



Gouvernement du Québec
Ministère des Transports
Direction de la Programmation



CANQ
TR
BSM
119

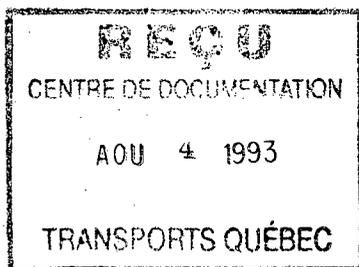
299147

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
CENTRE DE DOCUMENTATION
700, BOUL. RENÉ-LÉVESQUE EST,
21^e ÉTAGE
QUÉBEC (QUÉBEC) - CANADA
G1R 5H1

MISSION EN FRANCE

LES "TRANSPORTS" ET

LA DÉCENTRALISATION



PRÉPARÉ PAR:

MM. MAURICE BOUCHER

JEAN DUGRÉ

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Direction de la programmation
Août 1985

CANQ
TR
BSM
119

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	i
Introduction	2
Chapître I <u>Administration française et décentralisation</u>	
1- Historique	4
2- La décentralisation: rôle, pouvoirs, juridiction	6
3- Le financement des compétences des collectivités locales	10
Chapître 2 <u>La décentralisation des transports</u>	
1- Le transport dans les plans	17
2- La décentralisation des transports scolaires	19
3- La route dans les contrats Etat-Région	22
Chapître 3 <u>Un exemple de décentralisation en région Nord Pas De Calais</u>	
1- Projet pilote	27
2- Évaluation de la situation actuelle	27
3- Rapport d'orientation	31
4- La décentralisation	31

Liste des personnes et organismes visités

AVANT-PROPOS

Nous tenons à souligner l'excellent accueil que nous a réservé le ministère des Relations extérieures ainsi que l'attention suivie que nous a apporté madame Antoinette Attie, durant notre séjour en France.

Nous remercions également toutes les personnes consultées dans les différentes unités administratives pour avoir contribué objectivement à notre mission.

INTRODUCTION

Dans le cadre du programme de coopération franco-québécoise, nous avons effectué, du 17 au 24 mai 1985, une mission sous le thème "modalité de répartition budgétaire régionale".

Les objectifs généraux de cette mission étaient:

- A- Prendre connaissance du processus et des mécanismes de décentralisation retenus par la France.
- B- Identifier des modalités et critères de répartition budgétaire régionale utilisés en France pour la réalisation de travaux routiers. Étudier les modalités d'affectation des ressources financières d'une unité centrale vers les unités déconcentrées ou décentralisées. Identifier les problèmes d'ordre administratif, organisationnel et budgétaire liés à l'application des méthodes retenues. Évaluer les avantages et inconvénients des solutions adoptées.
- C- Prendre connaissance des techniques d'évaluation et de rétroaction qui mesurent la pertinence des programmes, leurs impacts, la productivité et permettent des ajustements budgétaires annuels.
- D- Connaître les réactions des diverses entités décentralisées et/ou déconcentrées vis-à-vis les diverses modalités de répartition budgétaire et d'évaluation.

Évidemment, un tel projet aux objectifs aussi multiples et divers paraît après coup peu réaliste. Le peu de temps dont nous disposions (5 jours), notre méconnaissance de la société française et de son administration publique ainsi que certaines lacunes quasi inévitables au plan de l'organisation des rencontres (personnes rencontrées, sujets

traités, etc...) ont tôt fait de diminuer notre enthousiasme et nos appétits.

Ainsi, les techniques d'évaluation des dépenses routières n'ont pas figurées parmi les sujets à notre programme de visite. De même les critères de répartition budgétaire furent traités de façon générale, c'est-à-dire dans le cadre du processus global de décentralisation.

Nous avons rencontré bon nombre de fonctionnaires et d'élus au central et en région, mais il nous est apparu que ces derniers ne représentaient que le gouvernement en place et jamais l'opposition...

Malgré ces difficultés et ces inconvénients, il demeure que cette mission fut enrichissante et que, partiellement, nos objectifs furent atteints.

La première partie du rapport dresse l'historique et donne un bref aperçu de la réforme qui a permis la décentralisation de l'administration française. Le deuxième chapitre fera un tour d'horizon de la planification du développement du réseau routier en France, des processus de consultation à cet égard et de certaines modalités de financement notamment en région.

Finalement, une brève description de ce que peut entraîner la décentralisation est présentée pour la région Nord - Pas de Calais. Une véritable évaluation du transport a été faite et a permis d'améliorer grandement la situation.

CHAPITRE 1 - ADMINISTRATION FRANCAISE ET DÉCENTRALISATION

1- HISTORIQUE

De nombreux facteurs historiques ont contribué à faire de la France un état très centralisé. Après les déchirements de la période féodale, les chefs d'état français ont pris soin de rendre tout retour en arrière impossible. Il fallait rallier tous les français derrière l'État, derrière un état unitaire.

La France a connu également la tendance des états modernes à intervenir dans des domaines de plus en plus nombreux. La demande de services collectifs alliée au souci d'assurer à chacun des chances égales d'accès à ces services, de même que les besoins de pouvoir en appeler à une autorité supérieure si l'on se sent lésé, ont permis à l'État et à sa machine de devenir omniprésents.

Mais l'État fut de plus en plus appelé à entrer dans la gestion quotidienne de la vie des français: éducation, habitat, santé, etc. Ainsi pris, l'État n'avait souvent ni le temps ni le recul suffisant pour jouer le jeu que la collectivité attendait de lui: surveiller les grands équilibres, poser les règles de la vie en société et en contrôler le respect. En revanche, il s'est substitué au rôle normal des collectivités locales.

Afin de pallier à ces difficultés, on a tenté de déconcentrer les services de l'État; on espérait de la sorte rapprocher l'administration du citoyen. Cependant, cette déconcentration ne s'est pas généralisée à tous les services et a souvent donné lieu à des querelles entre les services centraux et les services déconcentrés. On a également procédé à une remise aux assemblées locales de certains pouvoirs autrefois détenus par le représentant de l'administration centrale en région, le préfet. Ce faisant, les communes

sont devenues en réalité des agents chargés d'appliquer les politiques ministérielles et de pourvoir à des équipements collectifs ou de gérer des services publics pour le compte de l'État, sans pouvoir envisager de politiques réellement autonomes, adaptées au problème à résoudre localement. Mais leur grande disparité d'aptitudes et de moyens, la diversité de leurs situations introduisent des inégalités dans l'application locale de l'action de l'État et donc dans l'accès des citoyens aux bienfaits de l'action publique.

En 1971, une première solution a donc consisté à inciter financièrement les communes à se regrouper ou à se fusionner. On espérait de la sorte obtenir des ensembles plus viables. Mais cette solution venait d'un pallier (central) surtout préoccupé à remédier aux problèmes d'équipement. Le regroupement et la fusion plus ou moins forcée devenaient les moyens de rationaliser le choix, l'implantation, la gestion et le financement des équipements collectifs en milieu local. Les résultats nets de la Loi de 1971 ont été plutôt maigres: en 5 ans, à peine 800 communes se sont regroupées ou fusionnées.

Face à l'échec de la politique de la fusion, on a donc essayé de recourir aux organismes de coordination (syndicat de communes, districts, communautés urbaines); en permettant aux communes de continuer à exister et en leur laissant l'initiative de définir les domaines et les modes de coopération, cette politique a été beaucoup mieux acceptée. Ainsi au 1^{er} janvier 1978, 20 037 communes comptant plus de 30,7 millions d'habitants appartenaient soit à une communauté urbaine, à un district ou à un syndicat intercommunal à vocation multiple.

En 1975, on forma une commission d'enquête dont le mandat consistait à élaborer les grandes lignes d'une réforme générale des collectivités locales.

Le rapport de cette commission sera le document servant de base aux projets de lois présentés à partir de 1978 par le gouvernement dans le domaine du développement des responsabilités locales.

Les principes retenus par le gouvernement français dans sa politique de décentralisation furent les suivants:

- donner la priorité à l'autonomie communale;
- décentraliser ce qui peut être bien géré au niveau local et ne garder au niveau central que l'essentiel.

2- LA DÉCENTRALISATION: ROLE, POUVOIRS, JURIDICTION

En 1981, la France décide de réaliser une transformation profonde de sa société: la décentralisation.

Une douzaine de lois, de très nombreux textes, ont, à ce jour, largement introduit ce changement. Désormais, les élus locaux décident librement des affaires locales:

- le conseil municipal et le maire pour la commune;
- le conseil général et son président pour le département;
- le conseil régional et son président pour la région.

Cette réforme fondamentale repose sur quatre principes essentiels.

1er principe: les collectivités locales s'administrent librement.

- elles décident librement des affaires qui les concernent. Elles ne sont plus soumises à une tutelle, ni administrative, ni budgétaire, ni technique. Elles peuvent même intervenir dans le domaine économique pour augmenter le nombre des

emplois ou pour sauver des emplois menacés;

- le président du conseil général ou régional prépare les affaires à soumettre à l'assemblée. Quand l'assemblée a décidé, c'est lui qui exécute, et non plus le préfet;
- quant au préfet, il devient commissaire de la République. Il est en particulier chargé de s'assurer que les actes principaux des autorités élues sont conformes à la loi. Sinon, il demande au tribunal administratif de les annuler.

Ainsi les collectivités locales s'administrent librement, ce qui est naturel puisque ce sont les élus locaux qui connaissent le mieux les affaires locales. Mais la population n'a pas à craindre l'arbitraire, car le commissaire de la République est là pour vérifier que la loi soit respectée.

2ième principe: les collectivités locales ont des compétences élargies.

Notons d'abord que les collectivités locales, même avant la loi sur la décentralisation, possédait déjà des pouvoirs et compétences certains. Notamment, au niveau des équipements à caractères local et régional (piscine, centre communautaire, voirie communale, départementale...), elles avaient la responsabilité de définir leurs besoins en cette matière, la liberté de se doter ou non de ces équipements, le devoir de veiller à leur entretien. Le financement était assuré par la fiscalité locale ou régionale et par des transferts ad hoc de l'État.

Mais avec la nouvelle loi, des compétences, des pouvoirs, des responsabilités, ont aussi été transférés de l'État vers les collectivités locales. C'est ainsi que:

- l'émission des permis de construire, les plans d'occupation des sols, en un mot, l'urbanisme, ont été confiés à la commune;

- l'action sociale (aide sociale), la santé et les transports scolaires sont confiés au département;
- la planification, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle et l'apprentissage sont confiés à la région, qui joue donc un rôle accru dans le domaine économique.

Un certain nombre de compétences sont également réparties entre les différentes collectivités locales en fonction du niveau des décisions à prendre. Ainsi,

- pour la construction et l'entretien des établissements scolaires:
 - la commune s'occupe de l'enseignement maternel et élémentaire;
 - le département est compétent pour les collèges;
 - la région se charge des lycées.
- pour les ports, à part les plus importants qui restent sous la responsabilité de l'Etat:
 - la commune a la responsabilité des ports de plaisance;
 - le département, des ports maritimes et des ports de pêche;
 - la région, des ports fluviaux, des canaux et voies navigables.

Ce transfert de compétences présente de grands avantages.

Il permet d'abord de confier aux élus les plus concernés la charge des affaires qui les touchent le plus.

Il précise très clairement les responsabilités entre les collectivités locales, mais aussi entre les collectivités locales et l'État, alors que leurs responsabilités étaient souvent réparties de façon très incertaine.

Enfin il ne laisse à l'État que les affaires les plus importantes, celles qui ont justement une importance nationale. Ce sont:

- les affaires étrangères et la défense;
- la police et la justice;
- le respect de la loi;
- la réglementation générale, c'est-à-dire les règles de sécurité, la police de la route, etc...
- la conduite de la politique économique et sociale;
- certaines actions de solidarité.

3ième principe: les hommes chargés de gérer les collectivités locales doivent être de qualité et bien formés.

Deux séries de mesures sont prévues à cet effet:

Pour les personnels des collectivités locales, il est créé une fonction publique territoriale, à parité avec la fonction publique de l'État. Désormais, les personnels qui voudront faire carrière pourront mettre leurs capacités, leurs diplômes, leur expérience au service des collectivités locales sans être défavorisés.

Pour les élus eux-mêmes, il est prévu un certain nombre de mesures pour qu'il puissent assumer leurs obligations même s'ils exercent une profession, et pour qu'il puissent eux-mêmes se former à la gestion de leur collectivité.

4ième principe: les collectivités locales reçoivent des moyens financiers suffisants.

Les communes occupent déjà le champs des taxes foncières, d'habitation et de la taxe professionnelle (masse salariale). Pour assumer leurs nouvelles responsabilités, les collectivités locales ont des ressources accrues: l'État leur transfère tous les moyens financiers pour les assumer. Il abandonne aux départements le produit de la vignette automobile et une partie du produit des droits de mutation. Il laisse aux régions le produit de la carte grise.

En outre, l'État complète ces ressources fiscales par des crédits qui viennent de son budget. Il s'agit notamment de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), qui compense intégralement la différence entre les charges nouvelles et les moyens fiscaux transférés.

Enfin, les subventions que l'État donnait pour faire telle ou telle construction - et qu'il attribuait sous conditions - sont progressivement globalisées au sein de la dotation globale d'équipement (D.G.E.).

3- LE FINANCEMENT DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

La décentralisation ne se résume pas en un transfert de nouveaux pouvoirs aux élus locaux et en une redistribution d'un certain nombre de compétences au profit des collectivités locales, elle s'accompagne d'une modification des rapports financiers entre l'État et celles-ci.

Dès l'origine, il fut convenu que les transferts de compétences ne se feraient pas au détriment des finances des collectivités locales et devraient donner lieu à une exacte compensation.

De plus, l'État s'est engagé à compenser très exactement les accroissements de charges résultant pour les collectivités locales des compétences qui leur sont transférées.

Afin de conserver aux élus locaux leur autonomie fiscale, ces ressources nouvelles comportent, pour une part de nouvelles recettes fiscales que l'État leur transfère; pour l'autre part la compensation se fait par attribution d'une dotation budgétaire globalisée et libre d'emploi: la dotation générale de décentralisation. Cette compensation financière fournie par l'État est également évolutive, en raison des mécanismes mêmes prévus par la loi.

Les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert dans les domaines concernés. Elles sont versées dès le transfert de compétences opéré.

Parmi les ressources fiscales nouvelles, mentionnons:

.La taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules ou "carte grise":

En 1984, les prévisions inscrites dans les budgets des régions font apparaître un produit de 2 600 millions de francs (soit + 22,53 % par rapport à 1983).

.La taxe différentielle sur les véhicules automobiles ou "vignette":

En 1983, le produit de la fiscalité sur la vignette s'est élevé à 7 597 millions de francs.

.Les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière:

En 1983, le produit de l'ensemble des droits et taxes qui ont fait l'objet d'un transfert aux départements en 1984 et de ceux qui seront transférés en 1985, a atteint 6 223 millions de francs.

.Les départements bénéficient également depuis 1984 des effets de la modification du régime des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties:

En 1984, le supplément de ressources fiscales résultant de cette réforme est de 900 millions de francs pour les départements.

Les ressources fiscales transférées aux collectivités locales sont évolutives et permettent ainsi aux collectivités locales de disposer d'une ressource dont la croissance évolue en fonction de l'activité économique et dont elles peuvent adapter l'évolution à celle des besoins. De plus, les élus peuvent désormais en fixer librement les taux.

Les ressources budgétaires sont transférées par l'intermédiaire:

.La dotation générale de décentralisation:

La D.G.D. vise à financer les charges qui, à la date du transfert de compétences, ne sont pas compensées par les transferts de fiscalité. Elle constitue en fait un solde destiné à couvrir la différence entre le total des droits à compensation et le produit des impôts transférés.

Cette dotation budgétaire présente le caractère d'une dotation "globalisée": elle est libre d'emploi et s'inscrit en recettes de la section de fonctionnement du budget de la collectivité concernée.

En 1984, le montant de D.G.D. s'est élevé à 10 779 millions de francs.

La dotation générale de décentralisation versée à chaque collectivité évolue chaque année comme le produit net de la T.V.A.

Cette clause d'indexation automatique de la D.G.D. constitue une garantie importante de l'évolution des ressources budgétaires consacrées à la compensation des charges.

Ainsi, en 1985, la D.G.D. progresse automatiquement de 5,18 % alors que, dans le même temps et compte tenu des contraintes budgétaires, les dépenses de fonctionnement de l'État - hors personnels - seront en diminution de 2 %. En 1984 l'évolution de la D.G.D. avait été de + 6,92 %.

La loi a prévu, par ailleurs, une clause supplémentaire de garantie.

En vertu de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, toute charge nouvelle qui résulterait, pour les collectivités territoriales, de mesures réglementaires prises dans un domaine de compétences transférées donne lieu à compensation.

Ainsi, lorsqu'une mesure provoque un accroissement de charge supérieur, en valeur réelle, à l'augmentation de la D.G.D. et vise à modifier une réglementation concernant spécifiquement une compétence transférée, l'État doit alors procéder à une compensation.

.La dotation globale d'équipement:

Cette dotation sera libre d'emploi et versée en majeure partie en fonction des dépenses d'investissement effectuées

par les communes ou les départements au cours de l'exercice.

Inscrite à la section d'investissement du budget de la commune ou du département, la dotation globale d'équipement évoluera au même rythme que le taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir.

a) La dotation globale d'équipement des communes.

La dotation est répartie entre les communes et les groupements de communes à raison de 70 % au moins, au prorata des dépenses directes d'investissement de l'année.

Par ailleurs, la loi prévoit que 15 % de la dotation globale d'équipement sont répartis entre toutes les communes en fonction de critères physiques et financiers à savoir:

- le potentiel fiscal;
- la population permanente et saisonnière de la commune;
- le nombre d'enfants scolarisés;
- le nombre de logements construits;
- la longueur de la voirie publique;
- la charge de remboursement d'emprunts.

Enfin, le solde doit permettre de majorer la dotation des communes à faible potentiel fiscal et celle des districts dotés d'une fiscalité propre et des communautés urbaines.

En 1983, cette dotation correspond à la totalité des subventions d'État destinées à la voirie communale et aux aménagements des espaces verts forestiers et à la globalisation d'au moins 20 % des principales subventions spécifiques d'investissement allant aux collectivités locales.

b) La dotation globale d'équipement des départements.

Cette dotation regroupe dès 1983 la quasi totalité des subventions de l'État aux départements pour la réalisation de leurs investissements ainsi que les subventions d'investissement de l'État aux autres maîtres d'ouvrages pour le financement d'équipements ruraux.

Pour chaque département, la dotation globale d'équipement comprend trois parts:

- la première part égale à 45 % au plus des crédits sera attribuée au prorata des dépenses réelles d'investissement de chaque département;
- la seconde part sera attribuée aux départements au prorata des subventions qu'ils versent pour la réalisation des travaux d'équipement rural. Elle représente également 45 % au plus du total de l'enveloppe.
- la troisième part est distribuée aux départements dont le potentiel fiscal est inférieur à la moyenne.

La décentralisation n'apporte pas de moyens supplémentaires, elle n'accroît pas par elle-même les richesses disponibles. L'État transfère des ressources d'un montant équivalent aux sommes qu'il dépensait antérieurement au transfert de chaque compétence pour l'exercice de celle-ci. Sous le contrôle de la commission d'évaluation des charges, il applique strictement les principes définis

par le législateur et fera tout ce qui est nécessaire pour que la compensation soit bien intégrale, concomitante et évolutive.

Il appartient aux collectivités locales d'assurer leurs nouvelles attributions dans toutes leurs dimensions. Plus proches des citoyens, plus directement responsables, elles sont en mesure de rationaliser la gestion des services ou l'attribution des prestations, d'en diminuer les coûts de revient, d'en contrôler le fonctionnement ou l'utilisation. Ainsi seront-elles en mesure d'améliorer la qualité des services rendus aux administrés et auront-elles la possibilité d'une meilleure utilisation de l'argent public. La décentralisation aura alors pleinement atteint ses objectifs.

CHAPITRE 2 - LA DÉCENTRALISATION DES TRANSPORTS

1- LE "TRANSPORT" DANS LES PLANS

Le secteur "transport" ne fait pas l'objet d'un plan particulier parmi les douze plans prioritaires et horizontaux. Cependant, ce secteur fait partie intégrante de cinq plans particuliers et ce sont:

1. Vendre mieux
2. Energie
3. Sécurité
4. Problèmes de qualité de vie
5. Décentralisation

1- Vendre mieux en France et à l'étranger

Ce plan a pour objet de favoriser la création ou l'amélioration d'outils logistiques comme les outils informatiques, les plateformes multimodales et multifonctions. On s'occupe particulièrement des chaînes de transport des marchandises en termes de déplacements. On trouve dans ce plan des programmes qui subventionnent jusqu'à 30% des infrastructures.

2- Energie

On vise ici à améliorer la technologie par la recherche et développement pour en arriver à obtenir une consommation de trois litres d'essence par 100 kilomètres pour les véhicules automobiles. On incite les intervenants à penser à l'organisation des transports comme par exemple à réfléchir à l'organisation du déplacement pour le transport collectif.

3- Sécurité

Le volet sécurité dans les transports était auparavant entièrement assumé par l'Etat. On implique maintenant les régions afin de trouver les moyens pour diminuer les accidents, par le moyen de campagnes d'information ou autres.

4- Problème qualité de vie

"Mieux vivre en ville" pour "améliorer les déplacements urbains": la priorité donnée aux transports collectifs doit s'accompagner d'un effort "pour détourner du centre des villes le trafic de transit et de banlieue à banlieue par la réalisation de roades et de déviations.

5- La décentralisation

Il n'y a pas eu de transfert de responsabilités des réseaux routiers car celui-ci était déjà en place. Le réseau national et autoroutier étaient sous la responsabilité de l'Etat alors que le réseau départemental relevait du Département et le réseau communal de la Commune.

Par ailleurs, une plus grande participation des communautés locales est maintenant possible dans la planification des investissements dans le domaine du transport.

Il y a eu aussi une décentralisation de compétence en matière de transports scolaires.

2- LA DÉCENTRALISATION DES TRANSPORTS SCOLAIRES

Le transfert de compétence en matière de transports scolaires qui prend effet au 1er septembre 1984 s'inscrit dans le cadre général de la mise en oeuvre de la décentralisation et plus particulièrement de la nouvelle répartition des compétences définies par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983.

Il s'agit de transférer la compétence de l'Etat aux collectivités locales et de mettre fin aux financements croisés Etat-collectivités locales qui caractérisaient la situation antérieure.

Décentralisation de l'organisation du service:

La réforme a pour objet de confier la responsabilité du service, jusque-là diluée et répartie entre de nombreux organisateurs à savoir le département et, dans les périmètres des transports urbains, les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains.

Toutefois s'ils n'ont pas décidé de les prendre en charge eux-mêmes, le conseil général ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains pourront confier par convention tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à des communes, groupements de communes ou syndicats mixtes, établissements d'enseignements, associations de parents d'élèves et associations familiales.

Les compétences des nouvelles autorités organisatrices de transport scolaire sont celles qui sont normalement dévolues par la loi d'orientation des transports intérieurs aux autorités responsables du transport public de personnes. Elles comprennent notamment la création et la définition des services, le choix du mode d'exploitation, la politique de financement et en particulier la définition des tarifs, sous réserve des pouvoirs généraux des autorités de l'Etat en matière de prix.

L'Etat ne conserve donc plus en matière d'organisation des transports scolaires que des compétences résiduelles (réglementation générale des prix et tenue du registre des transporteurs) à quoi s'ajoute la définition de la réglementation sociale ainsi que des règles de sécurité et de contrôle technique applicables aux transports.

Cette décentralisation de l'organisation s'accompagne d'une décentralisation du financement.

Décentralisation du financement:

Avant le transfert, les services de transports scolaires étaient financés selon des procédures complexes qui faisaient intervenir l'Etat, les collectivités locales ainsi que les familles dans les départements où la gratuité des transports n'était pas assurée.

Les conditions de la participation financière de l'Etat reposaient sur la notion de dépense subventionnable.

Les services centraux de l'Etat calculaient, sur la base de cette dépense subventionnable et en fonction de l'effort financier consenti par les collectivités locales, le taux de participation de l'Etat dans chaque département.

Le mécanisme financier sera désormais simplifié et décentralisé. Le système des financements croisés étant supprimé, les autorités bénéficiaires du transfert de compétences seront seules responsables du financement des transports scolaires et en particulier de la politique tarifaire.

Elles pourront librement décider du niveau du service (catégorie d'élèves pris en charge) ainsi que du taux de participation des familles, sans que puissent être traités différemment les élèves de l'enseignement public et ceux de l'enseignement privé sous contrat ou reconnu.

Une dynamique nouvelle pour les transports locaux:

Le transfert de compétences en matière de transports scolaires s'insère dans le processus de décentralisation qui affecte tous les transports de voyageurs à l'exception des liaisons d'intérêt national. L'organisation de ces transports relève désormais des régions, des départements et des autorités compétentes pour les transports urbains conformément aux dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs.

En matière de transports routiers non urbains, au système figé et centralisé de la coordination, fixé par le décret du 14 novembre 1949, succède à compter du 1er septembre 1984 un processus de conventionnement entre, d'une part, les régions et les départements désormais respectivement compétents pour les liaisons d'intérêt régional et celles d'intérêt départemental, et, d'autre part, les entreprises de transports.

En particulier, le département qui sera à la fois compétent pour les lignes régulières et pour les transports scolaires pourra désormais procéder à la mise en place d'une offre de transport globalement satisfaisante en dépassant le cloisonnement dans lequel les transports scolaires ont été trop souvent confinés.

En matière de transports urbains, les responsabilités transférées pour les transports scolaires viendront compléter et renforcer les attributions déjà exercées par les autorités compétentes.

Enfin, en matière de transports d'intérêt régional et notamment ferroviaire, la loi d'orientation des transports intérieurs et le nouveau cahier des charges de la SNCF offrent la possibilité aux régions qui le souhaitent d'exercer des responsabilités globales: celles-ci se traduiront en particulier au travers de conventions passées avec la SNCF permettant de mieux organiser les services en fonction des besoins.

3- LA ROUTE DANS LES CONTRATS ETAT-REGIONS

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a défini les conditions d'une nouvelle planification s'inscrivant dans le processus de décentralisation.

Il est prévu d'une part des plans régionaux et des plans d'entreprises qui doivent être cohérents avec le plan de la Nation et des programmes prioritaires.

Il est également envisagé l'établissement de relations contractuelles entre l'Etat et les Collectivités Locales et en particulier les régions pour l'exécution de ces plans.

La route constitue l'un des volets importants de ces contrats. Ils ne traitent à ce sujet que des routes nationales et, dans certains cas, des autoroutes.

Principes de la réforme de planification:

La loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification a défini les conditions de l'élaboration et de l'exécution du Plan en fonction des trois principes suivants:

- la généralisation de la planification. Il s'agit de substituer à un Plan d'Etat un ensemble comportant principalement, outre le Plan de la Nation, vingt-six plans régionaux, et des plans d'entreprise;
- l'élaboration conjointe, que traduit notamment la présence au sein d'une même instance de concertation, la Commission Nationale de Planification, de représentants des régions et des partenaires économiques et sociaux. Dans ce cadre, la régionalisation du Plan n'est pas seulement un principe de son exécution; elle est aussi une source de son élaboration. Tout au

long de la préparation du Plan est organisée une communication entre les niveaux national et régional;

- la contractualisation: la loi institue les contrats de plan et notamment les contrats de plan entre l'Etat et les Collectivités Territoriales ou des personnes morales publiques ou privées.

1) Le contrat Etat-Région

Le contrat de Plan entre l'Etat et la région est unique. C'est le document de référence qui énonce, pour une durée qui ne peut excéder celle du Plan national, les engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du Plan national, de ses programmes prioritaires, ainsi que du Plan de la région.

Point de convergence entre les priorités du Plan national et celles du Plan de la région, le contrat de Plan:

- fixe les conditions dans lesquelles la région concourt si elle le décide, et dans le cadre de ses propres priorités, à la réalisation des objectifs et des programmes prioritaires d'exécution du Plan national;
- établit la cohérence d'ensemble des objectifs retenus au regard du développement de la région, leur contribution à la réalisation du Plan de la région et leur compatibilité avec les objectifs du Plan national;
- détermine la forme, les modalités et le montant des concours que l'Etat apporte à la mise en oeuvre des actions inscrites dans le contrat. Celui-ci distingue pour chaque objectif retenu, les actions essentielles prévues pour l'atteindre, et précise les conditions dans lesquelles l'Etat participera à ces actions: concours financiers, mesures juridiques ou administratives.

Acte bilatéral entre l'Etat et la région, le contrat de Plan est signé par le Président du Conseil Régional et le Commissaire de la République de Région.

2) Les contrats particuliers Etat-Région

Le contrat de plan donne lieu à la conclusion de contrats particuliers pour son exécution. Ceux-ci définissent les moyens de mise en oeuvre des actions retenues dans le contrat de plan. Ils précisent notamment pour chacune d'elles la nature et les caractéristiques des opérations, leur maître d'ouvrage et leur échéancier prévisionnel, financier et technique.

Les contrats particuliers sont pris pour l'exécution des actions inscrites au contrat de plan. Ils ne peuvent donc porter que sur ces seules actions à l'exclusion de toute autre qui n'y serait pas mentionnée.

Lorsqu'un contrat particulier concerne, en dehors de l'Etat, d'autres parties telles que les départements ou les communes, ce qui est fréquemment le cas dans le domaine routier, celles-ci sont de plein droit cosignataire du contrat.

3) Contrats entre l'Etat et les autres Collectivités Locales

Bien que la loi privilégie la région en matière de planification, certains contrats peuvent être passés entre l'Etat et d'autres collectivités locales, à titre exceptionnel et s'ils concourent à l'exécution du plan national. C'est le cas dans le domaine routier.

4) Aspects financiers

Le contrat de plan et les contrats particuliers d'exécution

comportent pour chacun des cocontractants des perspectives financières pluriannuelles chiffrées.

Les crédits de l'Etat, comme ceux des régions, jugés nécessaires à la réalisation des actions prévues dans le contrat de plan et dans les contrats particuliers seront donc définis, à titre indicatif, pour chacune de ces actions.

5) Le volet routier des contrats de plan

Le processus de planification du réseau routier en France comprend les étapes suivantes:

- a) Etude détaillée des caractéristiques techniques qui prévalent sur chaque section du réseau routier. Cette étape détermine les besoins de réfection, d'amélioration et de construction du réseau routier.
- b) A partir des besoins recensés et des disponibilités budgétaires prévisibles, on fixe les objectifs annuels et pluriannuels à atteindre. Ceux-ci préciseront notamment le nombre et la localisation des roades et contournement à construire, des mauvaises courbes à corriger, des tronçons routiers ou autoroutiers à prolonger ou élargir, le type d'intervention ou points noirs, etc...Une programmation à long terme (15 ans) est alors établie.
- c) Chaque projet fera l'objet d'une étude socio-économique (analyse multi-critères) tenant compte de l'aspect environnement, création d'emploi, trafic, aménagement du territoire, protection des sols en culture, etc...Les projets les plus "rentables feront l'objet d'une étude de faisabilité.
- d) Une programmation annuelle est établie en considérant l'importance des besoins à satisfaire, la "rentabilité" des projets et suite à des discussions avec les interve-

nants locaux et régionaux concernés. Le financement sera assuré via les contrats de plan (50 %) et des plans spéciaux (dans les régions défavorisées) (35 %) ou les budgets généraux du Ministère (15 %).

Ce sont les régions elles-mêmes qui ont demandé qu'un volet routier figure dans les contrats de plan. Cela marque bien l'importance qu'elles attachent à l'équipement en infrastructures routières, considéré comme un facteur de désenclavement et de développement économique.

L'Etat a décidé de répondre favorablement à la demande des régions même si les engagements financiers qu'il prend ne sont pas tout à fait à la hauteur de leurs espérances.

L'élaboration des contrats de plan est une occasion pour les régions de faire connaître leurs priorités et, en apportant un financement, à les "pousser" dans la programmation de l'Etat, donc à en accélérer la réalisation. Le choix des opérations a fait l'objet d'une véritable négociation, dont les objectifs pour l'Etat sont d'éviter le "saupoudrage" des crédits et de faire prendre en compte les données économiques des projets, dans le respect des orientations générales du Plan de la Nation et de la politique routière nationale en particulier.

En quoi consiste précisément le volet routier du contrat de plan? Il porte essentiellement sur une liste d'opérations cofinancées établie sur la base d'un effort de chaque partenaire fixé à l'avance. Sauf exception, les opérations du contrat seront financées à parts égales entre l'Etat et la Région, hors participations locales usuelles, ce qui plus concrètement représente le partage suivant:

Opérations de rase campagne: 50% Etat; 50% Région.

Milieu urbain: 27,5 % Etat; 27,5 % Région; 50 % Ville.

CHAPITRE 3 - UN EXEMPLE DE DÉCENTRALISATION EN RÉGION

NORD - PAS DE CALAIS

1- PROJET PILOTE

En 1974, après le premier choc pétrolier, l'Etat décidait de favoriser les transports les plus économes en énergie et de modifier les comportements des usagers en les incitant à utiliser plus largement les transports collectifs, ferroviaires et routiers. Il conviait à l'élaboration des schémas régionaux de transports collectifs de personnes, pour se désengager en accroissant les responsabilités des régions par un processus d'expérience de décentralisation.

La région Nord - Pas de Calais affirma donc sa volonté d'élaborer elle-même un schéma régional des transports collectifs, couvrant l'ensemble du territoire et répondant aux besoins spécifiques de sa population. Sa désignation comme région-pilote, lui permettait de passer des conventions d'exploitation et d'acquérir du matériel roulant.

2- ÉVALUATION DE LA SITUATION ACTUELLE

Une évaluation très poussée de deux (2) composantes de transport collectif a été faite par la région. Ces composantes concernent l'appareil de transport et les usagers.

Il nous semble important de détailler cette évaluation car elle a permis d'établir des orientations claires en matière de transport collectif.

a) L'offre de transport collectif

On a examiné les moyens mis à la disposition des personnes pour leur permettre d'effectuer des déplacements interurbains, spécialement les services ferroviaires et les lignes d'autocars. Voici donc quelques items étudiés dans l'offre:

- les infrastructures: le réseau routier, les lignes de chemin de fer;
- la capacité et la saturation du transport ferroviaire et de l'autocar;
- la qualité du matériel;
- la vitesse commerciale;
- la fréquence et les horaires;
- la typologie de l'offre régionale.

b) La demande de transport

On a juxtaposé les résultats de différentes enquêtes qui ont été menées auprès de 70 000 personnes dans le cadre de l'élaboration du schéma régional de transports.

- enquêtes, route et rail;
- ramassages d'entreprises;
- enquêtes auprès des ménages;
- dépouillement du fichier de l'université.

On a ensuite dégagé les principaux enseignements de ces enquêtes. On a mis en lumière les principales caractéristiques des déplacements interurbains, car la connaissance de ces caractéristiques, au même titre que l'inventaire des possibilités et des limites de chaque mode de transport, a largement déterminé les propositions suivantes:

- les impacts possibles d'une politique volontariste en matière de transports collectifs sur le comportement des populations;
- l'organisation des services de transport en commun à retenir;
- les prévisions de clientèle.

Donc, plusieurs aspects de la demande de transport ont été analysés, ce sont:

- l'analyse des déplacements: les flux recensés, l'incidence des facteurs géographiques, les motifs, l'horaire du déplacement en fonction du motif;
- les enjeux sociaux: la captivité aux transports en commun, le profil des clientèles;
- l'incidence de l'offre sur la demande: l'habitat-travail, l'université, les déplacements et autres motifs.

c) Les impacts d'une organisation des transports sur les déplacements de personnes

L'impact d'une amélioration sur une relation donnée dépend directement de l'importance des diverses fractions du marché des déplacements sur cette relation et de leurs réactions propres à l'amélioration de l'offre. On a donc évalué les points suivants:

- les déplacements habitat-travail;
- les déplacements habitat-université;
- les déplacements pour affaires professionnelles;
- les déplacements liés à la santé;
- les déplacements liés aux achats;
- les déplacements liés à l'administration et aux services;

- les visites aux parents et amis et loisirs;
- les déplacements pour affaires personnelles et loisir;

d) Les familles de solutions envisageables

L'analyse de l'offre, confrontée à la réalité de la demande, a permis de définir les objectifs généraux de la réorganisation des transports collectifs. On a donc étudié les points suivants:

- les souhaits horaires par motifs de déplacements: habitat-travail, les étudiants, les autres motifs de déplacements;
- les solutions par type de relations; distances comprises entre 20 et 50 km, 50 et 90 km, supérieures à 90 km et diverses liaisons;
- le rôle des différents moyens de transports dans la mise en oeuvre des solutions;
- la mise en place de solutions suivant la qualité actuelle de la desserte par transports en commun.

e) L'incidence du transport sur l'aménagement régional et les conditions de vie des habitants

On s'est donc interrogé sur:

- l'incidence d'un schéma de transport régional sur l'organisation de l'espace régional: l'accroissement des migrations alternantes; l'accès aux centres d'enseignement; les autres motifs de déplacements;
- l'incidence du schéma de transport sur les conditions de vie des personnes transportées selon trois (3) catégories: ceux qui utilisent déjà les transports collectifs; ceux qui se déplacent déjà en voiture particulière et ceux qui ne se déplacent pas actuellement.

3- RAPPORT D'ORIENTATION

Les propositions pour une politique régionale du transport collectif, ont été élaborées en prenant en compte à la fois les insuffisances de l'état actuel du dispositif régional de transport collectif et les besoins à court et moyen terme repérés lors de l'évaluation. Cette politique était une première étape pour améliorer notamment les relations habitat-travail, les relations d'accès aux grands équipements publics et collectifs, ainsi que les déplacements de loisirs ou de visites familiales.

4- LA DÉCENTRALISATION

La Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 organise une refonte complète de l'ensemble du système de transport national et consacre la décentralisation des transports collectifs d'intérêt régional, départemental et urbain.

Les régions se voient confier l'organisation des liaisons routières d'intérêt régional, et surtout, ont la possibilité de passer avec la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) des conventions pour l'organisation des services ferroviaires d'intérêt régional.

C'est ainsi que la région Nord - Pas de Calais a saisi toutes les opportunités que lui offrait la décentralisation et une convention tripartite Etat/Région/SNCF fut conclue afin d'appliquer le schéma régional.

Cette entente fut un succès digne de mention et, selon le Président de la SNCF, ce succès est lié à deux (2) points importants:

tout d'abord le fait que l'Etat maintient son effort budgétaire en faveur des dessertes ferroviaires régionales. C'est dire qu'à consistance de services égale, les conventions ne doivent entraîner aucune charge nouvelle pour les régions;

- en second lieu, les volontés des pouvoirs publics et de la SNCF de ne pas imposer de règles-types et de négocier chaque convention avec toutes les possibilités d'adaptation requises pour prendre en compte les particularités locales.

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES VISITÉS

Lundi, le 20 mai 1985

Monsieur Fontaine, Direction des transports terrestres, Section des affaires internationales, 35, rue Saint-Dominique, 75007, Paris, (550.32.50).

Messieurs Mathieu et Godinot, Commissariat général du plan, 5, rue Casimir Périer, 3e étage, 75007, Paris, (556.53.15)

Mardi, le 21 mai 1985

Messieurs Rebeille-Borgela et Brizard, ainsi que monsieur Château, ministère de l'Intérieur et de la décentralisation, Direction générale des collectivités locales, Sous-direction des finances locales et de l'action économique, 4, rue d'Aguesseau, 75008, Paris.

Mercredi, le 22 mai 1985

Monsieur Tavernier, sous-directeur, Direction des routes et monsieur Blanchard, Diffusion des politiques routières, 244, boulevard Saint-Germain, 75007, Paris.

Jeudi, le 23 mai 1985

Monsieur Besset, Service d'analyse économique et du plan (DAEFA), 55-57, rue Brillat-Savarin, 75013, Paris.

Monsieur Jean-Michel Gadrat, président du GART et monsieur Jean-Louis Guichenu, boulevard de Montparnasse, 75006, Paris.

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES VISITÉS

Vendredi, le 24 mai 1985

Messieurs Jean-Pierre Hellecou et Michel Janelli, Direction des transports, Conseil régional, Région Nord - Pas de Calais, 57, rue de Béthume, 59800 Lille, (20.57.99.99).

MINISTÈRE DES TRANSPORTS



QTR A 093 341