

Caroline GALLEZ  
Laboratoire Ville, Mobilité, Transport (INRETS-ENPC-UMLV)  
ENPC – 19 rue Alfred Nobel – Cité Descartes – Champs-sur-Marne  
77455 Marne-la-Vallée cedex 2  
Courriel : [caroline.gallez@inrets.fr](mailto:caroline.gallez@inrets.fr)

## **Intercommunalité, transports urbains et pouvoir d'agglomération Cinq trajectoires urbaines**

Les transformations rapides de l'intercommunalité en France, liées à la loi Chevènement de 1999, n'ont pas manqué de susciter l'intérêt des spécialistes des questions territoriales. Politistes, juristes, aménagistes, géographes, ou économistes, ils ont trouvé dans cette restructuration un laboratoire foisonnant, offrant pour quelques années sans doute des perspectives de recherche stimulantes.

La plupart des observateurs s'accordent sur l'ampleur quantitative des changements induits par la loi, qui marque un essor sans précédent de l'intercommunalité à fiscalité propre, et plus spécifiquement d'une formule nouvelle, celle de la communauté d'agglomération. En revanche, les avis divergent lorsqu'il s'agit d'évaluer la portée des évolutions survenues ainsi que la capacité des changements institutionnels à produire une évolution des pratiques et des contenus de l'action publique. L'invention politique de l'agglomération serait-elle peu innovante en termes de registres d'action ou d'innovation thématique (Baraize et Négrier, 2001)? Le périmètre des nouvelles institutions intercommunales, souvent éloigné de l'aire fonctionnelle des bassins d'emploi, serait-il révélateur d'opportunités politiques sans rationalité au regard des enjeux d'aménagement du territoire (Delannoy, Rieu et Pallez, 2004) ?

Le caractère récent des changements invite tout d'abord à une certaine prudence quant à l'évaluation des effets de cette réforme en matière d'action publique locale. Si les attentes exprimées en matière de cohérence des politiques sont à la hauteur des dysfonctionnements que l'on attribue en France à l'émiettement communal, elles ne peuvent ignorer la lenteur du changement des représentations, des cultures techniques et politiques. Les analyses de terrain montrent d'ailleurs que les transformations institutionnelles, pour rapides soient-elles, s'inscrivent dans des évolutions de long terme, que le contexte législatif vient précipiter. Par ailleurs, une approche strictement spatiale conduirait à s'enfermer dans un débat opposant périmètre fonctionnel et périmètre politique, en négligeant la compréhension des histoires locales et ainsi que la diversification des échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence (Debarbieux et Vanier, 2002).

Cet article rend compte d'une recherche consacrée aux interactions entre l'intercommunalité et les enjeux de transports publics en milieu urbain<sup>1</sup>. Le succès de la communauté d'agglomération, compétente de plein droit en matière d'organisation des transports urbains, est à l'origine d'un bouleversement institutionnel dans ce secteur. Quel est le rôle joué par les transports publics dans l'émergence ou la consolidation de nouveaux territoires, transgressant les frontières des collectivités locales traditionnelles? Comment, à l'inverse, ces nouvelles formes intercommunales modifient-elles la manière d'identifier les enjeux de transports publics et de les hiérarchiser? Telles sont les questions qui ont sous-tendu cette analyse, alimentée par

les études de cas diachroniques de cinq agglomérations françaises (Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc), entre les années 1970 et le début des années 2000.

Nous rappellerons tout d'abord quelques éléments du contexte national présidant à la définition du cadre et des enjeux des politiques locales de transport, mais aussi aux transformations de l'intercommunalité en milieu urbain. Puis nous décrirons, en esquissant une typologie des transformations observées, les principales étapes de la structuration intercommunale et du développement des transports urbains dans les cinq agglomérations étudiées. Enfin, nous nous interrogerons sur les changements à l'oeuvre dans la formulation des enjeux et la mise en oeuvre des politiques de transports urbains.

## **1. Cadres et enjeux des réformes nationales, du Versement transport à la loi Chevènement**

Depuis la création des premiers syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en 1890, l'État n'a eu de cesse d'encourager la coopération entre les communes. Les ambitions et les conceptions de l'intercommunalité ont bien sûr considérablement évolué : depuis la mise en place d'outils pour traiter des « questions d'intérêt commun », jusqu'à l'émergence de structures aux compétences et aux moyens renforcés auxquelles la récente loi Chevènement confie la responsabilité d'élaborer et de mettre en oeuvre un projet.

En raison des transformations rapides des pratiques de déplacements quotidiens (allongement des distances dû à la périurbanisation et usage croissant de la voiture individuelle), le secteur des transports collectifs urbains a fait l'objet, depuis trente ans, de réformes successives visant à adapter les cadres institutionnels et à renouveler les objectifs et les outils de l'action collective. En centrant notre propos sur les questions intercommunales, nous opposerons ici les transformations survenues à l'occasion de deux réformes particulièrement structurantes : l'instauration du Versement transport, au début des années soixante-dix et la relance de l'intercommunalité urbaine, liée à la loi Chevènement de 1999.

### **1.1. L'intercommunalité transport à contre-courant**

Au début des années soixante-dix, l'échec de la loi Marcellin sur les fusions communales marque un coup d'arrêt des tentatives de l'État pour imposer une réorganisation administrative du territoire. Alors que la remise en cause des modes d'intervention étatiques se généralise et que le rythme de la croissance économique ralentit, on assiste au retrait de toute réflexion globale sur l'intercommunalité et à la mise en sommeil des procédures de planification territoriale.

C'est précisément durant cette période que l'instauration d'un nouvel impôt local destiné à financer le développement des réseaux de transports collectifs urbains, le Versement transport (VT), va susciter un mouvement de relance de la coopération intercommunale en milieu urbain. Cette réforme intervient dans le contexte d'une crise des transports publics urbains liée à la croissance rapide de la motorisation individuelle. Dans les années cinquante et soixante, la quasi-totalité des villes ont démantelé leurs réseaux de tramway pour faire place à la voiture particulière. L'absence d'investissement a entraîné une dégradation de l'offre, qui s'est accompagnée elle-même d'une diminution de la fréquentation et d'un abaissement des recettes d'exploitation. La plupart des autorités organisatrices, qui se trouvent en position de

concessionnaire vis-à-vis des entreprises exploitantes, doivent faire face à une baisse importante de leurs recettes commerciales. À l'échelle nationale, la prise de conscience de cette crise et de la nécessité d'y remédier s'appuie sur des enjeux sociaux et économiques (Lefèvre et Offner, 1990) : l'équité dans l'accès à la ville et aux activités, dont le principe est posé par la Commission des Villes du VI<sup>e</sup> Plan, la préservation de la qualité de vie mais aussi le maintien de l'attractivité des centres-villes.

Mis en place en Ile-de-France en 1971, le VT est étendu en 1973 aux agglomérations de province. Sa perception par l'autorité organisatrice des transports urbains (AOTU) est assujettie à un seuil minimal de population potentiellement desservie, c'est-à-dire résidant au sein du périmètre des transports urbains. Initialement fixé à 300 000 habitants, ce seuil est abaissé à 100 000 habitants dès l'année suivante. La notion de périmètre urbain avait été définie en 1949 par un décret du Conseil d'État afin de définir une zone de desserte réservée – sauf mesure dérogatoire accordée par la puissance concédante – à l'exploitant du réseau urbain. Ce périmètre correspondait alors aux limites du tissu bâti, à l'agglomération au sens de l'INSEE. Renommé périmètre des transports urbains (PTU) en 1974, il est désormais calé sur les limites administratives (communales ou intercommunales) de l'autorité organisatrice des transports urbains. Ce changement, qui vise à faciliter le prélèvement du VT, donne théoriquement aux collectivités la possibilité d'agir sur le développement de l'urbanisation, en choisissant un périmètre plus large que celui de l'agglomération. Pour l'État, la relance de l'intercommunalité constitue un objectif indirect mais explicite de la réforme fiscale des transports urbains (Offner, 2002). Cet objectif rencontre un certain succès : sur la centaine d'autorités organisatrices existantes, plus d'un tiers changent de statut entre 1974 et 1982, dix-huit agglomérations optant pour la création d'une AOTU intercommunale, et seize autres élargissant le périmètre de compétence de l'autorité organisatrice (Menerault, 1993).

Plusieurs éléments marquent cette dynamique intercommunale. D'une part, le mouvement de structuration reste sectoriel. La majorité des collectivités optent pour la création de syndicats à vocation unique ou multiple, ces dernières structures se limitant toutefois à la juxtaposition de plusieurs services gérés collectivement. La formule des syndicats mixtes, qui permet d'associer des collectivités territoriales d'échelles différentes, reste l'apanage d'une dizaine de grands réseaux. À cette spécialisation des formes juridiques s'ajoute la faible capacité d'expertise interne des autorités organisatrices des réseaux urbains. La plupart des élus cherchent à accroître leur pouvoir décisionnaire en modifiant la forme des contrats d'exploitation tout en restant hostiles à tout renforcement important de l'autorité organisatrice intercommunale ; dans de nombreux cas, les structures technico-administratives sont limitées au strict minimum. Le redéploiement spatial des réseaux urbains est donc principalement guidé par une logique propre à la compétence transport, peu articulée à un projet d'aménagement ou une stratégie politique globale.

L'accélération de l'étalement urbain, perceptible à partir du recensement de 1982, accroît rapidement l'écart entre les périmètres de transports urbains et les limites sans cesse repoussées des « territoires de la mobilité quotidienne ». Dès la seconde moitié des années quatre-vingt, dans un contexte de crise du financement des transports collectifs, la logique d'extension des lignes urbaines tend à s'essouffler. Alors que la question intercommunale est mise en suspens par les lois décentralisation, les conditions

d'évolution des PTU et de leur mise en adéquation avec les limites des bassins d'emploi ne dépend plus que de la seule initiative des collectivités locales.

## **1.2. Montée en puissance des agglomérations**

Au début des années quatre-vingt-dix, dans un contexte de mondialisation des échanges et de relance européenne, les questions relatives à l'aménagement du territoire et à la place qu'il convient de donner à l'État sont à nouveau au premier plan en France. Le débat réconcilie deux logiques jusque-là disjointes : celle du droit des collectivités locales qui « autorise, interdit, contraint à partir d'une analyse des besoins du moment » et celle des réflexions prospectives sur l'aménagement qui « se tournent vers l'avenir pour réorienter, rééquilibrer et freiner les dérives » (Brémond, 2000). Dix ans après les lois de décentralisation, la loi relative à l'Administration territoriale de la République (ATR) cherche à promouvoir le développement de structures de coopération à fiscalité propre (les communautés de villes et les communautés de communes), dotées de compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Le succès de la réforme est mitigé ; plusieurs communautés de communes sont cependant créées dans des agglomérations où la coopération se limitait jusque-là à la formule syndicale. Parallèlement à cette réforme institutionnelle, les nécessités du développement économique local et la généralisation des politiques contractuelles incitent les élus à élaborer des projets de territoire et à s'engager dans des logiques d'agglomération. La loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale (loi Chevènement) de 1999 contribue à l'accélération de ce processus, à travers l'essor d'une nouvelle forme de structure intercommunale à fiscalité propre, dotée de moyens et de compétences renforcées, la communauté d'agglomération.

Du fait du caractère généraliste de la réforme, ses conséquences pour le secteur des transports urbains sont très différentes de celles qu'avait entraînées l'instauration du Versement transport.

En termes quantitatifs tout d'abord, les changements sont beaucoup plus importants.

Un bilan réalisé à l'échelle nationale (Richer, 2005) montre qu'entre 1998 et 2003, près de 60% des autorités organisatrices des transports urbains ont changé de statut, et que le nombre de communes et de syndicats intercommunaux à vocation unique a diminué de moitié, au profit de structures communautaires aux compétences intégrées. Le succès des communautés d'agglomération (42% des AOTU en 2003), compétentes de plein droit en matière d'organisation des transports urbains, explique l'ampleur des incidences observée. Certes, toutes ces communautés d'agglomération n'ont pas été créées ex-nihilo : environ un tiers sont ainsi issues de la transformation des districts, dont la formule a été supprimée par la loi Chevènement.

L'augmentation du nombre de syndicats mixtes de transports, qui associent des collectivités territoriales d'échelles différentes, est une autre caractéristique des transformations en cours : entre 1998 et 2004, leur nombre est passé de 10 à 31. La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) de 2000 incite à la création de ces structures institutionnelles afin d'encourager une meilleure coordination entre les offres de transports urbaines, départementales et régionales ; elle stipule que les syndicats mixtes prévoyant dans leurs statuts la mise en œuvre de politiques intermodales (dont un système de tarification intégrée et le développement de l'information multimodale) peuvent percevoir un VT additionnel en dehors du périmètre des transports urbains. Une observation détaillée des types de syndicats mixtes montre cependant que sur les vingt et une nouvelles structures, cinq seulement

répondent statutairement aux prescriptions de la loi SRU. Les seize autres résultent de l'adaptation des structures préexistantes (par exemple des SIVU) à l'apparition d'une ou de plusieurs structures intercommunales au sein du périmètre de transports urbains ; dans ce cas, les collectivités, afin de préserver l'unité du réseau, ont choisi de redéléguer leur compétence transport à une structure qui les englobe.

Face à la mise en place des communautés d'agglomération, deux logiques paraissent donc s'opposer : intégratives, lorsque les nouvelles structures communautaires exercent elles-mêmes la compétence transport ; adaptatives, lorsqu'elles choisissent de confier cette compétence à une structure sectorielle de type syndicat mixte (Gallez, 2005). Dans tous les cas, les principes qui président au regroupement des communes et déterminent les nouveaux périmètres de transports urbains dépassent largement les aspects de financement ou d'exploitation des réseaux qui prévalaient durant la période précédente. Pour le dire autrement, les transports urbains semblent pris dans un mouvement de recomposition territoriale dans lequel ils n'auraient que peu de prise.

Mais nous atteignons là les limites de l'interprétation des statistiques établies à l'échelle nationale. C'est aux histoires locales et aux processus que nous allons à présent nous intéresser, en décrivant les trajectoires de l'intercommunalité et des transports publics dans les cinq agglomérations de notre échantillon.

## **2. Cinq histoires de l'intercommunalité et des transports urbains**

Au-delà de l'ampleur quantitative des transformations issues de la loi Chevènement, comment caractériser la place des enjeux de transports urbains dans le processus de structuration du pouvoir local ? Afin d'apporter à cette question des éléments de réponse tenant compte de la diversité des cultures locales en matière d'intercommunalité, mais aussi de l'importance variable des enjeux de transports publics, nous avons choisi de nous intéresser aux agglomérations de Rennes, Saint-Étienne, Valenciennes, Caen et Saint-Brieuc. Cinq villes différant par la taille, l'attractivité économique et démographique, la configuration urbaine, les équilibres politiques et le mode de gestion des transports urbains<sup>2</sup>. Leur caractéristique commune est d'avoir mis en place une ou plusieurs communautés d'agglomération au début des années 2000.

Certaines similitudes entre les trajectoires locales nous ont permis d'esquisser une typologie des rapports entre la recomposition intercommunale et les enjeux de transports urbains. À Saint-Brieuc et à Rennes, les transports publics ont été mobilisés au moment de la genèse ou du renforcement du pouvoir d'agglomération, les principaux changements se produisant dans l'un et l'autre cas dix ans avant la loi Chevènement. À l'inverse, à Caen et à Valenciennes, la restructuration récente du pouvoir local s'accompagne de remous et de conflits politiques, dont certains se cristallisent autour des enjeux de transports publics. Enfin dans la région stéphanoise, les problématiques de transports collectifs jouent un rôle fédérateur, tant sur le plan de la géographie institutionnelle locale que dans la formulation d'un projet de territoire.

### **2.1. Saint-Brieuc et Rennes : participer à la fabrique de l'agglomération**

Situées en Bretagne, région de tradition routière par excellence, les agglomérations de Saint-Brieuc et de Rennes s'opposent tout d'abord par leur taille (tableau 1). Saint-Brieuc est la plus petite des cinq agglomérations de notre échantillon : elle compte autour de 100 000 habitants en 1999, et un peu plus de 120 000 dans l'aire urbaine. Rennes pour sa part regroupe un peu de plus de 270 000 habitants (dont 206 000 dans la

ville-centre) au sein d'une aire urbaine en forte expansion de 521 000 habitants. Les deux agglomérations diffèrent également par leurs traditions intercommunales. Rennes est la première ville française à avoir créé un district urbain, en 1970, faute d'avoir pu mettre en place une communauté urbaine. À Saint-Brieuc, le souvenir d'une fusion communale avortée en 1971 a longtemps attisé la méfiance des élus à l'encontre de toute idée de coopération intégrée.

Tableau 1 – Caractéristiques comparées des espaces urbains et des intercommunalités (1999)

Données 1999	Saint-Brieuc	Rennes	Caen	Valenciennes	Saint-Étienne
<i>Population</i>					
- Espaces urbains					
Ville-centre	46 087	206 229	113 987	41 278	180 210
Pôle urbain	85 849	272 263	199 490	357 395	291 960
Aire urbaine	121 237	521 188	370 851	399 677	321 703 <sup>(1)</sup>
- Intercommunalités					
C. d'agglomération	106 900	369 530	217 805	196 021 <sup>(2)</sup>	382 324
EPCI du SCOT	180 227	419 559	312 820	348 045	518 005
<i>Superficie (km<sup>2</sup>)</i>					
- Espaces urbains					
Ville-centre	22	50	26	14	80
Pôle urbain	118	185	133	507	231
Aire urbaine	387	2 536	1 605	761	618
<i>Nb de communes</i>					
- Espaces urbains					
Pôle urbain	6	10	18	61	17
Aire urbaine	23	128	237	101	41
- Intercommunalités					
C. d'agglomération	14	38	28	36	43
EPCI du SCOT	63	67	123	87	120

Source : Insee, RGP de 1999.

<sup>(1)</sup> Deux autres aires urbaines appartiennent à la région stéphanoise : celle de Saint-Chamond (84 925 habitants, 238 km<sup>2</sup>) et celle de Saint-Just Saint-Rambert (45 386 habitants, 125 km<sup>2</sup>).

<sup>(2)</sup> La CA de la Porte du Hainaut regroupe 38 communes et 143 757 habitants.

Dans l'agglomération briochine, la première expérience de coopération date de 1965, avec la mise en place d'un syndicat intercommunal regroupant trois communes (dont la ville-centre) autour de la gestion d'une zone d'activités. Il faut ensuite attendre le début des années quatre-vingt pour que la question intercommunale soit réactivée autour des deux problématiques qui vont structurer la réflexion sur le territoire : l'organisation des transports publics d'une part et le développement économique d'autre part. En 1983, le nouveau maire (PS) de Saint-Brieuc, Claude Saulnier, saisit l'opportunité offerte par l'abaissement du seuil de perception du Versement transport (de 100 000 à 30 000 habitants) pour convaincre les élus des deux communes desservies par les transports publics de l'intérêt de créer un syndicat intercommunal pour les transports urbains (le STUB). Au-delà de cette première étape, l'ambition de C. Saulnier est de susciter une prise de conscience de la logique d'agglomération autour des problématiques de transports et de déplacements (Menerault, 2005). Il lance à cet effet une procédure de plan de déplacements urbains sur un périmètre d'étude qui déborde largement le périmètre de transports urbains. Sans satisfaire totalement les ambitions initiales, cette démarche favorise néanmoins l'adhésion, en 1986, de deux nouvelles communes (tableau 2).

Parallèlement, face à la crise qui touche le tissu industriel local, les élus locaux cherchent à se rapprocher des représentants des milieux économiques. L'agence de développement économique (ADE) mise en place en 1991, qui rassemble les élus d'une douzaine de communes et des chefs d'entreprise, n'est pas sans rappeler les formes d'activisme à l'échelle régionale de l'ancien comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Un autre pas est franchi quelques mois plus tard, avec la création d'un District urbain sur un périmètre de dix communes. Initialement structurée autour de l'organisation des transports publics et du développement économique, qui s'ajoutent aux deux compétences obligatoires (logement et sécurité incendie), la structure communautaire connaît au cours des années quatre-vingt dix une double logique d'expansion, spatiale et intégrative. Entre 1991 et 1996, quatre communes rejoignent le District de Saint-Brieuc, et pour l'une d'entre elles au moins<sup>3</sup>, l'enjeu de la desserte en transports publics a joué un rôle déterminant. Par ailleurs, la période 1996 à 1998 est marquée par un élargissement important des compétences, aussi bien dans le domaine de l'aménagement et de la planification urbaine, que du tourisme ou de la gestion de services collectifs.

Au-delà de l'approche des solidarités intercommunales par les déplacements quotidiens, les enjeux de transports publics s'affirment dans la promotion d'une image d'agglomération à travers l'innovation du « Taxitub ». Expérimenté à partir de 1990, ce service de transport à la demande consiste à organiser une desserte des zones périphériques peu denses à partir de lignes virtuelles<sup>4</sup> parcourues par des taxis et grâce à une réservation informatisée. Porté dès l'origine par le maire de Saint-Brieuc, le système Taxitub reçoit le soutien de l'Ademe et de la Communauté européenne ; il s'exporte auprès d'autres agglomérations françaises et plusieurs villes européennes manifestent leur intérêt. Directement géré par la collectivité, il devient un emblème fort et original de la politique communautaire, contribuant à l'extension du périmètre districale au cours des années quatre-vingt-dix. L'image flatteuse de cette innovation technico-institutionnelle a sans conteste servi de promotion à l'agglomération briochine, expliquant la pérennité d'un service dont l'usage reste modeste au regard de son coût financier.

La transformation du District en communauté d'agglomération (CABRI), en 1999, n'a entraîné ni changement de périmètre, ni des compétences.

En soutenant la création d'un District urbain dans l'agglomération rennaise en 1970, le maire (MRP) de la ville-centre, H. Fréville, cherche avant tout à dynamiser le développement économique local. À la suite du refus de la communauté urbaine, la mise en place de la structure ne se fait pourtant pas sans mal : 10 des 27 communes sont intégrées d'office. La ville de Rennes, très largement majoritaire en termes de population, accepte d'être représentée à hauteur de 40% des sièges au sein du conseil communautaire afin de favoriser l'adhésion des communes périphériques. Durant les vingt premières années, la coopération se construit autour de deux compétences : l'aménagement de l'espace et de développement économique. Dans la continuité de la politique foncière volontariste mise en œuvre à Rennes sous le mandat d'H. Fréville, l'action communautaire consiste à aménager et à gérer des zones d'activités intercommunales destinées à accueillir, notamment, les grandes écoles et les entreprises déconcentrées depuis la capitale. Une agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise (AUDIAR) est créée dès 1972. Elle sert

d'outil d'aménagement au District, qui fonctionne avec une structure technico-administrative minimale jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

Tableau 2 – Les transformations de l'intercommunalité transport à Saint-Brieuc et à Rennes

Évolution du PTU (Nb de communes)	Contexte et nature des transformations
Saint-Brieuc	
1969 → 1983 PTU = 1	1969 → 1975 : Extension de la desserte vers 2 communes voisines, Saint-Brieuc seule AOTU
1983 PTU = 3	1977 : Création du Syndicat intercommunal d'études pour les transports urbains (SIETUB)
1986 → 1991 PTU = 5 → 6	1983 : Instauration du VT - Création du STUB (SIVU)
1991 → 1996 PTU = 10 → 14	1986 : Premier PDU de l'agglomération briochine – Extension du PTU
1999 PTU = 14	1991 : Création du District du Pays de Saint-Brieuc qui intègre la compétence transport. Adhésion de 4 nouvelles communes en 1996
	1999 : Le District devient communauté d'agglomération
Rennes	
1975 PTU = 1	1975 : Instauration du VT – La ville de Rennes seule AOTU du réseau (4 communes desservies)
1980 → 1992 PTU = 22 → 25	1980 : Création du SITCAR (SIVU) après l'échec de la districalisation de la compétence transport. Extension de la desserte - Le PTU se cale sur le périmètre du District
1992 PTU = 33	1992 : Intégration de la compétence transport au sein du district et mise en place de la TPU
2000 PTU = 38	2000 : Le District devient communauté d'agglomération

En 1977, une nouvelle équipe municipale est élue à Rennes, conduite par le socialiste Edmond Hervé. L'alternance politique marque un renouveau de la réflexion sur la politique urbaine, concrétisé par la mise en révision du SDAU de 1976, dont le contenu avait été largement rejeté par les élus locaux. Le nouveau schéma directeur, adopté en 1983, fait la promotion d'un modèle d'aménagement polycentrique dans lequel la croissance de la ville-centre est modérée au profit d'un développement raisonné d'un réseau de bourgs périphériques, reliés entre eux par un réseau routier maillé. Ce schéma dit « des villettes », élaboré sous la responsabilité du Président du District et premier adjoint au maire de Rennes, le géographe M. Phlipponneau<sup>5</sup>, devient emblématique de la politique de l'agglomération rennaise.

Jusqu'au début des années quatre-vingt, les enjeux de transports publics, sans être délaissés, ne font pas partie des priorités locales. Certes, l'instauration du Versement transport en 1974 a permis à la ville-centre de moderniser le réseau d'autobus local. Sa population dépassant le seuil de perception du VT, la ville-centre n'est pas contrainte de négocier avec la périphérie ; Rennes reste seule autorité organisatrice du réseau de transports urbains, en signant des conventions bilatérales avec les quatre communes desservies. Le changement d'équipe municipale, en 1977, donne une nouvelle impulsion aux enjeux de transports urbains. Alors que l'idée d'une extension des compétences du District à l'organisation des transports publics est rapidement

envisagée, une majorité d'élus manifeste son opposition devant la crainte d'un renforcement de la structure communautaire (Guerrinha et Frère, 2005). L'échec de la districalisation de la compétence transport, qui conduit à la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique (le SITCAR), se produit par ailleurs dans un contexte de débats récurrents autour de la mise en place d'une fiscalité propre (Givord, 1994), dans lesquels la figure de la communauté urbaine agit comme un repoussoir. Le syndicat intercommunal de transport, mis en place sur un périmètre quasi-identique à celui du District (tableau 2), est doté d'une structure administrative réduite ; l'expertise quant à elle continue d'être principalement assurée par les services techniques de la ville de Rennes.

Les élections municipales de 1989 marquent un nouveau tournant dans la vie politique locale. E. Hervé est réélu maire de Rennes, après avoir exercé pendant plusieurs années des fonctions ministérielles au sein des gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius. Au sein de l'ancienne équipe socialiste, une scission oppose le maire à son premier adjoint et président du District, M. Phlipponneau. Le conflit d'intérêt porte notamment sur la remise en cause par E. Hervé des grandes lignes du modèle urbain. Arguant de l'ampleur du mouvement de métropolisation qui caractérise l'agglomération rennaise et de la nécessité pour Rennes d'affirmer son rôle de capitale économique, ce dernier préconise un assouplissement des règles d'aménagement qui modéraient la densification de la ville-centre. Dès la fin de l'année 1989, E. Hervé prend la tête du District urbain. Usant de la rhétorique de la compétitivité territoriale, il préconise le renforcement de la structure communautaire. L'externalisation de la contrainte de coopération permet de vaincre les résistances des élus : ce ne sont plus le maire ni le Préfet qui imposent l'intégration communautaire, mais les contingences de la compétition internationale (Pinson, 1997). Dès 1989, le District est doté d'une fiscalité propre et en 1992, d'un taux de taxe professionnelle unique.

Le changement de modèle urbain s'inscrit dans un projet d'agglomération (Rennes, vivre en intelligence) adopté en 1990. Dès l'année suivante, la mise en révision du schéma directeur de 1983 est décidée, et la démarche du plan de déplacements urbains réactivée. C'est dans le cadre du PDU initié en 1984 que les débats autour d'un projet de transport collectif en site propre (TCSP) avaient fait émerger les premières divergences au sein de l'équipe municipale rennaise. À l'issue des élections de 1989, le choix du VAL contre le tramway, défendu par le maire, radicalise les oppositions et précipite la rupture. Dès lors, le TCSP devient le projet phare, sinon l'essence même de la politique urbaine rennaise. En 1992, l'extension des compétences du District à l'organisation des transports publics est acquise, et le SITCAR disparaît. Jusqu'à sa mise en circulation, en 2002, le projet de VAL reste soumis à de violentes controverses politiques. Quant à la transformation du District de Rennes en communauté d'agglomération en 2000, elle n'a pas suscité d'évolution majeure dans l'organisation institutionnelle, en dehors d'une nouvelle extension de son périmètre (tableau 2).

## **2.2. Caen et Valenciennes : s'adapter à la recomposition du pouvoir local**

Caen et Valenciennes présentent des configurations urbaines très différentes (tableau 1). Préfecture de la Basse-Normandie, la ville de Caen compte un peu plus de 110 000 habitants au sein d'une agglomération qui en regroupe 200 000. La région caennaise se caractérise par une forte périurbanisation (en 1999, l'aire urbaine compte 370 000 habitants pour 1 605 km<sup>2</sup>) et un morcellement communal important (237 communes

dans l'aire urbaine en 1999). Valenciennes est une petite ville (41 278 habitants en 1999) située dans un espace fortement urbanisé, où les frontières entre urbain et rural sont très floues. Du fait de cette urbanisation diffuse, l'agglomération de Valenciennes est très étendue (507 km<sup>2</sup>) et regroupe près de 360 000 habitants, au cœur d'une aire urbaine légèrement plus large de 400 000 habitants. Par ailleurs, Caen et Valenciennes se caractérisent par la forte résistance des élus locaux à l'encontre de toute forme d'intercommunalité intégrée.

La réflexion sur l'aménagement de l'agglomération caennaise s'inscrit dans la continuité de la politique de reconstruction entreprise au lendemain de la seconde guerre mondiale<sup>6</sup> (Bodin et Menerault, 2005). Soucieux d'enrayer un exode rural massif, les planificateurs cherchent à favoriser le développement d'un centre industriel à Caen, bien dotée en infrastructures routières et fluviales (cf. le canal de Caen à la mer). L'attention portée par l'État à l'aménagement local se poursuit avec la mise en œuvre d'un schéma de structure en 1966, puis d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) en 1976 sur un périmètre de cinquante communes. Le bilan réalisé par la Direction départementale de l'équipement (DDE) en 1984 met l'accent sur l'ampleur du mouvement de périurbanisation et sur le non respect par certains élus des règles de localisation des zones d'activités. La décision de mettre en révision le schéma directeur aboutit à la création, en 1987, d'un syndicat intercommunal d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération caennaise (SIAUAC) regroupant les cinquante communes du SDAU et présidé par Jean-Marie Girault (UDF), maire de Caen depuis 1970. L'idée de mettre en place une intercommunalité de portée plus générale est par ailleurs conjointement défendue par le maire de la ville-centre et par François Geindre, maire (PS) d'Hérouville Saint-Clair, commune industrielle de la banlieue nord-ouest de Caen. Ce portage politique aboutit en 1990 à la création du District de Caen, présidé par J.-M. Girault, sur un périmètre de 18 communes. La structure étend progressivement ses compétences à l'aménagement du périphérique de Caen et à l'enseignement supérieur, à l'habitat puis à certaines actions de développement économique – sans toutefois assumer de façon pleine et entière l'exercice de cette dernière compétence. Si le District adopte une fiscalité propre dès 1991, la tentative pour adopter une taxe professionnelle unique (TPU) fait face à la résistance des communes les plus riches, qui s'opposent à toute intégration fiscale. Pour éviter un éclatement de la structure communautaire, un certain nombre de règles de fonctionnement ad hoc sont alors définies, durcissant par exemple les règles de majorité prévues par la loi pour le passage en TPU (Paysant, 1994).

En matière de transports urbains, l'histoire de l'agglomération caennaise est tout à fait singulière, en raison du rôle joué par l'entreprise exploitante. En s'engageant dans une opération de restructuration des lignes dès 1972, le groupe Transexel, exploitant des transports urbains caennais, affirmait sa volonté de faire de Caen l'un de ses réseaux-vitrines (Menerault, 1994). Entre 1973 et 1977, le nombre des communes desservies augmente ainsi régulièrement, sans que l'instauration du Versement transport, en 1975, n'implique de changement immédiat dans l'organisation institutionnelle du réseau, géré par la seule ville-centre (tableau 3). En 1977, les visions convergentes de la ville-centre et de l'opérateur de transport public trouvent une prolongation dans la proximité politique entre le maire de Caen et le président du Conseil général. Sous l'impulsion de ces deux élus, 17 communes s'associent alors dans le cadre d'un syndicat mixte de transport. C'est la stratégie d'entreprise du groupe Transexel plutôt qu'une priorité

politique qui continue d'orienter la restructuration du réseau de transports collectifs dans les années quatre-vingt, comme elle en avait impulsé le développement initial. L'articulation des lignes urbaines et interurbaines, qui fait l'originalité et la force du réseau de l'agglomération caennaise, est en effet confortée par le fait que l'entreprise dominante sur le marché départemental appartient au même groupe que l'exploitant du réseau urbain.

La transformation du District de Caen en communauté d'agglomération de Caen-la-Mer, en 2001, fait suite à un important renouvellement du personnel politique local ; aux conflits de succession de J.-M. Girault se sont ajoutées les anciennes résistances face à l'intégration fiscale. Ces changements n'ont cependant pas remis en cause l'implication du Département dans l'organisation des transports urbains. Le syndicat mixte de transport Viacités, maintenu dans ses prérogatives d'AOTU, a adapté son périmètre à celui de la nouvelle communauté d'agglomération en 2004. On assiste là à un renversement des logiques qui avaient prévalu lors de la création du district, où le choix du périmètre de l'intercommunalité s'était calé sur les frontières du PTU.

Tableau 3 - Les transformations de l'intercommunalité transport à Caen et à Valenciennes

Évolution du PTU (nb de communes)	Contexte et nature des transformations
Caen	
1973 → 1977 PTU = 1 → 11	1973 : L'exploitant (Transexel) commence à étendre la desserte urbaine hors du PTU
1977 → 2003 PTU = 17	1975 : Instauration du VT 1977 : Création du SMTCAC (SMixte) avec le Département
2004 PTU = 29	2001 : Création de la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer (29 communes) 2004 : Le périmètre du syndicat mixte s'adapte à celui de la communauté d'agglomération
Valenciennes	
1976 → 1990 PTU = 28 → 65	1976 : Instauration du VT - Création du SITURV (SIVU) Le PTU s'étend ensuite de manière importante.
2001 PTU = 75 (36+38+1)	2000 : Création de 2 communautés d'agglomération, Valenciennes métropole (36 communes) et La Porte du Hainaut (38 communes) 2001 : Le SITURV se transforme en syndicat mixte englobant les deux CA plus une commune

L'héritage du passé industriel du Valenciennois ne se lit pas uniquement dans les traces physiques laissées sur le territoire ni dans les conséquences économiques et humaines de la crise de la sidérurgie. La toute puissance des entreprises, le paternalisme des dirigeants, le poids des syndicats et les luttes partisans ont également influencé la formulation des intérêts et les jeux d'acteurs locaux (Subra, 1996).

En 1967, sous l'impulsion des élus et de plusieurs dirigeants d'entreprise, un Syndicat intercommunal pour la promotion de l'enseignement supérieur de l'arrondissement de Valenciennes est créé, en vue d'acquérir les terrains pour la construction d'une Université. Ce syndicat restera pendant longtemps la seule structure de coopération formelle à l'échelle de l'arrondissement. Un an plus tard, l'arrondissement de Valenciennes se prépare à l'élaboration du schéma directeur d'aménagement et

d'urbanisme. À l'initiative du chef du groupe d'études prospectives de la DDE, l'ingénieur d'arrondissement André Talmant, un dispositif d'études particulièrement original se met en place : de jeunes ingénieurs et universitaires sont recrutés, et grâce à l'appui dont Talmant dispose auprès de l'administration centrale, de nombreuses études sont financées, dessinant les différentes composantes d'un diagnostic territorial. Par ailleurs, au sein de la Commission locale d'aménagement et d'urbanisme (CLAU), sont mis en place des groupes de travail thématiques présidés par des élus et associant des représentants des milieux économiques (dont la très active chambre de commerce et d'industrie). Quinze ans avant la décentralisation, cette démarche, qui relève d'une conception éthique de l'action publique et du rôle de l'État (Calame et Talmant, 1997), vise à détourner une procédure de planification centralisée afin de constituer les élus locaux en tant qu'acteurs de leur territoire (Frère et Richer, 2005)<sup>7</sup>. Si les effets de la démarche ne sont pas négligeables (en attestent par exemple l'important volume d'études produites et l'institutionnalisation du territoire d'arrondissement en tant que périmètre de planification), la violence de la crise de la sidérurgie et un certain attentisme des élus vis-à-vis de l'État, considéré comme principal responsable, aura raison de la coopération intercommunale. Pierre Calame, successeur et héritier spirituel d'A. Talmant tentera pourtant, à travers la procédure de développement social des quartiers (initiée à l'échelle de l'arrondissement cette fois encore), de relancer la réflexion collective et l'appropriation locale des enjeux. Estimant que la DDE est sortie de son rôle<sup>8</sup>, l'État retire son soutien à P. Calame, et l'ingénieur quitte son poste en 1980, sous la pression du maire (RPR) de Valenciennes, Pierre Carous.

Le début des années quatre-vingt-dix est marqué par une relance de la coopération intercommunale. À la suite du vote de la loi ATR, sept communautés de communes sont constituées. Elles remplacent deux des trois syndicats intercommunaux à vocation multiple qui existaient auparavant autour de Denain et Quiévrechain ; seul subsiste le puissant SIVOM de Trith. Quoique dotées d'une fiscalité propre et de plusieurs compétences transversales (développement économique, aménagement de l'espace, environnement), les ambitions de ces structures restent limitées ; les découpages relèvent quant à eux d'affinités partisans. À la fin des années quatre-vingt, suite à la réforme des fonds structurels européens qui oriente une partie de l'aide vers les régions industrielles en déclin, la Région Nord-Pas-de-Calais met en place une politique contractuelle destinée à financer des projets intercommunaux axés sur le soutien à l'emploi et aux activités économiques. C'est dans ce contexte qu'est créée, en 1991, l'Association pour le développement du Valenciennois (ADV), regroupant les 82 communes de l'arrondissement. Si l'objectif pratique de signature d'un contrat est atteint, le renforcement de la coopération intercommunale, souhaité par quelques élus, est rejeté par la majorité.

Le contexte local du Valenciennois ne se prête pas à l'émergence d'enjeux forts en matière de transports publics. La mobilité individuelle, en premier lieu, a augmenté moins rapidement qu'ailleurs : du fait de la configuration urbaine particulière, polarisée par les cités minières, la main d'œuvre locale se déplaçait peu ; l'importance du chômage a par la suite freiné l'essor de la demande de déplacements. Par ailleurs, les problématiques de transport sont davantage posées à l'échelle interurbaine (en termes de désenclavement) qu'aux échelles urbaines ou périurbaines. Enfin, la forte dispersion de l'urbanisation est un handicap vis-à-vis du critère de rentabilité des réseaux de transport public. Au milieu des années soixante-dix, la création du VT incite pourtant quelques

élus à s'investir dans la constitution d'un syndicat intercommunal, le SITURV. Il s'agit là d'un mariage de raison entre le maire de la ville-centre, le gaulliste P. Carous, et les élus des communes périphériques, majoritairement communistes. En échange d'une contribution de la périphérie aux charges d'exploitation du réseau, la ville-centre se soumet aux orientations politiques d'une structure pilotée par des élus de gauche. L'intégration de toute commune (même rurale) qui le demande déroge aux principes habituels de constitution des PTU, mais fait partie des principes admis par les différents partenaires. Partant de 28 communes en 1976, le SITURV accroît rapidement son périmètre, qui en 1995 regroupe 65 des 82 communes de l'arrondissement.

En 2001, deux communautés d'agglomération ont été créées à l'intérieur de l'arrondissement de Valenciennes, autour de leaders politiques d'envergure nationale : Valenciennes métropole, présidée par Jean-Louis Borloo (porte-parole de l'UDF puis ministre de l'emploi et de la cohésion sociale, maire de Valenciennes) et la Communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, présidée par Alain Bocquet (président du groupe communiste à l'Assemblée nationale, maire de Saint-Amand). Ce partage témoigne de la vigueur des logiques partisanes dans un territoire qui fut longtemps un des principaux fiefs du parti communiste, et révèle l'état des forces en présence. Malgré la progression de la droite, J.-L. Borloo n'aurait pas été légitime à diriger une intercommunalité unique à l'échelle de l'arrondissement ; par ailleurs, bien que le Valenciennois soit majoritairement à gauche, A. Bocquet en tant que maire de Saint-Amand ne pouvait compter sur le soutien de la circonscription de Valenciennes (de majorité UMP). Afin de garantir l'unité du réseau urbain, les deux communautés d'agglomération ont décidé de déléguer leur compétence transport au SITURV ; ce dernier, dès lors, se transforme en syndicat mixte. Son périmètre, une nouvelle fois élargi, englobe les deux nouvelles structures intercommunales, ainsi qu'une commune isolée, Hornaing, située hors de l'arrondissement de Valenciennes, mais adhérent au SITURV depuis 1980.

### **2.3. Saint-Étienne : révéler et construire une communauté d'intérêts**

La région stéphanoise présente un certain nombre de caractéristiques structurantes du point de vue des enjeux de transports : une urbanisation linéaire liée à de fortes contraintes topographiques, favorable au développement d'axes lourds en transports collectifs ; une tradition ancienne et un attachement aux modes ferroviaires<sup>9</sup> ; la proximité de Lyon, à l'origine d'intenses échanges quotidiens entre les deux régions urbaines et de forts enjeux métropolitains ; enfin le morcellement de l'urbanisation, dû aux contraintes de relief, qui explique la coexistence de trois aires urbaines dans une région urbaine regroupant 500 000 habitants. Au sein de cet ensemble territorial, l'agglomération stéphanoise compte 290 000 habitants, son aire urbaine 322 000, et la ville de Saint-Étienne un peu plus de 180 000.

Alors que les planificateurs, à la fin des années soixante, se félicitaient de l'organisation polycentrique et de l'absence de banlieue en région stéphanoise, l'approche socio-politique révèle une facette moins optimiste de la réalité (Gallez et Guerrinha, 2005). Le processus de développement par juxtaposition de sous-ensembles autonomes sinon autonomistes, hérité de la période industrielle, a pendant longtemps constitué un frein à la construction d'une identité territoriale partagée. L'impact des crises industrielles successives et les nécessités des reconversions ont contribué, comme dans le Valenciennois, à un certain repli des élus sur leurs territoires communaux. Les échecs

des deux tentatives de schémas directeurs (dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt-dix) témoignent de la persistance de multiples clivages, se déclinant à des échelles différentes : l'opposition historique entre la partie orientale de la vallée du Gier (la plus proche de Lyon) et le reste de l'agglomération ; les rivalités politiques et sociales entre les différentes villes de l'ancien couloir industriel ; ou encore les conflits d'intérêts entre les centres d'urbanisation ancienne, en perte de vitesse, et la Plaine du Forez, accusée de confisquer l'essentiel des opportunités du développement local.

L'intercommunalité à vocation généraliste tarde donc à se mettre en place, et les seules structures de coopération se limitent dans un premier temps à la formule syndicale. La politique contractuelle régionale, à la fin des années quatre-vingt, motive une forme d'intercommunalité à la carte, autour de quelques anciens sites industriels. Au début des années quatre-vingt-dix, l'échec de la création d'un district urbain et du second schéma directeur place « l'urgence intercommunale » au cœur des élections municipales de 1995. Dès le mois de décembre, la communauté de communes de Saint-Étienne Métropole se met en place sur un périmètre de vingt-trois communes regroupant Saint-Chamond et la plus grande partie de l'agglomération stéphanoise. L'année suivante, deux autres communautés de communes sont créées au sein de la plaine du Forez, en position défensive par rapport à l'agglomération centrale.

La coopération ancienne des collectivités publiques dans le champ des transports urbains fait figure d'exception à l'échelle locale. Dès 1943, une entente formalisée entre le Département et la ville de Saint-Étienne (le SRTC, syndicat mixte avant l'heure), fait office d'autorité organisatrice des transports urbains, sur un périmètre limité à six communes (tableau 4). En 1973, faute de pouvoir élargir rapidement le périmètre du SRTC, dont la population n'atteint pas le seuil de perception du Versement transport, les élus décident de mettre en place une structure ad hoc. Le SITRAC (créé quelques mois avant l'abaissement du seuil de VT), a pour seule fonction de prélever l'impôt local. Alors que le syndicat mixte est maintenu dans ses responsabilités initiales, le SITRAC prend des allures d'autorité organisatrice fantôme, dont la légitimité est rapidement contestée par les entreprises assujetties à la taxe, mais non desservies par le réseau. Une nouvelle alliance politique issue des élections municipales de 1977 va permettre la normalisation de cette situation. Plusieurs élus de gauche, dont le nouveau maire communiste de Saint-Étienne, affichent leur ambition de développer un véritable réseau de transports urbains. Face à cette volonté, le Département décide de se retirer, mettant fin à l'existence du SRTC. Un syndicat intercommunal à vocation unique (le SIOTAS), est finalement créé en 1981, sur le même périmètre que l'ancien SITRAC. Profitant de l'opportunité offerte par l'abaissement du seuil du VT, le maire de Saint-Chamond décide par ailleurs en 1985 de créer son propre syndicat intercommunal chargé des transports urbains, le SITVAG, limité à deux communes. La coexistence de ces deux AOTU voisines mais rivales illustre la vigueur des antagonismes qui caractérisent le jeu politique local.

Confronté à une baisse continue de la fréquentation du réseau urbain depuis 1992, le SIOTAS décide d'engager, quelques mois avant le vote de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, une démarche de plan de déplacements urbains. Tout en concentrant ses objectifs sur la restructuration du réseau urbain, le PDU aborde la problématique plus générale des équilibres sociaux-spatiaux au sein de la région urbaine. Ce questionnement rejoint les préoccupations des élus des anciennes vallées industrielles, qui font face depuis une trentaine d'années à une forte diminution de leur

population. Le PDU esquisse plusieurs scénarios de restructuration du réseau urbain, emboîtés dans l'espace et dans le temps, et conçus comme les étapes successives d'un même projet de territoire : un scénario A au fil de l'eau, se cantonne aux actions déjà engagées sur le PTU ; le scénario B envisage, sur ce même périmètre, la réalisation d'une seconde ligne de tramway et la revalorisation de la ligne ferroviaire entre Firminy et Saint-Étienne ; une variante B' prévoit l'extension du PTU et des projets de cadencement de l'offre ferroviaire à l'ensemble de l'ancien couloir industriel ; enfin le scénario C étend le PTU à l'ensemble de la région urbaine, et programme la revalorisation de la troisième branche de l'étoile ferroviaire, reliant la Plaine du Forez à Saint-Étienne. C'est la variante B' qui est finalement retenue par le comité syndical en décembre 1998. Dans sa conclusion, le document propose en outre deux pistes de réorganisation institutionnelle pouvant s'adapter aux échelles spatiales et aux échéances temporelles des différents scénarios : la création d'une communauté d'agglomération ou bien la mise en place d'un syndicat mixte transport.

En mobilisant les élus autour des problématiques de transports urbains, le PDU a permis une montée en généralité progressive autour d'objectifs et de représentations convergents (Arsac, 2006). De ce fait, la démarche joue un véritable rôle de catalyseur dans le processus de recomposition institutionnelle à l'œuvre. En 2001, une communauté d'agglomération se met en place sur un périmètre de 34 communes ; deux ans plus tard, le périmètre est étendu à neuf communes de la vallée du Gier (qui avaient envisagé dans un premier temps la création d'une intercommunalité autonome), recouvrant désormais l'ensemble de l'ancien couloir industriel.

*Tableau 4 - Les transformations de l'intercommunalité transport à Saint-Étienne*

Évolution du PTU (nb de communes)	Contexte et nature des transformations
Saint-Étienne	
1943 → 1973    PTU = 6	1943 : Création du SRTC (SMixte) suite à un accord entre Ville-centre et Département
1974 → 1979    PTU = 12 → 13	1974 : Instauration du VT - Création du SITRAC (SIVU) et maintien du SRTC (SMixte) – Pas de développement de la desserte
1980 → 2000    PTU (Siotas) = 15	1980 : Le SIOTAS (SIVU) remplace le SITRAC, le SRTC disparaît - La desserte s'étend à tout le PTU
1984 → 2000    PTU (Sitvag) = 2	1984 : Création du SITVAG (SIVU) sur 2 communes, Saint-Chamond et Saint-Paul-en-Jarez
2001            PTU = 34	2001 : Création de la communauté d'agglomération Saint-Étienne Métropole (34 communes)
2003            PTU = 43	2003 : La communauté d'agglomération intègre 9 communes supplémentaires

### **3. Les transports urbains face à la recomposition du pouvoir local**

Les cinq trajectoires urbaines que nous venons de décrire attestent de la diversité des situations vis-à-vis du rôle des enjeux de transports publics dans le processus de recomposition du pouvoir local. Qu'en est-il, plus précisément, des changements de cadres et de contenu des politiques publiques induits par l'émergence d'un pouvoir d'agglomération ? Même si la jeunesse des structures communautaires et le nombre limité des cas étudiés constituent des limites objectives pour cette analyse, il nous paraît

possible, grâce au recul historique dont nous disposons, d'identifier certaines tendances et de cerner des questions de portée générale.

Pour cela, nous caractériserons successivement les changements observés à l'échelle de l'agglomération, puis à celle de la région urbaine.

### **3.1. De nouveaux rapports au territoire**

La mise en place des communautés d'agglomération résulte de logiques variées, mêlant critères fonctionnels, jeux d'intérêts, opportunités fiscales, stratégies de développement local, proximités culturelles... Aux marges de certains périmètres, l'intervention du Préfet a parfois imposé l'intégration de quelques communes rétives. Dans cette pluralité de facteurs, les considérations relatives au financement et à l'exploitation des réseaux de transports collectifs ne jouent plus (lorsqu'elles ont un impact) que de manière marginale. Or dans certains cas, la création des communautés d'agglomération a entraîné une extension des périmètres de transports urbains qui pose, en premier lieu, des problèmes d'adaptation des dessertes locales et, par là-même, des modes de financement et de gestion des réseaux. L'extension rapide des lignes s'impose en effet aux autorités organisatrices pour légitimer l'application du Versement transport dans les communes nouvellement intégrées. Lorsque le PTU s'accroît de façon importante, ou que les taux de Versement transport sont élevés (dans le cas de la réalisation d'un TCSP par exemple), la transition peut se révéler particulièrement difficile. En région stéphanoise, la communauté d'agglomération s'est ainsi heurtée au recours juridique déposé par les entreprises situées dans les communes non encore desservies ; le député maire de Saint-Étienne, Michel Thiollière, a fait voter un amendement permettant de moduler dans l'espace et dans le temps les taux de perception du VT à l'intérieur du périmètre de la communauté d'agglomération. Si le problème a été résolu à court terme, et pour ce territoire, la question demeure, à plus long terme, de la pérennité d'un système de financement particulièrement vulnérable aux expansions spatiales.

Au-delà des problèmes d'adaptabilité de l'offre de transports collectifs, la question se pose de l'autonomie politique des nouvelles communautés d'agglomération dans l'exercice de cette compétence. Le pouvoir des autorités organisatrices n'est pas simplement lié à leur aptitude à concilier les objectifs parfois contradictoires de différents partenaires ; elle dépend également de leur capacité à se doter de l'expertise nécessaire au fonctionnement des réseaux (Benusiglio et Burel, 1977). De cette qualité d'expertise dépendent, par ailleurs, leurs marges de manœuvres dans la reformulation des relations avec les entreprises exploitant le réseau de transports urbains (Offner et al., 1989). Or la « tranquille confiance » caractérisant les rapports entre AOTU et exploitants des réseaux urbains est entamée, à partir du milieu des années quatre-vingt, par la baisse de fréquentation associée à l'étalement urbain et la diminution des recettes du Versement transport.

Cette tension ressort particulièrement des processus de construction du pouvoir d'agglomération à Rennes et à Saint-Étienne. Ainsi en région stéphanoise, la fin des années quatre-vingt est marquée par une méfiance croissante du SIOTAS à l'encontre du transporteur (la STAS, appartenant au réseau Transcet), qui cherche à moderniser l'image du réseau. La dégradation rapide de la fréquentation du réseau urbain, à partir de 1992, dont l'autorité organisatrice tarde à identifier les causes structurelles, détériore davantage les relations. La reprise en main du pouvoir par l'AOTU se fait en plusieurs étapes. En 1994, le SIOTAS prend l'initiative d'élaborer un schéma des déplacements, afin de décloisonner les réflexions sur le réseau urbain ; deux ans plus tard, en 1996, il

décide de confier la gestion déléguée du réseau à un groupe concurrent (VIA-GTI), tout en maintenant la STAS dans sa fonction de présidence. Cette situation de crise précipite la décision de réaliser un plan de déplacements urbains. La procédure, élaborée conjointement avec l'agence d'urbanisme et l'exploitant, aboutit à une recomposition des relations entre les différents partenaires. Tout en procédant à une reformulation des liens contractuels avec l'exploitant, le SIOTAS acquiert une capacité d'expertise, par recrutement externe ou par mobilité des personnels techniques locaux (le chef de projet du PDU, délégué par l'agence, devient ainsi chef de mission PDU de la nouvelle communauté d'agglomération).

À l'inverse, l'insuffisance des moyens humains mis à disposition de la collectivité peut entraîner des difficultés à aborder les problèmes de coordination des services, surtout lorsque la structure intercommunale a fait évoluer très rapidement ses compétences, comme dans le cas de l'agglomération briochine. Les conséquences, en termes de transferts de personnels ou d'adaptation des administrations, des transformations rapides de l'intercommunalité, semblent de manière générale avoir été mal anticipées (Guéranger, 2004), soumettant les institutions à une phase de transition plus ou moins longue, peu favorable à une évolution des pratiques.

La montée en puissance du pouvoir d'agglomération, enfin, résulte de négociations politiques entre les acteurs locaux. Selon qu'ils se trouvent à la marge ou au cœur de ces jeux d'intérêts, les enjeux et les projets de transports publics sont plus ou moins affectés par l'évolution des rapports de force.

La mise en place des nouvelles structures communautaires s'est parfois produite dans un contexte de renouvellement des grands élus locaux – à la suite des élections municipales de 2001 – peu favorable à l'émergence d'un projet partagé. Alternance politique (à Saint-Brieuc) ou conflits de succession au sein d'une même majorité (à Caen) incitent les élus à privilégier l'échelle communale, afin de conforter leur légitimité politique. Dans ce contexte, la politique de transports urbains, pas plus qu'un autre secteur d'action en particulier, n'a fait l'objet d'un investissement notable. On doit cependant souligner, pour l'agglomération caennaise, que les changements institutionnels se sont produits au moment de la réalisation de la première ligne de tramway, qui avait été décidée par le district à l'issue d'un parcours semé d'embûches ; le PDU adopté en 2000 avait servi à légitimer un projet à l'origine cantonné dans une perspective strictement technique. Quant à la nouvelle communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, elle a cherché à relancer un projet de TCSP, qui avait fait l'objet de dissensions entre le précédent maire de Saint-Brieuc, C. Saulnier, et le District ; malgré les réflexions engagées dans le nouveau PDU, sa mise en œuvre paraît encore incertaine.

À l'inverse, l'émergence d'un leadership politique à l'échelle de l'agglomération s'accompagne, à Rennes comme à Valenciennes, d'une forte politisation des débats autour des enjeux de transports publics. Entre la fin des années quatre-vingt et le milieu des années quatre-vingt-dix, le VAL a exacerbé les oppositions politiques à l'encontre du maire de Rennes, porteur principal du projet. En 1995, face aux incertitudes liées tant aux conflits locaux qu'à la suspension provisoire des subventions de l'État au TCSP, ce dernier décide de s'en remettre à l'avis des électeurs. Sa réélection, sans mettre un terme aux débats, apporte au projet la légitimité du suffrage universel. Par ailleurs, au sein du District, le soutien des élus socialistes de la périphérie l'emporte sur l'opposition

manifestée au sein de la majorité rennaise, cet appui traduisant la réalité du changement d'échelle du leadership, de la ville-centre à l'agglomération.

Dans le Valenciennois, l'émergence de deux communautés d'agglomération rivales au sein du périmètre de transports urbains modifie radicalement les rapports de force au sein du conseil syndical du SITURV. La ville-centre, auparavant représentée à égalité avec les autres communes, acquiert une marge de manœuvre face aux décisions d'un comité syndical longtemps présidé par des élus communistes. Le nouveau président du SITURV, élu en 2001, est conseiller municipal (UMP) à Valenciennes. Par ailleurs, le découpage territorial négocié par J.-L. Borloo et A. Bocquet est fondé pour l'essentiel sur une répartition équitable des ressources de la taxe professionnelle. Chaque communauté contribue donc à part à peu près égale au Versement transport, mais les investissements en transports publics restent majoritairement concentrés sur le territoire de Valenciennes métropole, ou orientés vers la desserte du premier pôle d'emplois et d'activités de l'arrondissement. Ce déséquilibre entre charges et bénéfices des deux structures communautaires légitime les demandes qu'A. Bocquet adresse au SITURV en faveur d'une amélioration de la desserte sur le territoire de la communauté de la Porte du Hainaut. Il est trop tôt pour prévoir l'impact de ces nouvelles formes d'expressions politiques autour des enjeux de transports publics, la récente réalisation du tramway reliant Valenciennes à Anzin et Aulnoy ayant été décidée avant la création des communautés d'agglomération. Il est cependant probable que la nouvelle configuration politique agira dans le sens d'un rééquilibrage entre les deux collectivités.

Dans la région stéphanoise enfin, l'émergence d'une communauté d'intérêts permet aux élus de l'ancien couloir industriel de dépasser leurs rivalités pour définir les orientations communes d'une politique de renouvellement urbain. L'enjeu est de taille, puisqu'il s'agit de répondre à un déficit de logement particulièrement important et à la dégradation de certains quartiers, à l'origine d'un départ massif des ménages les plus solvables vers la périphérie. Au moment de la réalisation du plan de déplacements urbains, le SIOTAS, dont le périmètre était encore limité à quinze communes, a engagé une large concertation avec l'ensemble des autres communes, structures intercommunales et collectivités territoriales de la région stéphanoise. En écartant le scénario maximaliste, qui prévoit la revalorisation de l'étoile ferroviaire pour l'ensemble de la région urbaine, les élus stéphanois ont hiérarchisé leurs priorités. Comprendant que le seul vœu des élus de la Plaine du Forez en matière de transports publics consistait dans l'amélioration de leur accessibilité au centre, ils ont manifesté une réticence légitime à l'égard de la mise en place d'un syndicat mixte de transport, qui risquait avant tout d'encourager la position attentiste de la périphérie. En reportant la réalisation d'un moyen de transport permettant aux actifs stéphanois de résider loin du centre, ils évitaient également de compromettre leurs chances d'atténuer rapidement la fuite de leurs habitants.

### **3.2. Politiques intermodales et visions métropolitaines**

Dans un champ d'action historiquement marqué par de fortes segmentations géographiques et sectorielles, les appels en faveur d'une plus grande coordination de l'organisation des différents modes de transports ne sont pas récents. Dans les années soixante-dix, les milieux techniques cherchent à décloisonner les approches sectorielles (centrées sur l'offre déclinée par réseau ou par mode), en faisant appel à la notion de déplacement, qui replace l'individu (donc la demande) au centre de l'analyse (Offner, 2002). La fragmentation de l'offre de transport – en particulier celle qui caractérise les

réseaux de transports collectifs urbains et interurbains – apparaît comme un obstacle à l'intermodalité, ou usage combiné de différents modes au cours d'un même déplacement. Alors que l'essor de l'automobile et le mouvement d'étalement urbain qui s'accélère dans les années quatre-vingt ont partiellement compromis les efforts engagés pour le développement de réseaux de transports publics performants, l'incongruité du maintien d'une barrière protectionniste telle que le périmètre de transports apparaît plus criante. La logique concurrentielle s'est en effet déplacée d'une opposition entre lignes urbaines et interurbaines à une opposition entre modes collectifs et voiture individuelle. Dès lors, l'intermodalité passe du statut de moyen à celui d'objectif, formulé en termes d'amélioration de l'efficacité des réseaux de transports publics permettant de « crédibiliser » l'offre face à la concurrence de la voiture particulière.

Dans le contexte d'un essoufflement des logiques extensives de réseaux urbains, la coordination des autorités organisatrices de transport d'échelles géographiques différentes apparaît comme une solution institutionnelle prometteuse (Lefèvre et Offner, 1990). À Caen, la conciliation entre réseau urbain et suburbain est un des fondements de la stratégie mise en œuvre par le transporteur, Transexel, et se formalise par la création, dès 1997, du syndicat mixte de transport (SMTCAC). Plusieurs circonstances favorisent ce choix. Il existe tout d'abord une véritable convergence de vue entre l'entreprise de transports urbains (la CTAC) et le 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Caen chargé des transports, François Solignac-Lecomte, qui présidera le syndicat mixte jusqu'en 1998. Par ailleurs, la proximité partisane entre le Département et la Ville de Caen a facilité le dialogue et le partage d'une vision commune autour des transports collectifs. Enfin, la Compagnie de transports du Calvados, largement majoritaire dans l'exploitation des lignes départementales, appartient au groupe Transexel, qui gère le réseau urbain ; le rapprochement, là encore, est d'autant plus simple qu'aucune logique concurrentielle ne vient le compliquer. Dès les années 1980, sous l'appellation « deux réseaux en harmonie », la politique menée par le SMTCAC consiste à déterminer des points de desserte à l'intérieur du périmètre des transports urbains ouverts aux lignes interurbaines gérées par le Département, et à admettre, à certains de ces points d'arrêt, une clientèle urbaine voyageant à l'intérieur du PTU, et bénéficiant ainsi d'un complément d'offre. Une série de mesures d'harmonisation des deux réseaux en termes de signalétique, d'équipement et de tarification zonale intégrée permettent de mettre en œuvre une politique pionnière en matière d'intermodalité (Menerault, 1994).

L'agglomération briochine, à travers la mise en place du service de transport à la demande Taxitub, aborde à sa manière, et à son échelle, le problème de la relation entre centre et périphérie. À la différence du cas de Caen néanmoins, il n'existe pas d'homogénéité, ni en termes d'exploitation, ni en termes institutionnels, entre le réseau urbain, les lignes virtuelles du transport à la demande, et celles du réseau départemental. Le retour positif en termes d'image de l'innovation du Taxitub semble donc avoir un prix, celui d'un relatif désintérêt de la part des multiples transporteurs impliqués dans l'exploitation du réseau (beaucoup d'entre eux ayant été affrétés par l'exploitant du réseau urbain à la suite de l'extension du PTU), d'un manque de lisibilité globale et d'une difficulté à hiérarchiser le réseau dans sa partie la plus dense (Menerault, 2005).

Dans les trois autres agglomérations de notre échantillon, la problématique de l'intermodalité est abordée à l'échelle plus large du bassin d'emploi ; les enjeux se posent essentiellement en termes d'interconnexion entre les réseaux urbains et les lignes ferroviaires, faisant des Régions – en tant qu'autorités organisatrices de plein droit des

services de transports ferroviaires d'intérêt régional depuis 2002 – des interlocuteurs privilégiés pour les agglomérations.

À Rennes, la mise en œuvre d'une politique intermodale n'a été envisagée que tardivement. La moindre ambition de la Région Bretagne en matière de développement du réseau ferroviaire au regard de son implication forte et ancienne en faveur des infrastructures routières contribue sans doute à expliquer son retrait sur les enjeux de transports collectifs. La position du Département n'est pas moins réservée. Depuis le début des années 2000, un titre de transport intermodal (Unipass) est néanmoins opérationnel, qui permet un usage conjoint des réseaux de transports collectifs urbain, départemental et régional. L'initiative de cette mesure avait été inscrite par le District de Rennes dans le PDU de 1996.

En dépit d'un contexte d'urbanisation qui rend particulièrement inopérante la notion de périmètre des transports urbains et aurait pu inciter à une adaptation des logiques institutionnelles en faveur de l'interconnexion des réseaux urbains et interurbains, l'intermodalité tarde à se concrétiser dans le Valenciennois. La Région Nord-Pas-de-Calais s'est pourtant engagée de façon précoce dans le champ des transports ferroviaires. Dès la fin des années soixante et sous l'impulsion d'André Mauroy, l'établissement public régional a élaboré une politique volontariste de développement du transport collectif régional (TCR). Le schéma régional des transports de 1977 prévoyait notamment la mise en place d'un réseau ferré fortement maillé, dont la vocation était d'assurer une part importante de desserte suburbaine. Pour pionnière et volontariste qu'elle soit, la politique régionale en matière ferroviaire reste assez peu tournée vers les problèmes de mise en cohérence entre les offres urbaines et interurbaines, la priorité étant, dès la fin des années quatre-vingt, de restructurer l'offre TER en prévision de l'arrivée du TGV (Barré et Menerault, 1999). La mise en place d'un système innovant de billettique (Transcarte) dans le Valenciennois, dont l'expérimentation a reçu le soutien du ministère de l'équipement, fait figure d'exception dans le paysage régional. Son application reste pour l'heure limitée à la ligne de TER entre Lille et Valenciennes et au réseau urbain du Valenciennois, sur la base d'une intégration tarifaire limitée aux lignes concernées. Les intentions récentes de la Région de créer un titre intermodal à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais ont été révisées, à la suite d'une estimation du coût financier de cette mesure.

C'est en région stéphanoise que les connexions entre les politiques locale et régionale sont les plus importantes, les enjeux sectoriels de l'interconnexion des réseaux étant confortés par un cadre et des enjeux plus stratégiques, relatifs à la construction d'une gouvernance métropolitaine. Le rapprochement entre Saint-Étienne et Lyon, qui s'opère dans les années quatre-vingt-dix à la faveur de la mise en place d'une instance de coopération informelle, la Région Urbaine de Lyon (la RUL)<sup>10</sup>, influence en effet fortement les réflexions locales en matière d'aménagement, notamment pour ce qui concerne la réorganisation des transports publics. Dans la charte d'objectifs élaborée en partenariat avec l'État, le développement d'une politique intermodale apparaît comme une action prioritaire pour le fonctionnement métropolitain. Toute mesure en faveur d'une interconnexion entre les lignes urbaines et interurbaines, telle que le projet de tram-train inscrit dans le PDU de l'agglomération stéphanoise, acquiert une légitimité associée à la mise en valeur de l'échelle métropolitaine. La Région, quant à elle, est intéressée à différents titres dans sa réalisation. D'une part, la liaison ferroviaire entre Saint-Étienne et Lyon occupe le premier rang en termes de fréquentation pour Rhône-

Alpes ; dans le prolongement, la ligne qui relie Saint-Étienne à Firminy via la vallée de l'Ondaine apparaît comme un projet potentiellement rentable du fait du développement linéaire de l'urbanisation le long de cet axe. D'autre part, alors que les grenoblois ont écarté l'option tram-train au profit d'un tramway périurbain, et que la réalisation d'un tel projet en région lyonnaise est exclue du fait de la configuration particulière des réseaux, la région stéphanoise apparaît comme un site d'expérimentation plausible.

## **Conclusion**

Au terme de cette analyse des mutations de l'intercommunalité et des politiques de transports publics, nous souhaiterions insister sur quelques points saillants et identifier des questions en suspens.

Il apparaît en premier lieu que les enjeux de transports urbains sont souvent mobilisés dans le processus de recomposition territoriale à l'œuvre. Outil révélateur des solidarités intercommunales, outil de mise en valeur de l'agglomération, les transports publics participent à la fabrique de l'image des nouveaux territoires. À travers la multiplication des conflits autour des projets de TCSP, et l'instrumentalisation des débats et des procédures de planification comme les plans de déplacements urbains, les transports publics apparaissent comme une arme aux mains des acteurs locaux.

Cette instrumentalisation des transports urbains par le pouvoir politique va-t-elle favoriser une appropriation des enjeux locaux, une diversification des discours et des doctrines, une interprétation par les élus des priorités énoncées à l'échelle nationale ? Le sentiment d'une standardisation des registres d'action et des solutions techniques paraît s'imposer à la suite de nos observations.

En faisant appel de façon constante à une double rhétorique, celle du développement durable d'un côté, et celle de la compétitivité territoriale de l'autre, les politiques de transports publics cultivent sans cesse une double légitimité : contribuer à la protection de l'environnement en offrant une alternative à l'usage de la voiture particulière ; participer au rayonnement et à l'attractivité de l'agglomération en améliorant son accessibilité ou son image. Dans les deux cas, les collectivités s'affranchissent d'une réflexion globale sur le fonctionnement du système de déplacements, qui viendrait crédibiliser l'action publique au-delà des intentions affichées.

La faible proportion des communautés d'agglomération qui se sont saisies des compétences en matière de voirie ou de stationnement atteste, au-delà de la simple défense de prérogatives communales, de l'absence de volonté de mettre en œuvre une politique de régulation de la demande de déplacements à l'échelle communautaire. La mise en cohérence des politiques de déplacements et d'urbanisme trouve ses réalisations les plus tangibles dans le renouvellement des espaces publics autour des lignes de tramway. Les nécessités du développement local et de la sauvegarde de l'emploi, en revanche, semblent garantir une durable autonomie des décisions en matière de conception des zones d'activités. Dans ce contexte, l'harmonisation des taux de taxe professionnelle au sein des structures intercommunales pourra sans doute atténuer la compétition entre les différentes communes ; elle ne suffira pas à orienter les choix de localisation de ces zones en fonction de leur accessibilité en transports collectifs.

Ainsi la segmentation des politiques sectorielles est-elle ancrée dans des modes de représentation et des pratiques anciennes, que la création d'institutions aux compétences intégrées ne suffit pas à faire évoluer. Avant la quête de périmètres pertinents,

d'emboîtement logique des procédures ou d'institutions idéales, la question du sens de l'action publique (Faure, 2005), plus que jamais, doit être posée.

### Bibliographie

- ARSAC G., 2006, La cohérence entre urbanisme et transports. Une notion au service du gouvernement local de l'agglomération stéphanoise ?, *Recherche Transports Sécurité*, vol. 23, n°92, pp. 233-244.
- BARAIZE F. et NEGRIER E., 2001, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan.
- BARRE A. et MENERAULT Ph., 1999, Le TER à la recherche d'un second souffle ou le rail quotidien dans le Nord-Pas-de-Calais, *Hommes et Terres du Nord*, n°4, pp. 238-247
- BENUSIGLIO D. et BUREL B., 1977, *Localisation des capacités d'expertise et répartition des pouvoirs qui président à l'évolution des systèmes de transports collectifs urbains*, ATP socio-économie des transports, IDET-GECOS, vol. 1 et 2.
- BODIN F. et MENERAULT PH., 2005, L'agglomération de Caen, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et P. Menerault, Rapport de convention Inrets-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO11 « Politique des transports », pp. 189-218.
- BREMONT Ch., 2000, La réorganisation du territoire en marche, Datar, *Études et Prospective*, n°2, pp. 37-45.
- CALAME P. et TALMANT A., 1997, *L'État au cœur, Le Meccano de la gouvernance*, Paris, Editions Desclée de Brouwer.
- DEBARBIEUX B. et VANIER M., 2002, Les représentations à l'épreuve de la complexité territoriale : une actualité ? une prospective ? In *Ces territorialités qui se dessinent*, sous la direction de B. Debarbieux et M. Vanier, Paris, Editions de l'Aube / Datar, pp. 7-27.
- DELANNOY M.-A., J. RIEU et F. PALLEZ, 2004, Intercommunalité, une réforme qui cherche ses objectifs, *Politiques et Management Public*, vol. 22, n°2, pp. 75-89.
- FAURE A., 2005, La « construction du sens » plus que jamais en débats, In *L'action publique et la question territoriale*, sous la direction d'A. Faure et A.-C. Douillet, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 9-24.
- FRERE S. et RICHER C., 2005, L'arrondissement de Valenciennes, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et P. Menerault, Rapport de convention Inrets-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO11 « Politique des transports », pp. 153-187.
- GALLEZ C., 2005, Les transports urbains face à la structuration du pouvoir d'agglomération, *Pouvoirs Locaux* n°66, pp. 70-74.
- GALLEZ C. et GUERRINHA Ch., 2005, La région stéphanoise, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et Ph. Menerault, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO 11 « Politique des transports », pp. 105-151.
- GIVORD L., 1994, L'évolution fiscale du District de Rennes du « Oui, mais » à une adhésion franche, In *Intercommunalités. Invariance et mutation du système*

*communal français*, sous la direction de J. Caillosse, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 107-114.

- GUERRINHA CH. et FRERE S., L'agglomération de Rennes, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et Ph. Menerault, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO 11 « Politique des transports », pp. 53-104.
- GUERANGER D., 2004, L'impensé de la réforme territoriale. La mise en place des administrations des communautés d'agglomération, *Revue Française d'Administration Publique*, n°111, pp. 461-472.
- LEFEVRE C. et OFFNER J.-M., 1990, *Les transports urbains en question. Usages, décisions, territoires*, Paris, Celse.
- MENERAULT PH., 2005, L'agglomération de Saint-Brieuc, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et Ph. Menerault, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO 11 « Politique des transports », pp. 219-240.
- MENERAULT PH., 1994, Pour des approches géographiques de l'intercommunalité. Une application aux transports urbains, *Annales de Géographie* n°579, pp. 491-506.
- MENERAULT PH., 1993, Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport, *Transports urbains* n°78, pp. 21-24.
- OFFNER J.-M., 2002, Les transports urbains entre secteurs, réseaux et territoires, In *Annuaire 2002 des collectivités locales : L'organisation territoriale de la France, demain*, Paris, Éditions du CNRS.
- OFFNER J.-M., avec la collaboration de MENERAULT P., DUCHEIN C., HAMDOUN N., PERROY A. et SICRE I., 1989, *Configurations du pouvoir technico-politique local et diversification des compétences dans le secteur des transports collectifs urbains*, Rapport Inrets n°98 pour le Plan Urbain, 109 pages.
- PAYSANT A., 1994, De l'efficacité des remèdes fiscaux et des concours financiers de l'État dans la lutte contre l'émiettement communal, In *Intercommunalités. Invariance et mutation du système communal français*, sous la direction de J. Caillosse, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 99-105.
- PINSON G., 1997, *Le mot d'ordre de cohérence dans les politiques locales des déplacements urbains. Les exemples de Nantes et de Rennes*, Mémoire de DEA sous la direction de J. Fontaine, Institut d'études politiques de Rennes, 174 pages.
- RICHER C., 2005, Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de TCU, In *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, sous la direction de C. Gallez et Ph. Menerault, Rapport INRETS-LVMT pour l'Ademe, 3<sup>ème</sup> Prédit, GO 11 « Politique des transports », pp. 25-49.
- SUBRA P., 1996, *Le temps d'une reconversion, Le Valenciennois (1965-1995)*, Saint-Denis, Presses Universitaires de Vincennes.

## Notes

- (1) Les travaux ont été menés dans le cadre d'une recherche financée par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), pour le groupe opérationnel « Politique des transports » du 3<sup>ème</sup> programme de recherche et d'innovation dans les transports (Prédit). L'équipe de recherche, animée par

Caroline Gallez et de Philippe Menerault (Inrets), réunissait Séverine Frère (Inrets-APPA), Christophe Guerrinha (IUP-Université de Paris 12), Cyprien Richer (Inrets) et Franck Bodin (Université de Lille 1).

- (2) Les études de cas ont été menées en s'appuyant sur une analyse documentaire, complétée par une série d'entretiens semi-directifs conduits auprès des acteurs locaux (élus et techniciens des collectivités locales, agences d'urbanisme, représentants de l'État, opérateurs de transports publics, universitaires) entre le milieu de l'année 2003 et la fin de l'année 2004.
- (3) Il s'agit de la commune de Plérin, qui avait refusé son adhésion pour des raisons politiques, et dont le territoire fait une enclave au sein du périmètre districale. Face à la pression de la population, qui demande que les bus qui traversent la commune s'y arrêtent, le maire finit par accepter son intégration (Menerault, 2005, p. 221).
- (4) Bien que virtuelles, les lignes de Taxitub possèdent toutes les caractéristiques des dessertes classiques en transports collectifs : les itinéraires sont fixes, les arrêts matérialisés et les horaires fixés.
- (5) Le géographe Michel Phlipponneau fut un des membres actifs du comité d'étude et de liaisons des intérêts bretons (CELIB) entre 1952 et 1967. Il rédigea notamment la « loi-programme » pour la Bretagne de 1962, définissant les priorités locales en matière d'aménagement et d'équipement du territoire régional.
- (6) Caen a été détruite à 75% durant les bombardements liés au débarquement en juin 1944.
- (7) Les objectifs même du SDAU seront revus à l'aune des enjeux locaux : « La question n'est pas de savoir comment accompagner la croissance urbaine, mais comment maintenir ou recréer les conditions du développement » (extrait d'un entretien avec Ph. Subra, cité par S. Frère et C. Richer, 2005, p. 157).
- (8) Pierre Calame animait alors un « Collectif pour la survie du Valenciennois », regroupant des militants des milieux associatifs et syndicaux (CFDT), quelques élus et des responsables économiques ou de l'administration (Subra, 1996, p. 152) ; ce collectif a signé pendant un an un encart publié chaque dimanche dans le quotidien Nord-Matin.
- (9) Les deux premières lignes de chemin de fer en France ont été construites en région stéphanoise, et Saint-Étienne est l'une des trois seules villes (avec Lille et Marseille) à avoir conservé une ligne de tramway au moment du démantèlement général des réseaux.