des Transports de Rhône-Alpes (1997).

Synthèse des monographies relative à la dimension métropolitaine des politiques de transport des Régions

PACA. La Région PACA met l'accent sur le développement économique (désenclavement de la région à ses frontières et des territoires de montagne) et la résolution de points noirs (saturation, enclavement, accidentologie, bruit). La réponse passe très essentiellement par le développement tous azimuts de l'offre tant routière que ferroviaire, sans qu'il soit exprimé de priorités entre les modes de transports ni entre la soixantaine de projets listés et dont le moitié est localisée dans les quatre principales métropoles¹⁵ (SRIT 2006). L'éparpillement territorial des crédits est en réalité beaucoup moins prononcé. Les services de TER qui absorbent l'essentiel des crédits de fonctionnement « transports » de la Région se concentrent dans les grandes aires urbaines du littoral. Les engagements budgétaires du CPER 2000-2006 concernent très majoritairement les métropoles : la quasi-totalité des investissements dans les transports collectifs (29% du total CPER) est consacrée explicitement aux métropoles marseillaise et niçoise et la majorité des engagements dans les infrastructures routières (54% du total CPER¹⁶) est affectée aux liaisons urbaines et périurbaines. Les priorités budgétaires, centrées sur les métropoles, sont décalées des orientations de la politique des transports.

Midi-Pyrénées. À l'occasion de la prise de la compétence d'AOT, la Région Midi-Pyrénées a élaboré un Plan Régional des Transports (2000-2006) dont les objectifs sont triples : l'aménagement équilibré et durable des territoires, le développement d'une offre de mobilité alternative à la voiture particulière, et, assurer une mission de service public (droit au transport). Le diagnostic insiste sur le *retard* du réseau ferroviaire qu'il serait urgent de rattraper. L'étoile ferroviaire toulousaine absorbe toute l'attention de la Région cependant les orientations et les modalités d'actions sont déclinées selon l'échelle spatiale des trains : intervilles, périurbains et d'agglomération. Les investissements consacrés au ferroviaire correspondent aux orientations du PRT mais ils ne représentent qu'une très faible part du total des engagements transport du CPER (87% sont affectés aux infrastructures routières).

Centre. Le Schéma Régional de Transports collectifs de 1993 (limité au ferroviaire) introduisait l'étoile ferroviaire de Tours parmi deux autres priorités plus anciennes (le triangle ligérien et les liaisons avec l'Île-de-France). Le volet ferroviaire du CPER 2000-2006 porte essentiellement sur les liaisons interurbaines. Seul document d'orientation politique en l'absence de SRIT, le Plan Régional 2000-2010 (une feuille de route que la majorité actuelle s'est donnée pour les actions à mener en partenariat avec l'État et les autres collectivités locales) est décliné en 13 fiches-actions ; elles concernent très essentiellement les axes de transit et les liaisons intervilles (en majorité routières) à l'exception des fiches « Favoriser la fluidité des circulations dans les agglomérations » et « Renforcer les pôles multimodaux de Tours et d'Orléans ». Alors que les métropoles étaient partiellement prises en compte dans le Schéma Régional des Transports Collectifs de 1993, elles semblent avoir été peu à peu gommées des investissements ferroviaires ainsi que des orientations de la politique des transports.

Nord-Pas de Calais. Le sous-titre du SRIT (2006) positionne clairement l'objectif prioritaire de la région « Faire du Nord-Pas de Calais un hub au cœur de l'Europe ». Le 2^{ème} objectif « La gestion des déplacements dans une région urbaine » est inscrite dans une logique de cohésion territoriale et de lutte contre les inégalités. Le TER est le premier des 8 domaines modaux d'actions : il est décrit comme l'épine dorsale de la mobilité régionale. Les volets *ferroviaires* (un quart des investissements) et *réseau routier* (la moitié¹⁷) du CPER Transport sont déclinés en objectifs fonctionnels, leur localisation n'est pas précisée. Ils le sont pourtant *de facto* ; selon des techniciens de la région, les objectifs opérationnels se résument à « relier toutes les villes de la région, même les plus distantes de Lille, à la capitale régionale en moins d'une heure par des trains rapides, et à organiser en parallèle un service plus fin de rabattement sur les pôles régionaux et ce en particulier sur le territoire de la métropole lilloise »¹⁸.

Alsace. L'aménagement du territoire constitue la matrice des politiques sectorielles et notamment des transports. En l'absence de document de planification, la démarche de prospective « Alsace 2005 » élaborée entre 1991 et 1994 et le « Rapport d'orientation sur l'aménagement du territoire » de 2002 tiennent lieu de référentiel. Le principe d'équilibre entre les trois piliers du développement (économique, social et environnemental) est aussi décliné : d'une part, dans la localisation des activités et le développement urbain : la concentration urbaine (dont le bénéfice économique et environnemental est reconnu) est encouragée tout en veillant à un aménagement solidaire des territoires, d'autre part, entre les composantes du transport : *donner la priorité aux transports collectifs* tout en *désenclavant les territoires* (vosgiens) et *en améliorant la fluidité des déplacements routiers*. Si l'amélioration du service TER concerne essentiellement les métropoles régionales, le volet ferroviaire (environ la moitié des investissements consacrés au transport) du CPER 2000-2006 se répartit à égalité entre les liaisons intervilles¹⁹ et les projets de train-tramways périurbains autour de Mulhouse et de Strasbourg.

Rhône-Alpes. Les orientations et les principes d'action restent conformes au Schéma Régional des Transports rédigé en 1997 par l'exécutif Millon sous la pression des composantes écologistes du Conseil Régional qui ont servi d'appoint pour constituer une majorité sur le vote du budget. La focalisation sur les dessertes ferroviaires des villes et le dialogue collaboratif avec les partenaires locaux étaient précisément définis dans ce document. Après une période de flottement politique, qui a compromis l'ébauche de projets d'investissement sans modifier les orientations ni la croissance régulière de l'offre TER, le changement de majorité de 2004 s'est traduit par une augmentation sensible du budget de fonctionnement TER et une accélération des projets ferroviaires inscrits au contrat de plan ainsi qu'un nouveau discours s'appuyant sur la rhétorique du développement durable.

¹⁵ Aix-Marseille, Nice-Côte d'Azur, Toulon et Avignon (citées dans l'ordre décroissant de leur population)

¹⁶ Le reste concerne les ports maritimes, la voie fluviale et l'aéroportuaire.

¹⁷ Le reste des investissements transports est consacré au fluvial, au portuaire et aux plates-formes fret multimodales.

¹⁸ Monographie Nord-Pas de Calais

¹⁹ Lauterbourg-Strasbourg et Strasbourg-Colmar-Mulhouse-Basel.

Les Régions sont prises en tenaille entre **un traitement équitable** des territoires qui peut pousser à soutenir tous les types de projets de transports demandés par les différents territoires et **le recentrement sur le ferroviaire** — compétence spécifique — dont la recherche de l'efficacité conduirait à privilégier les métropoles. Il est vraisemblable que la difficulté à transcender cette tension soit un frein au développement du ferroviaire régional par rapport à son potentiel²⁰ et conduise à maintenir une part substantielle des investissements Transport dans les projets routiers. Par contraste avec les quatre autres régions étudiées, l'Alsace et Rhône-Alpes semblent être en passe de mettre en cohérence la politique de transport et la réalité de leurs budgets (fonctionnement et investissement) — essentiellement consacré au ferroviaire. Comment expliquer cette particularité ?

Nous laisserons le lecteur chercher des éléments d'analyses du côté de la géographie des réseaux (Wolff, chapitre 1), de la chronologie politique (des chemins de dépendance de Faure, chapitre 3), de la mobilisation politique du paradigme de développement durable (Ollivier-Trigalo, chapitre 2) afin de concentrer nos propos sur la relation entre le pilotage des projets ferroviaires par la Région et les collaborations avec les acteurs locaux et métropolitains.

Le pilotage des projets ferroviaires et le partenariat avec les autorités locales

La politique ferroviaire des Régions s'incarne dans le fonctionnement du réseau TER y compris l'amélioration qualitative du service (information, intégration tarifaire, billettique intermodale ...) et dans des investissements visant à augmenter les capacités du réseau (nombre de trains, vitesses, accessibilité aux gares, ...). Ces derniers investissements sont découpés en projets qui s'appliquent à une étendue du réseau ; ce peut être une ligne et éventuellement quelques nœuds (gares et haltes ferroviaires, aiguillage ...) ou bien un enchevêtrement de lignes plus ou moins étendu (du nœud jusqu'à l'étoile ferroviaire).

RFF a le devoir de maintenir un réseau en état de fonctionnement mais n'est pas tenu de l'améliorer. Les trains régionaux sont exploités par la SNCF mais organisés et financés par l'autorité organisatrice. Il revient aux Régions, autorité organisatrice, de prendre des initiatives lorsque l'accroissement des performances de l'offre de trains régionaux nécessite des aménagements physiques du réseau. La façon dont elle définit le périmètre du projet prédétermine les acteurs impliqués et impacte le mode de pilotage par la Région.

La constitution de l'arène d'acteurs du projet

Passons en revue les acteurs d'un projet ferroviaire. Nous commencerons par les registres d'action imposés par le statut juridique du projet avant d'aborder les registres liés à la territorialité et à l'expertise.

Nous identifions 4 registres de légitimité à intervenir dans un projet ferroviaire :

- la compétence d'autorité organisatrice des transports publics : la loi désigne la **Région** comme AOT des transports collectifs d'intérêt régional qu'ils soient routiers et ferroviaires. Depuis la loi Habitat et Urbanisme, les Départements peuvent développer des chemins de fer mais à notre connaissance un seul d'entre eux s'est effectivement saisi de cette possibilité.
- la domanialité : la propriété publique du sol est soumise à des statuts relativement étanches qui s'avère être peu modifiés par le projet : **RFF** est propriétaire des emprises

²⁰ Rappelons que sur plusieurs lignes de Rhône-Alpes, la croissance de la fréquentation (voyageurs x kilomètres) a été supérieure à la croissance de l'offre (trains x kilomètres).

foncières des infrastructures ferroviaires, la **SNCF** de celles des gares ; le domaine public autour de la gare se répartit entre la **Commune** (parvis et voirie communale) et le **Département** (voie départementale et éventuellement la gare routière)²¹. Cette domanialité publique autorise de fait un droit de veto sur l'aménagement extérieur de la gare et une influence sur l'aménagement situé sur le domaine ferroviaire.

- la maîtrise d'ouvrage : la maîtrise d'ouvrage sur le domaine ferroviaire n'est pas déléguée, **RFF** et **SNCF** l'assure chacun sur leur domaine, la maîtrise d'ouvrage sur le domaine public est fréquemment assurée par la **commune** ou la **structure intercommunale**²². La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique assigne au maître d'ouvrage des responsabilités incontournables et inaccessibles (la programmation et le budget entre autres). Un projet global d'amélioration d'une gare existante qui concernerait les quais, le bâtiment gare et le parvis serait réparti entre 3 maîtrises d'ouvrage différentes.
- L'exercice du droit des sols : si le projet implique des aménagements visibles il est susceptible de faire l'objet d'une déclaration de travaux ou d'une demande de permis de construire auprès de la mairie.

À ces quatre registres de droit, il faut en ajouter deux qui ne peuvent être assurés que par la **SNCF** : la maîtrise d'œuvre (conception et contrôle technique des travaux) et l'exploitation des lignes ferroviaires existantes. Le maître d'ouvrage **RFF** est en partie ligoté par le référentiel technique et la disponibilité des services de la **SNCF**. Par ailleurs, la convention d'exploitation passée entre la Région et la **SNCF** constitue un cadre que la réalisation du projet ne peut bousculer sans qu'un avenant à la convention soit nécessaire.

La **SNCF**, qui cumule tous les registres d'actions, est un partenaire incontournable de tous les projets : la clarification de la contribution de la **SNCF** est un objectif fréquent des Régions. **RFF** intervient de droit lorsque les aménagements portent sur les infrastructures ferroviaires. Les communes disposent assez fréquemment d'un droit d'encadrement sur le projet grâce à la planification spatiale, en outre elles interviennent comme maître d'ouvrage pour les aménagements portant sur le parvis.

Au nom de la population qu'elle représente, **toute collectivité locale** peut s'inviter dans l'arène d'acteurs. En fait, elles sont assez souvent convoquées par la Région, initiatrice du projet, qui espère une participation financière. Dans ce registre, citons aussi l'**État** (en particulier dans le cadre des **CPER**) et — assez rarement — l'**Union Européenne**. La Région invite aussi souvent les autres **AOT (le Département et l'AOTU)** dans l'objectif de coordonner les services de transports. La multiplicité des collectivités territoriales facilite l'irruption de la société civile (associations d'usagers, d'habitants, de professionnels ...) dans le projet.

Les connaissances concourant à l'efficacité du projet et à la bonne utilisation des fonds publics sont relativement éparpillées : l'exploitant **SNCF** dispose de statistiques qu'il ne partage pas systématiquement avec la **Région**, les **AOT** et leurs **exploitants routiers**²³, les **communes** à travers leur service technique en charge de la voirie. Enfin, les **usagers**

²¹ Et éventuellement de l'État, si une route nationale se trouve à proximité immédiate de la gare.

²² Le mandat de maîtrise d'ouvrage à une société d'aménagement est peu utilisé en dehors d'opérations immobilières adjacentes au parvis et relativement indépendantes du service de transport ferroviaire.

²³ L'**AOTU** est souvent bien placée pour mobiliser la richesse de l'enquête-Ménages-Déplacements par la modélisation des déplacements ou mettre à disposition ces données à un bureau d'études.

notamment lorsqu'ils sont regroupés en association pérenne ont une connaissance très fine des dysfonctionnements et parfois des solutions adéquates.

Dans bien des cas, les différentes étapes d'élaboration du projet (lancement des études préliminaires, programmation et montage, avant-projet sommaire) sont validées par un comité de pilotage du projet auquel participent généralement l'AOT, les maîtres d'ouvrage, les financeurs et éventuellement les autres AOT, la commune ou l'intercommunalité. La participation de la SNCF au comité de pilotage varie selon la Région. Il arrive que des associations d'usagers et les exploitants participent à un groupe de travail technique chargé d'auditionner certains éléments du projet.

Les modalités de pilotage et le périmètre du projet

Nous distinguons trois modalités de pilotage, elles découlent généralement du périmètre du projet et des maîtrises d'ouvrages impliquées.

Un pilotage délégué au maître d'ouvrage

Cela concerne les opérations les plus techniques et les moins visibles par les usagers. La question du pilotage politique ne se pose pas vraiment. De ce fait, la Région qui finance délègue le pilotage aux maîtres d'ouvrage et attend des résultats. Il est possible que certaines régions gèrent ainsi des projets de rénovation de ligne, il semble cependant que la recherche d'une certaine efficacité (eu égard à des objectifs politiques abordés dans la partie précédente) et surtout l'utilisation politique des projets ferroviaires par les Régions contribuent à regrouper des interventions techniques pour leur donner sens et à ouvrir les projets sur les différents territoires, et conduit les Régions à se positionner en interaction avec d'autres acteurs locaux.

Un pilotage unifié de plusieurs maîtrises d'ouvrage pendant toute la durée du projet

La Région assure le pilotage politique, de la définition à sa concrétisation par les 3 ou 4 maîtres d'ouvrage impliqués, elle se positionne d'abord en pilote des études préliminaires puis en coordinateur des maîtrises d'ouvrage en phase conception. La Région assume les avantages (la reconnaissance par les médias et les usagers) et les inconvénients (retards, relatifs désinvestissements par les acteurs locaux). La remise en service de la ligne Antibes-Grasse en PACA entre probablement dans cette catégorie²⁴ puisque la Région PACA s'affiche comme le seul pilote de ce projet.

La rénovation de la ligne St-Etienne-Firminy (cf. monographie Rhône-Alpes) relève aussi de cette modalité. Cette irruption de la Région Rhône-Alpes dans un périmètre de transports urbains s'est achevée par un bilan mitigé : dépassement des budgets, explosion des délais du fait de la remise en cause du programme et de son enveloppe par les partenaires locaux, non-synchronie de l'achèvement des travaux entre le ferroviaire et les aménagements extérieurs aux gares, amélioration moyenne de l'accessibilité aux gares pour les piétons et les transports publics. La Région Rhône-Alpes en a tiré les leçons, elle a cessé de se lancer seule dans des projets aussi intégrés (infrastructure, gares, aménagements extérieurs) que celui-ci. Il semble qu'elle délimite le projet dont elle revendique le pilotage, plus strictement à sa compétence ferroviaire. Mais elle veille à ce que l'aménagement autour de la gare piloté par la commune ou l'intercommunalité soit cohérent avec ses intérêts et ses projets propres ... une autre arène que nous identifierons dans la 3^{ème} section.

²⁴ Nous n'avons pas de données suffisamment précises sur ce projet pour pouvoir l'assurer.

Un copilotage qui varie au cours de l'avancement du(des) projets(s).

La Région partage la responsabilité politique du projet avec un ou plusieurs autres acteurs publics locaux (collectivité locale ou AOT).

En phase préliminaire (programmation et montage), les copilotes définissent le périmètre et le programme du projet ensemble en amont ainsi que leurs engagements respectifs minimaux en matière d'exploitation, ils recherchent de façon coordonnée des financements subsidiaires et segmentent le projet global par phases et par maîtrise d'ouvrage. Pour ce faire, ils commandent des études préliminaires qu'ils partagent plus ou moins car elles constituent souvent des pions dans le jeu de rôles auquel se livrent les copilotes et les partenaires connexes du projet (financeurs, représentant d'un territoire, ...). À son issue, l'arène du projet est définitivement délimitée ainsi que les modalités de relation avec les parties impactées. Elle débouche parfois sur une concertation préliminaire qui peut remettre en cause les équilibres du projet (cf. section suivante). La durée de la phase préliminaire varie fortement d'un projet à l'autre (cf. section suivante).

En phase conception, la maîtrise d'œuvre ne pouvant être conduite que par le maître d'ouvrage, la coordination des conceptions appelle une supervision par un comité de pilotage qui rassemble généralement les maîtres d'ouvrages, la Région et les autres financeurs²⁵. Le copilotage est plus distant pendant les travaux ; en dehors d'aléas ayant des incidences financières substantielles, il se focalise sur les finitions impactant l'image et sur le protocole de l'inauguration.

Les projets de pôles d'échange en intersection de ligne ferroviaire et de ligne urbaine de TCSP correspondent généralement à cette catégorie : les haltes ferroviaires d'Échirolles et Jean Macé à Lyon et les pôles d'échange de Krimeri et Hoenheim situés dans la métropole strasbourgeoise en sont des exemples. Ces projets ponctuels semblent²⁶ avoir été menés assez rapidement à compter de la décision de principe des acteurs impliqués (AOTU et Région, les financeurs et la commune d'accueil). La décision de principe est elle-même d'autant plus facile à prendre que les différents acteurs trouvent un intérêt réticulaire ou territorial au projet et que le coût pour chacun d'entre eux est réduit par la participation des autres.

Le découpage du projet copiloté en phases assurées ensuite par un seul pilote

Le copilotage du projet n'est pas sans risque d'enlèvement. Tôt ou tard advient un moment où l'articulation entre des tronçons ou des périmètres doit être relativement définie et actée par l'ensemble des partenaires. Le projet copiloté devient alors **un ensemble de projets coordonnés** portés par des maîtrises d'ouvrages différentes et pilotés par leur AOT respective, cela revient au 2^{ème} type de pilotage présenté.

²⁵ La contribution symbolique de la SNCF à l'investissement légitime sa participation aux comités de pilotage.

²⁶ Avec certitude pour les deux projets rhônalpins.

Tram-train Strasbourg Aéroport/Molsheim/Barr/Gresswiller

Le tram-train reliera la vallée de la Bruche (Gresswiller, Mutzig) et le piémont des Vosges (Obernai, Barr) à l'aéroport et au centre ville de Strasbourg ainsi qu'au quartier universitaire de l'Esplanade en empruntant les infrastructures ferroviaire puis urbaine sur un total de 44 km. Deux cadres contractuels finançaient l'infrastructure : le CPER 2000-2006 à hauteur de 415 MF répartis entre la Région (37%), le Département du Bas-Rhin (18%), RFF (8%), SNCF (1%) et l'État (18% ferme + 21% sous réserve). Le tronçon entre la gare de Strasbourg et l'aéroport est financé dans le cadre du contrat triennal « Strasbourg Ville Européenne ». La mise en service de trams-trains cadencés entre la vallée vosgienne ou le piémont et l'agglomération strasbourgeoise était programmée pour l'année 2009. RFF assure la maîtrise d'ouvrage de Gresswiller et Obernai jusqu'à la gare de centrale de Strasbourg, la Communauté Urbaine de Strasbourg (AOTU) de la gare au quartier de l'Esplanade.

Le projet strasbourgeois s'est inspiré du tram-train mulhousien, il est même vraisemblable qu'il ait été très rapidement ficelé par la Région sous la pression des acteurs de l'aire urbaine strasbourgeoise en réaction à l'émergence du projet porté par la deuxième agglomération régionale et bénéficiant, qui plus est, de quelques soutiens à Paris. Après une très longue période d'études préliminaires et de tractations entre les différents partenaires, parasitée par l'élaboration du Scot de la région urbaine strasbourgeoise, le projet a été revu à la baisse, découpé en deux phases et le calendrier initial a été très sensiblement modifié. La première phase du projet n'a été entérinée qu'au printemps 2006 après la déclaration d'utilité publique. L'interconnexion entre la ligne ferroviaire et le tram (nécessitant un tunnel sous la gare) est reportée à la 2^{ème} phase au-delà de 2010. La première phase se décompose donc en deux tronçons techniquement indépendants mais dont les financements semblent avoir été discutés par l'ensemble des partenaires et dont l'enveloppe globale n'a quasiment pas changé :

- un tronçon ferroviaire périurbain sur lequel le nombre d'arrêts sera augmenté et l'offre de train TER sera renforcée après divers aménagements techniques et rénovations. La desserte TER comprendra des trains directs Molsheim/aéroport/Strasbourg-gare et d'autres s'arrêtant à tous les arrêts. Mise en service programmée fin 2008.
- un tronçon urbain comprenant 800 mètres de voie nouvelle entre la gare et des lignes de tramway existantes ainsi qu'une prolongation d'une station dans la continuité du campus. L'ensemble permet à la CUS d'annoncer la création d'une nouvelle ligne de tramway : la ligne F. Mise en service en 2009.

Tram-train Mulhouse-Thann-Kruth

Mulhouse est le cœur d'une agglomération urbaine (au sens INSEE) de 230 000 habitants. Le projet de tram-train comprend l'électrification de la ligne ferroviaire Mulhouse-Thann-Kruth, la création de points de croisements et d'arrêts supplémentaires dans la vallée de la Thur et la construction d'un barreau de 3,5 km de raccordement au réseau de tramway dans la banlieue mulhousienne sans compter la réalisation de la ligne de tramway dans le périmètre des transports urbains.

L'infrastructure rénovée permettra une desserte cadencée (2 par heure entre Thann et Mulhouse) et directe entre la vallée vosgienne et l'hypercentre grâce à l'interconnexion des réseaux ferroviaires et urbains : une dizaine d'arrêts sur les 25 se situent dans le périmètre de l'AOTU. La partie infrastructure ferroviaire a été inscrite au CPER 2000-2006 à raison de 450 MF : le financement a été réparti entre la Région (36%), le Département du Haut-Rhin (12%), l'AOTU (6%), RFF (6%) et la SNCF (1%) et l'État (16% ferme + 23 % sous réserve).

Le projet de tram-train périurbain a été esquissé parallèlement aux 2 lignes de tramway de l'agglomération mulhousienne au milieu des années 90 (et mises en service en 2006). Deux figures locales : Jean-Marie Bockel, maire de Mulhouse et président de l'AOTU - député et ministre au cours de la période de gestation - et Jean-Pierre Bauemler, maire de Thann, président de l'intercommunalité du Pays de Thann, député entre 1997 et 2002 ont porté le projet pendant la période préparatoire du CPER 2000-2006 et notamment les « ateliers territoriaux »²⁷ lancés par la Région à la fin des années 90.

La mise en service initialement programmée en 2007 aura lieu en 2010. Inscrit dans son intégralité au CPER 2000-2006, le projet a pris du retard entre les études préliminaires (plus de 2 ans entre la validation des études et la déclaration d'utilité publique) et la nouvelle mise au point du phasage du projet en 2005 se traduisant par un démarrage des travaux en 2007 pour la 1^{ère} phase : le tronçon Mulhouse-Thann seulement mais dont le coût total correspond à celui envisagé initialement sur la totalité de la ligne Mulhouse Kruth. En 2003-2004, le maintien des crédits de l'État a fait l'objet d'une insistance particulière de la DRE Alsace auprès de la Direction des Transports Terrestres dans un contexte national de suppression des crédits d'État aux projets de transports urbains.

Les informations ci-dessus ont été recueillies dans la monographie consacrée à l'Alsace et sur des sites Internet institutionnels (RFF, Région, SITRAM, CUS, SCOTERS, Sénat, CG 67 et CG 68) consultés en novembre 2006.

Rénovation de la Ligne St-Etienne-Firminy, Étoile ferroviaire grenobloise et REAL (Lyon) sont présentés dans la monographie Rhône-Alpes (Deuxième section du chapitre 3).

²⁷ Dont le lancement avait pour finalité de préparer le SRADT auquel la Région a finalement renoncé ; le CPER faisant office de programme (cf. monographie Alsace).

Les projets de tram-train de Mulhouse et Strasbourg (cf. encadrés ci-dessus) étaient copilotés par deux AOT : la Région Alsace dans les deux cas et respectivement le SITRAM (AOTU mulhousienne) et la CUS (AOTU strasbourgeoise). Ces deux projets ont pris un retard très important (plus de cinq ans) et ont été segmentés en deux phases. Concernant le tram-train de Mulhouse, la localisation précise du nœud d'interconnexion des réseaux ferroviaires et urbains sur une zone peu contrainte et à faible enjeu urbain existant²⁸ a permis à l'AOTU de mener son projet de tramway urbain sans dépendre des décisions de la Région sur la partie ferroviaire empruntée par le futur tram-train. Ce n'est pas le cas pour le tram-train strasbourgeois, dont l'interconnexion devait s'opérer quelque part entre la gare centrale et une ligne de tramway existante dans l'hypercentre. Il a fallu 5 ans pour définir l'interconnexion dans tous ces aspects (localisation, cadences, principe de conception du pôle d'échange, phasage dans le temps, ...) et, corollairement, pour répartir le potentiel d'accessibilité entre les différentes communes et les secteurs du bassin périurbain du tram-train. Le processus d'élaboration du projet a été jugé « chaotique » par les observateurs.

Outre le gel des crédits d'État dans les CPER, le projet strasbourgeois plus complexe (car plus contraint en zone urbaine et plus ouvert en zone périurbaine) a pâti d'un déficit d'arbitrage et de décision en amont de la décision de l'inscrire au contrat de plan. Les autres projets étudiés semblent s'esquisser aussi, et peut-être d'abord, en dehors de la seule arène des acteurs impliqués directement dans le projet.

L'inscription du projet dans une arène métropolitaine

Le terme *d'étoile ferroviaire* revient régulièrement dans les documents élaborés par les Régions, il fait référence à un ensemble de voies ferroviaires qui se croisent en un même point. Le terme est généralement associé à celui d'une grande ville. Dans les régions où il existe plusieurs nœuds importants, le réseau ferroviaire régional peut être découpé en plusieurs étoiles ferroviaires dont chacune correspond assez généralement au périmètre d'un bassin métropolitain.

L'étoile ferroviaire grenobloise : une arène métropolitaine

En Rhône-Alpes, le terme « étoile ferroviaire » est utilisé par la Région pour regrouper ses actions dans le bassin grenoblois. « L'étoile ferroviaire grenobloise » était le nom d'un des groupes de travail du Syndicat Mixte de Révision du Schéma Directeur de l'aire urbaine (fin des années 90, début des années 2000), il est toujours le nom d'un comité de pilotage rassemblant à peu près les mêmes acteurs animé par la Région. Les projets ferroviaires du bassin grenoblois financés par le CPER ont été discutés dans cette arène : ceux financés sur la ligne « Périurbain grenoblois » ainsi que ceux de la ligne « Sillon alpin sud ». Plus ou moins coordonnées par l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise dont le périmètre d'intervention coïncide avec celui du Schéma Directeur, les études ont été commandées par la Région mais aussi apportés et partagés par les acteurs locaux au gré des besoins et des facilités d'accès aux données. L'arène de concertation s'est avérée être autant une instance de décision qu'un espace de production et de partage de connaissances.

Le bilan de « l'étoile ferroviaire grenobloise » version CPER 2000-2006 est jugé satisfaisant, une nouvelle gare en connexion avec une ligne de tramway a été mise en service en 2004, une autre le sera très prochainement. Les investissements plus importants sur les tronçons périurbains ont souffert d'une sous-estimation de l'enveloppe des travaux et du gel des crédits

²⁸ Le projet tramway urbain mulhousien étant en phase d'études préliminaires au moment de l'inscription du projet de tram-train périurbain au contrat de plan, l'AOTU a pu (et a su !) anticiper techniquement un découplage temporel entre les parties urbaine et ferroviaire du projet.

par l'État, les mises en service sont programmées avec 2 ans de retard soit en 2009. Depuis 2005, le comité de pilotage se mobilise sur la préparation du CPER 2007-2013. Les professionnels et les élus impliqués dans le comité de pilotage soulignent autant les divergences d'intérêts que la relative pertinence des consensus adoptés. Le rôle charnière de quelques élus et le contexte politique favorable depuis la préparation du contrat de plan (une même majorité plurielle dans la ville centre, l'agglomération et les conseils général et régional²⁹) n'est probablement pas étranger à cette situation.

Contrairement à la métropole stéphanoise où elle a mené de bout en bout le projet de rénovation de la ligne St-Etienne-Firminy, la Région Rhône-Alpes s'est concentrée sur les potentialités ferroviaires à répondre à court et moyen terme à l'engorgement des accès (routiers notamment) à la cuvette grenobloise et en particulier sur les goulets d'étranglement des capacités ferroviaires. Elle s'est intégrée à une arène métropolitaine préexistante qu'elle a ensuite animée avec une relative discrétion.

Quid de l'arène métropolitaine dans d'autres grandes villes françaises ?

La notion d'*arène métropolitaine* peut aussi éclairer sur les différences entre les deux projets de tram-train alsacien. Celui de Strasbourg a été monté rapidement par la Région en réaction au projet mulhousien sous la pression des échéances du CPER, il est passé ultérieurement à la moulinette de l'arène métropolitaine lorsque cette arène a pris de la consistance à l'occasion de la concertation du SCOT entre 2002 et 2006³⁰ (cf. encadré sur les projets de tram-trains alsaciens). Celui de Mulhouse résulte d'un accord entre deux hommes forts du Sud Alsace à la fin des années 90 qui avaient une pratique d'animation de projets intercommunaux et disposaient de relais gouvernementaux à même de discuter avec la Région des priorités du CPER. La relative simplicité du territoire impacté par le projet de tram-train (une agglomération, une ville de piémont et une vallée étroite peuplée de façon linéaire) a réduit les options. La faible pression pesant sur les autres acteurs locaux (des saturations de réseaux moins critiques et des préoccupations environnementales moins fortes qu'à l'ouest de Strasbourg) ne justifiaient pas non plus d'âpres luttes lors de la mise au point du projet. Bref une arène allégée, limitée à quelques réunions pouvait suffire pour que le projet mulhousien soit validé par les acteurs du bassin métropolitain et reste peu amendé par la suite.

Le cas lyonnais révèle une certaine médiatisation de l'échelle métropolitaine comme un espace de coordination des acteurs publics dans l'optique d'améliorer la qualité des services de mobilité alternatifs à l'automobile. REAL (Réseau Express de l'Aire urbaine Lyonnaise³¹) désigne un espace de mutualisation des expertises et de coordination/élaboration des projets des autorités responsables des transports publics agissant dans l'aire urbaine³². La principale

²⁹ Le Conseil régional a officiellement basculé de droite à gauche en 2004 mais l'actuel Vice-président Transport jouait déjà un rôle clé dans la précédente mandature en qualité de président de la commission Transport et de président du groupe socialiste, béquille régulière d'un exécutif minoritaire.

³⁰ L'annonce du nouveau contenu du projet de tram-train (communiqué de presse du 19 mai 2006) ne précède que de quelques jours l'adoption du SCoT strasbourgeois (1^{er} juin 2006).

³¹ Contrairement à ce que l'intitulé pourrait laisser entendre, REAL n'est pas un réseau de transport supplémentaire dans une métropole qui dispose déjà d'un enchevêtrement de réseaux de transports publics. Cf. la monographie Rhône-Alpes sur la genèse et la sémantique.

³² Organisées respectivement par le Sytral (AOTU du Grand Lyon), diverses AOTU de taille plus réduite (Vienne, Villefranche), les Départements du Rhône, de l'Isère et de l'Ain, la Région Rhône-Alpes, RFF, SNCF et l'État.

nouveauté par rapport à Grenoble tient à la médiatisation de cette arène³³. Les pressions financières et sociétales pour une meilleure coordination existaient depuis longtemps mais les conditions politiques et techniques favorables n'ont été réunies qu'en 2005 (cf. chapitre 3 de la monographie Rhône-Alpes). Les premiers effets se font sentir : les délicates études comme le cadencement simultané des trains Grandes lignes de la SNCF et des TER avancent, la création d'un syndicat mixte à l'échelle de l'aire urbaine apparaît à nouveau dans l'horizon de quelques acteurs. Mais il est bien trop tôt pour tirer un bilan de l'efficacité de REAL eu égard aux objectifs de la Région Rhône-Alpes.

À la lumière des appréciations des auteurs de la monographie PACA sur l'avancement des projets dans l'aire marseillaise (caractère structurant des projets régionaux pour les agglomérations d'Aix, d'Aubagne et de Marseille, absence de position de la Région sur les PDU, retard très important de ces projets, grande difficulté de la Région à définir des priorités notamment dans le contexte de réduction des crédits d'État), nous sommes tentés de trouver des raisons dans l'évanescence de l'arène métropolitaine marseillaise profondément divisée et dont les pratiques collaboratives entre autorités sont peu développées. La Région PACA est-elle disposée à animer une arène métropolitaine et à partager une part de souveraineté dans l'affectation des crédits à l'intérieur du bassin métropolitain Aix-Marseille ?

Dans la Région Nord-Pas de Calais, le Syndicat Mixte Intermodal Régional des Transports apparaît comme la solution institutionnelle qui permettrait une coordination des autorités organisatrices. Est-ce indispensable ?

En résumé, les projets ferroviaires résultent autant de la politique des transports de la Région que des consensus élaborés dans l'arène métropolitaine où ils sont localisés. Si la mise en débat métropolitain du projet ferroviaire n'a pas été suffisamment poussée en amont, il risque fort d'être modifié au cours de son élaboration. Le projet s'élabore dans une succession/combinaison d'arènes : au Conseil régional, s'ajoutent l'arène métropolitaine puis celle du comité de pilotage du projet.

Les projets ferroviaires se concentrent dans les bassins métropolitains où les contraintes d'engorgement des réseaux sont les plus pressantes et les opportunités les plus grandes en termes d'efficacité de l'action publique régionale. Les Régions sont prises en tension entre l'équité territoriale et le recentrement sur la compétence ferroviaire qui privilégie *de facto* les aires métropolitaines. Elles peinent à l'assumer. Certaines Régions (Rhône-Alpes et Alsace) mobilisent le paradigme du développement durable pour transcender cette tension.

L'affirmation de la priorité ferroviaire par les Régions peut être facilitée par l'existence d'arènes métropolitaines qui préparent un consensus entre urbains et lointains périurbains sur un programme de projets de transports. Encore faut-il que cette programmation/coordination métropolitaine (qui ne se résume pas au Scot) précède et accompagne la conception des projets pilotés par la Région. Pour ce faire, certaines Régions (Rhône-Alpes notamment) soutiennent et animent une arène métropolitaine en mettant régulièrement en discussion l'ordonnancement et l'élaboration de leurs projets ferroviaires ainsi que les projets des autres autorités locales.

³³ REAL a été présenté solennellement par l'ensemble des autorités à la presse après plusieurs mois d'élaboration initiée par les présidents du Grand Lyon et de la Région.

Cette mise en discussion dans l'arène métropolitaine pourrait modifier la nature même des projets ferroviaires : plus ponctuels, strictement complémentaires de l'offre multimodale actuelle ; ils seraient alors moins visibles par les citoyens (en dehors des usagers). La médiatisation de l'arène métropolitaine suffira-t-elle pour que la Région apparaisse durablement au service de la mobilité des citoyens ?

Si l'arène métropolitaine constitue une instance de programmation/coordination des projets de transports publics et d'intermodalité, pourquoi serait-il nécessaire de l'institutionnaliser dans un syndicat mixte d'aire urbaine ?