

Analyse critique de la Région administrative en tant qu'autorité organisatrice des transports

Définir ce qu'est une Région pose divers problèmes comme nous venons de le voir. Lorsque cette définition est attachée à un thème particulier, comme ici les transports, la tâche peut paraître plus aisée car plus ciblée. Toutefois, le thème des transports ne permet pas cette facilitation, de par sa grande complexité et un contexte difficile. De plus, et ce même dans le cas d'une gestion ferroviaire, il est nécessaire d'embrasser la problématique des transports dans son entier et ne pas se limiter à un mode particulier. En effet, l'ensemble des modes de déplacement, étroitement liés, permet d'éclairer et de décrire la logique spatiale inhérente au transport ferroviaire.

Nous allons, dans un premier temps, discuter, dans une approche critique, du niveau d'échelle le plus adapté pour la gestion de la mobilité quotidienne actuelle. Dans un second temps, nous étudierons les choix réalisés par certains de nos voisins européens concernant ce domaine. Enfin, nous étudierons une délimitation possible de la région de transport en Franche-Comté.

1. Analyse critique du niveau d'échelle de gestion de la mobilité quotidienne

Les contextes politiques français et européen ont amené à inscrire la décentralisation des transports dans le cadre plus vaste de la décentralisation voulue depuis la fin des années 1960. Afin de la rendre plus lisible, de marquer un ancrage populaire plus fort, de créer une identité régionale de transport, et certainement dans un souci de facilité d'organisation immédiate, la région administrative a été retenue comme périmètre de gestion. De plus, ce choix contribue à l'émergence de régions fortes, échelon administratif privilégié dans la construction européenne.

Pourtant les périmètres de gestion précédents, élaborés à cet effet par la SNCF, présentent des régions assez différentes des régions de programme que nous connaissons (figure 12). De plus, certains de nos voisins européens ont fait le choix d'élaborer un découpage spécifiquement adapté aux transports ferroviaires et à leur gestion. Dans ce contexte, la Région administrative dispose-t-elle d'un périmètre adapté à la gestion très spécifique des transports, et est-ce même le bon niveau d'échelle pour se charger, dans un contexte de modification des pratiques temporelles et spatiales, de la gestion et de la bonne complémentarité des transports publics ?

1.1. L'échelle régionale, échelle de la mobilité quotidienne

La Région se pose, en premier lieu, comme le territoire de consommation de la mobilité quotidienne. En effet, 93 % des déplacements quotidiens sont effectués dans un même périmètre régional. De plus, l'augmentation sensible des distances parcourues par personne et par semaine marque bien le dépassement du strictement local et étend le territoire de la mobilité quotidienne à un périmètre transgressant largement l'espace périurbain des agglomérations. Enfin, une nouvelle forme de mobilité, régulière sans forcément apparaître comme quotidienne, voit le jour depuis plusieurs années. Il s'agit d'une mobilité affichant de plus longues distances, souvent centralisées sur Paris ou les grandes métropoles françaises ou européennes, et souvent attachées à la modalité des transports en commun.

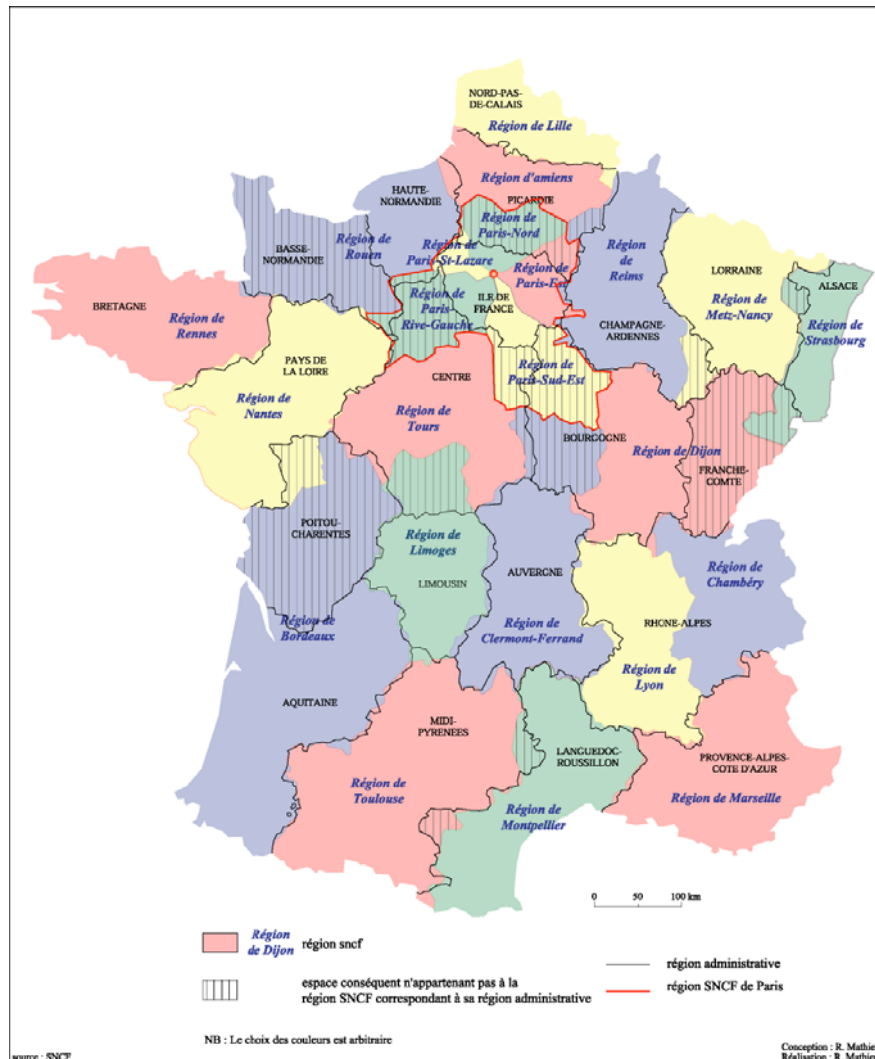


Figure 12 : Le découpage du territoire français : la confrontation des régions administratives et des régions SNCF [Mathieu, 2004]

Par ailleurs, la périurbanisation, si elle ne correspond plus à l'ensemble des déplacements quotidiens, reste tout de même un élément fort et contraignant des déplacements de personnes. Cette évolution de l'habitat et des pratiques spatiales crée une saturation des réseaux urbains et périurbains, et congestionne quotidiennement les grandes pénétrantes des agglomérations. Le développement d'un transport régional performant paraît donc fondamental pour garantir une évolution maîtrisée et durable des grandes métropoles régionales. La gestion synchronisée de l'ensemble des services de transport public sur le territoire régional fournirait une cohérence accrue de ces services et permettrait sans doute de contrôler la saturation des réseaux.

Face à ces constatations, il apparaît que l'échelle régionale semble être l'échelon territorial de gestion le plus pertinent en terme de mobilité quotidienne dans le contexte actuel. De même, la prise de conscience récente en matière d'environnement et de développement durable plaide pour organiser, à cette échelle, un développement maîtrisé et optimisé du transport inhérent aux grandes agglomérations régionales. En meilleure concordance avec l'éloignement des relations domicile-travail, l'échelle régionale apparaît donc comme une interface privilégiée entre le local et le global.

L'attention grandissante des populations envers l'environnement et la mauvaise image croissante du transport routier vis-à-vis de ces problèmes vient également soutenir le transport ferroviaire et appuyer son importance au niveau régional. Il est certain aussi que l'accroissement de la mobilité des voitures dans les grandes agglomérations présente des coûts d'aménagement et environnementaux de plus en plus élevés et pour lesquels les pouvoirs publics, qu'ils soient locaux ou nationaux, cherchent des solutions. Dans ce contexte, l'investissement local dans les transports ferrés trouve une justification toute particulière.

1.2. La gestion de la mobilité quotidienne dans la problématique des réseaux de transports

Mais si la région présente pour le transport ferroviaire un périmètre de gestion intéressant, le transport ferroviaire participe pleinement à la structuration de l'espace régional. En effet, la trame ferroviaire s'inscrit au niveau local dans une échelle avant tout régionale. « Le rôle central du transport ferroviaire régional comme articulation entre les grands réseaux, à grande vitesse en particulier, et les régions [...] a le mérite de préciser la définition et les frontières de l'activité "transport ferroviaire régional" ». [Guihery, Perez, 1998]. Le réseau ferroviaire fournit une architecture et donne un sens à la logique spatiale du transport.

Régionaliser les transports et penser régionalement les réseaux introduit inévitablement la notion de hiérarchisation de ces réseaux. Toutefois, si on attache le terme réseau à la réalité que représente l'infrastructure de transport, on ne peut pas définir par cette approche la hiérarchie du réseau. En effet, si on se limite à cet aspect, « les infrastructures s'emboîtent et se chevauchent dans l'espace à des niveaux d'échelle différents » [Meersman, 2005]. Il est pourtant

important de comprendre cette hiérarchie et son fonctionnement pour évaluer les périmètres du transport régional et de son fonctionnement.

Pour les mêmes raisons d'imbrication auxquelles viennent s'ajouter des raisons de vitesse de plus en plus normalisées entre les TER et les trains grandes lignes, la vitesse ne paraît pas non plus être un critère pertinent pour comprendre et établir une hiérarchie des réseaux de transport. Il faut donc, dans le cas spécifique des TER, s'orienter vers l'interprétation des distances et des temps de parcours.

L'organisation spatiale du transport à l'échelle régionale est donc conditionnée par les potentialités de connexion du réseau local au réseau global. On retrouve là l'idée d'"arrimage" exprimée par A. Bonnafous [Bonnafous, 1993] qui explique l'importance des interconnexions existantes entre les différents niveaux d'échelle du réseau. En effet, le développement en autarcie des réseaux régionaux est impensable. Tout réseau local se définit donc autour de ses points d'accès aux grands réseaux. De plus, « on peut observer que les points d'accès à ces grands réseaux de transport forment sur l'espace un semis de points relativement dispersés. L'efficacité des interconnexions avec le réseau principal constitue donc un élément déterminant pour le succès du transport régional ». [Certu, 1998]. Ce concept d'arrimage et la configuration spatiale de ces points conditionnent donc l'organisation des périmètres de gestion d'un transport régional. Il s'agit en fait de définir un périmètre permettant la mise en place d'un plan de transport régional intégré au réseau national et par là même plus efficace.

1.3. L'importance grandissante du transport ferroviaire régional

Le périmètre régional comme périmètre de gestion des transports trouve également sa justification dans l'importance grandissante des transports ferroviaires régionaux. En 2000, l'activité du transport régional ferroviaire atteint presque le même chiffre d'affaires (3,66 milliards d'euros), que l'activité Grandes Lignes, 4,12 milliards d'euros (source SNCF, 2000). Même si ce chiffre est à relativiser car il ne porte pas sur les mêmes capacités du réseau et les mêmes mises en œuvre techniques, il n'en reste pas moins très important et tout à fait remarquable. De plus, le service de transport ferroviaire régional assoit son importance par l'étendue de la population qu'il concerne. En effet, les TER concernent, en 2000, 4 millions de voyageurs chaque année et représentent plus de 200 millions de déplacements annuels. Il est difficile de

connaître l'évolution récente de ce chiffre, la SNCF étant peu encline à fournir des données significatives. En effet, les TER et le trafic Grandes Lignes partageant par endroits le même réseau et le même matériel roulant, il est difficile de quantifier les voyageurs attachés à l'offre TER de ceux attachés à l'offre GL. Un voyageur muni d'un abonnement TER peut tout à fait effectuer son déplacement à bord d'un train grande ligne si ce dernier effectue le trajet similaire au TER. De plus, les recettes reversées à la région par la SNCF étant fixées sur les chiffres de fréquentation de chacun de ces services, la SNCF se présente comme évaluateur de la somme qu'elle doit reverser. Dans ce cadre, un certain recul est nécessaire pour interpréter ces chiffres de fréquentation de services.

Toutefois, ces dernières années marquent sans nul doute une avancée significative en matière de fréquentation des TER (figure 13). Cette augmentation est due entre autre au renouvellement du matériel roulant et à l'effort concédé par nombre de régions pour la modernisation global du service TER. Le sentiment identificateur et la notion de proximité développés par les conseils régionaux jouent également certainement pour expliquer cet accroissement de clientèle, ainsi que l'évolution de l'offre qui connaît globalement une croissance.

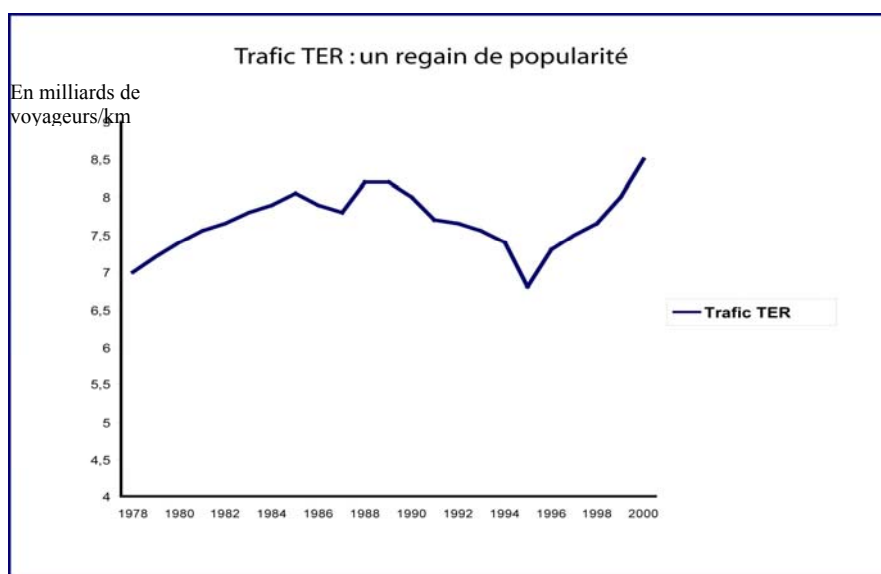


Figure 13 : L'évolution du trafic TER
Source : SNCF

2. Les choix de gestion de nos voisins européens

La réforme concernant la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation est en cours dans toute l'Union Européenne. L'ensemble des pays membres a en effet ratifié la directive 91/440 réglementant la séparation au moins financière de ces deux compétences.

Cette réforme, centrale dans le processus de régionalisation des transports, connaît toutefois des différences dans son application selon les pays. De même, la régionalisation ferroviaire, suggérée mais non réglementée par l'Europe, ne se voit pas appliquée dans tous les pays de l'Union.

L'exemple est pris ici de deux pays ayant opté pour des choix résolument différents, autant en terme de régionalisation que de libéralisation de leur marché ferroviaire.

2.1. Le fédéralisme allemand

L'Allemagne a, jusqu'en 1994 année de la réforme des transports, connu une politique de transport très prudente vis-à-vis de l'automobile. Mais cette réforme marque un tournant décisif et une véritable volonté de proposer une alternative concrète et opérationnelle à ce mode de déplacement. Le chemin de fer, notamment, a connu depuis cette date, une réelle transformation et de nombreux investissements.

La situation de l'Allemagne, en matière ferroviaire avant les réformes, n'est que peu comparable à la situation française. Elle s'est tout de même confrontée aux mêmes problèmes de suivi de la directive européenne 91/440 (sur la séparation de la gestion des infrastructures et de l'exploitation) et d'organisation d'un transport décentralisé. Toutefois, la décentralisation et le processus de régionalisation ne sont pas réellement comparables, les Länder allemands bénéficiant de pouvoirs plus importants que les Régions françaises.

Concernant la gestion du secteur ferroviaire, la Deutsche Bahn Ag (DBag), qui a remplacé les deux entreprises ferroviaires est et ouest allemandes, a été séparée en quatre secteurs d'activité. La gestion de l'infrastructure a donc été séparée de l'exploitation, elle-même scindée en 3 secteurs : le transport régional de voyageurs, le transport de voyageurs longue distance et le fret. En parallèle, un office fédéral des chemins de fer, le *Eisenbahnbundesamt*, a été créé pour une meilleure coordination et gestion du réseau. La gestion de ce

réseau marque ici une différence marquante avec la gestion française puisqu'il est extrêmement difficile, du point de vue juridique, de procéder à la fermeture d'une ligne, action qui nécessite un avis positif de l'office fédéral des chemins de fer. A contrario, l'ouverture d'une ligne nouvelle, si son intérêt est avéré pour une meilleure homogénéité territoriale, est financièrement encouragée par ce même organisme.

Une autre différence notable concerne la gestion de la dette de l'entreprise ferroviaire allemande qui, contrairement au système français, a été intégralement prise en charge par l'Etat via un organisme fédéral, le BEV.

Concernant le processus de régionalisation, le transfert de compétences a été mis en place plus tôt qu'en France. Dès 1996, les Länder se voient confier l'organisation et le financement de l'ensemble du transport régional. Ainsi, ils ont en charge la coordination de l'ensemble des services de transport en commun, quel qu'en soit le mode ou le niveau d'échelle d'application.

Cependant, cette compétence n'est pas toujours appliquée comme telle sur l'ensemble du territoire des Länder. En effet, chaque Land a le choix de déléguer sa compétence aux collectivités territoriales ou communales qui le composent, d'exercer lui-même sa compétence, ou d'organiser une gestion par la formation de groupements d'intérêts. Se pose alors le problème central de notre travail vis-à-vis de la régionalisation des transports et la définition d'un périmètre d'application de cette réforme.

Le choix le plus courant des Länder a été de s'appuyer sur les groupements d'organisation des transports, les *Verkehrsverbände*, préexistants à la régionalisation, et qui dépassent largement le cadre de la compétence territoriale et administrative d'un Land. En réalité, ces entités territoriales correspondent plus à des pôles locaux de mobilité et se calquent souvent sur des zones d'emplois élargies. Les *Verkehrsverbände* en réalité assurent une coordination, aussi bien organisationnelle que tarifaire de tous les moyens de transport public sur les pôles de rabattement urbains. Les Länder gardent donc à charge la gestion des transports collectifs ruraux et se chargent, en siégeant au sein des *Verkehrsverbände*, de la bonne coordination de ces transports avec les services à vocation urbaine et périurbaine.

L'exemple des transports périurbains de Karlsruhe sont intéressants de ce point de vue par deux aspects : Par la coopération entre la DB et l'entreprise des transports de Karlsruhe d'une part ; et par la volonté politique d'adapter les périmètres de gestion des transports à la fonctionnalité des espaces de la mobilité quotidienne. En effet, « les tramways circulant dans le périmètre urbain sortent de la limite de la ville en utilisant le réseau de la compagnie

nationale de chemin de fer (DB) pour desservir des communes extérieures jusqu'à 30 kilomètres. » [CERTU, 94]

2.2. Le libéralisme anglais

Le Royaume-Uni s'est attaqué très tôt, en rapport avec une politique globale très libérale, à la privatisation du chemin de fer. Dès 1993, le parti conservateur met en place le *Railway Act* afin de diminuer les contributions publiques concernant l'activité ferroviaire. Il s'agit en réalité du démembrement complet du réseau ferroviaire par l'éclatement en plus de 90 filiales de la British Rail, l'ancienne société des chemins de fer britannique.

La plupart de ces filiales ont engendré de nouveaux exploitants du réseau, des *Trains Operating Companies*, qui fonctionnent par contrats de concession pour des durées de 7 à 15 ans. Mais la principale différence avec les voisins européens est certainement les choix faits en matière de gestion et d'entretien de l'infrastructure. En effet, une société privée, la *Railtrack*, a été créée et s'est vu confier la propriété et la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Elle a principalement la charge de maintenance des voies et perçoit les redevances versées par les exploitants pour la location des sillons de passage. Le Royaume-Uni a donc totalement condamné la construction ou remise en fonction de lignes nouvelles en confiant la gestion du réseau à une société privée : de telles opérations présentant des coûts très élevés, aucune rentabilité n'est possible à court ou moyen terme sur une ligne nouvelle.

Deux organismes assurent la liaison opérationnelle entre la gestion de l'infrastructure et son exploitation par les différentes sociétés ferroviaires. Le *Rail Regulator* d'une part, organise les marchés alloués aux exploitants en délivrant les licences d'accès au réseau et en établissant les règles de concurrence. D'autre part, la *Health and Safety Executive* veille à ce que les normes de sécurité fixées par l'Etat soient respectées, aussi bien en ce qui concerne l'infrastructure que le matériel roulant.

Les *Trains Operating Companies* assurent donc l'exploitation des lignes et sont soumises à une obligation d'assurer un service public et à un encadrement des tarifs.

Ce choix de gestion a rapidement posé plusieurs problèmes. Le premier problème, et certainement le plus visible pour une personne non britannique, est la sécurité et les accidents qui en découlent. En effet, « depuis 1993, la part des accidents ferroviaires imputables au système ferroviaire (qu'il s'agisse de

problèmes liés à l'infrastructure ou à la circulation des trains) a augmenté de plus de 40 % sur le territoire britannique alors que les progrès techniques et les avancées en matière de sécurité ont amené la SNCF à réduire considérablement les accidents sur le réseau français » [l'Expansion, 2001]. En effet, depuis 1991 et l'accident de Melun, aucun accident ferroviaire n'a été imputable directement à la SNCF.

Le système d'entretien du matériel, basé sur un principe de rentabilité, ne garantit plus, en effet, la sécurité comme objectif principal. De même, les usagers du transport ferroviaire ne sont plus au centre de l'organisation, la rentabilité de l'entreprise a pris cette place. Ainsi, la mission de service public n'est plus assurée au point que Tony Blair, premier ministre britannique, déclarait récemment que « des propositions [étaient] en train d'être élaborées pour un système nouveau, plus simple, [...] qui incitera fortement les managers à faire passer en premier les voyageurs ». En effet, le manque de coordination entre les différents exploitants et les collectivités locales organisatrices de certains transports collectifs pose des problèmes de correspondances et d'organisation générale du réseau.

Enfin, la très grande fragmentation du système, auquel s'ajoute un grand nombre de sous-traitants (souvent eux-mêmes sous-traitants d'une autre entreprise), a peu à peu désresponsabilisé le travail pourtant crucial effectué dans le système ferroviaire.

En ce qui concerne la régionalisation, le Royaume-Uni n'a pas encore décentralisé ses compétences en transport. Pourtant, plusieurs pistes de réflexion ont été, sur ce sujet, ouvertes dès le début des années 1990 et la compétence de gestion des transports locaux devrait être prochainement transférée aux autorités régionales par le biais de *Regional Planning Guidance*. On voit là toute l'importance du processus de séparation des compétences dans les transports ferroviaires. En effet, la régionalisation britannique a été évoquée très tôt par les responsables politiques ; toutefois, un manque de cohérence générale de l'organisation et les grandes difficultés que nous venons d'évoquer ont bloqué ce processus.

*

* *

Le regard porté sur d'autres types de gestion des transports, décentralisés ou non, nous permet de mieux comprendre les avantages et inconvénients du

système ferroviaire français. En effet, la nécessaire mission de service public que représente le transport en commun ferré amène à relativiser le besoin de rentabilité d'un tel service.

D'autre part, une réflexion de fond sur les territoires de la mobilité, leur gestion et leur périmètre paraît nécessaire au regard de choix stratégiques payants de certains de nos voisins.

3. Etude d'une délimitation possible de la région de transport franc-comtoise

La région de transport franc-comtoise ne peut pas être étudiée, sortie de son contexte spatial que constitue le Grand Est. Le Grand Est a été défini par la Mission Interministérielle et Interrégionale d'Aménagement du Territoire (MIAT) comme l'ensemble des Régions Alsace, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté et Lorraine. Ces régions constituent une partie de l'espace français présentant une assez grande disparité et une hétérogénéité aussi bien physique, qu'économique ou structurelle.

Cependant, ces territoires trouvent une cohérence dans leur situation géostratégique commune : situés entre la dorsale européenne et la métropole européenne parisienne, ces régions bénéficient de grands corridors de circulation.

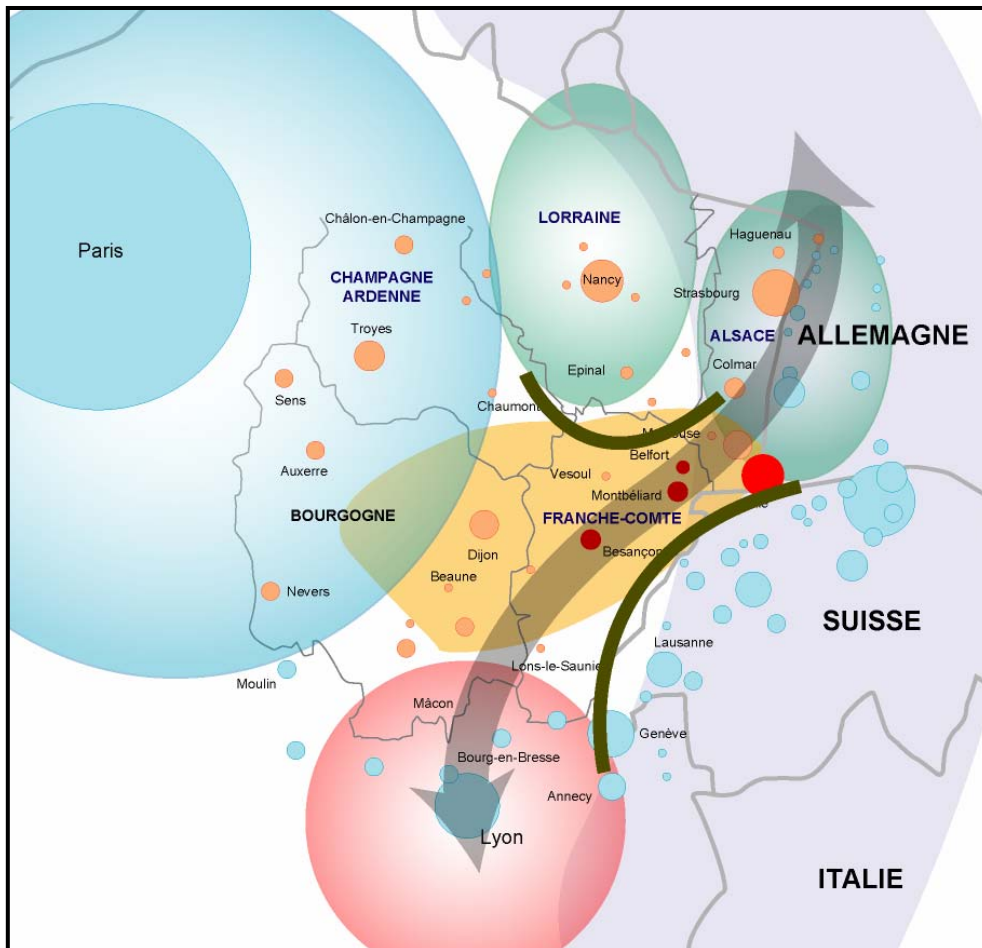
Il n'existe que peu de données nous permettant de traiter le problème de la délimitation spatiale d'une région. En conséquence, l'approche développée ici sera principalement qualitative.

3.1. Le Grand Est : une marge stratégique

L'image renvoyée par le Grand Est ne trouve pas d'accord selon les analyses. D'une « Région incomplète » décrite par R. Woessner [Woessner, 2004] à « une vocation européenne qui s'affirme pour le Grand Est » pour A. Mailfert [MIAT, 2002], cet espace est à la fois une région de marge en dehors des grandes zones de peuplement et d'activités européennes, et une région offrant de réels avantages logistiques.

Situé entre la dorsale économique européenne définie par R. Brunet, les pôles urbains parisien et celui de Lyon-Grenoble (figure 14), le Grand Est n'est pas comparable avec ces espaces frontaliers. Le Grand Est dans son ensemble ne représente que « 2% de la population (8 127 000 habitants) et 3,3% de la superficie européenne. Territoire de faible densité, (77ha/km², contre 110 pour la France métropolitaine et 118 pour l'Europe), le Grand Est a également un poids économique en deçà de la moyenne. Son produit intérieur brut s'élève à 20 500 euros par habitants contre respectivement 22 400 pour la France et 21 260 pour l'Europe (en richesse produite par les entreprises en 1999) » [MIAT, 2002].

Toutefois, cet espace, de par sa position, apparaît également comme un lieu de passage naturel (par la configuration du relief) et stratégique privilégié (figure 14). Le Grand Est semble également pouvoir revendiquer un rôle en tant qu'interface et espace de coopération entre les deux espaces européens forts que sont la dorsale économique et l'arc alpin. En réalité, le Grand Est se définit plus par ses rapports avec d'autres espaces que par des traits propres et affirmés.



*Figure 14 : La Franche-Comté en Europe
[SRIT, 2005]*

3.2. Proposition d'une structuration territoriale en transport du Grand Est

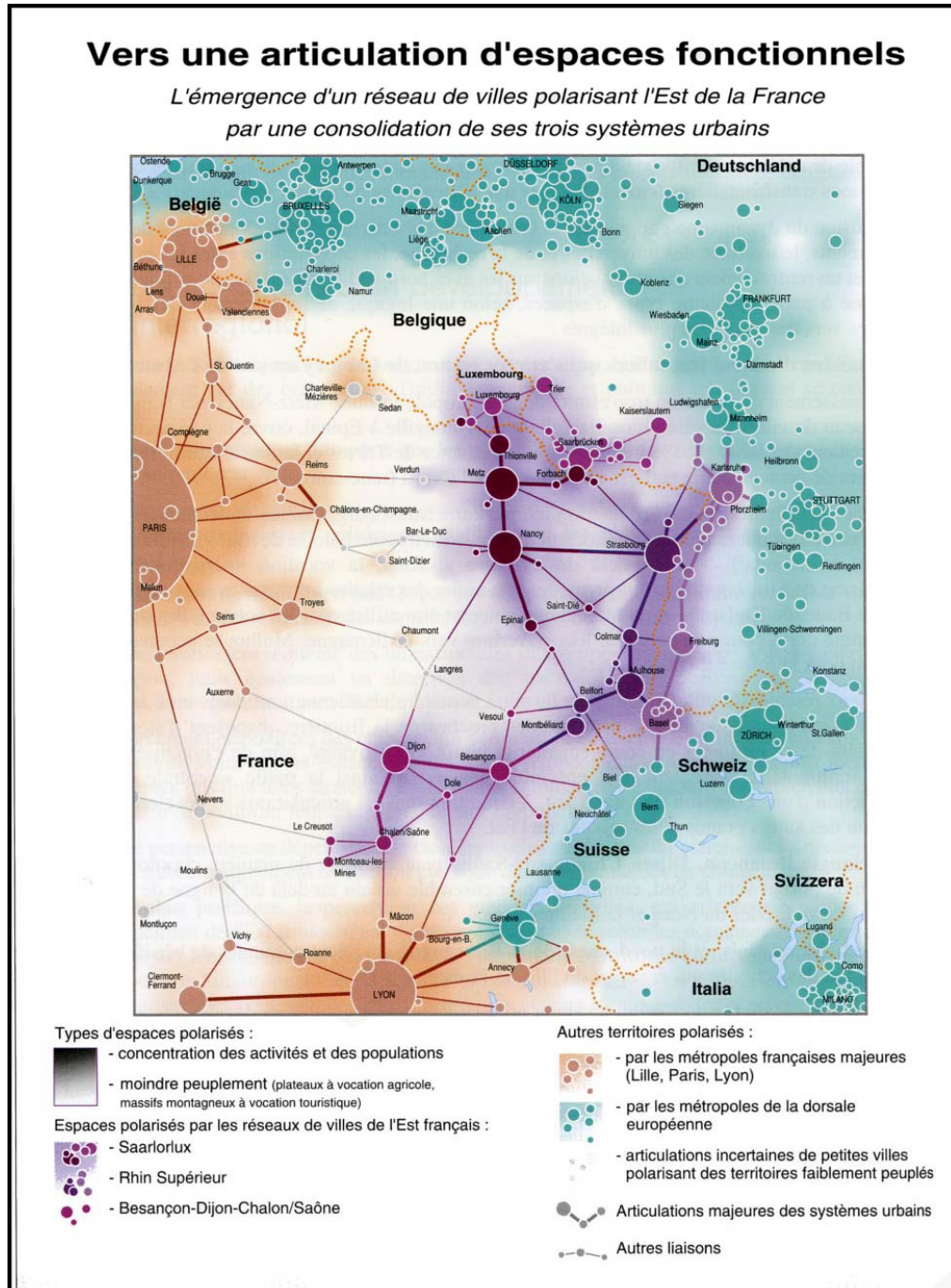
Les enjeux des transports dans le Grand Est sont profondément liés aux transports transfrontaliers vers la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. On trouve deux logiques de réseaux attachées à cet espace qui correspondent à deux logiques de relations.

Une première orientation nord-sud s'inscrit dans de grands corridors de transport correspondant à deux itinéraires : un premier entre le nord de la Lorraine et l'arc méditerranéen via Metz, Dijon, et Lyon ; un deuxième entre l'Allemagne et le sillon rhodanien via Strasbourg, Mulhouse et Besançon ; et un troisième, dans une moindre mesure, entre le Benelux et l'Espagne via Reims, Paris et Bordeaux.

L'orientation est-ouest, (plus justement ouest-est ici) de ce territoire est tout aussi importante même si « les principaux axes irrigant le Grand Est sont des axes nord-sud ». [MIIAT, 2002].

Au delà de ces aspects purement axés sur la mobilité et son accessibilité, la structuration territoriale est fondée tout ou partie sur l'armature urbaine de l'espace considéré. En ce qui concerne les transports, le concept de réseaux urbains et de centre polarisateur rejoint l'idée d'arrimage déjà évoquée et d'interconnexion des différents niveaux d'échelle des réseaux. Un centre urbain présente premièrement et de manière quasi systématique un point d'échange privilégié entre ces niveaux d'échelle ; mais il est également un pôle de rabattement fonctionnel pour tout usager. En d'autres termes, un déplacement (terme ambigu que nous définirons en détail plus tard) peut être conditionné par un lieu de passages fortement polarisateur : ainsi, un grand centre urbain attire ou émet des déplacements dont il n'est ni l'origine ni la destination. Il faut donc raisonner en terme de zones d'influence pour mettre en évidence des régions de transport fonctionnelles.

Ici, la dimension de réseau urbain prend une importance toute particulière par sa spécificité. En effet, l'absence de grandes métropoles polarisatrices sur ce territoire a engendré une sorte de polycentrisme par défaut (figure 15). En réalité, « la configuration géographique, une histoire mouvementée et les conséquences d'une industrialisation qui a produit ou fait croître certaines villes selon des logiques différentes de celles du commerce ou du commandement, ont dessiné une distribution de l'armature urbaine atypique ». [Woessner, 2004].



*Figure 15 : Les espaces fonctionnels du Grand Est
[MIAT, 2002]*

Strasbourg, plus gros centre urbain du Grand Est, n'a en effet qu'un rayonnement limité sur le territoire français ; son influence ne dépasse guère l'axe rhénan et paraît plus prégnante du côté allemand. De même Metz est d'avantage tournée vers le Luxembourg et son influence est partagée avec

Nancy, ville la plus centrale, mais dont la connexion avec tout le sud du Grand Est reste difficile. Dijon pour sa part paraît structurellement au moins tournée vers Paris et Lyon, et Besançon ne dispose pas de la taille critique suffisante pour espérer jouer un rôle majeur à l'échelle de ce territoire.

Pour ajouter au fait de l'inexistence de métropole prédominante, le territoire du Grand Est ne dispose pas non plus d'un véritable polycentrisme maillé. « En fait, l'interrégion est composée par plusieurs systèmes ayant chacun leurs orientations propres et qui se juxtaposent sans complémentarités fonctionnelles bien définies ». [MIAT, 2002].

On peut, à partir de cette constatation, faire émerger plusieurs grands espaces, soumis à une influence prédominante, et cohérente d'un point de vue structurel du réseau :

La région Champagne-Ardenne ainsi que l'ouest de la région Bourgogne sont, dans un premier temps, fortement polarisés par Paris. Elles ne constituent pas, cependant, un ensemble homogène, tant d'un point de vue fonctionnel par l'intensité de leurs échanges que d'un point de vue du réseau qui ne permet que peu leur interconnexion.

La Lorraine et l'Alsace ne subissent pas une influence extérieure marquante de la part d'autres grandes métropoles. Elles se distinguent tout de même par leurs dimensions transfrontalières différentes : l'Alsace est résolument tournée vers l'Allemagne, et la Lorraine vers le Benelux.

L'axe Dijon – Dole – Besançon présente un espace de liaison polarisé localement par Dijon

Certains territoires spécifiques, ou axes particuliers par leur fonctionnement ou leur incidence territoriale nécessitent une analyse plus approfondie. Les territoires de marge ou espaces frontaliers doivent particulièrement attirer notre attention :

- Le Jura, tout d'abord, où les articulations restent à dominantes locales, assez autonomes et autocentrées sur des petites villes qui bénéficient d'activités industrielles denses et fortement structurantes. Un intense échange avec la Suisse accentue les difficultés à rattacher cet espace à un système urbain français. C'est une définition de périmètre « par défaut » qu'il faut donc accepter ici. D'un point de vue fonctionnel, l'arc jurassien offre une connexion privilégiée avec le corridor de la vallée du Doubs et l'axe Dijon – Dole – Besançon.
- Cet axe Dijon – Dole – Besançon pose un autre problème dans sa transition avec le système alsacien. Le pôle urbain Belfort-Montbéliard-

Héricourt, sorte d'interface entre ces deux systèmes, paraît structurant pour cet axe. Toutefois, cette aire urbaine paraît tournée vers la Région Alsace quand on compare l'intensité des échanges qu'elle entretient avec l'ensemble de la vallée du Doubs et avec le sud Alsace.

- Vient ensuite le problème de Mâcon ou, pour le remettre dans un contexte plus large bien que débordant les limites du Grand Est, le problème des limites de gestion de Lyon et de son aire d'influence directe. Deux choix en terme de périmètre de compétences sont envisageables concernant Lyon et son aire d'influence : définir un périmètre restreint autour de Lyon et mettre en place un choix de gestion comparable au choix parisien avec une gestion propre à Lyon et son aire urbaine directe ou mettre en place un périmètre plus large, fondé sur l'aire d'influence lyonnaise. Le nœud ferroviaire lyonnais relevant d'une réelle complexité technique et organisationnelle, la SNCF avait jusqu'à présent décidé de ne pas étendre trop loin son périmètre de gestion. La question, dans le cadre de notre recherche, ne se pose pas pour la définition d'un périmètre lyonnais optimal pour la gestion des transports. En revanche, dans l'optique d'une conservation du choix de gestion appliqué jusqu'ici par la SNCF, la question se pose du rattachement de Mâcon qui se situe, tout comme Bourg-en-Bresse ou Ambérieu-en-Bugey, sur une sorte de couronne périphérique ferroviaire. La structure du réseau commande donc, tout comme l'intensité du trafic de voyageurs, de rattacher ces espaces urbains à Lyon.
- La dernière particularité à soulever est la ligne Paris-Bâle traversant d'ouest en est notre zone d'étude. Cette ligne, au trafic relativement peu important au moins dans sa partie est (entre Chaudenay et Belfort), ne présente pas de connexion forte avec le sud Franche-Comté et la Bourgogne. Pourtant, une cohérence sur l'ensemble de son parcours est réelle et cette ligne ne montre pas d'enjeux stratégiques fondamentaux au plan du transport ferré interrégional. En conséquence, une gestion spécifique de cette ligne pourrait certainement être envisagée. C'est dans ce cadre que la SNCF a déposé une demande pour que l'ensemble de cette ligne passe en gestion publique (un tiers financé par l'état, un tiers par la région, un tiers par le département), statut spécifique à quelques rares lignes de faible exploitation. Cette ligne n'est actuellement d'ailleurs par régulée³ ce qui nous montre bien son faible trafic. De même, sur

³ La plupart des lignes ferroviaires ont la caractéristique technique d'être dite « régulée ». Des feux de signalisation assez rapprochés permettent de faire circuler des trains sur une même ligne avec une fréquence élevée. Les lignes non régulées, moins bien équipées en terme de signalisation,

l'ensemble de sa partie est, aucune exploitation de TER n'existe pour l'instant. La SNCF a d'ailleurs longtemps évoqué l'idée de fermer cette ligne déficitaire entre Chaudenay et Belfort. Mais son importance stratégique en terme militaire a certainement plaidé pour le maintien de cette voie.

On voit ainsi se dessiner plusieurs grands ensembles ferroviaires, aux frontières parfois floues, correspondant à une logique de polarisation ou d'homogénéité territoriale.

3.3. Le cas spécifique de la Franche-Comté

Notre territoire d'étude, de par la disponibilité des données et la conjoncture actuelle de gestion des transports ferroviaires nous a contraint à axer la modélisation développée par la suite dans ce travail de recherche sur l'unique région de Franche-Comté. Toutefois, comme nous l'avons déjà vu, le découpage administratif régional ne répond pas forcément à une logique de mobilité de personnes. Nous nous proposons donc, dans un cadre purement théorique, d'imaginer dans le détail un périmètre de gestion ferroviaire potentiel englobant la région de Franche-Comté.

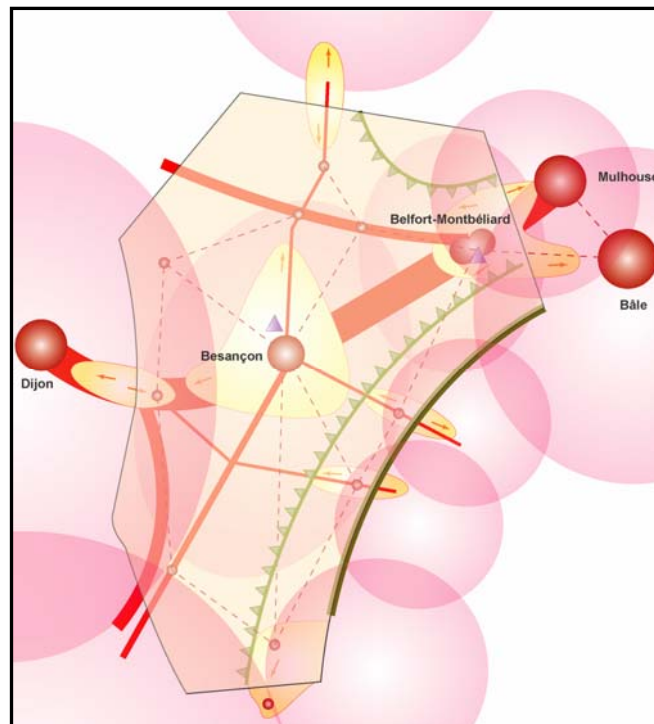
Comme nous l'avons déjà vu, la Franche-Comté est une région de passages privilégiée prise entre l'arc jurassien et le massif des Vosges. Elle ne subit que peu l'influence des grandes métropoles voisines et est principalement composée d'espaces tournés vers l'extérieur, que ce soit le Jura dolois tourné vers Dijon, l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard tournée vers l'Alsace, le Haut-Doubs tourné vers la Suisse, ou le sud Jura tourné vers Lyon (figure 16). Le tableau 4 montre l'intensité des échanges en matières de déplacements domicile – travail en moyenne sur une année entre les différents ensembles de la région de Franche-Comté et les espaces extérieurs polarisants. Le Jura dolois paraît donc exercer un lien très fort vers le pôle dijonnais et l'unité urbaine de Belfort – Montbéliard est bien tournée vers l'Alsace.

fonctionnent par signaux de sécurité de gare à gare et ne permettent qu'une fréquence peu élevée du trafic.

| | Grand Besançon | Grand Dijon | vallée du Doubs | Alsace | Suisse |
|--------------------|-----------------------|--------------------|------------------------|---------------|---------------|
| Jura dolois | 137240 | 399675 | | | |
| Belfort | | | | | |
| Montbéliard | | | 876365 | 1338090 | |
| Haut Doubs | | | 180675 | | 278860 |

*Tableau 4 : L'intensité des échanges domicile – travail entre les différents ensembles de la Région Franche-Comté et ses espaces frontaliers
Source : SNCF*

On comprend donc rapidement que Besançon, ne polarisant pas suffisamment l'ensemble de la Franche-Comté, ne peut que difficilement justifier son statut de capitale régionale de transports. De plus, l'axe Dijon – Dole – Besançon, fortement structurant, et l'intensité des échanges entre les deux capitales régionales incitent à les regrouper au sein d'une même région de transport.



*Figure 16 : Organisation de l'espace franc-comtois face aux aires d'influence des métropoles environnantes
[SRIT, 2005]*

* *

*

On peut donc définir à partir de ces constatations, une grande région de transport s'étendant du nord de Mâcon au sud de Chaudenay et du nord de Bourg-en-Bresse à la limite ouest de l'aire urbaine Belfort – Montbéliard.

CONCLUSION

Il apparaît maintenant que si l'échelle régionale semble s'adapter aux nouvelles mobilités et à leurs répartitions spatiales, les périmètres régionaux administratifs actuels ne répondent pas toujours aux réalités pratiques de la gestion des transports régionaux. Le cas allemand notamment nous montre l'utilité de transgresser, parfois même de manière ponctuelle, le cadre administratif de gestion pour calquer au mieux les périmètres de gestion des transports avec la réalité fonctionnelle.

Notre travail s'inscrivant en recherche appliquée dans le cadre de la décentralisation des transports, nous concentrerons tout de même notre étude sur le territoire administratif régional franc-comtois. De plus, la disponibilité des données nous contraint à restreindre notre recherche sur le seul territoire régional administratif. Toutefois, il est nécessaire de garder présent à l'esprit le caractère parfois incohérent du périmètre de notre étude pour la suite de notre travail.