

Université Fédérale



Toulouse Midi-Pyrénées

THÈSE

En vue de l'obtention du DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

Délivré par l'Université Toulouse 2 - Jean Jaurès

Présentée et soutenue par

Bruno REVELLI

Le 22 novembre 2019

**Des transports pour faire région ? Les transports comme élément
de légitimation de la fusion régionale en Occitanie.**

Ecole doctorale : **TESC - Temps, Espaces, Sociétés, Cultures**

Spécialité : **Géographie**

Unité de recherche :

LISST - Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires

Thèse dirigée par

Jean-Pierre WOLFF

Jury

Mme Nacima Baron, Rapporteur

M. Pierre Zembri, Rapporteur

Mme Eloïse Libourel, Examinatrice

Mme Laurence Barthe, Examinatrice

M. Alain Faure, Examineur

M. Philippe Dugot, Examineur

M. Jean-Pierre WOLFF, Directeur de thèse

RÉSUMÉS

Résumé

Autorités organisatrices des transports d'intérêts régionaux depuis 2002, les Régions françaises se sont beaucoup appuyées sur leur compétence en matière de transports ferroviaires pour s'affirmer parmi les collectivités territoriales françaises. Alors que leurs actions ont eu tendance à renforcer l'accessibilité de leur capitale et à délaisser les liaisons frontalières, la fusion régionale du 1er janvier 2016 repose la question de la mobilisation des transports pour renforcer la légitimité territoriale des nouveaux ensembles. Cette thèse a ainsi pour objectif d'étudier le rôle de la politique régionale des transports dans la légitimation de la fusion régionale à travers le cas de l'Occitanie. Si les transports ferroviaires de voyageurs y occupent une place prépondérante, l'approche des transports englobe également les lignes d'autocars et le fret de marchandises. Elle prolonge ainsi les réflexions existantes sur les interactions entre réseaux de transports et territoires. L'Occitanie présente une situation originale dans laquelle les politiques de transports étaient nettement différenciées entre les Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Leurs organisations territoriales tendent à opposer leurs systèmes urbains qui s'organisent selon leurs réseaux de transports : en étoile autour de Toulouse et le long d'un axe littoral à vocation européenne en Languedoc-Roussillon. Alors que la fusion régionale a suscité de vives contestations locales, le nouveau pouvoir politique a fait des transports l'une des priorités de son action. Ils doivent incarner la nouvelle cohésion régionale et renforcer les liens au sein du nouveau périmètre. Nous cherchons à montrer comment les acteurs publics tentent de légitimer le nouveau découpage à travers une politique régionale des transports renouvelée en nous appuyant sur un corpus de recherche varié. Ce dernier repose sur les procédures de consultation régionale et de contractualisation, sur la communication institutionnelle, sur les discours des différents acteurs, sur l'évolution des priorités d'investissements dans les infrastructures et l'offre ferroviaire, et sur l'étude de l'évolution du contexte institutionnel et sectoriel. Nous montrons que si les objectifs définis par la Région correspondent bien à un renforcement de la politique des transports, la mise en place de cette stratégie est contrariée par des évolutions sectorielles qui tendent à réduire les investissements aussi bien dans les lignes à grande vitesse que sur le réseau secondaire. Cette recherche met alors en évidence les limites de la capacité politique régionale des régions françaises en matière de transport.

Abstract

As authorities organising of regional interests' transports since 2002, the French Regions have heavily relied on their competence in rail transport to strengthen their legitimacy. While their actions have tended to improve the accessibility of their capital and to abandon border links, the regional merger of the 1st January of 2016 raises the question of mobilising transports to enhance the territorial legitimacy of the new entities. This thesis aims to study the role of the regional transport policy in legitimizing the regional fusion through the case of Occitania. While passengers' rail transport play a major role, the transport approach also includes coach lines and freight transport. It extends the reflections to the interactions between transport networks and territories. Occitania presents an original situation in which transport policies were clearly differentiated between the Midi-Pyrénées and the Languedoc-Roussillon regions. Their territorial organisations tend to oppose their urban systems, which are organised according to their transports' networks: in a star shape around Toulouse and along a coastal axis with a European vocation in Languedoc-Roussillon. While the regional merger has given rise to strong local protests, the new political power has made transports one of its priorities. They must embody the new regional cohesion and strengthen the links within the new perimeter. We seek to show how public actors are trying to legitimize the new division through a renewed regional transport policy by mobilizing various medias. These are based on regional procedures of consultation and contractualisation, on the institutional communications, on the views of the various stakeholders, on the evolution of investment priorities in infrastructure and rail supplies, on the study of the evolution of institutional and sectoral frameworks. We show that while the objectives defined by the Region do correspond to a strengthening of transport policy, the implementation of this strategy is hampered by sectoral developments that tend to reduce investments in both high-speed lines and the secondary lines' network. This research highlights the limits of the regional political capacity of French regions in terms of transport.

REMERCIEMENTS

Cette thèse est l'aboutissement d'un peu plus de quatre années de réflexions, d'investigations mais aussi d'apprentissages durant lesquelles les phases de doutes et d'enthousiasme n'ont pas cessé d'alterner. Les soutiens aussi bien scientifiques qu'affectifs dont j'ai pu bénéficier durant ces années ont été déterminants dans la conduite de ce travail.

Jean-Pierre Wolff est à la fois celui qui, en tant que directeur de thèse, m'a guidé durant cette aventure et celui qui, en tant que professeur dédié à la réussite de ses étudiants, m'en a montré le chemin. Aussi, je le remercie pour la confiance qu'il m'a accordée, pour le temps qu'il n'a pas compté, pour les conseils prodigués et pour la simplicité pleine d'humanité de nos rapports.

Je tiens également à remercier Nacima Baron, Pierre Zembri, Laurence Barthe, Philippe Dugot, Alain Faure et Eloïse Libourel, de l'honneur qu'ils me font en acceptant d'être membres du jury de cette thèse.

Pour l'amitié qu'ils m'ont témoignée en sacrifiant de longues heures à la relecture de mes chapitres et pour les remarques qui m'ont permis d'en améliorer le contenu, je veux remercier chaleureusement Jean-Baptiste, Jérémy, Aurélie et Bassam.

Je tiens également à témoigner ma gratitude à ceux qui ont apporté un regard critique sur mes travaux à différents moments de l'élaboration de ce travail, Jean Varlet lors du séminaire Firsst mais aussi Robert Marconis et Jean-Paul Volle lors de phases amont de cette recherche.

J'adresse également mes remerciements à toute l'équipe du LISST-Cieu et du Département de Géographie pour leur accueil chaleureux et la bienveillance dont ils ont fait preuve à mon égard.

Parce que cette thèse est aussi l'aboutissement de dix ans d'études, je n'oublie pas ceux qui m'ont accompagné dès le début de ce parcours. Je pense en particulier à l'équipe enseignante de la classe de CLESUP du lycée Camille Jullian qui est à l'origine du tournant inattendu pris dans mes études. Merci aussi aux enseignants de CPGE du lycée Saint-Sernin, et notamment à Gilles Bernard, ainsi qu'aux enseignants de l'Université du Mirail, Philippe Dugot à nouveau, mais aussi Guy Thuillier et Bertrand Desailly pour l'appui décisif qu'ils m'ont apporté à différentes étapes de ce parcours.

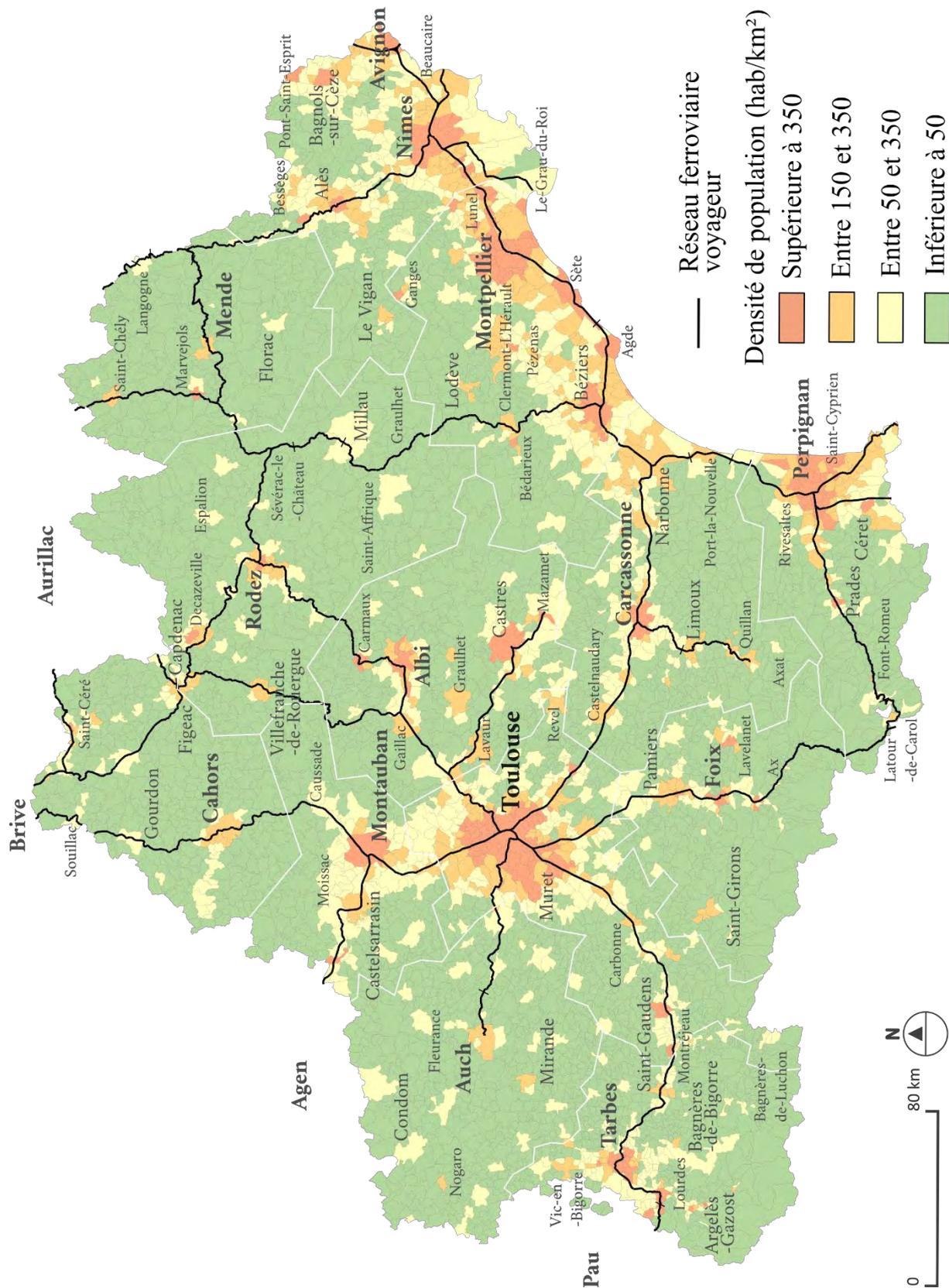
Je suis également particulièrement reconnaissant envers l'ensemble des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de cette thèse. Ces entretiens resteront comme des moments forts en termes d'enrichissements intellectuels et de rapports humains.

Je remercie aussi mes amis et ma famille qui m'ont toujours entouré et encouragé. Merci Marc pour la confiance que tu m'as toujours témoignée. Merci maman pour ton amour et ton dévouement.

Enfin, ma petite Charlène, je ne te remercierai jamais assez pour ta patiente relecture mais surtout pour le bonheur quotidien que tu m'as apporté durant ces années.

SOMMAIRE

RÉSUMÉS	1
REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
PARTIE 1 : L'OCCITANIE, UNE FUSION PARMIS D'AUTRES ?	41
I. CHAPITRE 1 : UNE THEORIE GEOGRAPHIQUE DE LA FUSION TERRITORIALE.....	43
II. CHAPITRE 2 : LA FUSION REGIONALE EN FRANCE ET EN OCCITANIE.....	85
PARTIE 2 : LES POLITIQUES RÉGIONALES DES TRANSPORTS AU DÉFI DE LA FUSION	145
III. CHAPITRE 3 : LE POIDS DES HERITAGES MATERIELS ET INSTITUTIONNELS.....	147
IV. CHAPITRE 4 : LES EGRIM COMME FABRIQUE D'UNE NOUVELLE STRATEGIE REGIONALE	213
PARTIE 3 : L'ACTION RÉGIONALE ENTRE CONTRAINTES ET DÉBOREMENTS.....	269
V. CHAPITRE 5 : UNE STRATEGIE A REBOURS DU CONTEXTE SECTORIEL ET INSTITUTIONNEL ?	271
VI. CHAPITRE 6 : LE DEBOREMENT DU CADRE SECTORIEL AU RISQUE DE LA DISPERSION ?	329
PARTIE 4 : UNE STRATÉGIE AUX PRISES AVEC LES TERRITOIRES.....	409
VII. CHAPITRE 7 : UNE IMPOSSIBLE STRUCTURATION PAR LES TRANSPORTS ?	411
VIII. CHAPITRE 8 : UNE INTERTERRITORIALITE ENTRE STANDARDISATION ET DIFFERENCIATION	479
CONCLUSION GÉNÉRALE	575
BIBLIOGRAPHIE	589
ACRONYMES	619
ANNEXES.....	621
TABLE DES FIGURES.....	657
TABLE DES TABLEAUX.....	661
TABLE DES PHOTOGRAPHIES.....	663
TABLE DES ENCARTS.....	665
TABLE DES MATIÈRES	667



Carte du réseau ferroviaire (2015) et de la densité de population de la Région Occitanie (2013)
Données : INSEE, 2013 ; Mise en forme : auteur

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Etonnez-vous qu'alors nos collègues, qui règnent dans les hautes sphères de l'administration, soient tentés de réunir les cubes à leur guise, et d'échafauder ainsi d'improbables « regroupements régionaux » en manipulant des entités figées : l'hommage rendu à la « géographie » fait penser au pavé de l'ours. A moins que nos paveurs de territoire ne se prennent pour des ingénieurs en chef : ainsi resurgissent les grands chantiers. Mot magique et parfaitement faux, qui dénote la frustration d'aménageurs impuissants : car un vrai chantier, cela modifie le territoire ; mais un regroupement administratif, non. Le mot voudrait faire passer la fiction pour l'action. Et, pour mieux faire illusion, on redemande à la « géographie » d'en habiller le fondement. – Roger Brunet¹

Dans cet extrait de l'article « Territoires : l'art de la découpe » paru en 1997, Roger Brunet fustige le recours à la géographie dans la justification des découpages administratifs ainsi que la métaphore du chantier utilisée pour évoquer les projets de regroupements administratifs. Ces jeux de frontières administratives ne seraient pas en mesure de « modifier le territoire » contrairement aux chantiers qui s'impriment dans les paysages et participent à l'affirmation d'axes et de pôles au sein des territoires. Alors que l'auteur jugeait les regroupements régionaux peu souhaitables et peu probables, le Président de la République, François Hollande, en a décidé autrement en annonçant le 14 janvier 2014 qu'il souhaitait réduire de moitié le nombre de Régions² françaises. Or, qu'en est-il quand une des principales compétences de l'échelon administratif objet du regroupement est étroitement liée à la mise en chantier d'équipements comme c'est le cas des Régions ? Ces dernières vont-elles chercher à adapter l'organisation de leur territoire pour légitimer ces nouveaux découpages ? En ont-elles les moyens à l'ère des restrictions financières, de la contractualisation et de la coopération territoriale ?

Ces enjeux situés à la charnière de la géographie, de l'aménagement et des sciences politiques s'inscrivent pleinement dans les réflexions des sciences sociales autour des relations réseau-territoire et de la capacité politique des Régions.

¹ Brunet R., 1997, « Territoires : l'art de la découpe », *Revue géographique de Lyon*, n°72, pp. 251-255

² Le R majuscule de Région est employé pour qualifier la collectivité territoriale

1. LES INTÉRACTIONS ENTRE RÉSEAU ET TERRITOIRE

Parce qu'ils sont au cœur des compétences régionales mais aussi en raison de leur dimension symbolique, les transports sont apparus comme un moyen privilégié d'appréhender la fusion régionale française. Malgré le succès rencontré par la notion de « mobilité » dans les publications scientifiques¹ et au sein des politiques publiques, la littérature relative aux interactions entre réseaux de transports et territoires reste particulièrement abondante, notamment dans le champ de la géographie des transports française². Cette dernière apparaît comme un champ bien structuré dans le paysage de la géographie française contemporaine³.

1.1. Les transports et l'inadéquation entre territoires politiques et fonctionnels

Etudier le rôle accordé aux transports dans le contexte d'un regroupement administratif invite à se pencher de plus près sur les relations qu'entretiennent réseaux de transports et territoires. La polysémie que recouvre la notion de territoire est soulignée dans la plupart des définitions proposées par les géographes. L'idée d'appropriation fournit néanmoins un point de convergence à ces définitions⁴. L'appropriation d'un espace suffirait à le transformer en territoire. A ce titre, un espace institutionnel est toujours assimilable à un territoire dans le sens où il est « sémiotisé », pour reprendre la terminologie de Claude Raffestin. C'est ainsi l'acteur qui « produit » le territoire à partir de l'espace, en se l'appropriant « concrètement ou abstraitement »⁵. Pour autant, cette définition est loin de réduire le territoire à une notion purement politique. La multiplicité des formes d'appropriation (idéelles comme matérielles) et l'indifférence scalaire de cette notion tendent toutefois à banaliser son usage, si bien que « tout

¹ Certains auteurs remettent aujourd'hui en cause la pertinence de la notion de transports lui préférant celle de mobilité. Georges Amar défend ainsi le principe d'un changement de paradigme, le concept de mobilité entraînant un bouleversement remettant en cause le principe de la valeur-vitesse, central dans l'approche par les transports (Amar G., 2014, « Du transport à la mobilité, une prospective des ruptures conceptuelles », *Transports*, n°487). Le sociologue John Urry tend également à faire de la mobilité un nouveau paradigme central en sociologie (Urry J., 2012, « Qu'est-ce que le « tournant de la mobilité » ? », *Forum Vies Mobiles*, en ligne, <http://fr.forumviesmobiles.org/video/2012/1/2/10/quest-ce-que-tournant-mobilite-345>)

² Bavoux J.-J., Beaucire F., Chapelon L., Zembri P., 2005, *Géographie des transports*, Armand Colin, 232p ; Pini G., 2004, « Géographie des transports », in Bailly A. (dir.), *Les concepts de la géographie humaine*, Armand Collin, pp. 175-184

³ Elle possède sa propre commission parmi les 25 que compte le comité national français de géographie (CNFG). La revue scientifique en ligne *Géotransports* y est adossée

⁴ Elissalde B., 2014, « Territoire », *Hypergeo*, en ligne, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article704#> ; *Géococonfluences*, 2018, « Territoire », en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire> ; Baud P., Bourgeat S., Bras C., 2008, *Dictionnaire de géographie*, Hatier, pp. 504-509 ; Fontanille J., 2014, « Territoire : du lieu à la forme de vie », *Actes sémiotiques*, n°117, en ligne, <https://www.unilim.fr/actes-semiotiques/5239>

⁵ Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Librairies Techniques, 250p

est prétexte à parler de territoire, tout est territoire »¹. C'est là une différence majeure avec la conception du territoire par les sciences politiques qui, si elle soulève également des difficultés sémantiques, s'attache en dernier lieu à un « espace géographique institutionnalisé »². Le territoire est alors mobilisé comme cadre d'action plutôt que comme élément d'analyse. Alors que la question des limites occupe une place fondamentale dans la plupart des définitions du territoire, elle constitue également un de ses paradoxes. Pour le *Dictionnaire de la Géographie et de l'Espace des Sociétés*, le caractère dynamique de l'appropriation territoriale pose ainsi la question du dépassement de ses limites³. Plusieurs auteurs affirment que l'essor de la mobilité tendrait alors à affaiblir le territoire en tant qu'espace borné⁴. Les réseaux, compris dans un sens large, introduisent donc une tension fondamentale avec le territoire. Les positions des auteurs tendent aussi bien à les opposer, à les placer dans des « métriques » différentes⁵, qu'à les lier étroitement : le territoire ne serait alors qu'un « effet des réseaux »⁶. Le réseau capillaire permettant de « couvrir une surface » serait celui qui permettrait de « lever la contradiction »⁷.

En nous intéressant à la relation entretenue entre le redécoupage des limites administratives et la gestion d'une forme de réseau, celle des transports collectifs de voyageurs et de marchandises, nous questionnons ces rapports entre réseaux et territoires. Toutefois, c'est bien le territoire institutionnel qui constitue l'élément de référence de cette recherche. Un des enjeux sera d'étudier le processus de territorialisation au sens large (aussi bien matériel que symbolique) que l'institution parvient à engendrer (ou non) à travers son action sur le réseau de transport. Les transports seraient alors porteurs d'un « travail de naturalisation » du territoire institutionnel qui « doit faire oublier son caractère artificiel. »⁸

En retenant une forme particulière de territoire (institutionnel) et de réseau (de transport), on se situe au sein d'une dichotomie majeure en géographie formalisée par Jean

¹ Le Berre M., 1995, « Territoires », in Bailly A., Ferras R., Pumain D., (dir.), *Encyclopédie de géographie, Economica*

² Smith A., 2011, « Territoires », in Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 469-474

³ Lévy J., Lussault M. (dir.), 2013, *Dictionnaires de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1128p

⁴ Jaillot M.-C., 2009, « Contre le territoire, « la bonne distance », in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes ; Retaillé D., 2009, « Malaise dans la géographie : l'espace est mobile », in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes

⁵ Une métrique est définie comme « un mode de mesure et de traitement de la distance entre des unités spatiales ». Les réseaux relèvent ainsi d'une métrique topologique alors que les territoires ont une métrique topographique : Lévy J., Lussault. (dir.), 2013, *op. cit.*

⁶ Painter J., 2009, « Territoire et réseau : une fausse dichotomie ? », in Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 57-67

⁷ Lévy J., Lussault. (dir.), 2013, *op. cit.*

⁸ Smith A., 2011, *op. cit.*

Debrie autour du binôme entre réseaux fonctionnels (qui relèvent d'une échelle – *size* –) et territoires institutionnels (qui relèvent d'un échelon – *level* –). Les deux ne coïncident jamais parfaitement et forment une « inadéquation, pourtant indépassable, qui alimente les projets périodiques de réformes des territoires institutionnels ».¹

Dans son Habilitation à Diriger les Recherches (HDR), Jean Varlet² propose une grille d'analyse pour l'étude des relations entre réseaux de transports et territoires (Figure 1).

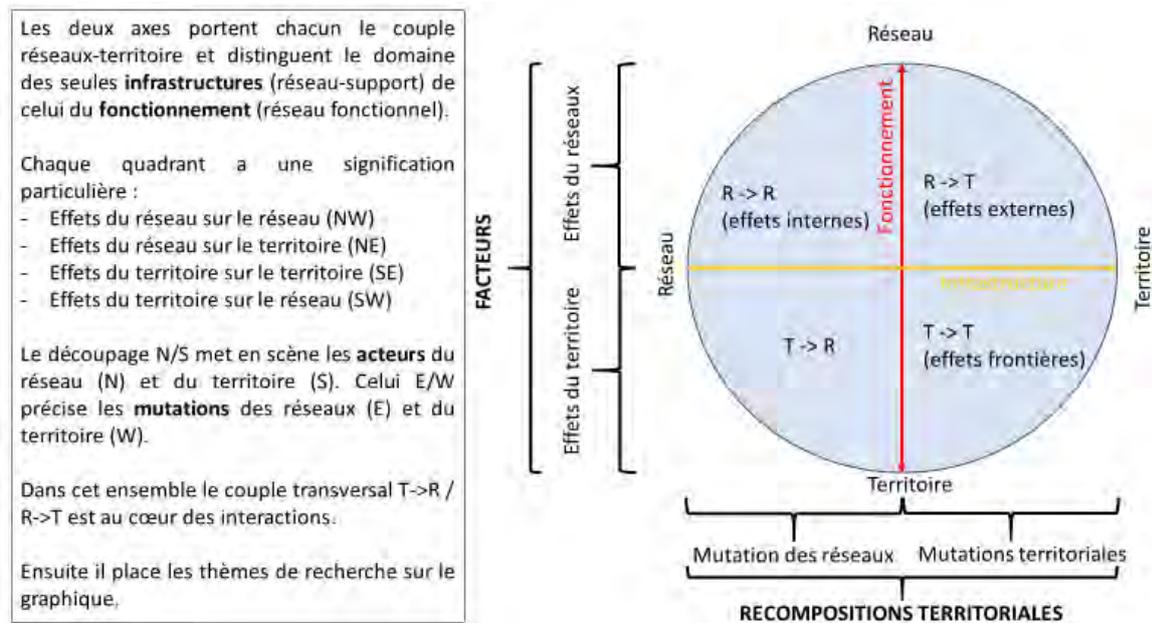


Figure 1 : Un cadre théorique pour les relations réseaux/territoires d'après Jean Varlet

Source : Varlet J., 1997³ Mise en forme : auteur

La relation réseaux – territoires s'inscrit dans un mouvement réciproque fait d'effets de l'un sur l'autre et de mutations de l'un par l'autre. Notre recherche s'inscrit ainsi pleinement dans le quadrant sud-ouest (T>R) puisque nous questionnons les conséquences d'un regroupement territorial en termes de mutation des réseaux. Les quadrants nord-est et sud-est seront également appréhendés sans pour autant constituer le cœur de notre questionnement : si les réseaux mutent, les territoires connaîtront également des mutations (R>T) mais sur un temps plus long, l'effet de la fusion territoriale est amené à produire des mutations territoriales (T>T).

¹ Debrie J., 2010, *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires*, Habilitation à Diriger la Recherche, Université Panthéon-Sorbonne, 210p

² Varlet J., 1997, *Dynamique des réseaux de transport et recompositions territoriales*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Toulouse Le Mirail, 375p

³ Varlet J., 1997, *op. cit.*

Alors que la dénonciation de « l'effet structurant des transports » comme mythe politique par Jean-Marc Offner¹ remettait en cause l'existence d'un effet automatique entre la création d'une nouvelle infrastructure et ses retombées économiques, la relance du débat par *L'Espace Géographique* en 2014², mais également les travaux de Christophe Mimeur³ et de Dona Kasraian⁴, ont permis de souligner que des effets qu'on pouvait qualifier de structurants pouvaient être observés sur la longue durée. La session « l'effet territorial des réseaux de transport en question : perspectives dans la longue durée » est venue approfondir ces réflexions à l'occasion des deuxièmes Rencontres Francophones de Transport-Mobilité tenues à Montréal en juin 2019. L'adjectif « territorial » a ainsi permis de dépasser les simples considérations économiques et d'approfondir les effets en termes d'aménagement, d'urbanisation et de réseaux de villes. Ces effets peuvent être regroupés sous le terme d'organisation territoriale.

Cet effet « de structuration » des infrastructures de transports sur les territoires est ainsi à l'origine d'une forme de surinvestissement politique de ce secteur. Cette dimension symbolique apparaît particulièrement importante concernant le transport ferroviaire en France dont l'essor au sein des campagnes les plus reculées a coïncidé avec l'affirmation de la III^e République et l'unification du marché français⁵. Les transports incarnent ainsi une forme d'unité territoriale à travers le contrôle territorial qu'ils permettent et la justice spatiale qu'ils peuvent symboliser comme ce fut le cas du Plan Freycinet. Cette valeur ajoutée se retrouve néanmoins dans la plupart des projets d'infrastructures de transports. L'article « transport » du *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*⁶ affirme que les transports soulignent « les lignes de force du territoire et en autorisent le contrôle », mais sont également porteurs de forts « investissements symboliques ». L'entrée « transports » du *Dictionnaire des politiques territoriales* évoque également « un domaine d'action éminemment politique ». Les élus investiraient souvent la compétence « transport » à travers une approche saint-simonienne définie comme « une idéologie de la circulation selon laquelle les flux feraient société ». Les

¹ Offner J.-M., 1993, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace Géographique*, n°22, pp. 233-242

² Bretagnolle A., 2014, « Les effets structurants des transports : une question d'échelle ? », *L'Espace Géographique*, n°43, pp. 51-67

³ Mimeur C., 2016, *Les traces de la vitesse entre réseau et territoire : approche géohistorique de la croissance du réseau ferroviaire français*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 450p

⁴ Kasraian D., Maat K., Stead D., Van Wee B., 2016, « Long-term impacts of transport infrastructure networks on land-use change : an international review of empirical studies », *Transport reviews*, n°36, pp. 772-792

⁵ Baron N., Messulam P., 2017, *Réseaux ferrés et territoires. La géographie humaine du chemin de fer*, Presses des Ponts, 347p

⁶ Lévy J., Lussault M., 2013, *op. cit.*

réseaux sont alors « investis d'un projet politique de construction, voire d'émancipation du territoire »¹.

Plusieurs travaux de recherche dévoilant les investissements symboliques placés dans une infrastructure de transport par un territoire ont été réalisés ces dernières années à partir des échelles européenne², nationales³ et régionales⁴. Cette dernière échelle appelle néanmoins de nouveaux développements dans le cadre des régions administratives françaises.

1.2. Analyser le territoire régional par les transports ... et inversement

Alors que les compétences de la Région sont loin de se réduire au seul volet des transports, on pourrait douter de la pertinence d'une approche « étroite » donnant une importance peut-être démesurée à un secteur qui ne peut pas, à lui seul, incarner l'ensemble des politiques régionales. Retenir les transports comporte pourtant un double intérêt. Le premier est lié à l'existence d'un fort investissement des Conseils Régionaux dans cette compétence où de vrais choix politiques peuvent s'exprimer. Le second est lié à la relation forte qu'entretiennent les transports avec le territoire par le biais des infrastructures et des services qu'elles supportent. Elaborer une politique de transport au niveau régional nécessite la mobilisation plus ou moins consciente de représentations du territoire régional et de son organisation, à travers l'identification de centralités, de marges et de périphéries. Les politiques de transports incarnent donc des choix qui relèvent de l'aménagement et de l'organisation du territoire régional.

Un retour sur la régionalisation de cette compétence permet de souligner ces aspects. Il est ensuite possible de montrer, en comparant les transports avec les autres compétences régionales, en quoi les transports sont l'objet d'un surinvestissement politique. On s'interrogera enfin sur la pérennité de ce rôle des transports dans l'aménagement régional au regard d'un contexte sectoriel mouvant.

¹ Barone S., 2011, « Transports », in Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 488-494

² Beyer A., 2016, *La construction d'un espace européen des transports. Du principe de souveraineté nationale aux modalités de son dépassement*, Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie, Université Paris IV Sorbonne, 322p

³ Libourel E., 2015, *Le corridor ferroviaire méditerranée : planification, politisation et territorialisation d'un projet d'aménagement*, Thèse de géographie, Université de Paris Est, 641p

⁴ Gingembre J., 2017, *Vers des territoires métropolisés en réseau ? Le cas émergent du sillon lorrain*, Thèse de Géographie, Université de Lorraine, 395p ; Ruggeri C., 2015, *Le projet de ligne à grande vitesse californienne : entre appropriation culturelle, ancrage territorial et restructuration urbaine*, Thèse de Géographie, Université de Cergy-Pontoise ; Carrouet G., 2013, *Du TGV Rhin-Rhône au « territoire » Rhin-Rhône : réticularité, mobilité et territorialité dans un espace intermédiaire*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 526p

1.2.1 La Région : un territoire comme les autres ?

L'affirmation de la Région en tant que collectivité territoriale à la suite des lois de décentralisation de 1982 a conduit les géographes à distinguer la *Région* en tant que sous-catégorie du concept plus large de *région*. Cette distinction est du même ordre que celle séparant le territoire institutionnel du territoire au sens large. Cette dualité de l'acception contemporaine de la région se retrouve dans la définition proposée dans *Géographie régionale et représentations* : « une construction intellectuelle divisant l'espace sur des bases administratives et/ou vécues »¹. Longtemps considéré comme un concept central de la géographie classique (Encart 1), le concept de région a peu à peu été remplacé par celui de territoire au point qu'il puisse subsister une forme de confusion dans leur usage respectif. Robert Marconis note ainsi que la région, pour la géographie humaine classique est comparable à la notion de territoire pour les géographes contemporains². Un élément tend toutefois à les distinguer : l'échelle. Alors que le territoire induit une indifférence scalaire, la région se rapporte à une échelle intermédiaire. Les limites tendent aussi à être plus nettement affirmées dans le cas d'une approche régionale que territoriale, même si l'approche de la région comme *espace vécu* invite à nuancer cette affirmation.

L'importance du découpage se retrouve dans la définition de la région que donne le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* : « tout espace découpé et, de ce fait, repéré, objectivé, collectivement signifié »³. L'article rappelle d'ailleurs que l'origine latine du mot *regio* renvoie tout à la fois à celle de *regionis* qui peut se traduire par « limite », et *regere* qui signifie « diriger ». Dans son article sur « l'idée de région », Pierre Bourdieu revient également sur cette étymologie. La *regio* est le résultat d'un acte d'autorité à la fois religieux et « magique » qui impose « la division légitime du monde social »⁴. La reconnaissance de ce découpage est alors proportionnelle à l'autorité de celui qui l'énonce. La région est ainsi acte de connaissance et de reconnaissance.

¹ Bailly A., Ferras R., (dir.), 1995, *Géographie régionale et représentations*, Anthropos, Paris, 115p

² Marconis R., 2014, « Régions, espaces géographiques, ou territoires ? Les hésitations des géographes français », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 74, pp. 9-13.

³ Lévy J., Lussault M., 2013, *op. cit.*

⁴ Bourdieu P., 1980, « L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, pp. 63-72

Encart 1 : La région, un concept évolutif au sein de la géographie française

C'est à la suite des régions naturelles promues par les géologues de la fin du XIX^e siècle que Paul Vidal de la Blache fonde la « synthèse régionale ». Lucien Gallois¹ a théorisé cette approche qui constitue alors une posture scientifique propre à la géographie. Cette vision naturalisante de la région peut néanmoins être nuancée par l'inflexion qu'y apporte Paul Vidal de la Blache en 1911² en tenant compte des évolutions induites par les transports modernes.

La question des transports et des flux devient centrale dans le nouveau paradigme de la région polarisée qui s'impose dans les années 1960. Reprenant les travaux de Pierre George, Etienne Juillard mobilise une démarche quantitative alors en plein essor et établit des aires d'attractions de villes en s'appuyant sur les flux qu'elles génèrent. « L'action coordinatrice d'un centre » constitue alors un nouveau principe d'unité régionale³.

La publication en 1976 de *La région, espace vécu*, d'Armand Frémont constitue une nouvelle rupture. La région devient « un espace intermédiaire entre les lieux de l'immédiate quotidienneté et les territoires plus lointains »⁴. La composante psychologique s'ajoute à celles plus classiques : administratives, historiques, économiques et écologiques. La région serait « l'espace que l'on peut visiter sans se sentir dérangé ». Cette approche sensible s'oppose à l'objectivité revendiquée de la région fonctionnelle.

On peut enfin voir émerger dans l'approche de Jacques Lévy et son équipe⁵ un nouveau concept qui ferait la synthèse des visions précédentes. Avec une approche à la fois objective (par les flux) et subjective (à travers la toponymie), la carte qu'ils proposent repose sur un découpage souvent imprécis dont le tracé définitif doit reposer sur la concertation. La région de Jacques Lévy est donc essentiellement politique même si elle ne se réduit pas à cela. Elle repose sur un découpage qui ne peut jamais coïncider avec des territoires fonctionnels ou identitaires mais doit s'efforcer de les prendre en compte.

Auteur	Contexte social, politique et scientifique	Approche	Outils/Critères	Concept
L. Gallois 1908	Société paysanne ; perte de l'Alsace-Lorraine ; Troisième République	Objective	Climatiques, toponymiques, physiques (sols, végétation, bassins fluviaux)	Région naturelle
E. Juillard 1962	Trente Glorieuses ; planification étatique ; télécommunications ; géographie quantitative	Objective	Flux (capital, marché, téléphonique) ; pôles urbains	Région polarisée
A. Frémont 1974	Post mai-68, émancipation de l'individu, phénoménologie ; géographie sociale et culturelle	Subjective	Psychologiques (valeurs, sentiment d'appartenance)	Région vécue
J. Lévy 2014	Métropolisation ; crise politique (montée du vote FN)	Subjective et objective	Flux (mobilité) ; polarité ; attractivité ; identité ; projet ; mémoire	Région gouvernable

Tableau 1 : Les paradigmes de la géographie régionale française

Conception : auteur

¹ Gallois L., 1908, *Régions naturelles et noms de pays. Etude sur la région parisienne.*, Colin, Paris, pp. 1-3

² Vidal de la Blache P., 1913, « La relativité des divisions régionales », in *Les divisions régionales de la France. Leçons faites à l'Ecole des hautes études sociales*, Alcan, Paris, pp. 3-13

³ Juillard E., 1962, « La région : essai de définition », *Annales de géographie*, n°387, p. 489

⁴ Frémont A., 1976, *La région, espace vécu*, Flammarion, Paris, 288p

⁵ Lévy J., Romany T., Maître O., 2014, « La France recomposée », Laboratoire Chôros, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, en ligne, <http://archiveweb.epfl.ch/choros.epfl.ch/cms/lang/fr/pid/116338.html>

Cette dialectique de la connaissance et de la reconnaissance fait de la région un enjeu politique. Jacques Lévy reprend cette dialectique quand il affirme, dans ses travaux de thèse, que la Région (en tant qu'institution) peut être considérée comme un espace politique traversé par des enjeux de légitimité sociétale¹. Cette approche par la géographie politique invite à appréhender la Région à travers l'adéquation entre l'offre d'une *scène politique* et la demande exprimée par la *société politique*. Ce marché politique renouvelé engendre des besoins renforcés de représentation (de la *société politique* par la *scène politique*) et de légitimation (de la *scène politique* par la *société politique*).

Au sein de la géographie française, l'approche par la géographie politique est concurrencée par l'intérêt croissant de la géopolitique pour les questions locales. La géopolitique tend à analyser les rapports entre l'espace et le territoire en termes d'enjeu, là où la géographie politique l'étudie en tant que cadre². L'approche géopolitique de la Région a d'abord consisté à l'appréhender en termes d'enjeux électoraux et de rivalités politiques³. Plus récemment, les travaux de Philippe Subra ont permis d'élargir ces approches géopolitiques aux enjeux d'aménagement⁴. Ces enjeux sont ravivés par les débats autour de la décentralisation, de l'organisation territoriale et de la montée des conflits dans l'aménagement : débats dans lesquels la Région occupe une place croissante⁵. Pierre Subra propose d'analyser ces enjeux à travers les systèmes d'acteurs, les territoires que ces acteurs cherchent à contrôler et les représentations qu'ils mobilisent pour y parvenir. La méthode qu'il emploie est structurée autour de l'étude des logiques d'acteur au sein d'un système d'acteur, de l'analyse des conflits, du rôle des représentations et des dispositifs de concertation. Ces démarches se retrouvent largement dans cette thèse. A côté de ces travaux de géographie politique et de géopolitique, des approches plus classiques subsistent, souvent à visée pédagogique, sous la forme de manuels dont les chapitres constituent des monographies régionales riches en informations factuelles⁶.

Cette thèse s'inscrit pleinement dans cette acception politique de la région. Aussi, il est intéressant de relever ce que disent les politistes de la région. Comme les géographes, ils

¹ Lévy J., 1994, *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 442p

² Rosière S., 2001, « Géographie politique, géopolitique et géostratégie ; distinctions opératoires », *L'information géographique*, n°65, pp. 33-42

³ Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris, 976p

⁴ Subra P., 2014, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 341p

⁵ Subra P., 2016, *Géopolitique locale : territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, 335p

⁶ Adoumié V., 2010, *Les régions françaises*, Hachette, Paris, 287p ; Carroué L., 2017, *La France des 13 régions*, Armand Colin, Paris, 319p ; Piercy P., 2014, *La France : le fait régional*, Hachette, 287p

tendent à distinguer la région comme « échelon de gouvernement » et comme « construit social »¹. La première acception en fait un espace de modernisation de l'Etat (à travers la régionalisation) et de gouvernance alors que la seconde en fait un espace de mobilisation qui s'exprime à travers les revendications régionalistes². Depuis les années 1990, les productions scientifiques mettant en avant cette tension ont été nombreuses dans le cadre du courant néo-régionaliste et avec une propension au comparatisme à l'échelle européenne³. Géographes et économistes ne sont pas en reste sur ces questions autour de l'institutionnalisation des Régions en Europe et de leurs dynamiques identitaires. C'est un véritable « kaléidoscope régional »⁴ qui se dessine au sein de l'Union Européenne avec des tendances de fond comme la « fétichisation des identités régionales »⁵ et la montée des « égoïsmes territoriaux »⁶.

Au sein de ce kaléidoscope, les Régions françaises se caractérisent par leur pouvoir restreint au regard des puissantes institutions régionales allemandes et espagnoles⁷. Cette faiblesse de la « capacité politique »⁸ des Régions françaises tient à ses faibles ressources institutionnelles, économiques, politiques et identitaires et à sa forte dépendance envers les autres échelons, en particulier envers l'Etat⁹. Son institutionnalisation progressive au sein de l'espace français a fait l'objet de travaux qui font ressortir le caractère conflictuel de son affirmation au sein du modèle républicain français¹⁰. Elle se distingue toutefois des autres

¹ Cole A., 2011, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Barone S., *Les politiques régionales en France*, Editions de la découverte

² Pasquier R., 2011, « Région », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 423-428

³ Balme R., 1996, *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Economica, 301p ; Le Galès P., Lequesne C. (dir.), 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Editions La Découverte ; Négrier E., Jouve B. (dir.), 1998, *Que gouvernement les régions d'Europe ? : échanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, 335p ; Pasquier R., 2004, *La capacité politique des Régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, 230p ; Keating M., 2004, *Regions and regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, 712p

⁴ Perrin T., Seys J.-F., 2019, « La région, vous dites ? Le kaléidoscope régional de l'Union Européenne », *Belgeo*, en ligne, <https://journals.openedition.org/belgeo/34552>

⁵ Passi A., 2002, « Bounded Spaces in the Mobile World : Deconstructing 'Regional Identity' », *Journal of Economic and Social Geography*, n°93, pp. 137-148

⁶ Davezies L., 2015, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Seuil, 103p

⁷ Cole A., 2011, *op. cit.*

⁸ La capacité politique est la « faculté de mobiliser les ressources nécessaires pour effectuer des choix collectifs pertinents et de fixer des orientations stratégiques pour l'allocation de ressources rares à des fins publiques » (selon Painter M. et Pierre J., cités par Keating M., 2011, « Capacité politique », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 52-57) ; Romain Pasquier a précisé ce concept pour l'adapter à l'échelon régional : « processus complexe de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs dans des contextes d'action fragmentés et fluides que sont les espaces régionaux » (Pasquier R., 2004, *op. cit.*, p.28)

⁹ Pasquier R., 2011, *op. cit.*

¹⁰ Miossec J.-M., 2008, *Géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional*, Presses Universitaires de France, 602p ; Rémond B., 2011, « L'histoire de la Région et la Région dans l'histoire », in Barone S., *Les Politiques régionales en France*, Editions de la Découverte

collectivités territoriales françaises par l'importance des politiques publiques dans l'affirmation de sa légitimité¹. Ces politiques publiques s'exercent toutefois dans un cadre partenarial et contraint. Dans ce contexte, les transports font office de politique publique particulièrement stratégique pour l'institution régionale, susceptible d'affirmer sa légitimité comme de raviver des tensions d'ordre géopolitique au sein d'un système d'acteurs contraignant.

1.2.2 Les transports, une compétence clé pour les Régions ?

Deux entrées permettent de souligner l'importance des transports au sein des politiques régionales. La première relève de la répartition des dépenses régionales. Les transports apparaissent alors comme un poste majeur malgré certaines disparités régionales. La seconde est liée à la visibilité de cette politique. Elle apparaît en effet particulièrement bien identifiée par les citoyens et est un support de communication non négligeable pour les Régions.

Avec 10,36 milliards d'euros, les transports constituent de loin le premier poste de dépense des Régions², soit 24,4% du budget régional en 2018³. Cela représente en moyenne 156€ par habitant et par an. Cette somme se répartit entre 7,4 milliards consacrés au fonctionnement et 2,9 milliards dévolus aux investissements. Le transport ferroviaire occupe la part principale de ces dépenses avec 3,2 milliards dans les dépenses de fonctionnement et 1 milliard dans les dépenses d'investissement. Le transfert de la compétence départementale des transports routiers interurbains et du transport scolaire, opéré dans le cadre de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), présente un montant estimé à 2,6 milliards d'euros. Même sans tenir compte de ce transfert de compétence, le budget transport est en hausse continue depuis 2010.

¹ La commune incarne la démocratie locale alors que le département serait garant de l'égalité républicaine.

² Vient ensuite l'enseignement (16%), la formation professionnelle et l'apprentissage (13%) et l'action économique (6,2%)

³ Régions de France, *Les chiffres clés des Régions*, septembre 2018, 44p

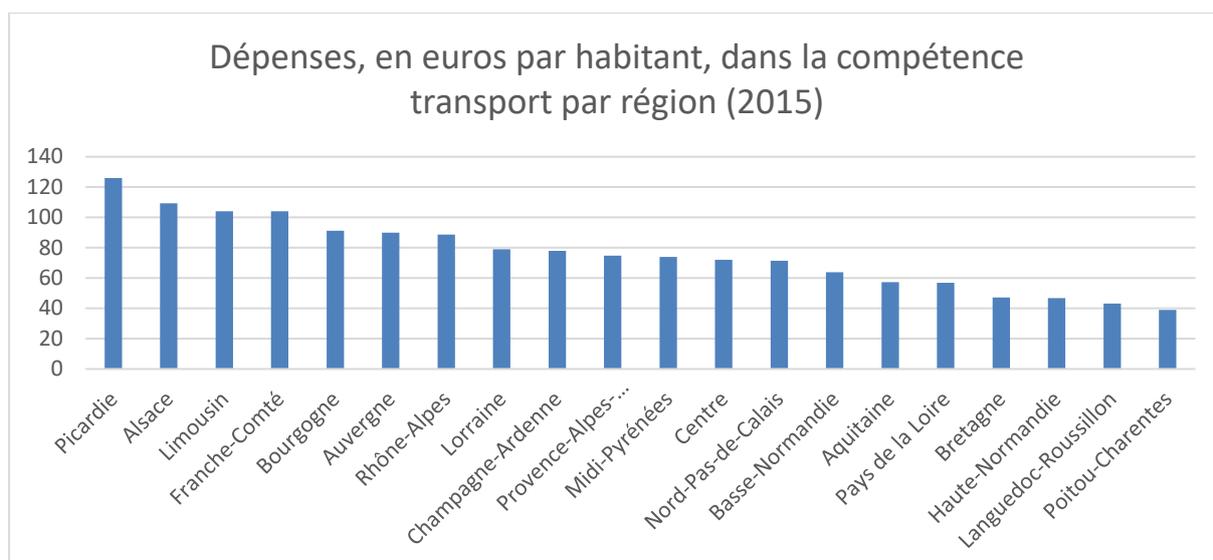


Figure 2 : Des disparités dans les dépenses régionales par habitant en matière de transports
Sources : collectivités-locales.gouv.fr¹ Mise en forme : auteur

Le site collectivites-locales.gouv.fr permet d’obtenir des bilans financiers détaillés des dépenses de chaque Région. Ces chiffres permettent de mettre en avant des réalités locales plus nuancées. Ainsi, si on rapporte les dépenses régionales au nombre d’euros dépensés par habitant et par an, on obtient un rapport de plus d’un sur trois entre la Picardie (126€) et le Poitou-Charentes (39€) pour l’année 2015 (Figure 2). De tels écarts soulignent bien que les transports ne sont pas toujours une priorité pour certaines régions. Néanmoins, en 2015, les transports sont toujours situés entre la première et la troisième place pour ce qui est des dépenses de fonctionnement dans chaque région.

Le second argument relève donc de la visibilité de cette politique régionale. Les transports touchent en effet au quotidien d’un nombre important d’habitants d’une région. On pourrait rétorquer que c’est aussi le cas de la gestion des lycées. Or, contrairement aux lycées, l’investissement dans les transports se traduit par des effets visibles dans leur fonctionnement. Le parc de matériel roulant a ainsi été en grande partie modernisé grâce à l’action régionale. De plus, ces derniers peuvent être des supports de communication stratégiques à travers le pelliculage des trains sur lesquels figurent systématiquement le logo régional et des habillages très divers, propres à chaque région (Photographies 1 et 2).

¹ L’année 2015 a été retenue car c’est la dernière pour laquelle les données sont disponibles pour les 22 Régions.



Le pelliculage de ce train reprend le logo de la région Champagne-Ardenne aux couleurs jaune et verte. Ces couleurs sont déclinées dans les paysages de prairies et champs de blé identifiables sur l'automotrice. Ce train venant de la gare de Paris-Gare de l'Est véhicule ainsi un message qui relève d'un marketing territorial dont le message est tourné vers l'extérieur. L'objectif est de promouvoir la région Champagne-Ardenne auprès des familles franciliennes et de les inciter à venir s'installer dans une région où le foncier est plus abordable, la campagne omniprésente, et qui bénéficie aussi d'une desserte quotidienne par train. La représentation d'une famille épanouie souligne ainsi le public ciblé. On note ainsi l'absence de marqueurs identitaires signe d'une communication interne à la région.

Photographie 1 : Un TER de la Région Champagne-Ardenne en gare de Reims

Source photographie : auteur (juin 2015)

Cette visibilité qu'offrent les investissements régionaux en matière de transports se vérifie dans les sondages réalisés auprès de la population. Ainsi, selon un sondage *opinionway* réalisé pour *Le Monde* à l'automne 2017¹, les transports apparaissent comme la compétence régionale la mieux identifiée avec 82% des répondants qui l'identifient comme un domaine d'intervention de la Région. Les lycées arrivent en seconde position avec 79%. Le même sondage révèle que les transports devraient constituer la seconde priorité de l'action régionale (32%) derrière l'emploi (46%) mais devant la santé (26%) et le logement (25%).

¹ *Le Monde*, « Les régions, ces inconnues », publié le 28 septembre 2017



On retrouve ici le logo régional dont la vocation est plutôt externe : il vise à identifier et à localiser une région relativement périphérique. Le dessin assez complexe que l'on trouve sur la droite de la photo reprend les caractéristiques du dessin industriel et souligne ainsi la valorisation d'une identité autour de la mécanique de précision pouvant reprendre aussi bien la tradition horlogère de la région que l'industrie lourde liée au secteur automobile (Peugeot) comme ferroviaire (Alstom). Le message est donc ici à vocation interne, il a pour objectif de conforter les habitants dans leur identité régionale mais aussi de souligner l'intérêt que la région porte au secteur industriel à travers ses compétences économiques.

Photographie 2 : Un TER de la région Franche-Comté en gare de Besançon
Source photographie : auteur (octobre 2016)

Ce constat, qui fait des transports une « compétence reine » pour les Régions est aussi le fruit de plusieurs décennies d'investissements régionaux dans les transports et d'une montée en compétence progressive dans ce domaine.

1.2.3 Les recherches sur la régionalisation des transports

Loin de constituer un champ de recherche inexploré, la régionalisation des transports en France a fait l'objet de plusieurs travaux très approfondis, aussi bien en géographie qu'en économie et en sciences politiques. Pierre Zembri fait ainsi figure de précurseur avec une thèse soutenue en 1993 portant sur « *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation* »¹. L'auteur montre comment la compétence des transports collectifs est

¹ Zembri P., 1993, *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation : contribution à une approche géographique*, Thèse d'urbanisme, Université de Paris XII Val-de-Marne, 489p

appropriée de manière progressive et différenciée par les entités régionales, depuis les premières formes de conventionnement au tournant des années 1970, jusqu'à la généralisation de ce principe avec la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982, en passant par l'établissement des Schémas Régionaux de Transports (SRT) en 1974. Ces travaux ont été poursuivis en 2004¹ dans un ouvrage publié avec le CERTU², qui permet la prise en compte de la loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain (SRU), à travers laquelle les Régions deviennent l'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux.

Alors que les transports ferroviaires régionaux connaissent un véritable essor dans les années 2000, économistes et juristes soulignent la réussite globale et les limites des processus de régionalisation et de contractualisation entre Régions et SNCF³. La situation de monopole dont jouit la SNCF leur apparaît comme un facteur limitant les marges de manœuvre régionales.

Du côté des sciences politiques, la thèse de Sylvain Barone offre une étude détaillée des implications politiques de l'approfondissement de cette compétence en s'appuyant sur les cas des Régions Alsace, Centre, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées⁴. Elle met l'accent sur la forte dimension légitimante de cette compétence pour les élus qui décident de l'investir. L'auteur montre que malgré des phénomènes d'inertie liés aux politiques régionales antérieures, aux contraintes financières et partenariales que rencontrent les Régions mais surtout à l'héritage matériel que constituent les infrastructures ferroviaires, le changement reste possible. Les dirigeants politiques lui apparaissent comme les principaux facteurs d'évolution de ces politiques dans le cadre d'une conception collective du *leadership*.

Cette capacité des exécutifs régionaux à énoncer des politiques régionales de transport différenciées - qui transparait également à travers les investissements régionaux (Figure 2) - a également été soulignée dans d'autres recherches à travers la reconnaissance de « doctrines ferroviaires »⁵ distinctes, de véritables « alternatives décisionnelles » dans lesquelles les élus

¹ Zembri P., 2004, La planification des transports au niveau régional. Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années, CERTU, 191p

² Centre d'Etude sur les Réseaux de Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques

³ Desmaris C., 2010, *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus*, thèse en sciences économiques, Université de Lyon, 429p ; Crozet Y., Desmaris C., 2011, « Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage », *Recherche Transports Sécurité*, n°27, pp. 143-162 ; Moretto T., 2018, « La contractualisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : le service public est-il compétitif ? », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de fer et cheminots en tension*, Editions Universitaires de Dijon, pp. 127-139

⁴ Barone S., 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université Montpellier I, 754p

⁵ Faure A., 2011, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in Ollivier-Trigalo M. (coord.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Synthèse n°55, pp. 55-71

jouent un rôle déterminant¹ ou d'une typologie de « profils d'actions régionaux »². L'enquête comparative et pluridisciplinaire menée sur six Régions³ et coordonnée par Marianne Ollivier-Trigalo⁴, dans laquelle on retrouve aussi bien Pierre Zembri que Sylvain Barone, a permis de confirmer la différenciation croissante des politiques de transport régionales. Il a été observé que ces dernières investissent plus ou moins l'enjeu du développement durable et que les logiques de guichet continuent de caractériser leur manière d'agir. Les auteurs ont également souligné la dépendance des Conseils Régionaux envers la SNCF et l'Etat.

Ce processus de régionalisation a également fait l'objet de comparaisons internationales, principalement européennes. Ces dernières vantent régulièrement les modèles germaniques et font du monopole de la SNCF et de la dispersion de la compétence transports entre collectivités territoriales l'une des principales causes d'un manque d'efficacité qui caractériserait la régionalisation du transport ferroviaire en France⁵.

Un dernier champ d'investigation de la recherche en transport réside non pas dans la régionalisation elle-même, mais dans ses conséquences territoriales. Si Pierre Zembri avait très tôt souligné que la gestion des frontières régionales entraînait des formes de déconnexion entre les services de chaque Région⁶, le colloque « Interrégionalité et réseaux de transport », qui s'est tenu à Besançon en 2005, a permis de confirmer ce constat et de l'étendre aux enjeux tarifaires et d'infrastructures⁷. Plus récemment, les travaux de Michel Vrac et de Pierre Zembri ont permis une réactualisation de ces constats à l'échelle du Massif Central⁸.

¹ Barone S., 2011, « Le TER et la politique : ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in Barone S., *op. cit.*

² Desmaris C., 2011, « La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageurs en France : une approche par la méthode des comptes de surplus », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, pp. 39-79

³ Alsace, Centre, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes

⁴ Ollivier-Trigalo M. (coord.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Synthèse n°55, 234p

⁵ Guihéry L., Pérez M., 1998, « Régionalisation du transport ferroviaire régionale de voyageurs : l'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports. Une perspective franco-allemande », *Les Cahiers scientifiques du transports*, pp. 147-180 ; Burlando C., Guihéry L., 2004, « La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes », *Les Cahiers scientifiques du Transport*, n°45, pp. 125-154 ; Wolff J.-P., 2005, « La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe », *Annales de géographie*, n°646, pp. 602-616 ; Desmaris C., 2014, « La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition. Un exemple pour la France ? », *Politiques et Management Public*, n°31, pp. 169-191

⁶ Zembri P., 1993, *op. cit.* ; Zembri P., 1997, « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29, pp. 25-40

⁷ Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord.), 2010, *Interrégionalité et réseaux de transport*, Actes du colloque de Besançon, 14 et 15 septembre 2005, 204p

⁸ Vrac M., 2014, « Déclin et réorganisation des lignes transversales en France », *Transports urbains*, n°124, pp. 3-12 ; Zembri P., 2018, « La régionalisation des transports ferroviaires dans le Massif Central : risque ou opportunité ? 30 ans d'évolutions », Les conférences de rails & histoire, Limoges, le 1er octobre

Si certaines recherches englobent l'ensemble du domaine d'intervention régional en matière de transport, les transports ferroviaires constituent toutefois l'approche privilégiée par la plupart des travaux scientifiques. Ce secteur apparaît en effet incontournable du fait de la place qu'il occupe, aussi bien dans le budget qui lui est consacré, dans le nombre de voyageurs transportés que dans la médiatisation dont il profite. Les transferts de compétence de la loi NOTRe tendent à relativiser cette suprématie du rail.

1.2.4 Un contexte institutionnel et territorial propice à de nouvelles recherches

Des transports régionaux dans la tourmente institutionnelle et sectorielle ?

La période 2013-2015 regroupe trois lois bouleversant l'univers institutionnel régional : celle du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), celle du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des Régions et à la loi NOTRe. Cette réforme territoriale¹, qualifiée de *Big Bang territorial* dans l'ouvrage d'André Torre et Sébastien Bourdin², pose ainsi la question de l'adaptation des Régions à cette nouvelle donne institutionnelle et territoriale. Cette adaptation est d'autant plus délicate que la gestion de la compétence ferroviaire soulève de vives interrogations à la veille de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires intérieurs de voyageurs.

Alors que les années 2000 sont marquées par une certaine confiance en l'avenir de la régionalisation ferroviaire, la situation apparaît beaucoup plus incertaine une décennie plus tard. Trois éléments d'explication peuvent être avancés : la proximité de l'ouverture à la concurrence, les difficultés de financement croissantes du modèle TER par les Régions (aggravées par un tassement de la fréquentation) et le sous-investissement dans les parties les moins circulées du réseau.

L'accord du 28 avril 2016 entre le Parlement Européen et les Etats membres stipule que les Régions pourront faire appel à la concurrence dès 2019. Les appels d'offres ne doivent devenir obligatoires qu'en 2023. La proximité de cet horizon influe déjà sur les stratégies régionales qui se mettent en place au lendemain de la fusion. Beaucoup d'élus régionaux en attendent une réduction des coûts ainsi qu'une amélioration de la qualité de service³.

¹ Employé dans cette thèse, le terme de « réforme territoriale » fait référence à l'ensemble de ces trois lois.

² Torre A., Bourdin S., 2015, *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, 358p

³ Revelli B., 2018, « La compétitivité du rail vue par les candidats aux élections régionales », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de Fer et cheminots en tension*, Editions Universitaires de Dijon, pp. 141-152

Cette question de la réduction des coûts est d'autant plus attendue que la facture présentée par la SNCF aux Régions ne cesse de croître sans que le service en soit amélioré. Ainsi, de 2002 à 2016, les coûts auraient augmenté de 96%¹. Selon Régions de France, en Allemagne, ce coût est inférieur de 35%². Cette augmentation des coûts est d'autant plus préoccupante pour les Régions que leurs recettes stagnent. En 2016, elles ne couvrent plus que 35% du coût de production des TER. Cela est en partie lié au tassement de la fréquentation des trains ainsi qu'à l'augmentation de la part des abonnés³. Alors que la politique de l'offre a rencontré un vrai succès jusqu'en 2011, la fréquentation baisse entre 2012 et 2016 avant de connaître une nouvelle hausse en 2017. Pour expliquer ce recul, les arguments les plus fréquents évoquent la dégradation de la qualité de service, les conséquences de la crise économique ou le développement d'offres alternatives de mobilité à moyenne distance comme le covoiturage ou les autocars issus de la libéralisation du secteur. Enfin, plusieurs décennies de sous-investissement chronique dans le réseau ferroviaire secondaire conduisent tacitement les Régions à devoir assumer la responsabilité de la rénovation d'un réseau capillaire⁴ souvent en fin de vie⁵.

L'heure n'est donc plus à l'enthousiasme pour les transports régionaux ferroviaires, et la réforme territoriale renforce ce contexte d'incertitude.

L'Occitanie : une forme de repli stratégique

Etudier ces bouleversements institutionnels, sectoriels et territoriaux constitue un vaste programme que nous ne sommes pas parvenu à aborder sous un angle comparatiste dans le temps consacré à cette recherche. La possibilité de reconstruire les trajectoires antérieures des politiques de transport régionales pour un minimum de quatre Régions constitue une opération d'autant plus délicate que la production scientifique est très disparate géographiquement. A cela s'ajoutent les difficultés liées à la réalisation d'entretiens dans un contexte particulièrement sensible d'un point de vue politique et administratif. Enfin, les Régions fusionnées sont

¹ Régions de France, *Les chiffres clés des Régions*, 2017, 44p

² Régions de France, *Livre blanc des Régions pour la mobilité*, 2017, 7p

³ Les trajets avec abonnements reviennent bien plus chers aux Régions que les trajets occasionnels

⁴ Les termes de « réseau secondaire » et de « réseau capillaire » renvoient au réseau ferroviaire sur lequel ne circule aucun train « grande ligne » : Trains aptes à la Grande Vitesse (TGV) et Intercités. Les TER constituent les principales circulations. Ce réseau correspond majoritairement au réseau dit UIC 7 à 9 sans toujours s'y réduire.

⁵ Deraëve S., Mimeur C., Poinot P., Zembri P., 2018, « Les petites lignes : de la nomenclature UIC à un classement par les enjeux et les potentiels », *Transports Urbains*, n°133, pp. 3-9

apparues plus ou moins promptes à rendre publique leur stratégie dans le domaine des transports. Rapidement, le déséquilibre entre l'importance des données que nous parvenions à récolter au sein de la Région Occitanie et la faiblesse de celles obtenues sur d'autres terrains est apparu comme un élément compromettant une approche comparatiste.

Ce déséquilibre dans les données s'explique par des éléments qui tiennent à la fois de notre parcours biographique, de la stratégie déployée par la Région Occitanie et de la littérature scientifique à notre disposition.

L'année précédant le début de cette recherche, nous avons en effet effectué un stage de six mois dans le cadre de notre deuxième année de master en géographie et aménagement au sein de la Direction des Infrastructures et Transports de la Région Midi-Pyrénées. Ce stage, portant sur la modélisation de potentiels de flux entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon a donné lieu à la rédaction d'un mémoire dont les données sont restées toutefois inexploitable dans le cadre de cette recherche du fait d'un embargo de cinq ans interdisant leur diffusion¹. Il a toutefois permis de nouer des contacts privilégiés avec des acteurs intervenants directement dans l'élaboration des politiques de transports régionales. Cette proximité relationnelle a indéniablement facilité notre accès aux acteurs et aux informations.

Deuxième élément de déséquilibre dans notre accès aux données de la Région Occitanie, les enjeux relatifs aux transports ont très tôt été affichés par le nouvel exécutif régional à travers l'organisation d'une grande consultation publique, les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM), sans équivalent dans les autres Régions. Les enjeux spécifiques liés à l'existence de deux projets de lignes à grande vitesse (LGV) ont également constitué une particularité qui n'est certes pas indépassable, mais qui contribue à renforcer l'originalité de cette fusion.

Enfin, Languedoc-Roussillon et encore plus Midi-Pyrénées ont fait l'objet d'une littérature scientifique abondante relative à la question des transports régionaux. Toutes deux font partie des quatre Régions retenues par Sylvain Barone, dont les travaux sont une ressource précieuse pour notre travail. Midi-Pyrénées appartient également à l'échantillon de Régions retenues dans le cadre de l'étude de l'INRETS de 2007. L'Occitanie constitue ainsi la Région fusionnée la plus traitée par ces deux références majeures. Si les données sont également fournies pour les Régions Alsace, Rhône-Alpes ou Nord-Pas-de-Calais, les Régions avec lesquelles elles ont fusionné ont été beaucoup moins étudiées. Ce déséquilibre existe également

¹ Revelli B., 2015, *Fusionne-t-on les politiques de transport comme les Régions ?*, Mémoire de Master 2, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 198p

au sein de la Région Occitanie puisque Midi-Pyrénées a servi de cadre à des travaux plus nombreux¹ que la Région Languedoc-Roussillon. Ce déséquilibre initial dans l'accès aux données entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon a été renforcé par le caractère conflictuel de cette fusion, mais a pu toutefois être compensé par un effort de ciblage accru afin de rencontrer des acteurs languedociens et un travail de terrain facilité par la proximité relative avec notre université de rattachement.

Nous nous sommes toutefois efforcé de replacer les enjeux rencontrés au sein de la Région Occitanie dans le contexte national des relations entre l'Etat, la SNCF et les Régions, mais aussi dans les relations de proximité qu'entretient l'Occitanie avec ses voisines. Des mises en perspective ponctuelles ont également permis d'éclairer la situation de l'Occitanie au regard d'autres stratégies régionales, par exemple dans le domaine du transport de marchandises.

¹Marconis R., 1986, *Midi-Pyrénées XIXe – XXe siècles : transports-espace-société*, Milan, Toulouse, 2 volumes, 859p, 399p ; Marconis R., 1989, « La S.N.C.F. et le transport régional à l'heure de la décentralisation : l'exemple de la région Midi-Pyrénées », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n°66, pp. 123-133 ; Wolff J.-P., 2007, « Aménagement et politique ferroviaire dans le Sud-Ouest en Midi-Pyrénées », *Geographicalia*, pp. 5-24 ; Wolff J.-P., 2016, « La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire », *Géotransports*, n°8, pp. 75-94, en ligne, geotransports.fr/Revue/n08/pp-75-94.pdf

2. PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE ET HYPOTHÈSES

La fusion des anciennes Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon constitue un fait géographique nouveau qui pose la question de son appréhension par le chercheur. La fusion régionale peut être vue aussi bien comme un acte politique aux conséquences géographiques que comme un changement géographique aux conséquences politiques. C'est toutefois sous l'angle du premier énoncé que se situe notre approche. Les deux domaines entrent ainsi constamment en résonance dans les questions que nous formulons.

Problématisation

Cette recherche propose d'interroger la prise en compte du changement de périmètre dans l'évolution des politiques régionales dans le secteur des transports. Investis de propriétés symboliques de structuration du territoire, les transports peuvent en effet participer à la légitimation d'un nouveau territoire politique. L'évolution de ces priorités pourra être étudiée aussi bien à travers les discours politiques, qu'en mobilisant les documents de planification et de contractualisation et en observant l'évolution des offres de transport et des investissements dans l'infrastructure sur le territoire. Les élections régionales, le renouvellement de la convention Région – SNCF et des Contrats de Plan Etat-Région (CPER) constituent trois exemples à partir desquels il sera possible d'évaluer la mise à l'agenda de nouveaux objectifs définis par la Région. Ces trois exemples doivent apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : Comment construire une stratégie régionale en matière de transports à partir de deux trajectoires régionales distinctes ? Quelles recompositions des équilibres territoriaux et politiques sont à l'œuvre ? Quelles contraintes rencontre la mise en œuvre d'un nouveau projet régional qui s'incarnerait dans les transports ?

Les recompositions à l'œuvre concernent aussi bien les dimensions institutionnelles, relatives à l'évolution des relations au sein du système d'acteurs participant à l'élaboration (*policy-making*) et la mise en œuvre (*implementation*) des politiques régionales de transport, que les représentations territoriales mobilisées par ces acteurs pour définir ces politiques. A travers la mise en œuvre de ces politiques, c'est bien un processus de territorialisation dépassant le simple registre politique qui s'opère en s'appuyant sur le nouveau périmètre régional. Avec un recul de seulement trois ans sur la fusion régionale, la prise en compte de l'évolution des flux de voyageurs et de marchandises au sein de ce périmètre apparaissait trop précoce pour être traitée dans le cadre de cette thèse.

Formulation des hypothèses de recherche

La première hypothèse relève de l'élaboration des politiques dans le cadre d'une évolution du périmètre régional. Elle prétend que le domaine des transports constitue une compétence qui va faire l'objet d'un réinvestissement politique à travers sa capacité à incarner symboliquement le contrôle et la cohésion du territoire. De nouveaux objectifs pourraient ainsi être assignés à la compétence « transports » et une forme de « réenchantement » pourrait s'observer aussi bien dans les discours, l'ambition affichée que les pratiques liées à l'action régionale en matière de transports. Ce réinvestissement entraînerait une valorisation localisée des infrastructures susceptibles de matérialiser un lien entre les anciennes Régions et un redéploiement de l'offre. Alors que l'ancienne frontière régionale pouvait être délaissée par les anciennes Régions, elle serait un enjeu prioritaire pour le déploiement de nouveaux services de transports. L'évolution souhaitée de l'accessibilité au sein de la Région serait susceptible de bouleverser l'agencement des centralités et des périphéries à l'échelle du nouveau périmètre.

Une seconde hypothèse concerne la mise en œuvre de ces nouveaux objectifs. Elle serait contrariée par la faiblesse de la capacité politique régionale au lendemain de la réforme territoriale. Trois éléments nous paraissent en mesure de réduire cette capacité politique : l'environnement institutionnel caractérisé par un reflux de la décentralisation et une réduction de l'autonomie financière régionale, l'environnement sectoriel bouleversé par les réformes et l'imminence de l'ouverture à la concurrence, et l'environnement territorial qui relève à la fois des contraintes matérielles liées à la géographie régionale mais aussi des relations interterritoriales caractérisées par des rivalités politiques, géopolitiques et institutionnelles¹. La réorganisation des systèmes d'acteurs aux différentes échelles apparaît comme un élément déterminant où le *leadership*² politique de l'exécutif régional deviendrait une variable clé.

Une troisième et dernière hypothèse est que cette appropriation du territoire au travers des transports se ferait en prolongeant l'une des deux « doctrines régionales » au détriment de l'autre. Ces « doctrines » constituent des référentiels d'action dont les effets d'inertie sont importants. La notion de sentier de dépendance (*Path Dependence*) est susceptible d'éclairer la trajectoire de cette politique publique. Ce concept permet d'établir un parallèle entre la théorie économique du rendement croissant et l'évolution des politiques publiques. Il invite à

¹ La réorganisation politique mais surtout administrative du Conseil Régional pourrait constituer une quatrième contrainte.

² Smith A., Sorberts C., 2003, *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, en ligne, <https://books.openedition.org/pur/24860?lang=fr>

s'intéresser aux temporalités et à des jonctions critiques (*critical moments*) qui ne sont pas uniquement de « grands événements ». Ce principe de rendement croissant très présent dans l'organisation des transports ferroviaires rend les « coûts de sortie » prohibitifs une fois qu'une trajectoire est enclenchée¹. Cette approche invite à explorer les héritages matériels et symboliques des anciennes Régions.

C'est donc à la fois l'influence d'un redécoupage administratif sur l'évolution des politiques de transport régionales, les recompositions territoriales qu'entraîne cette politique et l'évaluation de la capacité régionale d'une Région française dans le domaine des transports qui seront abordées dans cette thèse.

3. MÉTHODOLOGIE

Cette recherche entamée alors que la fusion régionale n'a pas encore eu lieu, porte sur une analyse « en temps réel » de l'élaboration d'une stratégie régionale en matière de transports dans un cadre politique, institutionnel et surtout territorial nouveau. Cette prise directe avec l'actualité régionale s'est faite par le croisement de corpus de données distincts et par la mise en place d'une approche *avant tout* géographique² et empreinte d'influences venues des sciences politiques et de l'histoire.

3.1.1 La situation de recherche

La thèse a été menée entre septembre 2015 et septembre 2019 en bénéficiant d'un Contrat Doctoral Unique (CDU) avec charge d'enseignement durant les trois premières années, et d'un contrat d'Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche (ATER) pour la quatrième année. Nous avons précisé dans le choix du terrain notre implication au sein de la DIT à l'occasion d'un stage de fin d'études. Si cette expérience nous a permis d'accéder plus facilement aux interlocuteurs des services régionaux, elle n'a pas pour autant impliqué une étroite collaboration avec ces derniers. Nous avons ainsi eu le souci de ne pas réaliser des entretiens auprès des personnes dont nous étions les plus proches au sein de l'institution, excluant ainsi notre directeur de stage ainsi que les personnes avec qui nous avons

¹ Pierson P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°94, pp. 250-267

² Pour reprendre une forme de F. Durand-Dastès (cité par Lévy J., 1993, *op. cit.*)

partagé le bureau. Aussi, les données de fréquentation et les outils auxquels nous avons pu accéder durant notre stage n'ont pas été mobilisables dans le cadre de cette recherche. Cette prise de distance ne suffit sans doute pas à faire de notre position une approche entièrement détachée. Nos travaux ne sont pas non plus exempts d'un biais normatif que Sylvain Barone relevait chez la plupart des géographes, à savoir une posture en faveur des transports publics et du mode ferroviaire¹. Cette disposition repose principalement sur notre usage régulier de ces derniers et se justifie également par l'efficacité sociale et environnementale que nous leur accordons. Enfin, notre ancrage toulousain, depuis presque dix ans, induit une meilleure appréhension des enjeux de cette partie de la Région même si un travail de terrain régulier nous a amené à nous imprégner des spécificités languedociennes.

3.1.2 Les données mobilisées

A l'exception de la mise en place d'un indice d'accessibilité, l'approche méthodologique mobilisée dans ce travail est qualitative. Cette recherche mobilise une variété de sources au sein desquelles les entretiens semi-directifs et les comptes-rendus de réunions publiques sont des données inédites qui ont beaucoup nourries nos recherches.

Les entretiens semi-directifs compréhensifs

Les 58 entretiens formels que nous avons réalisés constituent un corpus de données majeur de ces travaux de recherche. La grande majorité (55) a donné lieu à un enregistrement et à une retranscription intégrale. D'une durée moyenne d'une heure trente, ils ont eu lieu entre septembre 2016 et août 2019 (Annexe 1.1). Un certain nombre de ces entretiens a donc été effectué dans une période plutôt avancée voire tardive du travail de recherche. Une des difficultés a en effet consisté à ne pas lancer trop vite ces entretiens sous peine d'avoir un recul trop faible vis-à-vis du processus de fusion. Leur ordonnancement temporel répond également aux contraintes organisationnelles de nos interlocuteurs et à l'avancée de nos travaux. L'accès aux acteurs n'a pas été facile, en particulier quand il s'est agi d'entrer en contact avec des élus régionaux ou avec les milieux professionnels (chargeurs, transporteurs, CCI). La répartition géographique des entretiens entre les deux anciennes Régions est satisfaisante dans la mesure où le nombre d'entretiens plus élevé auprès d'acteurs assimilés au Languedoc-Roussillon (29 contre 22 en Midi-Pyrénées) est compensé par des échanges informels plus nombreux du côté

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*, p. 39

de la région toulousaine. La diversité des acteurs rencontrés nous a également permis d'obtenir une vision fine des stratégies d'acteurs qui se déploient dans l'espace régional, au sein de la collectivité régionale (12), des autres collectivités territoriales (12), des services de l'Etat (2), des différentes branches de la SNCF (9) et du milieu associatif élargi à des lobbies régionaux (14). Les acteurs privés (9) n'ont pas été négligés mais auraient sans doute nécessité un approfondissement au vu de la durée plus faible des entretiens.

Si des grilles d'entretien préparatoires ont bien été formalisées, leur usage se rapprochait davantage de celui du pense-bête que d'un canevas scrupuleusement respecté. Elles reprenaient le plus souvent une approche par acteurs et par échelle d'intervention. L'approche « compréhensive »¹ s'est progressivement affirmée dans notre pratique de l'entretien. Sur un sujet en prise directe avec le quotidien des personnes interrogées et dont les enjeux politiques suscitent souvent des postures d'évitement, d'euphémisation ou de surdétermination, l'empathie et le ton conversationnel ont souvent permis d'obtenir de plus amples développements. Aborder de front la question de la fusion s'est montré relativement inefficace, beaucoup d'interlocuteurs considérant cette approche trop précoce ou moins déterminante que les évolutions institutionnelles, politiques et sectorielles. Ces entretiens sont mobilisés à travers des *verbatim* fidèles au langage des personnes, quitte à conserver des maladresses de construction et une familiarité de la langue inhérentes à l'oralité de ces échanges.

Le terrain : une recherche *in situ*

Nos recherches se sont également appuyées sur un travail de terrain qui a d'abord consisté dans le suivi des réunions des EGRIM au printemps 2016. Sur les 37 réunions publiques organisées en moins de trois mois dans l'ensemble des sous-préfectures de la Région Occitanie, nous avons pu en suivre 19 que nous avons entièrement enregistrées et retranscrites. Cette recherche participante a constitué une source d'informations très riche autour de la mobilisation des acteurs locaux, de l'identification de leurs attentes et de leurs représentations du territoire. Cela nous a également permis de parcourir la Région, le plus souvent en transports publics, en covoiturage quand cela n'était pas possible, et enfin, en voiture, à quatre reprises, quand aucune autre solution n'était envisageable. Notre connaissance sensible de la Région et la pratique de ses transports s'en sont retrouvées enrichies.

¹ Kaufmann J.-C., 2016, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, 126p

Plusieurs autres manifestations régionales (restitution des EGRIM, congrès sur les LGV), nationales (journée OFP, congrès des Régions) et locales (débat public sur la ligne de métro de Toulouse, réunions d'associations) nous ont permis d'approfondir notre appréhension des acteurs et des enjeux relatifs aux transports et à l'action régionale (Annexe 1.1).

Enfin, des observations de terrain ont complété ces approches sensibles. Elles ont été l'occasion de réaliser des clichés qui émaillent cette thèse et permettent de donner corps aux paysages, infrastructures et manifestations dont il est question. Plus que de simples illustrations de nos propos, elles fournissent des informations relatives à l'agencement des espaces d'intermodalité, à l'état des infrastructures ou à la mobilisation des acteurs.

La littérature grise

Enfin nos analyses ont mobilisé de nombreux documents institutionnels. Les documents de contractualisation que sont les CPER et les conventions Région-SNCF sont des sources de premier ordre permettant d'appréhender les engagements des différents partenaires. Nous n'avons toutefois pas pu nous appuyer sur l'étude de nouveaux documents de planification régionaux puisqu'en septembre 2019 le SRADDET n'est pas encore établi, pas plus qu'un nouveau schéma régional des infrastructures. Le document produit à l'occasion des EGRIM a toutefois constitué une véritable feuille de route déclinant les priorités régionales en matière de transports à moyen terme¹. En revanche, les documents de planifications d'autres collectivités (SCOT, PDU, PLUi-D) nous ont aidé à mieux comprendre leurs attentes envers la Région. Les nombreux documents de communication produits par la Région Occitanie sont aussi des ressources permettant d'appréhender les objectifs de l'institution et les représentations territoriales qu'elle mobilise. Enfin, un dernier groupe de documents réunit une grande variété de rapports, de l'Assemblée Nationale, du Sénat, de la Cour des Comptes, de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), de la SNCF, de comptes-rendus de réunions diverses et d'indicateurs horaires. Les archives personnelles de plusieurs acteurs ont également permis de reconstituer l'évolution de certains projets et d'accéder à des documents plus rares (notamment sur la question des LGV et de la réouverture de lignes).

La presse écrite, et notamment la presse quotidienne régionale (PQR) a également constitué une source d'informations importante que nous mobilisons tout au long de cette recherche. N'étant pas parvenu à mettre en place une consultation régulière de cette presse

¹ Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*, 2016, 78p

quotidienne, c'est avant tout par la consultation régulière des sites internet des principaux quotidiens régionaux que nous avons pu suivre l'actualité régionale au plus près.

Enfin, les mémoires d'étudiants de master ayant effectué leurs stages au sein de l'ex-Région Midi-Pyrénées ou de l'actuelle Occitanie ont fourni de riches sources de données. Cela est d'autant plus vrai que la plupart ont effectué ces stages dans le cadre du master TRANSMOB du Département de géographie et aménagement de l'université Jean Jaurès, et se sont donc penchés sur des questions relatives aux transports et à la mobilité dans les politiques régionales à partir d'une approche à la fois géographique et opérationnelle. Une partie de la bibliographie est ainsi consacrée à ces mémoires.

3.1.3 La question de l'interdisciplinarité et des outils conceptuels

Comme en rend compte cette introduction, nos approches s'ancrent dans les méthodes de la géographie tout en mobilisant de nombreux concepts issus de la science politique. Cette recherche possède ainsi un caractère interdisciplinaire mais revendique ses fondements disciplinaires géographiques. Ce travail s'attache en effet à une forme de production de territoire qui dépasse le cadre purement institutionnel, même si ce cadre est le point de départ de notre questionnement. Ce sont bien les représentations du territoire et non de l'institution qui nous interpellent, mais aussi son organisation ou plutôt sa réorganisation idéale et matérielle. Ces actions et représentations participent immanquablement à un processus de territorialisation dans lequel les acteurs politiques jouent un rôle majeur. Les méthodologies employées nous ont conduit à effectuer plusieurs allers-retours entre une forme d'induction analytique et une explicitation d'ordre hypothético-déductive. La production cartographique a enfin constitué un élément fort d'explicitation des enjeux. Si ces cartes répondent parfois à des besoins de localisation ou de synthétisation de la pensée, elles offrent également souvent des informations complémentaires et des éléments d'analyse nouveaux. Certaines ont ainsi une vocation de pure démonstration, notamment quand il s'agit de cartographier l'offre de transport.

Si nous avons pratiqué avec une certaine familiarité ce langage cartographique, la langue du politiste a été pratiquée avec des incertitudes relatives à l'usage d'une « langue étrangère », comme l'avait joliment formulé Martin Vanier¹. Notre appropriation des outils du politiste reste ainsi partielle et ne fait sans doute pas l'économie de certaines maladresses. Pour autant

¹ Vanier M., 2007, « Politistes et géographes à l'épreuve de l'épreuve », in Faure A., Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, pp. 269-273

ce langage ne pouvait être ignoré au risque de perdre en consistance dans l'analyse des rapports de la Région avec l'Etat, avec le secteur du transport et avec les autres collectivités.

Cette thèse mobilise également les outils de l'historien, aussi bien dans l'approche diachronique des trajectoires régionales à moyen terme, que dans les contraintes liées aux courants d'échanges et aux infrastructures sur le long terme et que dans le séquençage de l'action publique appréhendée dans une actualité parfois trop brûlante.

4. STRUCTURE GÉNÉRALE DE LA THÈSE

La première partie de la thèse se concentre sur le processus de fusion territoriale. Elle permet d'établir un cadre théorique qui précise les contours d'un phénomène relativement rare et d'établir les formes de recompositions territoriales qui peuvent en être attendues. Le rôle des transports et des infrastructures dans ces fusions y est également questionné (chapitre I). Le cas de la fusion régionale française, puis celui plus précis du regroupement des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est ensuite étudié à la lumière de ces premiers résultats. L'importance de la contestation locale est évaluée à l'aune des relations entretenues entre les deux anciens territoires (chapitre II).

Une seconde partie questionne la place accordée aux transports dans l'organisation régionale. Il s'est d'abord agi de montrer comment les infrastructures de transports ont matérialisé les courants d'échanges qui traversent le nouveau périmètre régional et comment la régionalisation des transports a entraîné l'élaboration de styles de politiques régionales très différenciés en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon (chapitre III). Ces héritages matériels et politiques ont dessiné des sentiers de dépendance distincts que la fusion régionale vient remettre en cause. Nous montrons alors comment la formulation d'une nouvelle stratégie régionale dans ce secteur s'est mise en place dans le contexte post-électoral, et comment elle a fait l'objet d'un important investissement politique durant les EGRIM (chapitre IV).

Le troisième temps de cette thèse est consacré à la mise en œuvre de cette stratégie. Elle souligne les contraintes imposées par l'environnement institutionnel et sectoriel de la Région. Ces contraintes pèsent sur l'élaboration d'une nouvelle convention avec la SNCF marquée par la proximité de l'ouverture à la concurrence et sur la pérennité du réseau d'infrastructure ferroviaire secondaire. Elles permettent d'appréhender les limites de la capacité politique régionale (chapitre V). Nous verrons également comment la stratégie régionale cherche à peser

sur les orientations nationales concernant les dessertes nationales, la politique de programmation des grandes infrastructures mais aussi les logiques de marché qui sous-tendent le secteur du transport de marchandises. Le redécoupage régional apparaît comme un élément important de reformulation de ces différents objectifs qui pâtissent des incertitudes entourant la réalisation des lignes à grande vitesse (chapitre VI).

Enfin, une quatrième partie permet de questionner la façon dont les transports sont mobilisés pour « faire territoire » (chapitre VII), ce qui passe par la recherche d'une cohésion régionale qui réinterroge l'organisation territoriale de l'Occitanie et de ses frontières. La mise en œuvre de l'action régionale dans le domaine des transports oblige également à « faire avec les territoires » (chapitre VIII). Cette co-construction des politiques publiques pose la question de l'évolution des projets interterritoriaux dans le cadre d'un renouvellement du périmètre géographique, de l'appropriation de nouvelles compétences et du *leadership* régional.

PARTIE 1 : L'OCCITANIE, UNE FUSION **PARMI D'AUTRES** ?

*Un bon boucher use un couteau par an parce qu'il ne déconpe que la chair. Un boucher ordinaire use un couteau par mois parce qu'il le brise sur les os –
Tchouang-Tseu¹*

Si la fusion est une notion relativement banale dans le monde économique et juridique, elle l'est beaucoup moins en géographie. Aussi, une des difficultés à laquelle il faut faire face est liée à la multiplicité de ses champs d'application. Les processus de fusions territoriales peuvent en effet englober une importante diversité de rapprochements territoriaux à des échelles variées et qui répondent à des objectifs multiples.

Cette première partie doit nous permettre de poser à la fois un cadre théorique pour appréhender la fusion régionale en Occitanie au regard de recompositions territoriales similaires (Chapitre I) et d'en présenter le contexte politique et géographique (Chapitre II). Il apparaît en effet nécessaire de comprendre les processus susceptibles d'engendrer cette forme de redécoupage particulière qu'est la fusion territoriale, mais aussi les effets que ces fusions peuvent engendrer selon les configurations territoriales d'origine. Pour cela, nous chercherons d'abord à interroger la notion de « fusion » en laissant de côté le cas de l'Occitanie. Ce dernier ne sera abordé qu'après avoir été replacé dans le contexte politique français qui a conduit à ce choix. Cette partie a pour objectif plus large de faire un premier bilan concernant notre première hypothèse sur la place qu'occupe la question des transports dans le processus de fusion territoriale.

¹ Extrait de *Philosophies taoïstes*, cité par Brunet R., 1997, « Territoires : l'art de la découpe », *Géocarrefour*, n°72, pp. 251-255

Chapitre 1 : Une théorie géographique de la fusion territoriale

Je ne crains pas que l'Allemagne n'arrive pas à son unité, nos bonnes routes et les chemins de fer qui se construiront feront leur œuvre - Goethe¹

« Les territoires politiques ne sont pas des entreprises » - Claude Raffestin²

Ce premier chapitre constitue un préambule qui doit permettre de mieux cerner les contours de la notion de fusion territoriale. Cette dernière étant relativement peu étudiée, notre volonté de poser les bases d'un cadre conceptuel pour l'étudier a nécessité une première acception très large qui s'applique à une grande variété d'échelles : de la commune à l'Etat. Ce chapitre a ainsi pu conduire à des développements qui paraissent s'éloigner de notre question de départ initiale mais qui nous paraissent toutefois utiles afin de mieux situer la question de la fusion régionale française vis-à-vis d'autres évolutions de périmètres politiques.

Il doit permettre de vérifier deux hypothèses. La première est que les fusions territoriales répondraient à des logiques avant tout économiques et plus rarement politiques ou identitaires. La seconde hypothèse est que les transports seraient souvent mobilisés *a posteriori* pour matérialiser ces fusions.

Après avoir établi une distinction théorique au sein du champ lexical élargi de la « fusion », il est apparu important de préciser cette approche à travers l'étude de plusieurs cas emblématiques. Ainsi, cette réflexion s'appuie sur un croisement entre analyse théorique et empirique. Ce chapitre s'appuie d'abord sur l'analyse de dictionnaires, usuels comme disciplinaires, puis sur une étude empirique à partir de cas de fusions ou de processus proches étudiés à travers la littérature scientifique et quelques rapports publics.

¹ Goethe J. W., 1988, *Conversations de Goethe avec Eckermann*, Gallimard, 648p

² Raffestin C., 2000, « Les projets de fusion territoriale : entre politique et économie », *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie*, n°44, pp. 9-18

1. CONSTRUCTION D'UN CADRE THÉORIQUE POUR APPRÉHENDER LE PROCESSUS DE FUSION TERRITORIALE

L'analyse des différentes définitions que proposent les dictionnaires usuels et ceux de géographie permet d'établir des distinctions entre plusieurs tensions qui parcourent la notion de fusion. Premièrement, la fusion territoriale relève à la fois d'une décision, un acte juridique qui fixe de nouvelles frontières qui regroupent plusieurs entités territoriales, et d'un processus. Cet acte peut être le résultat de conquêtes militaires ou d'une réforme institutionnelle. Il peut se faire dans un contexte d'adhésion ou de rejet de la part de la population. Deuxièmement, la fusion est une notion rarement théorisée en géographie mais elle semble entrer dans le champ de d'une notion plus récurrente dans les travaux des géographes : celle d'intégration. Il faudra donc insérer la notion de fusion dans le cadre de cette notion.

Nous nous intéresserons d'abord à l'analyse des définitions qui peuvent être données par les dictionnaires usuels avant de nous concentrer sur l'apport des dictionnaires de géographie.

1.1. Les dictionnaires usuels

La notion de fusion étant peu présente dans les dictionnaires de géographie, l'analyse des dictionnaires dits « usuels » est apparue comme une étape incontournable afin d'avoir une vision « élargie » de cette notion. Les dictionnaires mobilisés regroupent aussi bien des formats en ligne¹ que des formats papier². Des rapprochements réguliers avec la dimension territoriale que peut prendre la fusion sont établis afin de rester au plus près de notre sujet.

1.1.1 Définir la fusion

Fusion nucléaire, fusion régionale, couple fusionnel, fusion-acquisition, point de fusion ... Utilisée comme nom ou comme adjectif, la fusion renvoie à une très grande diversité de domaines parmi lesquels il n'est pas toujours évident de trouver un dénominateur commun.

Le mot « fusion » vient du latin *fusio* et du verbe *fundere*, « fondre ». L'ensemble des dictionnaires distingue plusieurs sens. Le sens premier relève d'un phénomène naturel, propre

¹ Le Larousse.fr, www.Larousse.fr (consulté le 17 janvier 2018) ; Le Centre National de ressources textuelles et lexicales (CNRTL), www.Cntrl.fr (consulté le 17 janvier 2018) ; Wikipédia, www.wikipédia.org (consulté le 17 janvier 2018)

² Dictionnaire Hachette, 2014 ; Le Petit Larousse, 2014 ; Le Petit Robert, 2017

au domaine de la chimie, il s'agit du « passage d'un corps de l'état solide à l'état liquide sous l'action de la chaleur », formule reprise telle quelle par les trois dictionnaires papiers. Un exemple récurrent est celui de la fonte de glaçons dans un verre d'eau. La fusion est donc un moment, celui du changement d'état d'un corps physique. On dit ainsi que le « point de fusion » de l'eau est 0°C. A partir de l'exemple des glaçons, contrairement à des synonymes, comme « groupement », « réunion » ou « assemblage », on peut considérer que la fusion se caractérise par un processus de rapprochement dont la particularité serait d'être irréversible. On note d'ailleurs que pour un grand nombre de ces synonymes il existe des antonymes qui se forment par l'ajout d'un préfixe à fonction privative : « désintégration », « désunion », « désassemblage » ou « dégroupement », ce qui n'est pas le cas de la fusion.

La fusion a également un sens figuré dérivé de son sens premier. Ce qui distingue la fusion de ces synonymes serait alors un degré d'intensité plus élevé. On le retrouve dans les définitions suivantes.

2. Fig. Réunion, combinaison étroite de deux éléments, de deux groupes. (Le Petit Larousse)

3. Union d'éléments distincts en un tout homogène (Dictionnaire Hachette)

II. FIG. Union intime résultant de la combinaison ou de l'interpénétration d'êtres ou de choses (Le Petit Robert)

3. Union étroite et intime (Larousse.fr)

2. Au fig. Combinaison, mélange intime de deux éléments (Cntrl.fr)¹

On retrouve dans ces définitions l'emploi de nombreux noms de sens proche : réunion, combinaison, union, interpénétration, mélange. Cependant, l'emploi de ces synonymes n'est jamais suffisant et nécessite systématiquement l'emploi d'adjectifs renforçant leur intensité : « intime » à trois reprises, et « étroite » par deux fois. Quand ce n'est pas un adjectif qui précise le sens, c'est un groupe prépositionnel comme dans la définition du dictionnaire Hachette : « en un tout homogène ». La fusion apparaît donc comme une union ou un mélange dont le degré d'intensité est très élevé. Dans l'absolu, les deux corps se « fondant » l'un dans l'autre, le résultat produit un nouvel élément « homogène » où on ne distingue plus les entités précédentes, à l'image des glaçons fondus dans le verre d'eau.

A la distinction entre le sens propre et le sens figuré s'ajoutent dans la plupart des dictionnaires des définitions relatives à des domaines plus spécifiques. On retiendra ici les

¹ Les expressions soulignées sont celles qui caractérisent un degré d'intensité plus élevé

domaines juridico-économique et de la physique. Le second domaine est systématiquement mentionné alors que le premier ne l'est qu'à trois reprises. Le domaine juridico-économique constitue celui qui est le plus directement en lien avec la fusion régionale.

ECON. Opération juridique consistant à regrouper plusieurs sociétés en une seule (Cntrl.fr)

Droit. Regroupement de deux ou plusieurs sociétés indépendantes en une société nouvelle réunissant les biens sociaux des sociétés d'origine. (On distingue la fusion, la scission, la fusion-absorption et la fusion-scission.) (Larousse.fr)

Fusion de société : procédé de regroupement des sociétés consistant pour une ou plusieurs d'entre elles à se faire absorber par une autre (fusion-absorption) ou à en constituer une nouvelle (fusion par création de société nouvelle) avant de se dissoudre (Le Petit Larousse)

Comme le précise le CNTRL¹, la fusion peut donc être une opération juridique. C'est d'ailleurs le cas de la fusion régionale. Les sociétés sont alors « simplement » remplacées par des collectivités territoriales. Les définitions précédentes précisent qu'il existe plusieurs types de fusions quand il s'agit de sociétés. La fusion-absorption correspond ici peu aux définitions que nous avons étudiées jusque-là puisqu'elle n'implique pas la disparition des deux sociétés précédentes pour en former une nouvelle. Elle distingue une société absorbante et une société absorbée. Seule une entité disparaît dans le processus. La fusion « simple » ou « fusion par création de société nouvelle » en revanche renvoie bien au processus chimique. La fusion serait donc une opération qui peut prendre plusieurs formes et ainsi donner lieu à une véritable typologie dans le domaine juridico-économique. Dans le domaine de la physique, la définition du CNTRL est celle qui se montre la plus précise. On y retrouve l'idée d'une recombinaison des deux éléments initiaux.

PHYS. NUCL. La fusion nucléaire est une réaction nucléaire résultant d'une collision entre deux noyaux atomiques légers suivie d'un réarrangement des particules (neutrons et protons) qui les constituent, entraînant un dégagement important d'énergie (Cntrl.fr).

Cette définition du CNTRL invite à questionner les conséquences de cette fusion, sur le changement qui s'opère dans la matière. Ainsi, il est possible de se demander si, à l'image de la réorganisation des neutrons et des protons, la fusion, quand elle est territoriale, produit une redistribution des centralités et des périphéries, des hiérarchies urbaines et du positionnement des territoires au sein du nouvel ensemble. Si la fusion est un instant « t » qui marque la rupture entre un état antérieur et un état postérieur, elle implique aussi un « réarrangement des

¹ Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales

particules » qui s’inscrit dans une nouvelle temporalité, plus longue. Cet aspect se rencontre également dans l’approche de la fusion en tant que processus métallurgique.

Métallurgie. Dans les fonderies, temps nécessaire pour fondre une quantité déterminée de matière (Larousse.fr).

La fusion n’est donc plus ici conçue comme un instant « t » mais comme un processus caractérisé par une durée. Contrairement à l’approche juridique, la fusion n’est donc pas forcément instantanée. Cette approche par la métallurgie est déjà attestée par l’étymologie latine du mot, « *fusio* », qui avait déjà le sens de « fonte des métaux ». Néanmoins, en latin, *fusio* signifiait également « l’action de répandre » ou la « diffusion »¹. Cette action de répandre peut alors être rapprochée du processus de conquête territoriale comme celle consistant à intégrer de nouveaux espaces au sein d’un empire. Enfin, la fusion métallurgique dépend de la quantité de matière. En filant la métaphore avec la fusion territoriale, on peut alors se demander si les fusions territoriales ne sont pas d’autant plus longues à devenir effectives que les différentes entités sont imposantes et hétérogènes. On peut d’ailleurs douter que les entités territoriales atteignent jamais une fusion totale comme en témoigne la persistance de « frontières fantômes ». Ces dernières tiennent plus de la discontinuité que de la frontière et sont franchies sans transgression. Elles caractérisent « les traces laissées dans les sociétés contemporaines par des territorialisations défuntes »².

Si plusieurs aspects de ces définitions peuvent apparaître anecdotiques (fusion nucléaire, métallurgique), ils enrichissent toutefois l’appréhension de cette notion complexe en lui conférant un arrière-plan plus large. A l’issue de cette première approche, plusieurs éléments doivent être soulignés :

- 1. **La fusion comme opération instantanée** est une forme de rapprochement caractérisée par son intensité et par son irréversibilité. Ses effets entraînent des recompositions qui s’inscrivent dans une temporalité plus longue.
- 2. **La fusion peut aussi être appréhendée en tant que processus.** Elle peut alors faire l’objet d’une typologie établie à partir de son intensité, de sa temporalité ou du rôle plus ou moins prépondérant que les entités fusionnantes prennent dans la fusion.

¹ CNRTL, *op. cit.*

² Von Hirschhausen B., 2017, « De l’intérêt heuristique du concept de « fantôme géographique » pour penser les régionalisations culturelles, *L’Espace géographique*, n°46, pp. 106-125

1.1.2 Le champ lexical de la fusion

Une des principales difficultés que pose l'approche de cette notion est le foisonnement de synonymes, de termes au sens plus ou moins proche. L'emploi de telle ou telle notion dans le langage courant, les médias et même la production scientifique n'est pas sans poser d'importantes difficultés sémantiques. Avant d'aborder le registre de son appréhension par les sciences humaines et sociales, une première tentative de classification de ce champ lexical très large a été établie.

Afin de mieux cerner le sens de la notion de fusion au sein de son champ lexical un classement systématique de vingt synonymes a été entrepris (Tableau 2). Les définitions que donne le dictionnaire en ligne Larousse.fr ont servi de base à ce classement.

	Intensité	Hiérarchisation	Disparition	Catégorie
Absorption	++	Oui	Oui	Intégration
Alliance	-	Non	Non	Union
Annexion	++	Oui	Oui	Intégration
Assemblage	+	Non	Non	Réunion
Assimilation	-	Oui	Oui	Intégration
Amalgame	--	Non	Non	Mélange
Association	-	Non	Non	Réunion
Combinaison	-	Non	Non	Réunion
Concentration	-	Non	Non	Réunion
Groupement	--	Non	Non	Réunion
Insertion	+	Oui	Non	Intégration
Intégration	+	Oui	Oui	Fusion
Jonction	+	Non	Non	Union
Mélange	+	Non	Oui	Réunion
Rapprochement	--	Non	Non	Relation
Rattachement	+	Oui	Oui	Union
Réunion	+	Non	Non	Rassemblement
Symbiose	++	Non	Non	Relation
Union	+	Non	Non	Relation

Tableau 2 : Etude du champ lexical de la fusion

Source : auteur

Le terme de « rapprochement » est retenu pour englober de façon très large ce champ lexical. Après avoir répertorié ces définitions, plusieurs critères ont été établis afin de classer ces différents noms :

- **L'intensité** : elle traduit l'étroitesse de la relation entre les entités rapprochées et peut s'apprécier par la violence ou par le degré d'irréversibilité du processus.

- **La hiérarchisation** : elle permet de classer de façon binaire les termes selon qu'ils impliquent ou non une hiérarchie entre les entités rapprochées. Ainsi, le « rattachement » implique la distinction entre un élément rattacheur et un élément rattaché alors qu'une telle distinction ne peut pas être établie dans le cas d'une union.
- **La disparition** : elle implique que les entités rapprochées cessent d'être autonomes une fois le rapprochement effectué.
- **La catégorie** : il s'agit du nom de sens proche qui apparaît dans la définition du mot. On constate ainsi que plusieurs mots reviennent de façon récurrente.

A partir de ce travail de classement, on peut établir une distinction forte entre les termes qui hiérarchisent les entités et les autres. Ces termes impliquent souvent la disparition des entités et se rapprochent de la notion « d'intégration ». A l'inverse, pour les termes qui n'impliquent pas de hiérarchisation, les entités ne disparaissent pas. Il s'agit d'une forme proche de l'union/réunion (Figure 3). Une troisième catégorie renvoie à des termes qui apparaissent plus problématiques. Il s'agit des notions rattachées aux catégories de « relation », de « rassemblement » ou de « fusion ». Ce sont pour la plupart des notions plus englobantes comme le rapprochement, l'union, la réunion et l'intégration. Le terme de « symbiose » est lui plus original. Comme le terme de fusion il suppose une certaine égalité dans la relation entre les entités et une intensité très forte de cette relation mais, contrairement à lui, il n'implique pas la disparition des anciennes entités qui sont pourtant interdépendantes.

L'originalité de la notion de fusion vis-à-vis de ces synonymes est liée à l'intensité du processus qui relève d'un rapprochement maximal et qui implique leur disparition. Ce dernier point distingue la fusion des processus « d'union » et la rapproche de la catégorie des phénomènes « d'intégration ». C'est en revanche l'absence de hiérarchie supposée dans le processus qui la singularise de la catégorie « intégration ». Cette hiérarchisation est une caractéristique de l'ensemble des processus d'union. En dehors de son aspect juridique de fusion-absorption, la fusion n'établit pas une telle hiérarchie préalable.

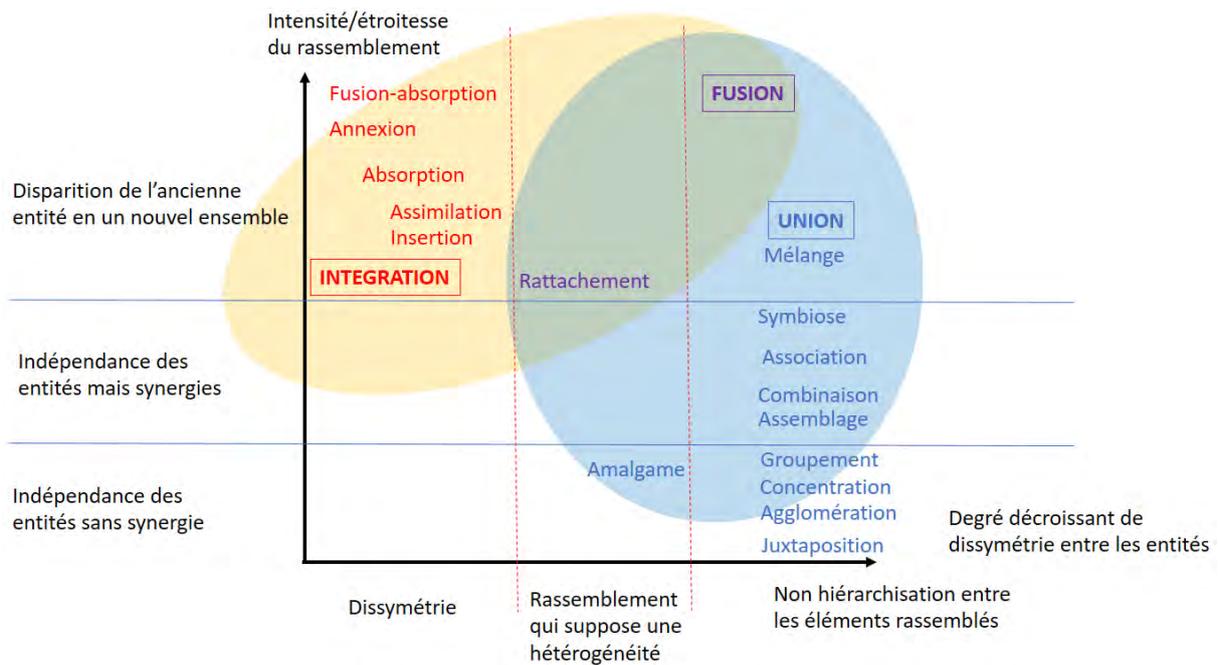


Figure 3 : La fusion et ses synonymes

Source : auteur

La figure ci-dessus (Figure 3) propose un classement selon deux axes. L'axe des ordonnées est un gradient d'intensité. Il comporte des seuils dont le plus important est celui de la disparition des anciennes entités. La présence de ce seuil explique que la notion de « symbiose » soit placée en dessous d'une notion comme celle de « mélange » alors qu'elle suggère une union plus étroite et intime des éléments. La plupart des synonymes peuvent ensuite être classés selon le degré d'intensité de relation qu'ils supposent, la notion de « juxtaposition » faisant office de limite basse. L'axe des abscisses trie les mots selon le degré de dissymétrie du processus. La plupart des notions de la catégorie « union » ne suggèrent aucune hiérarchisation. La notion « d'amalgame » suppose quant à elle une certaine disparité entre les entités. Le cas du « rattachement » est intermédiaire. Une fusion peut être considérée comme un rapprochement réciproque alors qu'une annexion peut être vue comme le rattachement d'une entité annexée à une entité conquérante. Ce classement renforce les conclusions de la sous-section précédente et permet de préciser le premier point.

- 1. La fusion comme opération instantanée est une forme de rapprochement caractérisée par une forme d'irréversibilité. Ses effets entraînent des recompositions qui s'inscrivent dans une temporalité plus longue. *Elle n'établit pas de hiérarchie entre les entités fusionnantes.*
- 2. La fusion peut aussi être appréhendée en tant que processus. Elle peut alors faire l'objet d'une typologie qui peut être établie à partir de son intensité, de sa temporalité

ou du rôle plus ou moins prépondérant que les entités fusionnantes prennent dans la fusion.

Maintenant qu'ont été établies ces grandes catégories à partir des dictionnaires usuels, elles vont être confrontées à leur emploi dans les sciences humaines et sociales et plus particulièrement en géographie. L'objectif est de déterminer si des distinctions similaires existent et, si c'est le cas, en quoi elles peuvent entrer en résonance ou en contradiction avec nos analyses.

1.2. Les dictionnaires de géographie

Après cette première approche lexicologique, les entrées pour les notions d'union, d'intégration et de fusion ont été recherchées dans les principaux dictionnaires de géographie et d'urbanisme et aménagement à notre disposition¹.

1.2.1 La fusion dans les dictionnaires de géographie

Dictionnaires de géographie	Fusion	Union	Intégration
Bavoux J.-J., Chapelon L., <i>Dictionnaire d'analyse spatiale</i>	X	X	X
Brunet R., <i>Les mots de la géographie</i>	X		X
Castree N., et al., <i>Oxford dictionary of human Geography</i>			X
Desse R.-P., et al., <i>Dictionnaire du commerce et de l'aménagement</i>			
Emelianoff C., et al., <i>Dictionnaire de l'aménagement du territoire</i>			
George P., Verger F., <i>Dictionnaire de la géographie</i>			X
Gregory D., et al., <i>The dictionary of human geography</i>			X
Hypergéô, http://www.hypergeo.eu/			
Lacoste Y., <i>De la géopolitique aux paysages</i>			X
Lévy J., Lussault M., <i>Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés</i>			X
Merlin P., Choay F., <i>Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement</i>	X²		X

Tableau 3 : Le référencement des concepts dans les dictionnaires de géographie

Source : auteur

¹ Bavoux J.-J., Chapelon L., 2014, *Dictionnaire d'analyse spatiale*, Armand Colin, Paris, 608p ; Brunet R. (dir.), 1993 (1992), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, La Documentation Française, Paris, 518p ; Castree N., Kitchin R., Rogers A., 2013, *Oxford dictionary of human geography*, Oxford University Press, 572p ; Gregory D. et al., 2013, *The dictionary of human geography*, Wiley-Blackwell, 1052p ; Desse R.-P. et al., 2008, *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 355p ; Emelianoff C. et al., 2009, *Dictionnaire de l'aménagement du territoire. Etat des lieux et prospective*, Belin, 317p ; George P., Verger F., 2013 (1970), *Dictionnaire de la géographie*, Presses Universitaires de France, Paris, 478p ; Hypergéô, en ligne, <http://www.hypergeo.eu/>, consulté le 9 février 2018 ; Lacoste Y., 2009 (2003), *De la géopolitique aux paysages : dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 413p ; Lévy J., Lussault M., 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Editions Belin, 1127p ; Merlin P., Choay F., 2015 (1998), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France, 839p

² On trouve en fait une entrée « Fusion des communes » avec un renvoi à l'article « Groupement de communes »

L'étude des dictionnaires de géographie fait ressortir (Tableau 3) que si la notion d'intégration apparaît comme une notion incontournable en géographie, le concept de fusion est beaucoup moins présent mais n'est toutefois pas complètement absent.

Les définitions proposées par *Les mots de la géographie* et par le *Dictionnaire d'analyse spatiale* présentent des approches différentes.

Les mots de la géographie : [Fusion] réunion de deux territoires, de deux mailles, soit par décision, soit par le rapprochement¹ de deux systèmes spatiaux. Les fusions délibérées sont fréquentes : les fédérations, les confédérations, sont des formes de fusions ; il y a eu de nombreuses tentatives de fusion entre certains pays arabes ; l'Allemagne de l'Ouest et l'Allemagne de l'Est semblent avoir fusionné en 1990, mais c'est bien plutôt une absorption ; les fusions de communes ont peu de succès en France, en raison de l'attachement aux fonctions éditaires et de la crainte, précisément, que la fusion n'apparaisse comme une absorption. Les fusions systémiques sont affaire d'observation et d'appréciation ; elles se produisent lorsque certains groupes n'ont plus une masse suffisante pour assurer leur survie, ou par conquête ou rapt, laquelle passe éventuellement par la soumission et même l'esclavage ; lorsque certains systèmes géographiques sont affaiblis et d'autres, qui sont plus ou moins directement voisins, suffisamment conquérants ; ou lorsque deux systèmes s'avèrent complémentaires.

Dictionnaire d'analyse spatiale : [Fusion] phénomène par lequel plusieurs éléments se mélangent pour former un tout. Les deux verbes fusionner et se fondre évoquent le même processus d'union intime de plusieurs choses qui se dissipent et disparaissent plus ou moins pour constituer une seule entité. La fusion est un mélange, la mixture de plusieurs substances, un mariage qui atteint difficilement l'harmonie parce qu'il mêle, entremêle et enchevêtre, c'est-à-dire associe des ingrédients différents, inégaux et composites, sans les ordonner, dans la confusion, avec le risque de n'aboutir qu'à un fouillis ou un capharnaüm. Un mélange n'est ni net ni pur, mais brouillé et embrouillé. Pourtant la marche du monde et la production de son espace se font toujours avec des brassages, en opérant sans cesse de nouveaux métissages ethniques, de fructueuses interpénétrations culturelles, de subtils syncrétismes religieux. Les hybridations, croisements entre des éléments appartenant à des genres, des variétés, des substances différentes, constituent un mécanisme banal. Elles sont notamment omniprésentes dans les processus de mondialisation à travers le jeu local/global ; un établissement installé par une firme multinationale, par exemple, doit mêler subtilement les caractéristiques générales de l'entreprise et les adaptations aux données locales qui vont permettre l'implant in situ. L'hybridité caractérise donc nombre d'objets géographiques qui combinent des composants divers, naturellement ou artificiellement réunis, participent de plusieurs ensembles et de trajectoires multiples, et conservent parfois longtemps certains caractères génétiques de leurs « parents » identitaires, ethniques, etc. Finalement, dans ces rapports de forces, qu'il s'agisse d'entreprises ou de groupes humains, soit, il y a absorption (et l'entité absorbante demeure), soit il y a un processus fusionnel (et naissance d'une nouvelle entité).

On retient d'abord de la définition du dictionnaire dirigé par Roger Brunet la distinction établie entre les fusions « délibérées » qualifiées aussi de « fusions par décision » et celles qui sont « systémiques » ou appelées « fusions par rapprochement ».

¹ Souligné par l'auteur

La fusion délibérée renvoie à la fusion en tant qu'opération instantanée. On note l'acceptation très large des territoires pouvant fusionner. Il s'agit aussi bien d'Etats souverains que de communes. Cette première forme repose sur une intentionnalité forte, elle est issue d'une décision qui conduit à réunir deux territoires qui peuvent être très hétérogènes voire non contigus¹. Les exemples de l'Allemagne et des pays arabes reposent néanmoins sur l'idée d'une unité passée qu'il s'agit de reconstituer. Les processus de fusions communales soulèvent des enjeux bien différents². Cette fusion est donc validée par un acte juridique, qu'il s'agisse d'une constitution ou d'une simple loi.

La fusion systémique se rattache à l'idée de fusion comme processus. Elle est ainsi plus subjective, « affaire d'observation et d'appréciation » et n'est pas toujours le résultat d'une décision mais résulte d'un rapport de forces ou d'un constat. Cette définition évasive permet ainsi d'englober de nombreuses formes de fusion. Toutefois, l'usage de l'adjectif « systémique » peut prêter à confusion (voir I.1.3). Les deux premières modalités décrites correspondent à un phénomène d'annexion, celui d'un territoire affaibli par un territoire plus fort. Cette forme de fusion est donc le produit d'une conquête qui peut être violente. La troisième modalité, « lorsque deux systèmes s'avèrent complémentaires », s'attacherait à une forme plus équilibrée de rapprochement. On peut enfin noter qu'une fusion délibérée entraîne une fusion systémique de fait comme le montre le cas de la réunification de l'Allemagne. Ici, l'auteur relève toutefois la faiblesse de cette fusion systémique qui s'apparente plus à une absorption.

Le Dictionnaire d'analyse spatiale n'aborde la fusion qu'à partir de l'idée d'un processus qui est donc proche d'une « fusion systémique ». Le groupe adverbial d'intensité « plus ou moins » qualifiant le degré de disparition des éléments fusionnés et la métaphore du « mariage qui atteint difficilement l'harmonie » impliquent cette dimension processuelle. L'usage de l'adverbe « finalement » en fin de définition entre aussi dans cette logique. La finalité de la fusion serait ainsi l'absorption ou le « processus fusionnel ». Elle recoupe la différence établie entre « intégration » et « fusion » (figure 3). L'absorption est une forme d'intégration où une entité est à l'origine de la fusion et demeure à l'issue du processus. Elle se traduit par la disparition des entités absorbées et le maintien de l'entité absorbante. Le processus fusionnel quant à lui se caractérise par l'indistinction entre les entités fusionnantes qui donne lieu à une entité *nouvelle*. Néanmoins, comme le rappelle la partie précédente de la définition,

¹ C'est le cas de la fusion de l'Egypte et de la Syrie au sein de la République Arabe Unie entre 1958 et 1961

² Voir I.2.2.1: « les fusions communales : exemples français, italiens et allemands »

il s'agit davantage d'un gradient sur lequel s'apprécie la qualité de la fusion, gradient qui va de la « mixture » au « mariage », du « capharnaüm » aux « subtils syncrétismes ». La mondialisation y apparaît comme l'un des moteurs principaux de ce phénomène que les auteurs qualifient de banal et qu'ils élargissent finalement à la notion d'hybridité. Processus fusionnel et absorption seraient ainsi les deux principales trajectoires que peuvent prendre des territoires qui connaissent un rapprochement.

La notion de fusion est donc peu présente dans les dictionnaires de géographie avec seulement deux occurrences dans les ouvrages consultés. Ces dernières traduisent une certaine difficulté à circonscrire ce phénomène qui empiète sur d'autres notions et notamment celle d'intégration qui nécessite un éclaircissement.

1.2.2 La fusion, une forme particulière d'intégration ?

Contrairement à la fusion, l'intégration est un concept très présent en géographie au point de posséder une entrée dans la quasi-totalité des dictionnaires¹ (Tableau 3). A la lecture de ces définitions, on peut établir un premier constat, celui de la polysémie de cette notion. Ainsi, on évacuera les acceptions portant sur l'intégration sociale² et sur l'intégration relative aux entreprises³. On relève aussi de façon récurrente la mention de formes de coopérations interétatiques dont l'Union Européenne est le plus souvent citée en exemple. Plusieurs dictionnaires se limitent pourtant à ces aspects-là⁴ de l'intégration alors que d'autres proposent une approche plus englobante. Parmi ces derniers, on peut citer les extraits suivants :

The creation and maintenance of intense and diverse patterns of interaction and control between formerly more or less separate social spaces [...] It takes place in different registers – economic, political and cultural – and so is an inherently uneven process. [...] Historically, colonialism and imperialism have been powerful vehicles of integration, although the processes were highly asymmetric and shot through with differentials of power and profit⁵.

Incorporation complexe d'une réalité dans une autre. [...] La notion d'intégration peut être utilisée chaque fois que la rencontre entre deux réalités distinctes donne lieu à un mélange dissymétrique (intégration n'est pas fusion) produisant une nouvelle réalité⁶.

¹ Seuls les dictionnaires se bornant à des champs plus spécifiques, et notamment à l'aménagement, ne possèdent pas cette entrée.

² C'est-à-dire la question de la place des étrangers dans une société d'accueil

³ Elle est qualifiée d'industrielle, de technique ou de financière selon les dictionnaires. Le *Oxford Dictionary of human geography* distingue d'ailleurs deux entrées : *integration (economic)* et *integration (social)*

⁴ Lacoste Y., 2009, *op. cit.* ; Merlin P., Choay F., 2015, *op. cit.* ; George P., Verger F., 2013, *op. cit.* ; Castree N., *et al.*, 2013, *op. cit.*

⁵ Gregory D. *et al.*, 2013, *op. cit.*

⁶ Lévy J., Lussault M., 2013, *op. cit.*

Ces deux définitions mettent en avant l'idée d'une « incorporation » inégale entre deux entités jusque-là « séparées » ou « distinctes ». En effet, la seconde évoque un « mélange dissymétrique » et la première mentionne « *an inherently uneven process*¹ » et prend pour exemple l'impérialisme et le colonialisme, les qualifiant de « *highly asymmetric*² ». Cette inégalité dans la relation entre les entités rapproche le processus d'intégration du principe de l'annexion. On note que pour le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*³, « intégration n'est pas fusion » alors même qu'elle doit produire une réalité nouvelle.

D'autres définitions s'intéressent à la qualité du processus intégratif. La qualité de ce mélange peut être évaluée sur un plan économique, politique ou culturel. Certains dictionnaires proposent des moyens de mesurer le degré d'intégration d'un ensemble :

L'intégration géographique se mesure à la relation des lieux, entre eux ou par l'intermédiaire d'un chef-lieu ; un espace mal intégré est un espace dont les liens fonctionnent mal, dont les parties ont éventuellement plus de relations avec l'extérieur qu'entre elles.⁴

La qualité du processus intégratif au sein d'un système spatial dépend de sa capacité à intensifier l'interdépendance des sous-systèmes spatiaux et l'homogénéité globale afin d'éviter la désintégration : c'est tout l'enjeu évolutif, par exemple, des périphéries intégrées.⁵

A travers ces deux remarques, on peut considérer que l'intensité de l'intégration peut s'étudier par l'analyse des flux, qu'il s'agisse de personnes, de marchandises, de capitaux ou d'informations. Deux éléments peuvent alors contrarier l'intégration territoriale : l'importance des relations vers l'extérieur du territoire et une dissymétrie dans les relations entre les anciennes entités fusionnées. Il s'agit là d'une analyse d'ordre géographique qui repose sur la définition de centralités (ce que peut être le chef-lieu), de périphéries intégrées⁶ ou délaissées. Cette typologie peut être aujourd'hui enrichie par une nouvelle catégorie, celle de la marge (voir Chapitre VIII.3). C'est bien cette grille de lecture que nous chercherons à appliquer à nos terrains d'étude.

¹ Un processus intrinsèquement inégal

² Fortement asymétrique

³ *Ibid.*

⁴ Brunet R., 1993, *op. cit.*

⁵ Bavoux J.-J., Chapelon L., 2014, *op. cit.*

⁶ Reynaud A., 1981, *Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Presses Universitaires de France, 266p

1.3. Une typologie des formes de rapprochement territoriaux et de leurs conséquences

Qu'il s'agisse des dictionnaires classiques ou des dictionnaires de géographie on note d'importantes nuances et une confusion sémantique récurrente quand il s'agit d'évoquer la fusion et son champ lexical élargi. Aussi, un cadre simplifié et opérationnel a été établi afin de pouvoir analyser ces différents processus d'un point de vue géographique.

La première distinction à établir consiste à séparer la « fusion délibérée », instantanée, issue d'une décision et donc d'ordre juridique, de la fusion en tant que processus (qualifiée de systémique par *Les Mots de la Géographie*) qui résulte d'une hybridation sur un temps plus long entre les caractéristiques des anciens territoires.

La notion d'intégration peut faire l'objet d'une distinction similaire. Les intégrations délibérées sont ainsi issues d'une décision comme un traité de paix et peuvent prendre la forme d'une annexion, d'une conquête ou d'un regroupement territorial dans lequel des entités territoriales disparaissent car elles sont rattachées à une autre qui demeure. L'intégration en tant que processus concerne en revanche une évolution dissymétrique des relations au sein d'un ensemble territorial. On peut par ailleurs considérer que dans ce domaine, les processus ne peuvent s'évaluer qu'à partir d'un gradient et non de manière absolue, c'est-à-dire que l'on n'atteint jamais un état de fusion totale ou d'absorption totale mais plutôt des trajectoires territoriales qui tendent vers l'un ou l'autre. De ce fait, on peut considérer que les notions d'intégration et de fusion en tant que processus sont équivalentes à la différence près que la première exclut la possibilité d'une relation parfaitement équilibrée : « intégration n'est pas fusion ». D'un point de vue sémantique, la reprise de la terminologie des *Mots de la géographie* évoquant une « fusion systémique » ne nous est pas apparue opportune du fait de la confusion qu'elle entretient avec la théorie systémique. Cette dernière induit en effet une grande stabilité du système, l'identification de boucles de rétroactions, une discrétisation statistique convaincante permettant la distinction entre le système et son environnement et le recours à des formes de modélisation mathématique peu pertinentes dans notre approche par les transports et l'action publique¹.

L'hybridation induite par la fusion ou l'intégration délibérée peut en revanche être appréhendée en termes de recompositions définies en tant que « réagencement dans la durée

¹ Durand-Dastès F., Sanders L., 2005, « Système spatial », *Hypergéô*, en ligne, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article85> ; Orain O., 2001, « Démarches systémiques et géographie humaine », in Robic M.-C., *Les causalités en géographie : déterminisme, possibilisme, approche systémique*, CNED, pp. 1-64

d'un espace sous l'effet de facteurs endogènes ou exogènes »¹. C'est bien cette définition que nous retenons et non pas celle de « recombinaison territoriale » équivalente à une réforme territoriale qui était répandue au début des années 2000².

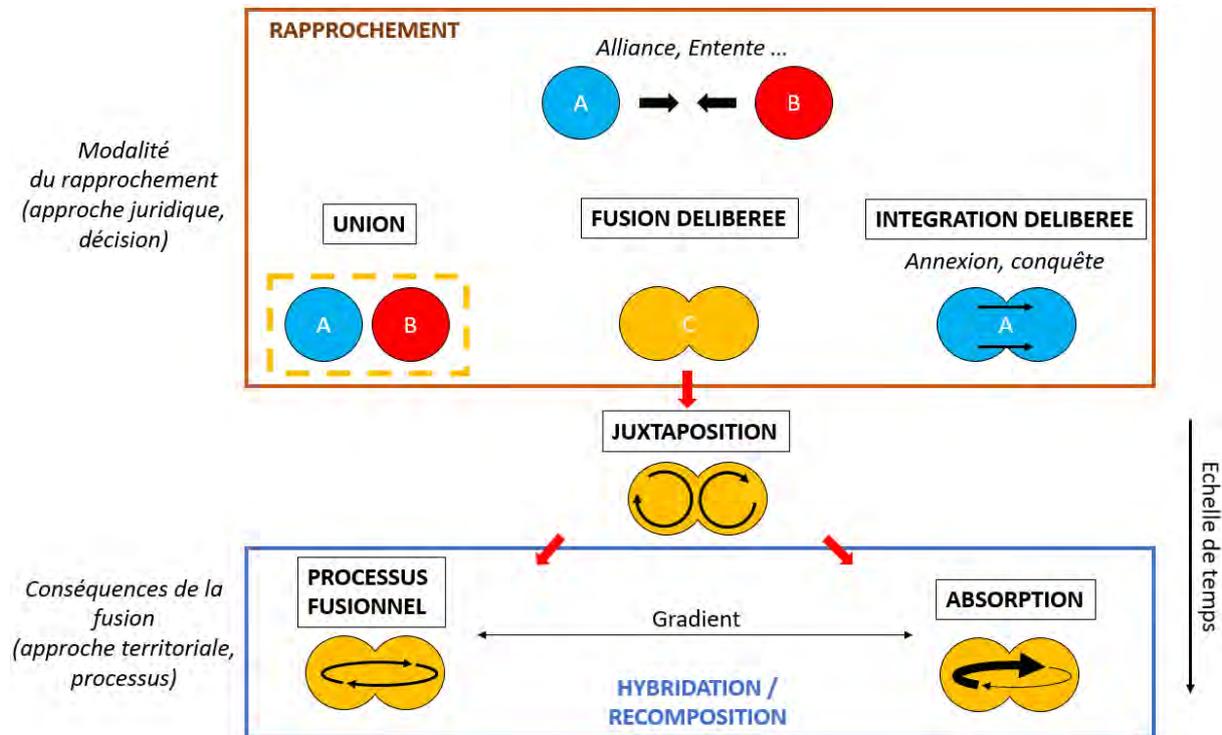


Figure 4 : Typologie des formes de rapprochement territoriaux

Source : auteur

Quatre grandes modalités de rapprochement sont ainsi distinguées :

- **Rapprochement** : relation étroite entre deux territoires sur des bases diverses et sans cadre juridique contraignant.
- **Union** : forme de rapprochement entre deux entités territoriales qui regroupent leurs ressources pour poursuivre un objectif commun dans un cadre juridique contraignant.
- **Fusion délibérée** : forme de rapprochement entre deux entités territoriales qui entraîne leur disparition et la création d'une entité nouvelle.
- **Intégration délibérée** : forme de rapprochement entre deux entités qui entraîne la disparition de la plus faible au profit de la plus forte.

¹ Bouron J.-B., 2018, « Recomposition », *Géocfluences*, en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/recomposition>

² Martin Vanier la définit comme un « processus politique par lequel les pouvoirs institutionnels travaillent actuellement en France à modifier leur organisation spatiale » : Vanier M., 2002, « recombinaison territoriale : la voie française », *L'information géographique*, n°66, pp. 99-112.

Concernant les conséquences d'une fusion, trois états « théoriques » peuvent être distingués :

- **Processus fusionnel** : forme d'hybridation équilibrée entre les entités composant le nouveau territoire issu d'une fusion.
- **Juxtaposition** : absence d'hybridation qui maintient des relations cloisonnées entre les entités territoriales issues d'une fusion.
- **Absorption** : forme d'hybridation asymétrique reprenant les caractéristiques d'une des deux entités au détriment de l'autre au sein du nouveau territoire issu d'une fusion.

Si les modalités de rapprochement ne permettent pas de situations intermédiaires, notons que les conséquences de la fusion peuvent prendre une multitude de formes dérivées des trois grandes catégories que nous avons établies. Toute forme qui s'éloigne de la juxtaposition entre dans la catégorie des recompositions territoriales. De plus, ces différentes catégories peuvent très bien se succéder dans le temps. Ainsi, on peut imaginer que dans un premier temps, une forme de juxtaposition demeure avant de se muer plus ou moins rapidement en un processus fusionnel ou en une forme d'absorption. Les fusions n'impliquent toutefois pas toujours de recompositions des territoires. C'est notamment le cas quand il s'agit de redécouper certaines circonscriptions électorales.

Avant d'analyser le cas particulier de la fusion des régions françaises qui constitue le cœur de cette recherche, une analyse de plusieurs cas concrets paraît utile, à la fois pour mettre à l'épreuve le cadre théorique défini, mais aussi afin de chercher des moyens d'évaluer les évolutions que connaissent les territoires fusionnés. C'est également l'occasion d'interroger la place accordée aux infrastructures de transports dans ces processus.

2. UNE APPROCHE EMPIRIQUE DES FUSIONS TERRITORIALES

L'étude de plusieurs cas concrets, choisis à différentes époques et échelles, constitue un moyen de préciser à la fois l'origine de ces fusions ainsi que leurs conséquences à court et à moyen termes, mais c'est aussi un moyen d'aborder les résistances qu'elles peuvent susciter. Cette approche empirique doit ainsi nous permettre de vérifier l'hypothèse selon laquelle les formes d'hybridation résultant d'une fusion sont étroitement liées aux conditions dans lesquelles a été effectuée cette fusion (les motivations des acteurs, leurs résistances). Elle doit également nous amener à questionner la place accordée aux transports dans ces processus. Nous pensons en effet que ces derniers jouent un rôle important afin d'incarner « l'unité » du nouvel ensemble.

A défaut de pouvoir proposer un référencement exhaustif de toutes les formes de fusion, d'intégration et d'union qui ont traversé l'histoire des constructions territoriales humaines, seuls des cas contemporains (XIX^e-XXI^e siècles) et emblématiques seront abordés à travers la littérature historique réunie sur ce sujet. Les cas de fusions régionales sont relativement rares (Finlande, Russie, Pologne ou Maroc) et peu étudiés ou, du moins, pas dans une langue qui nous était accessible. Nous avons donc élargi notre panel à la question des collectivités territoriales, ce qui a permis d'inclure les fusions communales qui sont plus répandues et ont fait l'objet d'une littérature scientifique importante (notamment dans les cas français, italiens, allemands mais aussi japonais). Toutefois, ces différentes collectivités n'avaient pas forcément de compétences en matière de transports ou plus largement d'infrastructures. Il est donc apparu également nécessaire d'aborder cette question dans un contexte supranational. Quatre cas se rapprochant d'une forme de fusion supranationale ont été retenus : l'unification allemande, le *risorgimento* italien, la République Arabe Unie et la réunification allemande. Ces exemples permettent ainsi d'investir pleinement le rôle joué par les transports dans les recompositions post-fusionnelles.

2.1. Approches supranationales

Dans le *Dictionnaire de la géographie*¹, l'Etat est défini comme « l'autorité souveraine s'exerçant sur un territoire national », « une notion juridique et abstraite inscrite dans la longue durée »². Trois modes de formation des Etats y sont décrits : les Etats-nations, les Etats-fusion et les Etats-scission. Sont considérés comme des Etats-fusion, l'Allemagne et l'Italie issues de l'unification de plusieurs entités au XIX^e siècle³. Ces exemples, qui se rapprochent plutôt de processus d'intégration, seront les premiers abordés. Ceux qui s'apparentent davantage à des fusions délibérées telles que définies précédemment (Réunifications allemande ; République Arabe Unie) feront l'objet d'un second développement.

2.1.1 Les unifications territoriales, des Etats-fusions ?

A première vue, les créations de l'Allemagne et de l'Italie modernes apparaissent bien comme un rapprochement entre plusieurs entités territoriales qui disparaissent pour laisser place à une entité nouvelle. Néanmoins, elles peuvent être également appréhendées comme des formes d'intégration réalisées autour d'une entité dominante, la Prusse d'un côté, le royaume de Piémont-Sardaigne de l'autre.

Dans le cas de l'Italie⁴, Victor-Emmanuel, roi de Piémont-Sardaigne, et son premier ministre Cavour réalisent l'unité en intégrant successivement la Lombardie (1859) et les Etats d'Italie du Nord (1860). Si chaque « annexion » est validée par un plébiscite, il n'en demeure pas moins qu'un processus de conquête face à des Etats constitués est également à l'œuvre dans la poursuite du mouvement. C'est le cas avec la soumission des Etats Pontificaux et du Royaume des Deux-Siciles. Victor-Emmanuel est ainsi proclamé roi d'Italie dès 1861. Le siège du pouvoir reste à Turin et fait l'objet d'une importante politique de centralisation jusqu'à l'annexion romaine de 1870 et le choix de Rome comme capitale en 1871, ce qui marque la fin du processus d'unification. Les élites piémontaises s'imposent de façon hégémonique au niveau

¹ Baud P., Bourgeat S., Bras C., 2008, *Dictionnaire de géographie*, Hatier, 608p

² *Ibid.*, p. 196

³ Le *Dictionnaire de géographie* cite également le cas de la Yougoslavie d'abord appelé Royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

⁴ Carpentier J., Lebrun F. (dir.), 2003, *Histoire de l'Europe*, Editions du Seuil, 625p ; Milza P., 2013, *Histoire de l'Italie : des origines à nos jours*, Pluriel, 1098p ; Brice C., 2002, *Histoire de l'Italie*, Editions Perrin, 483p

politique, au sein du jeune Parlement, au niveau administratif, dans la haute fonction publique, mais aussi au niveau économique, à travers les concessions ferroviaires accordées dans le sud de la péninsule aux Piémontais.

L'unification s'effectua dans le mécontentement et souvent dans la violence. Il faut dire que le parti piémontais voyait dans l'Italie une conquête qui devait d'abord servir les intérêts turinois.¹

Il eût fallu que la classe politique piémontaise se montrât moins empressée d'affirmer son hégémonie, de considérer les territoires annexés autrement que comme une conquête.²

On retrouve bien ici l'évocation sans ambiguïté d'un processus d'annexion, de « conquête ». Pierre Milza affirme plus loin que le *Mezzogiorno* est traité en « pays conquis et occupé »³, ce qui provoque des phénomènes de terreur et de contre-terreur sous forme de brigandages et de répression piémontaise. Au vu de ces éléments, le *Risorgimento* italien apparaît dans un premier temps comme un processus d'absorption et non de fusion avec une forme d'hégémonie du Piémont.

Comme l'a montré Félix Adisson dans sa thèse soutenue en 2015⁴, le réseau ferré a constitué un moyen privilégié d'intégration des villes au territoire national au moment du *Risorgimento*. Cavour en fait un élément indispensable pour parvenir à l'autonomie politique. Le *Mezzogiorno* est ainsi rattaché en quelques mois au reste de la péninsule afin de répondre à des enjeux avant tout politiques.

Le Risorgimento fait ensuite du chemin de fer l'un des principaux axes d'une politique d'équipement infrastructurel de la péninsule, envisagée comme un moyen de construire à la fois la nation et l'Etat italien.⁵

Le cas de l'unification allemande reprend des procédés très proches. L'ouvrage de Serge Berstein et de Pierre Milza⁶, qui s'ouvre sur les grandes étapes de l'Unité allemande, établit le parallèle suivant :

De même qu'en Italie l'Unité s'est faite sous l'égide du Piémont et pour le plus grand profit de la monarchie de Savoie, la fondation du Reich marque, avec le triomphe des Hohenzollern, les débuts d'une prussianisation dont les effets seront longtemps ressentis.⁷

¹ Brice C., 2002, *op. cit.*

² Milza P., 2013., p. 715

³ *Ibid.*, p. 717

⁴ Adisson F., 2015, *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'Etat : politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*, Thèse, Ecole des Ponts ParisTech, sous la direction de Coutard O. et Pucci P., 593p

⁵ *Ibid.*

⁶ Berstein S., Milza P., 2014, *L'Allemagne de 1870 à nos jours*, Armand Colin, 384p

⁷ *Ibid.*, p. 3

Bismarck, qui devient premier ministre du roi de Prusse Guillaume 1^{er} en 1862, est l'homme fort de l'unification allemande¹. Il souhaite la réaliser par la force, autour de la Prusse et de la dynastie des Hohenzollern. L'armée est l'outil principal pour réaliser l'unité. Néanmoins, le rapprochement des Etats allemands est également le fruit d'un processus d'intégration économique, plus précoce, autour de l'union douanière prussienne : le *Zollverein*².

La victoire de la Prusse face à l'Autriche en 1866 à Sadowa permet d'écarter la principale force capable de s'opposer à cet impérialisme prussien. Elle est suivie en 1867 par l'annexion des petits Etats du centre. On peut alors considérer qu'on observe en Allemagne un double processus d'intégration territoriale par annexions prussiennes et d'union territoriale à travers la constitution de la confédération d'Allemagne du Nord de 1867³. L'empire n'est proclamé qu'en 1871, après la victoire contre la France qui a permis à Bismarck de profiter de l'élan patriotique allemand pour approfondir son unité. Elle intègre les Etats du sud. Ses bases restent proches de la constitution de 1867. En effet, le Reich n'est pas encore unifié, il est composé de 25 Etats et de trois villes libres. Il s'agit encore d'une union qui délègue les questions économiques, de politique étrangère et de défense. Sur ces questions-là, la prépondérance de la Prusse est certaine à travers la classe dirigeante des *Junkers*. Entre 1871 et 1875, Bismarck prend plusieurs mesures qui permettent d'approfondir l'union de l'empire : les armées sont regroupées par la loi militaire de 1871⁴, l'unité monétaire est réalisée en 1873 et, la même année, est créé un Office des chemins de fer capable d'opérer dans tout l'empire. En 1875 est créée la Reichbank qui a le monopole de l'émission des billets. Le rôle du chemin de fer dans le processus d'unification allemande est également déterminant. Anne Deffarges⁵ montre ainsi que dès 1850 l'association allemande des ingénieurs ferroviaires officialise l'écartement anglais, ce qui permet de réduire le morcellement des lignes⁶.

¹ Carpentier J., Lebrun F., 2003, *op. cit.*

² La Prusse unifie d'abord son propre régime douanier. Elle passe ensuite des accords bilatéraux avec les autres Etats si bien que dès 1833, le *Zollverein* compte 25 Etats. L'Autriche en est exclue.

³ Elle est composée de vingt-et-un Etats et de trois villes libres. La constitution prévoit l'élection d'un parlement, le Reichstag. La Prusse occupe une place dominante puisqu'elle dispose d'un droit de veto au conseil fédéral et que le roi de Prusse, président du conseil et de la confédération, nomme le chancelier. L'Etat fédéral reste faible, il lui manque notamment le pouvoir de perception directe de l'impôt

⁴ A l'exception des Etats catholiques du sud

⁵ Deffarges A., 2011, « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, territoires et sociétés*, Editions Picard, pp. 175-186

⁶ La citation de Goethe utilisée en épigraphe de ce chapitre illustre par ailleurs la force de cette croyance en l'effet unificateur de l'extension des réseaux de transports.

L'exemple allemand constitue une deuxième mise à l'épreuve du modèle théorique. On peut en effet se demander si, dans ces modalités, la forme impériale se rapproche d'une fusion, d'une union ou d'une intégration. Un événement particulier permet-il de faire basculer cet ensemble d'une catégorie à une autre ? L'unification allemande telle qu'elle s'opère jusqu'à la création de l'Empire relève de processus de fusions délibérées. La carte des Etats allemands est ainsi simplifiée à la suite de l'occupation napoléonienne, ces derniers passent alors de 350 entités à 39. S'ensuit une phase d'intégration par annexions au profit de la Prusse et finalement la mise en place d'une union. Dans la mesure où les Etats demeurent et constituent encore le cœur du pouvoir et malgré la création d'un nouvel ensemble, il semble en effet plus approprié de parler d'union. La suite de la construction politique de l'Etat allemand n'est pas sans poser de nouvelles difficultés : la création de la république de Weimar en 1919, qui renforce très nettement le pouvoir fédéral¹, marque-t-elle le passage d'une union à une fusion ? Ou est-ce la loi de reconstitution du Reich de 1934, par laquelle Hitler transfère les pouvoirs souverains des Länder et dissout le Reichsrat, qui permet ce changement de catégorie ? Ici c'est donc la question du fédéralisme qui est posée², question que ce chapitre n'a pas l'ambition de résoudre.

Ces différents exemples paraissent remettre en question l'existence d'Etats-fusion en tant que fusion territoriale à part entière. L'Italie comme l'Allemagne dissimulent en réalité des formes d'annexion ou d'union. Elles s'en distinguent cependant par le degré plus ou moins important d'assentiment des entités intégrées qui repose sur l'existence d'un sentiment national (Italie, Allemagne)³. Le chemin de fer a à chaque fois fait l'objet d'investissements prioritaires afin de relier les différentes parties du territoire. Ce rôle joué par le chemin de fer dans l'affirmation des Etats-Nations au XIX^e siècle est généralisable à la plupart des pays industrialisés et notamment à la France⁴.

¹ L'Allemagne devient une république, le pouvoir fédéral décide sur les plans militaires, diplomatiques, économiques et financiers. Il perçoit la plupart des impôts et le droit fédéral l'emporte sur celui des Etats.

² Roger Brunet dans les *Mots de la géographie* rattache les formes fédérales à des « fusions délibérées »

³ Les cas de la Yougoslavie et des Emirats Arabes Unis auraient également pu constituer des terrains d'investigation intéressants. Il semble dans ces cas-là que ce soit une contrainte géopolitique supérieure qui ait conduit au rapprochement.

⁴ Adisson F., 2015, *op. cit.*

2.1.2 Des fusions à la recherche de l'unité perdue

Il existe des cas de constructions étatiques relevant *a priori* d'une véritable fusion *délibérée* et entraînant donc la disparition des entités précédentes. Les exemples sont toutefois assez rares dans l'histoire moderne. On développera deux cas d'études : celui de l'éphémère République Arabe Unie (RAU) de 1958 à 1961 et celui de la réunification allemande en 1990.

La République Arabe Unie (1^{er} février 1958 – 28 septembre 1961) constitue un exemple original de fusion dans la mesure où elle ne repose pas sur une continuité territoriale. Deux ans après la crise de Suez, marquant le retrait des puissances coloniales que sont la France et le Royaume-Uni de la scène moyen-orientale et conduisant le général Nasser à la tête de l'Égypte, l'espoir de donner corps à l'unité du monde arabe n'a jamais semblé aussi proche. Suite à l'initiative du parti Baas syrien, la Syrie et l'Égypte de Nasser forment une seule et même république à l'issue d'un référendum¹. La capitale se situe au Caire et le nouveau dirigeant en est le charismatique général Nasser. Ce rapprochement est vu comme la première étape vers la création d'un état arabe unique. Ces choix fondateurs portent déjà le risque que la forme de l'absorption l'emporte, d'autant plus que Nasser refuse le fonctionnement fédéraliste. C'est pourtant dans une volonté de « processus fusionnel » que s'engagent les premières réformes : un parti unique est créé et le Baas syrien doit se dissoudre, une administration commune se met en place, des échanges de militaires, de fonctionnaires et de civils ont lieu ; enfin, une tentative d'intégration économique commune s'applique à travers des nationalisations et une réforme agraire. Néanmoins, les déséquilibres entre les deux entités prennent le dessus, notamment quand Nasser transfère l'assemblée provinciale du Nord au Caire en 1960. Des égyptiens monopolisent les postes clés. Henri Laurens évoque un « sentiment d'aliénation »² alors que George Corm parle « d'hégémonie égyptienne »³ sur la Syrie. Finalement, le mécontentement des élites économiques syriennes dépossédées de leur terre et l'hostilité des dirigeants du Baas et du peuple pour qui les mesures sociales tardent à faire leur effet, font que le coup d'état des officiers du Baas en 1961 à Damas marque la fin de la république. Ainsi, une véritable fusion territoriale aboutissant sur un processus fusionnel a finalement rapidement évolué vers une forme d'absorption exacerbée qui provoquera la fin de cette expérience originale. L'absence de

¹ Louis F., 2016, *Incertain Orient, le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Presses Universitaires de France, 424p ; Vivier N., *Le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Bréal, 2016

² Cité par *Ibid.*

³ Cité par *Ibid.*

continuité territoriale et ainsi l'impossibilité d'incarner cette fusion par des infrastructures de transports aurait pu constituer un élément qui a précipité cet échec.

Comme la RAU, la réunification de l'Allemagne est un moyen de concrétiser les espoirs de retour à une unité perdue. Néanmoins, les facteurs de cohésion y sont bien plus importants, notamment du fait d'une réelle continuité territoriale, d'un sentiment national qui s'appuie sur l'existence d'une entité territoriale antérieure à l'existence récente et sur le choix d'une capitale, Berlin, elle-même partagée et dont une partie est enclavée dans la République Démocratique Allemande (RDA). Comme l'a souligné le dictionnaire *Les Mots de la géographie*¹, cette fusion peut aussi apparaître comme une forme d'absorption de l'Allemagne de l'Est par l'Allemagne de l'Ouest. Cela est confirmé par l'ouvrage de Serge Berstein et de Pierre Milza² :

Derrière la fiction d'une collaboration entre les gouvernements d'Allemagne de l'Est et de l'Ouest, le seul véritable maître d'œuvre du processus est le chancelier Kohl.³

Telle qu'elle s'est réalisée, la réunification n'est rien d'autre qu'une absorption par la République fédérale de l'ex-République démocratique, avec l'accord, largement manifesté par l'élection, de la population allemande tout entière.⁴

Si les modalités du processus sont dominées par la personnalité du chancelier Kohl, le fait que les entités précédentes disparaissent au profit d'une nouvelle fait bien de la réunification allemande une fusion territoriale. En revanche, les conséquences de cette fusion font également apparaître des relations asymétriques pouvant relever d'une forme d'absorption. L'Allemagne de l'Est s'aligne ainsi sur l'Allemagne de l'Ouest sur des enjeux économiques, politiques et sociaux essentiels comme le choix du mark de la République Fédérale Allemande (RFA) du point de vue monétaire, le choix de représentants politiques de l'Ouest⁵, celui du maintien d'une structure fédérale et enfin par le choix d'un alignement géopolitique à l'Ouest en restant dans l'OTAN plutôt qu'en optant pour la neutralité⁶. Sur le plan économique et social, la réunification révèle les fragilités de l'ex-RDA, qui connaît durant les années suivant la chute du mur de Berlin une forte augmentation du taux de chômage accompagnée d'importantes

¹ Brunet R., *op cit*

² Berstein S., Milza P., 2014, *op. cit.*

³ *Ibid.*, p. 278

⁴ *Ibid.*, p. 282

⁵ Le parti chrétien-démocrate du chancelier Kohl l'emporte avec 55% des voix suite aux élections post-réunification.

⁶ Ce choix est imposé par Kohl malgré la volonté de Modrow et de Gorbatchev d'un statut de neutralité entre l'Otan et le pacte de Varsovie

difficultés démographiques. Des auteurs ont ainsi parlé d'une forme de « mezzogiornisation » de l'Est¹.

Cette réunification a été suivie par la mise en place du projet « Unité Allemande », plan d'investissement dans les infrastructures de 414 milliards de Deutsch Mark. 47% de cette somme est allouée au réseau ferré. Ce plan prévoit la réouverture de sections fermées lors de la séparation et la construction d'une ligne à grande vitesse entre Hanovre et Berlin. Néanmoins, Etienne Auphan et Konrad Schliepake² notent que parmi les 39 sections fermées lors de la séparation, seules cinq sont réouvertes, et que les taux de réalisation des projets routiers sont finalement supérieurs à ceux du ferroviaire. Il ne s'agit donc pas d'un retour à la situation antérieure mais plutôt « d'une légère adaptation à de nouveaux besoins »³. Il n'en demeure pas moins que les transports ferroviaires ont constitué, encore à la fin du XXe siècle, un outil important pour incarner la réunification et la mise en place d'un processus fusionnel.

Ces exemples montrent que des formes de fusions territoriales peuvent exister à l'échelle nationale mais que celles-ci reposent avant tout sur des questions identitaires, à travers la recherche d'une unité perdue. Ils soulignent également que les conséquences d'une fusion se traduisent par des formes d'absorption qui se font en faveur de l'entité la plus puissante sur les plans démographique, politique et économique.

On relève pour chaque exemple l'importance donnée aux infrastructures de transports pour incarner matériellement la fusion territoriale et symboliser la mise en place d'un processus fusionnel national. Dans son habilitation à diriger des recherches, Antoine Beyer⁴ a étudié le rôle déterminant joué par les transports pour parvenir à une unité territoriale. Il relève ainsi que ces infrastructures suivent, bien plus qu'elles ne précèdent, les unités politiques, et il souligne leur faiblesse dans le processus de construction européenne. Ce rôle des infrastructures de transports, en particulier ferroviaires, serait en grande partie lié à l'imaginaire qu'elles suscitent :

Les projections cartographiques des infrastructures à réaliser ou la réinterprétation des infrastructures existantes participent alors pleinement d'une construction de l'espace

¹ Bonnet-Pineau E., Vanderमotten C., 2016, « Les découpages territoriaux en Europe », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14524>

² Auphan E., Schliepake K., 2001, « La recomposition du réseau ferré allemand à la suite de la réunification », *Revue géographique de l'Est*, n°41, 18p

³ *Ibid.*

⁴ Beyer A., 2016, *La construction d'un espace européen des transports. Du principe de souveraineté nationale aux modalités de son dépassement*, Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie, Université Paris IV Sorbonne, 322p

politique à la fois effectif et symbolique. L'emblème que constitue le réseau ou l'ouvrage d'art n'en n'est ici pas moins structurant. La construction d'un espace politique passe largement par le symbolique. Le caractère tangible des infrastructures et surtout des ouvrages d'art est investi pour mettre en scène cette double caractéristique, réelle et imaginaire, de faire territoire¹.

On retrouve dans ces valeurs d'intégration économiques et sociétales accordées au système de transport une forme de « techno-messianisme » caractéristique de la pensée saint-simonienne². Les exemples mobilisés appellent cependant à la prudence tant les trajectoires qui suivent une fusion délibérée apparaissent complexes et mouvantes selon l'échelle temporelle retenue. Ces constats établis à partir de raisonnements à des échelles nationales posent toutefois la question de leur comparaison avec les rapprochements territoriaux à une échelle infranationale.

2.2. Approches infranationales

Les fusions qui ont lieu dans le cadre étatique sont d'une nature différente et cela pour plusieurs raisons. Elles sont pour la plupart impulsées par l'Etat lui-même dans le cadre d'un programme de réformes de fonctionnement. Il s'agit donc de décisions extérieures aux entités et « descendantes » ou *top down* alors que les fusions supranationales sont pour la plupart impulsées par les entités elles-mêmes ou par les aspirations de leur peuple dans une logique *bottom up*. Les logiques identitaires ou prédatrices sont donc secondaires dans le cadre infra-étatique. S'y substituent souvent des préoccupations économiques, financières et managériales.

Le choix a été fait de distinguer à nouveau deux échelles de fusions : celle des communes et celle des régions. Pour ce faire, un corpus de références scientifiques variées a été regroupé parmi lequel deux numéros de revue consacrés à ces questions : le volume 162 de la *Revue française d'administration publique* publié en 2017 sous le titre « Communes nouvelles : une révolution territoriale silencieuse ? »³ et le volume 35 de la revue de géographie *Echogéo* paru en ligne en 2016 et intitulé « Les découpages territoriaux en Europe »⁴. Ce changement d'échelle fait en effet entrer la notion de fusion territoriale dans le champ plus large des découpages territoriaux.

¹ *Ibid.*, p. 287

² Dugot P., 2009, « L'identité méditerranéenne par les transports. Le « Système de la Méditerranée » ou l'illusion du réseau de transport comme vecteur d'un développement pacifique » in Fumey G., Varlet J., Zembri P. (dir.), *Mobilités contemporaines : approches géoculturelles des transports*, Ellipses, pp. 53-61

³ « Communes nouvelles : une révolution territoriale silencieuse ? », 2017, *Revue française d'administration publique*, n°162

⁴ « Les découpages territoriaux en Europe », 2016, *Echogéo*, n°35, en ligne, consulté le 29 janvier 2018, <http://journals.openedition.org/echogeo/14524>

2.2.1 Les fusions à l'échelle locale

Comme dans les développements précédents, la démarche retenue consiste à partir de cas concrets dont la diversité doit nous permettre d'établir un panorama représentatif duquel il sera possible par la suite de souligner les éléments récurrents.

Les fusions communales : exemples français, italiens et allemands

Les communes françaises sont nées de la Révolution Française et leurs limites ont été, pour une grande partie, calquées sur celles des paroisses. Elles constituent ainsi le maillage le plus fin de l'administration territoriale. Ce modèle a été repris par la plupart des pays européens dès le XIX^e siècle. Les communes constituent donc des entités territoriales anciennes dont la symbolique est très forte¹. Elles sont valorisées au point d'en faire un élément du mythe républicain qui puise dans leur fonction de laboratoire démocratique, leur ancienneté et une conception du pouvoir local qui rejette l'idée d'optimum dimensionnel. Cette vision peut expliquer en partie les difficultés qu'ont connues les projets de fusions communales en France alors qu'ailleurs en Europe ces fusions s'imposent plus facilement. Avec des communes particulièrement nombreuses et à la population moyenne faible, la France constitue un cas extrême dans l'Union Européenne. Avec 1770 habitants en moyenne par commune, elle est avant-dernière du classement, devant la République Tchèque (1680) et loin derrière le Royaume-Uni et ses 152 680 habitants par commune².

La nécessité d'un rapprochement communal pour rendre l'action publique plus efficace apparaît dès la fin du XIX^e siècle. Afin de mieux gérer certaines problématiques de proximité qui nécessitent une masse critique suffisante, des formes de coopérations intercommunales se mettent en place comme les « ententes communales » dès 1884, les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) en 1890 et les syndicats communaux à vocations multiples (SIVOM)³. Malgré ces formes « d'unions » communales, les structures locales sont encore perçues comme inadaptées⁴. Suivant l'exemple de nombreux pays européens⁵, le gouvernement

¹ Alexis de Tocqueville déclarait ainsi que « la commune est à la démocratie, ce que l'école est à la science » : De Tocqueville A., 1848, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, p. 94

² Dexia-CCR, « Finances publiques territoriales dans l'Union Européenne », rapport, 2012, 36p

³ Tellier T., 2017, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : loi Marcellin de 1971 et la fusion des communes », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 253-266

⁴ Pasquier R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre européanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 239-252

⁵ Nous avons constitué une liste à partir de la littérature rencontrée sur le sujet : Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Finlande, Grande-Bretagne, Grèce, Islande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse

français souhaite encourager la fusion de communes à travers la loi Marcellin votée en 1971. Cette loi distingue deux cas de figure : une forme de fusion à part entière et une autre qui confère aux communes absorbées le statut de « commune associée » et le maintien d'une mairie annexe.

Les objectifs annoncés de ces fusions sont de renforcer les communes et de réduire ainsi les dépenses publiques. Néanmoins, à l'issue des référendums locaux réalisés entre 1971 et 1977¹, et malgré l'adhésion de 75% des Français, la réforme est un échec avec 5000 opérations envisagées pour seulement 838 effectuées. Face aux oppositions des élus locaux, c'est donc la forme de l'intercommunalité qui s'est peu à peu imposée. On retrouve ici une caractéristique propre aux pays d'Europe du Sud qui auraient tendance à privilégier la forme de l'intercommunalité à celle de la fusion². Pourtant, des formes de fusions communales vont renaître en France avec la loi Pélissard du 15 mars 2015. Cette question restait toutefois vive dans les années 2000 puisqu'un colloque avait été organisé à Paris en 2006 dans le but de comparer la réforme de la fusion communale japonaise au modèle intercommunal promu en France. La réforme nipponne qui venait d'avoir lieu avait également pour objectif de « rationaliser » les dépenses publiques et l'organisation des services locaux dans un contexte de dénatalité et de vieillissement³. Si le mouvement reste modeste, il permet de faire passer le nombre de communes sous la barre symbolique des 36 000 unités. Basées sur le volontariat, elles ont été encouragées par de nouvelles incitations financières et par un nouveau changement de la taille des intercommunalités⁴.

Gwenaël Leblong-Masclét a réalisé des entretiens auprès d'acteurs ayant participé à la mise en place de communes nouvelles en Bretagne⁵. Les motivations mentionnées sont la volonté de renforcer « l'agir public », les difficultés rencontrées dans la constitution des équipes municipales et le besoin de nouvelles ressources. La volonté des maires y est décisive. Les équilibres entre les communes fusionnées sont ensuite réglés par une charte de fonctionnement

¹ Tellier T., 2017, *op. cit.*

² Norton A., 1994, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar Publishing, 576p

³ Colloque « Les modèles français et japonais du regroupement intercommunal », 23 février 2006, palais du Luxembourg, en ligne, consulté le 15/06/2019, https://www.senat.fr/colloques/franco_japonais_collectivites/franco_japonais_collectivites_mono.html#toc76

⁴ Pasquier R., 2017, *op. cit.*

⁵ Leblong-Masclét G., *et al.*, 2017, « « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet ! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 307-312

et par le maintien d'une mairie déléguée. La fusion est ainsi vue comme une opportunité pour enclencher de nouvelles dynamiques et pour augmenter les capacités d'action au sein de la communauté d'agglomération. Romain Pasquier¹ insiste quant à lui sur le rôle de l'Union Européenne qui impose une contrainte financière forte aux Etats qui les répercutent sur leurs collectivités. Ainsi, la suppression de la taxe professionnelle et la mise en place du « pacte de responsabilité » ont encouragé la fusion de communes, rurales comme périurbaines, sur la base du volontariat, et dans le souci de capter de nouvelles ressources financières.

On retrouve des motivations proches dans d'autres pays européens. L'Italie, qui compte pourtant un nombre de communes beaucoup moins important qu'en France, a aussi mené une politique d'incitation à la fusion communale dans les années 1990². Contrairement à la France, et comme cela se retrouve en Allemagne, c'est l'échelon régional qui a la charge de mener à bien ces fusions. Elles se font également au nom de la réduction des coûts et de l'efficacité de l'action publique. Comme en France, l'approche *top down* s'est soldée par un échec lié à la persistance de l'esprit de clocher et à l'expression d'identités locales fortes dans le cadre de référendums que la loi rendait incontournables. Conformément au modèle sud-européen, ce sont bien les formes de coopération qui s'imposent. Quatre formes distinctes existent ainsi en Italie ! La loi Delrio de 2014 tente de relancer le processus en s'appuyant sur des incitations financières plus importantes. Elle a permis quelques avancées même si elles restent modestes. Il est également à noter qu'en cas de fusion, la commune ne disparaît pas totalement, un statut de « municipale » étant prévu sur les anciens périmètres communaux.

Du fait de son organisation fédérale et de sa réunification, l'Allemagne présente à elle seule une grande diversité de modalités de rapprochements communaux. L'article d'Hellmut Wollmann permet d'en faire une synthèse éclairante³. Les premières réformes ont lieu dans les années 1960 en R.F.A. et sont marquées par la force du *Zeitgeist*, esprit rationaliste et planificateur. Chaque Land peut mettre en place des formes différenciées de rapprochements de communes. Hellmut Wollmann observe ainsi deux modèles. Les grands Länder urbanisés du Hesse et de Rhénanie-du-Nord-Westphalie privilégient les fusions à grandes échelles et

¹ Pasquier R., 2017, *op. cit.*

² Vandelli L., 2017, « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et communications », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 327-338

³ Wollmann H., 2017, « Les réformes du système local dans les Länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalités », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 313-326

réduisent le nombre de communes de 82%. Les autres Länder optent pour des formes plus souples basées sur le volontariat, et la réduction des communes y oscille entre 20% et 70%. La Rhénanie-Palatinat conçoit une forme intermédiaire de « commune fédérée » avec un fonctionnement à deux niveaux.

La réunification entraîne une application de ces principes à l'Est. Si les arrondissements sont facilement modifiés, la forme intercommunale est d'abord privilégiée pour les communes. Cependant, à la fin des années 2000, le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie et la Thuringe tentent d'imposer de nouvelles fusions pour faire face à des difficultés démographiques et financières. Des oppositions importantes de la part des citoyens et des élus locaux se mettent en place. Ils réclament des référendums et saisissent les cours constitutionnelles des Länder. Ces dernières tranchent en faveur du *statu quo*, comme ce fut le cas en Mecklembourg-Poméranie en 2007. Si les défenseurs des communes mobilisent une rhétorique de la défense de la démocratie locale, les opposants révèlent souvent des formes d'égoïsme territorial et la volonté de ne pas partager les recettes fiscales. Certaines fusions ont ainsi été imposées comme celles autour de Leipzig et Dresde en Saxe du Nord. Elles devaient permettre à ces agglomérations de franchir le seuil des 500 000 habitants, seuil qui permet de recevoir des aides supplémentaires¹. On retrouve ici une conception allemande de l'aménagement du territoire où la théorie des lieux centraux est primordiale. Antoine Beyer² a analysé le cas de la fusion des villes de Villingen et de Schwenningen. Il montre qu'un statut administratif avantageux, celui d'*Oberzentrum*, a été décisif dans la volonté du Land de mener à bien cette fusion entre deux communes pourtant physiquement et culturellement éloignées³. Afin de matérialiser cette fusion, un nouveau quartier devait émerger pour créer une continuité urbaine entre les deux centres. Ce projet s'est toutefois traduit par un échec relatif et une forme de marginalisation.

Ces exemples permettent de souligner les principales motivations de ces fusions, à savoir l'adaptation des découpages aux réalités fonctionnelles et la recherche d'économies d'échelles. Les oppositions d'élus locaux et de citoyens ont toutefois constitué des difficultés importantes en mobilisant des arguments autour de l'identité territoriale et de la proximité. Si

¹ Florentin D., 2016, « Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes », *Echogéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14533>

² Beyer A., 2004, « Déplacer les frontières pour concevoir un centre. Le cas de la ville de Villingen-Schwenningen (RFA) », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n°81, pp. 487-497

³ Schenningen est industrielle, réformée et appartenait au Wurtemberg alors que Villingen, plus ancienne et catholique était rattachée au pays de Bade.

la plupart des communes n'ont pas de compétences en matière de transport, elles sont souvent en charge d'infrastructures dont la gestion optimale justifiait parfois ces regroupements. S'il reste anecdotique, l'exemple des communes allemandes permet également de souligner que la volonté des élus de « donner corps » peut se traduire par l'aménagement d'infrastructures devant incarner les nouveaux liens territoriaux. Il reste à présent à aborder l'échelon régional pour lequel les sources sont moins nombreuses.

2.2.2 Des fusions à l'échelle régionale

Par échelon régional sont retenues toutes les formes territoriales intermédiaires entre l'Etat et la commune. Les compétences et la taille de ces régions varie ainsi beaucoup selon les contextes nationaux. La tendance aux fusions régionales, à l'image de celle qui a eu lieu en France et qui fera l'objet du second chapitre, est assez répandue. En Europe, on peut mentionner les cas de la Pologne, de l'Italie, de la Finlande et de la Russie. Le Maroc et la Tunisie connaissent également ce type de réformes.

Des fusions impulsées par l'Union Européenne ?

La plupart des auteurs travaillant sur cette question s'accordent pour souligner le rôle normatif de l'Union Européenne dans la valorisation de l'échelon régional en Europe¹. Elle a contribué à diffuser un modèle d'organisation décentralisé autour de régions puissantes.

Malgré d'importantes différences en matière de ressources, institutionnelles comme financières, ce que Romain Pasquier synthétise dans la notion de « capacité politique »², on observe, sous la pression de Bruxelles, une forme « d'isomorphisme mimétique »³ qui pousse chaque Etat à faire converger les tailles et les compétences de l'échelon régional afin d'être en mesure de mieux capter les subsides européens. On retrouve ainsi de nombreuses réformes qui visent à réduire le nombre de régions d'un pays pour en faire des entités plus « puissantes ».

¹ Le Galès P., Lequesne C., 1997, *op. cit.* ; Paasi A., 2013, « Regional planning and mobilization of « region identity » : from bounded spaces to relational complexity », *Regional Studies*, n°47, ; Cole A., 2011, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Editions de la Découverte, 2011

² Pasquier R., 2004, *op.cit.*

³ DiMaggio P., Powell. W., 1983, « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organised fields », *American Sociological Review*, n°38, pp. 147-169

Cela a été le cas en Pologne avec le passage de 44 *voivodeship* à 16 dans le cadre de la candidature du pays dans l'Union Européenne¹. En Finlande aussi, le nombre de comtés est réduit à 6 en 1997. Comme le rapporte Anssi Paasi², ces fusions ont entraîné un débat important autour des questions d'identités régionales. La volonté de créer des régions de taille européenne a aussi été un moteur de la réforme française³.

L'Europe est à l'origine d'une deuxième contrainte dans le découpage territorial des Etats qui la composent. Celle-ci est d'ordre financière avec l'adoption du Pacte de Stabilité en 2012. La Commission Européenne peut ainsi formuler des recommandations budgétaires aux Etats membres qui entrent dans le cadre d'une « européanisation normative »⁴. Cela peut se traduire par une incitation à la réduction du nombre d'échelons. Ainsi, en Italie, les périmètres régionaux apparaissent relativement stables alors que l'échelon intermédiaire entre régions et communes, la province, a connu plusieurs formes de fusions. Pour Dominique Rivière, c'est d'ailleurs « parce que les régions sont plus fortes que les provinces que leurs périmètres sont stables »⁵. En 2012, plusieurs décrets cherchent ainsi à les fusionner pour leur faire atteindre un seuil minimum de 350 000 habitants. Ces discours de réforme, sont axés sur la compétitivité des territoires avec pour motivation première la baisse des dépenses publiques. Ainsi, « c'est l'adéquation de la taille des découpages aux contraintes technico-financières qui ressort des débats. »⁶

Fusions régionales dans le monde : une problématique identitaire ?

Ce désir de regrouper des régions pour les rendre plus compétitives peut aussi se doubler d'une volonté d'accroître le contrôle territorial de la part de l'Etat central, notamment dans des cas où celui-ci est autoritaire et craint l'action de minorités pouvant trouver dans les structures territoriales des ressources pour mener à bien leurs revendications. Ces enjeux sont présents aussi bien au Maroc où le redécoupage se veut « fonctionnaliste et pragmatique » et où les

¹ Kaczmarek T., 2016, « Administrative division of Poland : 25 years of experience during the systemic transformation », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14514>

² Paasi A., 2002, « Bounded spaces in the mobile world : deconstructing « regional identity » », *Journal of Economic and Social Geography*, n°93, pp. 137-148

³ Voir chapitre 2

⁴ Pasquier R., 2016, *op. cit.*

⁵ Rivière D., 2016, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14483>

⁶ *Ibid.*

identités et l'histoire sont appréhendées comme des « pesanteurs » et des « particularismes »¹, qu'en Tunisie où le nouveau pouvoir souhaite regrouper les 24 gouvernorats à moins de 8 au nom du développement régional et de la réduction des disparités régionales².

En 2005, la Russie encourage également la fusion des différentes entités territoriales qui la composent à travers une modification de la loi constitutionnelle sur la création de nouveaux sujets. Si les raisons officielles mentionnent l'amélioration des performances économiques et la recherche d'économies d'échelles, la volonté du Kremlin est aussi de renforcer le contrôle du territoire national par le centre. Les identités locales n'entrent d'ailleurs pas en ligne de compte³.

Les réalités régionales dans le monde ne se résument cependant pas à un processus général de fusion dans le cadre d'une compétition des territoires à l'échelle régionale, encouragée par la mondialisation et se faisant au détriment des logiques identitaires. L'Inde présente ainsi un exemple opposé où les dynamiques identitaires prennent le pas et entraînent un morcellement toujours plus important du pays. Récemment, des Etats ont été scindés en deux pour répondre aux revendications basées sur des critères tribaux, religieux ou linguistiques⁴. Le magazine *Outlook* imagine ainsi un scénario de balkanisation territoriale allant jusqu'à la constitution d'une Inde à 50 Etats en 2040 contre 29 actuellement.⁵ A une échelle plus réduite, l'exemple de l'Assam est emblématique de ce morcellement institutionnel qui caractérise l'Inde. De multiples enjeux identitaires en sont à l'origine et continuent d'opérer comme en témoignent les revendications autonomistes comme celle des Nagas.

Ces différents exemples offrent un panorama élargi de situations dont les comparaisons avec la fusion régionale française peuvent s'avérer féconde. On y retrouve notamment une tension entre des enjeux d'ordre économique et identitaire. Les articles consultés ne

¹ Zaireg R., 2015, « Maroc, une réforme territoriale bâtie contre l'identité régionale », *Orient XXI*, publié le 4 novembre 2015, en ligne, consulté le 30 janvier 2018, <https://orientxxi.info/magazine/maroc-une-reforme-territoriale-batie-contre-l-identite-regionale.1073>

² Grasland C., Baron M., Bennisr A., Brennetot A., De Ruffray S., Zanini C., 2015, « Réformes régionales en France et en Tunisie. Eléments théoriques et méthodologiques pour cerner les territoires perçus », *Maghreb-Machrek*, n°226, pp. 73-96

³ Dauce F., Gilles W., 2006, « Russie 2005. Reprise en main », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1053, pp. 6-32

⁴ Séparation de l'Haryana et du Punjab en 1966 ; de l'Uttar Pradesh et de l'Uttarakhand, du Jarkhand et du Bihar, du Chhattigarh et du Madhya Pradesh en 2000 ; du Telangana et du Punjab en 2014.

⁵ Dejouhanet L., « L'Inde puissance en construction », *La documentation photographique*, n° 8109, 2016, 63p ; Leclerc E., 2015, « Trajectoire d'Aaravati, la capitale du nouvel Andhra Pradesh (Inde) : chronique d'un choix de localisation », *Géocarrefour*, n°90, pp. 117-129

mentionnent en revanche pas la question des conséquences de ces réformes et la place que pourraient y occuper les infrastructures.

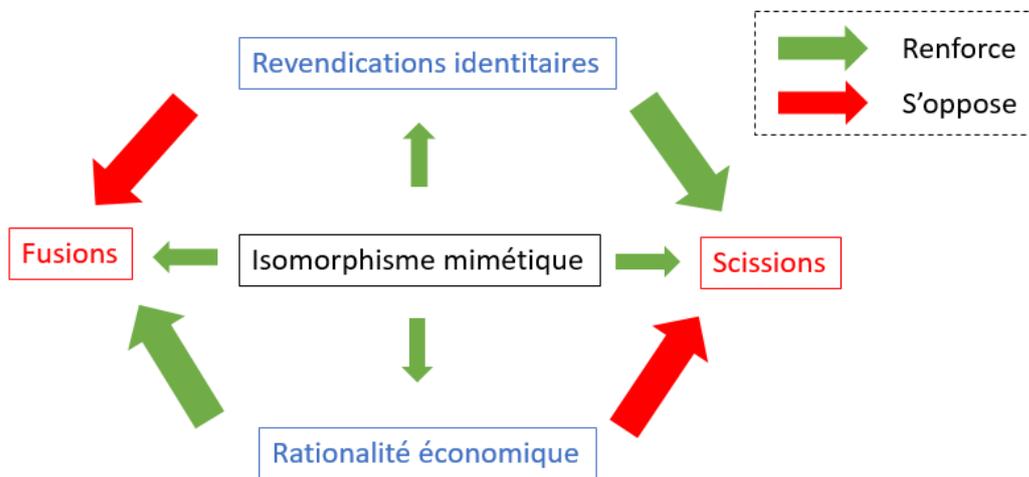


Figure 5 : Logiques à l'œuvre dans les processus de fusions et de scissions administratives
Source : auteur

2.3. Les enjeux de la fusion : une tension entre identité et rationalité économique

Selon l'échelle et selon les contextes locaux, on a donc pu constater que les fusions délibérées et leurs conséquences à l'intérieur d'un Etat sont d'une grande diversité. Néanmoins, on retrouve certains mécanismes à l'œuvre de façon récurrente. La rhétorique de la rationalité économique et financière est ainsi employée pour justifier les réformes liées à des redécoupages et des fusions territoriales. Au contraire, les logiques identitaires sont fréquemment mobilisées pour s'y opposer et, dans certains cas, aboutissent à des processus opposés de scissions territoriales. Enfin, selon les contextes locaux, les mécanismes « d'isomorphismes mimétiques » agissent comme catalyseurs dans l'un ou l'autre sens, en faveur des fusions dans le contexte européen et des scissions dans celui de l'Inde (Figure 5)¹.

¹ Ce schéma est une représentation des tendances générales que l'on observe. On peut toutefois rencontrer des processus qui pourraient remettre en cause cette analyse. Ainsi la fusion des deux départements corses s'inscrit bien dans une démarche identitaire. Néanmoins, les revendications nationalistes y étant prégnantes on peut considérer que cet exemple s'inscrit aussi dans une démarche supranationale où la dynamique identitaire produit plutôt de la fusion territoriale. L'échec du référendum alsacien sur cette question est un contre-exemple notable. Enfin, on peut également relever que les revendications identitaires peuvent cacher des motivations strictement politiques de préservation d'un pouvoir local, tout comme les revendications rationalistes peuvent masquer une volonté de renforcement du pouvoir central et de remise en cause des identités régionales.

Pour plusieurs auteurs, cette rhétorique de la rationalité économique s'inscrit dans une pensée dominante néo-libérale, dont les ressorts ont fait l'objet de plusieurs productions scientifiques.

2.3.1 Des réformes inspirées par un « mythe rationnel managérial »

Comme cela a été évoqué précédemment, le vocabulaire de la fusion appartient également au domaine du droit et concerne en particulier les « fusions de sociétés ». En effet, depuis plusieurs années, le secteur privé pratique le « *reengineering* »¹ dont la fusion de services est l'un des principaux ressorts. D'abord cantonné aux entreprises du secteur privé, le principe des fusions s'est peu à peu diffusé dans des administrations publiques comme le monde hospitalier.

Analysant les cas des hôpitaux et des centres de recherche en santé nord-américains, Martin Kitchener et Linda Gask mettent l'accent sur la construction, la diffusion et l'adoption de la fusion comme mythe rationnel managérial : une « NPM merger mania »².

Légitimées par des organismes de conseil ou des organisations internationales, ces recettes organisationnelles sont adoptées comme des « mythes », moins parce qu'elles sont intrinsèquement efficaces que par souci de conformité avec les standards dominants.³

La fusion s'impose ainsi comme un « mythe rationnel managérial » au sein même des administrations, et ce jusqu'à s'appliquer à l'organisation de l'Etat territorial, notamment dans le cadre de la REATE⁴ étudiée par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec⁵. Les deux auteurs montrent comment cette réforme s'est appuyée sur le rapport Pébereau, datant de 2005, qui souligne trois vertus des processus de fusion dont la première serait de permettre une rationalisation économique-budgétaire⁶. Ces réorganisations par fusion sont ainsi révélatrices d'une « seconde génération de réforme administrative » qui se développe à la fin des années 1990. Enfin, les auteurs soulignent plusieurs mécanismes qui semblent pouvoir s'appliquer à la

¹ Hammer M., Champy J. 1993, *Le reengineering*, Dunod, 247p

² Kitchener M., Gask L., « NPM Merger Mania ... », art cité ; Kitchener M., 2002, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields : The Case of Academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, n°23, pp. 391-420

³ Bezes P., Le Lidec P., 2016, « Politiques de la fusion : Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », *Revue française de science politique*, n°66, pp. 507-541

⁴ Cette Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat (RéATE) a été mise en place sous le mandat de Nicolas Sarkozy (2007-2012)

⁵ *Ibid.*

⁶ Les deux autres étant de permettre une meilleure coordination dans les prises de décision et une meilleure lisibilité vis-à-vis des usagers

fusion régionale française. Le premier est relatif à la stature des acteurs politiques et à l'importance des « marchandages » et des « jeux de pouvoir » dans le choix des formes organisationnelles retenues. Le second est en revanche lié aux conséquences de ces fusions puisqu'il en résulterait une « nouvelle hiérarchisation des priorités des politiques publiques », voire un « changement des priorités d'orientation »¹.

Bien qu'elles concernent l'administration territoriale, ces fusions n'incluent pas les périmètres des collectivités territoriales qui restent, elles, inchangées. La transposition dans ce domaine sera désormais abordée de manière théorique.

2.3.2 De l'application des modèles économiques aux réalités territoriales

Les travaux cherchant à établir une réflexion théorique sur les fusions territoriales sont peu nombreux. Les deux qui sont mobilisés ici ont des objectifs différents et s'inscrivent dans des champs scientifiques distincts.

Un premier rapport a été publié en 2003 : il s'agit d'un document réalisé dans le cadre du Comité de politique économique de l'OCDE² et intitulé « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales »³. Rédigé par une économiste et un haut-fonctionnaire du ministère des finances norvégien, il comporte une partie de quelques pages consacrée aux « fusions de collectivités territoriales ». Les auteurs se concentrent principalement sur les objectifs de ces fusions, leur mise en place et les difficultés rencontrées. On y retrouve avec force le « mythe rationnel managérial » puisque la principale vertu des fusions serait de faire des économies d'échelles. Elles doivent également permettre de réduire la duplication des tâches administratives et de compenser ainsi les disparités intrarégionales de revenus. L'échelon supérieur encourage souvent les processus de fusion par des avantages financiers. Parmi les difficultés relevées, on trouve les problèmes d'adaptation entre les réalités urbaines et rurales ainsi qu'une « vive résistance politique », soit parce que des équilibres de pouvoir sont remis en cause, soit parce que certaines collectivités sont hostiles à l'idée de partager leurs recettes fiscales.

¹ *Ibid.*

² Organisation de coopération et de développement économiques

³ Joumard I., Kongsrud M., 2003, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n°36, pp. 169-254

Cette approche reste succincte et opérationnelle. Le géographe Claude Raffestin s'est intéressé à cette question dans une publication relativement confidentielle¹. A partir de l'exemple d'un projet de fusion entre cantons suisses, il propose une approche théorique qui souligne la tension suscitée par les fusions. Les enjeux politiques et économiques y sont décisifs. L'Institut de Recherche sur l'Espace Construit est à l'origine de cette proposition de fusion des cantons suisses.

Le projet de fusion entre Vaud et Genève me semble partir du postulat discutable que «big is beautiful». C'est un postulat qui traîne dans les têtes néo-libérales fortement imprégnées de mondialisation et de globalisation. C'est aussi un postulat assez inévitable à une époque où il ne se passe pas de jour sans qu'on apprenne une nouvelle fusion ou un nouvel accord entre deux grandes entreprises. [...] Cela dit, si je ne conteste pas la nécessité de semblables opérations dans le monde économique, je suis nettement plus réservé en ce qui concerne des entités politiques comme les cantons².

L'auteur souligne bien un aspect que l'on présentait dans les différents exemples déjà mentionnés. C'est une logique managériale, dont l'objectif principal est la réduction de la dépense publique, qui est à l'œuvre et s'applique à l'organisation territoriale de nombreux Etats à partir de la fin des années 1990. Ce faisant, Claude Raffestin déconstruit un autre mythe, de nature géopolitique cette fois, qui voudrait que la puissance économique d'un territoire soit en lien avec son étendue territoriale. Pour l'auteur, ce sont plutôt les métropoles qui en sont détentrices. De plus, les fusions de territoires qui s'inscrivent dans le temps long posent d'autres difficultés en termes d'identité et de symbolique.

Les structures sont des dépôts de l'histoire, qui nous donnent nos identités quotidiennes. La symbolique, elle, ne se pliera pas aisément à ces fusions. On peut fusionner des territoires, mais on ne peut pas fusionner la symbolique qu'ils véhiculent. On peut créer les conditions qui créeront avec le temps l'envie d'une collaboration plus étroite qui, à terme, peut prendre la forme d'une fusion. Je veux dire que la solution intermédiaire est celle de la création d'infrastructures communes.³

Cette question des identités et de la symbolique des territoires dépend en grande partie des contextes territoriaux. Aussi, les cantons suisses apparaissent bien plus chargés symboliquement que les régions françaises. On peut également relever que Claude Raffestin voit dans les infrastructures communes un moyen d'établir des collaborations étroites entre territoires et en fait des éléments susceptibles de favoriser une fusion future.

¹ Raffestin C., 2000, « Les projets de fusion territoriale : entre politique et économie », *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie*, n°44, pp. 9-18

² *Ibid.*

³ Raffestin C., 2000, *op. cit.*

On constate donc que les fusions de collectivités au sein d'Etats territoriaux procèdent souvent d'une transposition d'un mythe managérial en vogue et que ce dernier fait l'objet de critiques, aussi bien sur la question de son efficacité réelle à réaliser des économies d'échelles que sur les enjeux politiques et identitaires qu'il soulève.

2.4. Confrontation au cadre théorique

Les différents exemples mobilisés vont à présent faire l'objet d'un classement à partir du cadre théorique établi précédemment, qu'il s'agisse des formes de rapprochements territoriaux ou des conséquences de la fusion en termes de recompositions territoriales. Les apports heuristiques de cette classification comme ses limites seront ainsi soulignés.

2.4.1 Classification des formes juridiques de rapprochement

Le tableau proposé synthétise le classement retenu à partir des cas mentionnés (Tableau 4). Le principe même de souveraineté¹ rend l'application de la notion de fusion difficile à l'échelle supranationale. A l'échelle nationale, ce sont les processus d'unification nationale comme ceux de l'Italie ou de l'Allemagne qui posent le plus de difficultés. En effet, la complexité de ces formes de rapprochement, qui s'inscrivent dans le temps long et passent par des stades très divers, posent la question de l'événement qui fait basculer ces territoires d'une catégorie à l'autre. Les formes d'États fédéraux comme les États-Unis sont également un défi pour notre approche. Dans la mesure où les États ont préexisté à la constitution de l'État fédéral, nous considérons qu'il s'agit d'une union, ce que la toponymie souligne également.

L'absence d'exemples dans la catégorie des intégrations intranationales peut se justifier aisément. Cette échelle est celle des découpages territoriaux, elle est dépendante des décisions qui se prennent au niveau d'un Etat ou d'une collectivité supérieure. Aussi, les formes d'intégration résultant de la domination d'une entité sur l'autre ne peuvent se produire du fait de cette régulation. Les marges de manœuvre dont disposent les collectivités se limitent à la mise en place de rapprochements ou d'unions. Les fusions, qu'elles soient imposées par le haut ou souhaitées par le bas, sont donc toujours dépendantes de la régulation d'entités « supérieures ».

¹ L'HDR d'Antoine Beyer permet d'apporter des éclairages sur la relation entre transports et souveraineté définie comme « une dimension spatiale propre à un territoire où s'exerce l'autorité d'un pouvoir politique éminent » (Beyer A., 2014, *op.cit.*, p. 16)

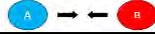
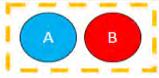
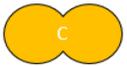
Echelle géographique	Supranationale	Nationale	Intranationale
Rapprochement 	Francophonie	Accords bilatéraux	Jumelages de communes
Union 	UE ; ASEAN ; ALENA	Etats-Unis ; Reich ; EAU	Intercommunalités ; SIVU ; SIVOM
Intégration 	Colonialisme, impérialisme	Risorgimento, unification allemande, annexions	
Fusion 		Réunification allemande, RAU	Communes nouvelles ; fusion régionale ;

Tableau 4 : Typologie des formes de rapprochements territoriaux

Source : auteur

Cette répartition est donc relative à la prise de décision à l'origine du rapprochement territorial. Dans les faits, une fusion apparente peut masquer des processus de domination d'une entité territoriale sur l'autre, tout comme un phénomène d'intégration peut se traduire progressivement par une certaine forme de fusion.

2.4.2 Juxtapositions, absorptions et processus fusionnels

Il est beaucoup plus difficile de faire entrer l'étude des conséquences des fusions territoriales dans de telles catégories. En effet, il s'agit avant tout de rapports de force qui s'établissent dans une échelle de temps très variable. C'est pourquoi nous évaluerons ces conséquences en termes de trajectoires.

Ces trajectoires sont caractérisées par un point d'origine, une direction et une vitesse. Ainsi, au moment de la fusion, les deux territoires rapprochés disposent de ressources souvent inégales. Ces ressources peuvent être de l'ordre de l'étendue territoriale, de la population, de l'économie, de leur réseau urbain (assimilable à des « *hard factors* ») mais aussi de l'ordre de leur représentation politique ou de leur symbolique (*soft factors*). Comme l'a souligné Claude Raffestin¹, ce dernier point est l'un de ceux qui pose le plus de difficultés lors de fusions dont la motivation première est d'ordre économique. Ainsi, le point d'origine peut être établi en comparant la puissance des deux entités fusionnées. Le choix d'une capitale est alors décisif. Il

¹ Raffestin C., 2000, *op. cit.*

peut renforcer le déséquilibre initial ou tenter de le remettre en question. La personne ou le groupe politique placé à la tête de la nouvelle entité est également un élément décisif¹. Ce point de départ peut donc être établi de façon relativement objective pour les territoires issus d'une même dynamique de fusion. Sa position est avant tout relative.

Une fois ce point d'origine établi, on peut observer l'évolution des facteurs susceptibles d'être modifiés comme la démographie, le réseau urbain, l'économie ainsi que des « changements de priorité d'orientations »². L'évolution des représentants politiques et leur origine territoriale sont un des points importants. Le processus fusionnel peut enfin se mesurer en matière d'évolution des flux. Si ces flux se renforcent, on peut y voir une forme d'intégration territoriale, sinon le maintien d'une juxtaposition territoriale. Si ces flux sont asymétriques, on peut parler d'absorption alors que s'ils ont tendance à s'équilibrer, c'est bien un processus fusionnel qui est à l'œuvre. Le point d'équilibre étant illusoire, c'est bien la trajectoire que l'on retient. La juxtaposition signifie que le rapport entre les deux entités n'évolue pas, il dépend donc du point d'origine.

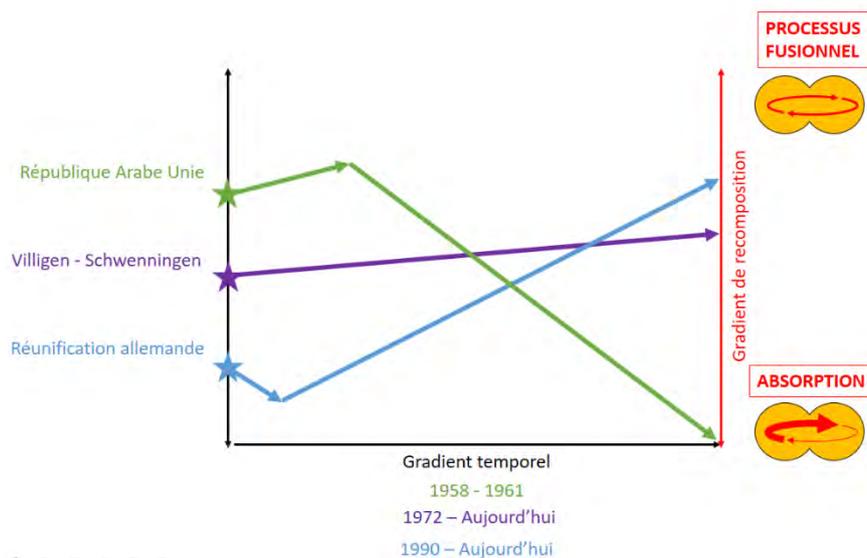


Figure 6 : Exemples de trajectoires post-fusionnelles
Source : auteur

Pour favoriser les échanges et les flux mais aussi pour leur symbolique et pour l'imaginaire qu'elles suscitent, les politiques d'infrastructure, notamment en matière de transport, sont souvent un outil privilégié pour incarner le rapprochement entre les différentes

¹ Comme pour la capitale et la répartition des directions, l'organigramme politique peut être plus ou moins équilibré.

² Bezes P., Le Lidec P., 2016, *op. cit.*

entités. Leur mise en place peut cependant entraîner un effet de drainage ou d'irrigation. La mise en contact du plus fort avec le plus faible peut accentuer les disparités ou mener à des échanges fructueux. Ainsi, dans les exemples qui nous intéressent, la création d'un nouveau quartier entre Villingen et Scwhenningen marque la volonté de favoriser un processus fusionnel mais son échec relatif montre que la logique de juxtaposition demeure. Dans le cas de la réunification allemande, la politique de transport, notamment ferroviaire, a été décisive pour donner corps au processus fusionnel¹ au XIX^e siècle et a été à nouveau mobilisée après la réunification.

A chaque fusion territoriale peut donc être associée une trajectoire qui tend vers une hybridation croissante ou une incapacité à penser la nouvelle entité en dehors de l'ancien découpage.

3. BILAN DU CHAPITRE

A l'issue de ce chapitre, nous avons proposé une définition de la notion de fusion qui permet de la distinguer des processus de fusion, d'union et de rapprochement. Il en ressort que cette notion, appliquée aux territoires, n'a pas fait l'objet d'une approche théorique bien qu'elle ne soit pas entièrement ignorée par les géographes. La distinction entre les modalités du processus de rapprochement des entités et les conséquences territoriales de ces rapprochements est un élément indispensable. Concernant les modalités de rapprochement, des formes de fusion délibérée, d'intégration délibérée et d'union ont été distinguées, notions dont l'usage est apparu souvent confus dans la littérature existante. Pour ce qui est des conséquences, une approche en termes de trajectoires nous a semblée plus pertinente. Elle se traduit d'un point de vue temporel sur un gradient allant de la juxtaposition à la recomposition et du point de vue des recompositions sur un autre gradient opposant un processus fusionnel et des formes d'absorption.

On constate également que les processus de fusion relèvent de quatre logiques distinctes dont la fréquence varie selon l'échelle d'observation :

- Une logique prédatrice : on l'observe principalement à l'échelle internationale, elles sont souvent des « annexions » déguisées et se traduisent par des formes d'absorption.

¹ Deffarges A., 2011, *op. cit.*

- Une logique managériale : on la rencontre principalement à l'échelle locale, elles reposent souvent sur l'espoir de réaliser des économies d'échelles et d'augmenter la compétitivité des territoires.
- Une logique identitaire : celles-ci sont observables à toutes les échelles. Néanmoins, à l'échelle nationale, elles sont plus souvent un moteur à la fusion territoriale alors qu'elles en sont un frein à l'échelle locale. C'est une notion qui peut être aussi mobilisée comme prétexte pour masquer des logiques défensives ou managériales.
- Une logique politique : cette dernière n'a toutefois pas pu faire l'objet d'importants développements. Elle relèverait d'une forme de canalisation de certaines contestations régionales.

Dans les cadres nationaux que nous avons étudiés, les transports ont presque toujours fait l'objet d'investissements importants visant à améliorer les relations au sein du nouveau territoire. A l'échelle infranationale, peu de données étaient disponibles sur le rôle des infrastructures.

Ce chapitre-préambule offre donc des éléments afin de replacer la fusion régionale française dans un contexte plus large, et invite à étudier la prise en compte des transports au moment de la fusion régionale. Le chapitre suivant sera ainsi consacré aux modalités qui ont conduit à cette fusion délibérée. Nous y retrouvons, à des degrés différents, la présence d'enjeux identitaires, politiques et économiques, ainsi que la présence de formes d'isomorphisme mimétique à l'échelle européenne et le mythe rationnel managérial.

Chapitre 2 : La fusion régionale en France et en Occitanie

[En Occitanie] la réforme rencontre à peu près tous les obstacles que l'on peut imaginer, avec dans certains domaines une intensité assez rarement atteinte ailleurs – Georges Roques¹

Dans cet extrait issu de son ouvrage *L'illusion régionale* paru au printemps 2019, le géographe montpelliérain Georges Roques justifie son choix de consacrer la seconde moitié de son livre à « la manière dont s'est passée la première étape de la réforme » en Occitanie. Dans cet ouvrage foisonnant rédigé dans une forme proche de l'essai, l'auteur évoque les innombrables difficultés que poserait la fusion du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Les sous-titres soulignant le manque de légitimité de cette union sont légion : « improbable union », « un choix conflictuel », « quand la diversité génère le mépris », « un mariage de raison », « des collectivités qui se tournent le dos », « une cruelle vérité », « des oppositions coûteuses », « concurrence sur fond de dissidences », « des déséquilibres nets » et « des héritages lourds à porter ».

Avant de revenir sur les fondements de cette fusion conflictuelle, il est utile de revenir sur le contexte même de la fusion régionale française et de le confronter au cadre théorique que nous avons défini dans le chapitre précédent. Qu'est-ce qui a « motivé » cette fusion ? Quels obstacles a-t-elle rencontrés ? La question des transports a-t-elle été prise en compte en amont de la décision ? Pourquoi a-t-elle suscité autant d'hostilité en Occitanie ?

Pour répondre à ces questions, il nous faut revenir sur l'origine du découpage régional remanié à l'occasion de cette réforme. Imposée sans concertation, elle a ainsi pu renforcer un sentiment « d'annexion » exprimé par de nombreux élus des anciennes Régions. Le contexte national une fois rappelé, le cas de l'Occitanie pourra ainsi apparaître dans toute sa spécificité. A travers la mobilisation d'un premier corpus de découpages régionaux et d'un second corpus regroupant diverses publications récentes sur l'organisation régionale de l'Occitanie, nous chercherons à identifier les fondements géographiques sur lesquels s'appuie l'hostilité au redécoupage en Occitanie.

¹ Roques G., 2019, *L'illusion régionale. La réforme territoriale en question*, Cairn, p. 17

1. FUSIONNER LES RÉGIONS FRANÇAISES : UNE LONGUE GESTATION ET UN ACCOUCHEMENT BRUTAL

Ma seule erreur a été de croire que je mettais en place un système évolutif. J'étais convaincu, naïvement, que l'on assisterait peu à peu à des fusions de régions. Hélas, j'attends encore – Serge Antoine en 2014¹

Revenir sur l'origine du découpage régional dont les limites ont été revues en 2016 nous permet à la fois de mieux comprendre les motivations du gouvernement ainsi que les réactions des élus locaux à son encontre. Ce découpage initial est en effet caractérisé par une faible légitimité et une forme d'improvisation, caractéristiques qui se retrouvent lors des choix effectués en vue de la fusion. Ce premier découpage, qui sert de matrice aux fusions décidées par la suite, sera d'abord réinterrogé. Le contexte particulier dans lequel émerge la proposition de fusion est ensuite abordé. Nous verrons enfin que les arguments mobilisés pour le justifier ont largement été battus en brèche par les observateurs et que les principaux objectifs de cette réforme étaient d'ordre politique.

1.1. La matrice de la fusion ou le découpage originel

Le premier découpage régional de la France est en grande partie improvisé et n'est pas destiné à imposer son tracé de façon durable dans l'organisation territoriale française. Les critères qui ont été retenus pour sa délimitation apparaissent ainsi très divers, mêlant tracés arbitraires et attentions ponctuelles autour d'éléments identitaires, économiques, paysagers ou urbains. Ces approximations sont aussi liées à l'affirmation difficile de l'idée régionale en France.

1.1.1 Une idée régionale qui peine à se concrétiser

La plupart des auteurs² s'accordent pour faire remonter à la deuxième moitié du XIX^e siècle l'émergence d'un mouvement politique revendiquant la création de régions

¹ LeMonde.fr, « Serge Antoine, l'homme qui avait redessiné les Régions », vidéo en ligne, publiée le 3 juin 2014, consultée le 11 juin 2018, https://www.lemonde.fr/politique/video/2014/06/03/serge-antoine-l-homme-qui-avait-dessine-les-regions_4431157_823448.html

² Rémond B., 2011, « L'histoire de la Région et la Région dans l'Histoire », dans Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Editions La Découverte ; Miossec J.-M., 2008, *Géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional*, Presses Universitaires de France, 602p

administratives qui ne soient pas qu'un simple retour aux provinces d'Ancien Régime. Un premier acte de naissance serait le programme de Nancy en 1865 et la commission extraparlamentaire sur la décentralisation de juillet 1870. Ce manifeste rédigé par des notables lorrains proches de la mouvance du lotharingisme déclarait vouloir fortifier la commune et le département au détriment de l'arrondissement. Pas de trace explicite de la région mais pour Odette Voilliard, le comité lorrain était bien un mouvement régional connu pour qui la décentralisation constituait un moyen de former une élite régionale, le cadre départemental étant amené à être débordé par un cadre régional ou provincial¹. Il fallut pourtant attendre un siècle de plus pour que de véritables régions prennent forme.

Dans un ouvrage de référence qui sera beaucoup mobilisé pour la rédaction de cette partie, Jean-Marie Miossec² retrace les atermoiements de la question régionale au sein de l'Etat français. L'auteur y relève la lenteur du processus mais souligne aussi son inachèvement. Il en ressort une méfiance persistante face à la création d'un contre-pouvoir susceptible de remettre en cause « l'indivisibilité » de la République. On relève ainsi trois « occasions manquées » de faire de la France un Etat régional. Ces moments de poussée du régionalisme sont concomitants avec des crises profondes, ce qui a sans doute renforcé la méfiance envers cette forme de pouvoir :

- C'est d'abord le cas à la toute fin de l'Ancien Régime, en 1787, à la veille de la Révolution. Malgré le renforcement de la centralisation par la monarchie française au cours des XVII^e et XVIII^e siècles, un mouvement inverse semble s'amorcer en 1787 à travers la création des « assemblées provinciales » qui s'appuient sur l'échelon des généralités. La Révolution Française mit fin brutalement à cette expérience.
- C'est ensuite le cas en 1910. Aristide Briand alors président du Conseil annonce à plusieurs reprises³ sa volonté de mettre en place une organisation régionale qui s'ajouterait au découpage départemental. Il commande même à Paul Vidal-de-la-Blache une proposition de découpage. Cependant, malgré une Chambre favorable il a manqué une impulsion politique décisive dans un contexte extérieur de plus en plus tendu⁴.
- Enfin, le régime de Vichy instaure une forme autoritaire et militaire de régionalisation. Une « Commission des provinces » voit le jour en 1941 et dote les nouvelles entités

¹ Voilliard O., 1977, « Autour du programme de Nancy (1865) », in Gras C., Livet G. (dir.), *Régions et régionalisme en France du XVIII^e siècle à nos jours*, Presses Universitaires de France, pp. 287-300

² Miossec J.-M., 2008, *op. cit.*

³ C'est le cas lors de son discours à Saint-Chamond le 10 avril 1910 puis le 9 juin de la même année lors d'un discours prononcé devant la Chambre des députés (*Ibid.* p. 320)

⁴ *Ibid.* pp. 320-322

d'un budget et d'un gouverneur. Un premier découpage voit ainsi le jour. La fin du gouvernement provisoire de la République française met fin, à cette expérience avec le vote de la loi du 28 décembre 1945 puis la Constitution du 27 octobre 1946 qui limite les collectivités territoriales à l'échelon communal et départemental.

Il faudra attendre 1982 et les lois Defferre pour que la région s'ajoute à la liste des collectivités territoriales françaises. Elles s'appuient cependant sur des entités administratives préexistantes qui se sont peu à peu renforcées¹.

Les Igamies en sont la première forme. Issues de la loi du 21 mars 1948, elles tirent leur nom de la création de la fonction d'inspecteur général de l'administration en mission extraordinaire. Ces inspecteurs exercent leur compétence sur des territoires regroupant plusieurs départements. La France est ainsi découpée une première fois en neuf Igamies. Pour Jean-Marie Miossec il s'agit là d'un « régionalisme de guerre froide, militaire et policier »².

Le décret du 11 décembre 1954 reconnaît officiellement le mouvement des comités régionaux d'expansion économique, structures qui, dès le début des années 1950, permirent de faire converger des intérêts à l'échelle régionale, notamment en Bretagne avec le CELIB³. Il s'agissait donc de groupes de pressions qui émergent localement sous l'impulsion d'une mouvance régionaliste, apolitique et pro-européenne, *la Fédération*. Pour Romain Pasquier⁴, ces groupes participent à la mise à l'agenda de la régionalisation dans une approche *bottom up*.

Une autre étape est franchie en 1955 avec le décret du 30 juin qui donne naissance aux programmes d'action régionale. C'est à ce moment-là qu'est retenu le découpage conservé en 1982 et qui a perduré jusqu'au 1^{er} janvier 2016 (Encadré II.1). Il devient la principale référence de l'action publique en province, aussi bien pour les politiques que pour l'administration. Il ne cesse de se renforcer par la suite. S'ensuit, en 1959 la nomination d'un préfet coordonnateur dans chaque région, la création, en 1960 de vingt-et-une circonscriptions d'action régionale.

La création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (Datar) le 14 février 1963 va dans le sens de cette régionalisation même si elle ne s'appuie pas particulièrement sur le découpage en vigueur. Un an plus tard, l'administration gaullienne met en place des commissions de développement économique régionales (CODER). Il s'agit de

¹ Jacques Poumarède propose une étude de ces entités « préhistoriques » pour le cas de Midi-Pyrénées dans un article paru en 1991 (Poumarède J., 1991, « Préhistoire de Midi-Pyrénées », *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°62, pp. 245-264)

² Miossec J.-M., 2008, *op. cit.*, p. 358

³ Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons

⁴ Pasquier R., 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, n°53, pp. 101-125

structures consultatives regroupant des élus et des représentants socioprofessionnels. Ils rendent des avis sur les traductions régionales de la planification nationale et sont placés sous l'autorité du préfet de région. Elles vont entraîner l'essoufflement des comités régionaux d'expansion économique. Certains auteurs en font la première étape d'une régionalisation impulsée par l'Etat¹. Romain Pasquier² l'interprète comme le passage d'une « régionalisation coproduite » à une « centralisation de la régionalisation »³.

En 1969, le préfet coordinateur devient préfet de région et se retrouve à la tête d'un service général des affaires régionales (SGAR). En 1972, les découpages servant de base aux programmes d'action régionale deviennent les établissements publics régionaux (EPR). Un an après ils ont la possibilité d'établir des Schémas Régionaux des Transports (SRT). Le décret de 1977 autorise finalement le transfert des compétences transports aux EPIC régionaux. C'est là le début de la régionalisation des transports⁴.

En 1982 les lois sur la décentralisation font enfin de la région une nouvelle collectivité territoriale en retenant le découpage de 1955. Le conseil régional est élu au suffrage universel avec des premières élections en 1986. Les compétences de cet échelon sont par la suite renforcées par une série de lois : la LOADT (1995)⁵, la LOADDT (1999)⁶, la loi SRU⁷ (2000), la loi sur les libertés et les responsabilités locales (2004), les lois Grenelle I (2009) et II (2010) et enfin la loi RCT⁸ (2010). Le dernier ensemble de lois réformant l'organisation territoriale de la République sous le mandat de François Hollande comprend la loi Matpam⁹ (2014), la loi Notre¹⁰ (2015) et la loi fusionnant les régions¹¹. C'est l'ensemble de ces trois lois que nous regroupons quand nous parlons de « réforme territoriale ».

On retient de cette longue séquence la difficulté à faire émerger l'échelon régional, la lenteur du processus, son évolution permanente et les alternances entre un mouvement *bottom*

¹ Quermone J.-L., 1964, « Vers un régionalisme fonctionnel ? », *Revue française de science politique*, n°13, pp. 849-876

² Pasquier R., 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Zembri P., 1993, *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation : contribution à une approche géographique*, Thèse d'urbanisme, Université de Paris XII Val-de-Marne, sous la direction d'Alain Metton, 489p

⁵ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement des Territoires ou « loi Pasqua »

⁶ Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires ou « loi Voynet »

⁷ Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

⁸ Loi de Réforme des Collectivités Territoriales

⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles

¹⁰ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

¹¹ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

up et top down. Autant le contenu des régions a été l'objet d'une évolution permanente, autant le contenant est resté remarquablement stable alors que rien ne le laissait prévoir au moment du découpage originel. Ce découpage ne prend que très imparfaitement en compte les limites de provinces historiques même si des ensembles à l'identité affirmée se dégagent comme la Bretagne, l'Alsace ou la Corse.

1.1.2 Un découpage improvisé et provisoire amené à perdurer pendant soixante ans

A la veille de la fusion régionale, les régions françaises ont donc gardé leurs limites issues du décret de 1955. Pourtant ces dernières n'étaient pas destinées à s'imprimer aussi durablement dans le paysage des institutions françaises :

La délimitation des régions de programme s'est faite dans l'urgence, lors d'une réunion de quelques hauts fonctionnaires, principalement Serge Antoine et Pierre Randet, aux côtés de Jean Vergeot. [...] Il est vraisemblable que le souvenir de la carte du Conseil National et des préfetures de Vichy et celle de Vidal de la Blache a plané sur la réunion. [...] Ce découpage était un découpage de circonstance, tracé en urgence pour une action rapide [...]¹

Dix-neuf régions avaient été dessinées sur un coin de cheminée²

On reconnaît assez largement l'influence des Igamies (la région Centre est conservée telle quelle) et des régions militaires dans ce découpage. On ne retrouve en revanche aucun critère objectif dominant dans son établissement, mais une série de compromis. On tient compte des anciennes provinces, notamment dans le choix des noms de régions, mais pas de façon systématique. On prend soin de ne pas froisser les susceptibilités locales en préservant certaines rivalités urbaines, Rennes et Nantes sont séparées ainsi que Caen et Rouen ou Dijon et Besançon. On retient également, de façon exceptionnelle, un critère agricole et paysager. C'est le cas de Languedoc-Roussillon avec la présence du vignoble de masse de la plaine languedocienne. Enfin, on retient également le cadre départemental comme base intangible du redécoupage, ce qui n'allait pas forcément de soi. En effet, le découpage précédent, effectué sous le régime de Vichy, diffère en plusieurs points de celui de 1955. Le processus de gestation a été beaucoup plus long : quatre mois. Surtout, les limites transgressaient régulièrement les limites départementales. Le Gard était ainsi coupé en deux.

Serge Antoine est par la suite chargé de justifier par un travail plus sérieux ce découpage. Cela aboutit à des remaniements ponctuels validés par décret en 1959 et 1960 (Encadré II.1.).

¹ Miossec J.-M., 2008, *op. cit.*, pp. 378-379

² Déclaration de Serge Antoine dans : Feltin-Palas Michel, 2014, « Réforme territoriale : l'homme qui a découpé les régions », *L'Express*, en ligne, consulté le 11 juin 2018, publié 15 mars 2004, https://www.lexpress.fr/region/l-homme-qui-a-dessine-les-regions_490366.html

Encart 2 : Serge Antoine et la méthode pour découper les régions françaises

Sources : *Le Monde.fr*¹

Serge Antoine est énarque et s'appuie sur les divisions utilisées par les ministères, il en dénombre plus de quatre-vingts qu'il superpose sur une grande feuille de papier calque qui lui permet de lire les tracés récurrents. Les données téléphoniques lui permettent ensuite de faire des ajustements comme par exemple le choix de regrouper le Gard avec l'Hérault ou la Dordogne avec la Gironde. Il reconnaît avoir tenu compte de trois contraintes : les limites départementales, un seuil de population d'un million d'habitants et une limitation du rayonnement parisien. Il confiait en 2004 : « Ma seule erreur a été de croire que je mettais en place un système évolutif. J'étais convaincu, naïvement, que l'on assisterait peu à peu à des fusions de régions. Hélas, j'attends encore. »².



Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction³, les géographes ne manquèrent pas de se passionner pour ces questions de découpage et en premier lieu Paul Vidal-de-la-Blache. C'est surtout Jean-François Gravier qui, tout au long des années 1940, donne une importance nouvelle à cette question à travers trois ouvrages : *Régions et nation* (1942), *Paris et le désert français* (1947) et *Mise en valeur de la France* (1949). Dans ses ouvrages il fait de nombreuses propositions de découpages dont les contours varient souvent⁴. Il n'y respecte pas toujours les limites départementales. Il préconise de s'appuyer sur la tradition, l'économie et le rayonnement des principales villes. Il conviendrait alors d'interroger les corps constitués pour connaître leur ville de rattachement d'un point de vue affectif comme économique.

Malgré les cartes de Jean-François Gravier et celles d'autres géographes comme François-Louis Closon et Pierre George, Jean Labasse, Etienne Juillard ou la proposition des ZEAT⁵ de la DATAR, on ne reviendra pas sur ce découpage avant la réforme territoriale annoncée en 2014.

¹ *LeMonde.fr.*, publié le 3 juin 2014, *op. cit.*

² *L'Express.fr*, publié le 15 mars 2004, *op. cit.*

³ Voir Introduction. 1.1. La région, une notion au cœur de la géographie française (p. 2)

⁴ « Une étude sur la région qui ne comporterait point de division régionale serait comme une chimie sans expérience » (Gravier, cité par Miossec, *op. cit.* p. 355)

⁵ Zones d'Etudes et d'Aménagement du Territoire

1.1.3 Les régions françaises en Europe, de faibles ressorts identitaires

Aussi bien dans le monde académique que dans la société civile, le régionalisme est devenu un sujet controversé en Europe. A la fin des années 1990, les formes de replis identitaires à l'échelle régionale sont interrogées sous l'angle d'une forme de résistance à la mondialisation et à la conscience de l'espace des flux¹, comme catalyseur de développement économique² ou comme ressource pour la mobilisation des ressources humaines et l'amélioration de la compétitivité régionale³.

Plus récemment, Laurent Davezies a consacré un essai à ce qu'il nomme « un nouvel égoïsme territorial »⁴. En mobilisant les exemples plus ou moins médiatisés de la Flandre, de la Padanie, de la Catalogne ou de l'Ecosse, il affirme que la question des identités « vient appuyer des volontés de séparation avant tout égoïstes ». Les régions les plus riches ne voudraient plus payer pour les moins favorisées. Etudiant l'exemple espagnol, Alistair Cole constate également un « processus d'émulation institutionnelle » qui pousse les régions jusque-là peu soucieuses de leur identité à réinvestir leur mémoire historique. Alors qu'en 1980 trois régions demandaient à être reconnues comme nations (la Catalogne, le Pays-Basque et la Galice), elles sont huit à l'avoir fait en 2000. On retrouve ce que l'auteur nomme un « mimétisme institutionnel » qui se rapproche de « l'isomorphisme institutionnel » relevé dans le chapitre 1 (Figure 5).

Anssi Paasi, un géographe finlandais, distingue « l'identité régionale » (*regional identity*) et « l'identité de la région » (*identity of the region*). La première est d'ordre individuel et se retrouve dans les discours, les pratiques et les rites des habitants, alors que la seconde est d'ordre institutionnel et est véhiculée à travers les symboles présents dans les discours officiels et la sphère médiatique. Il y voit une « fétichisation » de la région dans le discours identitaire. La presse régionale apparaît comme un élément clé de cette fétichisation d'une identité parfois peu évidente. Dans une publication ultérieure il relève toutefois que le processus d'institutionnalisation fait des contours administratifs une caractéristique établie de la conscience régionale par l'introduction d'une référence commune, identifiée et symbolisée.

¹ Castells M., 1999 (1997), *Le pouvoir de l'identité*, Fayard ; Meyer B., Geschière P., 1999, *Globalization and Identity*, Blackwell

² Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Elgar

³ Le Galès P., Lequesne C., 1998, *op. cit.*

⁴ Davezies L., 2015, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Editions du Seuil

Encart 3 : La monomanie régionaliste de Pierre Piau

Source : *L'Aménagement du Territoire* (Bellanger)¹

Le roman d'Aurélien Bellanger, *L'Aménagement du territoire*, paru en 2014, illustre non sans ironie ce réveil d'un provincialisme endormi qui, inspiré du modèle breton, cherche à s'accrocher à des identités régionales qui peuvent apparaître très artificielles :

« Pierre était lui aussi un enfant de la frontière, un enfant des Marches. Il avait décidé d'abandonner Paris et de rejoindre Argel pour réactiver cet héritage. Les vieux plis inertes des confins orientaux du Massif armoricain pouvaient encore libérer l'énergie qu'ils avaient emmagasinée pendant des millénaires. Le glacis de la Marche tremblerait bientôt, entraînant, comme un casse-tête soudain privé de sa clé, la Bretagne avec lui, puis provoquant l'effondrement de la France républicaine. [...] Pierre déplorait le caractère politiquement amorphe des Mayennais – on était loin de Gilles de Montmorency-Laval, le compagnon de Jeanne d'Arc, comme de Jean Chouan, face à une population soumise. Comme tout le peuple de France, petit bourgeois et mesquin, le peuple de Mayenne ne rêvait que de faire sauter ses PV et d'échapper au fisc. Avec un peu de pédagogie, il pourrait apprendre à détester l'Etat. On pouvait peut-être aussi compter sur les fragilités géographiques du département – il devait exister, confusément enfoui dans l'imaginaire de ce peuple placide, un souvenir brûlant de la frontière, une vieille peur du voisin breton, peur chauvine, peur jalouse mêlée d'admiration pour ce peuple presque insulaire qui avait su s'opposer à la puissance centralisatrice de Paris et au jacobinisme de guerre de la République »

La prudence reste de mise au moment d'appliquer ces principes au cas français tant les identités régionales apparaissent hautement contextuelles².

En France, cette question de l'identité régionale pose ainsi un certain nombre de difficultés dans le monde scientifique. Alain Faure souligne le « silence récurrent » qui accompagne la notion de régionalisme sur ses composantes identitaires. Il note des « postures d'euphémisation, de survalorisation et d'évitement dans les débats académiques ». Ce silence repose en partie sur la faiblesse historique du fait régional en France dans l'histoire contemporaine et sur la faible légitimité du découpage originel, ce qui semble être le cas pour les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. L'inévitable décalage entre le « pays », sans frontière et polarisé, et la « région », en tant que périmètre borné sur lequel s'exerce un pouvoir politique relevé par Paul Claval, est sans doute plus fort en France que chez la plupart de ses voisins européens. Les cas breton et corse font ainsi figures d'exceptions mais empêchent toutefois tout propos trop généraliste. Cette faiblesse de l'identité régionale dans la

¹ Bellanger A., 2014, *L'aménagement du territoire*, Gallimard, 478p

² Keating M., 1998, *op. cit.*

plupart des autres régions françaises a sans doute rendu la fusion de ces dernières plus facile sans empêcher toutefois des formes de résistances locales.

1.2. Vers le redécoupage des régions françaises : une question dans l'air du temps ?

Nul ne croit plus que l'on changera en France les limites départementales à terme prévisible, ni même les limites régionales – Roger Brunet (1997)¹

Comme le montre cette citation de Roger Brunet, à la fin des années 1990, les limites des régions françaises apparaissent immuables et finissent par n'être plus que marginalement contestées. Dans ce même article, Roger Brunet questionne le rôle du géographe dans le découpage du territoire et rejette fortement l'idée d'une quelconque légitimité de ce dernier à s'exprimer dans ce domaine : « c'est affaire de géomancie, non de géographie »². Il reproche ainsi aux « paveurs de territoires » d'instrumentaliser la géographie et de la réduire à un « fournisseur de légitimité ». Dès lors, il est vrai qu'on n'entend plus beaucoup de géographes venir compléter la collection de découpages régionaux entamée par Vidal de la Blache.

Cela est vrai jusqu'à la fin des années 2000. L'idée de la nécessité de modifier le découpage régional français refait surface. Ce redécoupage doit s'opérer dans le sens d'une fusion afin de réduire un nombre de régions jugé trop important. L'Union Européenne et le dogme libéral semblent être les facteurs explicatifs principaux qui président à ce renouveau³. En effet, sur la période 1851-2014, parmi les 73 découpages que retiennent Sophie De Ruffray et Arnaud Brennetot dans un article paru 2014⁴, on note une absence de proposition de vingt ans entre 1989 et 2009. Cette date de 2009 n'est pas le fruit du hasard puisqu'elle correspond à la parution du rapport Balladur⁵. Ce dernier relance la question du découpage régional.

¹ Brunet R., 1997, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Voir chapitre 1

⁴ Brennetot A., De Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions », *Cybergeog : European Journal of Geography*, en ligne, mis en ligne le 23 juillet 2014, consulté le 28 mai 2018, <https://journals.openedition.org/cybergeog/26376>

⁵ Balladur E., 2009, « Il est temps de décider », *Rapport au président de la République*, 174p

1.2.1 Le rapport Balladur ou le nécessaire redécoupage des régions françaises

C'est lors de son discours du 22 octobre 2008¹ que le Président de la République, Nicolas Sarkozy, annonce la création d'un comité dont la mission sera de faire des propositions pour réformer les collectivités locales. Parmi ces réformes, il est souhaité une réduction du nombre de collectivités². L'argumentation est sommaire. Elle repose d'abord sur le registre de l'évidence : « tous, nous savons que nos collectivités sont trop nombreuses et trop petites »³. La volonté de « simplifier les structures » est clairement exprimée. Cela nécessiterait de revoir « la taille de nos collectivités, dans le contexte d'une compétition européenne croissante »⁴. Ce serait donc au nom de la compétitivité, à l'échelle européenne, qu'il conviendrait d'augmenter la taille des collectivités. La faiblesse de l'argumentation révèle ici la force du mythe rationnel managérial⁵ sous-jacent.

Le comité, présidé par Edouard Balladur, rend ses conclusions dans un rapport de 174 pages le 5 mars 2009. Dans un article paru dans *Géococonfluences*, Martin Vanier assimile ce rapport à un « bling blang territorial »⁶. Nous nous contenterons de commenter la question de la fusion régionale. La première des 20 propositions du rapport porte sur la fusion des Régions.

Proposition n°1 : favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales pour en réduire le nombre à une quinzaine⁷

La justification d'un tel redécoupage, dont les contours ne sont d'ailleurs pas définis, est évoquée un peu plus haut.

Contrairement à ce qui est parfois soutenu, les régions françaises, loin d'être plus petites que les autres régions d'Europe, sont plus vastes. Mais leur densité est plus faible et, pour des raisons administratives, historiques ou politiques, leur périmètre géographique est parfois contestable, et d'ailleurs contesté. L'objectif consistant à doter les régions d'une population moyenne de l'ordre de 3 à 4 millions d'habitants serait de nature à leur donner force et vigueur. Aussi le Comité suggère-t-il que le périmètre de certaines des régions françaises soit revu, de telle manière que, sans méconnaître la force de certaines identités régionales

¹ Sarkozy N., 2008, Paris : « Installation du Comité pour la réforme des collectivités locales », discours du 22 octobre 2008, Paris, <http://discours.vie-publique.fr/notices/087003286.html>

² Le rapport Attali paru au début de la même année allait déjà dans ce sens. Dans son chapitre 3 il est ainsi question de la « nécessaire restructuration de nos collectivités territoriales autour de régions fortes et peu nombreuses » (Attali J., 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, XO Editions, La Documentation française, p. 195)

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Voir 1.2.2.2.a. Des réformes inspirées par un mythe rationnel managérial, p. 32

⁶ Vanier M., 2009, « Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales : « bling blang » territorial ? », *Géococonfluences*, en ligne, consulté le 29/05/2018, mis en ligne le 02/04/2009, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutViv2.htm>

⁷ Balladur E., 2009, *op. cit.*, p. 68

attachées à des territoires d'importance inégale, le découpage des régions leur permette de mieux prendre rang dans l'ensemble européen des régions.¹

C'est donc une « taille critique » en matière démographique qui est ici visée. Le fait de disposer d'une masse de population suffisante permettrait ainsi, mécaniquement, de leur donner « force et vigueur ». L'objectif final serait de leur donner une meilleure place « dans l'ensemble européen des régions ». L'expression de cette croyance, qui relève du *big is beautiful*, n'est pas plus argumentée que dans le discours présidentiel². La question identitaire est évoquée pour être mieux évacuée. Les périmètres étant « contestables et contestés » et les identités « attachées à des territoires d'importance inégale », le redécoupage ne devrait pas poser de trop grandes difficultés. On retrouve le couple dynamique reliant revendications identitaires et rationalité économique (Figure 5) en toile de fond.

Les justifications sont globalement les mêmes lors de l'annonce de la fusion régionale de 2014. En revanche, la méthode préconisée change radicalement. Le rapport Balladur recommande en effet de laisser délibérer les collectivités régionales et départementales. Il est même évoqué la possibilité d'un recours au référendum.

Pour faciliter les regroupements de régions, il est proposé de simplifier la législation en prévoyant que suffiront, dans les régions qui le souhaitent, soit l'assentiment des conseils régionaux, soit un référendum. Pour les modifications des limites des régions, il est proposé que le vote du Parlement ne soit plus requis mais que suffisent les délibérations concordantes des régions et départements concernés, assorti d'un avis favorable des conseils généraux des départements de chaque région.³

Ces orientations seront retenues par le Président de la République qui, dans son discours à l'occasion de la remise du rapport, affirme vouloir :

Encourager - sur une base volontaire - la fusion de départements et de régions, car notre découpage administratif, hérité de l'histoire, passe parfois à côté de certaines synergies, et surtout certaines de nos régions sont à l'évidence trop petites pour porter les politiques économiques dynamiques dont nous avons besoin.⁴

La notion d'évidence apparaît ici de façon explicite. Si le gouvernement ne parvient pas à mettre en place une telle réforme durant le mandat de Nicolas Sarkozy, il reste que la question de la fusion régionale est mise à l'agenda politique et soulève des débats que l'on retrouve dans la presse, chez certains élus et chez quelques géographes.

¹ *Ibid.* pp. 67-68

² Elle est également présente dans les observations personnelles de Pierre Mauroy et André Vallini en fin de rapport : « Ces dispositions vont permettre la nécessaire montée en puissance des régions françaises à la hauteur des grandes régions européennes, interlocutrices privilégiées de l'Etat et de l'Union européenne » (*Ibid.* p. 130)

³ *Ibid.* p. 121

⁴ Sarkozy N., 2009, « Remise du rapport du Comité pour la réforme des collectivités territoriales », discours du 5 mars 2009, Paris, <http://discours.vie-publique.fr/notices/097000696.html>

Suite au rapport Balladur, et alors que celui-ci ne contient aucune précision sur l'éventuel découpage souhaité, plusieurs journaux diffusent des cartes. C'est le cas des titres, *Le Figaro*, *Le Télégramme de Brest* et *Libération* avec des propositions de découpages variant entre 15 et 17 régions¹ (Figure 7). On note la volonté de prendre les départements et non les régions comme base du redécoupage. Ainsi, certaines d'entre elles se verraient divisées au profit de leurs voisines comme la Picardie ou le Poitou-Charentes.

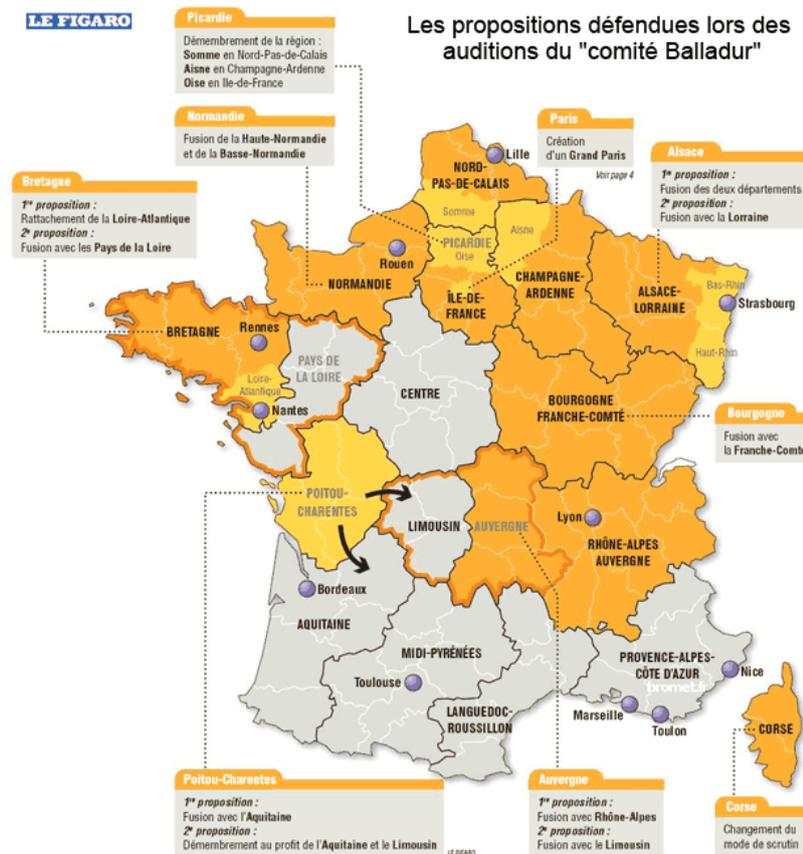


Figure 7 : La carte des régions proposée par *Le Figaro*
 Source : *Le Figaro*²

Le dernier chapitre de l'ouvrage de Jean-Marie Miossec propose également un redécoupage régional (Figure 8). L'année de parution, 2008, peut toutefois faire douter de l'influence du rapport Attali. Ces propositions témoignent encore une fois de l'actualité nouvelle de la question. On note cette fois que même le cadre départemental n'est pas intangible puisque l'auteur n'hésite pas à en diviser certains comme l'Aveyron, l'Aisne ou la Haute-Loire.

¹ Brennetot A., De Ruffray S., 2014, *op. cit.*

² *LeFigaro.fr*, « Le comité Balladur dessine la France de 2014 », publié le 26 février 2009, en ligne, <http://www.lefigaro.fr/politique/2009/02/26/01002-20090226ARTFIG00352-le-comite-balladur-dessine-la-france-de-2014-.php>

Enfin, en juin 2013, Jean-Christophe Fromantin, député des Hauts-de-Seine, propose, avec son parti « Territoires en mouvement », une nouvelle carte régionale (Figure 9).

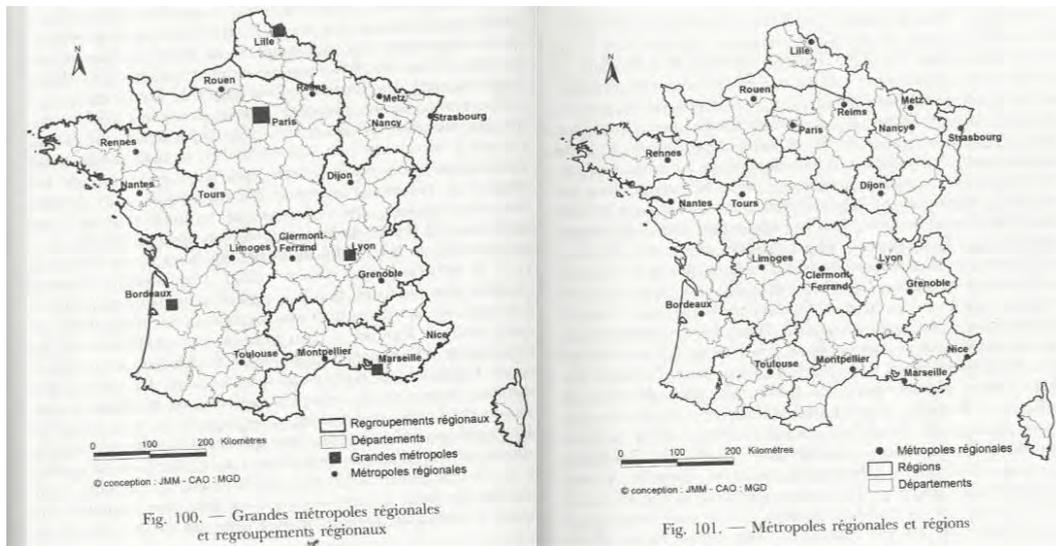


Figure 8 : La carte des Régions proposée par Jean-Marie Miossec
Source : Miossec J.-M., 2008¹

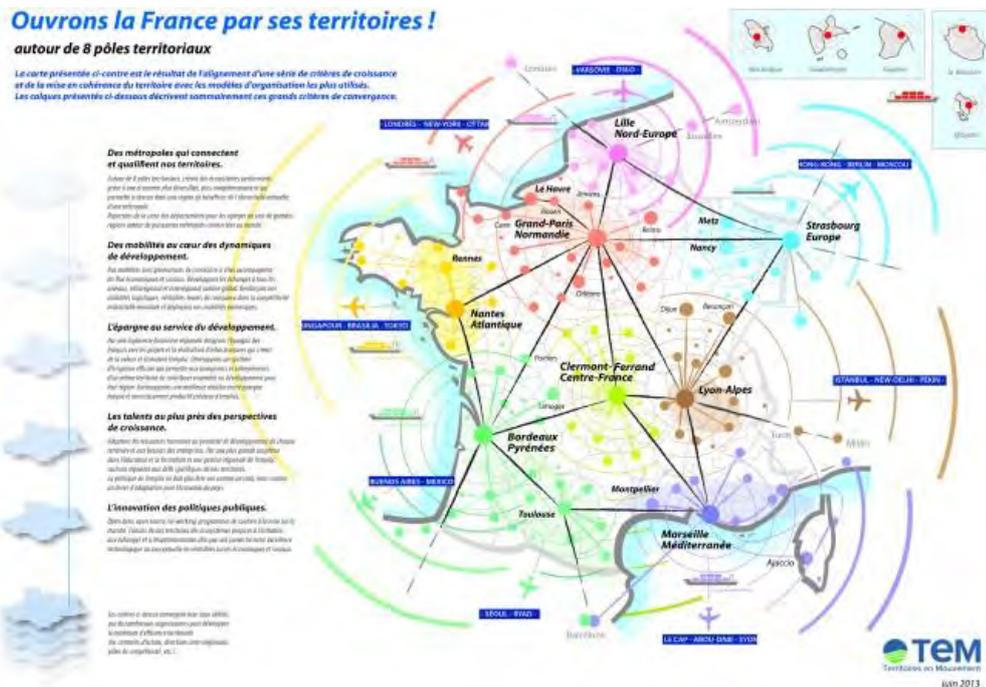


Figure 9 : La carte proposée par le parti "Territoires en Mouvement"
Source : Fromantin.com²

¹ J.-M. Miossec, 2008, *op. cit.*, pp. 460-461

² Fromantin.com, blog politique, en ligne, consulté le 29/05/2018, publié le 21 janvier 2014, <http://www.fromantin.com/tag/territoires-en-mouvement/>

De ces trois propositions on peut retenir quelques points convergents :

1. Une réduction du nombre de région métropolitaines (nombre variant de 8 à 17).
2. La souplesse du découpage, les régions ne sont pas découpées en bloc, les départements peuvent en être détachés. La proposition du géographe envisage même la scission de certains départements (Aude, Aveyron, Haute-Loire, Charente, Aisne).
3. Le choix récurrent de certaines capitales régionales : Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Marseille, Strasbourg.
4. Une extension de l'Ile-de-France qui va de l'adjonction d'un département (l'Oise) à un ensemble de quatorze départements !
5. Certaines villes ne sont jamais associées. C'est le cas de Toulouse et Montpellier ou de Reims et Strasbourg

La fusion régionale décidée en 2014 ne respecte que les points 1 et 3 de cette liste. Si elle reprend la plupart des objectifs cités à l'occasion du rapport Balladur, la méthode employée est beaucoup moins consensuelle.

1.2.2 « Je propose de réduire de moitié le nombre de régions dans l'hexagone »¹

C'est le 14 janvier, à l'occasion de l'annonce de la feuille de route du gouvernement pour 2014 que François Hollande annonce vouloir procéder à une réduction du nombre de régions. On y trouve un certain laconisme qui place cette réforme sous le signe de l'évidence : « Les collectivités seront également incitées et invitées à se rapprocher. Les régions d'abord, dont le nombre peut aussi évoluer. Il n'y a pas de raison à ce qu'il soit le même dans quelques années, par rapport à aujourd'hui »².

Le Président s'est vraisemblablement appuyé sur un autre rapport, présenté au Sénat le 8 octobre 2013 : le « Rapport sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République » de Yves Krattinger³. Sa deuxième partie s'intitule « des régions plus fortes, plus étendues ». L'exemple de la Bourgogne est cité : ses limites territoriales « ne sont pas en cohérence avec les problématiques posées par le territoire »⁴. Le changement de taille des régions et la réduction

¹ Valls E., 2014, « Déclaration de politique générale du Premier Ministre », discours du 8 avril 2014, Paris, <http://discours.vie-publique.fr/notices/143000798.html>

² Hollande F., 2014, « Feuille de route du gouvernement pour 2014 », discours du 14 janvier 2014, Paris, <http://discours.vie-publique.fr/notices/147000102.html>

³ Krattinger Y., 2013, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République*, Rapport adopté le 8 octobre 2013, 121p

⁴ *Ibid.* p. 20

de leur nombre, entre huit et dix, doivent permettre de les « adapter aux enjeux de concurrence territoriale », de « conduire des politiques d'investissement préparant les territoires aux enjeux stratégiques de demain » ou de « créer des communautés d'intérêts stratégiques ». Elles auraient ainsi « une réelle vocation d'aménagement du territoire ». Il y est toutefois mentionné que « la puissance économique d'une région n'est pas liée à sa démographie ou à sa superficie mais repose sur les compétences exercées et les moyens dont elle dispose »¹.

C'est donc en partie sur ce rapport que s'appuie la volonté du gouvernement de réformer les périmètres régionaux. Il faut par la suite attendre la déclaration de politique générale de Manuel Valls le 8 avril 2014 de la même année pour que soit confirmée la volonté présidentielle.

Nos régions doivent disposer d'une taille critique. Ainsi elles auront tous les leviers, toutes les compétences, pour accompagner la croissance des entreprises et encourager les initiatives locales.²

On retrouve la rhétorique de la taille critique. Par ailleurs une confusion est entretenue entre l'élargissement du périmètre régional et l'attribution de nouvelles compétences. Dans sa tribune parue dans la presse régionale le 3 juin 2014, François Hollande réaffirme la capacité de l'élargissement des régions à les renforcer *de facto* en leur donnant une dimension européenne. C'est aussi le cas de Manuel Valls lors de son discours au Sénat sur la réforme territoriale :

[Les régions] sont à l'étroit dans des espaces qui sont hérités de découpages administratifs remontant au milieu des années soixante. [...] Pour les renforcer je propose de ramener leur nombre de 22 à 14. Elles seront ainsi de taille européenne et capables de bâtir des stratégies territoriales.³

C'est également à ce moment-là que la question du découpage lui-même est abordé et qu'une première carte est définie. Comme le dira par la suite Vincent Feltesse, un conseiller du Président, c'est suite à cette tribune « qu'un petit cauchemar débuta »⁴. Ce cauchemar est lié à l'arbitrage des regroupements à effectuer.

¹ *Ibid.* p. 21

² Valls E., 2014, *op. cit.*

³ Hollande F., 2014, « Réformer les territoires pour réformer la France », Tribune parue le 3 juin 2014 dans la presse régionale, <http://discours.vie-publique.fr/notices/147001226.html>

⁴ Feltesse V., 2018, *Et si tout s'était passé autrement. Chronique secrète de l'Elysée sous François Hollande*, Plon, p. 59

1.3. Une rhétorique rationaliste pour masquer des objectifs politiques ?

On l'a vu, les arguments employés pour justifier la nécessité de la fusion relèvent principalement d'une croyance en une efficacité économique accrue et de la volonté de donner une « taille européenne » aux régions françaises, deux arguments qui peuvent être remis en cause à l'issue de la réforme, et cela d'autant plus que les coulisses du redécoupage révèlent la force des tractations politiciennes.

1.3.1 Le choix du découpage : « Une valse-hésitation dont nous seul étions capables »¹

De nombreuses voix se sont exprimées pour dénoncer l'improvisation qui a prévalu lors du redécoupage de la carte régionale et un procédé à la fois brutal et soumis à de fortes contingences d'ordre strictement politique. Le témoignage du conseiller présidentiel va dans ce sens, il est concordant avec celui du sénateur Jean-Jacques Hyest.

Quelle région devait se marier avec qui ? Durant la soirée d'arbitrage, les allées et venues se multiplièrent entre le bureau du Président, le Salon vert et le bureau de Jean-Pierre Jouyet ... les appels, SMS, visites impromptues enflaient ... Jean-Yves Le Drian, Ségolène Royal, Michel Sapin, Jean-Paul Denanot, responsable PS du Limousin, s'en mêlaient. Le parti avait toutes les régions donc l'Elysée toutes les pressions.²

Cela s'est fait au dernier moment en fonction de la volonté de quelques féodaux socialistes.³

Les choix de regroupements ont ainsi été effectués en une soirée et sur des considérations avant tout politiques. On imagine aisément que les personnalités politiques citées, incarnant chacune une région⁴, ont pu faire bouger les limites de la carte envoyée à la presse dans la nuit du 2 au 3 juin. Philippe Subra parle ainsi « d'enjeux géopolitiques locaux qui ont surdéterminé la nouvelle carte régionale »⁵, Laurent Carroué de choix qui sont « le fruit de multiples échanges interpersonnels entre le Président de la République et les grands barons socialistes nationaux »⁶, Daniel Béhar d'une « reconfiguration plus ou moins brutale sans explication autre que politique »⁷. Aux personnalités politiques citées plus haut, les géographes

¹ *Ibid.* p. 60

² *Ibid.* p. 60

³ Hyest J.-J., 2016, « Quand les parlementaires doivent faire œuvre de géographes », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20/04/16, mis en ligne le 19/04/16, <https://journals.openedition.org/echogeo/14512>

⁴ Jean-Yves Le Drian a été président de la région Bretagne (2004-2012 ; 2015-2017) ; Ségolène Royal a été présidente de la région Poitou-Charentes (2004-2014) ; Michel Sapin a été président de la région Centre (1998-2000 ; 2004-2007) ; Jean-Pierre Denanot a été président de la région Limousin (2004-2014)

⁵ Subra P., 2016, *Géopolitique locale : territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, 335p

⁶ Carroué L., 2017, « Introduction », in Carroué L. (dir.), *La France des 13 régions*, Armand Colin, p. 12

⁷ Béhar D., 2015, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'économie politique*, n°68, pp. 36-36

ajoutent celles de Jean-Marc Ayrault¹, faisant pression pour ne pas voir fusionner les régions Centre et Pays-de-la-Loire, de Laurent Fabius² qui aurait proposé de fusionner la Haute-Normandie et la Picardie pour conserver une majorité socialiste, de Martine Aubry³ qui à l'inverse ne parvient pas à conserver un Nord-pas-de-Calais « indépendant » ou enfin de Jacques Auxiette⁴. Au contraire l'Alsace, seule région gouvernée par la droite, n'aurait pas bénéficié de tels relais. Nous reviendrons sur le cas des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ultérieurement⁵. Philippe Subra conclut :

La carte finale est donc en grande partie le résultat de raisonnements géopolitiques, au service de stratégies partisans, intrapartisans et personnelles qui visaient la préservation de positions de pouvoir sur un certain nombre de territoires. Les considérations électorales ont pesé très lourd dans ces choix. Personne ne voulait accueillir une région à fort potentiel de vote FN et chacun à chercher à fusionner avec une autre région où le vote PS était important. La carte est finalement assez confuse : elle respecte parfois les identités régionales mais n'en tient pas compte ailleurs ; elle suit, quand elle peut, la logique de départ mais y renonce à l'ouest, elle écoute certains élus régionaux et en ignore d'autres.⁶

On relève l'absence d'objectif et de méthode dans l'établissement de ce découpage qui relève d'une forme d'opportunisme politique à volonté réformatrice, de charcutage électoral – ou *gerrymandering*⁷ - et d'une vague idéologie managériale.

La carte issue de ces premiers arbitrages et publiée le 2 juin 2014 (Figure 10) soulève de vives critiques. Ce fut notamment le cas de la région regroupant le Centre, le Poitou-Charentes et le Limousin. Le 4 juillet, le Sénat rejette cette première carte et laisse l'initiative à l'Assemblée. Le 9 juillet les députés votent une nouvelle carte qui revient sur le tracé en attachant le Limousin à l'Aquitaine. Pour Carlos Da Silva, rapporteur du texte, il s'agissait alors « de la seule modification qui fasse plutôt consensus »⁸. Le 15 juillet les députés PS reviennent sur ce tracé pour aboutir à « la carte du compromis » à 13 régions. Le Poitou-Charentes rejoint l'Aquitaine et le Limousin, la Champagne-Ardenne fusionne avec la Lorraine et l'Alsace, la Picardie avec le Nord-Pas-de-Calais. C'est bien cette carte qui est adoptée le 17 décembre 2014.

¹ Ancien Premier Ministre et député, maire de Nantes (1989-2012), président de Nantes Métropole (2001-2012)

² Outre de nombreux mandats locaux et nationaux il a été président de la région Haute-Normandie (1981-1982 ; 1986-1989 ; 1992-1995)

³ Ancienne ministre, maire de Lille (depuis 2011) et présidente de la métropole européenne de Lille (2008-2014)

⁴ Président de la région Pays-de-la-Loire de 2004 à 2015

⁵ Voir Chapitre 2 : II.1.1. « Un rapport du Sénat qui fustige une fusion « contre-nature » », p. ??

⁶ *Ibid.*

⁷ Redécoupage des circonscriptions électorales à l'avantage d'un groupe ou parti donné. Voir : Lévy J., *et al.*, 2003, « La carte, enjeu contemporain », *La documentation photographique*, n°8036, p. ?

⁸ Lemonde.fr, 2014, « Une nouvelle carte des régions adoptée », en ligne, consultée le 01/06/2018, publié le 09/07/2014, https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/09/une-nouvelle-carte-des-regions-adoptee-avec-le-limousin-uni-a-l-aquitaine_4454222_823448.html

Entretemps le Sénat a proposé sa propre carte, le 30 octobre 2014. Il souhaite l'autonomie de l'Alsace ainsi que des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon indépendantes.

Contrairement à ce qui était préconisé dans le rapport Balladur, la carte régionale est imposée d'en haut et les régions sont fusionnées « en bloc ». Vincent Feltesse y voit une conviction tactique de la part du Président¹ :

Quant aux convictions tactiques il estimait que la synthèse n'est pas possible et qu'il faut trancher. Quel qu'en soit le coût. En s'efforçant aussi de faire relativement simple. C'est pour cette raison que le regroupement ne devait s'effectuer qu'au niveau des régions.

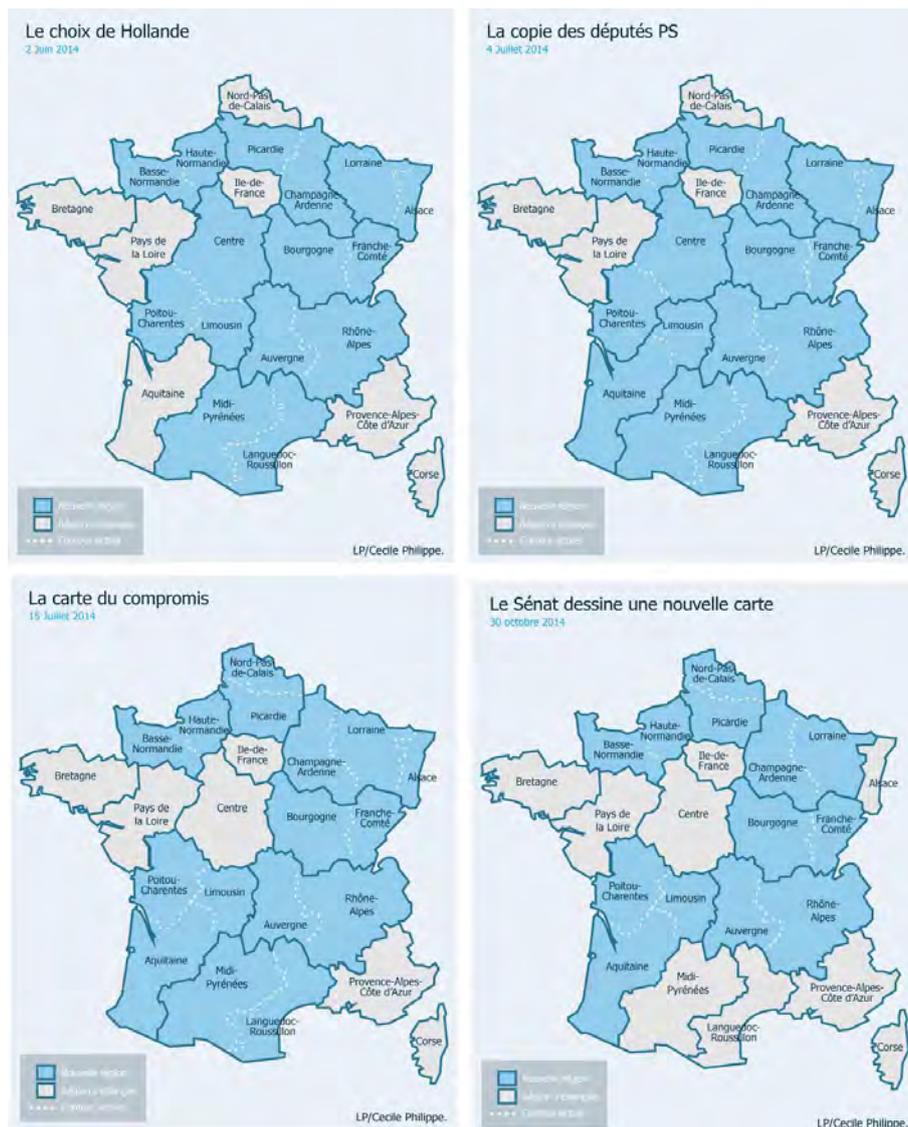


Figure 10 : Les cartes successives d'un redécoupage régional contesté
Source : *LeParisien.fr*²

¹ Feltesse V., 2018, *op. cit.*, p. 60

² *LeParisien.fr*, « Réforme territoriale : la nouvelle carte à 13 régions adoptée à l'Assemblée », publié le 18 juillet 2014, en ligne, consulté le 29/05/2018, <http://www.leparisien.fr/politique/reforme-territoriale-la-nouvelle-carte-a-13-regions-adoptee-a-l-assemblee-18-07-2014-4009945.php>

Sans doute du fait de cette méthode « forte » les oppositions issues du monde politique furent importantes. A l'image de Béatrice Giblin évoquant un découpage « à la hussarde » et « incohérent »¹, les chercheurs et les géographes en particulier se sont attachés à exposer les faiblesses de la rhétorique justifiant la fusion.

1.3.2 L'indéfinissable taille européenne et le mirage des économies d'échelle

Philippe Subra², Laurent Carroué³, André Torre et Sébastien Bourdin⁴ retiennent trois arguments principaux pour justifier la mise en œuvre de la fusion régionale : (1) des régions plus grandes seraient plus compétitives en atteignant une « taille européenne », (2) le regroupement permettrait des économies de fonctionnement, (3) la diminution du nombre de régions serait un facteur de simplification du millefeuille. Ces trois arguments apparaissent très contestables ... et ont d'ailleurs été très contestés.

(1) Nous avons déjà évoqué des arguments tendant à remettre en cause le premier point⁵. Au moment du débat sur la réforme territoriale, Jacques Lévy n'a pas cessé de souligner que « la taille des régions est un faux problème »⁶. L'argument de la « taille européenne », évoqué aussi bien par le rapport Balladur que dans la rhétorique présidentielle, a aussi fait l'objet d'une vive critique. Il relève d'une logique de la « surterritorialité » :

Le problème du sur-territoire c'est qu'il reproduit, en plus grand, toutes les limites du territoire. Il recrée les conditions de la tension entre ces entités conquérantes en réduisant certes le nombre de frontières, mais en les durcissant⁷.

François-Olivier Seys a pu démontrer que les nouvelles régions françaises ont, au contraire, tendance à s'éloigner d'un « modèle régional européen » caractérisé par sa diversité. Ces régions sont peu denses, très étendues et rarement macrocéphales : « la France n'a donc

¹ Giblin B., 2014, « Un découpage incohérent », *Le Monde*, en ligne, consulté le 10 juin 2018, publié le 5 juin 2014, https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/06/05/un-decoupage-incoherent_4432590_3232.html

² Subra P., 2016, *op. cit.*

³ Carroué L., 2017, « Introduction », *op. cit.*

⁴ Torre A., Bourdin S., 2016, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, n°727, pp. 14-16 ; Torre A., Bourdin S., 2015, *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin

⁵ Voir Chapitre 1.

⁶ Feltin-Palas M., Lévy J., 2014, « Jacques Lévy : « la taille des régions est un faux problème », *L'Express*, en ligne, consulté le 9 juin 2018, publié le 16 octobre 2014, https://www.lexpress.fr/region/jacques-levy-la-taille-des-regions-est-un-faux-probleme_1610876.html

⁷ Vanier M., 2010, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Ed. Economica, Paris, 186p

pas défini des régions de taille européenne mais, en quelque sorte, des régions de taille espagnole »¹.

(2) Les économies de fonctionnement semblent illusoire à moyen terme du fait du coût immédiat de la fusion : hôtels de régions obsolètes, multiplication des déplacements, alignements salariaux vers le haut, marketing et communication à repenser². Certains aspects liés au secteur des transports seront abordés ultérieurement.

(3) Enfin, même si la question fait débat, de nombreux géographes, sociologues et politistes ne remettent pas en cause le mille-feuille territorial mais plutôt son fonctionnement³. La question du financement des politiques régionales et celle de leurs compétences apparaissent plus urgentes. Dans une tribune parue dans *Libération*, plusieurs géographes réclament ainsi une augmentation des moyens financiers, juridiques et politiques et dénoncent une réforme qui ne s'appuie sur « aucune pensée, ni projet politique concernant l'organisation territoriale du pays »⁴. Les principes d'interterritorialité promus par Martin Vanier doivent également permettre de le dépasser⁵.

La plupart des auteurs déjà mentionnés ont d'ailleurs été auditionnés par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la délimitation des régions le 24 juin 2014⁶. Entendus en tant qu'experts, ils ont, pour la plupart, repris les arguments que nous venons d'évoquer : les régions sont déjà de « taille européenne », les problèmes de fonds concernent leur financement et leurs compétences, les économies à en attendre sont discutables et les coûts immédiats sont très importants. Ces débats ont également fait émerger certaines oppositions concernant le rôle des villes et des métropoles, des départements ou encore la question des

¹ Seys F.-O., 2017, « Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union Européenne. Définition et analyse cartographique et statistique », *Pôle Sud*, n°46, pp. 97-113

² Edater, Ineum Consulting, 2008, « Evaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie », rapport commandé par les Conseils Régionaux de Basse-Normandie et de Haute-Normandie, 210p ; Torre A., Bourdin S., 2016, *op. cit.* ; Quiret M., 2018, « Les coûts des fusions des régions dérapent », *LesEchos.fr*, en ligne, consulté le 11 juin 2018, publié le 6 février 2018, https://www.lesechos.fr/06/02/2018/lesechos.fr/0301251949214_les-couts-des-fusions-des-regions-derapent.htm ; Le Parisien, 2015, « Régions : le prix de la réforme », *Leparisien.fr*, en ligne, consulté le 11 juin 2018, publié le 1^{er} octobre 2015, <http://www.leparisien.fr/magazine/grand-angle/regions-le-prix-de-la-reforme-1-01-10-2015-5145269.php>

³ Pollet G., Viard J., 2015, « Quel avenir pour le maillage territorial français ? », *Espaces et sociétés*, n°160-161, pp. 207-218

⁴ Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2014, « Manuel Valls, jardinier comptable », *Libération*, en ligne, consulté le 11 juin 2018, publié le 13 avril 2014, http://www.liberation.fr/france/2014/04/13/manuel-valls-jardinier-comptable_996715

⁵ Vanier M., 2010, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, *op. cit.*

⁶ Ont été entendus : Patrick Le Lidec, Hervé Le Bras, Romain Pasquier, Daniel Béhar, Jacques Lévy, Martin Vanier, Gérard-François Dumont et Philippe Subra (Sénat, 2014, « Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions », *Rapport du Sénat*, 180p, en ligne, <http://www.senat.fr/rap/113-658/113-65815.html#toc136>)

identités régionales. Comme le soulignent Alexis Sierra et Elisabeth Bonnet-Pineau : « la consultation des géographes n'a pas permis de changer le cours de la réforme mais elle a légitimé le discours des opposants à la réforme qui étaient majoritaires au Sénat. »¹

Les risques qui pèsent sur la réforme sont donc de différentes natures : l'articulation entre région et métropole, les problèmes identitaires et le risque d'un report de voix vers le FN, le manque de proximité des politiques publiques, le possible émiettement des politiques, une perte de spécialisation de certains territoires², le renforcement des inégalités intrarégionales³.

Autoritaire et reposant sur des objectifs contestables, la fusion régionale n'a pas manqué de susciter de vives contestations. Ces oppositions se nourrissent de certaines contradictions liées à l'histoire même de la régionalisation française : d'un côté, un attachement à des découpages originels, dont l'établissement est pourtant provisoire et très contesté et l'existence d'un consensus autour du constat de la faiblesse des régions françaises dans la compétition européenne ; d'un autre côté, une réforme qui ne modifie pas leur « capacité politique »⁴. Enfin, les tergiversations et les considérations politiciennes quant au choix des découpages à retenir ont rendu les critiques encore plus véhémentes.

¹ Sierra A., Bonnet-Pineau E., 2016, « La réforme territoriale en France : parlementaires et géographes face à l'art de la découpe gouvernementale », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <https://journals.openedition.org/echogeo/14481>

² Torre A, Bourdin S., 2016, *op. cit.*

³ La suite de notre thèse nous permet d'éclairer les enjeux autour de l'articulation avec les métropoles, les problématiques liées à la proximité, aux inégalités et à l'émiettement des politiques.

⁴ « Un ensemble de règles, de pratiques et de croyances structurées dans le temps à l'échelle régionale et nationale » (Pasquier R., 2004, *La capacité politique des Régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, Paris, 227p)

2. LA FUSION MIDI -PYRÉNÉES / LANGUEDOC-ROUSSILLON : RÉCÉPTION ET ENJEUX GÉOGRAPHIQUES

Parmi les sept fusions opérées, le regroupement des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon a fait l'objet de contestations particulièrement vives. Pourtant, on n'y rencontre pas de déséquilibre trop important donnant l'impression d'une absorption d'une entité par l'autre comme dans les cas d'Auvergne-Rhône-Alpes, de la Nouvelle Aquitaine ou des Hauts-de-France, ni la remise en cause d'une région à très forte identité comme en Alsace.

Le choix de Toulouse comme capitale régionale a laissé la place à des compromis puisque les services régionaux sont maintenus sur les deux sites et que Montpellier a conservé la Direction Régionales des Affaires Culturelles, l'Agence Régionale de la Santé ainsi que la Chambre Régionale des Comptes. Le nom « Occitanie Pyrénées Méditerranée » a aussi fait l'objet d'un certain consensus à l'exception des régionalistes catalans.

Les oppositions semblent plutôt s'expliquer par la faiblesse de liens politiques comme économiques et la présence de deux métropoles particulièrement dynamiques¹. C'est ce que nous allons étudier à travers la réception de la fusion régionale en Occitanie. Les argumentaires mobilisés et les données recueillies constituent ainsi des éléments de contexte qui nous paraissent indispensables pour mieux comprendre les enjeux auxquels seront confrontées les politiques liées au domaine des transports.

2.1. La réception de la fusion

Dans *La France des 13 régions*, François Taulelle évoque la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon en ces termes :

Le choix d'associer Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon n'a pas suscité de réaction particulièrement véhémement ou de contre-projet. Ces deux régions n'entretenant pas de forts liens depuis la constitution des ensembles régionaux en 1956, c'est plutôt une méconnaissance partagée qui a dominé les débats.²

Autant le constat d'une « méconnaissance partagée » apparaît particulièrement juste, autant celui de l'absence de « réaction particulièrement véhémement » relève de l'euphémisme. Certes, il n'y a pas eu de contre-projet, mais une volonté farouche de continuer à faire cavalier seul, notamment en Languedoc-Roussillon. Une motion de défiance contre la fusion avec Midi-

¹ Aucune autre fusion régionale ne regroupe un binôme de métropole de cette taille. Les régions Bretagne et Pays-de-la-Loire sont d'ailleurs restées inchangées en partie du fait de la difficulté de faire cohabiter Rennes et Nantes.

² Taulelle F., 2017, « Occitanie », in Carroué L., *La France des 13 régions, op.cit.*, p. 247

Pyrénées a ainsi été votée le 14 juin 2014, recueillant 65 voix pour, 1 contre et 1 vote blanc¹. Cette opposition s'incarne par la banderole affichée sur l'hôtel de région de Montpellier (Photographie 3) Quelques semaines plus tard, trois députés socialistes de la Région, Kléber Mesquida, Christian Assaf et Robert Olive, votent contre la réforme à l'Assemblée Nationale². Si les questions identitaires sont bien présentes dans les discours, elles ne constituent toutefois pas le nœud de l'opposition à la réforme tant les identités générées par les deux anciennes régions s'avèrent fragiles³.



Photographie 3 : "Vive notre région / Oui Languedoc-Roussillon", une opposition à la fusion qui s'affiche sur l'hôtel de région de Montpellier

Source : *La Tribune*⁴

Trois groupes d'acteurs ont été identifiés : les élus, les universitaires et la société civile. Leurs positionnements seront étudiés à travers des prismes différents. Le premier prisme permet de recueillir les avis des deux premiers groupes d'acteurs à travers le rapport du Sénat où s'expriment les élus et où des universitaires ont été entendus en tant « qu'experts ». Le deuxième part de la presse régionale dans laquelle on retrouve des expressions émanant de ces trois groupes d'acteurs. Un troisième prisme est celui des discours tenus par les acteurs rencontrés lors de nos entretiens qui croise aussi ces trois groupes. Enfin, on peut mentionner

¹ « Réforme territoriale : les élus de Languedoc-Roussillon rejettent la fusion avec Midi-Pyrénées », *La Tribune*, édition du 17 juin 2014

² « Fusion des régions : l'Aude se révolte contre Montpellier », *Libération*, édition du 24 juillet 2014

³ Voir Chapitre 2. 2.3.2. f) « la culture occitane, une identité (mal) partagée » ?

⁴ « Réforme territoriale : les élus de Languedoc-Roussillon rejettent la fusion avec Midi-Pyrénées », *La Tribune*, édition du 17 juin 2014

un quatrième groupe d'acteurs, les citoyens, dont l'avis est particulièrement difficile à évaluer. A défaut d'avoir pu réaliser une enquête sur le sujet, nous rendons compte d'un sondage paru dans la presse.

2.1.1 Des habitants mécontents de la fusion ... surtout en Languedoc-Roussillon

Un sondage réalisé par l'institut BVA en octobre 2015 révèle en effet que seuls 39% des habitants de la région Occitanie se déclarent satisfaits du nouveau découpage. A l'intérieur même de la nouvelle région le clivage est important puisque 50% des habitants de Midi-Pyrénées et seulement 36% de ceux de Languedoc-Roussillon se disent satisfaits¹. Sans surprise, ces chiffres augmentent quand il s'agit du choix de la capitale régionale puisque 86% des habitants de Midi-Pyrénées sont satisfaits par le choix de Toulouse contre 23% de ceux de Languedoc-Roussillon.

Le taux de 36% d'habitants satisfaits en Languedoc-Roussillon compte parmi les plus bas que l'on rencontre dans les régions fusionnées. Loin des 15% observés en Alsace, il se trouve au même niveau qu'un deuxième groupe de régions qui partagent le fait de « perdre » leur capitale régionale comme la Champagne-Ardenne (33%), la Lorraine (34%), la Picardie (35%), la Franche-Comté (37%) ou l'Auvergne (40%). En dehors du cas de l'Alsace et de l'Aquitaine (42%), les habitants des régions conservant leur capitale régionale sont plutôt satisfaits et ceux de Midi-Pyrénées apparaissent légèrement en retrait : 51% en Rhône-Alpes, 55% en Nord-pas-de-Calais, 57% en Bourgogne et 69% en Haute-Normandie.

D'après le sondage BVA, la région Occitanie est donc la deuxième région dans laquelle la fusion est la plus contestée par ses habitants derrière le Grand Est.

2.1.2 Un rapport du sénat qui fustige une fusion « contre-nature »

Comme le montre la succession de cartes proposées sur la période allant du 2 juin 2014 au 17 décembre de la même année (Figure 10), la fusion entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées a fait l'objet d'un contre-projet au Sénat puisque ce dernier, parmi les deux retouches de la carte qu'il propose, suggère de revenir sur la fusion entre les régions Midi-Pyrénées et

¹ Ouest-France, 2015, « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. La nouvelle région ne séduit pas », *Ouestfrance.fr*, en ligne, consulté le 12 juin 2018, publié 24 octobre 2015, <https://www.ouest-france.fr/elections/regionales/languedoc-roussillon-midi-pyrenees-la-nouvelle-region-ne-seduit-pas-3789368>

Languedoc-Roussillon. Rappelons qu'au moment de ces débats, c'est la première carte à quatorze régions qui est examinée.

Dans le rapport, il est en effet précisé que la suppression de la fusion entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est proposée par Christian Bourquin, alors sénateur des Pyrénées-Orientales et président du Conseil Régional, et de Jacques Mézard, sénateur du Cantal. Ce dernier s'exprime au sein de la commission du jeudi 26 juin 2014 :

Le président du conseil régional de Languedoc-Roussillon et son assemblée sont vent debout contre le rattachement de leur région à Midi-Pyrénées qui les fait revenir à l'époque de Simon de Montfort. Mettre Montpellier sous la coupe de Toulouse est vraiment une idée de Parisiens qui ne comprennent rien à la sociologie de ces régions. Ce Monopoly n'est pas sérieux ! L'amendement n° 23 est une protestation solennelle contre cet oukase.¹

Cette réaction que l'on peut qualifier de véhémence, reprend une rhétorique anti-jacobine, « une idée de Parisiens », et fait appel à l'évocation d'un passé féodal et belliqueux (« revenir à l'époque de Simon de Montfort », « mettre Montpellier sous la coupe de Toulouse »), qui révèle un sentiment d'annexion très fort de la part du conseil régional de Languedoc-Roussillon (encadré 2.3.).

La fusion entre les deux régions est par ailleurs mentionnée à trois autres reprises dans le rapport. Il s'agit à chaque fois de la remettre en cause. C'est d'abord le cas dans le compte-rendu organisé par la commission des lois lors de laquelle s'exprime le sénateur de la Lozère, Alain Bertrand :

Le mariage du Languedoc-Roussillon avec Midi-Pyrénées est contre-nature d'un point de vue géographique, historique et culturel. Les deux régions sont aussi puissantes l'une que l'autre en termes économiques et démographiques. Rien ne justifie de les associer.²

C'est également le cas lors de l'audition des « experts ». Alors que la plupart des universitaires entendus ont été réticents à s'exprimer sur le découpage en lui-même, aussi bien Hervé Le Bras que Patrick Le Lidec se montrent hostiles au regroupement de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon.

[Patrick Le Lidec] : La carte soumise au débat propose surtout de s'affranchir des micro-régions - bi ou tri-départementales - en les regroupant, plutôt que d'en constituer de très grandes. Une macro-région fait exception, celle qui regroupe Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, à mon avis, trop grande.³

[Hervé Le Bras] Les autres regroupements sont beaucoup moins justifiés. L'alliance entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon reste un grand mystère. Montpellier est tourné vers

¹ Sénat, 2014, *op cit.*, p. 71

² *Ibid.*, p. 119

³ *Ibid.*, p. 149

l'agronomie et la biologie, quand Toulouse se spécialise dans le développement aérien et spatial. Aurait-on eu le même découpage du vivant de Georges Frèches ?¹

A la lecture du rapport du Sénat, la fusion des deux régions apparaît comme l'une des plus contestée de la carte régionale. Les deux ensembles apparaissent ainsi aux différents protagonistes peu complémentaires et comme bénéficiant déjà d'une taille critique suffisante.

Encart 4 : Les positions des présidents de Région et des universitaires relayées par la presse quotidienne régionale (PQR)

A défaut d'avoir pu entreprendre une étude méthodique des publications de la PQR durant la période de la fusion régionale, quatre tribunes ont été retenues afin d'avoir une image de la réception de la fusion auprès d'acteurs emblématiques de ces territoires. Il s'agit d'abord des présidents de Région, Christian Bourquin² et Martin Malvy³. Elles paraissent toutes deux le 4 juin 2014, la première dans le *Midi Libre*, la seconde dans *La Dépêche du Midi*. Des géographes universitaires et spécialistes de leur région respective se sont aussi exprimés, Jean-Paul Volle côté Languedoc-Roussillon⁴ et Robert Marconis côté Midi-Pyrénées⁵.

Christian Bourquin a des mots très forts quand il réagit face au projet de fusion. Il accuse le gouvernement de vouloir « briser notre succès » et affirme réaliser « un travail très différent » de celui de Midi-Pyrénées. Il fustige une « carte de France des copains » qui fait disparaître le Languedoc-Roussillon et parle « d'humiliation ».

De son côté, Martin Malvy a une position d'apaisement affirmant qu'il ne s'agit pas « d'asphyxier » une région mais d'en « créer une nouvelle », qu'il « ne s'agit pas d'une démarche de pouvoir mais de construction des territoires ». Il en profite néanmoins pour revendiquer le choix de Toulouse comme capitale régionale et avoue penser à la fusion avec la région Aquitaine même si le choix de Languedoc-Roussillon « rééquilibre » l'ensemble.

Enfin, Jean-Paul Volle soutient que le Languedoc-Roussillon doit rester une région car « il en a la taille, les capacités et la métropole ». L'histoire et la langue ne lui semblent pas être des arguments pertinents. Enfin il affirme qu'un découpage plus cohérent aurait été de séparer en deux la région, le sud allant vers Toulouse et le nord vers Marseille. La fusion renforcerait enfin la concurrence entre Toulouse et Montpellier. Robert Marconis évoque aussi la possibilité d'un éclatement du Languedoc-Roussillon qui verrait le Gard rejoindre la région Paca et la Lozère être rattachée à l'Auvergne.

Dans les arguments de ces acteurs on note que le Languedoc-Roussillon est considéré comme une région ayant une taille critique suffisante, notamment du fait de la présence d'une métropole. Les différences avec Midi-Pyrénées sont soulignées alors que les rattachements avec d'autres régions semblent plus naturels à Martin Malvy et Jean-Paul Volle.

¹ *Ibid.*, p. 152

² « Christian Bourquin », *Midi Libre*, édition du 4 juin 2014

³ « Martin Malvy : ne pas se recroqueviller sur soi-même », *La Dépêche du Midi*, édition du 4 juin 2014

⁴ « La réforme oublie comment les gens vivent », *Midi Libre*, édition du 6 juin 2014

⁵ « Les 3 scénarios de mariage dans le Grand Sud », *La Dépêche du Midi*, édition 23 mai 2014

A la crainte de l'absorption par Toulouse s'ajoute la faiblesse politique du Languedoc-Roussillon depuis les morts de son emblématique président Georges Frêche et de son successeur, Christian Bourquin, au cours de l'été 2014. Comme on l'a déjà vu avec le sondage BVA, seule l'Alsace fait l'objet de contestations comparables.

2.1.3 Des entretiens qui soulignent le sentiment d'annexion du Languedoc-Roussillon ...

L'approche par les entretiens permet de mieux saisir la réception de cette réforme car les propos tenus lors de ces derniers ont souvent tendance à être plus modérés que ceux qui s'expriment via les journaux, ces derniers étant souvent synonymes d'emphase et d'hyperboles. A titre d'exemple, en interrogeant Jean-Paul Volle on ne retrouve pas la rancœur exprimée dans le *Midi Libre*.

La comparaison doit être néanmoins relativisée. Les entretiens ont pour la plupart été menés deux ans après la fusion régionale là où les tribunes dans la presse avaient souvent pour vocation de réagir aux annonces très récentes du gouvernement. De plus, l'idée de réaliser cette extraction est venue *a posteriori*, sans qu'une question spécifique ait été prévue dans les entretiens au préalable. Les différents acteurs ont donc abordé spontanément cette question. Une troisième limite est liée au devoir de réserve auquel sont tenus un nombre important d'interlocuteurs, notamment les services de la région ou les cadres de la SNCF. Si l'anonymisation des personnes interrogées a sans doute permis à certains d'exprimer une parole un peu plus libre, elle est loin de gommer cette prudence naturelle.

C'est finalement une minorité d'acteurs qui se sont exprimés sur la question de la fusion « pour elle-même », c'est-à-dire sans entrer dans des considérations liées au domaine des transports. On note que ce sont principalement ceux qui ont un lien avec l'ancienne région Languedoc-Roussillon qui s'expriment (Tableau 5). Ils soulignent bien le sentiment « d'annexion », « d'absorption » du Languedoc-Roussillon vis-à-vis de Midi-Pyrénées, mais aussi, de Montpellier par rapport à Toulouse. Les propos relaient également une certaine violence dans le processus : « annexé », « choc culturel », « on va y laisser des plumes », « dans la douleur ».

Le contraste avec les propos tenus par leurs homologues de Toulouse est important puisque ceux-ci utilisent des mots plus neutres comme « amalgame » ou « rattachement » voire positifs quand il est question de complémentarité. Néanmoins, ces derniers partagent le constat de la difficulté à faire accepter cette fusion, ce qui se retrouve surtout dans certaines tournures de phrase : « il a bien fallu », « ils sont partis de loin », « contrairement à ce qui a été ressenti ».

Le caractère « hétérogène » et bipolaire est un autre élément récurrent. Certains interlocuteurs évoquent ainsi une forme de juxtaposition territoriale qui leur paraît difficile à dépasser.

On note enfin que les représentants de la SNCF se sont très peu exprimés sur le sujet, et, quand ils l'ont fait, ils ont adopté une position surplombante avec l'emploi de vérités générales (« c'est toujours la région absorbante qui pilote au final ») et des jugements sévères (« de façon souvent aussi bête que méchante »).

A travers les formules et le vocabulaire employés, on constate que pour les acteurs locaux il est véritablement question de rivalités de pouvoirs importantes. Cela nous conforte dans notre analyse de ce phénomène sous l'angle de la « géopolitique locale ». On y retrouve le vocabulaire de la discipline à travers des acteurs (« les Toulousains ») et les notions de « puissance », de « pouvoir » ou « d'annexion ».

Dans chacun des corpus que nous avons étudiés on retrouve donc une très forte hostilité de la part des représentants de la région Languedoc-Roussillon. On rencontre également l'affirmation selon laquelle Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont des régions de taille suffisante et bénéficiant d'une métropole, ce qui rendrait la fusion inutile. Le manque de complémentarité est souvent dénoncé mais est plus nuancé. Il a ainsi été noté dans certaines tribunes comme lors de quelques entretiens que des fusions entre Midi-Pyrénées et Aquitaine d'un côté et Languedoc-Roussillon et la région Paca de l'autre auraient été plus cohérentes. Ces affirmations s'appuient sur des représentations dont il s'agit à présent d'explorer les fondements à travers l'étude de différents découpages régionaux concernant le Sud-Ouest de la France.

Acteur	Région	Organisme	Extrait de l'entretien
E. Boisseau	LR	FNAUT	« Dans cette fusion c'est Midi-Pyrénées le chef de file, elle a annexé Languedoc-Roussillon ».
Agent DITM	LR	Région Occ.	« Il y avait des craintes importantes avant la fusion »
Agent DITM	LR	Région Occitanie	« Ici, en Languedoc, la fusion a été mal vécue. » « Il y a eu une défiance politique, il y a eu aussi une défiance administrative, clairement, une crainte, crainte qui était liée à la différence de taille entre les agglomérations de Toulouse et Montpellier. Je pense que Montpellier avait un peu une crainte d'absorption finalement par rapport un peu au poids de Toulouse, qui était prépondérant. Donc pour moi, la fusion s'est plutôt faite dans la contrainte et même dans la douleur. »
Cadre régional	LR	SNCF-Mobilité	« C'est toujours la région absorbante qui pilote au final, c'était une illusion de croire que Montpellier, parce que le Languedoc-Roussillon s'était opposé à la réforme territoriale, de façon souvent aussi bête que méchante, allait pouvoir conserver un certain nombre de prérogatives, de pouvoirs. Ça déjà c'est toujours la région absorbante qui l'emporte sur l'autre, sur la région absorbée. »
Agent	LR	Montpellier Métropole	« Naturellement les réunions se font entre Toulousains, les décisions se prennent entre Toulousains. La vision régionale du territoire elle passe après. »
JP. Volle	LR	Université	« C'est une puissance « Midi-Pyrénées » qui s'impose progressivement. »
J.L. Artis	LR	Association	« Cette fusion c'est une annexion, c'est pas autre chose. Tous les responsables administratifs c'est ceux de Toulouse. »
J.-L. Gibelin	LR	Elu régional	« Dans la fusion la question de l'existence d'une région était posée, d'autant que pendant longtemps, de ce côté de la région [Languedoc-Roussillon], l'exécutif et l'administration régionale avaient porté l'idée qu'il ne fallait pas la fusion, elle était clairement rejetée. L'existence d'Occitanie, elle n'était quand même pas d'une logique à toute épreuve »
L. Grandjacquet	LR	FNAUT	« Nous qu'est-ce qu'on attendait c'était la fusion, on s'est dit bien sûr on va y laisser des plumes, bien sûr que Midi-Pyrénées va peser plus lourd que Languedoc-Roussillon. Mais ce sera pas pire qu'une région qui est complètement à la ramasse et qui fait plus son boulot. »
Agent DDTM	LR	DDTM Hérault	C'est une juxtaposition des deux anciennes régions mais ce n'est pas une unification telle qu'on peut la voir en Nouvelle Aquitaine. On est restés au milieu du gué en Occitanie
G. Ardinat	LR	Elu régional (RN)	« C'est une fusion artificielle, le territoire est bipolarisé et le reste. »
Ex-Agent CD	LR	Conseil Dép. (48)	« La fusion ça a été un choc culturel »
Agent DITM	MP	Région Occitanie	« Peut-être que, contrairement à ce qui a été ressenti, c'était le territoire dans lequel c'était le plus facile à faire. » « Pour Midi-Pyrénées l'ouverture à la Méditerranée est une ouverture incontestable et pour Languedoc-Roussillon le rattachement à Toulouse est un atout aussi considérable. La locomotive économique elle est à Toulouse. Même si Montpellier est aussi bien accroché à la locomotive. Quand même, le poumon économique, il est ici. Du coup, je pense que les deux anciens territoires nourrissent l'autre et se complètent quand même. »
Elu CCI	MP	CCI Occitanie	« Donc ce qui s'est passé c'est qu'il a bien fallu faire l'amalgame des deux, et ils sont partis de loin ! »
R. Marconis	MP	Université	« Plus on y regarde, plus on s'aperçoit qu'on a fait la plus belle des bêtises qui soit de fusionner ces deux régions » « Je ne vois pas comment avec une donne aussi hétérogène, des héritages aussi différents, on peut donner des orientations à part des trucs très généraux »
Agent DREAL	MP	DREAL Occitanie	« Pour le coup c'est nos collègues de Montpellier qui ont vu leurs interlocuteurs changer. Moi je dirais que ça fait 6 ans que je travaille avec les mêmes personnes, on a juste un territoire qui s'est un peu étendu. »
C. Broucaret	A	FNAUT	« Le fait de s'associer avec Montpellier c'est pas non plus une réussite. Ça fonctionne pas. De toute façon quand on voit comment ça s'est passé. Ça s'est joué sur un coin de table ! »

LR = Languedoc-Roussillon MP = Midi-Pyrénées A = Aquitaine

Tableau 5 : Perception de la fusion régionale en Occitanie par les acteurs rencontrés

Source : auteur

2.2. Deux régions que tous les découpages séparent ?

Afin de mieux comprendre la vigueur de ces oppositions, il apparaît pertinent de chercher des éléments objectifs permettant de valider l'hypothèse d'une fusion contre-nature entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Il n'est pas question d'identifier ici un introuvable « découpage naturel » ou « objectif » mais plutôt de révéler des dynamiques territoriales présentes. Pour cela, une analyse de la fréquence d'association de certains départements en ensembles régionaux plus larges a été entreprise. Il s'agit là d'une approche par les représentations qui peut en partie expliquer la plus ou moins grande acceptation de ces fusions régionales.

Pour ce faire, une approche diachronique qui mobilise des découpages anciens et qui a déjà fait l'objet de travaux de documentation très riches de la part des géographes¹ est d'abord mobilisée. Elle permettra de mettre en perspective certains découpages actuels que l'on pourrait qualifier de sectoriels et qui ont été compilés à partir de l'ouvrage de Pascal Orcier².

2.2.1 Des découpages anciens qui dessinent des espaces régionaux incertains

Dans l'article qu'ils font paraître en 2014 dans la revue en ligne *Echogéo*, Arnaud Brennetot et Sophie de Ruffray³ superposent 41 propositions de découpages, depuis les circonscriptions divisionnaires de 1851 jusqu'aux régions économiques proposées par J. Labasse en 1960, c'est-à-dire à la veille de l'établissement des régions officielles. Ils ne retiennent que les découpages inédits et excluent les découpages opérationnels. Leur méthode consiste ensuite à mobiliser les découpages s'appuyant sur les frontières départementales et de comptabiliser la fréquence de citation des frontières régionales pour chaque dyade. Leurs résultats sont présentés en se limitant à la partie sud de la France (Figure 11).

¹ Brennetot A., De Ruffray S., 2014, *op. cit.* ; Miossec J.-M., 2013, *op. cit.*

² Orcier P., 2015, *Régions à la découpe*, Atlande, 143p

³ Brennetot A., De Ruffray S., 2014, *op. cit.*

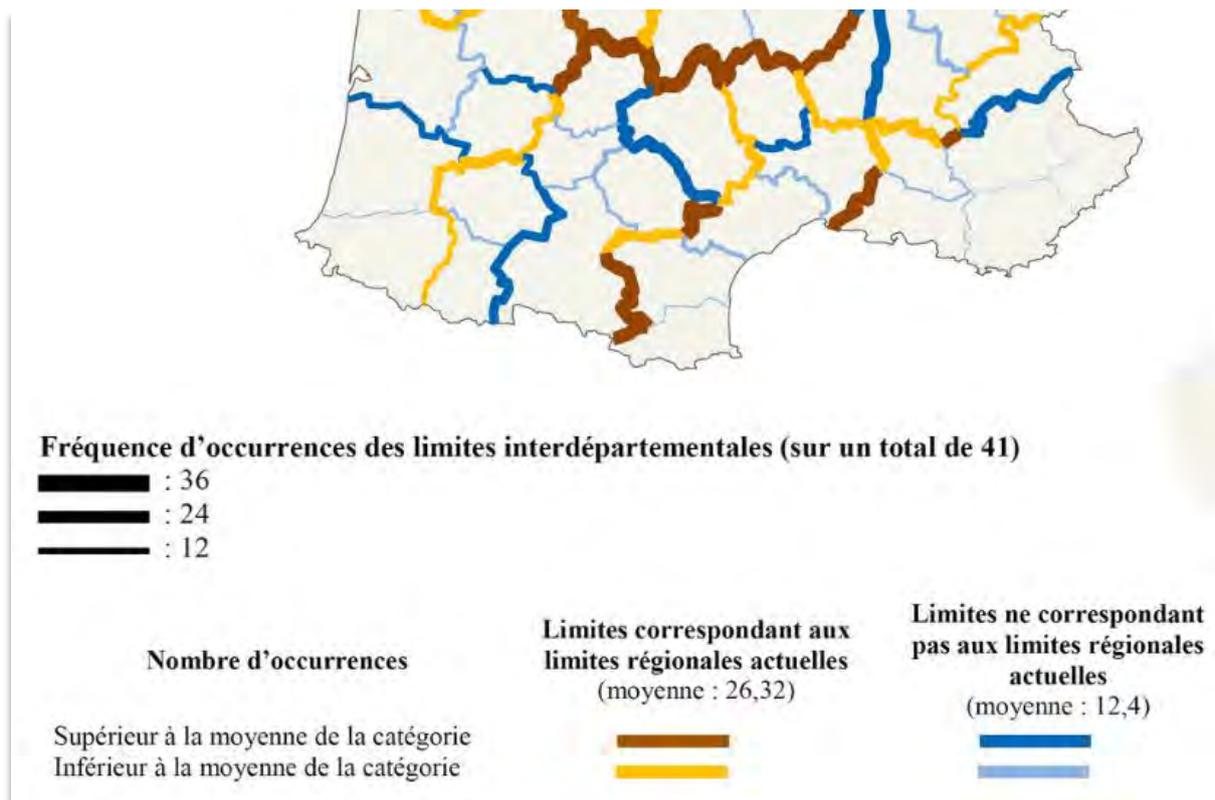


Figure 11 : Frontières régionales les plus fréquentes de 1851 à 1960

Source : Brennetot A., De Ruffray S., 2014¹

On constate que ce sont les frontières du nord de l'actuelle région Occitanie qui sont les plus largement citées. En dehors de ce segment continu allant de la Dordogne à la Haute-Loire, certains segments ressortent sans que les linéaires soient continus. C'est le cas de la frontière ouest de l'Ariège, de celle entre Gard et Bouches-du-Rhône ou encore de celle entre Tarn et Hérault. Au contraire, certains segments apparaissent faibles, à l'ouest de l'Aveyron comme au sud de l'Aquitaine. A l'intérieur des anciennes régions on note principalement les incertitudes autour du rattachement de l'Aveyron et de la Lozère, mais aussi du Gers et des Hautes-Pyrénées.

Cette carte rend difficile la lecture d'ensembles régionaux distincts dans le Sud-Ouest français. En revanche on constate que la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur se détache nettement. On distingue néanmoins deux ensembles relativement cohérents autour de Toulouse (Ariège, Tarn, Tarn-et-Garonne et Lot) et de Montpellier (Gard, Aude, Pyrénées-Orientales). L'Aveyron et, dans une moindre mesure, la Lozère, peuvent être rattachés à l'un ou à l'autre.

¹ Brennetot A., De Ruffray S., 2014, *op. cit.*

On notera enfin que les frontières sont généralement plus ténues entre Aquitaine et Midi-Pyrénées par rapport à celles entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon

Encart 5 : Quand Stendhal redécoupait la France en régions

Les Français n'ont attendu ni les géographes ni 1851 pour proposer des découpages du territoire national. L'extrait suivant issu des *Mémoires d'un touriste*¹ rédigées par Stendhal en 1837 nous montre une division basée sur les représentations de l'auteur. Le statut du Sud-Ouest y est ici aussi très incertain. On peine à savoir si le changement de paragraphe au moment de mentionner Toulouse en fait une région distincte du Languedoc. On note également que Rodez y est rattaché à la Gascogne et que Nîmes est aussi l'objet de confusions :

« J'ai toujours partagé la France, dans ma pensée, en sept ou huit grandes divisions², qui ne se ressemblent pas du tout au fond, et n'ont de commun que les choses qui paraissent à la surface [...].

Après les cinq divisions du nord, la généreuse Alsace, Paris et son cercle égoïste de quatre-vingts lieues de diamètre, la Bretagne dévote et courageuse, et la Normandie civilisée, nous trouvons au midi la Provence et sa franchise un peu rude. Les partis politiques donnent des assassinats en ce pays : le maréchal Brune, les mameluks de Marseille en 1815, les massacres de Nîmes.

Nous arrivons à la grande division du Languedoc, que je compte de Beaucaire et du Rhône jusqu'à Perpignan. On a de l'esprit et de la délicatesse en ces contrées : l'amour n'y est remplacé par Barême ; il y a même, vers les Pyrénées, une nuance de galanterie romanesque et d'inclination aux aventures qui annonce la noble Espagne.

A Toulouse, on trouve une véritable disposition pour la musique. J'expose rapidement les sensations que j'ai rencontrées dans mes voyages, et je ne garde pas toutes les avenues contre la critique : je sais, par exemple, que Nîmes est sur la rive droite du Rhône.

En remontant des Pyrénées vers le nord, nous voici à cet heureux pays où les gens se peignent tout en beau, et ne doutent de rien. La Gascogne, de Bayonne à Bordeaux et Périgueux, a fourni à la France les deux tiers des maréchaux et généraux célèbres. [...] Le paysan est tout à fait barbare vers Rodez et Sarlat, mais rien n'égale son génie naturel. »

Si ce travail permet de montrer que la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon est loin d'aller de soi au vu des découpages proposés entre 1851 et 1960, les limites méthodologiques relevées plus haut tendent à limiter fortement l'actualité de ce constat basé sur des découpages désormais anciens et qui ne sont pas opérationnels. C'est pourquoi nous avons choisi de reprendre la méthode de construction de cette carte pour l'appliquer à des découpages actuels et opérationnels.

¹ Stendhal, 2014, *Mémoires d'un touriste*, Editions Gallimard, pp. 101-103

² Ce chiffre est en fait erroné puisque l'on compte en réalité neuf à dix divisions selon que l'on distingue Toulouse du Languedoc : la Lorraine, l'Alsace, Paris, la Normandie, la Bretagne, la Provence, le Languedoc, (Toulouse), la Gascogne et le « Sud-Est » autour de Grenoble.

2.2.2 Des découpages opérationnels actuels qui vont à l'encontre d'une région Occitanie

Pour réaliser cette nouvelle carte nous nous sommes donc appuyé sur le travail de Pascal Orcier qui dans *Régions à la découpe*¹ fournit pas moins de 128 cartes. Dans cet ensemble les découpages opérationnels² ont été retenus, contemporains (toujours en vigueur en 2014), s'appuyant sur les limites départementales et proposant un pavage de l'ensemble du territoire métropolitain sans superpositions (Tableau 6). Le choix a aussi été fait de ne retenir que les propositions qui réduisent le nombre de régions. Ce choix permet de nous placer dans l'optique d'une fusion annoncée. On note toutefois que ces deux derniers critères n'ont pas eu beaucoup d'impact sur l'échantillon retenu tant la plupart des découpages opérationnels s'appuient sur une base départementale et un maillage relativement large du territoire (12 cartes rejetées pour 40 conservées). Nous avons enfin distingué les découpages issus d'organismes publics de ceux liés à des organismes qui ne le sont pas : principalement des entreprises (assurances, grande distribution, éditeurs, constructeurs automobiles ...) mais aussi des associations (banque alimentaire) et une organisation religieuse (provinces ecclésiastiques).

L'échantillon est donc constitué de 40 découpages, dont 15 issus d'organismes publics. En moyenne, la France métropolitaine est ainsi divisée en 10,4 régions avec des découpages légèrement plus grands pour le secteur public : 9,7 régions contre 10,8 pour les autres. Cette moyenne nous autorise donc à comparer les résultats issus de cet échantillon au découpage effectif en 13 régions. Néanmoins, les écarts demeurent importants puisque le nombre de régions varie de 5 à 21.

En reprenant la méthode d'Arnaud Brennetot et Sophie de Ruffray et des données du Tableau 6, nous avons pu établir une carte qui se concentre sur le cas des départements de la région Occitanie (Figure 12). Nous avons également établi des cartes selon que l'organisme soit de type public ou non mais les différences entre les deux nous sont apparues relativement peu significatives³.

¹ Orcier P., 2015, *Régions à la découpe*, *op. cit.*

² Nous n'avons cependant pas retenu les découpages fondés sur des critères trop liés à la géographie physique comme les agences de l'eau

³ Le trait le plus marquant, mais qui n'est pas surprenant pour autant, est que les organismes publics s'appuient beaucoup plus sur le découpage régional et qu'on ne trouve que deux occurrences de dyades intrarégionales contre trente-cinq pour les autres. Les autres caractéristiques sont globalement proches.

Intitulé de l'organisme (et page)	Organisme public	Nombre d'entité
Electricité de France (p. 56)	Oui	8
Institut National de l'Origine et de la Qualité (p. 57)	Oui	8
Les Caisses Régionales de Sécurité Sociale Minière (p. 58)	Oui	6
Le Cerema (p. 59)	Oui	8
L'Office National des Forêts (p. 60)	Oui	9
Les Conservatoires Botaniques Nationaux (p. 61)	Oui	11
Les directions interrégionales des Douanes (p. 63)	Oui	10
Les Chambres Régionales des Comptes (p. 64)	Oui	15
Directions interrégionales des services pénitentiaires (p. 66)	Oui	9
Directions interrégionales des Polices Judiciaires (p. 67)	Oui	10
Les Communautés d'Université et Etablissements (p. 69)	Oui	18
Provinces ecclésiastiques (p. 70)	Non	16
Régions de gendarmerie (p. 72)	Oui	7
Centres météo interrégionaux (p. 73)	Oui	7
Pôles de gouvernance de France 3 (p. 74)	Oui	5
L'Etablissement Français du Sang (p. 78)	Oui	14
La Banque alimentaire (p.79)	Non	9
La MACIF (p. 80)	Non	11
Groupama (p. 81)	Non	9
La Banque populaire (p. 83)	Non	17
La Caisse d'Epargne (p. 84)	Non	17
Les Centres financiers de la Banque postale (p. 85)	Non	18
L'Union des auto-entrepreneurs (p. 88)	Non	10
Cadremploi (p. 89)	Non	7
Le réseau Ticketmaster (p. 90)	Non	8
Carrefour billetterie (p. 91)	Non	7
Système U (p. 96)	Non	11
Directions régionales du groupe Casino (p. 97)	Non	7
Régions de recrutement du réseau de proximité de Casino (p. 97)	Non	6
Groupe Carrefour (p. 98)	Non	6
Cafés Richard (p. 100)	Non	11
Fenwick (p. 102)	Non	20
Bureaux commerciaux de France Air (p. 103)	Non	9
Comptoirs commerciaux de France Air (p. 103)	Non	21
Directions régionales du groupe Citroën (p. 104)	Non	7
Régions commerciales de SAMI (p. 105)	Non	8
Délégués pédagogiques des éditions Hachette (p. 106)	Non	11
Régions des représentants régionaux des éditions Belin (p. 107)	Non	12
SFR (p. 109)	Non	6
Bouygues Télécom (p. 110)	Non	6

Tableau 6 : Découpages retenus dans l'ouvrage de Pascal Orcier

Source : Orcier P., 2015¹. Mise en forme : auteur

¹ Orcier P., 2015, *op. cit.*

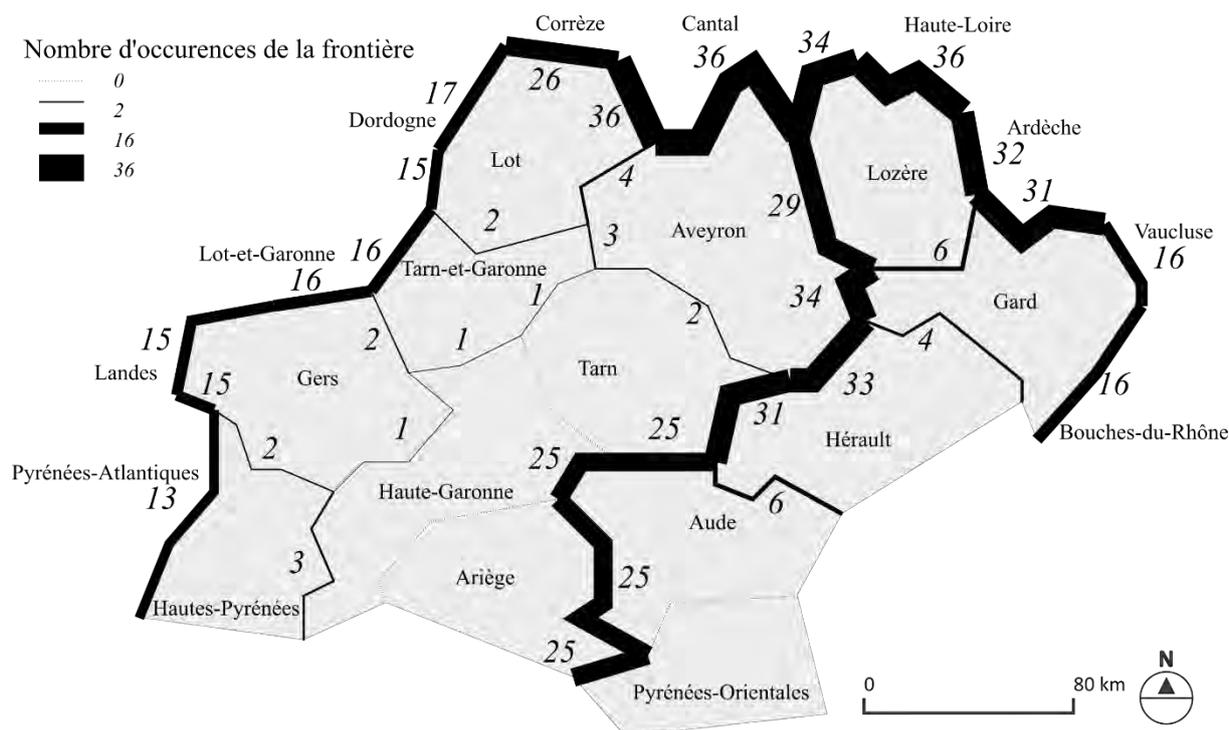


Figure 12 : Frontières régionales les plus fréquentes (découpages opérationnels)

Source : Orcier P., 2015¹. Mise en forme : auteur

Comme dans la carte issue des découpages réalisés entre 1851 et 1960 (Figure 11), on retrouve des superpositions particulièrement fortes au nord de la région (Figure 12). Les ressemblances se limitent là. On remarque ensuite deux renversements de tendance marquants : la frontière entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est devenue plus évidente au nord qu’au sud et les limites intrarégionales sont devenues beaucoup plus faibles que celles extrarégionales.

On peut y lire l’importance du découpage régional de 1964 sur lequel se base la majorité des découpages opérationnels. Ainsi, la fréquence de la dyade interrégionale la plus faible est de 13 (entre Hautes-Pyrénées et Pyrénées-Atlantiques) soit deux fois plus que les six occurrences de la dyade intrarégionale la plus élevée (entre l’Aude et l’Hérault et entre le Gard et la Lozère). La région Midi-Pyrénées apparaît également légèrement plus cohérente que sa voisine avec une moyenne de deux occurrences par dyade intrarégionale contre quatre en Languedoc-Roussillon.

Enfin, et c’est sans doute le point le plus intéressant quand on envisage la question de la réception de la fusion régionale, parmi les sept frontières régionales représentées, celle entre

¹ *Ibid.*

Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon est particulièrement sollicitée : 28,4 occurrences (Tableau 7). Cela signifie que seulement 30% des organismes regroupent les deux régions et cela alors que le nombre de régions moyen issu de l'échantillon est de 10,2 ! Les organismes étudiés privilégient beaucoup plus des fusions entre Languedoc-Roussillon et Paca (60%), Midi-Pyrénées et Aquitaine (62%) voire Midi-Pyrénées et Limousin (35%).

Frontière régionale (avant fusion)	Nombre d'occurrences moyen
Aquitaine – Midi-Pyrénées	15,2
Limousin – Midi-Pyrénées	26
Auvergne – Midi-Pyrénées	36
Auvergne – Languedoc-Roussillon	35
Rhône-Alpes – Languedoc-Roussillon	31,5
Paca – Languedoc-Roussillon	16
Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées	28,4

Tableau 7 : Nombre d'occurrences frontalières par Région

Source : auteur

Pour un nombre très important d'organismes, aussi bien publics que privés, la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées est donc loin d'aller de soi. Les découpages régionaux, qu'ils soient anciens et fictifs ou contemporains et opérationnels, distinguent tous des ensembles régionaux forts autour de Toulouse et de Montpellier. Les découpages tendent également à montrer que ces ensembles se sont renforcés autour des limites des régions officielles instaurées il y a plus de cinquante ans. De plus, il apparaît qu'en cas de regroupements régionaux, les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont moins fréquemment réunies entre elles qu'elles ne le sont avec l'Aquitaine ou la région Paca. Ces éléments sont sans doute présents dans les représentations des acteurs locaux qui se sont montrés plutôt réticents à cette fusion.

Nous allons à présent voir en quoi ils peuvent être liés au fonctionnement même des territoires en étudiant l'organisation générale du territoire d'un point de vue démographique, économique et systémique.

Encart 6 : La diffusion de la presse quotidienne régionale en Occitanie

La PQR recouvrant une grande diversité de publications, nous avons choisi de nous limiter à la catégorie des « grands régionaux », aux tirages plus importants et à la couverture géographique plus large. Leur formule rédactionnelle se veut tout public et les thèmes consensuels y sont privilégiés¹. En ce qui concerne la région Occitanie, deux titres sortent immédiatement du lot, dont les aires de diffusion se calquent remarquablement bien sur les anciens découpages régionaux (Figure 13) : *La Dépêche du Midi* dont le siège est à Toulouse et le *Midi Libre* dont le siège est à Saint-Jean-de-Védas, en périphérie de Montpellier. Avec 150 000 tirages contre 115 000, le premier est un peu plus influent. Créé en 1870, il est fortement lié au courant radical et son propriétaire, Jean-Michel Baylet, est un homme politique de stature nationale. On note d'ailleurs que, depuis 2015, soit très vite après l'annonce de la fusion régionale, le groupe *La Dépêche* rachète le *Midi Libre* au groupe *Sud-Ouest*.

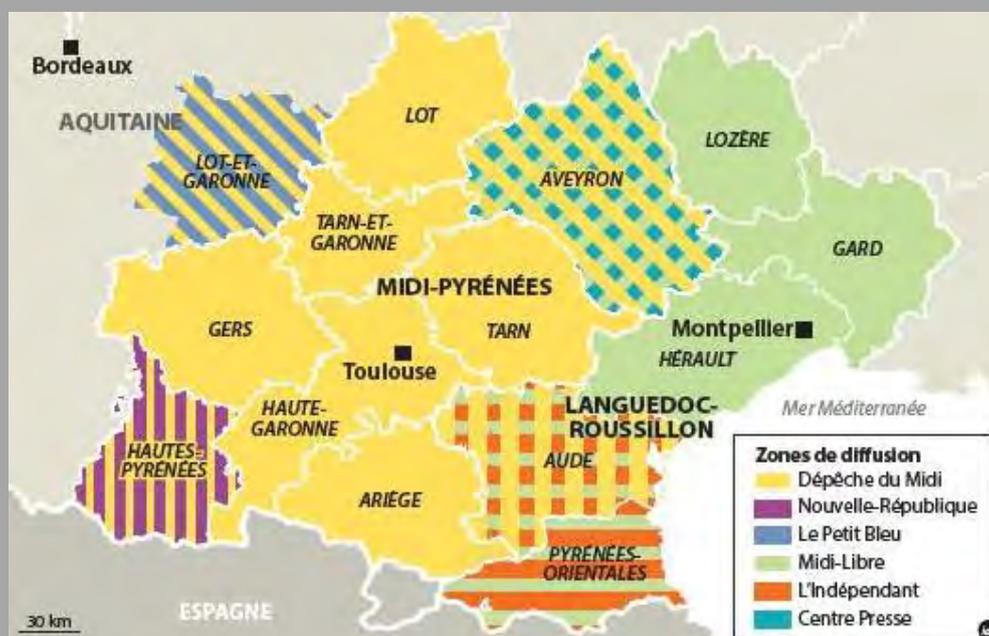


Figure 13 : Les aires de diffusion de la PQR en Occitanie

Source : *La Dépêche.fr*, publié le 27 juin 2015²

D'autres titres ont une diffusion qui se limite à un département, le plus souvent relativement éloigné de Montpellier et de Toulouse. C'est le cas en Aveyron de *Centre Presse*, dans les Hautes-Pyrénées de *La Nouvelle République*, dans les Pyrénées-Orientales et une partie de l'Aude de *L'Indépendant*. Cette carte de la diffusion de la presse quotidienne régionale fait ainsi ressortir deux ensembles régionaux correspondant aux anciennes régions.

¹ Charon J.-M., 2013, *La presse quotidienne*, Editions La Découverte, 126p

² *LaDépêche.fr*, « La Dépêche devient le 4^e groupe de presse quotidienne régionale », publié le 27 juin 2015, en ligne, <https://www.ladepêche.fr/article/2015/06/27/2133398-la-depeche-devient-le-4e-groupe-de-presse-quotidienne-regionale.html>

2.3. Un diagnostic territorial d'une région fusionnée

L'approche géopolitique, les vives oppositions locales et la typologie que nous avons établie sur les différents types de fusion, conduisent à analyser cette fusion sous la forme d'un rapport de force entre deux ensembles territoriaux et leurs acteurs respectifs. Un des objectifs est d'évaluer en quoi la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées suscite des sentiments d'absorption ou de processus fusionnel chez ces acteurs et sur quoi s'appuient ces sentiments.

Afin d'y répondre un diagnostic territorial permettant d'évaluer les principales caractéristiques des deux territoires s'impose. L'objectif est de croiser des éléments objectifs et subjectifs de chaque région et d'insister sur les différences et ressemblances.

2.3.1 Une méthodologie pour établir un diagnostic global

Le diagnostic proposé est fondé en grande partie sur la consultation de rapports et notes issus d'organismes divers et souvent publics principalement parus entre 2015 et 2018 (Tableau 8). Ce corpus est complété avec quelques références scientifiques étudiant les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon comme un ensemble¹, ainsi qu'en nous appuyant sur un rapport de la Datar datant de 2011 dont les données sont originales. Le corpus est donc constitué aussi bien de références internes à la nouvelle région qu'étrangères à cette dernière.

L'ensemble de ces références doit nous servir de base pour identifier les principales caractéristiques du nouvel espace régional dans le but de faire émerger une carte de synthèse s'appuyant sur les principes de la chorématique promue par Roger Brunet et le GIP Reclus. Les chorèmes sont une liste close de structures fondamentales de l'espace dérivées de points, lignes, surfaces et réseaux. Il s'agit d'une démarche structuraliste qui s'inscrit entre la recherche théorique et le pragmatisme de l'enseignement. Les chorèmes doivent permettre de souligner les dynamismes spatiaux. La localisation spatiale n'est pas essentielle dans cette démarche². Cette forme de représentation est apparue pertinente en ce qu'elle permettait une synthèse de la multitude de cartes produites à l'occasion de la fusion régionale. Il s'agit d'une méthode assez souple pour saisir la diversité du corpus que nous nous proposons d'étudier. Le choix a été fait

¹ Bernié-Boissard C., 2017, « Occitanie, deux en une : comment faire région ? », Conférence Jean Monnet de Lille « Régions et régionalisme dans l'Union Européenne », en ligne, <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01655087> ; Naafa N., 2017, « Occitanie : un grand sud attractif des Pyrénées à la Méditerranée », in Janin E., *Les 18 régions françaises*, Ellipses, pp. 273-290 ; Taulelle F., 2017, *op.cit.*

² Ferras R., 1993, *Les modèles graphiques en géographie*, Editions Economica/Reclus, 112p

de décomposer cette démarche en six étapes qui reprennent les éléments les plus récurrents et offrent les représentations les plus différenciées dans la description de la nouvelle organisation régionale. Ces chorèmes doivent faire ressortir les enjeux communs et les singularités des deux anciennes régions. On distinguera ainsi les organisations de l'espace régional selon :

- Les caractéristiques physiques et paysagères de la région, sur laquelle se calque une grande partie des dynamiques agricoles ou démographiques et des enjeux environnementaux
- L'histoire, la culture et l'identité
- Les systèmes productifs et les flux économiques
- Les systèmes urbains
- L'ouverture de la région
- Les inégalités sociales

Précisons enfin que notre corpus est loin d'être exhaustif et qu'un grand nombre de cartes et d'analyses y sont redondantes du fait de données de départ relativement limitées et majoritairement fournies par l'Insee. Certaines thématiques sont également presque systématiquement évacuées comme la géographie électorale. Les documents sont numérotés afin d'être cités de manière plus efficace durant le développement.

Organisme	Titre de la publication	Date	Durée/Page
1. Académie de Toulouse	La nouvelle grande région présentée par P.-P. Riquet	2015	4'28
2. ACADIE ¹	Occitanie 2040, des Pyrénées à la Méditerranée	2017	2h43
3. Agences d'urbanisme ²	Nouvelle région, nouveau réseau ³	2016	24p
4. Agences d'urbanisme	Dynamiques d'Occitanie ⁴	2017	84p
5. AUAT et INSEE	Aires urbaines en Occitanie : deux grands réseaux adossés ⁵	2017	20p
6. Bernié-Boissard C.	Occitanie : deux en une. Comment faire région ?	2017	8p
7. Cazes-Goddyn ⁶	Situation économique comparée des plus grandes entreprises du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées ⁷	2015	24p
8. Cazes-Goddyn	Situation économique comparée des plus grandes entreprises d'Occitanie ⁸	2017	24p
9. CESER Midi-Pyrénées	Quelle nouvelle région pour quel projet ? ⁹	2014	118p
10. CESER Midi-Pyrénées	Quelle perspective, quels enjeux, quel horizon pour la nouvelle région à l'horizon 2040 ? ¹⁰	2015	301p
11. DATAR	Des systèmes spatiaux en perspective ¹¹	2011	175p
12. DREAL Occitanie	L'atlas cartographique 2015 de la région Occitanie ¹²	2015	115p
13. DREAL Occitanie	SRADDET : notes d'enjeux de l'Etat ¹³	2017	71p
14. France Stratégie	Une évaluation de la cohérence économique interne des régions ¹⁴	2015	58p
15. France Stratégie	Réforme territoriale et cohérence économique régionale ¹⁵	2015	8p

¹ Coopérative mandatée par le conseil régional pour réaliser un diagnostic territorial en vue de l'élaboration du Sraddet, <https://www.youtube.com/watch?v=V6RvxzFJWU>

² Les agences d'urbanisme de Toulouse (AUA/T), de Perpignan (Aurca) et de Nîmes-Alès (Audrna)

³ AUAT, AUDRNA, AURCA, 2016, « Nouvelle région, nouveau réseau. Les trois agences d'urbanisme au service de l'aménagement du territoire en Occitanie », 24p, en ligne, http://www.aaa-toulouse.org/sites/www.aaa-toulouse.org/IMG/pdf/plaquette_reseau_a3-occitanie-2.pdf

⁴ AUAT, AUDRNA, AURCA, 2017, « Dynamiques d'Occitanie », 84p, en ligne, <http://www.aaa-toulouse.org/sites/www.aaa-toulouse.org/IMG/pdf/ReferentielOccitanie-light.pdf>

⁵ AUAT, INSEE, 2017, « Aires urbaines en Occitanie : deux grands réseaux adossés », 12p, en ligne, http://www.aaa-toulouse.org/sites/www.aaa-toulouse.org/IMG/pdf/fev2017_reseauxau-aaat-light.pdf

⁶ Cazes-Goddyn est un cabinet d'audit et conseil mandaté par le Medef pour ces études

⁷ Cazes-Goddyn, 2015, « Situation économique comparée des plus grandes entreprises régionales du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Inventaire avant la fusion », 24p, en ligne, <http://www.medef-occitanie.com/files/2017/03/Cazes-Goddyn-etude2015.pdf>

⁸ Cazes-Goddyn, 2017, « Situation économique comparée des plus grandes entreprises régionales d'Occitanie. Toujours deux réalités économiques. », 24p, en ligne, <http://www.medef-occitanie.com/files/2017/03/Etude-Occitanie-version-2017-par-CAZES-GODDYN.pdf>

⁹ CESER Midi-Pyrénées, 2014, « Quelle nouvelle région ... pour quel projet ? », 118p, en ligne, http://www.ceser-mip.fr/pdf/pdf_nostravaux/C_region_projet.pdf

¹⁰ CESER Midi-Pyrénées, 2016, « Quelle prospective, quels défis, quel enjeu pour la nouvelle région à l'horizon 2030 ? », 301p, en ligne, <https://docplayer.fr/62261216-Tome-2-quelle-prospective-quels-defis-quel-enjeu-pour-la-nouvelle-region-a-l-horizon-2030.html>

¹¹ DATAR, 2011, « Des systèmes spatiaux en perspective », Territoires 2040 n°3, 175p, en ligne, <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/territoires-2040-n3-des-systemes-spatiaux-en-perspective>

¹² DREAL Occitanie, 2015, « L'atlas cartographique 2015 de la région Occitanie », 115p

¹³ DREAL Occitanie, 2017, « SRADDET. Notes d'enjeu de l'Etat », 71p, en ligne, http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sraddet_note_d_enjeux_vf_20170317.pdf

¹⁴ France Stratégie, 2015, « Une évaluation de la cohérence économique interne des régions », 58p, en ligne, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/une-evaluation-de-coherence-economique-interne-regions>

¹⁵ France Stratégie, 2015, « Réforme territoriale et cohérence économique régionale », 8p, en ligne <https://www.strategie.gouv.fr/publications/reforme-territoriale-coherence-economique-regionale>

16. INSEE	Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : le grand sud attractif ¹	2015	4p
17. INSEE	Toulouse et l'espace littoral, moteurs du dynamisme démographique de la région ²	2016	4p
18. INSEE	Le développement durable en Occitanie ³	2016	110p
19. INSEE	Une approche de la précarité en Occitanie ⁴	2018	36p
20. INSEE	La filière aéronautique et spatiale dans le grand Sud-Ouest ⁵	2018	4p
21. INSEE	13 départements entre disparités et ressemblances ⁶	2016	4p
22. Région Occitanie	Chiffres clés du tourisme et loisirs en Occitanie ⁷	2016	36p
23. Région Occitanie	SRDEII incluant le volet agricole ⁸	2016	8p
24. Taulelle F.	« Occitanie » (<i>La France des 13 régions</i>)	2017	pp. 244-267
25. Naafa N.	« Occitanie » (<i>Les 18 régions françaises</i>)	2017	pp. 273-290
26. Bernié-Boissard C. et al.	<i>Occitanie Pyrénées-Méditerranée</i> ⁹	2018	158p

Tableau 8 : Corpus mobilisé pour établir les chorèmes de la région Occitanie

Sources : mentionnées dans le document. Mise en forme : auteur

2.3.2 Six chorèmes pour lire l'organisation régionale de l'Occitanie

Les ouvrages de référence organisés sous forme de catalogues de régions¹⁰ ont tendance à exagérer les différences régionales afin de dégager ce qui fait la particularité de chaque région. L'un d'entre eux propose pourtant, avant même l'annonce de la fusion des régions, le regroupement de certaines d'entre elles. Vincent Adoumié¹¹, dans son ouvrage *Les Régions françaises*, réunit ainsi les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, preuve qu'elles partagent des caractéristiques communes autres que la proximité géographique. Il justifie ce rapprochement par leurs grandes superficies, leurs peuplements relativement faibles, leurs ruralités et le dynamisme de leurs métropoles. Elles incarnent par ailleurs « les Midis attractifs grâce à leur climat et leur qualité de vie ». Les deux régions partagent en effet une forte croissance démographique, des populations comprises dans la moyenne régionale, des

¹ INSEE, 2015, « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : le grand sud attractif », *Insee analyses Occitanie*, n°16, 4p

² INSEE, 2016, « Toulouse et l'espace littoral, moteurs du dynamisme démographique de la région », *Insee analyses Occitanie*, n°2, 4p

³ INSEE, 2016, « Le développement durable en Occitanie », *Insee dossier Occitanie*, n°2, 110p

⁴ INSEE, 2018, « Une approche de la précarité en Occitanie », *Insee dossier Occitanie*, n°6, 36p

⁵ INSEE, 2018, « La filière aéronautique et spatiale dans le grand Sud-Ouest », *Insee analyses Occitanie*, n°59, 4p

⁶ INSEE, 2016, « 13 départements entre disparités et ressemblances », *Insee analyses Occitanie*, n°29, 4p

⁷ Région Occitanie, 2016, « Chiffres clés du tourisme et des loisirs en Occitanie », 36p, en ligne, https://www.laregion.fr/IMG/pdf/rencontres_tourisme_36p-2.pdf

⁸ Région Occitanie, 2016, « SRDEII incluant le volet agricole », 8p, en ligne, https://www.laregion.fr/IMG/pdf/brochure_srde2i_volet_agriculture_-_portrait_et_chiffres_cle_s.pdf

⁹ Bernié-Boissard C., Courouau J.-F., Perrin T., 2018, *Occitanie Pyrénées-Méditerranée. Portrait d'une région*, Le pérégrinateur, 158p

¹⁰ Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 946p

¹¹ Adoumié V. (dir.), 2013, *Les Régions françaises*, Hachette, 287p

superficiés supérieures à cette moyenne et donc, mécaniquement, des densités plus faibles. On peut ajouter à ce constat des dynamiques démographiques très proches avec une forte croissance démographique (Tableau 9). L'établissement de chorèmes doit permettre de préciser les nuances intrarégionales.

	Languedoc-Roussillon	Midi-Pyrénées	Moyenne régionale française ¹
Population ²	2 751 592	2 979 161	2 910 361
Superficie	27 376	45 348	24 724
Densité	101	66	118
Croissance démographique	+0,90%	+0,68%	+ 0,50%
Population urbaine	80%	67%	79%
Macrocéphalie ³	2,1	12,2	2,6

Tableau 9 : Caractéristiques des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en 2014

Sources : Insee 2014. Mise en forme : auteur

a. Les caractéristiques physiques et paysagères : une grille de lecture récurrente

Une majorité de rapports distinguent quatre ensembles paysagers au sein de la région Occitanie. C'est en 2015 dans les publications de l'Insee (15) et de la Dreal (12) que ces ensembles sont mentionnés pour la première fois. Au Nord et au Sud, les massifs montagneux des Pyrénées et du Massif Central ainsi que leurs contreforts occupent une large superficie. La proximité de ces deux massifs est toutefois rompue par la présence de la plaine du Lauragais. C'est un espace de circulation privilégié entre domaine méditerranéen et aquitain depuis l'antiquité (24, 25). C'est logiquement à cet endroit que se sont fixées la plupart des infrastructures de transports, de la Via Aquitania à l'autoroute 61 en passant par le Canal du Midi et la ligne ferroviaire Bordeaux-Cette. Le Lauragais marque ainsi la transition entre la plaine littorale languedocienne et le bassin de la Garonne, qui regroupe des paysages de plaines et de coteaux. La plupart des publications reprennent cette partition en quatre ensembles (3, 4, 12, 13, 17, 18, 21). Cela est d'autant plus récurrent que ces quatre ensembles se retrouvent dans la valorisation agricole du territoire et dans ses dynamiques démographiques (Figure 14).

¹ Les moyennes concernent la France métropolitaine pour la population, la superficie, la densité ; la France avec DOM pour la croissance démographique et la population urbaine, et la France métropolitaine hors Ile-de-France pour la macrocéphalie.

² Données Insee 2014

³ Données Insee à partir des Unités Urbaines, 2014

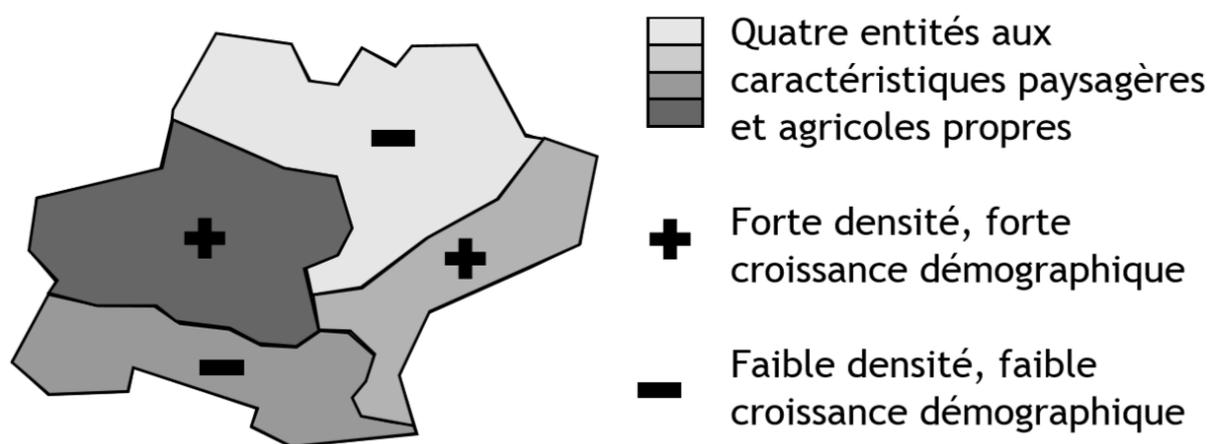


Figure 14 : Quatre ensembles aux caractéristiques et paysagères distinctes

Mise en forme : auteur

En effet, les différences géologiques et climatiques ont entraîné des exploitations de l'espace très différenciées. Le vignoble de masse languedocien s'oppose à des vignobles plus localisés en Midi-Pyrénées. Le bassin aquitain a surtout permis le développement d'une puissante céréaliculture aujourd'hui fortement mécanisée, qui lui a valu le qualificatif de « machine à blé » dans la thèse de Roger Brunet, *Les campagnes toulousaines*¹. Les zones de massif sont en revanche spécialisées dans l'élevage, ovin autour de la production du Roquefort sur les causses de l'Aveyron, ou bovin plus au nord autour de la race « Aubrac ». Les Pyrénées sont l'autre grande région d'élevage. On retrouve donc les quatre grands espaces décrits par l'Insee à partir des caractéristiques physiques de l'Occitanie. Les cartes reproduisant l'occupation agricole des sols (3, 10, 12) ou les orientations technico-économiques de l'agriculture (21) en rendent également compte.

Comme le tableau 9 le souligne, le dynamisme démographique des deux régions est très important. Ces chiffres masquent néanmoins des fortes disparités internes qui se calquent sur les caractéristiques paysagères. C'est donc principalement dans le bassin de la Garonne, autour de la métropole toulousaine et sur l'ensemble du littoral, que se concentre l'essor démographique. Il correspond d'ailleurs aux espaces qui sont déjà les plus denses. La densité est en effet de 194 habitants par km² dans la plaine du Languedoc, de 115 dans le bassin de la Garonne et de seulement 28 dans les massifs. L'Insee (17, 23) montre que le littoral attire

¹ Brunet R., 1965, *Les campagnes toulousaines. Etude géographique*, Thèse de doctorat Lettres, Toulouse, 727p

29 000 habitants par an, le bassin de la Garonne 24 000 alors que le Massif Central n'en accueille que 300 et que les Pyrénées en perdent 300.

Aussi, les enjeux environnementaux sont plus forts dans les plaines puisque c'est là qu'a lieu l'artificialisation des sols liée à l'étalement urbain. Acadie (2) distingue les plaines par une « tension environnementale » supérieure. Sept des huit parcs nationaux et régionaux sont également situés dans les massifs montagneux (3) qui regroupent 80% des forêts et forment d'importants réservoirs de biodiversité (4). Les massifs sont également des espaces à vocation récréative puisque les cartes des taux de présence ou des résidences secondaires les font nettement ressortir (11). C'est également le cas d'une fine bande littorale.

Ce découpage ne fait pourtant pas l'unanimité. François Taulelle choisit en effet de considérer les deux massifs ensemble et différencie la vallée du Rhône de la plaine littorale. Les Pyrénées peuvent néanmoins être distinguées du Massif Central par un solde démographique négatif (17), une part de l'agriculture et de la forêt dans l'emploi salarié beaucoup plus faible (21) et une occupation du sol qui en fait le seul ensemble où le territoire agricole n'est pas majoritaire et où ce sont les milieux semi-naturels ouverts qui sont remarquables (4). Enfin, la coopérative Acadie (2) distingue « cinq systèmes d'interdépendances » en se basant sur les mobilités domicile-travail. Ils reprennent les quatre espaces déjà mentionnés : la plaine de la Garonne dispose d'un système « en étoile », la plaine littorale apparaît « en ruban », le Massif Central est « polycentrique » et les Pyrénées ont un système « valléen ». Des espaces « multipolarisés » sont distingués autour de Tarbes, Carcassonne et Bagnols-sur-Cèze. Ces différences s'expliquent donc par l'inclusion de données comme les systèmes productifs dans la vallée du Rhône ou les mobilités pour les espaces multipolarisés. C'est sous ces angles-là que nous allons poursuivre ce travail.

b. Deux systèmes urbains indépendants

L'étude menée par l'Insee et l'agence d'urbanisme de Toulouse (5) souligne la présence de « deux grands réseaux adossés ». En effet, en se basant sur cinq flux distincts, elle montre que deux réseaux se dessinent autour de Toulouse et de Montpellier. Ils sont très indépendants, les liens entre les deux sont faibles. Carcassonne peut jouer le rôle de trait d'union alors que d'autres villes sont plus tournées vers les régions voisines comme Tarbes, Beaucaire ou Bagnols-sur-Cèze (Figure 15). Le détail de l'étude montre également qu'en fin de processus, le

système urbain de Toulouse s'agrège à celui de Bordeaux¹ pour quatre des cinq flux étudiés quand celui de Montpellier fait de même avec Marseille pour un seul de ces flux, les migrations résidentielles des étudiants. En revanche, jamais les systèmes de Toulouse et de Montpellier ne fusionnent. Les publications soulignent également les organisations très distinctes des deux réseaux : l'un en étoile et monocentré autour de Toulouse, l'autre en arc et polycentré sur la côte languedocienne (2, 6, 16, 25). Bien que Carcassonne puisse parfois jouer le rôle de connecteur, la ville est le plus souvent reliée au système toulousain (3, 4, 9). Une étude sur les systèmes urbains de proximité basée sur sept indicateurs de liens fait aussi apparaître deux réseaux distincts. Elle souligne également le basculement des villes de Millau et de Mende sur le système de Montpellier et les liens étroits existant entre Rodez, Figeac et Villefranche-de-Rouergue. Tarbes et Lourdes sont fortement ancrées dans un système de relation avec Pau².

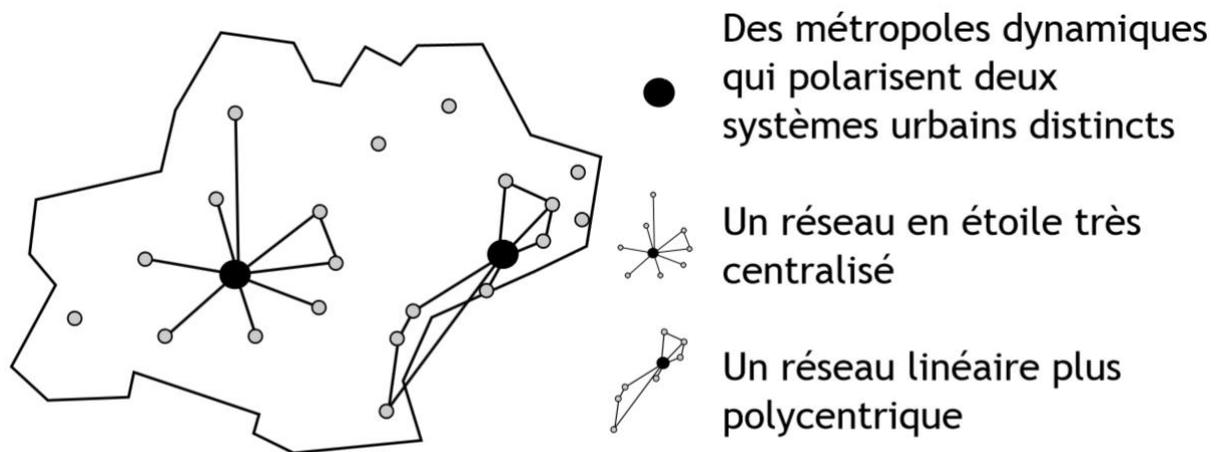


Figure 15 : Deux systèmes urbains indépendants

Mise en forme : auteur

Quelques années plus tôt, dans le cadre de la démarche « Territoires 2040 », la Datar proposait une carte sur les villes intermédiaires et leurs espaces de proximité (11). Il en ressort aussi deux armatures bien distinctes mais aussi des « types d'aires urbaines intermédiaires » très différentes : des profils « littoraux » pour sept des neuf agglomérations languedociennes (y compris pour Alès !) et des profils « ruraux » pour six des huit villes de Midi-Pyrénées.

Enfin, si les relations sont aussi faibles entre les deux systèmes de ville, c'est également du fait d'une forme de concurrence entre Toulouse et Montpellier et de stratégies métropolitaines différenciées (24). Les agences d'urbanisme évoquent un « duo métropolitain

¹ C'est le cas pour les flux domicile-travail des cadres, les migrations résidentielles globales et les migrations résidentielles des étudiants.

² Berroir S., *et al.*, 2017, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergéo : European Journal of Geography*, en ligne, consulté le 30 juin 2018, <https://journals.openedition.org/cybergeo/27945>

encore peu connecté » (4). La faiblesse de ces liens entre les deux métropoles est régulièrement soulignée (5, 6, 9). Ce constat s'explique en partie par des liens plus importants avec Marseille pour Montpellier et avec Bordeaux pour Toulouse, en lien avec l'ouverture de chaque région.

c. Les relations extérieures : attractivité nationale et ouvertures interrégionales

L'élément le plus récurrent au sein du corpus étudié est sans doute la très forte attractivité résidentielle de la région Occitanie, ce qui est d'ailleurs vrai aussi bien pour Midi-Pyrénées que pour Languedoc-Roussillon. Les premiers travaux en vue de la préparation du SRADDET font d'ailleurs de la question de l'accueil de ces nouvelles populations une priorité (2, 10, 13). On a déjà vu que la répartition de ces nouveaux entrants est nettement différenciée au sein du territoire régional. Certaines publications soulignent également que les profils de ces personnes sont principalement urbains et plus fragiles que la moyenne (4).

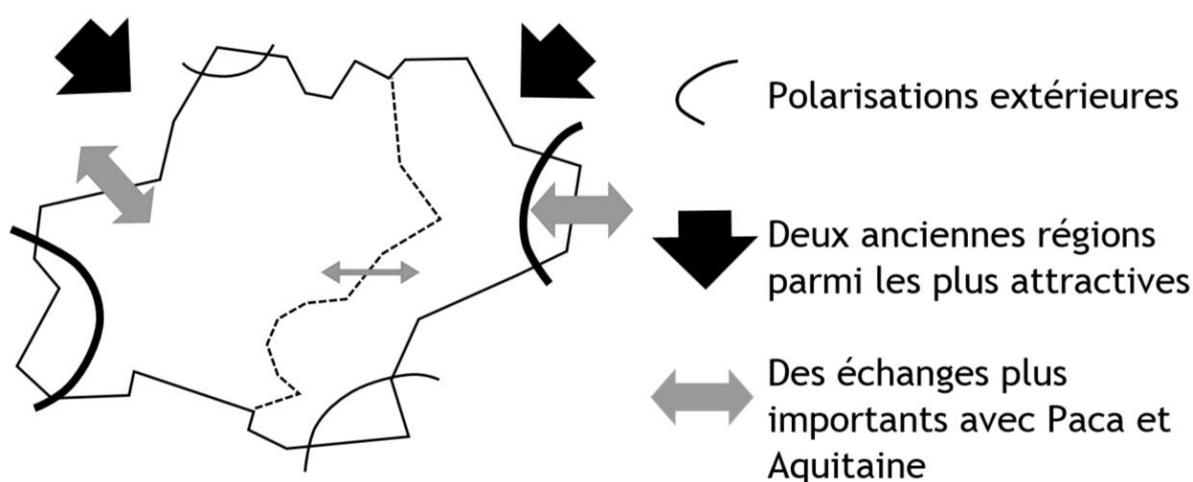


Figure 16 : Une Région très attractive, des forces centrifuges importantes
Mise en forme : auteur

A l'image de leurs systèmes urbains « adossés » et de leurs systèmes productifs, les publications soulignent les faibles relations interrégionales qui existaient entre les deux régions et les liens bien plus importants avec l'Aquitaine pour Midi-Pyrénées et avec la région Paca pour Languedoc-Roussillon. Ce fait est également confirmé par notre analyse sur les découpages opérationnels effectués par les acteurs publics et privés (Figure 16). Leurs liens sont donc faibles et elles ont plutôt tendance à regarder vers l'extérieur (6). Au moment de la fusion, le CESER de Midi-Pyrénées réalise une étude comparant le scénario d'une fusion avec

Aquitaine ou Languedoc-Roussillon (9). Ses conclusions sont que Midi-Pyrénées et Aquitaine ont des caractéristiques proches alors que le Languedoc-Roussillon apparaît en « décalage ».

L'attraction des régions limitrophes est particulièrement forte pour certains départements situés en périphérie de la grande région. Les agences d'urbanisme (4) parlent ainsi de « franges ouvertes sur les régions voisines », ce que souligne une carte des mobilités professionnelles interrégionales. Enfin, à partir des mobilités domicile-travail et des liens d'actionnariat entre départements, France Stratégie a proposé d'évaluer la cohérence des nouveaux ensembles régionaux (14, 15). D'après leur étude, il ressort qu'avant la fusion aucun département de Midi-Pyrénées n'était « attiré » par le Languedoc-Roussillon et inversement. Après la fusion, 3 des 16 départements toujours attirés par une autre région à l'échelle nationale se trouvent en Occitanie. Il s'agit des Hautes-Pyrénées pour les flux domicile-travail, du Gers pour l'actionnariat et du Gard, attiré par la région Paca au nom de ces deux données.

Ce constat d'une fusion où les deux entités sont plus attirées vers les régions extérieures qu'entre elles est également une conséquence des difficultés à faire coexister des systèmes productifs peu entrelacés.

d. Des systèmes productifs qui se tournent le dos

Promu dans les années 1980 par les géographes F. Damette et J. Scheibling, l'approche par les systèmes productifs permet d'articuler l'industrie, l'économie, les territoires et les sociétés sans réduire cette lecture à une approche purement économique et matérielle¹. A l'échelle nationale, le système productif de l'Occitanie peut être caractérisé par la faiblesse de son tissu industriel et par l'importance qu'y occupent la reproduction sociale et l'économie résidentielle². Ce constat se retrouve dans plusieurs publications (9, 11, 24, 25) mais est également nuancé par le fait que les deux anciennes régions font partie des quatre seules en France dont l'emploi industriel est en hausse.

¹ Carroué L., 2013, *La France. Les mutations des systèmes productifs*, Armand Colin, 235p

² Davezie L., 2008, *La république et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Le Seuil, 110p

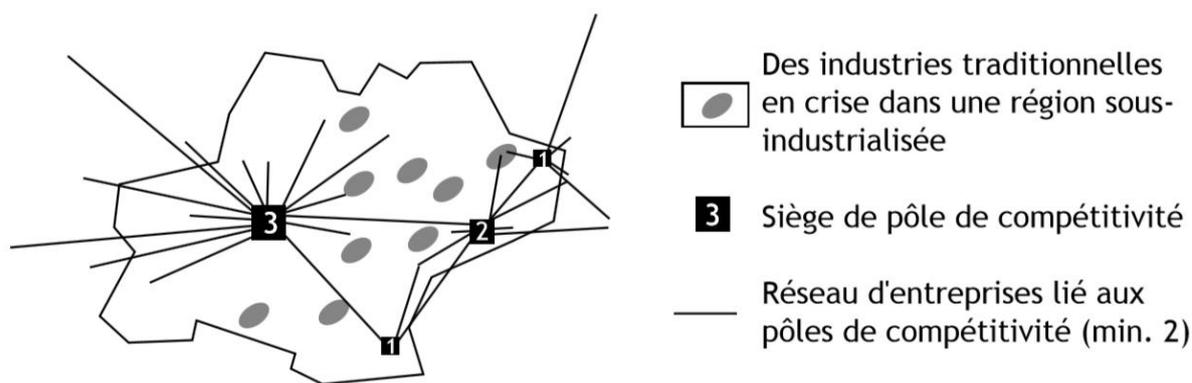


Figure 17 : Une région peu industrialisée aux pôles de compétitivité mal connectés
 Mise en forme : auteur

La plupart des publications analysent les systèmes productifs à travers le prisme des principaux employeurs (12, 16) ou de la géographie des pôles de compétitivité (4). La carte des plus grands employeurs fait apparaître très nettement la centralisation des emplois autour de Toulouse dans l'ex-Midi-Pyrénées ainsi que l'importance du secteur aéronautique et une répartition plus polycentrique et diversifiée dans l'ex-Languedoc-Roussillon, autour de Montpellier (recherche médicale, informatique) et de Bagnols-sur-Cèze (secteur nucléaire). Si on devine des secteurs d'activités assez différenciés entre les deux anciennes régions, la géographie des pôles de compétitivité est encore plus parlante. Qu'il s'agisse des pôles de compétitivité domiciliés en Occitanie ou de ceux présents en Nouvelle-Aquitaine et en région Paca, les cartes des agences d'urbanisme (4) soulignent de forts liens interrégionaux, mais une forte déconnexion entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon (Figure 17). Les pôles Aerospace Valley et Agri Sud-Ouest Innovation basés à Toulouse sont reliés à un tissu d'entreprises très présent en Midi-Pyrénées comme en Aquitaine mais presque totalement absent en Languedoc-Roussillon. Inversement les pôles de compétitivité EAU et Qualiméditerranée rayonnent principalement en Languedoc-Roussillon et en région Paca. C'est aussi le cas pour Trimactec à Bagnols-sur-Cèze qui s'étend aussi vers Rhône-Alpes. Enfin, les pôles de compétitivité de la région Paca comme Eurobiomed et Mer Méditerranée sont très présents à Montpellier mais aussi dans de nombreuses agglomérations languedociennes (Perpignan, Carcassonne, Sète, Nîmes ou Alès).

Le cas de l'aéronautique est souvent mentionné, notamment pour évoquer les liens entre Midi-Pyrénées et Aquitaine (2, 9). Une publication de l'Insee consacrée à cette activité souligne bien la concentration de cette activité autour de Toulouse et un réseau d'entreprises tourné vers

l'ouest¹. Acadie utilise cette caractéristique pour nommer le système d'interdépendance garonnais qu'il qualifie « d'arc aéronautique » (2).

Enfin, d'autres publications retiennent des données différentes. C'est le cas de France Stratégie qui s'intéresse aux liens d'actionnariat entre départements (14, 15) et souligne aussi les faibles relations entre un ensemble organisé autour de Toulouse en étoile et un autre système qui regroupe les départements littoraux. C'est aussi le cas avec les études commandées par le Medef au cabinet Cazes-Goddyn (7, 8) qui se basent sur le chiffre d'affaires des 40 plus grandes entreprises privées régionales. Leur conclusion est sans appel :

Il en ressort que peu ou pas de synergies existent entre les économies de l'ex-MP et l'ex-LR. La première est mono-industrielle, agricole, agrégée autour d'un centre dominant, Toulouse. La seconde est diversifiée, tant sur le plan industriel que celui des services, portée par cinq pôles urbains tournés vers la Méditerranée. Au vu de cette deuxième étude, la fusion de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon apparaît donc comme la simple addition de deux réalités économiques distinctes, poursuivant chacune leur croissance propre et dont les interdépendances sont faibles, corroborant ainsi l'inspiration purement politique de cette fusion²

Au vu de ces études, les économies régionales semblent loin de faire système et la fusion ne permettrait qu'une simple « juxtaposition » de ces dernières, « construites à distance l'une de l'autre » (6). Le tourisme est un autre secteur clé de l'économie régionale. Fort de 108 000 emplois, il représente 10% du PIB régional. L'Occitanie attire une clientèle principalement française (1^e en nombre de nuitées de touristes nationaux). La répartition des capacités d'hébergements souligne la place majeure du littoral et du tourisme balnéaire avec ses stations emblématiques issues du Plan Racine comme La Grande Motte. Deux autres territoires se détachent, celui des Hautes-Pyrénées autour de Lourdes et des stations de sports d'hiver ainsi que les Cévennes élargies au sud de l'Aveyron (22).

Le taux d'emplois industriels dans la sphère productive tend enfin à distinguer nettement le nord-ouest de la région du sud-est, le long d'un axe Saint-Girons – Bessèges (14, 16). C'est autour de cet axe que les géographes (6, 24, 25) notent la présence d'anciens bassins industriels en crise liés au déclin d'activités traditionnelles : textiles (Graulhet, Lavelanet, Le Vigan, Mazamet, Millau, Limoux, Lodève), minières (Carmaux, Decazeville, Alès, Bessèges) ou papetières (Saint-Girons). Cet axe semble particulièrement pertinent au moment d'analyser la géographie sociale de la région.

¹ A l'exception de l'entreprise de maintenance Sabena Technics FNI dans le Gard. Par ailleurs, Toulouse regroupe 59% des effectifs de la filière, Bordeaux en compte 13%, viennent ensuite Pau (4%), Bayonne (3%), Châtelleraut, Figeac, Tarbes et Pamiers (2%).

² A noter que le groupe Airbus n'est pas pris en compte

e. Des indices de précarité qui dessinent une coupure Nord-Ouest / Sud-Est

La géographie de la précarité en Occitanie varie beaucoup selon que les données sont représentées à l'échelle régionale, départementale ou communale. Cette question reste néanmoins particulièrement préoccupante en Occitanie qui fait partie des régions les plus pauvres de France, avec un fort chômage, des allocations aux minimas sociaux importantes mais aussi de grandes disparités internes (19, 23, 24).

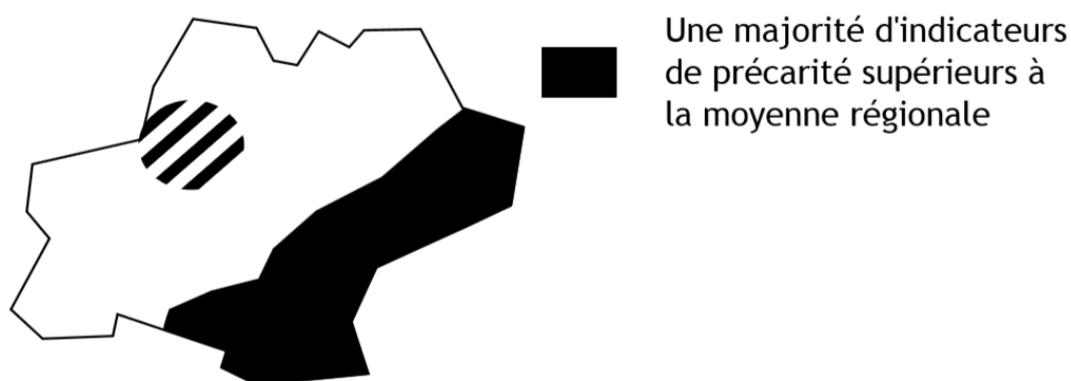


Figure 18 : Une plus grande précarité sociale dans la partie Sud-Est
Mise en forme : auteur

Le CESER de Midi-Pyrénées note un contraste très prononcé d'un point de vue social avec le Languedoc-Roussillon (9). A y regarder de plus près, ce contraste ne reprend pas exactement la frontière régionale. En effet, pour un très grand nombre d'indicateurs (9, 11, 13, 14, 18, 19), l'Ariège rejoint les départements du Languedoc-Roussillon alors que la Lozère s'en distingue. Le plus parlant est sans doute celui du taux de pauvreté pour lequel les cinq départements sont tous au-dessus des 17%. Le chorème proposé (Figure 18) est également respecté quand on observe le taux de familles monoparentales (>24,5%), le chômage (>12%) et la population touchant le RSA (>7,8%). Enfin, les exceptions dans un sens ou dans l'autre sont plus nombreuses, mais la tendance reste vraie, quand on regarde les revenus disponibles (<1600€), le taux d'habitants bénéficiant de la CMU (>11%), la part des non-diplômés parmi les 15-24 ans (>26%), le taux de jeunes non insérés (>25%). Le Tarn-et-Garonne est le département qui s'ajoute le plus fréquemment à cet ensemble. C'est également le cas si on descend le taux de pauvreté à 16%. Même si aucun document ne le fait apparaître, cette diagonale peut aussi être associée avec les taux les plus élevés obtenus par le Front National lors des élections régionales.

Ces données ne permettent cependant pas d'identifier les zones d'exclusion à l'intérieur de certaines villes, ce que souligne F. Taulelle (24). Néanmoins, l'Insee (18) affirme que la pauvreté est davantage localisée dans les territoires ruraux. C'est également là que l'on trouve les principales zones blanches (3) et les indices de développement humain les plus bas (4), notamment dans le Couserans, la Haute-Vallée de l'Aude, les monts de Lacaune, le nord de l'Aveyron ou l'ouest du Gard.

La situation sociale plus fragile du Languedoc-Roussillon a ainsi pu être un élément qui justifiait une fusion avec Midi-Pyrénées, ce qui permet d'imaginer des mécanismes de redistribution plus efficaces et éloigne aussi le risque de voir la région basculer au Front National. Cela peut également expliquer la préférence exprimée par plusieurs acteurs de Midi-Pyrénées pour une fusion avec l'Aquitaine, dont les caractéristiques sont sur ce point plus proches de Midi-Pyrénées, malgré des relations historiques et culturelles moins évidentes.

f. La culture occitane : une identité (mal) partagée ?

Beaucoup de publications soulignent l'existence d'une « histoire » voire d'une « culture » commune entre les deux régions (1, 4, 6, 9, 24, 26). Elles évoquent alors le peuplement par les Ibères, puis par les Volques jusqu'à l'établissement de la province romaine de la Narbonnaise au II^e siècle avant J.-C. C'est ensuite le royaume Wisigoth qui est cité. C'est d'ailleurs à la suite du retrait des Wisigoths que le Languedoc méditerranéen et le Languedoc toulousain sont pour la première fois séparés avant d'être à nouveau réunis par le Comte de Toulouse, et il en sera de même après la croisade des Albigeois au XIII^e siècle qui laisse place aux Etats du Languedoc. Catherine Bernie-Boissard (6) souligne ainsi que ces derniers voyaient cohabiter deux formes de centralité avec à Toulouse le siège du Parlement (pouvoir judiciaire) et à Montpellier la résidence des gouverneurs (pouvoir central).

Pourtant, seuls les deux derniers avaient une dimension proche de l'actuelle Occitanie puisque la Narbonnaise allait jusqu'à Valence et Nice et le royaume Wisigoth comprenait la majeure partie de la péninsule ibérique et la moitié sud de la France. Si les limites du comté de Toulouse sont plus proches des frontières actuelles, elles s'en éloignent en de nombreux points.

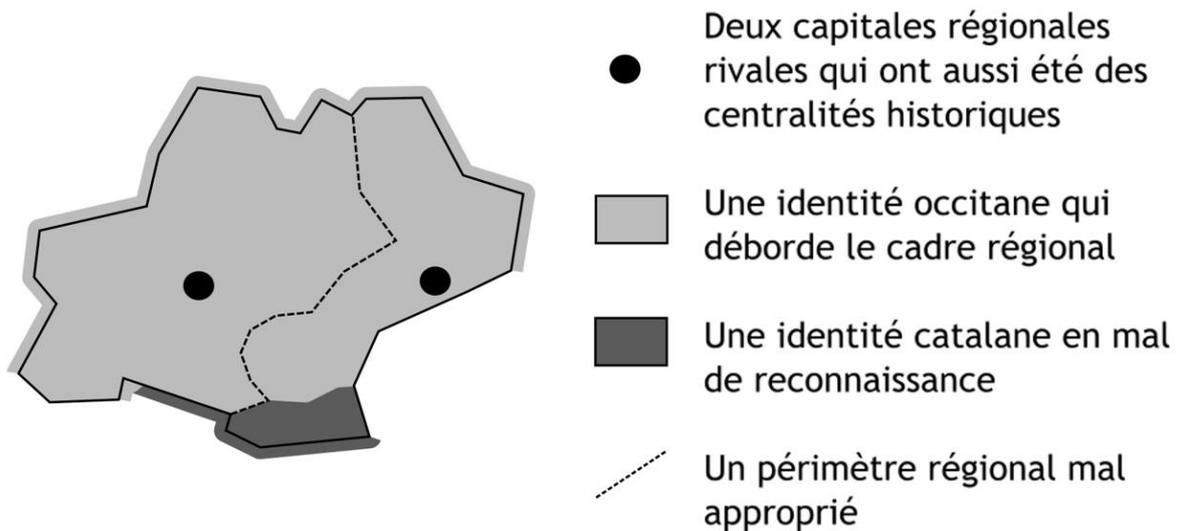


Figure 19 : Une identité en chantier qui s'appuie sur la culture occitane
Mise en forme : auteur

D'un point de vue linguistique l'occitan était parlé des Pyrénées aux Alpes, dépassant là-aussi très largement les treize départements retenus par la fusion, et même les frontières nationales (Figure19)¹. Il comportait néanmoins des nuances locales, notamment entre le languedocien et le gascon, et ce dernier était d'ailleurs parlé dans un croissant allant de Lourdes à Rodez (9, 26). Si c'est autour de ce trait culturel que se construit la nouvelle identité régionale, elle n'est pas sans poser problème, notamment vis-à-vis de la culture catalane (6, 24, 25, 26). En effet, le Ceser (9) nous rappelle que le Roussillon n'a été intégré au royaume de France qu'en 1659 lors du traité des Pyrénées. Cette culture locale reste forte, ce qui s'est vérifié lors des débats autour du choix du nom de la région. Si le nom de région « Occitanie » a été fortement plébiscité lors du sondage organisé par la presse régionale, les lecteurs du quotidien catalan *L'Indépendant* souhaitent un nom incluant la mention « Pays Catalans »². Le logo régional est en revanche composé à part égale de la croix occitane et des bandes verticales catalanes. Ces éléments sont mobilisés par l'institution régionale à travers son soutien à des productions médiatiques à destination des lycéens (1) et du grand public (26).

Les régions institutionnelles mises en place dans les années 1960 ont eu du mal à s'approprier ces identités. L'échec de George Frêche qui a voulu renommer la région Languedoc-Roussillon en Septimanie en témoigne. La plupart des géographes de la région

¹ Val d'Aran en Espagne, et les vallées occitanes d'Italie (Suse, Cluson, Germanasca, Pélis et Pignerol)

² Midilibre.fr, 2015, « Nom de la future région : vous avez choisi ... Occitanie », en ligne, consulté le 29 juin 2018, publié le 1^{er} octobre 2015, <https://www.midilibre.fr/2015/10/01/occitanie-rafle-les-suffrages.1220938.php>

soulignent le caractère artificiel de cette région en mal de représentations¹, écartelée par plusieurs polarités aussi bien à l'intérieur de ses frontières qu'à l'extérieur², Vincent Adoumié en venant même à se demander si la région existe vraiment³. Symbole de la faible polarisation de Montpellier au-delà de l'Hérault, en novembre 1989, l'Aude réclamait officiellement son rattachement à Midi-Pyrénées⁴.

En Midi-Pyrénées aussi c'est le caractère artificiel qui est fustigé. L'organisation, quant à elle, est rendue plus lisible par le rôle prépondérant de Toulouse. Béatrice Giblin évoque ainsi une région polarisée qui connaît des « angoisses existentielles »⁵. Le groupe de chercheurs toulousains PAMBENEL illustre très bien cette difficulté en demandant : « comment peut-on être midi-pyrénéen ? »⁶. Comme d'autres après eux⁷, ils soulignent le rapport ambigu et conflictuel qu'entretiennent la capitale régionale et les autres composantes de la région. Ces déséquilibres sont souvent évoqués à travers la formule « Toulouse et le désert midi-pyrénéen ». Bernard et Jean-Louis Kayser⁸ qualifiaient Midi-Pyrénées de « fausse région » du fait de la trop faible polarisation économique de Toulouse sur l'espace régional. La « préhistoire de Midi-Pyrénées » établie par Jacques Poumarède⁹ va pourtant à l'encontre de ce constat en relevant l'existence de nombreuses structures d'animations économiques et culturelles bien avant la création officielle de la région. Cette ancienne organisation régionale autour de Toulouse avait également été relevée par Robert Marconis¹⁰ à propos de l'évolution du système de transports aux XIX^e et XX^e siècles. En 2008, cette identité est encore considérée comme problématique par les auteurs de *Midi-Pyrénées, région d'Europe*¹¹ qui parlent d'une « improbable *Miègjorn Pirenèus* »

¹ Ducret B., 1995, « La réalité existe, j'en ai rencontré plusieurs », in Bailly A., *Géographie régionale et représentations*, Anthropos ; Ferras R., 1995, « Une (re)-présentation du Languedoc-Roussillon », in Bailly A., *op. cit.* ; Roques G., 2010, *Paradoxes en Languedoc-Roussillon. Une région surfaite ?*, Editions Cairn, 208p ; Ferras R., Volle J.-P., 1989, *Languedoc-Roussillon, région du Sud de la France et de l'Europe du Nord*, Bréal, 172p ; Rouzier J. (dir.), 2002, *Le Languedoc-Roussillon. 1950-2001 : histoire d'une mutation*, Privat, 236p

² Ferras R., Volle J.-P., 1989, « Languedoc-Roussillon, un territoire aménagé », *L'espace géographique*, n°18, pp. 330-333

³ Adoumié V. (dir.), 2013, *Les régions françaises, op. cit.*

⁴ Giband D., 2005, « Languedoc-Roussillon », in Giblin B. (dir.), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, p. 734-781.

⁵ Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises, op. cit.*

⁶ Pambenel, 1987, *Politique en Midi-Pyrénées*, Editions Eché, 265p

⁷ Jalabert G., Weissberg D., 1995, « Organisation et dynamique de la région Midi-Pyrénées », *Mappemonde*, n°1, pp. 9-13

⁸ Kayser B., Kayser J.-L., 1971, *95 Régions*, Editions du Seuil, 143p

⁹ Poumarède J., « Préhistoire de Midi-Pyrénées », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°62, 1991, p. 245-264.

¹⁰ Marconis R., 1986a, *op.cit.*

¹¹ Dugot P., Laborderie S., Taulelle F., 2008, *Midi-Pyrénées, région d'Europe*, CRDP Midi-Pyrénées, 261p

Encart 7 : Quand l'Académie de Toulouse fait la promotion de la nouvelle Région

Le 14 octobre 2015, l'académie de Toulouse a mis en ligne une vidéo « à finalité pédagogique » pour « expliquer en moins de cinq minutes l'identité et les enjeux de l'union des deux régions ». Au-delà de sa mise en scène qualifiée « d'originale », c'est bien le contenu prétendument « pédagogique » de cette vidéo qui interpelle le géographe. L'intérêt de la fusion régionale s'y résume à du *big is beautiful* sans la moindre nuance. On ne perçoit aucun enjeu autre que l'addition de particularités régionales : les départements, les métropoles, les paysages, les secteurs économiques. L'addition de ces caractéristiques doit rendre la nouvelle région plus forte au sein d'une compétition à l'échelle locale, nationale et européenne. La question de l'identité régionale y est abordée à travers la culture occitane et l'histoire.



« [...] Moi c'est Pierre-Paul Riquet, double « P » Riquet pour les intimes. Il y a 350 ans déjà je concevais un truc de dingue, un lien direct entre Toulouse et Sète, entre Midi-Py et Languedoc-Roussillon, the Canal du Midi. Un truc de fou ce canal. Bref, 350 ans après on passe un cap puisque ce sont les deux régions qu'on réunit. 1^{er} janvier 2016, bam le smack. [...] Du coup notre région va grossir grave. **Vous voyez la Belgique plus le Luxembourg plus les Pays-Bas ? Bah grosso modo c'est nous !** Bra bra bra, balèze, je vous dis pas le dynamisme démographique ! Chaque année c'est une population supplémentaire équivalente à la ville d'Albi ou de Narbonne qui déboulera dans la région. Alors il faut déjà que vous sachiez que **c'est notre région qui possédera le plus grand nombre de départements en France, R.P.Z. !** [...] **Halala, comment ils vont avoir le seum les voisins !**

Oh, sms, c'est Kev31 qui demande « à quoi ça va servir d'unir les régions ? ». Eh, Kev31, fallait écouter en classe plutôt que de textoter. Non, sérieux, **à plusieurs, on créé des synergies, on fusionne les talents, on unit nos forces, on multiplie les atouts, en gros, ensemble, on est carrément plus forts. Un plus un, ça fait trois. Imaginez comme on va peser lourd avec nos deux super grandes métropoles, Montpellier et Toulouse. On va pouvoir se la raconter grave au niveau national et européen** et puis de toute façon on est tous un peu cousins. Bon je vous la fais courte mais au Moyen-Âge, l'époque où les beaux-gosses kiffaient se balader déguisés en capsule Nespresso on était déjà réunis, et ouais, **même emblème, même territoire, même blas', l'Occitanie représente.** Du coup on a gardé quelques trucs en commun, l'emblème, la croix occitane, c'est bien il y en a trois qui suivent au fond. Les couleurs rouge et jaune, la langue, l'occitan, et puis les Pyrénées pour aller rider la poudreuse en hiver avec nos cousins catalans et ce mix de population d'origines diverses, car, **nous, c'est la convivialité avant tout.**

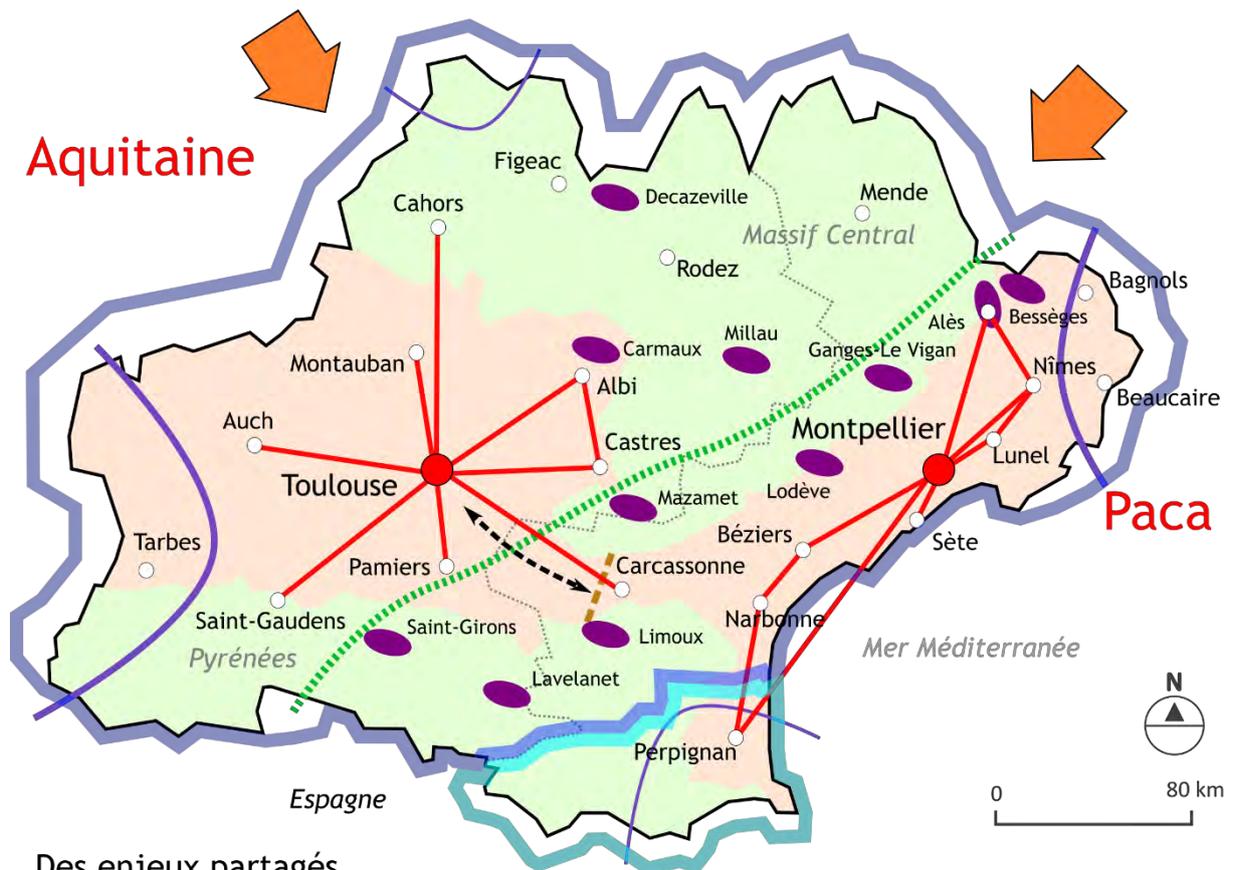
[...] On a que des atouts avec cette nouvelle région ! **En aéronautique et spatial on a déjà le swag à mort. [...] Et le plus grand vignoble du monde sous appellation d'origine sera chez nous, on like. [...] Et puis franchement, dans l'histoire, on cumule aussi dans une même région, la montagne et la mer, le kiff suprême quoi !** »

Le découpage de 1960 posait ainsi des difficultés identitaires que les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon avaient le plus grand mal à surmonter. La fusion régionale paraît en résoudre une partie, comme en témoigne l'empressement du conseil régional à véhiculer de nouvelles représentations autour d'un passé commun, d'une culture locale de la *convivencia*. L'académie de Toulouse (1) en partenariat avec la Région a aussi tenté de promouvoir cette nouvelle identité de façon plutôt maladroite (Encadré II.6.).

2.3.3 Carte de synthèse et bilan de la démarche

L'objectif de cet état des lieux était double : vérifier si la réticence des acteurs locaux était réellement fondée sur de fortes disparités entre les deux régions et identifier les principaux enjeux auxquels la nouvelle région devra faire face à la suite de la fusion régionale.

Comme le souligne la carte de synthèse (Figure 20), les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon formaient des ensembles relativement cohérents autour de métropoles fortes qui structurent un système urbain de dimension régionale. Du fait des relations locales comme de l'organisation de certaines filières économiques, leurs échanges interrégionaux sont faibles alors qu'ils sont nettement plus importants avec l'Aquitaine et la région Paca. Ces éléments ont donc pu nourrir l'argumentaire des acteurs réticents à l'idée de cette fusion. Néanmoins, ces régions partagent aussi des enjeux communs : l'accueil d'une population très nombreuse et ses conséquences sociales et environnementales, en particulier autour de Toulouse et sur le littoral, l'intégration des espaces ruraux et montagnards ainsi que la construction d'une identité forte.



Des enjeux partagés

-  Une identité occitane floue qui déborde le cadre régional ...
-  ... tout en étant contestée de l'intérieur par l'identité catalane
-  Des massifs montagneux peu denses, peu attractifs dont l'environnement est préservé (PN)
-  Des plaines denses confrontées à une forte urbanisation et à des tensions environnementales
-  Une très forte attractivité résidentielle (+50 000 habitants par an)
-  Bassins industriels en crise formant une peau de léopard dans un ensemble sous-industrialisé

Deux systèmes régionaux qui se tournent le dos ?

-  Des métropoles dynamiques et rivales qui polarisent des systèmes de ville indépendants
-  De faibles échanges entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ...
-  ... des relations plus importantes avec Aquitaine et Paca (mobilités et systèmes productifs)
-  Des périphéries qui regardent vers l'extérieur
-  Une forte précarité qui se concentre au sud d'une ligne Saint-Girons - Bessèges
-  Le seuil du Lauragais, limite entre deux plaines aux productions agricoles distinctes

Figure 20 : Synthèse de l'organisation spatiale en Occitanie

Mise en forme : auteur

3. BILAN DU CHAPITRE

Loin d'être anecdotiques, la façon dont la fusion s'est faite, les oppositions locales et le fonctionnement des territoires constituent des éléments de contexte indispensables pour mieux comprendre l'action des différents groupes d'acteurs au sein de la région Occitanie. Ce chapitre fait ainsi apparaître que la fusion régionale a été imposée par le gouvernement sans concertation, sans objectifs clairs et sans critères autres que les opportunités politiques pour établir les nouveaux découpages. L'organisation des réseaux de transports n'a ainsi pas été soulevée lors des débats. En Occitanie, c'est donc aussi bien du fait de la méthode employée que des enjeux locaux que l'opposition à cette réforme s'est manifestée. Malgré des territoires relativement équilibrés en termes de superficie et de population, une identité conciliable et des compromis liés au choix de Toulouse comme capitale, le sentiment d'absorption ressenti par les acteurs du Languedoc-Roussillon a été très fort. La faible intrication des économies locales comme des systèmes urbains ainsi que des liens plus importants avec la région PACA renforçaient le sentiment d'incompréhension suscité par cette réforme. Légitimer ce nouveau périmètre est donc un défi de taille même si les enjeux communs ne manquent pas autour de l'articulation entre des territoires peu denses et montagneux et un dynamisme démographique record qui se concentre autour des principales agglomérations des plaines littorales et de la Garonne.

Pour mieux articuler les systèmes urbains, les systèmes productifs, et pour accompagner les territoires les plus défavorisés, la politique régionale des transports apparaît comme une compétence stratégique. Elle constitue donc un levier privilégié pour aborder la mise en place d'une stratégie régionale territorialisée dans un territoire recomposé.

PARTIE 2 : LES POLITIQUES RÉGIONALES DES TRANSPORTS AU DÉFI DE LA FUSION

La première partie a permis de montrer qu'il existait une réelle contestation de la légitimité de la fusion régionale en Occitanie. Portée par certains élus languedociens, elle est également présente au sein de la population. Cette partie a également montré à partir de plusieurs études de cas que les transports ont souvent été investis d'un rôle symbolique pour matérialiser des formes de fusions territoriales. Enfin, il est apparu que dans le cadre de la fusion régionale, cet enjeu n'avait pas été pris en compte dans la définition du redécoupage. Cette seconde partie doit nous permettre de vérifier notre première hypothèse. Selon elle, les politiques de transport font bien l'objet d'une forme de « réenchâtement » dans le cadre de la fusion territoriale en Occitanie. Pour cela, cette partie s'intéressera au rôle accordé aux transports durant les élections régionales et dans la première année suivant ces élections (Chapitre IV). Néanmoins, afin d'évaluer l'importance des changements avec les politiques précédentes, il convient de faire un état des lieux des sentiers empruntés par chaque ancienne Région et de les réexaminer au regard des héritages matériels et géographiques qui les caractérisent sur le temps long (Chapitre III). En évaluant l'apport de chaque ancienne doctrine régionale dans la nouvelle stratégie régionale qui se dessine en 2016, cette partie permettra également d'apporter les premiers éléments de réponse à notre troisième hypothèse.

Chapitre 3 : Le poids des héritages matériels et institutionnels

Ce qui fait la région, ce n'est pas l'espace mais le temps – Paul Blois¹

Ce chapitre est une étape clé afin de comprendre sur quelles bases va se construire la nouvelle stratégie régionale. Les héritages matériels, ceux liés à la mise en place des infrastructures sur le temps long, comme ceux institutionnels, liés à quatre décennies de politiques régionales des transports, constituent des contraintes et des référentiels essentiels dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie. Dans un premier temps, nous nous demanderons en quoi la mise en place des infrastructures de transports et leur évolution en Occitanie ont pu contribuer à différencier les politiques régionales qui se sont mises en œuvre de part et d'autre du seuil de Naurouze. Cette approche historique sera aussi l'occasion d'évaluer sur le temps long la structuration et l'évolution des courants d'échanges entre les différents territoires composant l'Occitanie. Dans un second temps, nous évaluerons les spécificités des actions de chaque Région en matière de politique de transport. Nous formulons l'hypothèse que ces politiques sont fortement différenciées et ont abouti à la mise en place de « doctrines ferroviaires régionales » bien distinctes².

La notion de *path dependence* doit nous permettre de mettre en perspective cette approche. Définie par Pierson comme un « processus social basé sur une dynamique de rendements croissants », elle nous incite à prêter une attention toute particulière à la temporalité de l'action publique, à l'identification de *critical moments*, de facteurs d'inertie liés à des coûts de sortie croissants une fois une trajectoire enclenchée³. Pour retracer et comparer ces trajectoires, nous mobilisons aussi bien la littérature scientifique, la littérature grise, les témoignages issus d'entretiens qu'une approche quantitative fondée sur la comparaison d'indicateurs horaires régionaux.

¹ Cité par Bourdieu P., 1980, « L'identité et la représentation. Eléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, pp. 63-72

² Faure A., 2001, *op. cit.*

³ Pierson P., 2000, *op. cit.*

1. MISE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES ET ORGANISATION RÉGIONALE DANS LE GRAND SUD-OUEST

On vient en 5h30 du Havre à Rouen par les bateaux à vapeur, à quoi bon un chemin de fer ? - Stendhal¹

Les relations entre les infrastructures de transports et les territoires sont une thématique majeure de la géographie. Beaucoup d'auteurs soulignent les liens entre le développement des réseaux de transports et la formation de territoires. Ainsi, le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*² précise dans l'article « Transport » :

Les réseaux de transports soulignent, entretiennent et amplifient les anisotropies du territoire, ses lignes de force. De ce fait, outre qu'ils autorisent le contrôle du territoire, ils contribuent à ses changements et imposent son aménagement.

On retient également de l'article que les transports sont porteurs d'une « valeur sociale » et sont l'objet « d'investissements symboliques ». Ces éléments se retrouvent dans le rôle accordé aux transports dans les cas que nous avons déjà étudiés : la formation d'Etats-nations comme l'Allemagne et l'Italie au XIX^e siècle mais aussi lors de la réunification allemande. Plus près de nous, l'annexion de fait de la Crimée par la Russie a été suivie de la construction d'un pont inauguré en 2018 dont le rôle est autant symbolique que fonctionnel.

Historiquement, le rôle des chemins de fer a créé une rupture importante entraînant de fortes réorganisations territoriales tout au long du XIX^e siècle. S'il a pu renforcer le cadre départemental en France, aux Etats-Unis, Brian Berry a également montré comment le réseau des marchés de l'Iowa s'est étendu en même temps que le réseau de transport³. L'impact de nouvelles infrastructures de transports sur un territoire a également suscité une grande controverse dans les années 1990. L'article de J.M. Offner assimile les effets structurants supposés des transports à un mythe politique qui fait l'objet d'une mystification scientifique⁴. Cette polémique traverse l'ensemble de la littérature scientifique accompagnant la construction de nouveaux tronçons autoroutiers ou de lignes à grande vitesse durant les années 1990 et 2000. Elle a été relancée en 2014 par la revue *L'Espace Géographique*⁵.

¹ Stendhal, 1838, *Mémoires d'un touriste*, Folio Classique, 848p

² Lévy J., Lussault M., 2013, *op. cit.*

³ Berry B., 1971, *La géographie des marchés et du commerce de détail*, Armand Colin, 254p

⁴ Offner J.-M., 1993, *op. cit.*

⁵ *L'Espace Géographique*, 2014, « Les effets structurants des infrastructures de transport », n°43, pp. 51-67

Comme nous allons le voir, l'histoire de la mise en place et de la superposition des infrastructures de transports dans le Grand Sud-Ouest constitue un véritable palimpseste qui reprend et déforme le système local de relation. Ces différentes couches de réseau dont certaines structures demeurent et d'autres disparaissent, constituent un héritage qui peut être facteur de contraintes et d'inertie pour l'action publique mais qui peut aussi être considéré comme une ressource à valoriser.

1.1. La morphogénèse des infrastructures de transports sur le temps long

A travers cette approche diachronique, nous souhaitons mettre en avant la diversité des échelles de référence lors de la mise en place des différents réseaux de transports, la complexité des jeux d'acteurs entre secteurs publics et privés, intérêts locaux et nationaux. La genèse de ces infrastructures laisse également apparaître les lignes de force qui structurent notre territoire d'étude et leurs évolutions. Cette histoire constitue un référentiel important dans les représentations qu'ont les acteurs locaux de l'aménagement de l'Occitanie

1.1.1 Tableau du réseau d'infrastructures régionales avant la révolution ferroviaire

Robert Marconis¹ fait remonter au XVI^e siècle l'intensification de la vie de relation dans les provinces d'Auch, de Montauban et du Languedoc. Cela se traduit par une forte croissance des échanges routiers au détriment de la voie d'eau, en particulier au XVIII^e siècle.

Le fluvial comme mode dominant, le routier comme mode complémentaire

Le débouché naturel du réseau hydrographique parcourant une large partie de la région étant l'Atlantique, les principales rivières formaient un réseau de transport orienté vers Bordeaux. Les routes, à mesure que le roulage prenait le dessus sur le muletage, avaient alors vocation à desservir les ports fluviaux, à partir de Cahors sur le Lot, de Gaillac sur le Tarn, de Bruniquel sur l'Aveyron, de Souillac sur la Dordogne, d'Auterive sur l'Ariège et de Cazères sur la Garonne. A l'image de Montauban, les principales villes de l'époque ont une position privilégiée sur ce réseau. La création du canal du Midi en 1681 renforce les échanges de la région toulousaine avec la Méditerranée puisque le temps de parcours devient deux fois plus

¹Marconis R., 1986, *op. cit.*

court que celui pour rejoindre l'Atlantique et nécessite un nombre réduit d'embarcations¹. La vocation commerciale de Toulouse s'en trouve également renforcée par le déchargement obligatoire au niveau du port de l'embouchure.

En dehors de cette vocation locale et commerciale, les relations avec Paris sont déjà un élément primordial dans la hiérarchie du réseau routier national. Les grandes routes des postes sont des éléments structurants qui dessinent trois grands itinéraires : vers Bayonne par Bordeaux, vers Toulouse par Limoges et vers Perpignan par Montpellier. Les hiérarchies routières sont progressivement définies à partir de 1738 et l'établissement du « Mémoire instructif sur la réparation des chemins », véritable texte fondateur de la politique routière d'Ancien Régime. Il établit la corvée sur les routes², ce qui va permettre la mise en chantier de nombreux itinéraires. Ces hiérarchies sont ensuite complétées en 1776 et deviennent opératoires avec la loi de 1811. Elles font de la prééminence parisienne « le seul principe d'organisation de l'espace »³. Il faut effectuer un saut scalaire au niveau local des généralités pour trouver d'autres éléments d'organisation qui répondent à des logiques administratives ou économiques.

Les généralités d'Ancien Régime, cadre de politiques routières volontaristes

Au XVIII^e siècle, l'action volontariste des intendants a été décisive dans la mise en place de grandes routes répondant davantage à des préoccupations politiques et militaires plutôt que commerciales⁴. Les aménagements routiers entrepris par les intendances d'Auch et de Montauban sont à ce titre remarquables. L'intendant D'Etigny fait ainsi converger de multiples routes vers Auch alors que l'intendant Lescalopier entreprend la construction d'une grande route entre Montauban et Millau dont le tracé, le plus direct possible, évite les anciens itinéraires et les principaux bourgs. Elle participe au détournement de certains flux orientés vers Toulouse en faveur de Montauban. Les limites administratives sont alors décisives tant les généralités deviennent le cadre de véritables politiques routières. Ces aménagements se font néanmoins au prix de corvées très importantes infligées aux populations locales pour un usage qui demeure bien faible. Ce cadre des généralités permet l'émergence d'une forme de « maillage localisé »⁵

¹ Une barque du canal emportait l'équivalent de vingt bateaux de la Garonne selon R. Marconis

² Lepetit B., 1986, « L'impensable réseau. Les routes françaises avant les chemins de fer », *Cahier / Groupe Réseaux*, n°5, pp. 11-29

³ Lepetit B., 1986, *op. cit.*

⁴ Pottier P., 1963, « Axes de communication et développement économique », *Revue économique*, n°14, pp. 58-132

⁵ Goger J.-M., 1989, « Les routes du Sud-Ouest de 1780 à 1815 : efforts d'équipement et espoirs déçus », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°60, pp. 301-328

mais ne suffit pas à l'émergence d'un « réseau territorial »¹. Jusqu'à la première moitié du XIX^e siècle, au niveau national, local comme technique, on ne pense pas un réseau, mais on fixe des lignes².

Face aux projets très volontaristes développés par les intendants de Gascogne et de Haute-Guienne, les routes du Languedoc répondent à des attentes plus locales. C'est le canal du Midi plus que Toulouse qui est visé ce qui renforce l'axe Toulouse-Narbonne et les principaux ports que sont Villefranche-de-Lauragais et Castelnaudary. Le réseau routier convergeant vers Toulouse dessine alors une influence de la cité limitée à Albi, la vallée d'Aure et Ax-les-Thermes. Ce carrefour se distingue déjà nettement des autres au sein du Grand Sud-Ouest qui, la plupart du temps, se limitent à « un compartimentage en étroites cellules régionales » dont l'étendue n'atteint que la moitié d'un arrondissement³. Si le bassin aquitain possède un grand nombre de modestes carrefours routiers, le massif des Pyrénées et les hautes terres du Massif Central apparaissent très mal pourvus en infrastructures routières⁴.

Les routes du Bas-Languedoc, vantées par Arthur Young, s'organisent autour de la grande route de poste qui de Pont-Saint-Esprit rejoint Béziers en desservant Nîmes, Montpellier ou Pézenas, soit à peu de chose près, le tracé de l'ancienne voie domitienne. A cette artère au cœur de la plaine littorale s'embranchent plusieurs itinéraires permettant de rejoindre l'Auvergne par Aubenas, Langogne, ou Mende, et le Rouergue par Le Caylar ou Le Vigan. A l'Ouest, le passage par Saint-Pons reste moins parcouru. Raymond Dugrand⁵ voit dans ce réseau qu'il classe « parmi les plus beaux et les plus efficaces de France » la preuve de la prééminence politique et économique de Montpellier sur sa province. Le Canal du Midi est qualifié de « simple rocade » dont le débouché est plus Agde que Sète mais dont le prolongement par le canal de Lunel permet de faire un débouché pour Nîmes et Alès.

A la veille de l'arrivée du chemin de fer, on constate donc que l'établissement d'infrastructures comme les canaux ou les routes modernes tendent déjà à réorganiser les courants commerciaux et les réseaux urbains dans le Midi de la France. C'est une forme de réseau à plusieurs couches qui s'esquisse (Figure 21).

¹ Lepetit B., 1986, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Claverie J.-C., 1973, « Les cadres spatiaux de la vie de relation dans le Sud-Ouest de la France durant la première moitié du XIX^e siècle », *Revue géographique de l'Est*, n°13, pp. 335-351

⁴ *Ibid.*

⁵ Dugrand R., 1963, *Le réseau urbain du Bas-Languedoc méditerranéen*, Thèse de Géographie, Université de Montpellier, Presses Universitaires de France, 638p



CADRE ADMINISTRATIF

- Pays d'états
- Pays d'élection
- Pays d'imposition
- "Capitale de généralité", noeud d'étoiles routières valorisées par les intendants
- Grande route des postes permettant d'accéder à Paris

CADRE HYDROGRAPHIQUE

- Fleuve et rivière navigable
 - Port d'accès au réseau
 - Canal du Midi
 - Port fluvial sur le canal
- Réalisation : B. Revelli

L'Ancien Régime est d'une très grande complexité administrative. Les privilèges sont la règle et l'unité nationale n'est pas recherchée. Les pays d'élections se caractérisent par une très lourde centralisation, les intendants y jouent un rôle très important tandis que leur pouvoir est plus limité dans les pays d'états. On remarque que de nombreuses frontières de la région Occitanie reprennent les contours des généralités.

Figure 21 : Axes et polarités de la vie de relation sous l'Ancien Régime

Sources : d'après Marconis R., 1996, Duby G., 1978¹ ; Mise en forme : auteur

Trois routes de poste royales permettent d'atteindre Paris et sont au sommet de la hiérarchie. Les itinéraires fluviaux et le canal du Midi sont souvent recherchés pour leurs débouchés vers Bordeaux, Bayonne et l'Atlantique d'un côté, Agde, Sète, le Rhône et la Méditerranée de l'autre. A une échelle plus réduite, le rôle des limites administratives se fait ressentir dans l'établissement d'un réseau routier secondaire participant au renforcement des capitales de généralité d'alors, principalement Auch, Montauban, Toulouse et Montpellier. Enfin, de larges pans de territoires restent très mal pourvus en infrastructures de qualité, notamment quand la topographie est difficile.

¹ Marconis R., 1986, *op. cit.* ; Duby G., 1978, *Grand Atlas Historique*, Larousse, 387p

1.1.2 Un réseau ferroviaire qui se construit au nom d'intérêts industriels et extrarégionaux

Considérez que la navigation du Rhône n'est presque pas employée ; ce fleuve est trop rapide pour le remonter. C'est donc sur ce point de la France qu'il faudrait commencer les chemins de fer. A vrai dire, c'est le seul chemin de fer que je trouve raisonnable, en d'autres termes, c'est le seul qui puisse payer 6% ou 7% de rente pour le capital employé - Stendhal¹

Avant les premières grandes lois ferroviaires comme celles de 1842 (Etoile Legrand) et de 1859 (Six conventions générales qui donnent naissance aux grandes compagnies), les premières lignes ferroviaires sont entièrement établies au nom d'intérêts privés.

Les premières lignes ferroviaires voient le jour en France dans les années 1830. Elles sont le fait d'initiatives privées et répondent à des problèmes de circulation très localisés. Très vite après les expériences pionnières que sont les lignes de Saint-Etienne à Andrézieux et de Lyon à Rives-de-Giers, des projets similaires sont en gestation dans le Gard et dans l'Hérault. La ligne Alès – Nîmes - Beaucaire doit permettre d'évacuer la houille du bassin minier vers le Rhône grâce au port fluvial de Beaucaire. Initiative de Paulin Talabot, polytechnicien et directeur des houillères de Grand-Combe, la ligne est inaugurée à l'été 1840. Un autre tronçon, reliant Sète à Montpellier a été inauguré un an plus tôt. Pourtant, à l'initiative de la bourgeoisie montpelliéraine, c'est finalement un groupe mené par des financiers parisiens qui parvient à réunir les fonds et inaugure la ligne en 1839. Avec l'ajout du tronçon entre Montpellier et Nîmes en 1845 et les prolongements vers Marseille et Avignon en 1847, c'est un petit réseau qui voit le jour. Nîmes s'en trouve favorisée par une position de nœud ferroviaire très avantageuse alors que Montpellier n'est qu'un point de passage². Ce réseau constitue le point de départ qui permet à Paulin Talabot de faire naître la compagnie du PLM (Paris-Lyon-Marseille).

Dans le midi toulousain, ces premières initiatives font l'objet d'une certaine indifférence parmi les élites locales. Aussi, la concession du chemin de fer de Bordeaux à Sète n'est octroyée qu'en 1846 à la famille Pereire qui a su réunir des intérêts majoritairement girondins. Nous sommes alors déjà dans un système de financement mixte qui résulte de la loi de 1842. Comme pour Montpellier, Toulouse n'a d'abord qu'une vocation de passage et les premiers carrefours ferroviaires de cette ligne se forment à Bordeaux et Narbonne en direction de l'Espagne, puis à

¹ Stendhal, 1838, *op. cit.*

² Dugrand R., 1963, *op. cit.*

Montauban afin d'atteindre le bassin minier de Decazeville. Ainsi, la carte du réseau en 1860 (Figure 22) s'organise autour d'une transversale sur laquelle sont embranchées des lignes qui desservent les bassins industriels d'alors : Decazeville, Graissessac, le Grand-Combe et Bessèges depuis Alès. Un premier barreau permet également de rejoindre Carmaux et Albi, point à partir duquel les marchandises peuvent être transportées par voie fluviale. On note également que le bassin industriel Castrais n'est pas parvenu à s'imposer face à Carcassonne. L'itinéraire le plus facile est retenu, preuve, selon Robert Marconis, que les intérêts locaux pèsent peu dans l'établissement de ces réseaux¹.

Si Montpellier rate une première opportunité pour se positionner à l'échelle locale, la rivalité entre les grandes compagnies issues des conventions de 1859² marque un second échec qui place à nouveau l'ancienne capitale du Languedoc en marge de la prospérité ferroviaire que connaissent ses rivales Nîmes et Béziers. En effet, alors que Talabot étend son réseau dans la vallée du Rhône, les frères Pereire proposent en 1861 une ligne permettant de rejoindre Sète et Marseille par un itinéraire plus direct³, décalant ainsi leur tête de pont vers Montpellier. Pour ce faire ils s'appuient sur les élites montpelliéraines à qui ils promettent une ligne permettant de rejoindre Rodez, ce qui offrirait enfin un statut de nœud ferroviaire à Montpellier. Rendu public, ce projet est contré par Talabot avec un itinéraire Lunel – Arles. En 1863, les intérêts Nîmois l'emportent une fois de plus. Plutôt qu'une liaison directe entre Montpellier et Rodez, la Compagnie du Midi va alors mettre en place un itinéraire plus désavantageux qui rejoint la ligne entre Béziers et Graissessac par Paulhan. C'est bien Béziers qui se trouve au débouché de la ligne qui rejoint ensuite Rodez en passant par Millau.

Alors que Montauban bénéficie dans un premier temps d'une position avantageuse, Tarbes, desservie en 1859 depuis Mont-de-Marsan, se pose aussi en concurrente sérieuse face à Toulouse pour contrôler les lignes desservant les Pyrénées. A la suite du démantèlement du Grand-Central, l'axe Bordeaux-Sète se voit finalement cantonné au rôle de « ligne frontière »⁴. Si l'extension du réseau de la Compagnie du Midi a été contrarié par le PLM à l'Est, elle bloque également l'extension de la compagnie Paris Orléans (PO) vers le Sud. Ces frontières entre les réseaux des différentes Compagnies sont pendant longtemps marquées par des ruptures de

¹ Marconis R., 1986, *op. cit.*

² Ribeill G., 1993, *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 479p.

³ Girard L., 1955, « l'affaire du chemin de fer Cette-Marseille », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°2, pp. 107-126

⁴ Marconis R., 1966, p. 319, *op. cit.*

charge¹. La Compagnie du Midi entreprend alors de multiplier les voies affluentes à l'intérieur du périmètre auquel elle est cantonnée. La bourgeoisie toulousaine parvient à faire de Toulouse un carrefour ferroviaire en obtenant les embranchements de lignes desservant la vallée de l'Ariège jusqu'à Pamiers (1861) et de la Garonne jusqu'à Montréjeau (1862). La liaison vers Albi est assurée par la compagnie du PO au prix d'un tracé complexe visant à ne pas avantager les houillères de Carmaux face à celles de Decazeville. Toulouse se voit ainsi dotée d'une cinquième branche qui se divise au niveau de Tessonnières vers Lexos au Nord et Albi à l'Est. Un hiatus subsiste cinq ans entre les deux gares albigeoises.

Mise en place du réseau ferroviaire (1830-1870)

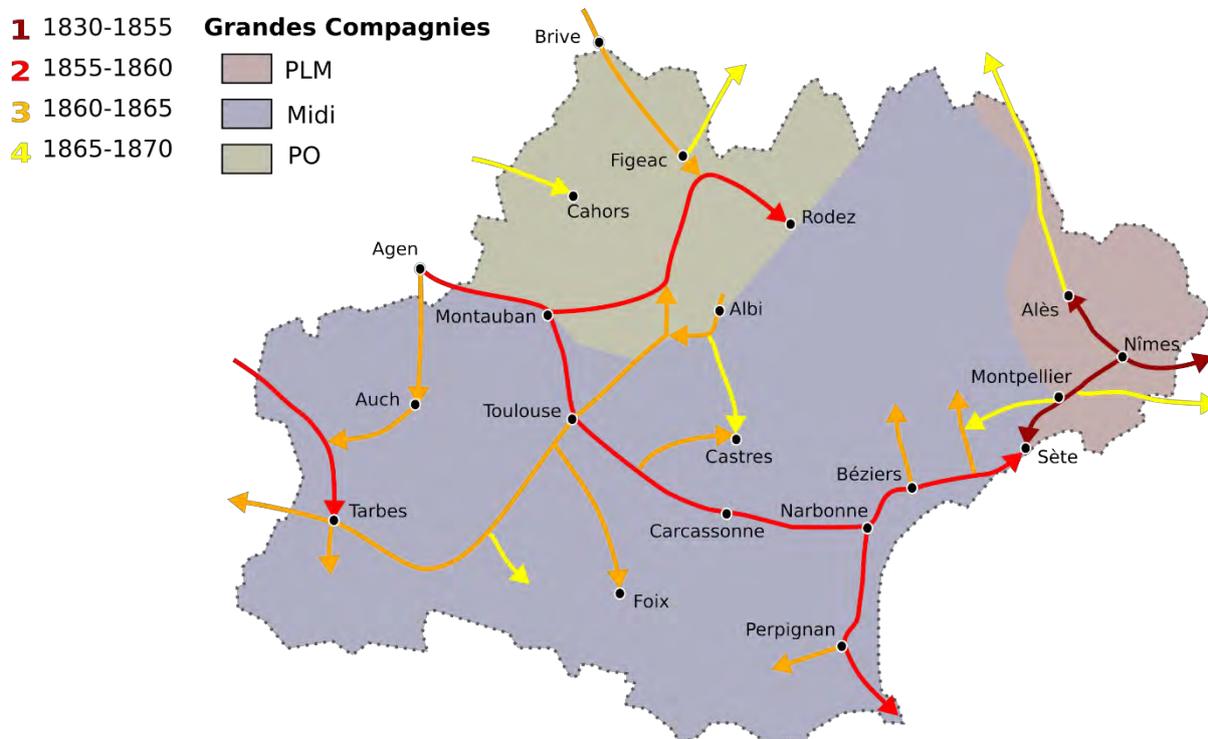


Figure 22 : Les premières lignes ferroviaires en Occitanie (1830-1870)

Réalisation et mise en forme : auteur

Les conclusions des deux thèses sur lesquelles nous nous appuyons dans cette partie établissent donc des bilans très contrastés entre le Midi toulousain et le Bas-Languedoc. Alors que la vocation régionale de Toulouse se trouve renforcée par la mise en place d'une étoile ferroviaire, le Bas-Languedoc se trouve écartelé entre les intérêts de deux compagnies.

¹ Bouneau C., 2008, *Entre David et Goliath, la dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 557p

Reçu comme un lot de consolation par une compagnie ferroviaire qui nourrissait de plus grandes ambitions, le réseau pyrénéen n'apportait guère de bouleversements à la géographie du sud-ouest de la France, dont il reprenait les grandes lignes de forces. [...] Contribuerait-il à faire de Toulouse la capitale d'une vaste région qui engloberait la chaîne pyrénéenne ? Seul l'avenir le dirait. Au moins ne fermait-il aucune possibilité et le contrôle des têtes de ligne vers Foix et Bayonne constituait à coup sûr un atout pour la grande cité languedocienne.¹

Le dessin de l'organisation ferroviaire de la Province, négligeant les invites de la nature, de l'histoire et de l'organisation des zones de chalandises du milieu du XIX^e siècle, est une création purement artificielle. C'est parce qu'une bataille financière ouverte sur les quais de Marseille [...] s'est en définitive réglée sur son propre sol que le Bas-Languedoc fut nanti d'un réseau si totalement contraire à l'intérêt provincial. [...] Nîmes et Béziers, promues au rang de grands carrefours ferroviaires, dotées d'énormes gares de triage et d'ateliers de réparation, vont attirer à elles le grand négoce, les industries et les hommes. Béziers avait 19 000 habitants en 1856, elle en compte 50 000 en 1900. Dans le même temps, la croissance de Montpellier, au départ presque trois fois plus peuplée, était bien moindre, portant la population de 49 000 à 73 000 personnes. [...] Ce que les Talabot et les Péreire ont donc véritablement imposé au Bas-Languedoc en s'entre-déchirant, c'est moins un réseau ferré dissocié qu'une structure régionale écartelée, car en favorisant la croissance de Nîmes et de Béziers ils condamnaient le Bas-Languedoc à ne plus jamais avoir de grande capitale économique centrale. Au lieu de rassembler autour de Montpellier l'énergie de villes satellites, ils firent des trois cités de la plaine trois organisations égales et rivales. La structure cloisonnée de la province en zones de chalandises juxtaposées se trouvait ainsi imposée du dehors.²

A l'image de ce que Denise Pumain observe à l'échelle nationale³, le chemin de fer ne provoque pas de bouleversements profonds de la hiérarchie urbaine, mais il peut localement renforcer certaines tendances ou en atténuer d'autres. Ainsi, Toulouse et Montpellier étaient et restent les principales agglomérations parmi les treize départements formant l'Occitanie actuelle, au début comme à la fin du XIX^e siècle, mais alors que la première a vu l'écart avec les autres villes s'accroître, cet écart s'est réduit pour la seconde. La deuxième vague d'extension du réseau ferroviaire, qui se traduit à la fin du XIX^e siècle par une irrigation plus fine des territoires, loin d'inverser ces constats, tend à les accentuer.

1.1.3 Le temps des capillaires : plan Freycinet et voies ferrées d'intérêt local

Sollicitées par l'Etat, les Compagnies n'attendent pas le plan Freycinet pour améliorer le maillage de leurs réseaux. Dans le Midi, les décennies 1860 et 1870 voient naître de nombreux embranchements à partir du réseau principal. Comme l'a montré Etienne Auphan⁴, il s'agit surtout de compléments au réseau principal. De nombreuses lignes ont une vocation

¹ Marconis R., 1986, p. 320, *op. cit.*

² Dugrand R., 1963, pp. 422-423, *op. cit.*

³ Pumain D., 1982, « Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIX^e siècle », *Annales de la géographie*, n°507, pp. 529-550

⁴ Auphan E., 1989, *Obsolescence ou renaissance des réseaux ferrés pour le transport des voyageurs en Europe occidentale ? (France, Grande-Bretagne, Allemagne)*, Thèse de Géographie, Université de Provence, 1491p

touristique en direction des rivages et de la montagne¹ alors que d'autres doivent relier les préfectures encore isolées ou permettre un meilleur maillage du réseau².

Le plan Freycinet, lancé en 1878 et prolongé par les conventions de 1883³, relance les concessions de lignes dans un objectif de ralliement du monde rural à la jeune Troisième République⁴. L'objectif est alors de raccorder toutes les sous-préfectures. C'est le cas en Occitanie où les plus petites d'entres-elles finissent toutes par être desservies⁵. Ces nouveaux investissements font de plusieurs chefs-lieux de département des carrefours secondaires qui deviennent le « rendez-vous du département »⁶. Cinq lignes convergent ainsi vers Auch.

En parallèle du développement du réseau des grandes compagnies, la loi de 1865⁷ offre la possibilité aux assemblées locales de financer des lignes dites « d'intérêt local ». Les lois de 1880 et de 1913 viennent préciser ces attributions. On distingue ainsi les tramways pour voyageurs et marchandises (TVM) et les chemins de fer d'intérêt local (CFIL). Il s'agit le plus souvent d'infrastructures à voie métrique, autorisant des tracés plus souples. Néanmoins, 15% des CFIL ont été réalisés avec une voie normale. Les TVM se distinguent par leur localisation sur le bas-côté des routes. Ces chemins de fer secondaires comptent pour un tiers du réseau en 1911⁸.

Le conseil général de l'Hérault, sans doute du fait de sa position à l'interface des réseaux de deux Compagnies, a été l'un des premiers départements à se lancer dans cette démarche et lance un appel d'offre dès 1866 au nom de la Compagnie des chemins de fer de l'Hérault. Entre 1872 et 1913, six lignes à écartement standard sont mises en service. Elles doivent jouer un rôle important dans le transport du vin mais subissent rapidement les conséquences de la crise du phylloxéra. Les 200km de lignes participent néanmoins à l'essor du Biterrois et à une meilleure

¹ Boussens – Saint-Girons (1863), Vias – Lodève (1863), Lourdes – Pierrefitte-Nestalas (1871), Montréjeau – Luchon (1873), Nîmes – Aigues-Mortes (1873), Foix – Tarascon (1877), Perpignan – Prades (1877), Foix – Ax-les-Thermes (1877), Carcassonne – Quillan (1878)

² Brive – Capdenac (1862), Castelnaudary – Castres (1865), Castres – Mazamet (1866), Figeac – Aurillac (1866), Monsempron-Libos – Cahors (1969), Gallargues – Le Vigan (1974), Tournemire – Saint-Affrique (1974), Toulouse – Auch (1877)

³ Caron F., 1997, *Histoire des chemins de fer en France*, Fayard, t.1., 1740-1883, 700p

⁴ Baron N., Messulam P., 2017, *Réseaux ferrés et territoires. La géographie humaine du chemin de fer*, Presses des Ponts, 347p

⁵ Lavaur (1888), Mirande (1889), Céret (1889), Gourdon (1891), Espalion (1908) et Florac (1909)

⁶ Marconis R, 1986, p. 358, *op. cit.*

⁷ Caron F., 1997, pp. 435-438, *op. cit.*

⁸ Auphan E., 2002, « L'apogée des chemins de fer secondaires en France : essai d'interprétation cartographique », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 24-25, pp. 24-46, en ligne, consulté le 14 août 2018, <https://journals.openedition.org/rhcf/2028>

desserte des campagnes¹. Ces lignes n'ont toutefois pas permis à Montpellier de reconquérir une place de choix au sein du réseau ferroviaire du Bas-Languedoc puisque la ville bénéficie de trois nouveaux embranchements, vers Palavas, Rabieux et Mèze, soit moins que Béziers avec Saint-Chinian, Pézenas, Valras² et Cruzy³, ou Narbonne à destination d'Ouveillan, de Fleury, de Thézan⁴ et de Bize⁵ (Figure 25). Dans le Gard, le réseau est également densifié par de nombreuses lignes ouvertes par le PLM⁶. Aussi, les lignes d'intérêt local y sont moins importantes.

Contrairement aux autres préfectures régionales, la position de Toulouse n'est pas directement renforcée par les lignes ouvertes à la suite du plan Freycinet. Elle l'est indirectement par la mise en service d'embranchements desservant les grandes lignes dont elle est la tête-de-pont. En revanche, la Compagnie des Chemins de Fer du Sud-Ouest (CCFSO) met en place une seconde étoile ferroviaire de lignes à voie métrique autour de Toulouse. Elle parvient à gérer un réseau de 400km réparti en douze lignes dont la plupart desservent la ville. De nouvelles gares, non connectées entre elles, voient le jour (Figure 26). Pour Robert Marconis, ce réseau qui serpente parfois jusqu'à 80km de Toulouse, correspond bien à la zone où s'exerçait l'influence prépondérante de la ville⁷. Malgré l'existence de trois lignes similaires autour de Montauban ou de Castres, et de deux autour d'Albi, la densité et l'extension du réseau secondaire toulousain renforce la position de Toulouse dans la hiérarchie urbaine de l'époque.

Ces chemins de fer d'intérêts locaux se mettent en place sur une courte période allant de 1870 à 1920. Christophe Bouneau⁸ propose une évolution régionale comparée de ces réseaux (Figure 23). Elle laisse apparaître un dynamisme plus important en Midi-Pyrénées, notamment à partir de 1900. Néanmoins ces données ne prennent pas en compte les TVM alors que c'est le mode privilégié dans un département comme l'Aude avec un réseau de plus de 350km qui se constitue entre 1900 et 1910.

¹ Balso R., 2002, « Les chemins de fer d'intérêt local de l'Hérault dans le Biterrois de 1850 à 1950 », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°24-25, pp. 180-189, en ligne, consulté le 14 août 2018, <https://journals.openedition.org/rhcf/2046>

² Il s'agit d'un tramway à voie métrique exploité à partir de 1901

³ Cette ligne est exploitée par la Compagnie du Midi à partir de 1923

⁴ Il s'agit de lignes de tramway du réseau départemental des Tramways de l'Aude.

⁵ Cette ligne est exploitée par la Compagnie du Midi à partir de 1887

⁶ Mas-des-Gardies – Quissac, Sommières – Mazes-Le-Crès, Sommières – Saint-Cézaire, Alès – Uzès – Beaucaire, Roquemaure – Luzan (voir Figure 25)

⁷ Marconis R., 1986, pp. 375-386, *op. cit.*

⁸ Bouneau C., 2008, p.67, *op. cit.*

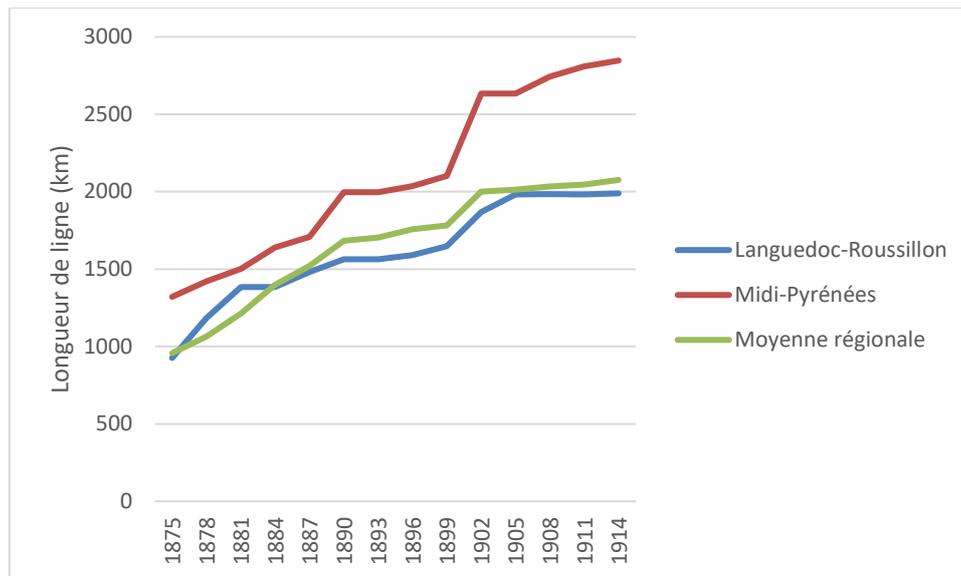


Figure 23 : Croissance des réseaux des CFIL par région de 1875 à 1914

Sources : d'après Bouneau, 1991¹ ; Mise en forme : auteur

Encore une fois, au moment de l'apogée des réseaux ferroviaires, les conclusions de Raymond Dugrand et de Robert Marconis sont opposées.

On put croire en effet que la réalisation des lignes d'intérêt local allait en partie remédier aux défauts du dessin d'ensemble des grandes voies. Très vite il fallut se rendre à l'évidence. [...] La position de Montpellier se précisait comme de plus en plus défavorable.²

Si elle n'impliquait pas automatiquement une organisation régionale centrée sur Toulouse, la configuration du réseau ferroviaire ne constituait pas un obstacle, au contraire.³

La phase de densification du réseau ferroviaire modifie finalement peu l'architecture générale du réseau. C'est en effet dans sa première phase d'extension qu'un réseau est le plus discriminant. Du fait de la volonté de relier chaque sous-préfecture à la voie ferrée et de la possibilité pour les conseils généraux de financer des chemins de fer secondaires, c'est principalement le cadre départemental qui se trouve renforcé. Jean-Marie Miossec estime ainsi qu'à la fin de la première guerre mondiale, le « gabarit régional » a atteint la taille du département⁴, ce que montre particulièrement bien Etienne Juillard à travers l'exemple de la Sarthe⁵. Alors que Toulouse se trouve au cœur d'une double étoile ferroviaire qui renforce sa prééminence sur ses rivales immédiates, le développement de nouvelles lignes autour de

¹ Bouneau C., 2008, *op. cit.*

² Dugrand R., 1963, pp. 422-423, *op. cit.*

³ Marconis R., 1986, p. 382, *op. cit.*

⁴ Miossec J.-M., 2008, *op. cit.*

⁵ Cité par *ibid.*

Montpellier reste au mieux équivalent voire en-deçà de celui que connaissent les autres agglomérations de la plaine languedocienne.

1.1.4 Détricotage ferroviaire et renaissance routière

Au moment même où le réseau ferroviaire atteint sa plus grande extension, sa pertinence sur un grand nombre de dessertes rurales est remise en cause par le développement de l'automobile. Ce dernier apparaît particulièrement précoce en France où, en 1930, le pays dispose déjà d'un parc automobile (2 220 000 véhicules) et d'une densité routière par habitant (13km par habitant) qui surpassent la plupart de ses voisins européens¹. Dès 1966, 50% des ménages possèdent un véhicule, taux qui n'est atteint qu'en 1970 en RFA et en 1971 en Grande-Bretagne². Tout au long du XX^e siècle, l'automobile s'affirme comme un puissant facteur de « déconstruction et de recomposition de notre relation au territoire »³. Du fait de son rôle « d'adaptateur universel », elle participe à la mise place d'un véritable système qui ne cesse de se renforcer et qui aboutit à une forme accentuée de dépendance au sein de nos sociétés modernes⁴. La mise en place de ce système est un facteur non négligeable qui explique le détricotage ferroviaire qui affecte la France dès l'Entre-Deux-Guerres. Il n'est cependant pas le seul.

Etienne Auphan situe à 1937, avec la nationalisation des grandes Compagnies qui donne naissance à la SNCF, le début d'une phase d'intensification de la contraction du réseau ferroviaire français. Avant cette date, la crise de 1929 avait en partie amorcé le mouvement mais la contraction du réseau n'atteint que 2,7% de l'ensemble du réseau estimé à 60 000km de lignes⁵. Entre 1937 et 1940, sous le régime de la coordination du rail et de la route, 25% du réseau n'est plus exploité. Le déficit de nombreuses lignes et la concurrence exercée par la puissante industrie automobile à travers des compagnies d'autocars sont déjà à l'œuvre. Ce mouvement se poursuit après-guerre jusqu'au choc pétrolier de 1973. L'Etat cherche alors à transférer la responsabilité des fermetures aux Régions à travers les premiers Schémas Régionaux de Transports. Les rapports Nora (1969) et Guillaumat (1978) préconisent l'intensification de cette contraction, ce dernier rapport allant jusqu'à identifier un « réseau

¹ Bouneau C., 2008, p. 76, *op. cit.*

² Dupuy G., 1995, « The automobile system : a territorial adaptater », *Flux*, n°21, pp. 21-36

³ Piveteau J.-L., 1999, « L'automobile, agent de déconstruction et de recomposition de notre relation au territoire », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n°76, pp. 6-13

⁴ Dupuy G., 2011, « Fractures et dépendances : l'enfer des réseaux », *Flux*, n°83, pp. 6-23

⁵ Auphan E., 2015, « La contraction du réseau ferré français dans le temps et dans l'espace », blog hypothèses, en ligne, <https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2536/files/2015/03/auphan-etienne-atelier-f.pdf>

noyau » particulièrement réduit. Avec la décentralisation de 1982, ce mouvement connaît une interruption très nette, les Régions rechignant à fermer des lignes malgré les compensations financières.

Comme le souligne le graphique ci-dessous (Figure 24), les lignes des départements qui forment l'actuelle Occitanie s'inscrivent bien dans les temporalités décrites par Etienne Auphan. Avec un nombre très important de lignes fermées à la suite de la nationalisation et une interruption à partir de 1973. Récemment, de nouvelles lignes sont concernées par des interruptions de circulation¹. Les chemins de fer et les tramways d'intérêt local connaissent eux un démantèlement plus précoce puisque dès les premiers effets de la grande dépression de 1929, un grand nombre de services ne circulent plus. Rares sont les lignes qui résistent à l'après seconde guerre mondiale. Les dernières à fermer, dans les années 1960, avaient des vocations touristiques (Montpellier – Palavas) ou d'aménagement du territoire (Sainte-Cécile – Florac ; Castres – Murat)².

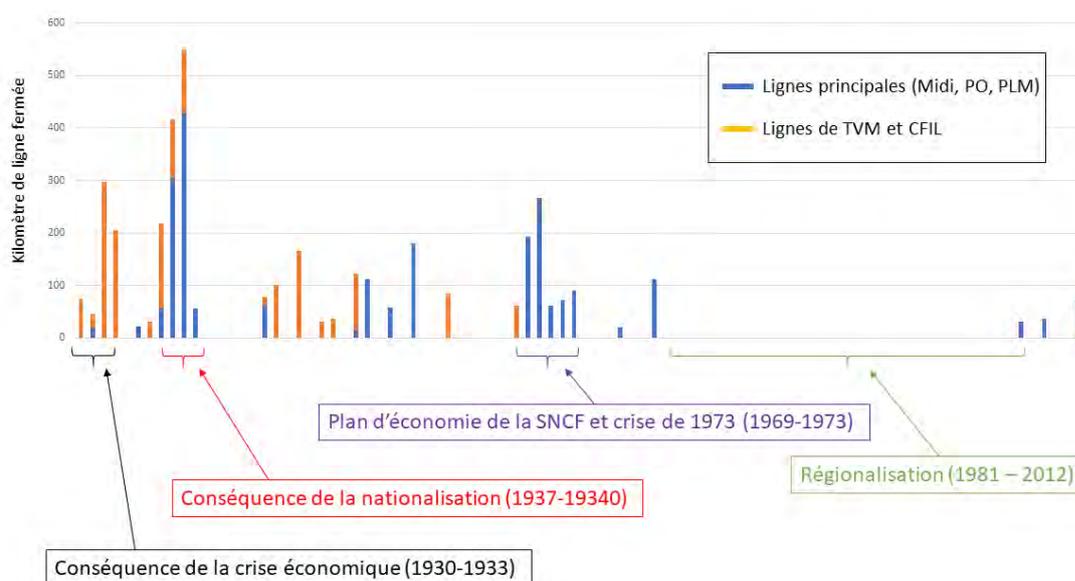


Figure 24 : Kilométrage de lignes fermées aux circulations voyageurs par année en Occitanie (1931 - 2018)³

Sources : d'après Banaudo, 1982 et Domengie, 1986⁴ ; Mise en forme : auteur

¹ En Occitanie, il s'agit d'Alès – Bessèges suspendue en octobre 2012, Montréjeau – Luchon en novembre 2014, Limoux – Quillan et Rodez – Sévérac-le-Château en décembre 2017. La ligne Figeac – Aurillac connaît une interruption de circulation depuis novembre 2018, celle Perpignan – Villefranche depuis décembre 2017.

² Banaudo J., 1982, *Trains oubliés*, Les éditions du Cabri, t.3., *Le P.O – Le Midi*, 151p ; Domengie H., 1986, *Les petits trains de jadis*, Les éditions du Cabri, t.2., *Sud-Ouest de la France*, 252p

³ Ne sont pris en compte que les lignes du réseau des grandes compagnies. De plus, seule la section gardoise de la ligne Nîmes – Givors, aussi appelée « Rive Droite du Rhône », a été comptabilisée.

⁴ *Ibid.*

Comme l'a montré Robert Marconis dans le cas des départements composant la région Midi-Pyrénées, l'essor de la desserte routière par autocar qui se met en place dans les années 1910 et croît beaucoup dans les années 1930, concurrence fortement les lignes les plus fragiles, jusqu'à ce que la coordination soit mise en place, dans les années 1930, qui participa à figer les situations. Autour de Toulouse se dessine ainsi un réseau de dessertes routières quotidiennes qui souligne l'existence d'une « région toulousaine » qui reprend les contours de Midi-Pyrénées, à l'exclusion du Lot mais en intégrant une partie de l'Aude¹. La coordination permit néanmoins de faire basculer un grand nombre de lignes ferroviaires sur route. De nombreuses lignes perdent également leur vocation au transport de voyageurs mais conservent la possibilité de voir circuler des marchandises. Comme le soulignent Nacima Baron et Pierre Messulam, si de tels transferts reposent avant tout sur une équation économique, ce calcul reste « filtré par les intérêts locaux et politiques »². Les auteurs montrent également que les premières lignes à disparaître ne sont pas les plus difficiles à exploiter mais sont souvent des lignes de plaines où la voiture et le car s'imposent très rapidement. Beaucoup d'anciennes lignes du Gers et de la plaine languedocienne entrent dans cette catégorie.

La forme du réseau irrigant les départements de l'Occitanie en ressort profondément modifiée (Figure 25). Beaucoup de lignes supprimées sont des barreaux qui assuraient une forte connectivité du réseau (Montauban – Lexos, Lunel – Arles, Quillan – Rivesaltes, Albi - Castres). A l'échelle de l'Occitanie, l'indice de connectivité bêta³ passe de 1,31 en 1930 à 1,1 aujourd'hui. A l'échelle de la région Languedoc-Roussillon le réseau perd même totalement son caractère connectif puisqu'il passe de 1,25 à 1. Le constat est proche en Midi-Pyrénées avec une baisse de 1,23 à 1,06.

¹ Marconis R., 1986, p. 599, *op. cit.*

² Baron N., Messulam P., 2017, p. 57, *op. cit.*

³ Cet indice permet d'appréhender le nombre d'itinéraires alternatifs sur un réseau en faisant le produit du nombre de liens par le nombre de nœuds

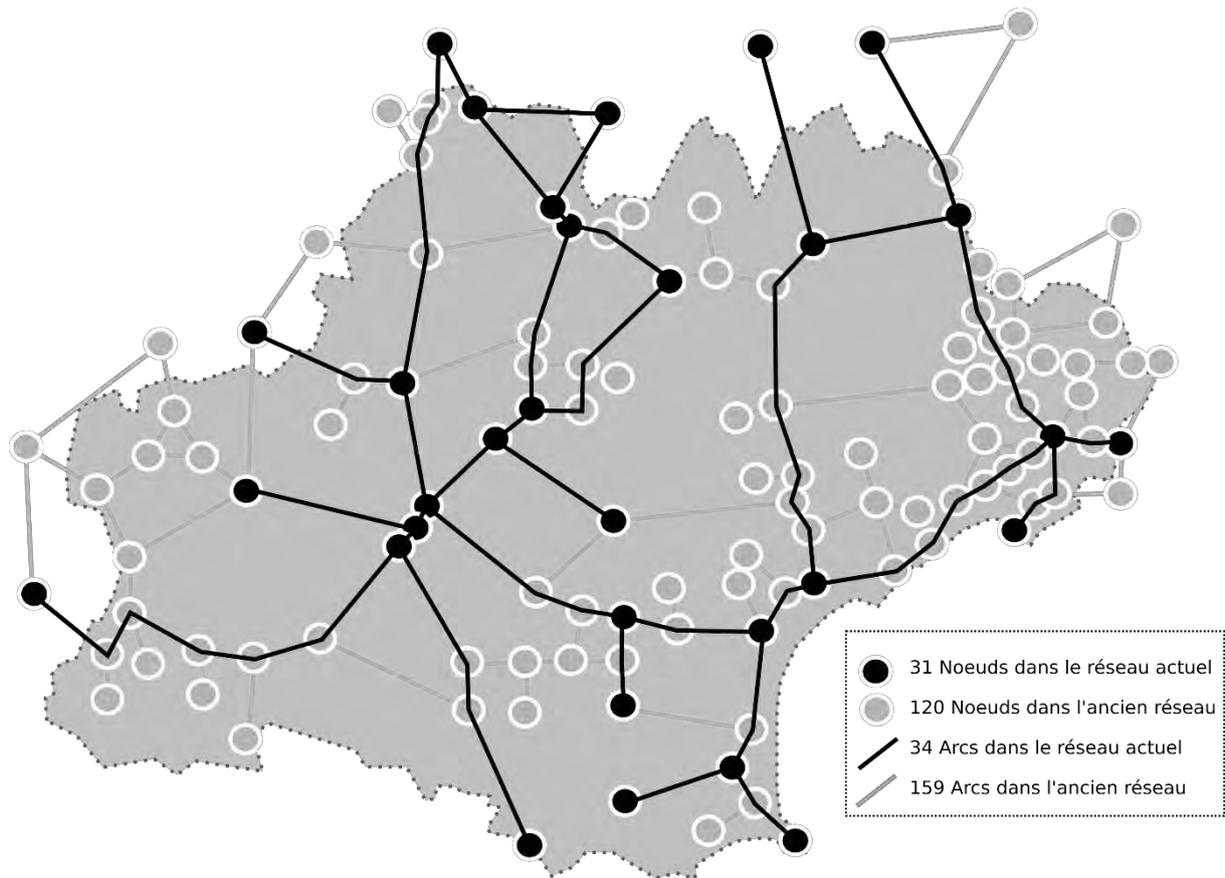


Figure 25 : Graphe comparé du réseau ferroviaire en Occitanie au moment de son apogée et aujourd'hui
 Mise en forme : auteur

Du côté du Midi toulousain, la conséquence indéniable est un renforcement du carrefour toulousain qui devient un nœud incontournable pour rejoindre les différentes branches de son étoile ferroviaire. C'est une véritable « rocade ferroviaire » qui disparaît avec les tronçons comme Castres – Castelnaudary, Bram – Pamiers, Foix – Bousens, Tarbes – Vic-en-Bigorre – Auch, Auch – Agen et Montauban – Saint-Sulpice.

Dans le Bas Languedoc, la suppression de nombreuses lignes ruine également la connectivité du réseau. Avec la suppression des itinéraires entre Montpellier et Rabieux par Paulhan, entre Montpellier et Béziers par Pézenas, entre Carcassonne et Perpignan par Quillan, Montpellier et Alès par Quissac, on passe de deux à trois itinéraires parallèles à un cordon littoral unique reliant les principales agglomérations de la plaine languedocienne. Sur cet axe principal viennent s'embrancher des lignes qui n'ont presque plus de liens entre elles à l'exception du lointain barreau lozérien. Une fois de plus, la position relative de Montpellier ne bénéficie pas de cette restructuration du réseau puisqu'elle perd l'ensemble des branches qui en faisait un nœud ferroviaire quand Béziers, Narbonne, Perpignan, Carcassonne et Nîmes

continuent d'être des carrefours au sein d'étoiles ferroviaires réduites à trois ou quatre branches (Figure 26). Autre conséquence de cette contraction du réseau, les deux anciennes régions qui étaient unies par sept itinéraires distincts ne le sont plus que par trois avec la suppression des services voyageurs sur Pamiers – Bram, Castelnaudary – Castres, Mazamet – Bédarieux et Tournemire – Le Vigan.

Il est enfin intéressant de noter qu'entre l'arrivée du chemin de fer et son retrait, les vies de relation ont été profondément modifiées si l'on observe la manière dont le réseau s'est successivement déployé et rétréci. Plusieurs villes furent d'abord reliées par l'ouest et semblaient relever davantage de l'influence bordelaise au moment de l'établissement des réseaux. Tarbes est d'abord desservie par Mont-de-Marsan, Auch par Agen et Cahors par Monsempron-Libos. Tous ces itinéraires ont aujourd'hui disparu. Ces villes ne sont plus desservies que par d'autres lignes, mises en place plus tardivement, qui permettent des liens plus directs avec Toulouse. Le même constat peut être établi pour les villes du nord-est de la région. Albi et Rodez sont atteintes depuis Montauban mais la contraction du réseau casse ce lien au profit de Toulouse. Castres en est un dernier exemple : d'abord desservie depuis Castelnaudary, elle l'est désormais par Saint-Sulpice.

La contraction du réseau ferroviaire va donc également dans le sens d'un renforcement du rôle incontournable de Toulouse au sein du réseau de villes de Midi-Pyrénées alors qu'il handicape encore un peu plus l'affirmation de l'agglomération montpelliéraine face aux autres agglomérations languedociennes. L'essor des mobilités automobiles tend à relativiser cette forme de déclassement.

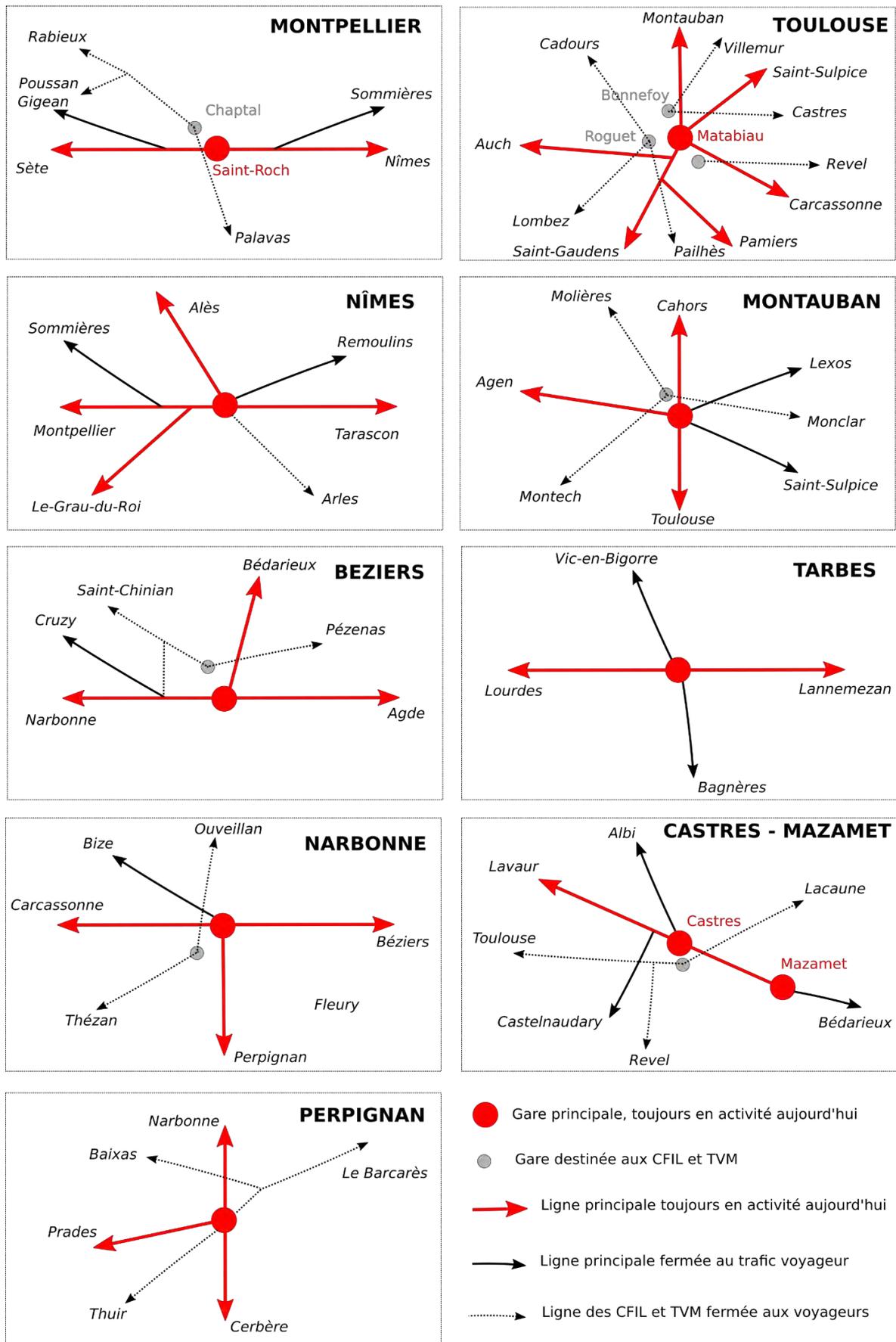


Figure 26 : Desserte ferroviaire comparée des agglomérations à leur apogée et aujourd'hui
 Mise en forme : auteur

1.1.5 Infrastructures autoroutières et lignes à grande vitesse : un éternel recommencement ?

En nous intéressant principalement à la mise en place des infrastructures autoroutières, nous ne ferons qu'effleurer plusieurs décennies de développement routier qui, à travers de nombreuses améliorations successives, ont grandement participé à la fermeture des lignes ferroviaires les plus fragiles¹. Dans le même temps, l'électrification du réseau ferroviaire privilégie les axes les plus circulés et fragilise un peu plus les lignes laissées de côté.

Si les plans quinquennaux de l'après-guerre encouragent les investissements dans le réseau routier², ce n'est qu'en 1972 que le réseau actuel des routes nationales est défini par délégation aux conseils généraux d'un vaste réseau secondaire. Comme Philippe Menerault le souligne³, ce transfert doit permettre à l'Etat de concentrer ses crédits sur un réseau à l'armature allégée, centré sur les préfectures départementales et les centres de production importants. Il en résulte un réseau particulièrement connexe. L'analyse topologique que propose l'auteur est soumise à de nombreuses limites liées à la présence des premières autoroutes, à la position des villes à l'échelle nationale, à la topologie du réseau ou à la topographie. Il en ressort que Toulouse se trouve une nouvelle fois favorisée par un très fort indice de nodalité⁴ avec huit axes, ce qui la place en cinquième position à l'échelle nationale. A l'échelle de Midi-Pyrénées, seules Rodez avec six axes et Auch avec quatre sortent renforcées de ces choix. Montauban se retrouve privée de tout axe vers Rodez ou Albi, tout comme Cahors qui est un simple point de passage sur un itinéraire Nord/Sud. Du côté du Languedoc-Roussillon, les hiérarchies sont toujours aussi incertaines, sept axes desservent Mende et Béziers contre six pour Montpellier et quatre pour Narbonne et Nîmes. Au très fort maillage de ce réseau s'oppose la forme étoilée que prend le réseau autoroutier durant sa première phase de déploiement.

Le développement autoroutier à l'échelle nationale se traduit en effet par une première phase de construction, dans les années 1960, sous forme de radiales autour de Paris dont l'objectif est d'augmenter les capacités de trafic sur les axes jugés essentiels. Dans les années 1970, des logiques d'aménagement du territoire viennent compléter ce réseau qui reste très radial. Une troisième phase se caractérise par la volonté de densifier le réseau. Les interactions

¹ Plassard F., 1985, « Infrastructures de transport et transformation de l'espace – Le cas de la région du Creusot-Montceau-Les-Mines entre 1780 et 1980 », *Centre de Recherche sur la Civilisation Industrielle du Creusot*, 262p

² Pottier P., 1963, *op. cit.*

³ Menerault P., 1994, « Contribution à une analyse morphologique des réseaux viaires », *Flux*, n°16, pp. 49-76

⁴ L'indice de nodalité est donné par le nombre d'axe qui rayonnent depuis un nœud

entre échelles locales et nationales sont alors plus importantes. Le réseau prend alors une forme maillée¹. On retrouve bien ces différentes étapes à l'échelle de la région Occitanie.

Preuve que les lignes de force générales ont peu évolué sur le territoire de l'Occitanie, l'arrivée des premières autoroutes reprend les mêmes caractéristiques que celles de la voie ferrée (Figure 22, Figure 27). C'est par le Gard que l'innovation est introduite même si cette fois il s'agit d'une logique exogène. Les axes aménagés en priorité sont à nouveau le littoral (A9) et la vallée de la Garonne (A62) prolongée par la plaine du Lauragais (A61). Un troisième temps, plus lent, vise à intégrer le piémont pyrénéen (A64). Encore une fois, Tarbes est desservie par l'Ouest. A ces premiers aménagements, lors desquels les dynamiques nationales sont prépondérantes, des développements à vocation plus régionale se mettent en place. Le Massif Central fait office de front pionnier. Alors que les premières voies ferrées atteignaient Albi par Montauban et Castres par Castelnaudary, les autoroutes destinées à desservir Castres et Albi sont orientées vers Toulouse (A68, A680). La lente mise en place des deux grandes radiales par le Massif Central (A20 et A75) se fait par ouverture successive de tronçons. Le Lot et la Lozère sont ainsi d'abord intégrés à partir du Nord et ces itinéraires sont achevés tardivement au niveau de Cahors et Millau. Cette fois, Montpellier et Béziers se partagent le débouché de la remontante (ou descendante selon le point de vue) du Massif Central. Nîmes en sort affaiblie. Enfin, la forte attraction toulousaine sur l'Ariège se traduit par la mise en service de l'A66 en 2002.

¹ Cohou M., 2002, « Acteurs sociaux et processus d'aménagement autoroutier dans le département du Tarn », *Géocarrefour*, n°77, pp. 45-53 ; Varlet J., 2002, « Autoroutes, acteurs et territoires : un objet de recherche toujours d'actualité », *Géocarrefour*, n°77, pp. 3-6

Mise en place du réseau autoroutier (1970-2010)

- 1 1970-1978
- 2 1978-1982
- 3 1982-1992
- 4 1992-1998
- 5 1998-2010

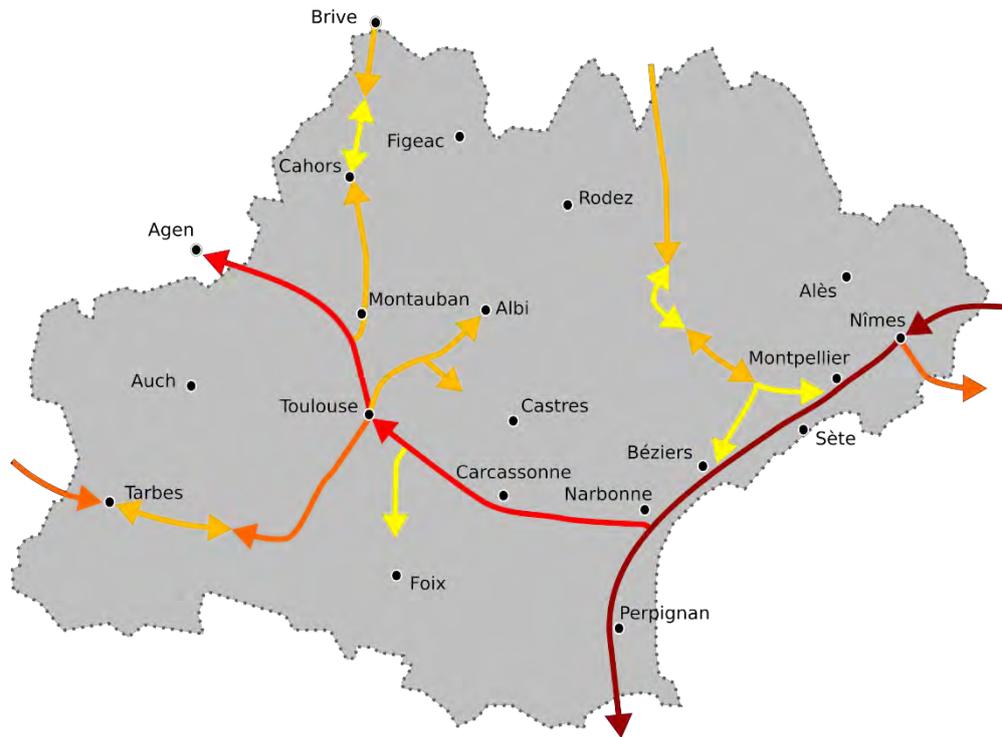


Figure 27 : Le déploiement des premières autoroutes en Occitanie (1970-2010)
Mise en forme : auteur

La question des effets liés à la construction d'autoroutes a fait l'objet d'une controverse scientifique importante¹, alimentée par de nombreux travaux. François Plassard souligne ainsi que les recherches sont progressivement passées d'une « relation de causalité simple » à « des transformations spatiales induites » avant de se conclure par « une approche plus complexe par les transformations de l'espace social »². Jean Varlet évoque aussi cette transition d'une simple logique d'effets à une logique d'interaction³. Ces effets sont restés néanmoins majoritairement étudiés à l'échelle d'un tronçon, donnant lieu à de nombreuses monographies autoroutières, ce que regrettent Jean Varlet et Christian Jamot qui invitent à changer la focale d'observation pour se placer au niveau du réseau⁴. Ces travaux soulignent presque tous des formes de concentration

¹ Offner J.-M., 1993, *op. cit.* ; Fritsch B., 2008, « Réseau routier national et développement économique régional : une approche par fonction de production revisitée », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°53, pp. 3-28 ; Barre A., 1997, « Le réseau autoroutier français : un outil rapidement valorisé, des effets controversés », *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 81-106

² Plassard F., 1995, « Les effets des grandes infrastructures de transport, modèles et paradigmes », *INRETS-TRACES*, 12p

³ Varlet J., 2002, *op. cit.*

⁴ Varlet J., Jamot C., 2002, « Autoroute 71, acteurs et territoires. Bilan d'une décennie d'observations », *Géocarrefour*, n°77, pp. 21-36

de l'activité autour des diffuseurs¹ et des recompositions des jeux d'acteurs très différentes : l'autoroute peut participer à l'éclatement des espaces traversés et à la mise en cohérence des espaces délaissés comme le montre Frédéric Tesson pour la Dordogne (A89)² ou Michel Cohou pour le Tarn (A68)³. A l'inverse, elle peut structurer un réseau de villes comme c'est le cas de la vallée de la Durance pour l'A51⁴. Cette question des effets liés à l'arrivée d'une nouvelle infrastructure a également été beaucoup étudiée à travers le cas des lignes ferroviaires à grande vitesse (LGV)⁵. Là aussi l'analyse est souvent limitée à un secteur économique comme le tourisme⁶, ou à une ligne spécifique⁷. Les travaux de Jean Varlet permettent toutefois de fournir une étude sur leur impact à l'échelle nationale, sous l'angle de l'accessibilité⁸. Montpellier fait alors partie des villes promues par ce nouveau réseau alors que Perpignan subit une forme « d'enclavement relatif ». A l'échelle nationale les inégalités sont accentuées, en particulier pour les hautes terres du Massif Central. Le réseau à plusieurs vitesses qui se met en place et la dégradation de l'offre sur les lignes classiques condamnent ainsi de nombreux territoires à la « monomodalité routière »⁹. Au niveau régional, elles participeraient ainsi à l'accentuation des déséquilibres préexistants.

La mise en place du réseau LGV pourrait constituer une quatrième morphogénèse. Là encore, Nîmes est la première à bénéficier d'une connexion au réseau national. Réseau, là encore, structuré par des radiales autour de Paris. Le prolongement se fait également le long du littoral grâce au contournement Nîmes-Montpellier ... et à la connexion de Perpignan avec Barcelone. C'est là une grande nouveauté dans la structuration des réseaux régionaux qui marque le renforcement des logiques européennes. La suite de ce déploiement, très incertaine,

¹ *Ibid.* ; Mestre-Gonguet C., 2002, « Autoroute et recompositions spatiales : l'exemple du Val de Durance », *Géocarrefour*, n°77, pp. 37-44 ; Berion P., 2002, « La construction d'une grande infrastructure de transport et ses premiers effets territoriaux : le cas de l'autoroute A39, section de Dole à Bourg-en-Bresse », *Géocarrefour*, n°77, pp. 7-20

² Tesson F., 2002, « Autoroute et recompositions territoriales : la mise en lumière de quelques paradoxes à travers l'exemple de la Dordogne », *Géocarrefour*, n°77, pp. 55-64

³ Cohou M., 2002, *op. cit.*

⁴ Mestre-Gonguet C., 2002, *op. cit.*

⁵ Mignerey P., 2012, *Les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire en France*, DATAR, La Documentation Française, 94p

⁶ Bazin S., Delaplace M., 2013, « Desserte ferroviaire à grande vitesse et tourisme », *Téoros*, n°32, pp. 1-18 ; Ruggieri C., 2013, « Grande vitesse ferroviaire et tourisme, des relations conditionnées et à double sens », *Téoros*, n°32, pp. 1-17

⁷ Laumière F., J.-P., Wolff, 2013, « Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse : des perceptions territoriales différenciées », *Annales de géographie*, n°689, pp. 95-107 ; Carrouet G., 2013, *Du TGV Rhin-Rhône au « territoire » Rhin-Rhône : réticularité, mobilité et territorialité dans un espace intermédiaire*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 526p

⁸ Varlet J., 1997, *op. cit.*

⁹ *Ibid.*

fera l'objet de développements ultérieurs (Chapitre VI.2). La priorité reste néanmoins donnée à l'axe littoral et à la vallée de la Garonne. On mesure toutefois que chaque innovation se limite un peu plus à des logiques nationales et se libère de la vocation de maillage et d'aménagement du territoire de ces différentes infrastructures. On peut y voir un effet de l'accélération des dessertes, de la vitesse des innovations¹ et du changement d'échelle de ces réseaux dont la vocation est de plus en plus européenne.

Nous avons volontairement laissé de côté dans cette partie les développements ou rétrécissements du réseau, routier comme ferroviaire, dans lesquels la Région a joué un rôle déterminant. Les interactions entre l'action régionale et les infrastructures sont en effet étudiées dans la seconde partie de ce chapitre. Il y sera question du maintien, de l'abandon ou de la rénovation du réseau ferroviaire secondaire ainsi que des voies routières express. Avant d'en venir au temps de la régionalisation, nous proposons un bilan du rôle que peut jouer le réseau d'infrastructure national pour l'action régionale, en tant qu'héritage matériel facteur d'inertie comme en tant que porteur d'imaginaires et de structures territoriales qui imprègnent les représentations des acteurs locaux. Les oppositions relevées dans le chapitre précédent doivent ainsi beaucoup aux legs que constitue la sédimentation des infrastructures en Occitanie.

1.1.6 Des infrastructures qui impriment leurs tracés sur le terrain et dans les têtes

La succession et la superposition des réseaux sur plus de 300 ans permet de faire ressortir des lignes de force et de faiblesse dans la structuration de l'espace régional :

- La voie littorale, la plaine de la Garonne et le seuil du Lauragais sont les principaux axes de circulation, ils forment un « Y » où Narbonne est un nœud essentiel.
- Dans une moindre mesure, le piémont pyrénéen constitue aussi un axe récurrent même si le plateau de Lannemezan introduit une certaine discontinuité entre Tarbes et Saint-Gaudens.
- Au niveau des faiblesses, Tarbes semble orientée à l'Ouest, le Gard est très intégré au Rhône et le sud du Massif Central reste un des espaces les plus enclavés de France.

Notre travail permet aussi de souligner le renforcement de certaines logiques distinctes de part et d'autre du seuil du Lauragais :

¹ Dupuy G., 2002, *op. cit.*

- Un métropolisation en étoile autour de Toulouse qui se fait au détriment des anciennes relations entre villes moyennes : Auch, Cahors, Albi et Castres basculent très clairement vers Toulouse. Le cadre des relations départementales apparaît clairement dépassé par l'attraction toulousaine.
- En Languedoc-Roussillon, la vie de relation est marquée par la concurrence des villes de la plaine littorale pour le contrôle des débouchés du Massif Central.

Les représentations autour de l'idée d'une somme d'agglomérations et de départements concurrents en Languedoc-Roussillon sont ainsi très répandues chez nos interlocuteurs :

Si vous prenez l'ex-région Languedoc-Roussillon, je le dis souvent c'était une somme de départements qui étaient dans la même région. Et moi qui suis en charge des infrastructures et de l'économie de la mer au niveau de la CCI de la région Occitanie, je le vois c'est flagrant, c'était une somme de départements côtiers, qui vivaient les uns à côté des autres, mais sans se connaître. [...] C'est une évidence, il faut vous dire c'est des départements côtiers avec deux exceptions qui étaient l'Aude et la Lozère, qui étaient les parents pauvres d'ailleurs, qui espéraient pour l'Aude d'être rattachée à Midi-Pyrénées et la Lozère qui se morfondait dans son petit coin¹.

Côté Midi-Pyrénées c'est l'image de l'opposition entre Toulouse et son « désert régional » qui est souvent citée.

On était sur des systèmes très différents, d'une part avec ex-Midi-Pyrénées on voit bien qu'avec son étoile ferroviaire de Toulouse au niveau de l'aménagement du territoire c'est « Toulouse et le reste ». Nous, nous sommes en ruban donc avec une suite d'agglomérations, la métropole de Montpellier étant un peu plus en exergue, mais tout ne tourne pas autour de Montpellier².

Toulouse, c'est Toulouse et puis le grand désert, quasiment jusqu'à Bordeaux. Tandis que là vous avez Nîmes, Montpellier, Béziers, Sète, Narbonne et là vous les avez quasiment en continu³

Quoiqu'il en soit, ces cycles de création et rétractation des réseaux ont laissé place à deux morphologies de réseaux bien distinctes en Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Cette morphologie implique des formes d'exploitation, induit des formes de fragilité qui structurent des offres dont les logiques sont très différentes et difficilement conciliables.

Notre boîte à outils a été construite sur une étoile ferroviaire où tout arrive et tout repart de Toulouse et puis on va en Languedoc-Roussillon où c'est exactement l'inverse, on a une arête de poisson et aux deux extrémités il n'y a pas grand-chose, c'est au milieu qu'il y a

¹ Entretien avec un élu de la CCI Occitanie (mars 2018)

² Entretien avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)

tous les flux. [...] Le littoral qui est atypique par rapport à Midi-Pyrénées et les arrêtes de poisson, elles sont dans la même logique que nous¹

Encart 8 : L'étoile, l'arête et le ruban

A partir des entretiens que nous avons réalisés et des prises de parole publiques de certains acteurs régionaux, nous proposons une analyse du vocabulaire mobilisé pour décrire les réseaux des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

Alors que l'ensemble des acteurs évoquent d'une même voix l'image de « l'étoile » pour qualifier l'organisation du réseau ferroviaire et urbain en Midi-Pyrénées, le vocabulaire apparaît particulièrement diversifié pour qualifier celui du Languedoc-Roussillon : artère, arête (de poisson), corridor, couloir, croissant, guirlande, linéaire, ramification ou ruban. Chaque image n'a été employée qu'à une reprise à l'exception de l'arête, évoquée à quatre reprises et du ruban, avec deux mentions. Ce différentiel dans la diversité du vocabulaire employé peut renvoyer à un manque de représentation partagée du territoire. Il est vrai que si un axe n'est pas une figure plus complexe qu'une étoile, les synonymes sont peut-être moins nombreux pour décrire un réseau en étoile (carrefour, nœud ...). On peut enfin noter que si l'étoile est une image à connotation laudative, les mots employés pour qualifier le réseau languedocien sont plutôt neutres. Ceux qui sont les plus employés sont finalement ceux pour lesquels on peut déceler une connotation positive (ruban) ou négative (arête). On constate ainsi que ce sont systématiquement les acteurs ayant une attache en Midi-Pyrénées qui emploient le qualificatif d'arête alors que ceux ayant employé le terme de ruban sont liés à l'ex-Languedoc-Roussillon. La présidente Carole Delga est elle-même passée du terme « arête » lors de l'ouverture des EGRIM en avril 2016 à celui de « ruban » lors de la présentation du Sraddet en décembre 2017.

C'est une succession de cycles d'aménagements en infrastructures de transports qui se dessine ainsi lors de laquelle les moteurs sont à la fois économiques et administratifs. Ces différents réseaux ont ainsi été affectés par des discontinuités d'abord liées aux réseaux hydrographiques orientés vers la Méditerranée et l'Atlantique, aux généralités d'Ancien Régime, aux grandes Compagnies ferroviaires ou aux compétences routières et ferroviaires précoces des départements. Si les itinéraires empruntés par ces réseaux ont une durée de vie pluri-séculaire voire millénaire, à l'image de la via domitienne, le maintien de leur bon état matériel nécessite des phases d'entretien et de rénovation. Pour une grande partie du réseau ferroviaire régional, ces questions sont désormais cruciales. Les caractéristiques techniques mobilisées lors de leurs constructions sont des facteurs qui rendent aujourd'hui ces rénovations plus ou moins faciles.

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

1.2. Des caractéristiques matérielles sources de contraintes pour l'action publique ?

François Caron rappelle que lors de la création des infrastructures ferroviaires en France, ses caractéristiques techniques, loin d'être standardisées, constituaient une mosaïque de solutions qui s'adaptaient le mieux possible aux contraintes locales. Cette diversité dans la réalisation des travaux était même devenue une doctrine à laquelle s'ajoutait « le goût du beau et du grandiose dans la réalisation des travaux d'art sur des lignes dont le trafic prévisible était limité ». En Occitanie, la ligne reliant Villefranche-Vernet-les-Bains à Latour-de-Carol en est un exemple éloquent. Ces prouesses entraînent aujourd'hui des coûts d'entretien très importants liés à la grande diversité des techniques employées.

Du fait des contraintes liées aux pentes et aux rayons de courbure, les coûts de construction d'une ligne peuvent énormément varier selon les réalités topographiques rencontrées. Pour franchir des zones de reliefs de nombreux ouvrages d'art vont alors être nécessaires. Les réseaux de la Compagnie du Midi et du PO s'inscrivent pour une grande partie dans des zones montagneuses qui ont nécessité de très forts investissements. De plus, les faibles perspectives de trafic liées à la faible industrialisation de ces régions, aux distances importantes et aux forts contrastes de densité, ont poussé les grandes compagnies à innover dans l'infrastructure pour réduire les coûts d'exploitation¹.

Aussi, beaucoup de lignes ont été construites à l'économie, privilégiant les voies uniques et un armement léger. Il en résulte de fortes contraintes en termes d'exploitation puisque les possibilités de croisement y sont réduites. En Midi-Pyrénées, 70% du réseau est ainsi composé de lignes à voie unique, 61% en Languedoc-Roussillon alors que la moyenne nationale est de 52%. En termes d'armement, le rail double-champignon (DC) constituait une innovation qui devait permettre de faire baisser les charges d'exploitation pour la Compagnie du Midi. Ce rail au profil symétrique devait pouvoir s'utiliser des deux côtés, doublant ainsi sa durée de vie. Cet espoir fut vain, les deux parties s'usant simultanément. Aujourd'hui il présente des faiblesses importantes. Les coussinets métalliques bloquant le rail sur son support étant fragiles, cela entraîne des baisses de la vitesse de circulation de la part de SNCF Réseau².

Enfin, du fait de l'éloignement des principaux gisements de charbon et de la présence de ressources hydroélectriques importantes, la Compagnie du Midi a rapidement électrifié, à partir de 1909, les lignes de son réseau les plus proches des sources en électricité. Pour cela elle

¹ Baron N., Messulam P., 2017, *op. cit.*

² Wolff J.-P., 2016, « La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire », *Géotransports*, n°8, pp. 75-94, en ligne, geotransports.fr/Revue/n08/pp-75-94.pdf

mit en place des caténaires spécifiques dont les normes d'entretien sont devenues problématiques. Durant l'été 2018, une partie des caténaires de la transversale sud ont ainsi été remplacées par de nouvelles dites CSRR (Caténaire Simplifiée Renforcée Régularisée) qui permettent une meilleure fiabilité ainsi que des coûts de maintenance réduits¹. Généraliser ce type de travaux sur les lignes secondaires aurait désormais un coût prohibitif. Ces coûts d'entretien très élevés sont parfois jugés insupportables, à tel point que les caténaires ont été supprimées sur les lignes Oloron – Bedous et Montréjeau – Luchon. Ce sont donc des locomotives diesel qui circulent sur la première alors que les circulations sont interrompues sur la seconde.

Ainsi, les Régions ne sont pas égales face à l'infrastructure qui leur a été léguée. Certaines profitent de nombreuses lignes à double-voie, électrifiées durant l'après-guerre et à l'armement robuste car calibré pour alimenter les industries lourdes, quand d'autres héritent de multiples contraintes comme celles que nous avons évoquées. Au sein même de chaque réseau, certaines lignes sont ainsi plus fragiles que d'autres. Les lignes du « H lozérien » sont particulièrement affectées par la multiplication des ralentissements liés à la présence de rail DC, à des caténaires midi en mauvais état et une infrastructure en fin de vie. Ce type de rail est également présent sur huit lignes régionales. Les normes d'entretien aussi peuvent se révéler plus ou moins élevées selon la situation géographique de la ligne. Comme nous le confiait un cadre régional de SNCF Réseau, les univers salins et la haute-montagne entraînent une maintenance plus soutenue.

La régionalisation des transports ferroviaires entraîne d'importantes différenciations sur ces questions. Certaines Régions se donnent les moyens pour faire face à cette déliquescence du réseau quand d'autres, estimant que le renouvellement du réseau ne relève pas de leur compétence ou que leur argent est mieux investi dans d'autres secteurs, laissent la situation se détériorer d'année en année. Ces choix politiques pris au niveau régional permettent ainsi de relativiser l'inertie dont les infrastructures sont porteuses et entraînent une vraie différenciation de l'action publique dans le domaine des transports. Les trajectoires des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon l'illustrent très bien.

Après les périmètres des généralités d'Ancien Régime, des foyers industriels et des Grands Réseaux du XIX^e siècle, des départements ou de la France, la régionalisation ferroviaire

¹ Transportrail, 2018, « Toulouse – Bayonne : la caténaire Midi régresse », mis en ligne le 25 août 2018, <http://transportrail.canalblog.com/>

fournit ainsi de nouveaux périmètres d'action aux décideurs publics et de nouvelles discontinuités apparaissent à l'échelle nationale. En même temps, les Régions doivent composer avec des infrastructures héritées qui ont un pouvoir d'inertie très fort. Ces nouveaux périmètres ont-ils entraîné des formes de différenciations territoriales en matière de transports ? C'est ce que nous allons voir en retraçant les principaux traits des politiques de transport régionales en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon.

2. LE BILAN DE QUARANTE ANS DE POLITIQUE RÉGIONALE DES TRANSPORTS EN LANGUEDOC-ROUSSILLON ET EN MIDI -PYRÉNÉES

A partir des infrastructures léguées par les périodes précédentes et au fil de la montée en compétence des Régions en matière de transports, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont développé des politiques régionales qui se différencient assez nettement. Alain Faure a montré qu'il existe dans ce domaine de véritables alternatives qui permettent d'identifier des « doctrines régionales des transports »¹ propres à chaque Région. C'est à la mise en évidence de ces profils distincts que sont consacrés les développements suivants. Pour ce faire, nous disposons de sources très hétéroclites. L'organisation de cette sous-partie est donc contrainte par les différents matériaux de recherche que nous avons à notre disposition.

La littérature scientifique constitue une première approche qui nous permet d'aborder à la fois le temps long de la régionalisation des transports et d'éclairer certains moments clés dans les politiques menées en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées. Relativement abondante dans les années 1990 et 2000 concernant nos régions d'étude, elle implique des approfondissements pour ce qui concerne la période plus récente. Les entretiens effectués auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé au sein des services régionaux ou ceux de la SNCF ont permis d'étudier cette période plus récente.

A côté de cette entrée qualitative, nous avons souhaité nous appuyer sur des éléments quantitatifs afin d'avoir une mesure des écarts souvent décrits mais parfois difficiles à constater entre les deux politiques régionales. Une comparaison des offres régionales à partir d'indicateurs horaires nous a permis de comparer l'évolution des offres proposées au sein de chaque périmètre régional. Les bilans financiers de chaque région fournissent un autre élément de comparaison. Enfin, un récent rapport de l'ARAFER² nous a permis d'avoir de nombreux

¹ Faure A., 2011, *op. cit.*

² ARAFER, 2018, « Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs. 2015-2016 », 45p

éléments de comparaisons sur des thématiques variées. Ces données sont présentées en préambule du fait de la diversité de ces thématiques. Elles seront rappelées par la suite.

2.1. Une amorce à partir des chiffres de l'ARAFER

C'est de ce rapport que nous avons extrait les chiffres présentés dans le tableau suivant (Tableau 10). Ces derniers nous permettent d'établir une première image concernant le transport ferroviaire de voyageurs dans les deux régions. La moyenne est établie à partir de vingt Régions, hors Ile-de-France.

	MIDI-PYRENEES	LANGUEDOC-ROUSSILLON	MOYENNE
CARACTERISTIQUES DU RESEAU			
Longueur de ligne du réseau en km	1482	1230	1349
Taux de lignes électrifiées	49%	67%	51%
Densité du réseau (km de ligne pour 100km ²)	3,3	4,5	5,2
Intensité d'utilisation du réseau (train-km / km de ligne)	16	14	18
Age moyen du réseau	28	40	32
Part de la population régionale résidant dans une commune à moins de 10km d'une gare desservie par des TER	85%	86%	89%
CARACTERISTIQUES DE L'OFFRE			
Nombre total de circulations de trains régionaux (en milliers)	88	49	103
Offre en milliers de train-km	8159	6007	8341
Sièges-km offerts	1,7	1,7	2,6
Sièges-km offerts par habitant	546	614	984
QUALITE DE SERVICE			
Taux de déprogrammation	4%	4%	3,1%
Taux d'annulation « de dernière minute »	2%	2%	1,8%
Taux de retard de plus de 6 minutes	11%	13%	9,8%
Taux de retard en heure de pointe	13%	14%	11%
FREQUENTATION			
Fréquentation en millions de passagers-km par jour	1,4	1,4	1,8
Passagers par kilomètre	511	501	652
Passagers-km par habitant	0,5	0,5	0,7
Part des non-abonnés dans la fréquentation	59%	61%	50%
Emport moyen des trains régionaux	203	287	307
Taux d'occupation	31%	29%	25%
BILAN FINANCIER			
Revenu de l'entreprise ferroviaire en millions d'euros HT	187	151	196
Part des concours publics	80%	74%	75%
Centimes dépensés par passagers-km	29,2	22,3	22,6
Part des non-abonnés dans les recettes	74%	82%	72%
Recettes commerciales (en millions d'euros HT)	37,6	39,6	48,8

Tableau 10 : Chiffres relatifs aux transports ferroviaires régionaux en 2016

Sources : d'après l'Arafer¹ ; Mise en forme : auteur

¹ Ibid.

A l'échelle nationale, les deux réseaux apparaissent peu denses et faiblement utilisés. La part de la population résidant à plus de 10km d'une gare est d'environ 15%, ce qui est supérieur à la moyenne régionale. L'offre en train.km comme en siège.km offerts est là aussi inférieure à la moyenne. Ces caractéristiques communes sont en grande partie liées à la répartition géographique de la population, avec de larges espaces très faiblement peuplés (Causses, Cévennes, Corbières), et à l'inadaptation d'un réseau dont la forme actuelle est le résultat de multiples contingences locales. Les Régions sont donc contraintes de faire circuler des trains sur des lignes très longues où les demandes de mobilité sont faibles et ne correspondent pas à l'offre proposée. Cela a des conséquences aussi bien sur les chiffres de fréquentation que sur les recettes commerciales, globalement en deçà de la moyenne régionale. A ces difficultés s'ajoute une qualité de service parmi les plus mauvaises de France qui agit comme un facteur accentuant ces écarts. On remarque que les chiffres de fréquentation sont étonnamment proches entre les deux entités. Le taux d'abonnés y est moindre que dans les autres régions, ce qui s'explique en partie par l'importance des motifs de tourisme et de loisir. Les taux d'occupation, parmi les meilleurs en France, soulignent à la fois la difficulté à répondre à la très forte demande dans les secteurs métropolitains et une bonne capacité d'adaptation du matériel roulant aux caractéristiques de chaque ligne.

Ces quelques éléments de convergence masquent cependant de nombreuses différences dans les politiques de transports menées de part et d'autre du seuil du Naurouze, ces différences, fréquemment soulignées par nos interlocuteurs, se retrouvent aussi à travers d'autres chiffres présents dans le rapport de l'ARAFER et nous les évoquerons au fil des développements suivants.

2.2. Deux cultures régionales pour une histoire en trois temps

Les trois temporalités définies ici sont liées aux sources que nous mobilisons, plutôt scientifiques sur le temps long et de plus en plus issues d'entretiens à mesure que nous nous approchons de la fusion régionale. Nous partons ainsi du principe que les actions récentes ont plus d'influence sur les politiques actuelles que celles plus anciennes. Un des objectifs de ces développements est de déceler des formes de dépendance au sentier et de voir quand ces dernières se mettent en place.

Les changements inévitables liés au renouvellement des majorités politiques voire des alternances politiques peuvent constituer un premier élément d'instabilité d'une politique

sectorielle. Le second est lié aux évolutions du secteur lui-même. La « capacité régionale »¹ à investir ce secteur, à travers les évolutions de ses domaines de compétences, de ses moyens financiers ou de son expertise technique, est un troisième élément à prendre en compte. Réformes sectorielles, territoriales, élections mais aussi conventions SNCF, CPER ou schémas régionaux de transport sont autant de moments clés où se définit une stratégie régionale. Ils sont ainsi susceptibles de constituer des *critical moments*.

2.2.1 Des premières réalisations aux lendemains de la SRU : des trajectoires incertaines

Pour cette première période nous pouvons nous appuyer sur une littérature scientifique relativement riche. Le travail de thèse de Pierre Zembri² nous permet d'avoir un panorama de l'ensemble des régions françaises au début des années 1990. L'ouvrage qu'il publie quelques années plus tard avec Pierre Emangard, *Des Omnibus aux TER*, permet d'approfondir certaines questions et d'élargir l'horizon temporel d'une dizaine d'années. Les grandes lignes des politiques régionales apparaissent mais la volonté de traiter l'ensemble des régions françaises limite le niveau de détail consacré aux régions qui nous intéressent. Ce n'est pas le cas du travail de thèse de Sylvain Barone³ qui ne retient que quatre régions d'étude parmi lesquelles figurent Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Cette recherche constitue donc un matériau dense et relativement récent. L'étude publiée en 2007 dans les collections de l'INRETS intitulée « Six régions à l'épreuve des politiques de transport »⁴ permet d'approfondir le cas de Midi-Pyrénées mais laisse de côté Languedoc-Roussillon. Nous n'avons pas non plus connaissance de productions faisant le bilan de la politique ferroviaire régionale de la région Languedoc-Roussillon comme a pu le faire Jean-Pierre Wolff en 2016⁵. Nous proposons une rapide synthèse de ces différents travaux qui nous offrent un éclairage historique très précieux. Comme nous allons le voir, et comme François Baraize, Emmanuel Négrier⁶ et Sylvain Barone⁷ l'ont souligné à propos de Georges Frêche, le *leadership* politique joue un rôle non négligeable dans l'évolution des trajectoires d'action publique. La pertinence de cette notion fait cependant

¹ Pasquier R., 2004, *op. cit.*

² Zembri P., 1993, *op. cit.*

³ Barone S., 2008, *op. cit.*

⁴ Ollivier-Trigalo M. (coord.), 2007, *op. cit.*

⁵ Wolff J.-P., 2016, *op. cit.*

⁶ Baraize F., Négrier E., 2003, « Un chemin vers le *leadership* », in Smith A., Sorbets C., *Le leadership politique et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 185-203

⁷ Barone S., 2011, *op. cit.*

l'objet de débats au sein des sciences politiques. Pour Andy Smith les auteurs s'accordent toutefois sur le fait qu'elle forme un dispositif collectif où le leader s'inscrit dans une configuration d'acteurs et de représentations sociales¹. Le rappel des mandats exercés par les Présidents de Région qui ont marqué la décennie 2000 dans chaque Région auquel nous ajoutons celui de la nouvelle Présidente de Région, permet d'avoir un aperçu des réseaux politiques et territoriaux² dans lesquels s'inscrivent leur *leadership* (Encart 9).

Encart 9 : Les mandats politiques exercés par Martin Malvy, Georges Frêche et Carole Delga

Martin Malvy (né en 1936, journaliste, Parti Socialiste)

Conseiller Général du Lot (1970-2001)

Maire de Figeac (1977-2001)

Député de la 2^e circonscription du Lot (1978-1984 ; 1986-1992 ; 1993-1998)

Secrétaire d'Etat auprès du Ministre du redéploiement industriel (1984-1986)

Secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement (avril 1992-octobre 1992)

Ministre du Budget (octobre 1992-mars 1993)

Président du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale (1993-1995)

Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées (mars 1998-décembre 2015)

Président de la Communauté de Communes du Grand Figeac (2014-2018)

Georges Frêche (né en 1938, mort en 2010, historien du droit, Parti Socialiste de 1969 à 2007)

Maire de Montpellier (1977-2004)

Président de Montpellier Agglomération (1977-2010)

Conseiller régional du Languedoc-Roussillon (1973-2010)

Député de la 1^e, 4^e et 2^e circonscriptions de l'Hérault (1973-78, 1981-1993, 1997-2002)

Président du Conseil Régional de Languedoc-Roussillon (2004-2010)

Carole Delga (née en 1971, fonctionnaire territoriale, Parti Socialiste)

Maire de Martres-Tolosane (2008-2014)

Conseillère Régionale de Midi-Pyrénées (2010-2012)

Députée de la 8^e circonscription de Haute-Garonne (2012-2014, 2015-2017)

Secrétaire d'Etat chargée du Commerce et de l'Artisanat (juin 2014-juin 2015)

Présidente du Conseil Régional de l'Occitanie (depuis janvier 2016)

Selon Sylvain Barone, la Région Languedoc-Roussillon se caractérise par un long désintérêt pour le domaine des transports avant une rupture importante induite en 2004 par l'alternance politique entre Jacques Blanc et Georges Frêche. Avant l'arrivée du premier, en

¹ Smith A., 2003, « Le leadership. Concept analytique ou notion synthétique ? », in Smith A., Sorbets C., *Le leadership politique et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 11-17

² Paul Alliès a montré l'importance de l'ancrage territorial infrarégional des élus durant le mandat régional (cité par Barone S., 2011, *op. cit.*)

1986, elle est pourtant la deuxième à signer une convention dans laquelle elle soutient un Train du Languedoc-Roussillon (TLR) qui consiste en une desserte cadencée de l'axe principal. S'ensuit une longue période de retrait avec une interruption des relations avec la SNCF entre 1997 et 2002. En 1997 elle est l'avant-dernière à signer la convention, au début des années 2000 elle est 18^e sur 20 en matière d'investissements dans le transport ferroviaire et son CPER 2000-2006 est le plus faible de France en euro dépensé par habitant. L'arrivée de Frêche en 2004 entraîne un doublement du budget transport et des investissements dans le matériel, une augmentation des dessertes, de nouveaux arrêts, la création de pôles d'échanges ainsi que la mise en place d'une billettique intégrée avec les principales agglomérations littorales, la *Kartatoo*. En 2007 l'offre augmente ainsi de 20%. Néanmoins, ses services sont jugés faibles, aussi bien d'un point de vue numérique que pour ses capacités d'expertise¹.

La région Midi-Pyrénées présente un profil différent, celui d'une « extrême précocité » suivie d'un « déclassé temporaire ». Son premier SRT, réalisé avant le conventionnement, prévoit déjà la création de nouvelles haltes et une modernisation de l'infrastructure. Le volet ferroviaire y est très important avec une augmentation de 40% de l'offre par train.km². Avec la région Nord-Pas-de-Calais, elle est la seule à ne pas chercher à minimiser le déficit dans le cadre des premières conventions. Sous l'impulsion de la Région, des travaux sont engagés sur la section Toulouse – Saint-Sulpice dès les années 1970. Ce volontarisme régional dans les transports permet ainsi de « donner peu à peu une cohérence à un territoire qui fut d'abord une circonscription administrative aux contours bien arbitraires » selon Robert Marconis³. L'attention portée à la question de l'infrastructure est un fil rouge que l'on retrouve à travers la convention de 1991 où des investissements sont consentis pour améliorer les temps de parcours. Alors considérée comme pionnière, la Région rate le train de l'expérimentation Haenel du fait d'une rupture des relations avec la SNCF entre 1995 et 1996. Elle conventionne tardivement, en 1997. Le CPER 2000-2006 présente de forts investissements en matière ferroviaire et marque l'arrivée au pouvoir de Martin Malvy (1998-2012). Il est concomitant avec l'adoption du Plan Régional de Transport (PRT) dans lequel s'affirme un désir de planification volontariste. Le parc de matériel roulant connaît un large renouvellement, de nombreuses gares sont réaménagées et l'offre est doublée entre 1998 et 2006⁴. En 2003, elle se lance dans le

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*

² Troin J.-F., 1995, *op. cit.*

³ Marconis R., 1989, « La S.N.C.F. et le transport régional à l'heure de la décentralisation : l'exemple de la région Midi-Pyrénées », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n°66, pp. 123-133

⁴ Wolff J.P., 2016, *op. cit.*

cadencement sur la ligne à voie unique Auch-Toulouse, une première en France, grâce à l'appui du bureau d'étude SMA. Midi-Pyrénées apparaît paradoxalement comme l'une des plus « pro-SNCF » et des plus méfiantes envers l'opérateur national du fait de l'influence de la CGT¹. Cela se retrouve à travers la priorité donnée au rail dans les projets menés par les vice-présidents communistes chargés des transports, Bernard Marquié et Charles Marziani. L'attention portée à la présence humaine en gare au sein même de la convention est un signe de ce souci du service public qui anime cette politique. Les services ont des effectifs pléthoriques qui placent la Région parmi les « super-directions » à l'échelle nationale.

A l'issue de ce travail, Sylvain Barone estime que « l'hypothèse d'une cumulativité simple de l'action publique est remise en cause »². On constate en effet que les trajectoires régionales sont loin d'être linéaires et que de vraies ruptures sont possibles. La trajectoire de la région Midi-Pyrénées apparaît néanmoins plus stable avec des investissements réguliers en matière d'infrastructures et un souci du service public qui occasionnent de fortes dépenses pour la collectivité régionale. On peut émettre l'hypothèse que ces investissements hors compétence dans l'infrastructure induisent une forme de dépendance au sentier puisqu'elles appellent de nouvelles dépenses concernant de matériel roulant et d'augmentation de l'offre et rendent les coûts de sortie d'une telle politique très élevés. Des formes d'auto-renforcement peuvent alors expliquer la multiplication des investissements dans ce domaine. Les exemples de ces deux régions vérifient également les principes « d'imprévisibilité », « d'inflexibilité » et de « jonctions critiques » relevés par Pierson. Les temporalités y sont bien décisives et les événements importants, comme une alternance politique, ou plus marginaux, comme les tensions avec la SNCF, peuvent avoir des conséquences importantes.

Dans les années 1990 les présidents de Régions issus de départements ruraux, l'Aveyron pour Marc Censi, la Lozère pour Jacques Blanc, ont tendance à réorienter les investissements vers ces territoires³. Jean-Pierre Wolff souligne que ce souci d'équilibre territorial reste un *leitmotiv* de l'action du président Martin Malvy en Midi-Pyrénées⁴. En Languedoc-Roussillon en revanche, l'élection de George Frêche, « l'ogre de Montpellier », entraîne une forte rupture en faveur des villes du littoral. Les 30,5 millions d'euros prévus par son prédécesseur pour la

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 189

³ Zembri P., 1997, *op. cit.*

⁴ Wolff J.P., 2016, *op. cit.*

rénovation de la ligne Béziers-Neussargues sont ainsi réaffectés sur des projets routiers montpelliérains.

La vision de Georges Frêche sur le ferroviaire, c'est que sorti de la ligne littorale, tout le reste, il faut l'abandonner. Même Perpignan – Villefranche... Allez, Alès, mais au-delà... Ça ne serait que lui, il dirait : vous m'arrêtez tout ça, vous mettez des bus et vous transférez au département ces lignes routières. Par contre, on met le paquet pour faire du TER littoral quasiment urbain¹

Ces priorités divergentes constituent une différence majeure en matière de représentations des territoires. Elles structurent une grande partie des actions des deux présidents et expliquent, en partie, que les deux modèles politiques apparaissent autant antinomiques. L'accroissement de ces différences est aussi une conséquence des réformes successives relatives aux collectivités régionales. Laurent Guihéry le notait à travers l'étude des conventions sur la période 2000-2006 et relevait déjà de très fortes inégalités régionales en matière d'investissements dans les transports, avec des dépenses par habitant pouvant varier du simple au double².

2.2.2 Deux actions phares à la fin des années 2000 : le « Plan Rail » et le « Train à 1€ »

Au début des années 2000, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) permet aux Régions d'accéder au statut d'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional. Elles sont alors en mesure de conventionner avec la SNCF et de définir les niveaux de services qu'elles souhaitent financer. Passées les premières années d'adaptation, le renouvellement des CPER, des conventions, et les nouvelles élections qui se succèdent dans la deuxième moitié des années 2000 sont porteurs de projets très ambitieux.

Les régions matrices de l'Occitanie s'engagent ainsi dans deux actions phares autour desquelles elles vont massivement communiquer. Il s'agit du Plan Rail en Midi-Pyrénées, lancé en 2007, qui entre dans le prolongement des investissements en matière d'infrastructures et s'inscrit dans une relation partenariale solide avec la SNCF. En Languedoc-Roussillon, c'est une politique de tarification, le train à un euro, qui peut être vu, au contraire, comme un palliatif à l'absence d'investissement sur le réseau secondaire et qui se fait dans un contexte de grande hostilité avec la SNCF.

¹ Cité par Barone S., 2011, *op. cit.*

² Guihéry L., 2005, « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? *Pouvoirs Locaux*, n°66, pp. 55-60

Le Plan Rail : un renouvellement de l'infrastructure hors compétence

En 2006, dans la continuité du rapport Rivier, Midi-Pyrénées fait réaliser un audit sur l'état du réseau régional. Les conclusions sont particulièrement alarmistes puisqu'une majorité du réseau secondaire est jugée comme étant en fin de vie. La Région décide alors de se lancer dans un large plan de régénération de ce réseau, le Plan Rail, dont le protocole d'accord est signé en juillet 2007. Pour ce faire, elle investit 400 millions d'euros et obtient de l'Etat et de SNCF Réseaux qu'ils complètent le tour de table financier pour atteindre un montant total de 820 millions d'euros.

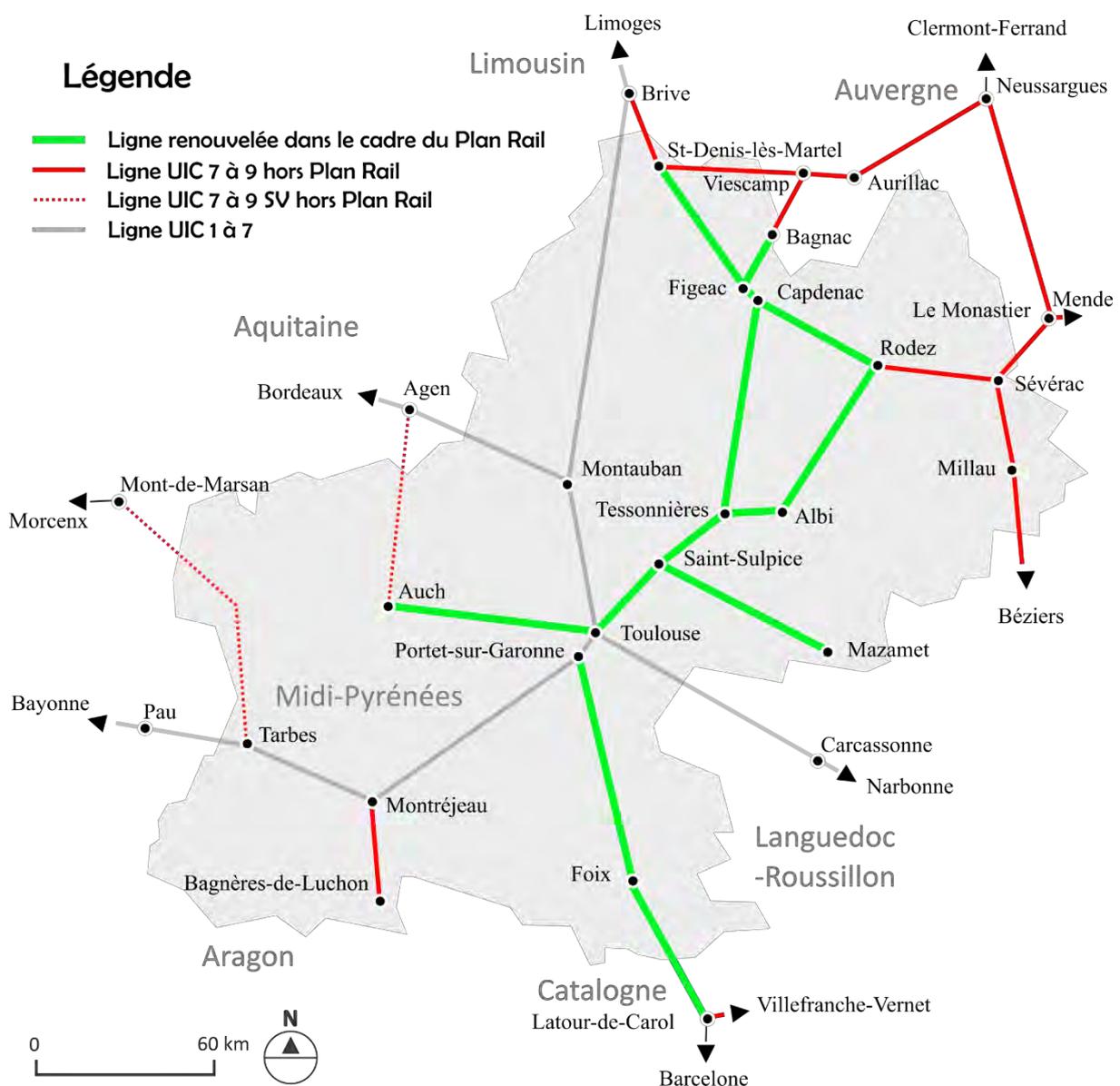


Figure 28 : L'état du réseau en Midi-Pyrénées à la veille de la fusion régionale
Mise en forme : auteur

Il s'agit alors d'une opération dont l'ampleur est inédite en France, les Régions étant jusqu'alors très réticentes à mener à bien des travaux de régénération qui ne rentrent pas directement dans leurs compétences. Le précédent commis par Midi-Pyrénées entraîne alors des réactions hostiles comme en Pays de la Loire. D'autres Régions ont cependant fini par lui emboîter le pas. L'Auvergne et le Limousin se lancent également dans des opérations intitulées Plan Rail quelques années plus tard.

Les travaux s'étalent sur cinq ans, de 2007 à 2012. Les lignes concernées sont exclusivement régionales (les trains « grandes lignes¹ » n'y circulent pas). La plupart de ces lignes appartiennent aux catégories dites « UIC 7 à 9 » sur lesquelles SNCF Réseau n'intervient plus en dehors de financements régionaux (Chapitre V.2).



Cette image apparaît comme une représentation métonymique du territoire régional. On y distingue une grande métropole en arrière-plan sur la gauche de l'image qui se caractérise par son étalement et de ses grands équipements (stade). Le reste du paysage est à dominante rurale et agricole, on distingue un petit bourg rural au second plan ainsi que des bâtiments au premier plan à gauche pouvant symboliser les territoires périurbains (dominante résidentielle). Ce territoire aux paysages diversifiés (montagnes en arrière-plan, collines au second plan et haut-plateau entaillé par une gorge au premier) est parcouru par pas moins de six TER qui assurent une très forte accessibilité de l'ensemble et parviennent à surmonter les obstacles topographiques grâce à de nombreux ouvrages d'art (viaducs, tunnels). Le point de vue est celui des territoires ruraux pour lesquels la métropole régionale constitue un horizon devenu accessible. La chaîne de montagne que l'on aperçoit à l'arrière-plan peut s'apparenter aux Pyrénées et positionne donc l'observateur au nord de la région, là où se concentrent les investissements. A travers cette représentation, on voit que le transport ferroviaire est perçu comme un élément fort de cohésion territoriale, comme un lien qui rend la région accessible aux territoires les plus reculés dans une optique d'équité territoriale.

Figure 29 : Campagne de promotion autour du Plan Rail

Source : Planrail.fr

¹ TGV (Ouigo, Inoui) et Intercités

Certains tronçons sont néanmoins laissés de côté, c'est le cas des lignes en antenne de Montréjeau – Luchon et Rodez – Sévérac qui sont inscrites mais sans financement. Il s'agit là d'un arbitrage politique qui rend l'avenir de ces antennes très incertain. Les lignes « sauvées » sont toutes directement connectées à Toulouse à l'exception de la ligne Brive – Rodez par Figeac, fief politique de Martin Malvy (Figure 28).

Ces choix témoignent de la défense « d'intérêts territorialisés »¹ et d'une vision de la Région qui fait la part belle aux territoires ruraux, au détriment parfois, de l'amélioration de la desserte métropolitaine qui concentre le gros de la demande². On retrouve cette représentation de la région pensée depuis ses périphéries rurales à travers la campagne de communication du Plan Rail (Figure 29).

A côté des opérations de renouvellement (rails, traverses, ouvrages d'art, système de signalisation), des opérations de développement sont également prévues dans le plan. C'est le cas du doublement partiel de la voie entre Toulouse et Saint-Sulpice, de la suppression de passages à niveau, de l'adaptation de gares, du redécoupage du block automatique ou d'aménagements pour la desserte périurbaine. Beaucoup d'observateurs regrettent cependant un manque d'ambition sur la question de l'amélioration des temps de parcours³. Des critiques plus récentes pointent la réalisation des travaux. Certains travaux auraient été bâclés⁴, les temps de parcours n'ont pas été améliorés, le montant payé reste très élevé.

Le Languedoc-Roussillon se classe parmi les Régions assez réticentes vis-à-vis du Plan Rail. Les projets concernant l'infrastructure se cantonnent principalement à des opérations ponctuelles de développement qui se concentrent sur l'axe littoral.

En Languedoc-Roussillon, il n'y avait pas cette vision au niveau de l'infrastructure. [...] Le principe était de dire : « non, on a pas à intervenir sur ces questions-là, de régénération, nous on intervient sur les questions liées à la grande vitesse, pour l'amener dans le territoire, et sur de nouvelles infrastructures. » [...] C'est sûr que là il y avait une divergence entre les deux régions⁵

En Midi-Pyrénées il y a eu effectivement le Plan Rail. Nous, il n'y a pas eu d'équivalent, on va dire qu'il y a eu de la régénération, il y a des choses qui ont été faites, un peu sur tout le territoire, sur vraiment les lignes qui étaient en précarité, qui étaient en danger, mais ce n'était pas aussi systématique et aussi global qu'en Midipy⁶

¹ Barone S., 2011, *op. cit.*

² Wolff J.P., 2016, *op. cit.*

³ *Ibid.* ; Transportail, « Le Plan Rail Midi-Pyrénées », en ligne, consulté le 2 septembre 2018, <http://transportrail.canalblog.com/pages/le-plan-rail-midi-pyrenees/28701044.html>

⁴ Certains interlocuteurs nous confient que la plateforme est en de nombreux points en mauvais état.

⁵ Entretien réalisé avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

⁶ Entretien réalisé avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

Comme le souligne le second acteur, le Languedoc-Roussillon a bien participé à des opérations de régénération. Cela a été le cas sur la ligne Perpignan – Villefranche dans le cadre de l'arrivée de la LGV à Perpignan. Des crédits ont également été bloqués pour la ligne Limoux – Carcassonne mais les travaux n'ont été achevés qu'après la fusion régionale. C'est surtout dans des opérations de modernisation et de développement que la région a mené plusieurs projets. Parmi eux, on peut citer la diamétralisation de l'offre entre Lunel et Sète, qui a permis de créer des terminus partiels autorisant le retournement des trains à Lunel et Sète, la création du viaduc de Courbessac à Nîmes, ce dernier permettant des liaisons entre Montpellier et Alès sans rebroussement¹.

Un pôle d'échange a également été mis en place à Baillargues, à l'entrée de Montpellier, pour permettre le rabattement des voitures et des autocars. Ce dernier projet est remarquable dans la mesure où c'est la première fois qu'une Région intervient sur une infrastructure de transport ferroviaire en assurant la maîtrise d'ouvrage. On peut y voir une volonté régionale de se passer au maximum de l'opérateur national en développant sa propre expertise. Cette manière de faire se retrouve également dans la politique du train à un euro et dans le mode de conventionnement avec l'opérateur. Si cette liste n'est pas exhaustive², on constate que ces investissements en matière d'infrastructures se concentrent sur l'artère littorale. En dehors de cet axe, on trouve, comme en Midi-Pyrénées, des lignes qui apparaissent condamnées, c'est le cas d'Alès-Bessèges, fermée en 2013, de Limoux-Quillan ou du Train Jaune³. Du fait de ce décalage, l'état des deux réseaux régionaux est très inégal à la veille de la fusion (Figures 28 et 30). Ces différences dans l'importance accordée à l'infrastructure se retrouve dans la dénomination des services des deux Régions : la Directions des Infrastructures et des Transports (DIT) en Midi-Pyrénées et la Direction des Transports et Communications (DTC) en Languedoc-Roussillon.

¹ Fait pour un train de repartir dans le sens inverse de son arrivée dans une gare en cul-de-sac (wikipedia.org)

² On pourrait également citer la création d'ateliers d'entretien, à Toulouse-Raynal pour Midi-Pyrénées et Nîmes en Languedoc-Roussillon. En Midi-Pyrénées également des travaux ponctuels ont permis la création de terminus partiels comme cela a été le cas à Boussens.

³ Des investissements sont toutefois prévus sur ces différentes lignes dans le cadre du CPER 2015-2020 mais ces derniers ne semblent pas à la hauteur des travaux à réaliser pour pérenniser ces infrastructures sur le moyen terme (voir Chapitre III.2.4.5.)

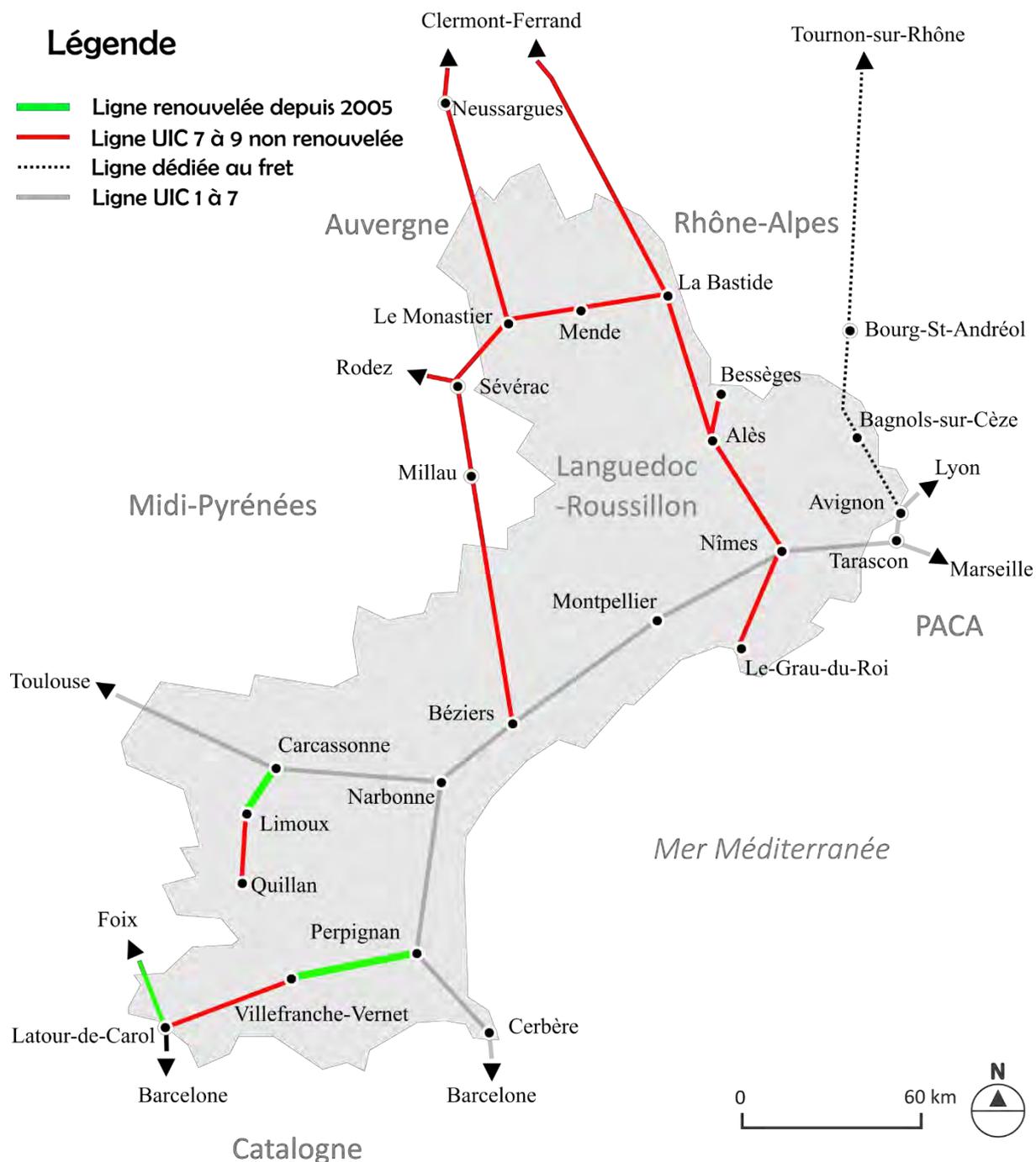


Figure 30 : L'état du réseau du Languedoc-Roussillon à la veille de la fusion régionale
 Mise en forme : auteur

Les chiffres de l'ARAFER (Tableau 10) viennent confirmer ce décalage puisque l'âge moyen du réseau de Midi-Pyrénées est de 28 ans, soit un des plus jeunes de France alors que le Languedoc-Roussillon possède le record de vieillesse avec un réseau dont l'âge moyen atteint les 40 ans. Si la région Languedoc-Roussillon n'a pas fait du renouvellement de l'infrastructure une priorité régionale, elle a en revanche concentré ses efforts sur une politique de tarification particulièrement incitative.

2.2.3 « Le gros bug du 1€ » et l'axe littoral, au cœur des préoccupations régionales

Inspiré des expériences similaires effectuées sur les autocars départementaux, notamment ceux des Pyrénées-Orientales, l'exécutif régional voit dans la tarification unique un moyen de relancer la fréquentation sur les lignes secondaires et ainsi de les revaloriser. Il s'agit d'une mesure dont le coût annuel est estimé à 3 à 4 millions d'euros sur la durée d'une convention selon un de nos interlocuteurs, cela reste une somme très modeste à côté d'investissements en matière d'infrastructures. Comme nous le confie un agent des services de l'époque, cette politique a occupé un rôle de premier plan dans le travail des services. L'ancienne dynamique de valorisation du réseau secondaire autour de la création de produits touristiques avec des tarifications avantageuses sur des lignes comme Nîmes – Le-Grau-du-Roi ou le Train Jaune est ainsi totalement interrompue. Les produits actuels sont maintenus mais la formule n'est pas reproduite pour les lignes lozériennes.

Ça a tout bloqué, tous les autres sujets ont été bloqués, ça a été un élément assez perturbateur au niveau des services techniques. [...] Grosso modo, c'était le seul sujet, les autres sujets ont été relégués au second rang, ce qui comptait c'était de faire du TER à un euro. Du coup il y a eu un impact sur toutes les politiques publiques liées au transport parce que ça a été un enjeu central de la convention à l'époque en LR, c'était devenu l'élément incontournable et in fine, très compliqué à mettre en œuvre¹

Ce projet a été d'autant plus difficile à poursuivre que la SNCF y était fermement opposée.

C'était une erreur. Une erreur parce qu'autant ça peut marcher avec un système de bus où il n'y a personne dedans, ça a fait venir une clientèle nouvelle c'est sûr, mais après l'appliquer bêtement au ferroviaire, non c'est quelque chose de différent²

Les services de la Région ont donc dû mener à bien presque entièrement seuls la mise en place de cette politique qui a impliqué l'utilisation d'une plateforme d'achat de billets en ligne et a finalement pris la forme d'un contingentement sur certains trains. On est donc loin de l'ambition initiale mais les services régionaux ont montré qu'ils étaient capables de mener à bien des projets malgré l'opposition de la SNCF. Un an après, la fréquentation de nombreuses lignes a augmenté, dans des proportions inégales³. Les usagers réguliers n'en sont d'ailleurs pas toujours satisfaits. Certains soulignent qu'une telle mesure a beaucoup encouragé la fraude et que la Région n'a pas mis en œuvre les moyens pour lutter contre.

¹ Entretien réalisé avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

² Entretien réalisé avec l'ancien directeur régional de SNCF-Mobilité en Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ 30% entre Béziers et Ceilhes, 60% entre Nîmes et Labastide et jusqu'à 170% entre Perpignan et Villefranche ou entre Nîmes et Le-Grau-du-Roi (Laregion.fr)

En Midi-Pyrénées, la tarification Tickémouv¹ cherche également à renforcer les trains les moins fréquentés en proposant des tarifs très avantageux sur les trains circulant dans les heures creuses. La tarification sociale est également une caractéristique forte, son coût est estimé à 10 millions d'euros sur la durée de la convention. Ces différentes politiques apparaissent très difficiles à concilier au moment de la fusion.

Il y avait quand même deux situations assez différentes et aussi au niveau des tarifications, car ici on avait une tarification sociale très avancée avec une gratuité totale, qui n'était pas soumise à des conditions [...] Alors que sur LR, bon il y avait la pratique des trains à un euro, personnellement je trouve que c'est moins intéressant parce que c'est certaines lignes à un certain moment et puis je pense qu'on a besoin de bien cibler les offres sociales sur les transports, parce qu'on a besoin de continuer à investir sur le réseau, donc il faut combiner les deux¹

Lors des débats, le train à 1€ est souvent tourné en dérision par les adversaires de la majorité régionale sortante. Ces deux politiques sont assez emblématiques du jeu de distinction et d'imitation qui existe au travers des politiques régionales des transports. Ces deux politiques font figure de véritable produit, autour duquel les Régions ont beaucoup communiqué en vue des élections de 2010. Dans le discours des services, elles jouent le rôle d'un véritable mythe qui donne une identité particulière aux politiques régionales. Néanmoins les Régions cherchent également à se positionner vis-à-vis des politiques menées chez leurs voisines, les investissements consentis par Midi-Pyrénées dans l'infrastructure ont conduit d'autres Régions à l'imiter même si cela est resté modéré en Languedoc-Roussillon avec des financements bloqués pour la ligne Carcassonne – Quillan mais des travaux qui n'ont démarré que très tard. Sur le même principe, Midi-Pyrénées a « répondu » au succès médiatique du train à 1€ par une tarification visant à remplir les trains dans les heures creuses.

Au-delà du contenu de ces politiques, la méthode employée pour y parvenir est symptomatique de deux approches bien distinctes qui sont le reflet des relations entretenues entre la SNCF et l'autorité organisatrice régionale.

La forte habitude de relations en Midi-Pyrénées est une chose complètement inconcevable en Languedoc-Roussillon où ils ne connaissaient tout juste pas leurs homologues du conseil régional. Il était hors de question que les uns parlent aux autres²

On était plus dans une approche, on va dire, très directive, et aussi, par rapport aux défauts de qualité de SNCF, on était souvent dans une approche parfois frontale. [...] Je dirais que pour faire simple, Languedoc-Roussillon avait un mode de fonctionnement plus directif, un peu autoritaire parfois. Voilà, c'était aussi la ligne de George Frêche avec un exécutif fort qui sait où il veut aller et qui contraint pour y aller. Une culture du conflit. Midi-Pyrénées,

¹ Entretien avec Dominique Satgé, élue (non inscrit) au Conseil Régional d'Occitanie (juillet 2018)

² Entretien réalisé avec un cadre de la direction régionale de SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

moi ce que j'en comprends c'était plus une culture consensuelle, plus de compromis, voilà c'était plus souple dans les relations, même s'il y a eu des tensions avec la SNCF¹

C'était toujours un rapport de force qui faisait qu'à un moment donné on ne se bat que pour préserver son pré carré et on ne se pose plus la question de comment on travaille pour le territoire²

Ainsi le Plan Rail témoigne de la capacité de la région Midi-Pyrénées à travailler avec la SNCF quitte à devoir dépenser des montants colossaux pour sauver une infrastructure qui ne relève pas de sa compétence. Au contraire, le train à 1€ montre la détermination de la région Languedoc-Roussillon à mener à bien sa politique malgré la désapprobation de la SNCF.

La logique du Languedoc c'était vraiment de tout faire hors SNCF. Je pense que les deux régions seraient séparées, depuis longtemps la région Languedoc-Roussillon : serait passée à la concurrence. Ce qui n'est pas le cas de Midipy. Le Languedoc elle était vraiment anti-SNCF, très dur³

Ces approches, plutôt consensuelles à Toulouse et conflictuelles à Montpellier se retrouvent aussi dans les négociations des dernières conventions entre les Régions et la SNCF.

2.2.4 Deux approches des conventions avec l'opérateur national

Les conventions entre les Régions, autorités organisatrices des transports ferroviaires, et l'opérateur national, la SNCF, prestataire de service, sont des documents clés pour mieux comprendre le fonctionnement de chaque région et la complexité des relations avec l'opérateur. Les négociations peuvent être très longues et le document final témoigne de la plus ou moins grande liberté d'action dont dispose chaque région. Nous nous arrêtons ici sur la dernière convention négociée avant la fusion régionale. Elle témoigne de grandes différences entre les approches de chacune des régions.

Des équations économiques très différentes

Une convention, c'est avant tout une négociation financière qui doit permettre l'adéquation entre une offre de service et un montant financier. Les transports régionaux étant structurellement déficitaires, il s'agit bien d'une politique de subvention publique de dessertes régionales. La part des concours publics atteint ainsi 80% en Midi-Pyrénées (Tableau 10). Ce qu'on appelle le coût de production d'une offre dépend de très nombreux paramètres. Les caractéristiques de l'infrastructure, celles du matériel roulant, la densité de l'offre, les

¹ Entretien réalisé avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

² Entretien réalisé avec l'ancien directeur régional de SNCF-Mobilité en Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ Entretien réalisé avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

tarifications et la mobilisation de personnel, sont autant de paramètres déterminants. En réalité, c'est souvent le premier train qui coûte cher, sur une même ligne les autorités organisatrices ont tout intérêt à multiplier les dessertes afin de limiter l'immobilisation du matériel et du personnel. Néanmoins les caractéristiques de l'infrastructure peuvent limiter la rotation du matériel et du personnel. Une ligne en antenne ou non, le système de signalisation ou les possibilités de croisement sont autant de caractéristiques qui permettent ou non de limiter le coût de production.

Un second paramètre est lié aux tarifications en vigueur. La plupart des régions ont multiplié les formes d'abonnement qui permettent à l'utilisateur une forte réduction des coûts en cas d'usage régulier. A cela peuvent s'ajouter les tarifications sociales, comme la gratuité pour les demandeurs d'emploi en Midi-Pyrénées ou d'autres formes comme le train à 1€ ou le Tickémouv'. Un des paradoxes qui en résulte est que, dans la plupart des régions, plus on a de voyageurs réguliers, plus ils vont être abonnés et moins ils vont rapporter de recettes. Ainsi, la clientèle occasionnelle, aux motifs variés et circulant sans abonnement, apporte beaucoup plus de recettes¹. En Languedoc-Roussillon, les chiffres de l'ARAFER montrent que les non-abonnés représentent 82% des recettes commerciales alors qu'ils ne constituent que 61% des usagers (Tableau 10).

Sur ces différents points, les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon apparaissent une fois de plus très éloignées. Cela est d'abord lié aux flux et à la clientèle qui fréquente chaque réseau. Alors qu'en Languedoc-Roussillon le taux de clients occasionnels est estimé à 60% et celui d'abonné à 40%, ces rapports sont inversés en Midi-Pyrénées². Quand on y ajoute le prix réellement payé par les voyageurs, après les compensations tarifaires de la Région, les 60% de voyageurs fréquents en Midi-Pyrénées n'apportent qu'environ 30% des recettes. En Languedoc-Roussillon on estime ainsi que les 60% de voyageurs occasionnels apportent 80% des recettes. Ces taux sont néanmoins surtout valables en haute-saison, hors vacances scolaires, ce qui explique les écarts avec les chiffres de l'ARAFER (Tableau 10).

Aux caractéristiques de la fréquentation et de la tarification s'ajoute celle de la morphologie du réseau. Le tout fait apparaître un fort différentiel entre des coûts de production jugés très élevés en Midi-Pyrénées et plutôt faibles en Languedoc-Roussillon.

Objectivement, la morphologie des flux et de la ligne font que c'est beaucoup plus coûteux à produire. Midi-Pyrénées est une région coûteuse pour assurer un trafic alors qu'en Languedoc-Roussillon c'est très facile [...] C'est une artère littorale où les gens ils viennent

¹ Un abonnement peut permettre une réduction des coûts de l'ordre de 75%

² Entretien réalisé avec un cadre de la direction régionale de SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

tout seul et vous amènent des recettes. Je ne sais pas si on peut dire qu'on peut rêver mieux, parce qu'à la limite ils n'ont rien à faire. [...] En Midi-Pyrénées, on a un exemple où on boit le bouillon, c'est 10 millions par an de pertes.¹

Ces chiffres sont néanmoins contestés par les services de la région. Du fait de la réforme de la SNCF des années 2010, les coûts de production de la SNCF ne cessent de croître chaque année à offre constante. Ce constat motive en grande partie la volonté de la région Languedoc-Roussillon de passer à une forme de forfaitisation, ce que refuse Midi-Pyrénées qui reste dans une logique de négociation avec la SNCF.

Ils ne nous ont pas fait la démonstration de cette perte. On a fait réaliser un audit qui montrait l'inverse, qu'ils ne perdaient pas, qu'ils ne gagnaient pas certes, mais qu'ils ne perdaient pas dans les niveaux qu'ils avançaient eux. Tout dépend de ce qu'on compte dans les pertes. Il y a un sujet important qui est celui des retraites. Lors des signatures des précédents contrats il y a un sujet retraite qui s'est traduit par un contentieux et qui a peut-être probablement entraîné des pertes pour la SNCF mais des pertes qu'elle pouvait anticiper en fait. Il y a eu un petit jeu malsain entre les régions et la SNCF à ce moment-là. [...] Donc oui, la SNCF se considérerait déficitaire en Midi-Pyrénées et faisait du bénéfice, effectivement, en Languedoc-Roussillon pour les raisons que j'ai évoquées. A partir du moment où ils ont forfaitisé ils ont eu une souplesse sur les charges qui leur ont permis de faire du bénéfice.²

Ces écarts dans les coûts de production se devinent à travers la lecture des chiffres de l'ARAFER (Tableau 10). On y constate que le nombre de circulations est nettement supérieur en Midi-Pyrénées (88 000 contre 49 000) alors que le nombre de sièges.km offerts sont identiques (1,7). Dans le même temps la part des concours publics est moindre en Languedoc-Roussillon (74%) et logiquement, les dépenses par passagers.km le sont aussi. Midi-Pyrénées apparaît bien comme une Région où le coût de production est plus élevé. Cela s'explique surtout par la mobilisation du matériel roulant. Alors qu'en Languedoc-Roussillon on peut faire circuler des trains à forte capacité sur l'itinéraire littoral où la demande est forte de bout en bout, en région Midi-Pyrénées, le matériel roulant est rapidement surdimensionné à mesure qu'il s'éloigne de la métropole toulousaine et sous-dimensionné à mesure qu'il s'en rapproche.

Les conséquences sur la production ferroviaire sont très différentes. Parce que nous [en Midi-Pyrénées], quand on met la capacité en place, notre sujet c'est, si la ligne fait 100km, dans les trains qui arrivent à Toulouse entre 7h15 et 9h, il vous faut mettre 500 places. Et ces 500 places assises vous les faites venir de Foix, de Pamiers, d'Ax ou de Latour et vous les y avez amenées. Donc il faut faire 320 km pour des gens qui sont debout, allez entre Venerque, Pins-Justaret et Saint-Agne, 15 minutes, 10km. C'est un choix politique en fonction du coût que ça représente. Mettre le matériel, d'abord il faut l'avoir, ça suppose que le parc a été dimensionné pour ça et qu'il soit disponible à ces créneaux horaires là et sur toute l'étoile, parce que ça se reproduit et ça se duplique un peu partout. Sachant qu'en Languedoc c'est un peu différent, l'exemple que je cite souvent, c'est le train le plus chargé un vendredi, mais c'est un train qui fait 1000 voyageurs sur le littoral, un Cerbère-Avignon, et ils mettent des rames AGC, quadricaisse, donc 440 places où tout le monde est assis, et il y a 1000 voyageurs à bord de ce train, mais pas en même temps. Ce qui fait que, c'est tout bête, mais le côté

¹ *Ibid.*

² Entretien réalisé avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

recette est beaucoup plus rémunérateur et le côté production est beaucoup plus facile et beaucoup moins coûteux, donc on a une rentabilité, entre guillemets, beaucoup plus facile. Nous c'est l'inverse¹

Cependant le taux d'occupation est meilleur en Midi-Pyrénées, ce qui peut apparaître paradoxal. Il traduit sans doute une suroccupation chronique à l'approche de la métropole toulousaine. Il induit également une adaptation fine du matériel roulant sur les lignes desservant des territoires moins peuplés, avec de faibles capacités d'emport.

Aussi, du fait de ces caractéristiques, les négociateurs n'abordent pas de la même façon les discussions lors du renouvellement de la convention. La logique de forfaitisation évoquée par le directeur du service transport de la région Midi-Pyrénées a été un bouleversement très important du côté languedocien.

Négociation et forfaitisation

La dernière convention signée par la région Languedoc-Roussillon avant la fusion marque une rupture dans les relations avec la SNCF. On peut y voir à la fois une conséquence de l'incapacité de l'autorité organisatrice à communiquer avec l'opérateur national mais aussi une manière de régler la question de l'inflation des coûts de production de la SNCF liés à la question des retraites.

En 2012, la Région a changé de modèle économique dans la convention TER et on est passé d'une convention traditionnelle à une convention tout au forfait. Ça veut dire qu'on donne une enveloppe à SNCF et SNCF doit faire un service avec cet argent sans que la Région y revienne en matière d'ajustement. C'était un peu révolutionnaire à l'époque, ça s'est fait de manière concomitante avec le 1€. En tout cas 2012 a été une charnière dans la précédente convention dans le sens où le modèle conventionnel a été profondément modifié.²

La forfaitisation c'est de dire, j'ai une enveloppe, vous en faites pour tant et débrouillez-vous. Quelque part c'est un bon à tirer : « je vous en donne tant et regardez ce que vous pouvez faire avec ça.³

Si ce nouveau modèle conventionnel permet de contenir les coûts liés au fonctionnement des transports ferroviaires, il réduit également les exigences de la Région en termes d'offre et de qualité de service. En Midi-Pyrénées, les négociations se font de manière beaucoup plus étroite.

D'un côté c'était « voilà un montant financier et on se revoit dans sept ans on ne veut plus entendre parler de vous » et puis l'approche Midi-Pyrénées qui était « on se voit quasiment

¹ Entretien réalisé avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

² Entretien réalisé avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ Entretien réalisé avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

toutes les semaines et expliquez-nous ceci, et donnez-nous cela, et l'âge du conducteur et le machin » où là, de notre point de vue, c'était un peu l'excès inverse¹

On retrouve dans ces propos la sensibilité des acteurs de la région Midi-Pyrénées à la notion de service public. Cette notion recouvre bien souvent les enjeux liés à la présence humaine dans les trains et les gares, et, *in fine*, l'enjeu du maintien des emplois dans la région. Ces enjeux sont donc plutôt mal partagés entre les deux anciennes régions. Si Midi-Pyrénées établit un cadre très contraignant, le modèle de convention en Languedoc-Roussillon laisse beaucoup de latitude à la SNCF

Sur les sujets de la présence en gare et de l'accompagnement à bord des trains, on avait quelque chose de très rigide et de très contraignant côté Midi-Pyrénées et de l'autre côté on avait quelque chose de peut-être un peu trop ouvert en Languedoc-Roussillon avec des avantages et des inconvénients des deux côtés. L'avantage côté Midi-Pyrénées c'est une garantie de service public et de maintien d'un service un peu traditionnel. De l'autre côté c'était un avantage financier avec des coûts qui ont été complètement encadrés. Mais avec cette forfaitisation, ils ont ouvert les vannes à la SNCF pour organiser leur outil de production comme bon leur semble. Donc il y avait beaucoup de casse en termes de service public. On avait un peu les deux extrêmes et on a essayé de faire une synthèse.²

La forfaitisation à laquelle s'ajoute la prépondérance de l'axe littoral dans les représentations des acteurs locaux, ont entraîné une réduction de l'offre sur les lignes embranchées qui desservent l'arrière-pays.

Ils s'étaient dit, à l'époque, « il faut rester sur 300 millions d'euros sur trois ans pour la convention, du coup on va supprimer des services d'année en année puisqu'il y a une augmentation régulière d'SNCF au niveau des tarifs ». Du coup, chaque année, c'était « qu'est-ce qu'on supprime ? ».³

Sur les lignes affluentes, si on prend l'Aubrac, les Cévennes, on a vu une réduction drastique de l'offre. Si on prend le « H Lozérien » c'est encore pire. Les trains ne sont pas vraiment positionnés en fonction des besoins des usagers mais plus en fonction des capacités de production de l'entreprise à moindre coût.⁴

Sur tout ce qui est Lozère, « les autres axes » comme ils disent, c'est à l'os. Il y a une seule ligne de roulement à chaque fois donc après c'est « on ferme, autocar » ou, « on développe », et comme l'enveloppe financière était la même c'était statu quo depuis le fameux deal financier⁵

Cette dégradation de l'offre sur les lignes « secondaires » apparaît d'autant plus importante que les projets se sont multipliés pour renforcer ceux existants sur l'axe littoral (diamétralisations entre Lunel et Sète, Contournement Nîmes-Montpellier, PEM de Baillargues ...).

¹ Entretien réalisé avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

² Entretien réalisé avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

³ Entretien réalisé avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

⁴ Entretien réalisé avec un responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

⁵ Entretien réalisé avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

Comme les données exploitées nous le laissent pressentir, malgré des caractéristiques proches en ce qui concerne la mise en place des infrastructures dans les deux régions, les politiques régionales menées en matière de transports ont emprunté des trajectoires bien différentes. Les points de divergences entre les politiques régionales de transport menées en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon apparaissent ainsi multiples :

- Elles doivent composer avec des réseaux aux morphologies très différentes, radiales en Midi-Pyrénées et linéaires en Languedoc-Roussillon ...
- ... des flux qui, en lien avec la forme des réseaux, ont peu en commun et induisent des coûts de production plus élevés en Midi-Pyrénées
- Des investissements dans le réseau très importants en Midi-Pyrénées et plus marginaux en Languedoc-Roussillon
- Une répartition des investissements et de l'offre à la recherche d'une forme d'équilibre régional en Midi-Pyrénées et qui tend à privilégier la desserte rurale alors que l'axe littoral est nettement privilégié en Languedoc-Roussillon au détriment des lignes desservant l'arrière-pays.
- Une bonne capacité à négocier et communiquer avec la SNCF en Midi-Pyrénées et une attitude plus directive et conflictuelle en Languedoc-Roussillon qui se traduit par une volonté de mener à bien des projets en assurant la maîtrise d'ouvrage : Baillargues, TER à 1€.

Un élu de la CCI Occitanie résume bien la difficulté posée par la fusion de ces cultures administratives et techniques divergentes :

Il a bien fallu faire l'amalgame des deux et ils sont partis de loin, je peux vous le dire, de manière à donner une logique et une harmonie à deux modèles antinomiques. [...] Quand je dis que c'étaient deux modèles antinomiques, c'étaient deux modèles antinomiques sur tout. Sur l'investissement, sur les attentes, sur la conception de l'infrastructure, sur tout¹

Même si nous nous sommes efforcé de croiser les points de vue entre des interlocuteurs ayant des attaches dans chacune des deux régions, ces témoignages ne sont pas exempts de déformations et exagérations liées à leurs ancrages régionaux respectifs. Aussi, nous avons également mobilisé des données susceptibles de faire l'objet d'un traitement quantitatif afin de les confronter avec les données qualitatives recueillies. Le domaine des transports régionaux, malgré quelques progrès récents dont le rapport de l'ARAFER est un bon exemple, reste un

¹ Entretien réalisé avec un élu de la CCI Occitanie (mars 2018)

univers où les données sont souvent confidentielles et où la SNCF pratique, au nom de l'intérêt industriel, une importante rétention d'informations. Notre approche quantitative se limitera ainsi à une analyse de l'évolution des offres entre 1982 et 2017 et aux bilans financiers des Régions depuis une dizaine d'années.

2.3. Evolution comparée des offres ferroviaires depuis la décentralisation

L'évolution de l'offre ferroviaire au sein de chaque périmètre régional est un moyen privilégié d'appréhender des recompositions territoriales en lien avec la régionalisation des transports. Si depuis 1982 les Régions sont en mesure de subventionner de nouvelles dessertes, l'évolution de ces offres est aussi dépendante des décisions prises au niveau des grandes lignes qui échappent à leur pouvoir de décision.

Dans son habilitation à diriger la recherche, Jean Varlet¹ a consacré un premier chapitre à « la mise au point d'un instrument de mesure de l'accessibilité ferroviaire ». C'est cet instrument que nous nous proposons de reprendre et d'adapter afin de mieux saisir les relations ferroviaires qui unissent les réseaux de villes et leurs évolutions au niveau régional.

2.3.1 Présentation de l'indice d'accessibilité

C'est avec le groupe REMEDIER, créé à la suite d'un appel d'offre de la DATAR, qu'est mis en place un outil permettant de montrer en quoi le TGV constitue ou non un instrument d'homogénéisation à l'échelle du territoire national. Les chercheurs font l'hypothèse que l'extension du réseau TGV renforce la hiérarchie urbaine et notamment la domination parisienne. Pour ce faire, le groupe de chercheurs se base sur deux années de référence, avant l'arrivée de la grande vitesse (1979) et après la finalisation des lignes Sud-Est (jusqu'à Marseille) et Atlantique (jusqu'à Tours). Un indice monétarisé et un indice qualitatif sont mis en place. Nous faisons le choix de nous intéresser au seul indice qualitatif. En effet, la complexité des systèmes de tarification à l'échelle régionale et au sein de la politique commerciale de la SNCF rend l'approche monétaire très difficile à appréhender dans le cadre de ce travail de thèse.

Cet indice qualitatif est basé sur la vitesse moyenne (V_m), produit de la distance à vol d'oiseau et du temps de parcours moyen, sur la fréquence (f), corrigée par le nombre de correspondances. Cette fréquence se calcule lors d'un jour ouvrable de base (mardi ou jeudi) et

¹ Varlet J., 1997, *op. cit.*

tient compte du nombre de correspondances, lesquelles sont pondérées¹. Le produit de la vitesse moyenne (V_m) et de la fréquence (f) permet alors de reconstituer l'accessibilité d'une ville par rapport à une autre. On peut reproduire cette opération et additionner les résultats à partir de plusieurs relations afin de construire un indice d'accessibilité à l'échelle d'un réseau de villes. Cet indice permet également d'en construire un second, relatif, en divisant un des résultats par la ville qui obtient le meilleur. La construction de cet outil a permis à l'équipe de recherche de mettre en évidence la contraction de l'espace-temps et la production de territoires discontinus comme deux des conséquences principales de la mise en service de nouvelles lignes à grande vitesse. Le TGV pouvait alors apparaître comme un outil d'enclavement relatif pour les villes n'en bénéficiant pas.

A la fin du premier chapitre de cette HDR, Jean Varlet précise que « chaque Etat ou Région peut se prêter à l'application d'une telle méthode. [...] Des comparaisons interrégionales ne manqueraient pas d'intérêt »². Nous nous proposons de mettre en pratique ces propos.

2.3.2 Adaptation de l'indice d'accessibilité à l'échelle régionale

L'application de cet outil dans le cadre de nos travaux de thèse nous semble pertinent dans le sens où il peut fournir une approche quantitative des conséquences du processus de régionalisation des transports ferroviaires. Il permet aussi d'avoir une image instantanée des différences d'accessibilité entre deux organisations régionales. Il s'agit là d'une accessibilité théorique basée sur les indicateurs horaires et non sur les trajets effectivement réalisés.

Afin de mener à bien ce travail, nous avons commencé par réunir un maximum d'indicateurs horaires relatifs aux régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. A ce stade de notre moisson, la balance penche nettement en faveur de Midi-Pyrénées du fait de notre ancrage relationnel toulousain. Nous disposons ainsi d'indicateurs nationaux datant de 1930, 1937, 1965 et 1983, et régionaux, pour la partie Midi-Pyrénées, de 1982, 1989, 1995, 2001, 2006, 2012 et 2016. Le tout peut être complété par les données de 2017 à partir du site de la SNCF où il est possible de télécharger les fiches horaires pour chaque région. A cette date, les conséquences de la fusion régionale sur l'offre sont encore nulles. La date de 1982, au moment de la LOTI, nous est apparue la plus pertinente pour mesurer l'impact de la régionalisation des

¹ 1 : pas de correspondance ; 0,75 : une correspondance ; 0,5 : deux correspondances ...

² *Ibid*, p. 109

transports sur l'évolution de l'offre. Pour le Languedoc-Roussillon, n'ayant pas trouvé l'indicateur de cette année nous avons mobilisé l'indicateur national de 1983. Cet indicateur n'est toutefois pas exhaustif et ne présente les horaires que pour les principales villes et nœuds ferroviaires. Il rendait ainsi impossible la prise en compte de la totalité des lignes ferroviaires. Afin de disposer de données de départ comparables pour chaque Région nous avons donc retenu les préfectures départementales comme origines et destinations de notre indicateur.

La question s'est posée de savoir s'il fallait tenir compte de l'offre d'autocar régional. Dans un premier temps nous avons préféré l'écarter. Elle engendre des débats quant à un éventuel coefficient tenant compte de son caractère moins attractif et rend la question des correspondances particulièrement complexe.

Une seconde interrogation portait sur la prise en compte de la seule offre ferroviaire régionale (les TER) ou de l'offre globale enrichie des TGV et des trains Intercités. Il nous est apparu plus pertinent de prendre en compte l'offre globale. Cependant, le différentiel de tarification peut rendre l'offre TGV moins attractive, surtout quand il s'agit de trajets quotidiens. La mise en place d'un coefficient pour tenir compte de cet écart est envisageable mais nous ne l'avons pas retenue. Ce choix est discutable.

Enfin, la question des correspondances nous semble se poser différemment à l'échelle régionale. Si, comme dans les travaux de l'équipe REMEDIER, la multiplication des correspondances peut s'envisager à l'échelle nationale, elle nous semble plus rapidement dissuasive à l'échelle régionale. De nos jours et à l'échelle des régions, même élargies, prendre en compte plus de deux correspondances nous semble rarement pertinent. Des offres alternatives existent désormais pour les trajets sur des distances moyennes. Elles remettent en cause une part non négligeable de l'attractivité d'un trajet en train, surtout quand celui-ci propose plus de deux correspondances pour faire moins de 500km.

La démarche consistant à relever les horaires pour chaque relation s'avère particulièrement fastidieuse, surtout quand il s'agit de prendre en compte les correspondances. Les huit préfectures de Midi-Pyrénées et les cinq préfectures de Languedoc-Roussillon nous ont donc conduit à prendre en compte 89 relations dont certaines comprennent jusqu'à 34 trains (Montpellier – Nîmes).

Les trente-cinq années d'observation correspondant bien à ce que l'on peut appeler la régionalisation des transports ferroviaires, nous nous attendons donc à voir les indices d'accessibilité s'améliorer.

2.3.3 Evolution de l'offre en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon

Les données présentées ci-dessous (Tableau 11, Tableau 12) ne doivent pas faire l'objet d'une comparaison en valeur absolue. En effet, l'indicateur final est le résultat de l'addition des indicateurs pour chaque relation. Aussi, le nombre de villes prises en compte en Midi-Pyrénées n'étant pas le même qu'en Languedoc-Roussillon, ces valeurs absolues ne sont pas pertinentes. En revanche, c'est bien la progression de ces indices qu'il est intéressant de comparer ainsi que les positions relatives de chaque ville au sein du réseau régional.

Villes de Midi-Pyrénées	Indice 1982	Indice 2017	Progression ¹
Toulouse	80,2	115,5	1,44
Montauban	62,5	80,3	1,28
Foix	22,9	52,9	2,31
Albi	22,2	48,4	2,18
Cahors	36,7	39,4	1,07
Tarbes	17,6	35	1,99
Rodez	10,3	32,9	3,19
Auch	15,2	22,5	1,48
Total	267,6	426,9	1,60

Tableau 11 : Evolution de l'indice d'accessibilité ferroviaire des préfectures de Midi-Pyrénées (1982-2017)

Sources : d'après Chaix 1982, fiches horaires Occitanie 2017 et voyagesncf.fr ; Mise en forme : auteur

Villes de Languedoc-Roussillon	Indice 1983	Indice 2017	Progression
Montpellier	81,9	137,4	1,68
Nîmes	79,2	130,5	1,65
Perpignan	32,8	62,0	1,89
Carcassonne	36,7	49,0	1,34
Mende	4,0	2,4	0,60
Total	234,6	381,3	1,63

Tableau 12 : Evolution de l'indice d'accessibilité ferroviaire des préfectures du Languedoc-Roussillon (1983-2017)

Sources : d'après Chaix 1983, fiches horaires Occitanie 2017 et voyagesncf.fr ; Mise en forme : auteur

¹ Coefficient multiplicateur

Plusieurs constats peuvent être partagés entre les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon :

- **L'accessibilité régionale s'est nettement améliorée.** Le coefficient multiplicateur est de 1,6 pour les deux régions. Toutes les villes sont concernées à des degrés différents à l'exception de Mende. Cette proximité des résultats est remarquable. Elle montre que la régionalisation des transports a eu des conséquences très proches dans ces deux régions. Les efforts consentis sont du même ordre de grandeur.
- **L'amélioration de l'accessibilité s'est faite par la fréquence et non par la vitesse.** La comparaison des coefficients multiplicateurs entre les deux années références, pour la vitesse moyenne d'un côté, et la fréquence de l'autre, montre que c'est avant tout par une augmentation de l'offre en quantité que s'est faite cette amélioration de l'accessibilité. Les vitesses moyennes ont en effet très peu augmenté avec un coefficient multiplicateur de seulement 1,08 en Midi-Pyrénées et de 1,04 en Languedoc-Roussillon. En revanche, la fréquence moyenne a elle bondi et s'est vu multiplier par 1,78 en Midi-Pyrénées et 1,48 en Languedoc-Roussillon.
- **Les villes les plus accessibles le restent.** Le haut de la hiérarchie est inchangé.
 - En Midi-Pyrénées : Toulouse continue de dominer le réseau urbain. Cela s'explique en grande partie par sa position de nœud ferroviaire. Seule la ville de Montauban parvient à atteindre plus de la moitié de l'accessibilité globale toulousaine. Cet écart a peu évolué. Cependant on constate que, contrairement à certaines idées reçues, la régionalisation ferroviaire ne s'est pas faite au seul profit de la métropole régionale. Les progressions les plus importantes concernent des villes moyennes.
 - En Languedoc-Roussillon : Montpellier ne devance que très légèrement Nîmes. Les deux villes ont une accessibilité plus de deux fois meilleure que Carcassonne et Perpignan. Ces positions restent les mêmes en 2017. La régionalisation ferroviaire a globalement profité à Montpellier mais dans de bien modestes proportions en comparaison de Toulouse.
- **La hiérarchie au sein des villes petites et moyennes a été bouleversée.** Ce travail permet en effet de différencier l'apport de la régionalisation pour chaque ville.
 - En Midi-Pyrénées : Certaines villes ont très peu profité de la régionalisation comme c'est le cas de Cahors. En effet, la préfecture du Lot a connu au cours des 35 dernières années un déclassement relatif du fait de la concurrence de l'axe Paris-Limoges-Toulouse par le parcours Paris-Bordeaux-Toulouse.

Alors qu'elle avait, et de loin, le troisième indice d'accessibilité globale en 1982, elle n'occupe plus que la cinquième place en 2017. Au contraire, plusieurs villes ont vu leur accessibilité s'améliorer nettement avec un doublement pour Foix, Albi ou Tarbes et même un triplement pour Rodez. Pour cette dernière, on peut vraiment voir l'influence du découpage régional et le volontarisme politique d'intégration d'une préfecture éloignée afin de mieux légitimer ce découpage. Il en va de même pour Tarbes.

- En Languedoc-Roussillon : Ici, c'est la situation de Mende qui interpelle : c'est la seule ville des deux Régions à voir son indice d'accessibilité décroître. Cela s'explique principalement par un transfert massif de dessertes ferroviaires sur route. Un autre élément est la disparition des correspondances à Marvejols vers Béziers alors que celles-ci étaient actives en 1983. Parmi les autres villes, c'est Carcassonne qui connaît un déclassement relatif au bénéfice de Perpignan. Ici, c'est la question des correspondances à Narbonne qui est en jeu. Alors qu'en 1983 la grande majorité des trains étaient directs de Carcassonne à Montpellier et impliquaient une rupture de charge pour Perpignan, en 2017, ces caractéristiques se sont inversées. Carcassonne se voit alors imposer beaucoup plus de ruptures de charge que Perpignan. Là aussi, le découpage régional peut être responsable avec une offre régionale qui privilégie l'axe littoral plutôt que l'historique « transversale sud ».

L'évolution de l'offre ferroviaire dans les deux régions montre donc que les capitales régionales ont profité du redéploiement de l'offre ferroviaire et qu'elles continuent d'avoir la meilleure accessibilité au sein du réseau de villes régional. La progression de cette accessibilité s'est faite dans les mêmes proportions d'un réseau à l'autre. C'est sans doute une conséquence liée à la proximité des leviers techniques et des moyens financiers de chaque région. Néanmoins, la répartition géographique de l'amélioration de cette accessibilité s'avère bien différente. Alors qu'en Midi-Pyrénées on observe un développement relativement équilibré de l'ensemble des branches de l'étoile ferroviaire, le cas du Languedoc-Roussillon montre que l'axe littoral est nettement privilégié. Cela est vrai pour les grandes lignes (Carcassonne) mais c'est surtout criant pour le réseau secondaire (Mende). Alors que la préfecture lozérienne était dans une situation comparable à celle de Rodez en 1982, les indices d'accessibilité des deux villes ont suivi des trajectoires totalement opposées.

Au vu de la comparaison des indices d'accessibilité mais surtout des grandes actions des politiques de transport de chaque Région, on pourrait s'attendre à ce que la région Midi-Pyrénées soit plus dépensière que sa voisine, les coûts de production y étant plus élevés et le Plan Rail représentant un montant colossal. Nous allons chercher à le vérifier à travers l'étude des bilans financiers de chaque Région.

2.4. Les bilans financiers des régions : des éléments de comparaison objectifs ?

Le bilan des premières décennies de régionalisation des transports apparaît donc très contrasté dans chacune des deux Régions. Néanmoins, ce travail s'appuie surtout sur des témoignages oraux et de documents de communication produits par chaque Région. La mobilisation d'une base de données neutre et facilement accessible, à savoir des bilans financiers régionaux, doit nous permettre d'évaluer ces différences en termes de coûts de fonctionnement et d'investissement à partir du début des années 2000.

2.4.1 Une base de données comportant de nombreuses limites

Le site du gouvernement « [collectivite-locales.gouv](http://collectivite-locales.gouv.fr) » permet d'accéder aux budgets primitifs et aux bilans financiers régionaux entre 2000 et 2017. Le format de ces données, présentées sous forme de tableaux pour l'ensemble des régions françaises, a cependant connu plusieurs évolutions qui ne permettent pas la comparaison des dépenses en matière de transports sur l'ensemble de la période.

En effet, avant l'année 2007, nous ne disposons pas de la ventilation des dépenses par domaines et sous-domaines. A partir de cette date, les données sont disponibles selon onze fonctions parmi lesquelles on retrouve les grandes compétences régionales. En dehors des services généraux, trois fonctions mobilisent la majeure partie des budgets régionaux : la formation professionnelle et l'apprentissage, l'enseignement et les transports.

Pour ce qui concerne les transports, les dépenses sont ensuite détaillées en sept sous-domaines : transports ferroviaires de voyageurs, gares et infrastructures, autres transports en commun, voirie départementale, voirie nationale, transports fluviaux et infrastructures portuaires et aéroports. Néanmoins, ces sous-domaines ne sont précisés que jusqu'en 2013. Après cette date, est disponible seulement la dépense totale en transports et celle relative au « transport régional de voyageurs ». Elle correspond au premier sous-domaine et ne permet donc pas d'avoir une évolution de l'ensemble des dépenses de transport des Régions. Pour 2015, les données du domaine « transport » ne sont plus disponibles en millions d'euros ou en euros

par habitant mais en part de la dépense régionale. Pour cette année, seul le sous-domaine « transport régional de voyageur » peut donc être pris en compte. Enfin, à partir de 2010, les données distinguent les dépenses de fonctionnement et d'investissement relatives au sous-domaine du « transport régional de voyageurs ».

Pour étudier ces données nous avons donc privilégié l'approche par les dépenses en euros par habitant qui nous paraissent mieux à même de faire l'objet de comparaisons régionales indépendantes du poids démographique des différentes entités.

Les diverses contraintes liées à cette base de données nous ont donc incité à présenter des résultats à partir de trois traitements différents : une comparaison des dépenses régionales pour l'ensemble de la compétence transport (2007-2014) et pour le champ plus précis du transport ferroviaire de voyageurs (2007-2015) ; la ventilation, au sein des dépenses en matière de transports entre les différents sous-domaines (2007-2013) ; et enfin, une comparaison des dépenses de fonctionnement et d'investissement dans le transport ferroviaire de voyageurs (2010-2015). Les données des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées sont systématiquement comparées avec une moyenne métropolitaine hors Ile-de-France.

2.4.2 Une convergence des dépenses dans le domaine des transports qui masque un écart croissant dans le domaine du transport ferroviaire de voyageurs

Si l'on compare les situations des dépenses régionales dans le domaine des transports des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en 2007 puis en 2014, on peut avoir l'impression que la situation a peu changé. Le Languedoc-Roussillon dépense toujours légèrement plus que Midi-Pyrénées et les dépenses par habitant des deux régions ont connu une croissance qui les a rapproché de la moyenne nationale, soit légèrement au-dessus des 100€ par habitant. Pourtant, quand on s'intéresse à l'évolution de la courbe, on constate que cette évolution a été très irrégulière (Figure 31).

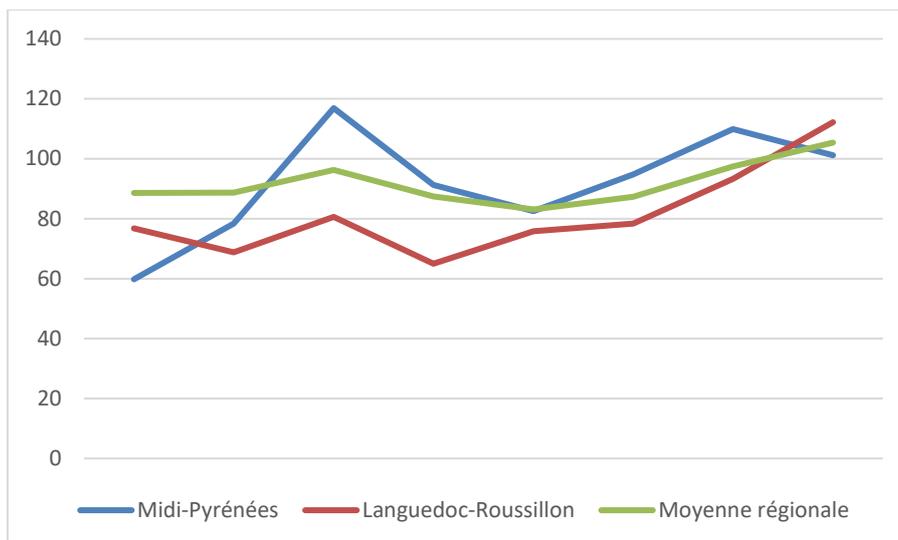


Figure 31 : Dépenses régionales dans les transports entre 2007 et 2014 (€/hab)
 Source : d'après collectivités-locales.gouv.fr ; Mise en forme : auteur

Du côté de la région Midi-Pyrénées, on note une forte hausse jusqu'en 2009 avant un reflux et une nouvelle hausse en 2015. Pour le Languedoc-Roussillon, on a une forme de stagnation assez irrégulière jusqu'en 2012. S'ensuit une forte hausse qui permet de rattraper la courbe de Midi-Pyrénées et même d'inverser les tendances en 2014. Le profil des courbes reste relativement proche de la moyenne nationale même si un véritable rattrapage a été opéré en termes de dépenses sur cette période.

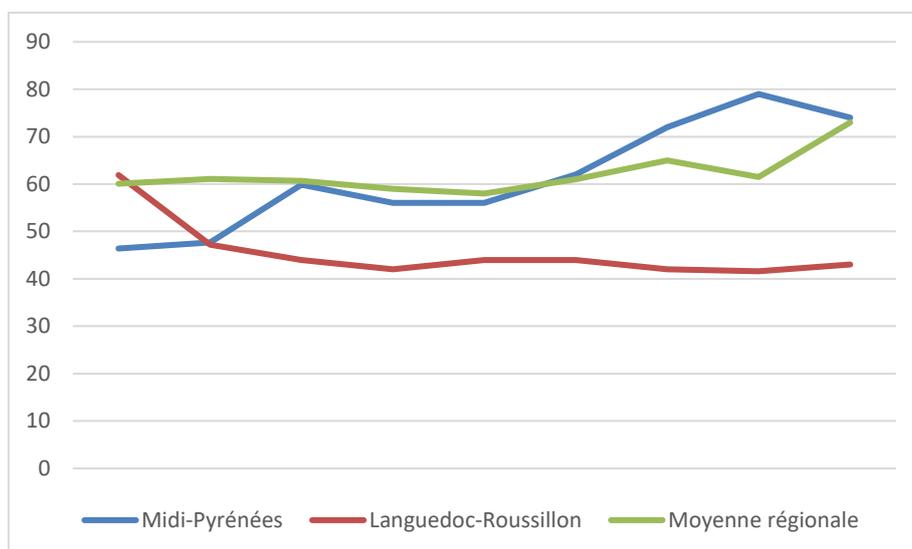


Figure 32 : Dépenses régionales dans le transport ferroviaire de voyageur entre 2007 et 2015 (€/hab)

Source : d'après collectivités-locales.gouv.fr ; Mise en forme : auteur

Alors que les dépenses dans le transport ferroviaire régional constituent une part très importante de ce total (Figure 32)¹, la trajectoire de ce domaine plus spécifique de dépenses donne à voir une différence très nette avec le graphique précédent. En effet, les courbes s'inversent très tôt et l'écart ne cesse de croître entre les deux régions. Alors qu'en Languedoc-Roussillon on parvient à stabiliser les dépenses autour de 40€ par habitant dès 2010, les dépenses s'envolent en Midi-Pyrénées et atteignent presque le double en 2014, avec 79€. On note que la Région Languedoc-Roussillon se situe très en dessous de la moyenne régionale.

La comparaison des deux graphiques laisse donc penser que la région Languedoc-Roussillon s'est fortement investie dans d'autres domaines que le ferroviaire, notamment après 2012, alors que le transport ferroviaire constitue l'essentiel des dépenses régionales en transport pour Midi-Pyrénées. L'étude des domaines d'investissement doit nous permettre de mieux comprendre ce différentiel.

2.4.3 Un champ des transports différemment investi par les deux régions

Si les dépenses ont été notablement plus élevées en Midi-Pyrénées qu'en Languedoc-Roussillon, ce sont surtout les différences liées à leur répartition qui retiennent notre attention. On remarque ainsi que la région Midi-Pyrénées a investi deux fois plus que sa voisine dans le volet gares et infrastructures (18,3€ par habitant contre 9,7) et que cet écart se retrouve aussi avec la moyenne régionale (10,4€).

Il n'est pas surprenant que les infrastructures portuaires et fluviales aient donné lieu à des dépenses importantes en Languedoc-Roussillon (9,7€ par habitant) alors qu'elles sont totalement absentes en Midi-Pyrénées du fait de l'absence de façade maritime de la seconde (Figure 33). En revanche, il est intéressant de constater que Midi-Pyrénées a massivement investi dans les routes nationales (9,4€ par habitant alors que la moyenne régionale est de 5,2€), ce qui n'est pas le cas du Languedoc-Roussillon (2,4€). Ces rapports sont cependant inversés lorsque l'on s'intéresse à la voirie départementale dans laquelle la région Languedoc-Roussillon investit bien plus que la moyenne (5€ par habitant contre 1,9€), ce qui n'est pas le cas de Midi-Pyrénées (1,6€).

¹ De l'ordre de 65%

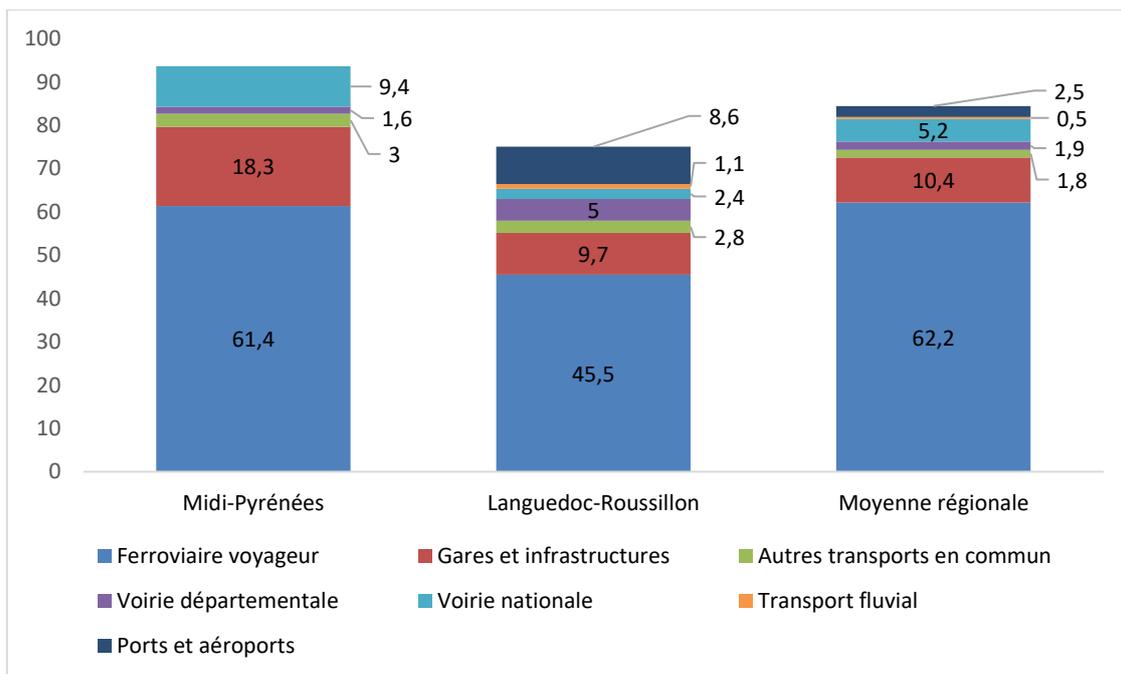


Figure 33 : Moyenne des dépenses régionales annuelles dans les transports sur la période 2007-2013 (€/hab)

Source : d'après collectivités-locales.gouv.fr ; Mise en forme : auteur

On peut sans doute voir dans ces écarts une illustration de la différence d'organisation régionale des deux entités¹. Le cadre départemental continue d'être prédominant en Languedoc-Roussillon. C'est là que se concentre la part la plus importante des dépenses routières alors qu'en Midi-Pyrénées ce sont des projets d'envergure régionale, qui dominent les investissements dans ce domaine. La Région investit en effet massivement dans la construction de routes à quatre voies pour relier Toulouse et Auch (N124) ou Rodez et Toulouse (N88). Alain Faure notait ainsi que, dans les années 1990, la Région était « victime d'un déséquilibre structurel en faveur du routier ». Il y voit une empreinte « discrète » mais « structurante » qui se retrouve dans les documents de planification².

2.4.4 Dépenses de fonctionnement contenues, politiques d'investissement opposées

Les deux Régions ont des dépenses de fonctionnement inférieures à la moyenne régionale en ce qui concerne le transport ferroviaire de voyageurs. Si Midi-Pyrénées en est très proche (49,5€ par habitant), la région Languedoc-Roussillon en est assez éloignée (41,4€).

¹ A noter que ces routes sont parallèles à des liaisons ferroviaires rénovées dans le cadre du Plan Rail. On peut donc y voir une certaine dispersion des dépenses régionales.

² Faure A., 2011, *op. cit.*

L'écart entre les deux s'explique facilement par les différences dans le coût de production que nous avons déjà évoquées, différences liées à la morphologie des réseaux et à la typologie des flux qui les parcourent.

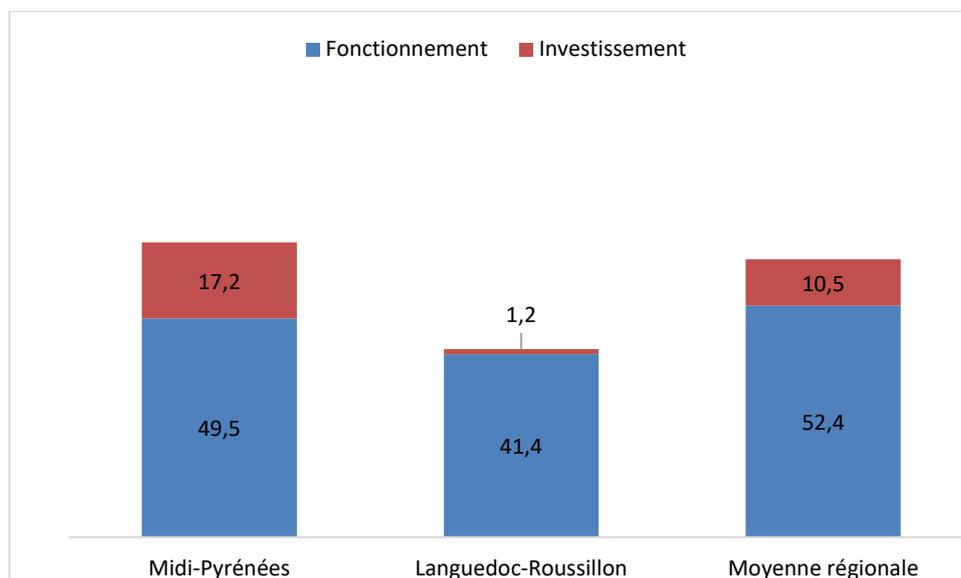


Figure 34 : Moyenne annuelle des dépenses en investissement et en fonctionnement dans les transports ferroviaires de voyageurs (€/hab) sur la période 2010-2015

Source : d'après collectivités-locales.gouv.fr ; Mise en forme : auteur

L'écart est en revanche colossal au niveau des dépenses d'investissement (Figure 34). Si la région Midi-Pyrénées a massivement investi, y compris au regard de la moyenne régionale (17,2€ par habitant contre 10,2€), la région Languedoc-Roussillon n'a pour ainsi dire consenti aucun investissement dans ce domaine (1,2€). Ces investissements concernent avant tout le matériel roulant et l'augmentation de l'offre sur le réseau. Ces résultats traduisent ainsi un important volontarisme de la région Midi-Pyrénées et une forme d'immobilisme du côté Languedoc-Roussillon.

Au regard des données financières des deux Régions, on peut définir deux profils assez distincts de dépenses régionales en matière de transports.

La région Midi-Pyrénées apparaît en effet plus dépensière que sa voisine. Ces dépenses sont principalement consenties dans le domaine des transports ferroviaires où la région n'hésite pas à mener une politique d'investissement importante, ce qu'on retrouve également en matière de gares et d'infrastructures. Elle se caractérise enfin par une part importante occupée par les routes nationales dans les dépenses régionales de transport.

En région Languedoc-Roussillon, les dépenses en matière de transports ferroviaires sont au contraire particulièrement contenues, ce qui s'explique notamment par une absence d'investissement dans ce domaine. En revanche, les autres domaines du transport sont fortement investis, notamment durant les années 2014 et 2015 puisque les dépenses totales en transport dépassent celles de Midi-Pyrénées sans que la part du ferroviaire en soit responsable. Les dépenses liées à la gestion des ports sont sans doute le principal facteur explicatif.

2.4.5 Les CPER 2015-2020 : les investissements projetés à la veille de la fusion régionale

Alors que la volonté du gouvernement de fusionner les Régions est connue depuis le mois d'avril 2014, le renouvellement des CPER s'effectue à partir des découpages de l'époque. Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon signent ainsi deux CPER distincts, le 30 juin 2015 pour Midi-Pyrénées et le 20 juillet 2015 pour Languedoc-Roussillon. Il s'agit de la sixième génération de contrat, génération qui intègre à nouveau un volet routier. Leur renouvellement était d'autant plus nécessaire que les précédents, portant sur la période 2007-2013, auraient dû être renouvelés dès 2014. Une clause de revoyure est néanmoins prévue pour 2016 afin de tenir compte du redécoupage des Régions. Le décalage dans les investissements programmés dans le volet mobilité entre les deux Régions s'inscrit dans la continuité de ce que nous avons pu observer jusque-là. Un tiers (33,7%) des investissements du CPER de Midi-Pyrénées sont consacrés au volet mobilité contre seulement un cinquième (21,1%) en Languedoc-Roussillon. Alors que le ferroviaire représente 58% de l'investissement du volet mobilité en Midi-Pyrénées il n'atteint que 45,3% en Languedoc-Roussillon (Tableau 13).

Investissements en millions d'€	Languedoc-Roussillon		Midi-Pyrénées	
	Région	Etat	Région	Etat
Total CPER	737,1	449,7	723,3	719,1
Volet mobilité	155,5	138,5	244,1	352,4
Ferroviaire	70,4	50,2	141,6	105,6

Tableau 13 : La répartition des investissements dans les CPER 2015-2020

Source : CPER 2015-2020 Languedoc-Roussillon ; CPER 2015-2020 Midi-Pyrénées¹

Avec l'abandon de l'écotaxe, le faible budget dont dispose l'AFITF (Encart 10) reste un frein majeur pour la réalisation des projets inscrits dans les CPER. Un rapport de la Cour des

¹ Région Languedoc-Roussillon, *Contrats de plan Etat-Région 2015-2020*, 20 juillet 2015, 116p ; Région Midi-Pyrénées, *Contrats de plan Etat-Région 2015-2020*, 30 juin 2015, 72p

Comptes évalue qu'en 2014 le taux de réalisation des CPER 2007-2013 est tout juste supérieur à 75%¹. Compte-tenu de ce contexte austère, Thibault Limon et Yves Crozet préconisent ainsi de concentrer les investissements dans les projets ferroviaires les plus susceptibles de créer de la valeur à savoir les projets permettant d'améliorer la capacité des lignes et le traitement des nœuds ferroviaires. Les réouvertures de lignes apparaissent au contraire comme des projets « destructeurs de valeur »². Ces orientations se retrouvent en partie dans les documents des deux Régions.

Encart 10 : L'AFITF : une agence de financement sans ressources ?

La création de l'agence de financement des infrastructures de transports en France (AFITF) est décidée lors du CIADT de décembre 2003. Elle a pour vocation de financer les projets d'infrastructures aux grands projets d'infrastructures de transports tels que les LGV mais aussi des investissements dans les infrastructures prévues dans les CPER. Alors que l'agence devait être financée les péages perçus par les sociétés autoroutières publiques, la privatisation de ces dernières en 2006 prive l'AFITF de ressources pérennes. L'agence fonctionne avec une dotation de substitution de quatre milliards d'euros. Ses ressources pérennes sont alors très faibles et sont constituées de la taxe d'aménagement du territoire et la redevance domaniale dues par les concessions autoroutières et le produit des amendes radar. En 2015, ces trois recettes atteignent respectivement les montants de 555, 326 et 233 millions d'euros en 2015³. Dans le cadre de la loi Grenelle 1 de 2009, l'AFITF devait également bénéficier de la mise en place d'une nationale sur les poids-lourds qui devait voir le jour en janvier 2014. La décision de suspendre cette « écotaxe » en octobre 2014 met à nouveau en péril le financement des infrastructures prévues par l'AFITF. L'affectation d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour un montant de 715 millions d'euros en 2016 ne couvre que partiellement les engagements de l'agence dans les CPER et les grands projets. En 2016, la Cour des Comptes ne manque pas de critiquer « la déconnexion entre les engagements pris et les moyens réels de l'AFITF »⁴. En septembre 2019, la question du financement de l'agence constitue encore un enjeu majeur dans le cadre du vote de la loi LOM (voir V.1.2.5).

En Midi-Pyrénées, la Région projette en effet d'investir 63,9 millions d'euros dans le nœud ferroviaire toulousain (réaménagement de Toulouse-Matabiau et AFNT). Les augmentations de capacité sont également très représentées avec 25,7 millions pour les aménagements de l'Ouest toulousain (doublement d'une partie de la voie), 28,8 millions pour

¹ Cour des Comptes, *Les contrats de projets Etats-Régions (CPER)*, juillet 2014, 165p

² Limon T., Crozet Y., 2014, « CPER 2015-2020 : comment optimiser les investissements dans le ferroviaire », *Transports*, n°488, pp. 5-13

³ <http://www.afitf.net/recettes-r9.html>

⁴ Cité par Crozet Y., 2017, « Transport : la Cour des Comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ? », *Transports*, n°502, pp. 5-11.

l'amélioration du réseau structurant. Enfin, 22,2 millions sont consacrés à des projets régionaux de développement dont le renouvellement d'une portion de ligne au niveau de Saint-Denis-lès-Martel occupe une part conséquente.

En Languedoc-Roussillon les investissements sont donc plus modestes. Les renouvellements d'infrastructures y sont plus nombreux mais ne mobilisent que des sommes relativement faibles de la Région : 9 millions d'euros sur le Cévenol, 3,7 millions sur Carcassonne – Quillan, 3 millions sur Alès – Bessèges, 4,6 millions sur le Train Jaune. On note d'ailleurs que sur ces projets l'Etat et SNCF Réseau sont peu présents avec respectivement 13,5 millions et 9,1 millions sur les quatre lignes contre 20,3 pour la Région. Les investissements sont beaucoup plus équilibrés en ce qui concerne la ligne nouvelle (7,5 millions pour les trois partenaires cités). 10 millions d'euros sont consacrés par la Région au développement de PEM, 10 millions pour la billettique et enfin 16 millions pour l'aménagement des voies portuaires de Sète et Port-La-Nouvelle. Par ailleurs, le développement d'un pôle passager dans le port de Sète doit mobiliser à lui seul 60 millions d'euros de la part de la Région. Le volet routier est ainsi relativement modeste alors qu'il est bien plus conséquent en Midi-Pyrénées.

Les investissements prévus dans ces CPER apparaissent dans la lignée des trajectoires régionales décrites jusqu'ici. Les investissements sont plus importants côté Midi-Pyrénées et doivent soutenir le développement de l'offre ferroviaire dans la Région alors qu'en Languedoc-Roussillon ce poste est moins prioritaire.

3. BILAN DU CHAPITRE

A l'issue de ce chapitre, on constate l'importance des décalages entre les doctrines ferroviaires des deux Régions. La morphologie même des réseaux et les flux qu'ils supportent induisent des formes d'exploitation très différentes. Le réseau en étoile autour de Toulouse est ainsi particulièrement bien adapté à des flux réguliers de type domicile-travail mais implique des coûts de production très importants avec une clientèle qui se raréfie à mesure que les trains s'éloignent de la métropole. L'axe littoral du Languedoc-Roussillon permet de desservir un chapelet d'agglomérations où la clientèle est constituée d'une majorité de voyageurs occasionnels. La valorisation de l'infrastructure s'est donc surtout concentrée sur cette artère, souvent au détriment des lignes secondaires qui sont pour la plupart dans un état très dégradé. En Midi-Pyrénées en revanche, le Plan Rail a permis de remettre à niveau une grande partie de l'infrastructure secondaire. Ces infrastructures, issues de la genèse et du démantèlement d'une partie du réseau ferroviaire, et dont les caractéristiques de départ rendaient leur entretien particulièrement coûteux, ont donc fait l'objet de valorisations bien différentes dans chaque Région.

Ces choix sont porteurs d'une certaine dépendance au sentier. Investir massivement dans la rénovation du réseau appelle une valorisation de ces investissements à travers une offre robuste et équilibrée sur l'ensemble du réseau. Cela implique également d'entretenir de bonnes relations avec l'opérateur de transport afin d'optimiser au mieux ces investissements et cela peut aussi conduire à une forme de course en avant en matière d'investissements. Au contraire, renoncer à sauver le réseau secondaire permet d'avoir plus de liberté vis-à-vis de l'opérateur national, en faisant reposer sur lui l'entière responsabilité de la perte de performance des dessertes secondaires. Des marges de manœuvre peuvent ainsi être dégagées pour entreprendre des projets en maîtrise d'ouvrage, et les dépenses peuvent être contenues par une forme de forfaitisation qui limite elle aussi les relations entre l'autorité organisatrice et l'opérateur de transport. La fusion pose donc avec force la question de l'hybridation de ces deux modes de fonctionnement qui paraissent difficilement conciliables. Il s'agit à présent de voir quels arbitrages sont faits dans les premières années post-fusion : un sentier prend-il le dessus sur l'autre ? Une troisième voie peut-elle émerger ?

Chapitre 4 : Les EGRIM comme fabrique d'une nouvelle stratégie régionale

Je suis dans la gare, mes rêves deviennent fous –
Tanguy M.¹

Les « rêves fous » du nouveau Conseil Régional découlent de la précocité avec laquelle la Région Occitanie a investi le domaine des transports et a rendu publique une stratégie particulièrement ambitieuse. Cette précocité constitue un trait original parmi l'ensemble des Régions françaises. Pour définir cette stratégie, qui n'avait été que peu évoquée durant la campagne électorale, la Région a organisé une large consultation devant faire office de « fabrique stratégique » de sa politique de transport, quatre mois seulement après la prise de pouvoir effective de la nouvelle majorité. Elle anticipe ainsi l'échéance fixée par la loi de la rédaction d'un document de planification, le SRADDET. Nous faisons l'hypothèse que l'organisation de cette consultation participe à une forme de « réenchantement » de l'action publique où la proximité constitue un vecteur de légitimation important² et dans laquelle les transports sont dotés de valeurs de structuration du nouveau territoire. Cette consultation doit également nous permettre d'évaluer la participation de divers groupes d'acteurs à cette consultation et leurs revendications.

Nous distinguons trois moments, d'importance inégale, dans la fabrique de cette stratégie régionale en matière de transports. Le premier temps est celui de la période électorale et les compromis d'entre-deux-tours qui en résultent. Le deuxième est donc celui de cette consultation dont nous étudierons aussi bien l'organisation que la mise en œuvre. Enfin, les objectifs lors de sa restitution forment un troisième temps de formalisation de cette stratégie.

Les données mobilisées pour rédiger cette partie se basent sur une enquête du think tank TDIE pour l'étude des programmes électoraux, sur la littérature grise et les documents de planification régionaux et sur une observation participante lors de 19 des 38 réunions de la consultation régionale.

¹ Exposition des élèves de 3e du collège Martha Dupeyron en gare de Langogne (mai 2015)

² Faure A., 2011, « Action publique territoriale », in Pasquier (dir.), *op. cit.*, pp. 27-33

1. LA FABRIQUE STRATÉGIQUE : QUELLE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ?

L'intitulé de ce nouveau chapitre nécessite des éclaircissements. Les termes de « fabrique » et de « stratégie » doivent en effet être explicités. Pour un acteur de l'urbanisme, le terme de « fabrique » appelle spontanément le qualificatif « urbaine » ou « de la ville ». En effet, le terme de « fabrique urbaine » possède une entrée aussi bien dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*¹ que sur le site *Géococonfluences*². Ce terme assez générique et inclusif implique ainsi de s'intéresser de près aux aspects morphologiques, diachroniques, ainsi qu'au jeu d'acteurs impliqués par le processus de construction de la ville. Si Hélène Noizet l'applique à des processus de longue durée, la reprise régulière de ce terme dans le champ de l'urbanisme invite aussi à l'étude d'un processus « en train de se faire » et aux « méthodes de construction de l'action »³.

C'est cette approche que nous souhaitons transférer sur notre objet d'étude régional. A travers l'étude des EGRIM, nous étudions la stratégie régionale « en train de se faire ». Pour autant, contrairement à l'approche de la fabrique urbaine, ce n'est pas directement à la fabrique régionale que nous nous intéressons mais à la fabrique d'une *stratégie* régionale en matière de transport. Cette distinction nous place ainsi dans la lignée des travaux de Philippe Zittoun sur la « fabrique pragmatique des politiques publiques »⁴. Sans revendiquer une application stricte de ces principes nous en adoptons certaines lignes directrices : l'approche qualitative, la description de « phénomènes empiriques » et l'attention aux « jeux de langage » constituent ainsi l'essence de notre mode d'appréhension de cette fabrique.

Dans un article paru en 2018, Valéry Michaux mobilise l'expression de « fabrique de la stratégie »⁵. Les événements que nous nous apprêtons à étudier (élections, consultation, planification) peuvent ainsi être compris comme autant « d'épisodes stratégiques participatifs » qu'elle définit comme des « moments d'interaction entre membres de l'organisation, mécanismes de création, évaluation, négociation et sélection ». Ces épisodes se concrétisent

¹ Noizet H., 2013, « Fabrique urbaine », in Lévy J., Lussault M., *op. cit.*

² « Fabrique urbaine, fabrique de la ville, production urbaine », *Géococonfluences.ens-lyon.fr*, publié en octobre 2017, en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/fabrique-urbaine>

³ Beckouche I., Montel N., 2007, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, n°19, pp. 5-9 ; « La Fabrique de la ville », colloque organisé par l'Aperau et l'institut d'urbanisme de Rennes du 1^{er} au 5 juin 2015 à Rennes ; « La Fabrique Urbaine », session 2 du colloque « La Ville vue du Cieu » organisé à Toulouse le jeudi 29 novembre 2018

⁴ Zittoun P., 2017, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », *Anthropologie et développement*, n°45, pp. 65-89

⁵ Michaux V., 2018, « Stratégie territoriale : les impacts et les limites d'un cadre participatif « incitatif-coercitif », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2018/1, pp. 33-60

souvent par des textes et discours que nous mobilisons également. Nous nous limiterons dans ce chapitre à trois des six dimensions observées par l'auteure (l'analyse des épisodes stratégiques, l'identification des décisions stratégiques et les textes formalisant la stratégie). Les questions des impacts de ces épisodes et des discours des territoires eux-mêmes seront abordées dans des chapitres ultérieurs.

2. LES ÉLECTIONS : DES CLIVAGES MAIS PAS DE PROGRAMME ?

Comme nous l'avons vu dans les développements précédents, la régionalisation du transport ferroviaire a permis de « sauver » et de relancer l'activité des anciens trains omnibus, aujourd'hui connus sous le nom de « Transports Express Régionaux » (TER). Elle a aussi permis d'impliquer de nouveaux acteurs dans un monde où l'expertise a longtemps été unilatérale. Cette appropriation se retrouve dans les contenus des programmes électoraux des candidats aux élections régionales. Cependant, l'enjeu des transports parvient rarement à constituer un véritable débat entre les différentes listes aux élections régionales. Dans sa thèse, Sylvain Barone¹ affirme en effet que les transports constituent un domaine d'action publique politiquement moins sensible que la politique fiscale, de l'emploi ou de la sécurité. Il explique ainsi « l'absence de grands débats clivants à ce sujet », la régionalisation des transports ferroviaires faisant l'objet d'un consensus entre « élus de droite et de gauche, interventionnistes et libéraux, jacobins et décentralisateurs ». Les transports seraient alors un « non enjeu électoral » bien qu'ils constituent un « enjeu de légitimation majeur »². Cette sous-partie sera donc l'occasion de vérifier l'actualité de ces propos.

L'objectif principal de cette étude de la place des transports dans la campagne électorale en Occitanie reste néanmoins d'étudier les stratégies proposées par les différentes listes et d'identifier les représentations sur lesquelles elles reposent. Pour ce faire, nous mobilisons certaines interventions médiatiques des candidats comme les déclarations dans la presse quotidienne régionale ou les débats télévisés diffusés sur France 3. Ce filtre ne rend pas toujours les stratégies clairement identifiables tant les débats peuvent parfois être focalisés autour d'enjeux de politique nationale. On peut d'ailleurs y voir une des faiblesses de la démocratie décentralisée³. Aussi, la source la plus profitable pour analyser la question des transports dans

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*, 171p

² *Ibid.*

³ Parodi J.-L., 2004, « Les élections « intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, n°54, pp. 533-543, cité par Barone S., 2008, *op. cit.* (p. 464)

le contexte électoral a été une enquête menée par un *think tank* portant exclusivement sur les enjeux en matière de transport.

2.1. L'enquête TDIE¹ : révélatrice de véritables alternatives stratégiques ?

2.1.1 Présentation de l'enquête et enjeux méthodologiques

Sur son site officiel², TDIE se présente comme une « association pluraliste réunissant l'ensemble des acteurs des différents modes de transports ». Son objectif est « la promotion, auprès des pouvoirs publics et du Parlement, de réflexions et de propositions au service d'une politique multimodale des transports et des déplacements ». Elle se définit elle-même comme un *think tank* et s'apparente à un *lobby*. Parmi ces fondateurs on retrouve deux hommes politiques très présents sur les questions relatives aux transports, un ancien député socialiste, Philippe Duron, et un sénateur des Républicains, Louis Nègre. L'association réalise ainsi plusieurs études, colloques et enquêtes. Celle réalisée à l'occasion des élections régionales de 2015 a particulièrement attiré notre attention.

Cette grande enquête, mise en ligne en décembre 2015³, a été réalisée auprès de 51 candidats têtes-de-liste et porte exclusivement sur la question des transports. Elle se révèle particulièrement détaillée (21 questions). Néanmoins, parmi les 51 candidats ayant répondu, un certain nombre se contente d'une présentation générale de leurs objectifs en matière de transports ou d'un simple renvoi à leur programme de campagne. Le total de réponses réellement exploitable à l'échelle nationale, hors Corse et Ile-de-France, s'élève donc à 36.

L'Occitanie fait partie des Régions dans lesquelles les réponses ont été nombreuses. Avec cinq candidats s'étant prêtés au jeu du questionnaire, il s'agit même du record partagé avec la région PACA⁴. On regrette néanmoins que la liste du Front National n'ait pas fourni de réponse, ce qui constitue un biais dans la représentativité de ce travail. Les listes ayant répondu sont donc celles de Carole Delga (Parti Socialiste⁵), de Gérard Onesta (Europe Ecologie les

¹ Transport, Développement, Intermodalité, Environnement

² <http://tdie.eu/>, consulté le 4 septembre 2018

³ Questionnaire disponible à l'adresse suivante : <http://www.tdie.eu/publications/regionales-2015.html>

⁴ Provence-Alpes-Côte-d'Azur

⁵ Cette liste regroupe aussi les candidats du Parti Radical de Gauche (PRG), du Mouvement Républicain et Citoyen (MRC) et de Génération Ecologie (GE)

Verts¹), de Dominique Reynié (Les Républicains²), de Philippe Saurel (Divers Gauche) et de Damien Lempereur (Debout la France).

Le questionnaire TDIE est organisé par salves de questions. Ce choix permet à l'association d'être à la fois très précise et très exhaustive dans ce qu'elle demande aux candidats. Cependant, il comporte deux biais. Le plus important est que les candidats ne se sentent pas obligés de répondre à l'ensemble de ces questions et ne font souvent que des réponses assez générales en omettant les sous-questions qui les embarrassent. Le second est que l'analyse des réponses s'appauvrit. Ces dernières étant très guidées, il est difficile de savoir si les candidats avaient envisagé certains enjeux si une sous-question ne les avait pas explicitement mentionnés. A titre d'exemple, la question sur les clauses de productivité n'apporte pas grand-chose puisque l'ensemble des candidats y ayant répondu s'y déclarent favorables. Au contraire, celle consistant à savoir sur quelle ligne pourrait se faire l'expérimentation de la concurrence a été ignorée par l'ensemble des répondants à l'échelle nationale³.

Si les candidats n'ont pas tous répondu au questionnaire, ceux qui l'ont fait ont donné des réponses de longueurs inégales (calculées en nombre de mots) mais qui restent comparables. La réponse de Carole Delga (3354) est ainsi presque deux fois plus longue que celle de Philippe Saurel (1865). Ces différences peuvent donc induire un certain biais dans le traitement des réponses. Ces discours doivent être enfin ramenés à un contexte d'énonciation particulier : il s'agit d'un discours politique, de promesses de campagne faites à l'approche des élections. Certaines prises de position peuvent alors être particulièrement prudentes ou volontairement provocatrices.

2.1.2 Perceptions et positions des candidats sur la question des transports

A travers l'analyse de ces discours politiques, nous poursuivons deux objectifs. Le premier est d'identifier ou non des alternatives stratégiques entre les candidats. Cela permet d'évaluer la mise en débat des politiques de transport au niveau régional et cela nous permettra dans un second temps de noter les évolutions entre la stratégie lors de la campagne électorale

¹ Cette liste intitulée « Nouveau Monde en Commun » regroupe aussi le Front de Gauche (FG), le Parti Occitan (POC), la Gauche Républicaine de Catalogne (ERC)

² Liste qui compte aussi l'Union des Démocrates Indépendants (UDI), le Mouvement Démocrate (Modem) et Chasse, Pêche, Nature et Traditions (CPNT)

³ Revelli B., 2018, *op. cit.*

et sa mise en place par la suite. Notre deuxième objectif est lié à la représentation qu'ont les candidats de la nouvelle région. C'est l'occasion d'identifier l'ampleur de la territorialisation de ces discours.

Lors de leurs réponses aux 21 questions principales du questionnaire, les candidats ont mobilisé de nombreux éléments de langage communs. On retrouve ainsi systématiquement les notions « d'intermodalité », de « pôles d'échanges », de « coordination », la volonté d'obtenir des « gains de productivité » ou d'améliorer la « qualité de service ». La qualité de l'offre de la SNCF est ainsi systématiquement pointée du doigt avec plus ou moins de véhémence. Le rôle de l'Etat est également questionné. Tous les candidats s'accordent également sur des questions telles que la billettique avec le souhait de mettre en place un titre unique ou de s'en rapprocher, de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite, du soutien aux véhicules électriques, mixtes ou hybrides ou de la nécessaire collaboration avec les départements dans le cadre du transfert de compétences des autocars interurbains et scolaires¹. Deux autres points de convergences méritent quelques approfondissements. Il s'agit de la prise en compte du redécoupage régional et du financement de la politique de transport régional.

L'ensemble des candidats évoque la nécessité de trouver de nouvelles sources de financements pour les politiques de transport régionales. Ils évoquent tous la possibilité de taxer les camions en transit. Trois proposent ainsi la mise en place d'une vignette. Gérard Onesta souhaite un « versement transport régional » et une « taxe foncière sur les surfaces de parking ». Dominique Reynié est le seul à évoquer les partenariats public-privé comme moyen de financer les infrastructures.

Les cinq candidats estiment enfin que les transports ont un rôle à jouer dans le développement de la cohésion régionale de la nouvelle région. Tous déclarent vouloir renforcer la liaison entre les deux capitales (réponse suggérée par le questionnaire). Damien Lempereur ajoute l'agglomération de Perpignan aux « axes structurants » qu'il identifie. Pour Carole Delga ils doivent permettre « d'effacer l'ancienne frontière administrative ». Le « mythe » structurant des infrastructures de transports est ici pleinement partagé par les candidats. Tous reconnaissent également l'existence d'une frontière liée à des fonctionnements différenciés des transports en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées. Pour Dominique Reynié, il est nécessaire de « décroiser les relations internes à la région », ce qui passe avant tout par des investissements dans les infrastructures routières. On touche un premier point de divergence important entre certains candidats, à savoir les priorités modales accordées au rail ou à la route.

¹ Cela explique que nous ne nous arrêtons pas sur ces points au moment de faire le bilan des Egrim

Afin d'évoquer les points de divergences présents dans les discours des différents candidats, la réalisation d'un tableau synthétique nous est apparue souhaitable (Tableau 14).

On est ainsi en mesure de relever les premières nuances entre les positions des différents candidats sur la question des infrastructures. Si dans l'ensemble ils partagent la volonté de les rénover, les écarts sont importants entre Gérard Onesta, qui souhaite également en rouvrir, et Dominique Reynié, qui sous-entend que des fermetures de service sont inéluctables. Philippe Saurel conditionne lui la modernisation du réseau à des gains de productivité. La prise en compte des infrastructures routières constitue un autre point de clivage puisque d'un côté Philippe Saurel et Gérard Onesta n'en font pas mention alors que Damien Lempereur et Carole Delga le citent. Dominique Reynié va plus loin puisqu'il souhaite un rééquilibrage des investissements en faveur du routier. Ces différentes positions se retrouvent dans la dernière colonne sur le partage modal entre route et rail. Si les candidats de gauche donnent au rail une véritable valeur ajoutée (« effets structurants » pour Saurel, « bénéfiques incomparables » pour Onesta), Carole Delga a une position plus équilibrée sur cette question, tout comme Damien Lempereur. Dominique Reynié renverse cette logique en affirmant que « seule une politique routière peut assurer un rééquilibrage des territoires ».

Concernant la tarification, on peut noter une opposition forte entre Philippe Saurel qui fustige la politique du TER à 1€ et Carole Delga qui en reconnaît la réussite. Les candidats de droite n'investissent pas vraiment cette question alors que Gérard Onesta évoque la possibilité d'un débat sur la gratuité.

La question des lignes à grande vitesse est un autre élément de litige. Si Dominique Reynié et Carole Delga y sont très favorables, la liste de Gérard Onesta affirme ne pas être unanime sur la question et affiche son hostilité au projet GPSO. Cela reflète les dissensions internes à cette liste qui réunit les écologistes, qui sont majoritairement opposés à ces projets, et le front de gauche, où les communistes y sont souvent très favorables.

Enfin, la perspective de l'ouverture à la concurrence ne rencontre une véritable opposition que chez Gérard Onesta et Damien Lempereur. Les autres candidats semblent s'y résigner avec un enthousiasme plutôt limité¹.

¹ Revelli B., 2018, *op. cit.*

Vocabulaire récurrent ou original ¹		L'infrastructure	La tarification	Les LGVs	L'ouverture à la concurrence	Le partage modal Rail/Route
Philippe Saurel	<i>Vitesse, productivité, report modal,</i> Modernisation des « lignes à bout de souffle » conditionnée à de meilleurs temps de parcours	Rééquilibrer l'investissement « au profit de la route ». S'il y a des fermetures de services, « c'est que la politique régionale aura été mal pensée »	« Mise en place de tarifications incitatives »	Evoque GPSO et une LGV LNMP et une LGV Toulouse-Narbonne « hypothétique »	« Inéluctable », elle ouvrira des marges de manœuvre pour optimiser les coûts ». Envisage une régie.	Tenir compte des « effets structurants du mode ferroviaire ». Les modes doivent se coordonner.
Dominique Reynié	<i>Congestion routière, rééquilibrage², pouvoir d'achat</i> Réaliser l'investissement « au profit de la route ». S'il y a des fermetures de services, « c'est que la politique régionale aura été mal pensée »	« Remailage spatial », remises à neuf et réouvertures	« Un débat public sur la gratuité des transports sera ouvert »	Réclame à l'Etat les financements pour la réalisation des projets de LGV (GPSO, LNMP et Toulouse – Narbonne)	« Il faut l'utiliser ». Il faut bien définir les « clauses du contrat ». « Rien n'est prêt », « elle peut révéler des sous-investissements ».	Le train : « rentable que quand il relie des pôles » aux populations suffisantes, sinon il est « inexorablement trop cher ». La route : « seul moyen de rééquilibrer les territoires »
Gérard Onesta	<i>Concertation, local, maillage, démocratie locale, équilibre</i> « Remailage spatial », remises à neuf et réouvertures	« Nécessaire réhabilitation de nos réseaux ferroviaires et routiers	« Un débat public sur la gratuité des transports sera ouvert »	Pas unanimes sur la question. Contre GPSO « en l'état actuel ». Souhaite « l'entière mixité » sur LNMP.	« Nous sommes opposés »	« Le train présente des bénéfices incomparables »
Damien Lempereur	<i>Sécurité, bassin de vie, égalité des territoires, ruralité, périphérie</i> « Nécessaire réhabilitation de nos réseaux ferroviaires et routiers	« Nécessaire réhabilitation de nos réseaux ferroviaires et routiers	« Développons des dispositifs incitatifs »	-	Volonté de mettre « fin au processus de libéralisation ». Choix de « renoncer à la concurrence »	« Le développement du ferroviaire ne peut pas être la seule option ». « Utilisation raisonnée et intelligente de nos routes »
Carole Delga	<i>Rural, différencier, usager</i> Les « investissements dans le réseau » sont « essentiels ». Modernisation des infrastructures « aussi bien routières que ferroviaires »	« Nécessaire réhabilitation de nos réseaux ferroviaires et routiers	« Croissance spectaculaire avec l'introduction de la tarification à 1€ »	Souhait de participer au financement des LGV Bordeaux-Toulouse et Montpellier-Perpignan. « Très attachée » à la réalisation de la première	« Ne doit pas être un tabou » car elle va devenir une réalité. Elle doit tirer les leçons de l'ouverture du fret et doit résoudre les questions de personnels et matériels.	Les réseaux, « en particulier ferroviaires », essentiels pour donner identité et cohésion. « La route aura toute sa place dans la politique régionale des transports »

Tableau 14 : Divergences dans les discours des candidats aux élections régionales

Source : TDIE ; Mise en forme : auteur

¹ En italique figurent les notions employées de façon particulièrement récurrentes par un candidat (au moins deux mentions, souvent trois). En gras figure les notions employées seulement par ce candidat et non par les autres.

² La notion est surtout employée (trois fois sur quatre) pour évoquer la relation entre les investissements ferroviaires et routiers.

2.1.3 Des représentations du territoire au prisme des transports

Les propos des candidats sont loin d'être dénués de représentations géographiques. Les thématiques classiques de l'équilibre territorial et du rapport entre métropole et espaces ruraux font ainsi l'objet de propos consensuels. Néanmoins, les candidats apparaissent plus ou moins insistants sur certaines thématiques. Leurs propos révèlent également des ancrages territoriaux plus ou moins forts. Nous avons envisagé d'utiliser la densité et la diversité des toponymes mobilisés mais cette démarche comportait trop de biais pour une exploitation strictement quantitative¹. Aussi nous avons privilégié une interprétation générale de leurs propos.

Les propos de Carole Delga sont d'abord marqués par un souci très fort d'équilibre entre les deux anciennes régions. Le Plan Rail de Midi-Pyrénées est ainsi placé face au contournement Nîmes-Montpellier en Languedoc-Roussillon, les transports en communs de Toulouse face à ceux de Montpellier. Par la suite, sur la question des lignes à grande vitesse et des projets routiers, elle mentionne plus facilement les projets concernant l'ex-Région Midi-Pyrénées (LGV Bordeaux-Toulouse, route Toulouse-Castres). Une autre préoccupation majeure est celle de l'équilibre entre métropoles et territoires ruraux. Elle souhaite tenir compte de la spécificité des territoires urbains et ruraux, évoque le désenclavement en même temps que la liaison entre métropoles. Ce souci d'équilibre est très spécifique aux représentations du territoire de Midi-Pyrénées.

Damien Lempereur a l'un des discours les moins ancrés dans le territoire. Il cite très peu de toponymes en dehors des principales agglomérations. L'unité géographique à partir de laquelle il évoque la région est celle des bassins de vie. Il insiste beaucoup sur l'importance des territoires non-métropolitains, ce que l'on retrouve à travers l'évocation de la « ruralité », des « zones rurales », des « périphéries » ou des « arrière-pays ». Le souci d'égalité territoriale est également rappelé à de nombreuses reprises.

Chez Gérard Onesta aussi les toponymes sont relativement rares. En dehors de Montpellier et de Toulouse, on ne les retrouve que pour évoquer des réouvertures de lignes. Leur dispersion sur le territoire de l'Occitanie est remarquable : Carcassonne – Quillan, Montpellier – Pézenas, Elne – Le Boulou, Cahors – Capdenac, Montréjeau – Luchon. Les « quatre coins » de la Région sont ainsi couverts. Les bassins de vie sont également évoqués. C'est là aussi une représentation de la région autour d'une mosaïque de territoires non-

¹ Il y avait par exemple une surreprésentation des villes en situation de terminus sur certains projets ou une prise en compte indistincte selon qu'il s'agisse d'une desserte touristique, à grande vitesse ou routière.

hiérarchisés que l'on retrouve. Le « maillage », « l'irrigation » du territoire et son « équilibre » sont ainsi des préoccupations très fortes

La vision de Dominique Reynié apparaît beaucoup plus hiérarchisée. Le mode ferroviaire lui apparaît avant tout pertinent pour relier les grandes agglomérations, il affirme que le TER ne peut pas mailler le territoire. En dehors de la liaison Toulouse-Montpellier, le mode ferroviaire est simplement évoqué pour son intérêt touristique sur les lignes des « Causses », des « Cévennes » et de la « Cerdagne ». Pour les territoires ruraux, ce sont les routes qui doivent permettre « d'équilibrer » la région, ce qu'il souligne en évoquant une liste de plus onze liaisons routières nationales ou à quatre voies. La métropole toulousaine est régulièrement mise en avant à travers ses transports en commun comme sa gouvernance.

Philippe Saurel, maire de Montpellier, a tendance également à représenter le territoire régional depuis l'ancienne capitale du Languedoc-Roussillon. Les projets qu'il évoque en dehors des lignes à grande vitesse ont un ancrage local fort dans le réseau de villes proche de Montpellier : Alès – Bessèges, Alès – Langogne, ou la réactivation de l'étoile ferroviaire montpellieraine. Même la politique en faveur des TER est abordée à partir du référentiel du tramway : « prendre le TER comme on prend le tramway ». Il est le candidat qui évoque le moins les territoires ruraux et l'équilibre territorial. Il valorise en revanche beaucoup la vitesse et un renforcement des liens entre métropoles.

Les représentations du territoire oscillent donc selon les ancrages territoriaux et politiques des candidats. Ils se distinguent par leur position plus ou moins favorable au fait métropolitain.

Des stratégies différenciées existent donc au niveau des campagnes électorales avec de véritables alternatives proposées sur de grands enjeux comme les lignes à grande vitesse, les infrastructures ou l'ouverture à la concurrence. Or, il s'agit de thématiques sur lesquelles la Région est en grande partie dépendante des décisions d'autres acteurs¹. En matière de compétences strictement régionales, les alternatives stratégiques exprimées relèvent souvent d'un déplacement de certains curseurs comme la part des investissements dans le routier. La stratégie fine reste donc encore largement à bâtir, d'autant plus que des compromis sont à faire dans le cadre du second tour qui voit s'opposer Louis Alliot et Carole Delga.

¹ C'est là une des faiblesses de l'action régionale identifiée par Richard Balme : Balme R., 1997, *op. cit.*

2.2. Des réorganisations stratégiques, politiques et administratives post-élections

Les résultats du premier tour des élections régionales en Occitanie ont confirmé le renforcement du vote Front National puisque c'est cette liste qui arrive en tête avec 31,83% des voix¹. Ils confirment également un désintérêt croissant des habitants pour ces élections puisque le taux d'abstention atteint les 44,7%. La liste de Carole Delga arrive en seconde position (24,41%) et devance ainsi celle du candidat de droite Dominique Reynié (18,84%), celle de Gérard Onesta (10,26%) et celle du maire de Montpellier, Philippe Saurel (5,00%). Ces résultats auraient dû conduire à une quadrangulaire, les candidats atteignant la barre des 10% étant au nombre de quatre. Toutefois, malgré leurs oppositions au premier tour, la liste « Nouveau Monde en Commun » a préféré faire le choix d'une alliance avec la liste de Carole Delga.

2.2.1 Les négociations de l'entre-deux-tours : vers une stratégie du compromis ?

Les termes de cette alliance ont d'abord concerné la répartition des sièges qui s'est faite sur la base des résultats du premier tour, soit 70% pour la liste de Delga et 30% pour celle d'Onesta. Les questions de fond en matière de choix stratégiques ont fait l'objet d'un « accord de majorité » dévoilé le 21 décembre 2015 (Annexe 3). Comme nous l'avons vu précédemment, en ce qui concerne les transports, la question des LGV constitue le principal clivage entre les deux listes. Les approches autour de la tarification, de l'ouverture à la concurrence ou de l'infrastructure ne sont pas toujours les mêmes mais apparaissent moins difficiles à concilier.

L'accord de majorité fait apparaître dix engagements. La question des transports intervient en troisième position, juste derrière les enjeux économiques et écologiques, sous le titre « aménager le territoire au travers du rail ». Ce titre apparaît déjà particulièrement porteur de sens. L'idée d'aménagement implique l'existence de déséquilibres territoriaux à corriger et le souhait de mener une action volontariste. On retrouve également l'idée d'en faire un outil d'égalité et de cohésion territoriale du fait de la mention du territoire au singulier. Le développement qui suit rappelle également la volonté de la nouvelle liste de « garantir » « l'égalité des territoires ». La seule mention du rail est également très marquante. La hiérarchie modale apparaît beaucoup plus distinctement que dans les discours de campagne de la liste de Carole Delga. On note également que c'est l'infrastructure, le rail, qui est mentionnée et non le

¹ Lors des élections régionales précédentes les listes Front National avaient obtenu 12,67% en Languedoc-Roussillon et 9,44% en Midi-Pyrénées.

train. Les développements qui suivent confirment le rôle déterminant qui est donné à ce mode de transport.

Le rail est structurant en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Il a souvent fait division, il doit désormais « faire région » dans le cadre d'un service public renforcé.¹

Comme le soulignait Jean-Pierre Wolff² dans le cas de l'arrivée de la LGV à Bordeaux, le « mythe structurant » des transports en général, et du rail en particulier, continue d'être largement mobilisé par les acteurs des territoires. Néanmoins, on note ici un « effet structurant » qui dépasse les simples retombées économiques sur les territoires. Ce dernier est en effet prolongé par un « effet de structuration » *du* territoire. Le rail doit « faire région ». On retrouve là l'importance accordée aux transports dans le cadre d'une refonte territoriale³.

Sur la question de fond du soutien aux lignes LGV, l'accord mentionne le souhait de développer aussi bien les trains du quotidien que la grande vitesse. L'un des principaux arguments de la liste « Nouveau Monde en Commun » dans leur opposition à la ligne LGV était en effet la priorité qu'ils souhaitent donner aux « trains du quotidien » et notamment à la possibilité de rouvrir des lignes. L'accord repose donc sur la poursuite conjointe de ces deux objectifs, et donc d'un très fort engagement sur la question des transports par la nouvelle majorité puisque ces deux aspects sous-entendent des investissements financiers colossaux. Il est à noter que le terme « grande vitesse » reste relativement ambigu. Il n'implique pas nécessairement la création d'une ligne nouvelle, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre aux auteurs de l'accord. Aussi, un dernier paragraphe laisse planer le doute sur cette question.

Dans l'attente des conclusions des Etats Généraux, nous proposons un moratoire sur les financements régionaux sur les projets faisant débat, tout en permettant le lancement des travaux pour les investissements ferroviaires pour lesquels des études consensuelles ont été menées.⁴

Ces Etats Généraux constituent en effet une annonce majeure pour la suite à donner à cette question. Annoncés pour le premier semestre 2016, ce sont eux qui doivent conduire à l'établissement d'un « grand schéma régional ». Ils s'inscrivent ainsi dans la volonté déjà affirmée par les deux listes de promouvoir les principes de la démocratie participative. « L'implication citoyenne » apparaît comme un élément majeur que l'on retrouve dans le huitième point de l'accord de majorité : « écrire un nouveau contrat démocratique ». La deuxième partie du document s'attache d'ailleurs à décrire la mise en place d'une « nouvelle

¹ *Ibid.*

² Wolff J.-P., 2018, « Quels effets de la LGV Océane pour Bordeaux ? », *Noréis*, n°248, pp. 109-122

³ Voir chapitre I et les exemples allemands et italiens.

⁴ Voir Annexes 3

gouvernance » qui doit permettre d'endiguer « la montée de l'extrême droite et de l'abstention » et de tendre vers une « élaboration concertée des décisions politiques ». Le principe d'une « citoyenneté active » y est rappelé. On y trouve également la mention d'une « assemblée des territoires » qui doit permettre une représentation des « bassins de vie »¹. La gouvernance doit ainsi permettre l'expression des forces régionales à travers une forme de « mosaïque territoriale » qui reprend le principe des « bassins de vie » cher à la liste « NMC », mais qui doit également permettre de « prendre le pouls du monde rural »², élément clé de l'approche territoriale de la liste conduite par Carole Delga. Sans surprise, cette liste remporte le second tour avec 44,81% des voix contre 33,87% pour le Front National et 21,32% pour celle de Dominique Reynié.

2.2.2 Des recompositions en cascade

Ces élections propulsent donc à la tête de la Région une nouvelle majorité présidée par Carole Delga. Une des premières tâches de ce nouvel exécutif consiste donc à réorganiser la gouvernance régionale sur les bases du pacte de l'entre-deux-tours.

La composition de l'assemblée régionale

A la suite des résultats du second tour, le Front National devient la principale force d'opposition de la nouvelle assemblée avec 40 sièges alors que les candidats des Républicains et du Modem n'en obtiennent que 25. La majorité se compose donc de trois groupes principaux, le groupe « Socialiste, Républicain et Citoyen » (SRC) avec 49 sièges, « Nouveau Monde en Commun » (NMC) qui en obtient 26 et les « Radicaux de gauche » qui comptent 17 représentants. A cela s'ajoutent 3 élus « non-inscrits ». Le renouvellement des élus est très important. Seulement 26% étaient présents dans les anciennes assemblées régionales. Cela est en grande partie lié au succès du Front National qui passe de 10 sièges à 40. Toutefois, même au sein de la majorité, deux-tiers des élus font leur entrée au Conseil Régional.

¹ Il s'agit d'une assemblée consultative où siègent des élus des territoires non présents au Conseil Régional. La délimitation de ces « bassins de vie » reprend les limites des « territoires de projets » que sont les EPCI.

² Delpiroux D., « Une assemblée des territoires pour prendre le pouls du monde rural », *La Dépêche du Midi*, édition du 5 novembre 2016

Le service en charge des transports

La vie de la nouvelle institution peut donc commencer sur de nouvelles bases. Afin de ne pas accentuer le ressentiment des représentants de l'ex-Languedoc-Roussillon, Carole Delga décide d'une répartition des services. Les assemblées délibératives sont également réparties entre les deux anciennes capitales régionales. La nouvelle direction des transports et de la mobilité (DITM) remplace la DTC languedocienne et la DIT midi-pyrénéenne. La direction est maintenue à Toulouse mais une partie des agents reste sur le site de Montpellier. La réorganisation que connaissent les services à la suite de la fusion régionale se fait néanmoins « en faveur » de Midi-Pyrénées. En effet, la directrice du service de l'ex-Languedoc-Roussillon se retrouve directrice déléguée : c'est donc bien le directeur présent en Midi-Pyrénées qui conserve son poste. Parmi les trois directeurs adjoints, deux sont issus de Midi-Pyrénées et obtiennent respectivement les pôles « transports ferroviaires / infrastructures fer et route » (21 personnes) et « transports routiers / tarification-billettique » (20 personnes), alors que le troisième pôle, plus modeste, s'intitule « transport aérien / intermodalité » (15 personnes). Un certain déséquilibre se retrouve aussi au niveau des responsables de service avec 5 représentants de Midi-Pyrénées pour 33 agents et 3 du Languedoc-Roussillon pour 19 agents. Ces directions étaient cependant déjà plus ou moins développées avant la fusion régionale. Dans son travail de thèse, Sylvain Barone¹ classait ainsi la direction de la région Midi-Pyrénées parmi les « super-directions » (plus de 30 personnes)², alors que celle de Languedoc-Roussillon appartenait à la catégorie des « directions intermédiaires » (entre 11 et 20 personnes).

On peut néanmoins noter la présence à Montpellier d'une autre direction directement en relation avec les transports : la direction de la Mer. Outre les questions liées aux transports maritimes, c'est aussi là que sont gérées les infrastructures ferroviaires portuaires et départementales dont la Région est devenue propriétaire du fait de la loi Notre³.

La commission sectorielle en charge des transports

Si les réunions de la Commission Permanente auront bien lieu à Toulouse, celles des commissions sectorielles sont organisées alternativement à Toulouse et à Montpellier. En ce

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*, pp. 323-327

² Ce chiffre classe la région au même niveau que Rhône-Alpes, Nord-pas-de-Calais et Paca pourtant beaucoup plus peuplées. Cela s'explique, selon l'auteur, par les relations dégradées qu'a connu la direction avec la SNCF.

³ Il s'agit des voies portuaires de Sète et Port-la-Nouvelle ainsi que de l'ancienne ligne départementale Maureilhan-Colombiers dans l'Hérault.

qui concerne la partie politique, la commission sectorielle en charge des transports est présidée par Jean-Luc Gibelin, membre du Parti Communiste élu dans le Gard. Il rejoint donc ce que Sylvain Barone a appelé « la confrérie des vice-présidents communistes »¹. En effet, le parti communiste négocie souvent ce poste-clé dont la dimension ferroviaire les intéresse fortement alors qu'elle rebute un bon nombre d'autres élus. Parmi ses prédécesseurs, on compte une figure emblématique comme Jean-Claude Gayssot, ancien ministre des Transports (1997-2002) en Languedoc-Roussillon. Côté Midi-Pyrénées on trouve également deux élus communistes, Bernard Marquié et Charles Marziani, qui ont tous deux occupés des fonctions décisives à la CGT. Contrairement à Gayssot ou Marquié, Jean-Luc Gibelin n'est pas cheminot mais directeur adjoint d'hôpital. Composée de 5 élus, cette commission comporte comme les autres des représentants de toutes les tendances politiques siégeant au Conseil Régional. Comme nous allons le voir, cette commission aura un rôle déterminant dans la définition et l'organisation de la grande consultation régionale sur les transports : les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2.3. Le dispositif consultatif des EGRIM : un cadre ouvert ou corseté ?

Comme nous venons de le voir, les Etats Généraux sont évoqués dans l'accord de majorité présenté en décembre 2015. Lors de la conférence de presse qui s'est tenue le 25 mars à Baillargues, la candidate PS déclare : « j'ai décidé l'organisation d'Etats Généraux du rail durant le 1^{er} semestre 2016, nous mettrons alors à plat tous les projets : la gare de la Mogère comme les trains du quotidien ». Comme le suggère la mention de la gare de la Mogère, c'est bien la question des LGV et de leurs gares qui est au cœur des désaccords entre les deux listes. Cet enjeu est multiforme. Il concerne d'abord la remise en question du financement régional de la ligne à grande vitesse desservant Toulouse depuis Bordeaux (GPSO). La liste de Gérard Onesta s'y oppose sur deux points : elle dénonce un projet « pharaonique » que la Région « ne peut se payer » et qui se ferait au détriment des investissements sur les « trains du quotidien ». C'est ensuite un point plus particulier lié au projet du contournement LGV Nîmes-Montpellier qui cristallise le désaccord, celui des gares excentrées de Manduel pour Nîmes et surtout de la Mogère près de Montpellier. Ces projets ont mobilisé aussi bien les militants écologistes que la population locale. Ils sont très avancés au moment des élections puisque les travaux pour la gare de la Mogère ont débuté deux mois avant l'élection régionale, le 17 octobre 2015. La liste

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*, pp. 458-462

écologiste réclame le blocage du financement des travaux. La liste socialiste est favorable aussi bien à la construction de ces gares qu'au prolongement de la LGV vers Toulouse. La dalle de la gare-pont est achevée à la veille des EGRIM, le 1^{er} avril 2016. Néanmoins, le dispositif de consultation mis en place vise des objectifs bien plus larges.

2.3.1 Un intitulé porteur d'une large ambition

Comme le rappelle un étudiant-stagiaire ayant participé à l'organisation de la grande consultation « comment ne pas penser lorsqu'on parle d'Etats Généraux aux Etats généraux de l'Ancien Régime et plus particulièrement aux Etats Généraux de 1789 ? »¹. En effet, le choix de ce vocable est porteur d'une grande ambition.

Historiquement parlant, les Etats Généraux étaient réunis durant l'Ancien Régime pour établir un dialogue entre le roi et ses sujets dans un contexte de crise. Les sujets peuvent ainsi exposer leurs doléances et proposer des remèdes face aux besoins exprimés par le roi. Néanmoins, leur rôle demeure purement consultatif et n'implique aucun engagement de la part du roi². Comme le souligne Chloé Gaboriaux³, ce terme reste aujourd'hui chargé de cette mémoire bien que cette appellation ne soit pas un dispositif participatif répertorié. « Extraordinaires et solennels », ils portent « l'espoir de grands changements ». Ils cherchent à mobiliser des « citoyens organisés » et ont une « fonction essentiellement consultative ». Ces caractéristiques se retrouvent bien dans la formule proposée par la région Occitanie.

Le rail est placé au centre de l'attention de la région Occitanie. Elle se distingue en cela des tendances observables à l'échelle nationale comme régionale. En effet, l'année suivante, l'Etat met en place des « Etats Généraux de la mobilité » alors que la région Paca opte pour l'organisation « d'assises des transports ». L'accent mis sur le rail témoigne donc de l'importance de cette compétence historique et de l'influence de la liste NMC qui plaçait déjà cet enjeu au cœur de son discours de campagne. De plus, le rail ne se limite pas aux TER mais englobe également la question des trains Intercités ou des lignes à grande vitesse. L'intermodalité n'intervient que dans un second temps : c'est une manière de souligner le fait que l'intermodalité doit être pensée à partir du référentiel que constitue le rail. Cet ajout

¹ Sainreau L., 2016, *La démarche de concertation dans la définition des politiques publiques. Evaluation des dispositifs employés et de la participation lors des Etats Généraux du rail et de l'intermodalité*, Mémoire de Master 2, Université Toulouse II Jean Jaurès, pp. 86-87

² Bély L., 2010, *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Quadrige / Presses Universitaires de France, pp. 512-516

³ Gaboriaux C., 2013, « États généraux », in Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, en ligne : <http://www.dicopart.fr/es/dico/etats-generaux>.

souligne également le nouveau rôle de la Région dans ce domaine. Avec la loi Notre, celle-ci obtient en effet une légitimité renforcée à travers le statut de « chef de file de l'intermodalité », qui en fait l'instance pilote de la coordination des transports. Ce rôle est réaffirmé par l'acquisition des compétences en matière de transports par autocar départemental, ainsi que par la possibilité de prendre en charge le transport scolaire. Alors que le rail implique une projection sur le temps long, l'intermodalité présente l'avantage de permettre des actions plus rapides.

Enfin, on pourrait également penser que le rail fait davantage référence aux anciennes orientations de la région Midi-Pyrénées, à travers le projet emblématique du Plan Rail, alors que l'intermodalité s'incarne mieux en Languedoc-Roussillon où le projet du pôle multimodal de Baillargues apparaît particulièrement emblématique. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si l'annonce officielle du lancement des EGRIM a été faite par Carole Delga à Baillargues alors que la première réunion a eu lieu à Capdenac-Gare, ville qui présente un triple intérêt symbolique : c'est un nœud ferroviaire qui doit son développement à l'arrivée du ferroviaire, c'est là que les travaux du Plan Rail ont débuté et c'est une ville très proche de Figeac, fief politique de l'ancien président de la région Midi-Pyrénées, Martin Malvy, et dont le maire n'est autre qu'un des membres du copil, l'élus SRC, Stéphane Bérard.

2.3.2 Le pilotage du dispositif

Le comité de pilotage (copil) est structuré autour de cinq élus issus de la majorité et représentant les diverses tendances concernant la controverse autour des projets à grande vitesse. On y trouve Jean-Luc Gibelin et Christian Dupraz pour le groupe Nouveau Monde en Commun, Stéphane Bérard et Monique Bultel-Herment pour les Socialistes, Républicains et Citoyens, et Vincent Garel pour les Radicaux de Gauche. Ils sont appuyés par des agents de la DITM et de façon plus ponctuelle par ceux de la Communication et du Service de Presse. La liaison avec la présidente est assurée par un délégué de son Cabinet¹. Entre le 16 février 2016, date de sa première réunion, et le 21 avril 2016, date de la dernière réunion, ce copil a élaboré en deux mois l'ensemble de la consultation, des supports de communication à mobiliser, au choix des lieux de réunion en passant par le contenu des questionnaires et des discours de présentation.

Il s'agit donc d'un délai particulièrement court au regard de l'ambition qui est celle du nouvel exécutif. La mobilisation des services et des élus a donc été très importante. La qualité

¹ Sainreau L., 2016, *op. cit.*, pp. 96-97

de certains documents s'en est ressentie et la diffusion de l'information dans chaque localité a pu connaître certains ratés.

2.3.3 Organisation matérielle : quelle forme de consultation ?

Le dispositif de consultation repose sur trois modalités de recueil d'informations : la prise de parole lors de réunions publiques, la réponse à un questionnaire et la possibilité de rédiger des propositions sur le site de la Région.

Les réunions publiques

Le choix a été fait d'organiser des réunions publiques dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures régionales. Ces réunions doivent se dérouler en semaine (vendredi exclu) de 18h à 20h dans des lieux en lien avec la jeunesse comme les lycées. Ce choix des sous-préfectures inscrit un peu plus les Etats Généraux dans un arrière-fond révolutionnaire soucieux d'égalité territoriale. Il induit nécessairement une surreprésentation du monde rural. En effet, les acteurs présents dans une sous-préfecture comme Mirande disposent d'un temps de parole équivalent à celui des métropoles régionales que sont Toulouse et Montpellier. Dominique Satgé nous a d'ailleurs confirmé que ce choix s'inscrivait dans une volonté revendiquée de donner de la visibilité aux territoires ruraux face aux métropoles :

Comment s'est décidé le format des EGRIM, le fait d'aller dans chaque sous-préfecture et préfecture ?

Je crois que c'était une volonté de ne pas préjuger a priori des besoins des territoires. Sur tous les territoires, on a besoin de savoir quels sont les besoins des gens. Ça, s'est porté de manière très forte par la présidente, sur l'égalité des territoires et notamment des territoires ruraux. Et c'est aussi une volonté de montrer que ce n'est pas une politique de plus en faveur des métropoles¹

Comme nous l'avons vu, les choix de Baillargues comme lieu d'annonce de la tenue de cette consultation et de Capdenac-Gare comme lieu de la première réunion ne sont pas anodins. Initialement, les réunions devaient se clore à Narbonne, nœud ferroviaire qui fait le lien entre les réseaux de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon. Une réunion a pourtant été ajoutée, le 8 juillet 2016, dans une ville qui, comme Capdenac-Gare, n'est pourtant pas une sous-préfecture, à savoir Bagnols-sur-Cèze. Cet ajout est justifié par l'exécutif du fait d'une forte attente de la part des associations et des élus. Cette exception apparaît néanmoins comme une réponse apportée à la volonté de favoriser l'émergence d'un projet qui tient à cœur à certains

¹ Entretien avec Dominique Satgé, élue (NI) au Conseil Régional d'Occitanie (juillet 2018)

élus de la majorité : la réouverture de la ligne dite de la « Rive Droite du Rhône » qui dessert Bagnols-sur-Cèze.

Ces réunions publiques ont un aspect hybride : comme le souhaite la Région, ce ne sont ni des moments d'exposition de la politique régionale, ni des moments de débat. C'est une consultation où chacun est amené à exprimer son avis, simple citoyen, représentant d'association comme élu, sans que les élus régionaux présents n'y apportent de réponse. Ces derniers siègent seuls à la tribune¹. Malgré cette volonté « d'écoute apaisée », le dialogue s'est souvent instauré entre élus régionaux et le public, et des débats, parfois conflictuels, ont pu émerger.

Le questionnaire

Le questionnaire du Conseil Régional se compose de dix-neuf questions fermées et d'une question ouverte (Annexe 5). Ces questions sont regroupées en douze rubriques dont « les tarifs », « les gares » ou « les lignes grandes vitesses ». Le questionnaire permet d'avoir une idée de l'étendue que la Région souhaite donner au débat (Tableau 15). Le choix a été fait de ne faire appel ni aux techniciens ni à un institut spécialisé lors de son élaboration². C'est donc bien le groupe d'élus qui a pris en charge la rédaction de ce questionnaire. Sa pertinence a été remise en cause par plusieurs participants aux réunions, en particulier par les opposants au projet de lignes nouvelles.

Les avis rédigés à déposer sur le site régional ou lors des réunions publiques

La possibilité était enfin donnée au public des réunions, que ce soit à titre personnel ou au nom d'une institution plus large, de laisser un avis écrit. Cette possibilité était également offerte par le site de la région.

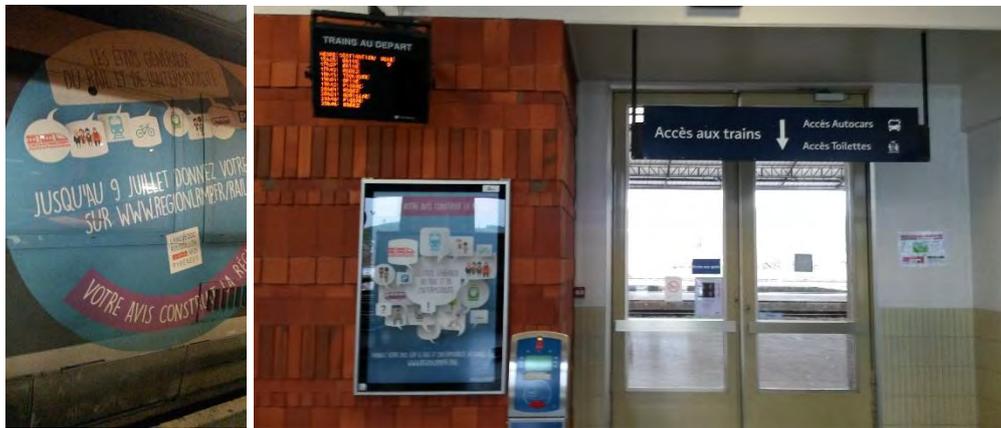
Les supports de communication mis en place

La campagne de communication mise en place par la Région a dû se faire sur un laps de temps relativement court entre l'annonce de la présidente le 25 mars et la première réunion le 21 avril. Les supports de communication ont été diversifiés avec la mobilisation des comptes twitter et facebook de la Région, des annonces parues dans la presse régionale et des campagnes d'affichage en gare mais aussi sur les trains avec un pelliculage conçu spécialement à cette

¹ Alors que dans les réunions de comité de ligne, la SNCF est également présente à la tribune

² En revanche, son traitement a bien été confié à un organisme spécialisé, la Sofres.

occasion (Photographie 4). Néanmoins, pour avoir les informations sur les lieux et les heures des réunions, il était souvent nécessaire de se rendre sur le site de la Région. La presse locale ne les relayant souvent que le jour même, il pouvait être difficile pour les personnes intéressées de s'organiser pour y assister.



Photographie 4 : Le pelliculage d'une rame AGC en gare des Arènes (à gauche), une publicité en gare de Capdenac-Gare (à droite)

Source : auteur (mars 2016)



La charte graphique employée par la Région fait une large place au rail avec quatre types de matériels roulants représentant aussi bien un TER, un train grande ligne, un métro, qu'un tramway. Cela permet d'insister aussi bien sur les dimensions régionales qu'urbaines liées aux enjeux des EGRIM. Une large place est ensuite faite aux usagers avec quatre cases les représentant dans un objectif de diversité. Les autres modes de transports, autocars, vélos ou voitures, à travers le symbole du parking, sont évoqués avec des cases plus réduites. On retrouve donc une certaine hiérarchie modale ainsi que la volonté de s'appuyer sur une large participation.

Figure 35 : Extrait du compte twitter régional

Source : twitter.com/Occitanie

2.3.4 Les attentes de la Région à travers le dispositif mis en place

Le dispositif en lui-même nous apprend beaucoup sur la vision qu'a la Région des grands enjeux concernant sa compétence en matière de transports. Cette contribution permet alors d'interroger le périmètre de ce qui, pour la Région, constitue son champ d'action et de décision, mais aussi ses priorités à travers le traitement réservé à chacune des thématiques.

L'organisation des réunions, les questionnaires distribués et les différents supports de communication déployés autour de cet événement sont autant d'éléments que nous nous proposons d'étudier dans un premier temps.

La vidéo de présentation

Une vidéo disponible sur le site de la Région et diffusée à chaque début de réunion permet d'orienter les débats¹. Après une brève présentation de la démarche de la Région, on y écoute une suite de témoignages d'usagers devant représenter l'ensemble des enjeux de ces réunions. Les dix-sept interventions durent deux minutes. Les questions de tarification sont privilégiées (3), comme celles des services en gare (3) ou dans les trains (3) et de la desserte TER (3). La thématique LGV apparaît par l'intermédiaire d'un usager qui déclare la souhaiter ardemment sur Toulouse. La controverse autour des lignes et gares LGV est donc volontairement éludée au profit de sujets moins brûlants et plus directement liés au cœur de compétence de la Région.

L'organisation des réunions

Pourtant, les réunions sont organisées en cinq grandes thématiques qui mettent à égalité ces deux enjeux. On trouve dans l'ordre : les trains TER et autocars de la Région, les trains Intercités, les lignes grande vitesse, les gares et le choix du train. Les questions des LGV et des gares (même si la thématique concerne aussi bien les gares nouvelles qu'existantes), occupent donc une place importante dans le déroulement des réunions. Si les organisateurs déclarent souhaiter une répartition du temps de parole entre ces cinq temps de la consultation, sur le terrain, le dernier a souvent été galvaudé.

La carte du réseau

Les EGRIM permettent également la diffusion des premières cartes représentant le nouveau réseau régional. Ces dernières sont disponibles sur une plaquette largement diffusée lors des réunions (Figure 36). Comme le souligne Jean Varlet à propos des cartes TER, elles sont un « formidable vecteur de la notion de région administrative »². La sémiologie utilisée, rudimentaire, ne permet pas de hiérarchiser les différentes infrastructures et les flux qu'elles

¹ Cette vidéo est disponible en ligne : https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=zK8SWu-e2oA

² Varlet J., 2009, « Comprendre les réseaux par la cartographie. Usages et dimension socioculturelle de la cartographie dans les réseaux de transport », in Fumey G., Varlet J., Zembri P., *Mobilités contemporaines. Approches géoculturelles des transports*, Ellipses, pp. 31-42

sont susceptibles de transporter. Il s'en dégage ainsi l'impression d'un maillage régulier du territoire régional, les simples liaisons par autocar (en vert) ressortant autant que les projets de LGV. On note également la présence d'un tronçon LGV Toulouse-Narbonne qui est pourtant beaucoup moins avancé que les deux autres projets. Ce tracé est directement en lien avec la volonté de mieux connecter les deux ex-capitales régionales.



Figure 36 : Carte présente sur le document de présentation distribué lors des réunions
Source : Laregion.fr

Les diapositives présentant chaque thématique ont également évolué au fil des réunions. Ainsi, la thématique du transport de marchandises a été rajoutée dans la cinquième thématique après que les dix premières réunions ont été réalisées.

Le dossier de presse

Le dossier de presse présenté à la veille des réunions a été vivement critiqué, notamment par le « collectif contre la gare de la Mogère » qui évoque « un dossier de presse scandaleux » : « on a bien du mal à se souvenir que c'est la polémique sur la gare TGV de Montpellier – La

Mogère qui a suscité la promesse de tenir [ces réunions]¹ ». Il est vrai que si la question des lignes LGV est présente, la mention des projets de gares excentrées est systématiquement omise. Il y a donc un décalage certain entre la communication large, qui minimise le thème clivant des gares et des lignes GV, et le contenu des réunions qui l'assume davantage.

Malgré l'intention des élus régionaux présents de n'intervenir qu'à minima, force est de constater que la règle n'a pas toujours été respectée, loin s'en faut. Les interventions des élus à la tribune en réaction à des propos de la salle ont été nombreuses : précisions sur les politiques passées, montant des dépenses estimées², réactions en tout genre. On a ainsi pu voir des différences notables dans la manière d'aborder certaines thématiques, notamment celles conflictuelles des LGV selon que les élus régionaux présents appartiennent exclusivement à la liste de Claude Onesta ou de Carole Delga. Ces cas sont certes rares mais ont eu une influence certaine dans la teneur des débats.

A partir des différents supports que nous venons d'évoquer, il est possible de recomposer les enjeux que la Région souhaite mettre au cœur de sa grande consultation. Pour cela, nous faisons l'hypothèse que l'importance d'une thématique est liée aussi bien à la fréquence de son évocation qu'à la place qu'elle occupe dans la liste des enjeux cités par les documents. On retrouve bien dans la liste de synthèse les compétences qui sont au cœur de l'action régionale en matière de transport, à savoir les TER et la tarification. On trouve également des enjeux qui sont amenés à prendre de l'importance du fait des récents transferts de compétence comme les autocars et l'intermodalité. On rencontre aussi des champs en dehors des strictes compétences régionales mais dans lesquels la Région se montre active, notamment en matière de financement : les LGV, les gares, les Intercités, le fret ou les infrastructures. Ce champ de compétences élargi dans lequel la collectivité régionale réclame un vrai droit à la parole témoigne du renforcement de son rôle d'autorité organisatrice de transport et de véritable opérateur global de mobilité.

¹ A Retrouver sur le site garetgv.free.fr : http://garetgv.free.fr/actus-2016b.html#EGRI_Limoges

² On note à ce propos des écarts entre les élus de la liste socialiste et ceux de la liste « Nouveau Monde en commun »

Priorité / Fréquence	Questionnaire (ordre d'apparition)	Réunions (ordre d'apparition)	Vidéo de présentation (nombre de mentions)	Dossier de presse (ordre d'apparition)
1	Votre utilisation des transports	Les trains du quotidien	Les TER (6)	Développement des TER
2	Les trains TER	Trains Intercité	Tarifcation (3)	Les LGV
3	Les autocars	Les LGV	Les gares (2)	Autocars / modes doux
4	Trains Intercités	Les gares	Intermodalité (2)	La tarification
5	La tarification	Le choix du train	Le choix du train (1)	Les Intercités
6	Les gares	-	Les LGV (1)	Les LGV
7	Les LGV	-	La cohésion régionale (1)	Le fret
8	Le choix du train	-	Le fret (1)	L'infrastructure
9	-	-	-	Les gares
10	-	-	-	Les autocars

Tableau 15 : Les thématiques identifiées dans le dispositif de consultation
Données récoltées lors du terrain d'observation des EGRIM ; Mise en forme : auteur

Si l'on croise ces différentes informations, on constate que les sujets les plus fréquemment mentionnés sont liés aux TER et aux LGV, ce qui, compte tenu des compétences de la Région et des divergences de vu au sein de la majorité, n'est pas vraiment surprenant. A l'instar des lignes à grande vitesse, on trouve également plusieurs thématiques pour lesquelles la Région ne dispose pas de compétences. Il s'agit des gares et des trains Intercités qui sont des enjeux que l'on retrouve fréquemment, mais aussi des questions liées au fret ferroviaire et à l'infrastructure, bien qu'elles apparaissent plus marginales.

3. LA PLACE DE LA CONSULTATION DANS LA DÉFINITION DE LA NOUVELLE STRATÉGIE RÉGIONALE

La démocratie participative a constitué un axe fort du mandat de Carole Delga à la tête de la région Occitanie. Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité devaient ainsi incarner cette volonté de consultation citoyenne la plus large possible :

Les Etats Généraux sont des moments clés de notre vie politique : l'occasion donnée à chacun de faire entendre sa voix, de faire des propositions concrètes pour guider notre destin commun. [Ils] ont porté cette ambition très haut, avec de nombreux canaux d'expression et de débat, conformément à l'engagement que j'ai pris en matière de démocratie participative¹.

J'avais pris un engagement politique fort, celui d'une démocratie régionale renouvelée, celui d'une vitalité populaire qui montre le chemin, celui d'écouter avant de décider. Promesse tenue, nous avons voulu avec ma majorité bâtir des stratégies partagées, des stratégies pour la croissance et pour l'emploi, le plan Littoral 21, le développement touristique et bien sûr,

¹ Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*, 78p

avec les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité vous avez participé à la plus vaste concertation régionale jamais organisée en France sur la mobilité¹.

La présidente de région ne manque d'ailleurs pas de souligner le succès de cette participation en termes de qualité de participation comme de quantité avec 13 798 questionnaires récoltés, 3 100 participants en salle et 286 contributions écrites reçues. La qualité de la participation lors de cette démarche a pourtant été contestée de façon virulente par certains opposants à la LGV². Avant de nous arrêter sur le contenu de ces réunions, il nous faut donc nous demander comment évaluer la qualité de cette participation.

3.1. Evaluer la participation : conflits et mobilisations

Loin de prétendre à une étude exhaustive de la production scientifique sur les questions de la participation, nous mobiliserons des références croisant les approches de la sociologie et de la géopolitique locale.

3.1.1 Aspects théoriques : participation, consultation, concertation

Il est difficile de différencier les notions de consultation et de concertation. Au sein de la majorité régionale on retrouve une alternance entre les deux terminologies. On peut retenir à titre d'exemple la communication mise en place avant les réunions qui évoque plutôt une consultation. La vidéo de présentation est ainsi intitulée « 80 jours de consultation citoyenne » alors que les discours de la présidente de région et les documents de la restitution mentionnent plutôt une concertation³.

Jean-Eudes Beuret, dans l'article « concertation » du dictionnaire de la participation⁴, souligne bien cette confusion et évoque une « définition floue ». Il affirme que les deux notions peuvent être inscrites dans un même « continuum » et que certains auteurs ou acteurs, comme la commission nationale du débat public, ne les distinguent pas. Quand la distinction existe, elle

¹ Discours de Carole Delga lors de la restitution des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité, le 14 décembre 2016, en ligne, consulté le 10 décembre 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=YqpNxxZcFx0>

² Damaggio J.-P., 2017, *Carole Delga, l'état dégénéré du rail. Témoignage*, Editions La Brochure, 193p

³ Christian Dupraz, élu écologiste de la majorité emploie successivement les deux termes dans une interview donnée à la lettre d'Europe Ecologie les Verts (cité par Damaggio J.-P., 2017, *op. cit.*)

⁴ Beuret J.-C., 2013, « Concertation (démarche de) », in Castillo I., Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C., Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, en ligne, consulté le 8 décembre 2018, <http://www.participation-et-democratie.fr/es/dico/concertation-demarche-de>

reposerait sur « l'existence ou non d'une construction collective », ce qui serait sous-entendu par la concertation et non par la consultation.

Cette distinction semble importante, pour éviter la frustration ressentie par des acteurs invités à une concertation, qui s'attendent à être associés à un processus de construction collective, et ne sont invités qu'à exprimer un avis, souvent de façon très ponctuelle.¹

A ce titre, la communication mise en place par la Région entretient particulièrement bien l'ambiguïté, comme en témoigne l'affiche annonçant la tenue des réunions (Figure 35), intitulée « votre avis construit la Région ». Ce sont bien de « simples avis » qui sont demandés mais ces derniers doivent permettre la mise en place d'une « construction » collective. Toutefois, la phase d'élaboration de la politique restera peu transparente et pilotée exclusivement par l'exécutif régional. Les frustrations qu'évoque Jean-Eudes Beuret n'ont d'ailleurs pas manqué de s'exprimer².

Evaluer la qualité de la participation est une opération délicate et les chercheurs, quel que soit leur ancrage disciplinaire, n'ont pas manqué de le souligner. Philippe Subra³ remarque ainsi que la question de la représentativité des publics lors des procédures de débat public est biaisée pour plusieurs raisons. Les élus sont souvent traités d'égal à égal avec les autres intervenants, sans prise en compte de leur fonction de représentation. Il met également en avant une double loi : « l'opposant se mobilise, le partisan reste passif » et « le degré de participation décroît avec la distance ». A ce dernier titre, la tenue de réunions dans chaque sous-préfecture est un facteur important tendant à réduire ce biais. La distinction entre la mobilisation des opposants et des partisans est également révélatrice de la place déterminante que peuvent occuper les conflits dans les procédures de participation. Les transports sont ainsi une arène récurrente qui structure des conflits que le débat public peine souvent à réguler⁴.

La revue *Participation* consacre ainsi son treizième numéro, paru en 2015, à cette question des relations entre participation et conflit. Dans l'introduction à ce numéro, Luigi Bobbio et Patrice Melé⁵ ont ainsi montré que les processus de participation sont souvent évalués au regard du conflit qu'ils sont censés atténuer. Ils montrent ainsi que les chercheurs adoptent souvent des positions tranchées sur le sujet, certains considérant la participation et le conflit inconciliables (position agonistique), quand d'autres les jugent indissociables. Ils invitent les

¹ *Ibid.*

² Damaggio J.-P., 2017, *op. cit*

³ Subra P., 2016, *op. cit.*

⁴ De nombreux exemples sont fournis dans le numéro 40 de la revue *Sud-Ouest Européen* « Infrastructures de transports et conflits ».

⁵ Bobbio L., Melé P., 2015, « Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, n°13, pp. 7-33

chercheurs à « relativiser l'opposition entre conflit et participation » en soulignant les synergies qui existent entre les deux processus : « il faut recontextualiser l'analyse des luttes en considérant leurs rapports avec les institutions et les espaces de consultation et de débat. » Cette contextualisation était bien l'objet des développements précédents.

Si l'origine de la consultation des EGRIM est bien d'ordre conflictuel, et si ces conflits ont constitué le moteur de plusieurs réunions, il nous semble réducteur de la réduire à cet aspect.

Antoine Vergne propose lui une approche très simple afin d'évaluer le degré « d'inclusion » dont fait preuve la procédure de consultation. Celle-ci repose sur un pilier quantitatif (toucher le plus de personnes possible) et sur un autre pilier qualitatif (avoir des acteurs diversifiés). Si l'aspect quantitatif reste relativement difficile à évaluer, nous appréhendons par la suite la représentation qualitative des acteurs à travers l'établissement d'une typologie de cinq catégories d'acteurs. Avant d'en venir à cette typologie, il est nécessaire de dresser un état des lieux des enjeux mêlant conflits et participations autour de la question des transports dans les anciennes régions.

3.1.2 Des conflits et des participations qui s'inscrivent dans la durée

L'absence d'accord au sein de la majorité sur la question des LGV est, comme nous l'avons vu, une raison majeure qui explique la tenue des EGRIM. Il s'agit d'un conflit complexe qui se décompose en plusieurs sous-catégories. Du côté de l'ex-Languedoc-Roussillon, c'est surtout la question des gares nouvelles de Montpellier et Nîmes qui fait débat. Nous y reviendrons ultérieurement. Du côté de l'ex-Midi-Pyrénées, c'est la pertinence même de la création d'une ligne nouvelle entre Bordeaux et Toulouse qui est contestée par les opposants. Cette contestation a pris des formes multiples du fait de la grande diversité d'acteurs mobilisés¹. Au moment des EGRIM, ce dernier conflit a déjà fait l'objet d'une large procédure de participation à travers la mise en place d'une déclaration d'utilité publique. Déclaration d'utilité publique pour laquelle les commissaires enquêteurs ont rendu un avis négatif, ce qui n'a pas empêché le préfet de passer outre et de valider la procédure. Plusieurs associations se sont ainsi mobilisées et feront parler d'elles durant les EGRIM.

D'autres formes de conflits et de participations, moins médiatiques, se sont tenues peu avant la fusion dans le cadre des territoires composant la région Occitanie. C'est notamment le

¹ Wolff J.-P., 2015, « La recomposition des jeux d'acteurs liée aux conflits induits par le projet de LGV Bordeaux-Toulouse », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 43-55

cas au moment de la fermeture de lignes ferroviaires ou de la modification de services sur certaines lignes. La plupart des conflits soulevés se déroulent ainsi dans un cadre qui n'est pas participatif (associations mobilisées contre l'interruption des trains de nuit, la fermeture de gares, la demande de réouverture de lignes comme Montréjeau – Luchon ou Cahors – Capdenac en Midi-Pyrénées). En Languedoc-Roussillon, la présence de comités de ligne actifs permet la confrontation entre les acteurs locaux et les représentants de la Région et de la SNCF. Les débats sont alors particulièrement vifs :

Moi j'ai fait des comités de ligne à 250 personnes à Bessèges [...] 200 à 300 personnes, les gens montaient debout sur la table, franchement c'était sévère, on est entrés dans le comité de ligne il y avait tous les gens qui nous encerclaient. C'était tendu. [...] On a Gayssot qui a dû monter sur la table. A Mende, en Lozère, il y avait 80 élus locaux, c'est quasiment tous les élus de la Lozère qui étaient là pour défendre leur ligne. J'ai fait des réunions de 12 personnes aussi¹.

Les réunions des EGRIM vont ainsi s'inscrire dans des territoires plus ou moins conflictuels et qui ont l'habitude ou non des dispositifs participatifs. Nous verrons que ce passé peut se retrouver dans la mobilisation lors de certaines réunions. Les personnes que l'on y rencontre sont aussi en partie à l'image de celles que l'on retrouve dans les comités de ligne même si les « simples usagers » ont été certainement plus nombreux à venir.

C'est un élément de concertation, grosso modo il n'y a pas beaucoup d'éléments de concertation, surtout dans le transport ferroviaire. C'est un peu le seul qui existe. Je le considère assez intéressant. Le public usager n'est pas forcément très présent mais c'est pas forcément leur rôle d'être présent. On est plutôt sur des associations d'usagers. C'est quels acteurs qui sont dans les comités de ligne ? On a la Région, la SNCF, les différentes entreprises, les collectivités locales, les associations d'usagers, les syndicats cheminots, les conseils de développement. [...] Du coup les comités de ligne, il y en a de différents types. Il y en a de super intéressants, les gros sujets sont abordés, on met les pieds dans le plat, et d'autres ou c'est très plan-plan, on a surtout des retraités cheminots, et il se passe rien.²

Cette description du profil des personnes fréquentant les comités de ligne permet d'avoir un premier élément de comparaison à l'aune duquel évaluer la participation lors des EGRIM.

3.2. Les participants : des profils et des intérêts variés

Le cœur de notre méthodologie repose sur une observation participante lors de dix-neuf³ des trente-sept réunions organisées. L'enregistrement de ces réunions nous a permis de retranscrire avec exactitude les propos exprimés ainsi que la répartition des différents temps de

¹ Entretien avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

² *Ibid.*

³ Capdenac, Nîmes, Castres, Limoux, Foix, Mirande, Béziers, Tarbes, Prades, Toulouse, Saint-Girons, Montauban, Albi, Bagnères-de-Bigorre, Carcassonne, Pamiers, Montpellier, Cahors et Auch

parole. Des informations de seconde main nous ont également permis de reconstituer le contenu des réunions auxquelles nous n'avons pas pu assister. Notre méthodologie s'appuie également sur tous les documents de communication émis par la Région au moment d'organiser ces réunions et d'en restituer le contenu (site internet, dossier de presse, vidéo, questionnaire).

3.2.1 Qui vient aux réunions et qui s'exprime ?

Comme on pouvait s'y attendre, l'affluence lors des réunions dépendait beaucoup de la localité dans laquelle elles avaient lieu. D'une dizaine de personnes à Florac, Villefranche-de-Rouergue, Condom ou Lodève, on a atteint les deux-cents participants à Toulouse, Nîmes ou Montpellier. Le nombre de participants varie donc beaucoup y compris dans le groupe des petites villes puisque Saint-Gaudens, Bagnères-de-Bigorre ou Prades se sont approchées de la centaine de participants.

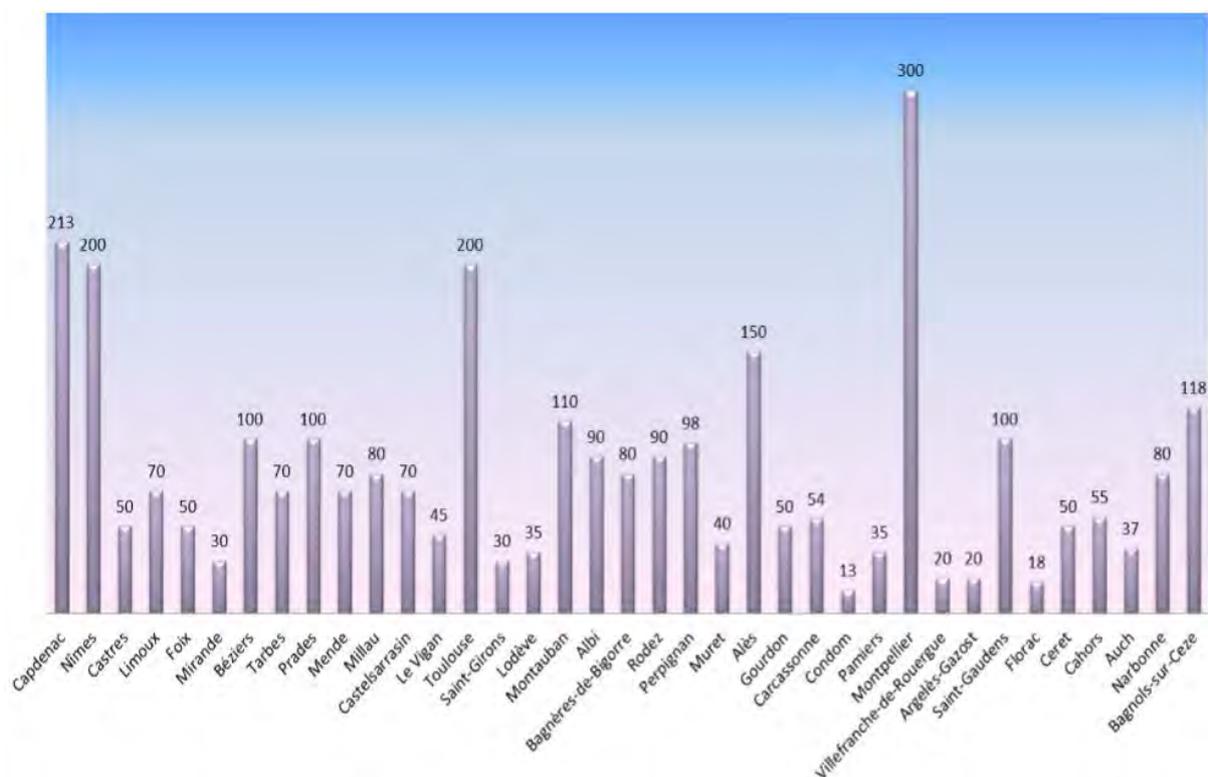


Figure 37 : Nombre de participants par réunion
Source : Région Occitanie, 2017

Une des difficultés du traitement de ces données consiste alors à l'identification des intervenants. Nous avons établi cinq groupes à partir de la façon dont les individus se présentaient avant de prendre la parole. Les critères retenus pour établir ces catégories n'allaient pas de soi. Nous avons adapté la distinction faite par Subra des « logiques d'acteurs ». Ce

dernier établi ainsi quatre logiques : économique (entreprises, CCI, syndicats), patrimoniale (riverains), politique (élus, partis), et environnementale (associations écologistes)¹. Pour tenir compte des principaux groupes d'intérêts qui étaient représentés lors de ces réunions, il apparaissait indispensable de distinguer les intérêts cheminots des autres logiques économiques, ces derniers étant très présents. Enfin, la pertinence d'isoler une logique environnementale nous a paru délicate dans la mesure où cette logique était très minoritaire parmi les acteurs associatifs mobilisés et parce que l'enjeu environnemental était principalement défendu par des élus et militants du groupe politique EELV que nous avons maintenu dans la sphère politique. Nous avons ainsi établi cinq catégories distinctes : politique, associative, cheminote, habitante/citoyenne et professionnelle (Figure 38). Ainsi, le spectre du monde associatif englobe aussi bien les représentants de grandes associations nationales (la Fnaut, France Nature Environnement) que des groupes de pressions locaux (Tous ensemble pour les gares, l'Autate). La sphère politique contient des élus nationaux (députés, sénateurs), des militants et des élus locaux. Le monde cheminot est représenté par des individus appartenant ou non à un groupe syndical, en activité comme retraités. Le monde socio-professionnel, numériquement moins important, regroupe les chefs d'entreprise et les personnes s'exprimant au nom d'une société ou d'une profession autre que cheminote. Deux biais sont à signaler dans cette catégorisation. Des individus pouvaient appartenir à plusieurs catégories, dans ces cas bien précis et relativement rares, nous avons choisi de les compter dans la catégorie qui nous paraissait la plus pertinente avec les propos relevés. Quand nous ne parvenions pas à le déterminer nous avons choisi la première appartenance mentionnée. Par ailleurs, les rares individus qui ne se sont pas présentés ont été classés par défaut dans la catégorie « habitant ».

¹ Subra P., 2016, *op. cit.*

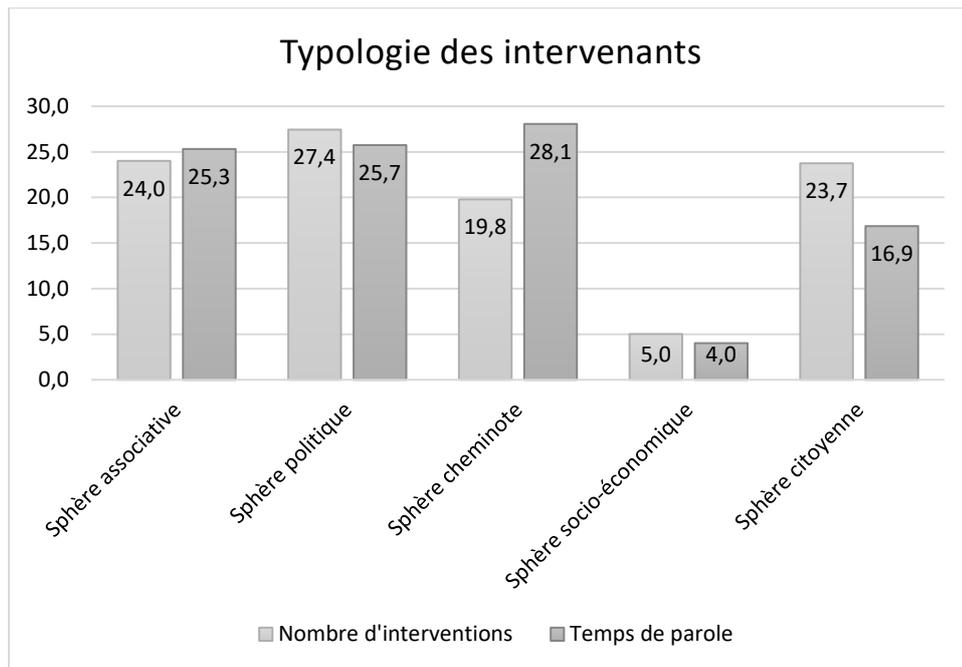


Figure 38 : Répartition du temps de parole entre sphères d'acteurs
Données : observation participante lors des EGRIM ; Mise en forme : auteur

Lors des dix-neuf réunions auxquelles nous avons pu assister, 379 personnes, ont pris la parole pour un temps de parole total de 23h30. La répartition par intervenant est assez équilibrée entre les sphères associatives, politiques, citoyennes et cheminotes. En revanche, les cheminots ont soulevé plus de sujets et ont pris la parole bien plus longuement que la sphère citoyenne. Les premiers ont profité de cette tribune pour faire remonter des points très précis et sensibiliser l'auditoire à des questions aussi bien sociales que techniques. La sphère citoyenne a pris la parole de manière beaucoup plus ponctuelle, en se contentant souvent d'évoquer un seul thème, d'où des interventions bien plus succinctes. On peut finalement appliquer à ces réunions un bon nombre d'observations que Philippe Subra a pu réaliser lors des procédures de débats publics : une certaine « confiscation de la parole aux dépens des citoyens ordinaires [...], les jeunes brillent par leur absence, [...] les retraités sont nombreux, [...] beaucoup ne s'expriment pas »¹.

¹ Subra P., 2016, *op. cit*

Encart 11 : La FNAUT : un acteur associatif impliqué en cours de réorganisation

La Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT) constitue un acteur incontournable dans le paysage associatif lié aux transports et à la mobilité. Elle se définit comme une association de consommateur et un groupe de pression qui réunit plus de 150 associations à l'échelle nationale. Elle défend le droit aux transports publics. Elle s'oppose à « l'usage excessif et irrationnel des voitures, camions et avions » et promeut les transports doux et le mode ferroviaire. Elle adopte des positions en faveur des LGV mais contre les gares exurbanisées ; pour le développement des TET et pour une concurrence régulée des opérateurs dans le secteur ferroviaire¹. Ces positions la distinguent des nombreuses associations environnementales opposées aux grands projets d'infrastructures et s'opposent également à de nombreux syndicats cheminots qui sont opposés à l'ouverture à la concurrence.

La FNAUT s'organise en fédérations régionale plus ou moins structurées et calquées sur les nouvelles Régions. La fédération occitane a dû faire face à une forme de déséquilibre entre le nombre d'association adhérente en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ainsi qu'à des querelles de personnes en interne². Ses membres se sont exprimés lors de nombreuses réunions des EGRIM, relayant les positions de l'association à l'échelle nationale tout en défendant des enjeux plus localisés : les étoiles ferroviaires de Tarbes et Montpellier, les dessertes d'Agde, Rodez et Albi, la défense de Béziers – Neussargues et de Carcassonne – Quillan.

Si la grande consultation régionale a su mobiliser différentes sphères d'acteurs, elle n'échappe donc pas aux biais liés à l'exercice participatif que sont l'inégale mobilisation et la faible représentativité (*ibid.*). A cela, on peut ajouter d'autres éléments inhérents au pilotage exclusif du dispositif par les élus : une réunion supplémentaire, un questionnaire critiqué, un décalage entre le contenu des réunions et celui des outils de communication externes, enfin, des interventions d'élus qui orientent les grands enjeux de ces réunions.

¹ Fnaut.fr

² « La FNAUT elle est toute jeune, elle est en train de s'étoffer, s'était très disproportionné au départ entre ex-Languedoc et ex-Midi-Pyrénées, maintenant ça commence à être plus équilibré. C'est parti du Languedoc-Roussillon, c'est même parti de TGV Sud » (Entretien avec le président de l'association TGV Sud Environnement (mars 2019) ; « Quand la FNAUT s'est créée il n'y avait pas beaucoup de volontaires pour la mettre en route, j'ai proposé de le mettre sur pied, on a mis ça en route. Cela n'a pas été sans difficulté avec les anciens délégués régionaux, on avait des gens qui étaient là depuis une quinzaine d'année, des gens qui travaillaient un peu en franc-tireur. » (Entretien avec le président de la FNAUT Occitanie (mai 2019))



Une cinquantaine de personnes étaient présentes lors de la réunion de Cahors. Durant cette réunion d'une durée de 2h10, 20 personnes s'expriment, une seule le fait en tant que « simple usager » alors que 4 cheminots, 6 élus mais surtout 9 membres d'associations locales prennent la parole. Il y est beaucoup question de la desserte par les trains Intercités et de l'opportunité de rouvrir la ligne entre Cahors et Capdenac.

Photographie 5 : Des militants associatifs lors de la réunion de Cahors

Source : auteur (juin 2016)

3.2.2 Les EGRIM à travers le regard des participants

Que ce soit pendant les réunions elles-mêmes ou à l'occasion d'entretiens avec des personnes y ayant assisté, des avis divergents ont été exprimés sur la qualité du dispositif régional. Ces jugements apparaissent fortement influencés par les engagements personnels des personnes interrogées. Ce sont principalement les cheminots, les associations de demandes de rouverture de ligne et les élus locaux qui se disent satisfaits du dispositif. Ils remercient à plusieurs reprises la Région pour la tenue de la réunion locale car elle leur permet de « se faire entendre ». Cette satisfaction s'exprime surtout dans des territoires concernés par la fermeture plus ou moins récente d'une ligne « secondaire » comme cela est le cas à Bagnols-sur-Cèze où un élu déclare :

Je félicite la Région pour l'initiative de la réunion, car la réouverture de la Rive Droite du Rhône est un enjeu fort pour la mobilité.¹

Un autre argument régulièrement entendu est la satisfaction de pouvoir prendre part à un exercice de démocratie participative. Enfin, la tenue de réunions dans des sous-préfectures

¹ Prise de parole d'un élu lors de la réunion de Bagnols-sur-Cèze

isolées et parfois même non reliées au réseau ferré (Mirande, Condom, Bagnères-de-Bigorre, Florac, Saint-Girons, Lodève, Céret, Le Vigan, Argelès-Gazost, Bagnols-sur-Cèze) a régulièrement été soulignée.

C'est une super initiative. C'est pas facile pour les politiques d'aller au-devant des populations, leur demander ce qu'elles veulent [...] Ça devrait être la base de la démocratie finalement. [...] Je trouvais intéressant d'aller à Florac, au fin fond de la Lozère où il n'y a pas un bout de rail mais des lignes de bus¹.

On peut ainsi considérer que les soutiens des « alliés objectifs » de la majorité régionale ont été importants : le monde cheminot, les alliés politiques et les territoires ruraux.

Le dispositif a cependant été vivement critiqué par d'autres groupes d'acteurs, notamment par les collectifs anti-LGV. Jean-Paul Damaggio est même allé jusqu'à faire publier un pamphlet intitulé *Carole Delga, l'état dégénéré du rail*². Il y dénonce notamment un débat biaisé sur la question des LGV, l'entretien du mythe ferroviaire, l'absence de vision générale et la surreprésentation des enjeux locaux, le manque de représentativité des participants dont seulement 22% n'ont jamais pris le TER.

En fait la concertation dont elle parle se résume à ceci : « voulez-vous le paradis ? » Et la grande majorité a répondu oui !³

Nous n'avons pas retrouvé cette virulence chez les autres participants mais certaines critiques ont néanmoins été partagées à plusieurs reprises : le manque d'informations, dans un premier temps, avec des réunions annoncées très tardivement, ce qui expliquerait la faible fréquentation de certaines réunions ou l'absence d'un élu important lors de la réunion.

Certains cadres de la SNCF y ont vu une tribune de la Région qui manque de transparence sur les enjeux réels liés aux transports et notamment de l'enjeu financier. Les représentants d'entreprises rencontrés ont souligné le manque de prise en compte de la question du fret ferroviaire. Enfin, le manque de représentativité de ces réunions a été évoqué à plusieurs reprises et notamment la présence très forte des syndicats cheminots.

On était nombreux, j'ai pu parler mais c'est vrai qu'il y avait plein de cheminots qui étaient agressifs aussi donc c'était pas facile⁴.

J'ai pris le micro à la fin parce que j'attendais, j'attendais, j'attendais, il y avait des syndicalistes qui parlaient, c'est très politique tout ça. Il y avait la CGT, la FO.⁵

¹ Entretien avec un responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

² Damaggio J.-P., 2017, *op. cit.*

³ *Ibid.*

⁴ Entretien avec un membre du collectif « Oui aux trains de nuit » (mars 2018)

⁵ Entretien avec le responsable logistique de l'entreprise de bois Forestarn à Castres (septembre 2016)

Là-dedans c'est tout de suite les syndicats qui s'y mettent pour faire de la politique politicienne. Ce n'est pas là qu'on avance.¹

Je crois que c'était la période des grèves SNCF, il y avait des syndicats présents, et l'échange avait été détourné sur ces questions-là.²

C'était une tribune de la Région donc c'était l'exercice qui voulait ça. Les syndicats c'est pas la position de l'entreprise qui est très difficile. Qu'est-ce que vous voulez dire ? Quand je vous dis que les recettes c'est 20 ou 25% des charges vous croyez que la Région elle peut dire ça ? Et pourtant un devoir citoyen c'est de le dire.³

Interrogés sur cette question, certains techniciens de la Région reconnaissent ce biais mais affirment également qu'il a été pris en compte par l'institution et que les réunions ont également permis aux « citoyens *lamda* » de s'exprimer.

En amont on a doublé ces réunions publiques, parce que justement on les connaît, les comités de ligne on sait que c'est toujours les mêmes, c'est toujours des associations qui ont souvent des cheminots à la retraite qui font du lobbying pour la réouverture de telle ligne et qui peuvent phagocytter la parole mais il y a eu quand même au cours des 37 réunions des gens, des citoyens, des personnes en situation de handicap qui ont parlé, qui sont intervenues [...] il faut prendre les EGRIM et la concertation avec tous les éléments, le site internet, le questionnaire et on a eu véritablement sur le site internet des citoyens qui ont fait disons un retour.⁴

Les participants se montrent d'autant plus favorables ou hostiles au processus que leurs intérêts leur semblent soutenus ou rejetés par l'institution régionale. Difficile donc de faire un bilan définitif quant à la qualité de la participation durant ce dispositif. Une comparaison avec d'autres types de dispositifs serait certainement pertinente mais nous n'avons ni les outils ni les moyens de la mettre en place dans le cadre de cette thèse. Nous pouvons simplement constater qu'une partie de ces conflits étaient déjà présents à travers les enquêtes publiques et les réunions de comités de ligne organisés avant la fusion régionale.

¹ Entretien avec le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

² Entretien avec un chargé d'étude de Perpignan Méditerranée Métropole (septembre 2018)

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

⁴ Entretien avec un ancien chargé de mission de la Région Languedoc-Roussillon (juillet 2018)

3.3. Quelles préoccupations pour quels acteurs et territoires ?

Lignes LGV (316)	Oppositions aux gares nouvelles (90) ; Oppositions aux LGV (72) ; Soutien aux LGV (69) ; Financement (52) ; Fret sur la section Béziers-Rivesaltes (33)
Desserte Intercité (252)	Défense d'une ligne spécifique (109) ; Train de nuit (91) ; Défense du modèle Intercité en général (37) ; Matériel roulant (15)
TER (236)	Tarification (76) ; Fréquence-Cadencement (62) ; Demande d'arrêt (35) ; Amplitude horaire (27) ; Vitesse (24) ; Confort-Matériel (12)
Intermodalité et concurrence modale (331)	Cars régionaux et départementaux (101) ; Gare multimodale (78) ; Vélos (34) ; Informations (30) ; Covoiturage (23) ; Cars Macron (22) ; Transports urbains (21) ; Routier (11) ; TAD (8) ; Billettique (3)
Infrastructure (205)	Réouvertures de lignes (100) ; Modernisation (34) ; Défense de ligne (28) ; Organisation des travaux (27) ; Entretien du réseau (16)
Gouvernance (263)	Gouvernance Etat-Région-SNCF (64) ; Personnel (63) ; Ponctualité-Annulation (51) ; Correspondances ferroviaires (37) ; Comité de ligne (22) ; Yield Management (16) ; Ouverture à la concurrence (10)
Autre sujet (458)	Fret (123) ; Services en gare (77) ; Enclavement/desserte rurale (70) ; Tourisme (44) ; Accessibilité PMR (31) ; Transport scolaire (31) ; Cohésion régionale (29) ; Relations avec l'Espagne (24) ; Sécurité (16) ; Train Jaune (13)

Tableau 16 : Les grandes catégories d'interventions lors des réunions publiques
Données et mise en forme : auteur

Cette sous-section doit nous permettre de présenter une analyse générale du contenu des réunions en privilégiant une approche quantitative. Nous reviendrons sur certains aspects plus précis issus de l'exploitation de ces réunions dans d'autres parties de cette thèse.

3.3.1 Les thématiques abordées : analyse quantitative

Les propos de chaque intervenant ont été retranscrits à partir des enregistrements effectués. Ils ont ensuite été triés au sein d'un tableau distinguant sept grandes thématiques.

Le tableau (Tableau 16) permet d’avoir une idée de la répartition des interventions selon les thématiques. Il agrège les prises de parole de l’ensemble des trente-sept réunions. Le choix de ces sept catégories répond en partie à l’organisation même des réunions (LGV, Intercités, Trains du quotidien). Il ne s’y limite pas pour autant du fait de l’émergence de thématiques qui n’entraient pas totalement dans ce cadre (infrastructure, intermodalité et concurrence modale, gouvernance). Enfin, un nombre très important d’interventions nous a paru relever d’enjeux spécifiques qu’il était difficile de regrouper avec d’autres. La diversité de ces prises de parole témoigne des attentes très larges qui reposent sur la Région en termes de transports, dépassant souvent la limite stricte de ses compétences. Ces réunions ont aussi été l’occasion d’interpeller d’autres collectivités et acteurs comme la SNCF. La comparaison de ces chiffres avec ceux fournis par la Région à l’issue de la consultation se révèle difficile du fait de catégorisations et de « seuils d’identification » différents (Tableau 17). Il est par exemple difficile de savoir ce que recouvre la mention « développement du réseau ». A priori, il ne s’agit pas de simples demandes de réouvertures de lignes. Il est probable que l’intitulé contienne une bonne partie de ce que nous avons regroupé dans l’ensemble « infrastructure ». Il n’est pas non plus à exclure qu’il contienne la desserte rurale et les transports par autocar. La catégorie la plus problématique est sans doute celle des gares que nous avons réparties entre la catégorie « LGV », « Intermodalité » et « Autre ». Il serait vain de tenter de recomposer ainsi chaque catégorie d’intervention. Les ordres de grandeur apparaissent toutefois globalement convergents.

Catégorie Occitanie	Catégorie chercheur (recomposition)	Résultat Occitanie	Résultat chercheur
Développement du réseau	Infrastructure + Défense d’une ligne spécifique + Desserte rurale + Cohésion régionale	20%	20%
LGV	LGV – Gares nouvelles	14%	11%
Intermodalité	Intermodalité – Gare multimodale	12%	12,3%
TER	TER	11%	11,5%
Gares	Services en gare + Gare multimodale + Gares nouvelles	10%	11,9%
Intercités	Intercité – Défense d’une ligne spécifique	8%	7,4%
Fret	Fret	6%	6%
Tarifcation	Tarifcation + Yield Management	6%	4,5%
Divers	Divers (dont gouvernance)	9%	15%

Tableau 17 : Comparaison entre les résultats
Données : Région Occitanie 2016 et auteur ; Mise en forme : auteur

Il est intéressant de noter que la principale divergence entre les deux catégorisations relève de l'attention portée à la problématique de la gouvernance dans notre approche. Il est vrai que cette thématique reprend beaucoup d'éléments à charge contre certaines orientations stratégiques de la SNCF mais aussi contre le désengagement de l'Etat ou le manque de coordination entre collectivités territoriales. L'exécutif régional n'a sans doute pas jugé pertinent de référencer de façon systématique ces propos afin de ménager ses différents partenaires. Notre traitement des données apparaît donc cohérent avec celui de la Région. Après avoir répertorié ces thématiques, la possibilité de les croiser selon les différentes catégories d'acteurs qui ont été établies.

3.3.2 Les thématiques abordées selon les sphères d'acteurs

Les cinq sphères d'acteurs dégagées précédemment se sont emparées de manière différenciée des différents enjeux liés aux transports régionaux (Tableau 18). La répartition des principales thématiques pour la sphère associative révèle la crainte de la disparition ou de la dégradation des services Intercités de jour comme de nuit. Elle souligne également une forte mobilisation autour de la question des LGV, principalement en opposition. Cette mobilisation fut d'autant plus efficace qu'elle s'était déjà fait connaître lors de la consultation précédant la déclaration d'utilité publique. Ces enjeux sont globalement partagés par les autres sphères.

Les thématiques portées par les élus relèvent principalement d'enjeux locaux et ruraux. En effet, ce sont principalement les « petits élus » qui se sont mobilisés lors de ces réunions. Ces derniers ont interpellé la Région selon une logique proche de celle du guichet, réclamant des investissements pour leur gare, la réouverture de l'ancienne ligne locale ou le désenclavement par le transport public, y compris par autocar. Ce poids de la ruralité chez les élus s'explique en partie par le choix de réunions privilégiant le territoire plutôt que la population.

Les cheminots ont fait ressortir des enjeux sociaux et sectoriels. La question du devenir des personnels dans les gares et dans les trains a ainsi été reprise massivement. Ils ont été aussi la principale sphère d'acteurs à évoquer les relations liant les différents partenaires que sont la Région, l'Etat et la SNCF. Leur position en faveur d'un essor des Intercités, des LGV ou du fret n'est pas surprenante et n'est pas tout à fait dénuée, elle aussi, d'enjeux sociaux.

Les préoccupations des acteurs sociaux-économiques sont les plus difficiles à résumer du fait de leur diversité et du faible nombre d'intervenants. On relève toutefois que ces acteurs se sont principalement mobilisés sur des thématiques présentes dans les territoires ruraux.

Enfin, les préoccupations des usagers apparaissent en partie en décalage avec les autres sphères d'acteurs puisqu'elles concernent notamment la qualité de service et la tarification. Ils se montrent également soucieux du maintien des trains de nuit et du transfert des camions sur le rail. La présence de la thématique du fret chez quatre des cinq sphères d'acteurs est un élément surprenant : elle sera approfondie dans le chapitre 5.

Sphère d'acteur	Thématique (nombre d'occurrence ; part du total des acteurs en %)	
Sphère associative	Défense de ligne Intercité	35 32%
	Opposition à la LGV	32 29%
	Réouvertures de lignes	31 31%
	Opposition gares nouvelles LGV	30 33%
	Trains de nuit	26 29%
Sphère politique	Gares multimodales	38 49%
	Enclavement – Ruralité	34 49%
	Réouverture de ligne	30 30%
	Cars régionaux et départementaux	29 29%
	Fret	29 24%
Sphère cheminote	Personnel dans les trains et les gares	45 71%
	Fret	43 35%
	Gouvernance Etat-Région-SNCF	36 56%
	Défense de ligne Intercité	32 29%
	Défense de la LGV	32 46%
Sphère socio-économique	Cars départementaux et régionaux	10 10%
	Fret	9 7%
	Enclavement – Ruralité	6 9%
	Défense de ligne Intercité	6 6%
	Tourisme	6 14%
Sphère citoyenne	Train de nuit	27 30%
	Qualité de service	24 47%
	Fret	23 19%
	Tarification	22 29%
	Opposition LGV	21 29%
	Cars départementaux et régionaux	21 21%

Tableau 18 : Principales thématiques abordées selon les sphères d'acteurs

Données et mise en forme : auteur

3.3.3 Les thématiques selon les territoires

La répartition des thématiques selon les territoires nous semble couvrir trois dimensions distinctes : les anciens découpages régionaux, la taille des communes où ont lieu les réunions et leur plus ou moins bonne desserte par les transports publics.

Approche selon l'ancien découpage régional

Dans un premier temps, nous cherchons à différencier les interventions selon l'ancien découpage régional. Cela peut nous permettre de mesurer les différences d'organisations entre les deux ensembles. Il faudra alors parvenir à distinguer ce qui relève de contraintes liées à la géographie ou à l'infrastructure et ce qui résulte des politiques régionales menées jusque-là. La LGV est un sujet qui s'est imposé davantage côté Languedoc-Roussillon que côté Midi-Pyrénées. Cela est principalement dû à la thématique des gares nouvelles qui ont fait l'objet de très vives oppositions, notamment à Nîmes et à Montpellier¹.

	Languedoc-Roussillon	Midi-Pyrénées
Les lignes LGV (dont gares nouvelles)	50,8% (22,2%) ²	42,4% (6,2%)
Défense de lignes Intercités	15,5%	16,7%
Défense des trains de nuit	6,4%	18,7%
Cadencement-Fréquence	5,4%	12,0%
Temps de parcours	1,0%	5,5%
Retards et annulations	3,0%	10,9%
Travaux	1,0%	6,2%
Défense de ligne TER menacée	6,7%	2,1%

Tableau 19 : Ecarts d'évocation entre thématiques selon l'ancien découpage régional
Données et mise en forme : auteur

Concernant les trains Intercités, on retrouve la défense de certaines lignes de façon équilibrée, mais la défense des trains de nuit est bien plus présente du côté de Midi-Pyrénées. Ces premières remarques sont principalement liées à l'actualité des grands projets et de la répartition des dessertes au niveau national. Les écarts relatifs à la question du cadencement, de la vitesse et de la qualité de service semblent relever directement des différences de politiques régionales. En effet, la région Midi-Pyrénées a mené une forte politique de l'offre reposant sur le principe du cadencement. Cela s'est traduit par une meilleure fréquence mais aussi par une dégradation de certains temps de parcours (Voir Figure 93 du chapitre VIII.2) ainsi que par des difficultés en matière d'exploitation amenant des retards et des annulations plus fréquents. Résultat de la politique de renouvellement du réseau (Plan Rail), la question des travaux semble plus sensible en Midi-Pyrénées alors que celle de la défense de lignes vétustes se pose surtout en Languedoc-Roussillon.

¹ La région Midi-Pyrénées est aussi concernée par un projet de gare nouvelle (Bressols)

² Pour cette partie, les pourcentages correspondent à la part d'intervenants évoquant la thématique

Approche selon la hiérarchie urbaine

Notre deuxième point concerne la taille des villes, c'est-à-dire leur poids démographique. Nous avons retenu les limites du pôle urbain pour classer les villes en quatre catégories principales. Au sommet de la hiérarchie, nous plaçons les deux métropoles de Toulouse et Montpellier. Nous y ajoutons le cas particulier de Muret, commune comprise dans le pôle urbain de Toulouse. La seconde catégorie comprend des pôles urbains allant de 49 300 habitants (Carcassonne) à 197 715 (Perpignan), et elle regroupe onze agglomérations. Le troisième ensemble est constitué de dix-sept villes moyennes allant de 9 100 habitants (Prades) à 26 700 (Pamiers). Enfin, six villes plus modestes ferment la marche. Elles sont comprises entre 1 950 habitants (Florac) et 7 184 (Le Vigan).

Thématique	Métropole	Agglomération	Ville moyenne	Petite ville
LGV	58%	58%	34%	35%
Intercité	27%	33%	40%	40%
Cadencement- fréquence	12%	8%	8%	6%
Demande de haltes	9%	8%	3%	0%
Temps de parcours	0%	5%	4%	0%
Fret	15%	18%	18%	18%
Vélo	6%	4%	5%	6%
Intermodalité	46%	46%	45%	68%

Tableau 20 : Ecarts d'évocation entre thématiques selon la taille des villes

Données et mise en forme : auteur

Les enseignements à tirer de ce regroupement sont finalement peu surprenants. La thématique de la LGV est ainsi plus présente dans les grandes villes et y fait l'objet d'un soutien plus fort. Les trains Intercités quant à eux mobilisent eux davantage dans les moyennes et les petites villes. Les problématiques liées aux TER comme le cadencement, la fréquence ou les demandes de nouvelles haltes sont d'autant plus présentes que la taille de la ville est importante. En revanche, les problèmes de vitesse ne sont mentionnés que dans les catégories intermédiaires (agglomérations et villes moyennes) et pas une seule fois dans les autres. Sans surprise, les transports urbains sont évoqués dans les plus grandes villes, alors que dans les petites villes on rencontre davantage les thématiques autour des autocars, des routes et de l'enclavement. Des thématiques comme le fret ou le vélo se retrouvent en revanche partagées de façon équilibrée dans chaque catégorie de ville. Ces deux thèmes ont une connotation écologique non négligeable qui montrent que cet impératif transcende les catégories territoriales. Dernier point,

la thématique de l'intermodalité est très présente quel que soit le type de territoire, avec une percée dans les petites villes.

Approche selon la desserte ferroviaire

Le troisième critère territorial que nous souhaitons prendre en compte concerne l'offre ferroviaire. Nous distinguons ainsi les villes desservies par des TGV, au nombre de neuf. On compte huit villes concernées par les relations Intercités, de jour ou de nuit, mais non desservies par les TGV. Dix villes possèdent une simple desserte par des TER et neuf ne sont desservies que par des autocars.

Thématiques	Ville desservie par le TGV	Ville desservie par des TET	Ville desservie par des TER	Non desservie par le rail
Trains de nuit	12%	17%	12%	13%
Qualité de service	5%	6%	15%	2%
Temps de parcours	1%	8%	5%	0%
Réseau	23%	43%	27%	23%
Cars Macron	4%	6%	2%	1%
Intégration régionale	3%	8%	3%	2%
Enclavement Ruralité	3%	10%	15%	15%

Tableau 21 : Ecart d'évocation entre thématiques selon le type de desserte ferroviaire
Données et mise en forme : auteur

Certains constats recoupent ceux relevés avec la taille des villes puisque les différents types d'offre sont en partie corrélés à la taille de la ville. Parmi les points saillants qui se distinguent de la partie précédente, on peut relever que les inquiétudes relatives aux services de nuit sont présentes quel que soit le type de desserte. On note également que les plaintes relatives à la faible qualité de service sont bien plus présentes dans les villes ne disposant que d'une desserte TER. La catégorie de ville desservie par les Intercités se distingue des autres à plusieurs reprises : la demande de vitesse, l'attention portée à l'état de l'infrastructure, aux cars Macron et à l'intégration régionale. Ces trains qui, comme leur nom l'indique, ont vocation à « équilibrer le territoire », sont bien perçus comme vétustes et menacés, ce que le rapport Duron a rappelé en 2015. Dernier point notable, la présence d'une desserte TER ne semble pas influencer sur le sentiment d'enclavement. Ce dernier résulterait donc davantage de l'éloignement d'une métropole et de la difficulté d'accès à Paris.

Ce sont plusieurs organisations territoriales, pas forcément contradictoires mais difficilement promouvables simultanément, qui s'opposent donc lors de ces réunions. L'arrivée

de la LGV accentue la nouvelle vision territoriale favorable aux métropoles. Elle nécessite, pour l'Etat, de faire des économies sur des lignes héritées et non entretenues que sont souvent les lignes Intercités. Ainsi, cette lutte entre train « de l'avenir » et train du « passé » laisse peu de place à ce qui constitue pourtant le cœur de compétences de l'échelon régional, à savoir les trains du « quotidien ». Les villes moyennes sont situées à la croisée de ces enjeux et craignent d'être une fois de plus court-circuitées par la fin d'une certaine vision de l'aménagement du territoire. Le couple « LGV-TER » leur ferait perdre l'avantage comparatif que leur fournit une desserte « Intercité ». S'ensuivrait un déclassement que les logiques de cadencement peinent à compenser du fait de temps de parcours dégradés.

On retiendra donc certains aspects formels liés à cette consultation comme son hybridité, son ampleur, sa mise en place dans un temps très court mais aussi son originalité. Comme nous allons le voir, les résultats ont fait l'objet d'une diffusion transparente de la part de la région qui a rendu public le résultat du questionnaire de la Sofres, qui fournit de nombreuses informations issues des réunions et qui permet de consulter l'ensemble des contributions écrites sur son site. On retiendra également l'absence d'infléchissement majeur par rapport aux objectifs annoncés lors de la période électorale et une forme de continuité avec les orientations de la politique des transports de la région Midi-Pyrénées. Nous avons souhaité en mentionner les limites sans pouvoir dire si elles remettent en cause la pertinence même du dispositif.

4. LA RESTITUTION DES EGRIM : UN PROGRAMME FÉDÉRATEUR ?

La démarche consultative de la région Occitanie a profité d'une reconnaissance officielle de la part des experts du secteur lors du grand prix TER 2017 organisé par la revue *Ville, Rail & Transports* à travers un prix dans la section « notoriété »¹. Si la qualité de la participation est, comme nous l'avons vu, difficile à établir, les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité sont une réussite en termes d'image pour la Région qui par la suite ne va pas cesser d'y faire référence, comme source de légitimité lors de ses négociations avec l'Etat et la SNCF, comme référentiel d'action lors de l'établissement du SRADDET voire même comme mythe participant à la construction de la nouvelle entité.

¹ *Ville, Rail et Transports*, 2017, n°599, p.74



Figure 39 : Le prix TER "Notoriété" remis à Jean-Luc Gibelin

Source : *Ville, Rail et Transports* n°599¹

Avant cela il faut revenir sur la restitution de la consultation qui a eu lieu en grande pompe le 12 décembre 2016.

4.1. La restitution des EGRIM : l’affirmation d’une nouvelle stratégie régionale

A l’issue de la réunion de restitution des EGRIM², onze priorités sont annoncées pour l’action régionale en matière de transports et de mobilité. Un document officiel de 70 pages est distribué aux participants et mis en ligne sur le site. La plupart des données récoltées lors de la consultation sont également divulguées et rendues accessibles sur le site internet.

C’est donc un programme ambitieux que présente Carole Delga et les élus de la majorité lors de cette soirée. La première ambition est de construire une stratégie sur un temps relativement long en politique puisque l’horizon retenu est « les quinze prochaines années ». L’ambition se traduit également dans le montant des dépenses annoncées : 4 milliards d’euros consacrés au volet transport dont 1,5 milliards d’euros d’investissements soit une augmentation de 65% par rapport au précédent mandat. D’après la présidente de région, la région Occitanie serait alors celle qui investit le plus sur cette période après l’Ile-de-France.

La première partie du document présente en dix pages l’état des lieux issu de la régionalisation ferroviaire en Midi-Pyrénées et en Languedoc-Roussillon. Le souci d’équilibre y est constant puisque chaque action menée par l’une des régions trouve son pendant chez

¹ *Ibid.*

² Vidéo consultable en ligne, <https://www.youtube.com/watch?v=YqpNxxZcFx0>

l'autre : sept rénovations de gares sont mentionnées de chaque côté ; le Plan Rail est mis en parallèle avec des investissements sur trois lignes languedociennes.

La deuxième partie revient sur les éléments de la consultation. Les propositions y sont jugées « nombreuses, diversifiées et concordantes ». Le chiffre de 13 798 questionnaires est annoncé pour 286 contributions écrites et 3 100 participants en salle. Une grande importance est donnée à l'avis du CESER. S'ensuit l'énoncé de trois ambitions structurantes :

- Etendre et intensifier l'offre de transport ferroviaire
- Maintenir et renforcer les liens entre les territoires
- Simplifier et faciliter l'usage

A l'heure où beaucoup de régions insistent sur des programmes « de mobilité » plus que de « transport » et sur des politiques intermodales qui tendent à relativiser la place du rail vis-à-vis d'un panel élargi de modes de transport, la région Occitanie affirme donc fortement la priorité qu'elle entend donner au mode ferroviaire, volonté déjà très présente dans la campagne de la liste NMC. Le mythe de « l'effet territorial » du rail y est affirmé à plusieurs reprises puisque la Région affiche sa volonté de « maintenir les trains comme colonne vertébrale du territoire » et le souhait de « faire région ». Ce dernier point nécessiterait de « renforcer les liaisons entre les deux ex-régions » (voir Chapitre VII). La priorité donnée au rail est déclinée à travers des actions dans de nombreux domaines qui relèvent directement ou indirectement de ses compétences : une augmentation de l'offre et une amélioration de la performance des TER, des investissements dans le réseau et la réouverture de lignes mais aussi la volonté de s'investir dans le fret ferroviaire, le maintien des TET ou le « développement de la grande vitesse ».

Ce dernier enjeu apparaît décisif puisque, comme nous l'avons vu, il s'agissait d'une des principales motivations liées à la consultation. La Région fait ainsi le choix de la « grande vitesse », formulation volontairement ambiguë qui ne mentionne pas explicitement la création d'une ligne nouvelle. Elle s'appuie néanmoins sur le chiffre de 67% des personnes jugeant important de développer les lignes LGV tout en soulignant les critiques soulevées lors du débat. Elle reste plus évasive sur la question des gares nouvelles, dont 51% des sondés ne jugent pas important la création, affirmant vouloir leur « connexion ». Nous reviendrons en détail sur ces questions dans une partie ultérieure.

Enfin, la troisième ambition regroupe un large panel d'actions qui vont de la question des correspondances à la mobilité à vélo en passant par le développement des pôles d'échanges multimodaux et de la tarification régionale (sans toutefois se prononcer sur le maintien du ticket à un euro).

La dernière partie du document s'organise en plusieurs listes contenant quatre valeurs, six ambitions et onze chantiers. Au-delà des sujets déjà évoqués on peut relever l'importance donnée à trois aspects. Tout d'abord, le principe d'égalité territoriale qui revient dans la valeur 3 (l'égalité et la cohésion des territoires) et l'ambition 5 (garantir la mobilité dans les territoires ruraux). On y retrouve l'attention très forte consacrée aux territoires non-métropolitains dans la campagne de Carole Delga. Vient ensuite la prise en compte de l'environnement, chère au groupe EELV, à travers la valeur 2 (la protection de l'environnement et du cadre de vie) et l'ambition 4 (construire une mobilité qui préserve l'environnement). Enfin, une forme de gouvernance participative est souhaitée, ce qui se retrouve dans la valeur 4 (la démocratie participative) et l'ambition 6 (généraliser la co-construction des projets). Là aussi, Carole Delga en avait fait un de ses thèmes de campagne principaux. Ces principes très consensuels étaient donc déjà bien présents dans les thèmes de campagne des listes victorieuses et les EGRIM ne constituent pas un renouvellement de ces approches.

Onze chantiers sont enfin annoncés. Chacun fait l'objet d'un traitement au sein d'une double page. Parmi ces chantiers, six relèvent assez directement des compétences régionales alors que quatre témoignent de la volonté régionale de s'investir au-delà du champ strict de ses compétences.

Chantiers relevant des compétences régionales	1. L'amélioration de la qualité de service du TER
	2. L'harmonisation de la tarification et le billet intermodal
	4. La mise en accessibilité des services ferroviaires et routiers
	6. L'intégration et le redéploiement des services autocars/TAD dans une logique intermodale
	7. La multiplication des Pôles d'Echange Multimodaux (PEM)
	10. La poursuite de la concertation et les relations partenariales
Chantiers en dehors des compétences régionales	11. Le chantier de l'innovation
	3. La sauvegarde des lignes ferroviaires et l'adaptation de l'offre TER
	5. L'arrimage de la région à la grande vitesse
	8. L'avenir des trains d'équilibre du territoire
	9. La relance du fret ferroviaire

Tableau 22 : Les onze chantiers issus des EGRIM

Mise en forme : auteur

Nous aurons l'occasion de revenir dans le détail sur bon nombre de propositions. On note ainsi l'ambition de la Région qui souhaite s'investir dans de nombreux domaines qui ne relèvent pas directement de sa compétence, comme sur la question des infrastructures, avec l'annonce de la réouverture ou de la rénovation de six lignes, de la grande vitesse, des trains d'équilibre du territoire et du fret ferroviaire. Cette ambition explique l'horizon de quinze ans et la nécessité de très forts investissements. L'autre annonce que l'on ne retrouve pas dans le

document écrit, c'est le souhait de ne pas mettre en concurrence la SNCF alors que cela sera possible à partir de 2021 :

Ce que nous devons bâtir, c'est avoir une relation de confiance. Nous sommes au début de la négociation pour la nouvelle convention TER et là aussi je fais partie d'une de ces rares présidentes de région qui souhaite maintenir un service public ferroviaire, qui souhaite en effet avoir un partenariat avec la SNCF parce que je fais confiance à la SNCF, une confiance exigeante.¹

Comme la présidente le souligne, c'est là une position qui semble marginale parmi les régions françaises, alors que plusieurs présidents de région, à l'image de Christian Estrosi, annoncent vouloir mettre en concurrence la SNCF le plus vite possible².

La restitution des EGRIM montre ainsi une Région Occitanie qui souhaite assumer pleinement un rôle élargi en matière de transports et d'intermodalité. L'organisation et la restitution des EGRIM dans la Région Occitanie témoigne donc de la montée en compétence de la Région en matière de transport, d'un rôle d'arbitre croissant concernant l'équilibre entre développement métropolitain et accompagnement des territoires ruraux. Cela se traduit par un rôle renforcé et qui semble assumé en faveur d'un aménagement du territoire régional. Ce volontarisme se traduit en Occitanie par une enveloppe budgétaire particulièrement élevée. Elle pose ainsi la question de la représentativité du cas de l'Occitanie alors que d'autres régions pourraient être tentées de réduire la voilure en matière de transport dans un contexte d'essor des offres alternatives de mobilité, de baisse de la fréquentation des TER et d'arrivée de nouveaux opérateurs.

4.2. Le devenir des EGRIM : un mythe fondateur, une consultation

L'ampleur, la précocité et l'originalité de la démarche des EGRIM en font un événement singulier dans le répertoire d'actions des politiques régionales. L'urgence de l'événement passée, les acteurs ayant participé que nous avons rencontrés y en gardent des souvenirs nuancés. Nous faisons le choix d'analyser ici les réactions internes à la Région, venant des élus et des techniciens ayant participé à sa construction, son animation et son compte-rendu.

¹ Discours de Carole Delga lors de la restitution des EGRIM, le 12 décembre 2016, en ligne, minute 55, <https://www.youtube.com/watch?v=YqpNxxZcFx0>

² *LesEchos.fr*, « Estrosi veut ouvrir ses TER à la concurrence », publié le 6 octobre 2016 ; *LesEchos.fr*, « Ces régions qui vont mettre en concurrence la SNCF », publié le 25 mai 2018

4.2.1 Les EGRIM : une consultation devenue un mythe fondateur pour la nouvelle Région

Comme la seconde partie du document officiel de restitution des EGRIM l'annonce, pour les élus de la majorité, les EGRIM sont « une consultation qui fait région ».

Alain Faure a étudié la mise en récit du discours métropolitain par la sphère politique et faisait le constat de récits dont le sens et l'éloquence faisaient défaut, allant jusqu'à parler de « déficits en récits politiques »¹. Les EGRIM ont certes donné lieu à une rhétorique qui tient du « discours professionnel » mais non totalement dénuée de séduction. Nous avons déjà vu comment le nom même de cette consultation (les Etats Généraux) et son organisation (réunion initiale à Capdenac-Gare, ville-champignon née du rail, et réunion de clôture à Narbonne, nœud ferroviaire stratégique en Occitanie) ont cherché à mobiliser un imaginaire chargé de sens et de symboles pour faire de ces réunions un événement fondateur du mandat politique de la nouvelle majorité. Les discours d'introduction de la présidente Carole Delga, lors de la réunion de présentation à Capdenac et lors du compte-rendu à Toulouse, ont largement puisé dans cet imaginaire, les EGRIM étant proclamés « plus grande concertation régionale jamais organisée sur le rail et l'intermodalité »². Capdenac-Gare y est à la fois « haut lieu du syndicalisme des cheminots qui ont combattu les inégalités sociales », « ville point d'équilibre et d'accessibilité de la région » et « symbole des territoires qui peuvent sembler éloignés de la capitale régionale, [...] territoires qui n'attendent rien d'autre que l'égalité ». La mise en récit est finalement omniprésente comme en témoignent enfin les mentions au maillage de la région, vanté comme étant deux fois plus dense que celui de l'Irlande ou les 80 jours de consultation, comparés au roman de Jules Verne. L'exécutif régional tente ainsi de faire des EGRIM un véritable mythe fondateur pour la nouvelle région.

A entendre Jean-Luc Gibelin, c'est bien la fusion régionale qui est à l'origine de cette nécessité de mise en récit de l'action régionale à travers les transports :

Il y a eu un vrai choix d'acter la question des transports comme étant un des points de départ. Pour quelle raison ? Il y en a plusieurs. La première est en lien avec le fait qu'il y avait fusion de deux régions que du coup dans la fusion la question de l'existence d'une région était posée, d'autant que pendant longtemps, de ce côté de la région³, l'exécutif et l'administration régionale avaient porté l'idée qu'il ne fallait pas la fusion, elle était clairement rejetée. [...] Et donc, du coup, plutôt que d'attendre et de subir on a décidé d'être à l'offensive et de

¹ Faure A., 2012, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique : Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », communication à l'occasion de la conférence « Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires », 28, 29 et 30 novembre 2012, 17p.

² Propos repris mot pour mot dans un ouvrage hybride : Bernié-Boissard C., Courouau J.-F., Perrin T., *Occitanie, Pyrénées-Méditerranée. Portrait d'une région*, Le Pérégrinateur éditeur, 2018, p. 70

³ L'entretien a lieu à Montpellier

proposer cette période des 80 jours, d'avoir un vrai temps de consultation, de concertation, de travail, avec un document conséquent au sortir des Etats Généraux.¹

Le rejet de la fusion par une grande partie des élus de Languedoc-Roussillon évoqué par le vice-président aux transports, se rencontrait également au sein des équipes techniques. Si la consultation a d'abord constitué un défi logistique pour les techniciens de la Région, elle a aussi permis une première appropriation du territoire et une meilleure connaissance partagée. C'est souvent avec enthousiasme et fierté que les techniciens rencontrés évoquent ces réunions.

Ça a été dur pour nous à monter d'un point de vue logistique et organisationnel, et sur le plan de la charge de travail. Ça a été un gros investissement. Ça s'est quand même bien passé, ça s'est bien déroulé, moi je trouve que c'est plutôt une réussite. Ça a été quelque chose de fort et dans le lancement du mandat ça a été quelque chose que je considère plutôt comme quelque chose de positif².

C'est véritablement ce projet global qui s'est dessiné et qui était une condition *sine qua non* du début de mandature pour créer une cohésion et en plus une connaissance du territoire parce qu'une fusion voulait dire que les élus connaissaient qu'une partie du territoire tandis que là on est allés partout. C'était faire région et je pense que c'était véritablement, les EGRIM, un début de « faire région »³.

Il est à noter que ces témoignages proviennent de deux agents issus de la région Languedoc-Roussillon. Si le premier témoignage reste mesuré, la satisfaction du technicien se retrouve exprimée à cinq reprises dans ces quelques lignes : « bien passé [...] bien déroulé [...] réussite [...] fort [...] positif ». Le deuxième est plus catégorique, il parle d'une « condition *sine qua non* » et insiste sur les notions de cohésion et de connaissance à l'échelle de la nouvelle région.

D'autres élus pointent néanmoins une relative déception quant à la participation effective lors des réunions.

Moi après j'aurais souhaité qu'il y ait davantage de participation. Enfin c'était la première grande consultation et je pense que ça a été un vrai succès parce que tous les acteurs, que ce soient les syndicats professionnels, de salariés des transports, les associations d'usagers, on a eu quand même des relations approfondies sur tous les territoires. Après il y a eu les citoyens qui ont participé par la consultation en ligne. Après on peut toujours faire mieux mais ça nous a donné les grandes lignes des besoins et ça nous a confortés dans la volonté de développer notamment le ferroviaire, et de l'harmoniser avec le transport routier⁴

Il y a donc une satisfaction affichée en ce qui concerne la diversité des acteurs mobilisés et une relative déception quant aux aspects quantitatifs. Durant les mois et les années qui suivent, les EGRIM apparaissent comme une référence majeure, une source de légitimité dans

¹ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, vice-président aux transports (août 2018)

² Entretien réalisé avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ Entretien avec un chef de service adjoint de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

⁴ Entretien réalisé avec Dominique Satgé, élue sans étiquette au conseil régional d'Occitanie

l'action menée par la Région, ce que les différents acteurs ne manquent pas de mentionner dans leurs multiples prises de parole publiques.

On peut cependant faire un bilan politique de cet épisode. Les EGRIM sont en effet largement mobilisés en tant que référence forte et source de légitimité pour l'action régionale.

4.2.2 Les EGRIM : des répercussions dans le CPER, la convention SNCF et le SRADDET

A travers ce chapitre, nous avons fait le choix de considérer les EGRIM comme le dispositif étant au cœur de la stratégie régionale de la région Occitanie. Il s'agit là d'une exception nationale. En effet, les autres régions ayant fusionné se sont pour la plupart contentées de gérer les problématiques au fil de l'eau jusqu'à l'élaboration du SRADDET.

A la suite de la loi NOTRe, les régions ont obligation de rédiger avant l'été 2019 un « Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires » (SRADDET). Ce schéma doit être composé de trois documents : un rapport, un fascicule et des annexes. C'est au sein de ce rapport que doit être énoncée une stratégie régionale issue de l'état des lieux établi au niveau régional et des enjeux identifiés :

Le rapport du schéma fait la synthèse de l'état des lieux de l'aménagement, du développement durable et de l'égalité des territoires dans la région, identifie les enjeux dans les domaines de compétence du schéma, expose la stratégie régionale et fixe les objectifs qui en découlent¹

Par ailleurs, les objectifs qu'il comprend doivent par la suite être pris en compte par les documents de planification tels que les PDU et les PLU. Néanmoins, seuls les objectifs à moyen et long termes sont opposables. La stratégie régionale, elle, ne l'est pas. Les transports jouent un rôle important dans ce document puisqu'ils constituent l'un des quatre domaines obligatoires sous l'intitulé « infrastructures, transports, intermodalité »².

Lancée le 2 octobre 2017, la procédure doit aboutir en 2019, après enquête publique, à l'approbation du document. En Occitanie, les EGRIM ont donc largement anticipé cette échéance. Lors de la réunion de lancement, intitulée par la région « Occitanie 2040 », le vice-président aux transports, Jean-Luc Gibelin, a ainsi rappelé l'importance des EGRIM dans l'élaboration de la stratégie qui sera contenue dans le SRADDET :

¹ Article R. 4251-2 du code général des collectivités territoriales

² CEREMA, « Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires » (SRADDET), dossier en ligne, <https://www.cerema.fr/fr/mots-cles/schema-regional-amenagement-developpement-durable-egalite>

Nous ne partons pas d'une feuille blanche, nous avons ces Etats Généraux du Rail, nous avons le rendu, mais nous avons eu toute cette phase de concertation.¹

Les services confirment ce constat même si des approfondissements sont annoncés concernant des questions peu traitées lors des EGRIM.

Vous suivez donc le SRADDET, y a-t-il des innovations par rapport aux EGRIM ?

Alors pour le volet transport, le socle, ce sont les EGRIM, c'est les rendus, c'est les dix chantiers, après comme je vous ai dit on a moins abordé tout ce qui est transport routier, on avait moins cette compétence interurbaine et scolaire donc là on est en cours de développement.²

Ces enjeux seront en partie abordés dans la quatrième partie, car ils supposent des formes de coopération avec des échelons infra-régionaux comme les Départements et les autorités organisatrices de transports urbains. Ils font écho à la volonté régionale de mettre en place une démarche participative « cousue-main »³, qui passe par l'élaboration d'un GART régional⁴. Ces enjeux découlent en grande partie des nouvelles compétences acquises à l'occasion de la loi NOTRe. Ils sont d'une ampleur stratégique plus modeste, et sont encore en cours d'élaboration en 2019, ce qui explique que nous ne nous attardons pas dessus.

L'avenant au CPER signé le 6 janvier 2017 prend également en compte certaines orientations des EGRIM en intégrant de nouveaux investissements pour Montréjeau – Luchon, le Train Jaune mais aussi le Cévenol (voir chapitre V.2.1).

Les EGRIM sont enfin apparus comme une source majeure de légitimité dans le cadre de la négociation de la convention avec la SNCF (voir V.2.2). Ces négociations ont ainsi été repoussées de six mois afin de pouvoir intégrer les attentes exprimées lors des EGRIM⁵.

4.3. La conclusion des EGRIM : un sentier de dépendance Midi-Pyrénéen ?

À l'aune de ce que nous avons pu relever des politiques régionales précédentes, il convient à présent de nous demander si la nouvelle stratégie énoncée à l'occasion des EGRIM constitue ou non une rupture avec les politiques régionales précédentes : peut-on identifier un sentier de la dépendance ? Cette question se posera tout au long de la suite du développement,

¹ Vidéo disponible en ligne, <https://www.youtube.com/watch?v=V6RvxzFfJWU>

² Entretien avec un chef de service adjoint de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

³ Propos tenus par Carole Delga lors de la réunion de présentation « Occitanie 2040 »

⁴ Lancé en Occitanie le 9 février 2018 le GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports) reprend un dispositif existant à l'échelle nationale et regroupe 19 AOM, AOT et Départements.

⁵ Espiasse G., 2016, *Les transports collectifs régionaux en Occitanie : quelle(s) perspective(s) de développement à l'heure des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité ?*, mémoire de master 2, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 220p

c'est donc d'abord une réponse provisoire que nous établissons au regard des conclusions de la consultation et des entretiens que nous avons effectués.

Comme nous venons de le voir, la stratégie de la Région accorde au mode ferroviaire une place centrale, elle envisage de très forts investissements dans le secteur et prévoit également une forte intervention dans les infrastructures. Ces différents éléments traduisent assurément la poursuite du sentier tracé par la région Midi-Pyrénées. On retrouve aussi cette empreinte à travers le positionnement de la région vis-à-vis de la SNCF et enfin de l'ouverture à la concurrence. En effet, comme le troisième chapitre le soulignait, la position des élus et des services de la région Languedoc-Roussillon était bien plus hostile à la SNCF et semblait, d'après plusieurs témoignages officieux, plutôt disposée à recourir à la concurrence.

Quand on questionne les acteurs sur le rôle des EGRIM dans l'élaboration de la stratégie régionale, la plupart évoquent, sans que cela leur ait été suggéré, la poursuite de la politique régionale midi-pyrénéenne.

Le moment où la stratégie prend forme c'est véritablement pendant les EGRIM ?

Je suis d'accord mais c'est aussi la poursuite d'un engagement très fort. Il y a quand même une prise de relais en fait, clairement, entre Carole Delga et Martin Malvy. On sent qu'il y a une transmission.¹

C'est vrai que les Etats Généraux ont été un moment très important, c'est là que ça s'est fait avec quand même, et je crois que c'est vraiment important, j'ai envie de dire, tout ce qui s'était fait avant, notamment du côté « Midipy ». C'est quand même pas pour rien que la direction des transports, enfin voilà ... C'est vrai qu'on n'était pas non plus en terre inconnue. On s'est inscrits dans une tradition, avec après la volonté d'aller plus loin et, effectivement, la nécessité de raisonner à l'échelle de la grande région.²

Quelque part moi je pense que la volonté pro-rail on sent que c'est quand même une continuité de ce qui se fait en Midi-Pyrénées mais en gardant des choses de Languedoc-Roussillon. Je pense que dans la convention, si on prend le sujet du TER à 1€, qui pour nous est incitateur même si on préfère le Tickémouv', je ne serais pas étonné que le 1€ persiste.³

Si le sentier est ainsi assurément midi-pyrénéen, l'influence languedocienne reste bien présente sur des aspects plus particuliers. En témoignent l'attention portée aux pôles d'échanges, le fort volontarisme dans le domaine du fret ferroviaire mais aussi, comme le suggère le représentant syndical, la reprise de la tarification à 1€.

On peut également considérer que cette grande consultation n'a pas apporté de ruptures majeures par rapport aux éléments annoncés durant la campagne électorale. Cela a plutôt permis de conforter certains choix et de les légitimer, notamment pour la question de l'amélioration de

¹ Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

² Entretien avec Dominique Satgé, élue (NI) au Conseil Régional d'Occitanie (juillet 2018)

³ Entretien avec un responsable syndical cheminot (CGT) de Midi-Pyrénées (novembre 2017)

la qualité de service, de la défense des lignes Intercités ou de la réouverture et de les rénovations de plusieurs lignes. Nous reviendrons sur la question des LGV, qui n'a été que partiellement tranchée en laissant planer un doute sur la forme que doit prendre la « grande vitesse » annoncée (Chapitre VI.2). La mise à l'agenda politique de la question du fret ferroviaire peut apparaître comme la véritable innovation liée à cette consultation. Elle fera aussi l'objet de développements ultérieurs (Chapitre VI.3).

5. BILAN DU CHAPITRE

Par leur intitulé, par les moyens consacrés à leur organisation, par le choix d'organiser des réunions dans chaque sous-préfecture régionale et par les choix stratégiques qu'ils ont permis de légitimer, les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité participent bien à une forme de réenchantement de l'action publique régionale. Ils confèrent bien aux transports, et plus particulièrement au mode ferroviaire, un rôle déterminant pour incarner les nouveaux liens qui doivent « structurer » la Région. Les discours et les divers supports de représentation (cartes, paysages) diffusés tentent de dessiner une certaine cohésion autour de la question des transports. Pour autant, les différents groupes d'acteurs présents portent des revendications à des échelles souvent inférieures, liées à leur quotidien, à la ligne qu'ils empruntent voire à leur département plutôt qu'à l'échelle de la Région. Ces intérêts localisés, l'organisation des réunions et la volonté régionale de rénover ou de rouvrir six lignes secondaires s'inscrivent bien dans une forme de valorisation de la proximité qui en fait « un sésame de la légitimité »¹.

Les réorganisations des services, le *leadership* de la nouvelle Présidente de Région et les dix chantiers retenus inscrivent cette première reformulation du projet régional de transport dans la continuité de la trajectoire de Midi-Pyrénées.

Ces dix chantiers participent également au « débordement » du cadre juridique des compétences régionales. En affirmant vouloir sauver le réseau, arrimer la Région à la grande vitesse et relancer le fret ferroviaire, les EGRIM rendent visible ce que Olivier Mériaux nomme le « débordement » du cadre juridique des compétences régionales. Pour cet auteur, ces débordements sont la règle et traduisent « une volonté politique d'affirmation de chaque collectivité ». Il rappelle néanmoins que ces débordements ne sont pas exempts de formes de « recadrage » venant notamment du secteur dans lequel ils s'inscrivent².

En effet, une fois définies les grandes lignes de la stratégie régionale en matière de transports, il reste à la traduire concrètement par diverses mesures et projets. Cette mise en œuvre nécessite la coordination de nombreux acteurs, à l'échelle suprarégionale (Partie III) comme infrarégionale (Partie IV).

¹ Faure A., 2011, *op. cit.*

² Mériaux O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Faure A., Douillet J.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 27-32

PARTIE 3 : **L'ACTION RÉGIONALE**

ENTRE CONTRAINTES ET DÉBORDEMENTS

La partie précédente a permis de conforter notre première hypothèse puisqu'au travers des EGRIM, les transports ont bien fait l'objet d'une nouvelle ambition stratégique qui valorise leur capacité à matérialiser le territoire régional. Elle a également permis de souligner les importantes divergences entre les trajectoires de chaque Région en matière d'investissement dans le domaine des transports.

Si les conclusions des EGRIM et les réorganisations administratives et politiques semblent s'inscrire, pour le secteur des transports, dans le prolongement des politiques de Midi-Pyrénées, cette troisième partie va permettre d'apporter des éléments complémentaires. En effet, elle a pour objet d'interroger la mise en œuvre de la stratégie retenue lors des EGRIM. Alors que les politiques régionales se mettent en place dans un cadre contractuel, la manière d'aborder les négociations avec la SNCF doivent nous permettre de confirmer l'existence d'un sentier midi-pyrénéen. La confirmation de l'hypothèse selon laquelle la capacité régionale serait limitée par les contraintes imposées par le cadre institutionnel et sectoriel constitue toutefois le principal objectif de cette partie. Comme l'ont souligné les conclusions de l'ouvrage *L'action publique et la question territoriale*, le secteur¹ peut imposer une importante résistance « aux emballements territoriaux »². Nous chercherons à vérifier cette hypothèse en abordant l'évolution de ces cadres à l'échelle nationale, puis en interrogeant les processus de contractualisation de l'Occitanie avec la SNCF et l'Etat (Chapitre V). Cette capacité régionale sera ensuite interrogée à travers la mise en œuvre des objectifs affichés en dehors du cadre juridique de ses compétences, à savoir les trains Intercités, la réalisation des lignes nouvelles et le secteur du fret (Chapitre VI). La mise en œuvre des ambitions affichées lors des EGRIM est-elle compatible avec les nouvelles orientations de la décentralisation ? Cette mise en œuvre permet-elle à la Région Occitanie de déborder le cadrage sectoriel ?

¹ Le secteur est défini par Pierre Muller comme « une structuration verticale de rôles sociaux qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation des frontières » (Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, n°8, pp. 19-33)

² Faure A., 2005, « La « construction du sens » plus que jamais en débats », in Faure A., Douillet .-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 9-24

Chapitre 5 : Une stratégie à rebours du contexte sectoriel et institutionnel ?

*Sera-ce le bon sens qui décidera des chemins de fer ?
En vérité, je n'en crois rien. - Stendhal¹*

Alors que la loi NOTRe semble s'inscrire dans un mouvement d'approfondissement de la décentralisation en élargissant les compétences régionales, ce mouvement n'a pas été accompagné d'un renforcement de l'autonomie financière des Régions. C'est autour de cette question que se cristallise, une forme de crise institutionnelle entre les Régions et l'Etat.

Cette forme de gouvernement à distance² se retrouve également dans le désengagement de l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des trains Intercités, et s'inscrit dans la perspective d'une ouverture à la concurrence du transport intérieur de voyageurs envisageable dès décembre 2019. La contrainte financière pèse encore plus fortement sur SNCF Réseau qui supporte à elle seule le poids de la dette du secteur, ce qui grève depuis de nombreuses années la modernisation et l'entretien des infrastructures ferroviaires. Le réseau secondaire est le premier à en souffrir. La pertinence même du maintien de ce réseau est ainsi posée par le rapport Spinetta au printemps 2018. Cinq ans auparavant, le rapport Mobilité 21 marquait également un recul net des ambitions nationales en matière de lignes nouvelles à grande vitesse. On peut ajouter à ce panorama d'évolutions sectorielles une réforme ferroviaire qui aboutit en 2018 et qui contribue à aviver la question sociale au sein de la SNCF. Cette réforme trouvera d'ailleurs des échos au sein de la négociation menée entre la Région Occitanie et la SNCF.

Le fort volontarisme régional issu des EGRIM entre alors en opposition frontale avec les orientations malthusiennes que connaît le secteur ferroviaire. Ce chapitre doit nous permettre d'évaluer dans quelle mesure les orientations de la politique de la Région Occitanie ont été contrariées par les contraintes financières et contractuelles imposées par l'Etat. Il doit également nous permettre d'observer si la volonté de « rééquilibrer » le territoire régional à travers les transports s'observe dans l'évolution de l'offre prévue dans la convention et dans les investissements dans l'infrastructure inscrits dans les avenants aux CPER.

¹ Stendhal, 1838, *op. cit.*,

² Epstein R., 2005, *op. cit.*

1. GOUVERNANCE ET GÉOPOLITIQUE LOCALE

Les transports régionaux s'inscrivent à la fois dans un échelon territorial privilégié, la Région, et dans un secteur dont l'échelle transcende cet échelon, les transports. La politique de transport régional se construit donc autour de ce « double compromis »¹ relevant des évolutions au sein de la filière professionnelle et au sein des relations entre acteurs publics. L'étude du jeu d'acteur pose donc la question des relations sectorielles comme administratives. La notion de gouvernance semble s'imposer au moment de choisir l'outil adéquat pour analyser ce système d'acteur. Largement mobilisée dans le monde scientifique, la banalisation de son usage a néanmoins rendu son recours plus confus et de plus en plus contesté au sein de la communauté des chercheurs. Avant de nous lancer au cœur des procédures de contractualisation et de relations inter-échelons il est donc nécessaire de clarifier notre recours à cette notion qui pourrait être concurrencée par celle de géopolitique locale.

1.1. La gouvernance : une notion dépassée ?

Comme l'a montré Jean Debie², les définitions de la gouvernance insistent sur le caractère non-hiérarchique et multi-niveaux des relations entre acteurs. Cela se retrouve dans les définitions qu'en donnent Jean-Pierre Gaudin, « un décloisonnement entre sphère publique et privée à travers la formalisation de partenariats »³, mais aussi Patrick Le Galès, « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁴. C'est un processus concomitant de la décentralisation qui permet une relativisation de la position de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales. Si le retrait de l'Etat est avancé comme une des raisons de l'épanouissement de la gouvernance, cet essor peut aussi être vu comme une réaction locale pour résister aux poussées du marché.

Pour Jean Debie, certains objets seraient « fédérateurs de gouvernance » à l'image de celui de corridor ou d'avant-port dans la gestion des infrastructures portuaires⁵. Les CPER

¹ Faure A., 2002, *La question territoriale : pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences Politiques, Université de Grenoble II Pierre Mendès-France, 258p

² Debie J., 2010, *op. cit.*

³ Gaudin J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Science Po, Paris, 137p

⁴ Le Galès P., 2004, « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses Universitaires de Science Po, Paris, pp. 242-249

⁵ Debie J., 2010, *op. cit.*

peuvent être rattachés à cette catégorie tout comme les pôles d'échanges intermodaux, les parcs naturels régionaux (PNR), ou les réouvertures de lignes que nous étudierons dans un autre chapitre (VIII). La consultation des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité peut difficilement être ramenée à cette catégorie car elle ne place pas tous les acteurs au même niveau. C'est bien la collectivité régionale qui définit cet objet, le met en place et prend les décisions. Les autres partenaires présents n'ont un rôle qui n'est que consultatif.

En revanche, l'approche par contrat permet bien de réunir plusieurs acteurs autour d'un projet unique. Cependant, leur impact est à relativiser, particulièrement en ce qui concerne ceux que passe la Région avec l'Etat ou la SNCF. Jean-Pierre Gaudin montre ainsi qu'ils s'apparentent à des contrats d'obligation réciproque sans véritable sanction, que ces accords sont visibles mais pas nécessairement ouverts et que les projets comme les objectifs sont inscrits dans un marché politique clairement délimité¹. La question des sanctions est d'ailleurs au cœur des débats en ce qui concerne les renégociations de ces contrats.

Les difficultés que rencontrent les Régions pour faire respecter les engagements de ses partenaires incite certains auteurs à s'interroger sur la spécificité d'une gouvernance régionale. René Balme affirme ainsi que le répertoire d'action régional est doublement limité car soumis au concours d'autres acteurs politiques et administratifs². Françoise Gerbaux insiste sur l'émergence d'une gouvernance territoriale spécifiquement régionale³. Pour Patrick Le Galès, la faiblesse des Régions serait liée au manque d'organisation des intérêts privés à cet échelon⁴. Dans le domaine des transports, les auteurs du manuel *La géographies des transports* notent que l'on observe une juxtaposition et une superposition des compétences⁵. Ils utilisent le mot « bricolage » pour qualifier les politiques menées car les solutions sont le plus souvent techniques et sur-mesure. Ces différents éléments soulignent bien le caractère multi-niveaux de l'action régionale mais remet en cause la dimension non hiérarchique qu'elle entretient avec l'Etat.

L'usage généralisé de la notion de gouvernance qui tend à en faire une notion « fourre-tout » est l'objet de critiques anciennes. Yves Lacoste, dans son Dictionnaire de la géographie définit la notion de gouvernance comme un « terme à la mode pour désigner l'ensemble des

¹ Gaudin J.P., 2002, *op. cit.*

² Balme R., 1997 « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Editions La Découverte, pp. 179 198.

³ Gerbaux F., Paillet A., 1999, « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales », in Gerbaux F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Editions de l'Aube

⁴ Le Galès P., 1997, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Editions La Découverte, pp. 237 264.

⁵ Bavoux J.-J., Beaucire F., Chapelon L., Zembri P., 2005, *op. cit.*

processus de pouvoirs et de communication et les institutions qui permettent le contrôle et la gestion politique d'une société¹. » Ce regard critique porté par Yves Lacoste dénonce une certaine artificialité d'une notion trop englobante.

Jean-Pierre Gaudin parle lui d'un « syndrome de gouvernance » et montre bien que l'histoire de la notion est marquée par une élaboration autant scientifique qu'idéologique². Alain Faure évoque un terme dont l'usage est proche de celui d'un « produit masquant »³. Cet affaiblissement de la notion, que l'on a aussi pu constater avec le « développement durable », a pu faire dire à certains auteurs que le concept était entré dans une phase de « refroidissement théorique »⁴. Sylvain Barone y va aussi de sa critique envers une notion qu'il juge inapte à répondre aux questions que posent la régionalisation de l'action publique. Elle ne ferait pas une place suffisante aux enjeux et aux acteurs politiques⁵. Un autre biais, dénoncé dans un numéro de la *Recherche des Annales Urbaines* est la restriction de l'analyse à une liste de partenariats et coopérations en oubliant la dimension conflictuelle de certains équilibres locaux⁶.

1.2. La géopolitique locale plutôt que la gouvernance ?

C'est bien cette sous-estimation de l'existence de rapports de force voire de conflits entre acteurs au sein des processus contractuels et des projets de territoires qui nous conduit à préférer le terme de géopolitique locale.

Yves Lacoste, dans la préface de la *Géopolitique des Régions françaises* définit la géopolitique comme une « rivalité de pouvoirs sur des territoires de diverses dimensions »⁷. Contrairement à l'approche par la gouvernance, la géopolitique permet donc de souligner les rivalités entre acteurs et les rapports de force. Elle permet alors de sortir d'une certaine « relativisation » du poids des acteurs induits par l'aspect « non-hiérarchique » contenu dans la gouvernance. L'intérêt de cette notion à une échelle locale apparaît croissant comme en témoigne de récents ouvrages de Philippe Subra : *Géopolitique de l'aménagement du territoire* et *Géopolitique locale*⁸. Ce dernier souligne les insuffisances de l'approche aménagiste qui

¹ Lacoste Y., 2009, *De la géopolitique aux paysages : dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 413p

² Gaudin J.P., 2002, *op. cit.*

³ Faure A., 2007, « Conclusion générale. Une nouvelle critique territoriale ? », in Faure A., Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, pp. 275-283

⁴ Fontaine J., Hasseteufel P., 2002, *To change or not to change*, Presses Universitaires de Rennes, 303p

⁵ Barone S., 2008, *op. cit.*

⁶ Querrien A., Lassave P., 1998, « Gouvernances », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80

⁷ Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris, 976p

⁸ Subra P., 2014, *op. cit.* ; Subra P., 2016, *op. cit.*

peine à rendre compte du moment crucial de la décision politique. Elle négligerait la dimension géopolitique alors que « ce qui fera décision en définitive, ce sont les rapports de force entre les acteurs et l'analyse par le décideur, des risques.¹ » Dans ses ouvrages, Philippe Subra insiste sur la place des conflits dans son approche. C'est un des trois concepts retenus en sous-titre de son deuxième ouvrage au même titre que ceux « d'acteur » et de « territoire ». Cette géopolitique qualifiée de locale reste toutefois moins violente et médiatisée que la géopolitique classique. Comme nous l'avons mentionné en introduction, la méthodologie pour appréhender ces questions sont proches de celles que nous développons dans cette recherche. Les notions de gouvernance et de géopolitique locale ne sont pas opposées au sein de ses ouvrages. L'auteur note que le terme de gouvernance apparaît dans les années 1980 chez les économistes et responsables de la banque mondiale. Influencé par l'approche libérale du new public management, il serait un compromis entre les termes de gouvernement, trop autoritaire, et de gestion, trop libéral. La gouvernance s'appliquerait alors aux politiques publiques afin de souligner la convergence entre une bonne gestion économique et des objectifs politiques ou environnementaux.

Sans vouloir définitivement trancher entre un bon usage de l'un et un mauvais usage de l'autre, on peut constater que la notion de gouvernance met implicitement l'accent sur la coopération dans l'action publique alors que celle de géopolitique insiste sur la concurrence et les conflits entre acteurs. Ces notions peuvent donc apparaître complémentaires. Par commodité, nous maintenons donc l'usage du terme gouvernance dans son acception large dans les cadres d'action publique marqués par une coopération non contrainte entre acteurs. Dans le cas contraire, nous privilégions l'usage d'un vocabulaire plus précis mais moins conceptuel.

2. UNE CRISE INSTITUTIONNELLE ET SECTORIELLE AUX MULTIPLES FACETTES

L'équilibre s'avère difficile à trouver quand il s'agit d'évoquer des enjeux tels que l'état des relations entre l'Etat et les collectivités ou les évolutions que connaît le secteur des transports collectifs en France. Pour mieux comprendre comment la stratégie régionale s'articule avec un système de réglementation et des modes de financement encore largement contrôlés par l'échelle nationale et européenne, nous proposons un bilan qui se concentre sur

¹ *Ibid.*

une période relativement récente. Pour ce faire, nous mobilisons différents rapports produits entre 2010 et 2019, la presse généraliste et spécialisée, des prises de parole publiques ainsi que des extraits d'entretiens. Ces jalons doivent nous permettre de mieux comprendre le contexte général dans lequel se déroulent les négociations du contrat Région-SNCF.

2.1. Une crise institutionnelle qui pose la question de la poursuite de la décentralisation

Patrick Le Lidec différencie trois formes de décentralisation, politique (elle renforce la légitimité des autorités locales grâce à des élections locales), fiscale (en augmentant leur capacité de se procurer des revenus) et administrative (par le transfert de compétences). En France, l'évolution entre ces trois formes de décentralisation tend, depuis les grandes lois de décentralisation de 1982, à renforcer l'aspect administratif tout en réduisant les dimensions politiques et fiscales. Au début des années 2010, ce mouvement de réduction des marges de manœuvre fiscales tout en accroissant leurs compétences fait dire à l'auteur que la décentralisation consiste davantage en une délégation de gestion qu'en un véritable transfert de pouvoir¹. La capacité politique régionale ainsi qu'une certaine vision de l'aménagement du territoire s'en trouvent remises en cause.

2.1.1 Compétitivité, métropoles et aménagement du territoire : l'équation impossible ?

[L'Aménagement du Territoire] déborde des plans d'urbanisme parce qu'il pose les problèmes non pas dans le cadre des villes et des agglomérations, mais dans le cadre des régions et du Territoire National tout entier. En gros, l'Aménagement du Territoire, c'est la recherche dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des hommes, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques. Cette recherche n'est donc pas faite à des fonds strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population².

On retient de cette définition précoce de l'Aménagement du Territoire, donnée par le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme Eugène Claudius-Petit en 1950, la mention du périmètre régional au côté du cadre national comme échelle pertinente de résolution des problèmes et la poursuite d'objectifs qui ne répondent pas à des fins « strictement économiques ». Ces idéaux s'incarneront par la suite à travers l'établissement de la procédure d'agrément de 1955 et l'instauration de la Direction à l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale (DATAR) en 1964, dont la dénomination même souligne à nouveau la pertinence de l'échelle régionale. Jusqu'à la crise pétrolière de 1973 qui marque la fin d'un

¹ Le Lidec P., 2011, « Décentralisation », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 127-133

² Extrait du discours Eugène Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, « Pour un plan national d'aménagement du territoire », 1950

certain âge d'or de l'Aménagement du Territoire¹, ces objectifs seront poursuivis à travers l'établissement de grands projets visant l'aménagement de territoires jugés défavorisés : de grandes opérations rurales comme en Sologne ou dans les Dombes, des zones de rénovations rurales, des pôles de reconversion, des aménagements touristiques (Plan Neige, Plan Racine). Le principe d'égalité territoriale sous-tendait fortement ces différentes actions. Qualifiée de « passion française » par Philippe Estèbe², l'égalité des territoires est d'autant plus valorisée en France qu'elle s'applique à un territoire dont la population est dispersée et dont les intérêts du monde rural sont encore fortement représentés au sein du système politique français.

La fin de la période de prospérité des Trente Glorieuses entraîne des investissements moindres de la part de l'Etat dans ces politiques d'Aménagement du Territoire ainsi qu'un partage plus large de ses prérogatives avec les collectivités territoriales à la suite des lois de décentralisation de 1982. Cette période est aussi celle d'une « généralisation des conflits » qui conduit à une véritable « crise du modèle français de l'aménagement du territoire ». Pour Philippe Subra, cette crise serait causée par une perte du caractère prioritaire des objectifs de l'aménagement du territoire, par les difficultés financières de l'Etat, et par les évolutions sociétales telles que la montée des préoccupations environnementales, le rapport au territoire et la crise de légitimité de l'Etat³.

D'un territoire à aménager, la France serait progressivement devenue un territoire « déménagé »⁴, à « ménager »⁵ ou même à « *manager* »⁶. Dans une économie mondialisée et libérale, le principe de compétitivité des territoires s'impose⁷ au milieu des années 2000 comme l'incarnent les nouveaux objectifs de la cohésion européenne⁸, le changement temporaire de nom de la DATAR⁹ et, plus récemment, les rapports de France Stratégie¹⁰. Aussi, le discours

¹ Merlin P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, La Documentation Française, 176p ; Subra P., 2014, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 341p

² Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires. Une passion française.*, Presses Universitaires de France, 88p

³ Subra P., 2014, *op. cit.*

⁴ Le Lannou M., 1967, *Le déménagement du territoire. Rêverie d'un géographe*, Editions du Seuil, 249p

⁵ Brunet R., 1994, *La France, un territoire à ménager*, Edition 1, 327p

⁶ 2017, « Aménagement du territoire et Management des territoires », *Pouvoirs locaux*, n°110

⁷ Gilles Ardinat dans sa thèse parle d'un « avatar territorial du discours néolibéral » : Ardinat G., 2011, *Géographie de la compétitivité. Mesure, représentation et gouvernance de la performance économique des nations dans la mondialisation*, Thèse de Géographie, Aménagement, sous la direction de Miossec J.-M., Université de Montpellier 3, 500p

⁸ Ces trois objectifs sont : « convergence et compétitivité », « compétitivité régionale et emploi », « coopération territoriale

⁹ Entre 2005 et 2009 la DATAR devient la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT).

¹⁰ Cet organisme dépendant du Premier Ministre est chargé de rédiger des notes et des rapports sur des sujets sociaux et économiques à l'échelle nationale. Dans un rapport de 2017 sa première préconisation consiste à

du président Emmanuel Macron le 17 juillet 2017, à l'occasion de la conférence des territoires, marque la volonté d'un « changement de paradigme complet » : l'aménagement du territoire n'est mentionné qu'à une seule reprise, le principe d'égalité des chances est revendiqué face à celui d'égalité des territoires, les métropoles, « gagnantes » de la mondialisation, nécessiteraient des investissements au nom des problèmes spécifiques qu'elles rencontrent, le principe de différenciation territoriale, enfin, doit être accepté¹.

Cette crise est concomitante avec celle du principe d'égalité des territoires dont Philippe Estèbe montre qu'il est fragilisé par la métropolisation, l'essor des mobilités et la remise en cause des grands monopoles nationaux. Le retrait de l'Etat sur ces questions se traduirait également par un rôle revendiqué des Régions comme « Robin des bois territorial » auprès des villes moyennes et des territoires ruraux². Si le rôle des métropoles reste controversé, elles apparaissent de plus en plus fréquemment au cœur des analyses politiques et scientifiques des systèmes territoriaux, notamment quand il est question d'équilibre ou de cohésion territoriale. Le colloque qui s'est tenu à Toulouse le 18 février 2019, intitulé « enjeu de cohésion territoriale », a ainsi permis de souligner à la fois l'omniprésence de la référence métropolitaine au moment de penser les équilibres territoriaux régionaux, et ses limites : malgré une forte dynamique en matière d'emploi, leurs effets territoriaux sont diversifiés et les inégalités sont plus importantes à l'intérieur même des métropoles qu'avec les territoires qui les entourent³. Leur productivité supérieure serait également un mythe⁴.

Le mandat d'Emmanuel Macron semble également marquer une rupture vis-à-vis de la décentralisation alors que la réforme territoriale de son prédécesseur avait participé au renforcement du rôle des collectivités régionales et métropolitaines.

« concentrer l'investissement public dans les zones les plus productives ». France Stratégie, 2016, « Dynamiques et inégalités territoriales », 8p

¹ Discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de la conférence des territoires (17 juillet 2017)

² Estèbe P., 2015, *op. cit.*

³ Veltz P., « Débats sur les enjeux de la métropolisation en lien avec la cohésion territoriale », colloque « Enjeux de cohésion territoriale », Toulouse, le 18 février 2019

⁴ Grossetti M., « Pour en finir avec les notions de métropole et de métropolisation », colloque « Enjeux de cohésion territoriale », Toulouse, le 18 février 2019

2.1.2 Un approfondissement de la décentralisation au profit du couple Région-Métropole (2012-2017)

La fusion régionale n'est qu'un aspect des différentes réformes menées durant le mandat de François Hollande et dont l'ensemble a été qualifié par André Torre et Sébastien Bourdin de « big bang territorial »¹. C'est à Marylise Lebranchu qu'est confié le soin de mener à bien une nouvelle réforme territoriale. Après avoir été remanié à de multiples reprises, le texte de loi sera divisé en trois. La première loi à aboutir est celle de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (Maptam), promulguée le 27 janvier 2014. Elle remet à plat la loi RCT de 2010. Des métropoles à statut spécial sont instituées à Paris, Lyon et Marseille². Ce faisant, le principe de différenciation dans l'action publique est acté, puisque ces dernières se distinguent des métropoles de droit commun dont Toulouse et Montpellier font partie. Initialement au nombre de dix, elles doivent constituer des espaces de projet et obtiennent des compétences de la Commune de manière automatique et du Département, de la Région ou de l'Etat de manière conventionnelle.

La loi NOTRe, promulguée moins de deux ans plus tard, le 7 août 2015, entérine le choix fait par l'Etat de renforcer le binôme région-intercommunalité face aux découpages plus anciens que sont les communes et les départements. Le projet de loi prévoyait un transfert massif des compétences départementales vers les Régions. Après le passage devant les assemblées, seuls les transferts des transports interurbains et scolaires ainsi que des ports départementaux sont entérinés, alors que les routes départementales, les collèges et l'ensemble des attributs sociaux restent gérés par le département. Ces transferts de compétences sont loin d'être négligeables puisqu'à l'échelle de l'ensemble des régions ce sont 3,7 milliards d'euros qui s'ajoutent aux 7,5 milliards déjà consacrés au volet transport³.

C'est donc une spécialisation plus grande des compétences de chaque échelon qui était initialement visée par la réforme. Le résultat reste mitigé au vu du nombre d'exceptions relevées. La loi NOTRe rend également prescriptifs le schéma régional de développement

¹ Torre A., Bourdin S., 2015, *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, 358p

² Les nouveautés sont variables selon les métropoles, à Lyon on retiendra l'absorption d'une partie des compétences départementales par la nouvelle entité, à Marseille il s'agit avant tout d'un changement de périmètre permettant la fusion de 6 EPCI, à Paris il est question de mettre en place une véritable intercommunalité métropolitaine.

³ Ces chiffres englobent dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les transports interurbains sont estimés à 2 milliards d'euros et les transports scolaires hors agglomération à 1,6 milliards. Voir : Régions de France, « Les chiffres clés des Régions », septembre 2018, 44p, en ligne, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-180905.pdf>

économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et le SRADDET. Enfin, la Région accède au statut de chef-de-file pour ce qui est de l'intermodalité¹.

Ces derniers éléments sont considérés comme étant les plus marquants par Romain Pasquier. L'auteur, dans un article publié dans les *Cahiers Français* en 2016², dresse le bilan de cette réforme territoriale pour l'échelon régional. Il considère que malgré une certaine montée en puissance, leur rôle demeure secondaire. Ses champs de compétences se veulent spécialisés mais demeurent imprécis et la puissance normative de l'Etat reste finalement intacte. Il s'agit bien d'une poursuite de la décentralisation mais cette dernière demeure, à l'image de l'institutionnalisation des Régions, « lente et désordonnée ». Le caractère prescriptif des schémas régionaux constitue une avancée notable mais pose la question de la relation entre Régions et Métropoles. En effet, cette réforme territoriale a principalement profité à ces deux échelons, ce que soulignent plusieurs observateurs³ dont Daniel Béhar⁴. Ce dernier considère ce triptyque de réformes comme le plus significatif depuis les lois de décentralisation de 1982, tout en relativisant la portée. L'autre rupture marquante est l'affirmation de la différenciation territoriale dans l'action publique. Celle-ci est actée à travers le statut spécial accordé à certaines métropoles et la possibilité de transférer des compétences « à la carte » entre certaines collectivités.

2.1.3 ... une recentralisation masquée ?

A l'issue de cette vague de réformes, les marges de manœuvre des Régions restent pourtant très limitées du fait des modes de financement des politiques régionales demeurés inchangés, c'est-à-dire peu dynamiques et très dépendants de l'Etat. En 2018, la Région ne dispose plus que d'une très faible autonomie fiscale : 11%, alors qu'elle était encore de 30% avant la loi des finances de 2010. La majorité de ses ressources lui sont ainsi attribuées par des ressources fiscales transférées par l'Etat et par les dotations de ce dernier. Cette autonomie

¹ Thomas Frinault montre que cette notion de chef de file s'avère difficile à concilier avec celle de l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. La notion de compatibilité contenue dans les schémas régionaux serait à ce titre bien plus prescriptive même si elle se trouve relativisée par la simple « prise en compte » nécessaire dans les documents métropolitains : Frinault T., 2017, « Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109, pp. 60-65

² Pasquier R., 2016, « Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile ? », *Cahiers Français*, n°391, pp. 20-25

³ Torre A., Bourdin S., 2016, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, n°727, pp. 14-16

⁴ Béhar D., 2015, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'économie politique*, n°68, pp 36-46

fiscale repose désormais uniquement sur une taxe sur les cartes grises et sur les produits énergétiques (TICPE), la modulation de cette dernière étant très encadrée. Cette perte d'autonomie fiscale s'inscrit dans une tendance lourde qui remonte à la fin des années 1990. En 2001, les Régions ne perçoivent plus la part de la taxe d'habitation. La part régionale de la taxe professionnelle a elle été progressivement réduite par dégrèvement et exonération¹ jusqu'à sa suppression par la loi des finances de 2010. Cette loi des finances supprime également la part régionale sur la taxe foncière. Ces suppressions sont alors remplacées par une contribution économique territoriale (CET) dans laquelle la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est majoritaire. Or, cela revient à remplacer un produit fiscal stable et dynamique par un autre beaucoup plus fluctuant et qui ne permet pas de modulation locale².

Si leur part d'autonomie fiscale se réduit, les collectivités régionales subissent également une réduction des dotations nationales. Ainsi, en 2016, elles relèvent une baisse de 3,4% de ces dotations³. Cette baisse des dotations s'inscrit dans le cadre de la maîtrise de la dépense publique de l'Etat qui, depuis 2014, baisse chaque année la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordée aux collectivités locales⁴.

Pour plusieurs auteurs⁵, des évolutions des modes de financement des collectivités régionales remettraient même en cause la pertinence du critère d'autonomie financière, voire, comme le soulignait le rapport Balladur, la notion même de décentralisation, en participant à une dilution de la responsabilité des élus locaux⁶.

Cette question des financements fait ainsi dire à Gérard-François Dumont que depuis la fin des années 1990 on assisterait à une forme de « décentralisation centralisée »⁷. Le cycle de réformes territoriales de François Hollande est ainsi jugé comme ajoutant de nouvelles

¹ Le rapport Balladur relève un quintuplement de la part de l'Etat dans la taxe professionnelle entre 1982 et 2006 : Rapport Balladur, 2009, *op. cit.*

² Portal E., 2016, « Le déclin inéluctable de l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue du gestionnaire public*, n°3, pp. 49-55

³ Régions de France, « Contractualisation financière : pour une convention-cadre avec l'Etat », Dossier de presse, 20 juin 2018, 6p, en ligne, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/06/20180620-Dossier-de-presse-contractualisation-financie%CC%80re.pdf>

⁴ Cette baisse atteint la somme de 10,6 Mds cumulée entre 2014 et 2017 d'après le site du ministère de l'action et des comptes publics : <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/financement-collectivites-territoriales/essentiel/fondamentaux/transferts-financiers-etat-en-faveur-collectivites-territoriales#.XF82qFxFxKjIU>

⁵ Bouvier M., 2011, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°33 ; Portal E., 2016, *op. cit.*

⁶ Rapport Balladur, 2009, pp. 24-25, *op. cit.*

⁷ L'auteur montre comment à partir de la fin des années 1990, avec la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, de la part régionale de la taxe d'habitation ou de la vignette, « l'Etat devient le premier contribuable des collectivités territoriales » : Dumont G.-F., 2018, « Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation », *Diploweb.com : la revue géopolitique*

contraintes administratives et de gestion aux collectivités régionales. Ainsi, la « domination centrale s'exerce de façon plus indirecte et sournoise »¹, tendance qui s'inscrit dans ce que Renaud Epstein qualifiait en 2005 de « gouvernement à distance »².

Une enquête menée par l'institut *YouGov* en 2017 faisait ainsi apparaître qu'à l'issue de ce cycle de trois réformes territoriales, la Région n'est pas véritablement considérée comme un échelon ayant la capacité de développer le territoire (48%), et encore moins concerné par les besoins des populations (14%). Une autre enquête révèle qu'elle est néanmoins reconnue comme étant plus légitime que les autres échelons en matière de transports et d'environnement³. Un rapport parlementaire dirigé par Arnaud Viala⁴ sur la décentralisation souligne l'absence de vision globale de l'Etat dans le processus de décentralisation et de déconcentration. Pour Daniel Béhar, on assisterait même à un « désenchantement vis-à-vis de la décentralisation ». Une pause serait nécessaire suite à la dernière réforme territoriale⁵, pause que l'on retrouve dans les premières années du mandat d'Emmanuel Macron.

2.1.4 2017-2019 : une pause nécessaire ou une recentralisation affirmée ?

Quelques mois après le début de son mandat, le 17 juillet 2017, à l'occasion de la Conférence des territoires (CNT), nouvelle instance devant se réunir tous les six mois, Emmanuel Macron marque sa volonté de faire une pause dans les réformes territoriales : « il n'y aura pas de grand soir institutionnel ». Il évoque cependant sa volonté de mettre en place « un pacte girondin » afin de redonner aux « territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée ». Pour cela, il estime que « la différenciation de l'action publique dans les territoires doit être désormais acceptée ». Le principe de différenciation déjà présent lors du dernier cycle de réforme se voit ainsi renforcé alors que le pacte girondin promis reste imprécis. En effet, cette annonce s'accompagne de celle d'une baisse des dépenses locales avec un

¹ *Ibid.*

² L'auteur étudiait pour cela la politique de rénovation urbaine mais pressentait déjà une expansion possible de ce modèle : Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, pp. 96-111

³ Cole A., Pasquier R., 2017, « Réforme régionale et gouvernance multiniveaux : la défiance des Français », *Pouvoirs Locaux*, n°109, pp. 3-7

⁴ Viala A., 2018, « Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires », *Rapport d'information de l'Assemblée Nationale*, 106p

⁵ Béhar D., 2017, « La décentralisation a-t-elle encore un avenir ? », *Pouvoirs locaux*, n°109, pp. 52-55

objectif de baisse des dépenses de fonctionnement des collectivités réévalué de trois milliards d'euros pour atteindre les treize milliards pour 2022. Cette baisse doit s'inscrire dans un pacte financier qui reste alors à définir. Les premiers éléments doivent être discutés à l'occasion du Congrès organisé par les Régions deux mois plus tard à Orléans.

C'est lors de ce congrès que se concrétise une première rupture entre les collectivités régionales et l'Etat. Le 28 septembre, le Premier Ministre, Edouard Philippe, annonce la non reconduction d'un fonds de 450 millions d'euros qui répondait à des compensations promises à l'occasion des transferts de compétences de la loi NOTRe. En signe de protestation, le président de l'association Régions de France, Philippe Richert, renonce à la présidence de sa Région le lendemain. Les Régions décident alors de pratiquer la politique de la chaise vide¹.

Encart 12 : Régions de France, un lobby régionaliste

L'association Régions de France, anciennement Association des Régions de France (ARF), existe depuis 1998. C'est une structure légère dont l'équipe est composée d'une vingtaine de personnes. Elle est présidée par Hervé Morin depuis novembre 2017. Elle possède quatre missions principales : la représentation des Régions auprès du gouvernement et de l'Europe, l'échange de bonnes pratiques entre Régions, le conseil auprès des élus et des services et la promotion du fait régional. Ce dernier point est très présent dans la communication de l'association et permet souvent de dépasser les clivages politiques entre Régions.

A Régions de France, on est une association, si tu regardes le site c'est un petit peu compliqué, tu te dis à quoi on sert, on est aussi un lobby pro-régionaliste. On a clairement une feuille de route qui est régionaliste et qui veut augmenter les pouvoirs des régions pour augmenter le pouvoir des régions, c'est pas pour l'efficacité économique ou quoi, c'est un souhait politique, c'est une idéologie on pourrait dire ça comme ça. Après on sert aussi, et c'est une partie de mon boulot, à échanger les bonnes pratiques entre les services des différentes régions²

Le climat institutionnel entre le gouvernement et les Régions se tend un peu plus face à la volonté du premier d'amoindrir la compétence régionale relative à l'apprentissage. L'annonce en est faite quelques mois après la conférence d'Orléans, le 9 février 2018. Les Régions s'étaient retirées de la concertation avec le gouvernement sur le sujet dès le mois de

¹ Forray J.-B., « Les régions claquent la porte de la conférence nationale des territoires », *La Gazette*, édition du 28 septembre 2017, en ligne, <https://www.lagazettedescommunes.com/526148/les-regions-claquent-la-porte-de-la-conference-nationale-des-territoires> ; Poulet A.-J., 2017, « La décentralisation en souffrance. Vive la décentralisation ! », *Pouvoirs locaux*, n°110, pp. 3-7

² Entretien la conseillère transports de Régions de France (Mars 2019)

décembre et dénoncent par l'intermédiaire de leur association une recentralisation inédite « en contradiction totale avec la volonté affichée du gouvernement de conclure un pacte girondin »¹.

La référence au discours du Président lors de la première CNT est récurrente. En avril 2017, quinze présidents de régions ont signé une tribune parue dans *Le Monde*. Ils y dénoncent une contradiction entre le pacte girondin promis et une « politique recentralisatrice »² qui se traduit par des « leçons de bonne gestion » et un « carcan financier et réglementaire ». Les « tendances lourdes de la métropolisation de l'économie » et l'incapacité de l'Etat à répondre aux attentes d'aménagement du territoire y sont également dénoncées. Ce « climat de méfiance réciproque »³ se prolonge jusqu'à la CNT de 2018 qui se déroule donc sans la présence de Régions de France. Les autres associations représentantes des départements (ADF) et des communes (AMF) boycottent aussi cette édition 2018.

Il faut donc attendre le congrès des Régions de 2018, à Marseille, pour que le gouvernement et les Régions entament à nouveau le dialogue en public. C'est une nouvelle occasion pour Régions de France de dénoncer la détérioration des relations avec l'Etat. Cette fronde prend la forme d'une déclaration commune avec l'ADF et l'AMF, relayée par la presse sous le nom « d'appel de Marseille ». Les associations y appellent à l'approfondissement de la décentralisation et à l'avènement des libertés locales. La dénonciation de la recentralisation est désormais un argument banal bien qu'il reste virulent dans sa forme :

Notre pays meurt à petit feu de son ultra-centralisation. Que l'on ne s'y trompe pas, nous sommes d'authentiques républicains attachés à l'unité de notre pays, à ses institutions, mais nous ne pouvons plus accepter la prise de pouvoir et le mépris de plus en plus flagrant d'une technocratie, enfermée dans ses certitudes et coupée de nos territoires et de nos vies. L'avenir de la France ne peut se résumer à quelques métropoles⁴.

Cette déclaration sous-entend que les politiques gouvernementales favorisent les métropoles et place de fait les Régions comme une institution garante de l'aménagement du territoire et de son équilibre⁵. On retient également la dénonciation d'un Etat « thrombosé » incapable de tenir ses engagements dans les Contrats de Plan Etat-Région. On retrouvait ces arguments dans la tribune parue dans *Le Monde* avec le chiffre de 25% de crédit de l'Etat bloqué

¹ Régions de France, « Apprentissage : les Régions condamnent le projet centralisateur du gouvernement », publié le 9 février 2018, en ligne, <http://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/apprentissage-regions-condamnent-projet-centralisateur-gouvernement/>

² Le Monde, « Pour un pacte girondin entre l'Etat et nos territoires », édition du 24 avril 2018

³ *LeMonde.fr*, « Macron et les élus locaux, histoire d'une rupture », édition du 13 juillet 2018

⁴ Territoires Unis, « L'appel de Marseille pour les libertés locales », publié le 26 septembre 2018, en ligne, <https://www.territoiresunis.fr/l-appel-de-marseille/les-enjeux/>

⁵ A noter que France Urbaine, l'association représentant les métropoles, les agglomérations et les grandes villes n'est pas signataire de cette déclaration.

dans les CPER fin 2017. Le domaine des transports ferroviaires est particulièrement concerné avec 20% seulement d'engagements mis en œuvre.

La crise institutionnelle et financière qui touche les relations entre les Régions et l'Etat, au moment où la Région Occitanie souhaite mettre en place sa nouvelle stratégie en matière de transports, est donc très forte. Si les contraintes financières nouvelles¹ s'inscrivent dans une continuité avec les tendances observées lors des deux décennies précédentes, la crise institutionnelle connaît quant à elle une intensité inédite dans l'opposition frontale entre les collectivités locales et l'Etat sur la question de la décentralisation. A ce climat délétère s'ajoute aussi une crise sectorielle dans laquelle l'attitude de l'Etat, en tant qu'actionnaire principal des groupes SNCF-Mobilités et SNCF-Réseau, est également dénoncée.

2.2. Une crise sectorielle sur fond d'ouverture à la concurrence et de crise financière

La SNCF était une utopie dotée d'un chiffre d'affaire, un monstre étatique doté d'une stratégie valide, une superstructure affaissée et pléthorique – A. Bellanger²

Le rôle de l'Etat au sein du secteur des transports reste déterminant. Les transports régionaux n'échappent pas à ce principe. L'omniprésence de la SNCF dans le secteur ferroviaire, le pouvoir réglementaire de l'Etat et la faible autonomie financière dont disposent les Régions, rendent les marges de manœuvre de ces dernières relativement faibles. Nous venons de voir que la tendance n'est pas à un assouplissement de cette relation de dépendance pour ce qui est des derniers points. En revanche, l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de voyageur, qui doit intervenir sous forme d'expérimentations dès décembre 2019 et définitivement quatre ans plus tard, semble bien en mesure de rebattre les cartes dans ce secteur.

L'ouverture à la concurrence du secteur répond aux directives européennes des années 1990 et tend à renforcer le désengagement de l'Etat dans le domaine des transports ferroviaires. La deuxième décennie du XXI^e siècle est très riche en rapports parlementaires relatifs à la

¹ *La Tribune* rapporte à ce propos une déclaration d'Emmanuel Macron symptomatique : « l'autonomie fiscale et financière, je n'y crois pas », *LaTribune.fr.*, « Grand débat national : villes, départements et régions rêvent de décentralisation », édition du 21 janvier 2019, en ligne, <https://www.latribune.fr/economie/france/grand-debat-national-villes-departements-et-regions-revent-de-decentralisation-804625.html>

² Bellanger A., 2014, *L'aménagement du territoire*, Gallimard, 478p

mobilité. Le mode ferroviaire y occupe souvent une place prépondérante, et le poids de la dette de la branche SNCF-Réseau est une préoccupation majeure pour les gouvernements de cette période. Aussi, les rapports présentés tendent tous vers une approche malthusienne des investissements dans le secteur. Si cette tendance n'est pas nouvelle¹, elle tend toutefois à se renforcer. Les évolutions les plus récentes doivent nous aider à mieux comprendre comment s'intègre la stratégie régionale dans le contexte sectoriel national. Le programme du gouvernement d'Emmanuel Macron en matière de mobilité se décline en trois temps : les assises de la mobilité, le pacte ferroviaire et enfin la loi Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) qui, en septembre 2019, n'a toujours pas été votée.

2.2.1 Un Etat de moins en moins stratège ?

L'ouvrage de Nacima Baron et de Pierre Messulam², paru en 2017, permet de retracer le rapport de l'Etat à l'outil ferroviaire dans le temps long, tout en rappelant comment ce mode de transport a structuré la géographie générale du territoire français. Dans leur introduction, les auteurs dressent le constat d'un réseau vieillissant nécessitant de forts investissements et d'une crise des finances publiques qui réduit les marges de manœuvre.

Les discours et les postures évoluent pour appeler à gérer le réseau comme un actif industriel, et pour passer d'une logique d'image (grandeur du TGV, fierté régionale du TER) à une logique d'usage, dans une perspective d'optimisation, d'adaptation plutôt que de grand projet.³

La rupture décrite pas les auteurs se retrouve dans le rapport du député Philippe Duron intitulé « Mobilité 21 » et paru le 27 juin 2013⁴. La première conclusion est celle d'un coup d'arrêt relativement brutal dans l'extension du réseau de lignes nouvelles à grande vitesse en France. Une hiérarchisation des grands projets y est établie, la priorité est donnée à l'entretien et à la modernisation du réseau existant, les objectifs de report modal y sont relativisés⁵. Pour Gilles Savary il s'agit d'un « rapport de rupture », d'un « changement de doctrine »⁶. Cette

¹ On peut évoquer le rapport Guillaumat qui dès 1978 évoquait la nécessité de réduire l'offre ferroviaire sur un « réseau noyau » ou le rapport Rivier en 2005 qui pointe l'insuffisance de l'entretien et du renouvellement du réseau.

² Baron N., Messulam P., 2017, *Réseaux ferrés et territoires*, Presses des Ponts, 345p

³ *Ibid.*, p. 19

⁴ Duron P., « Mobilité 21 : pour un schéma national de mobilité durable », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, 27 juin 2013, 91p

⁵ Duron P., 2017, « Investir dans les réseaux de transport : quelles priorités ? L'expérience de Mobilité 21 », *Alternatives économiques*, n°76, pp. 90-102

⁶ Savary G., 2018, « Le rapport Duron ? Un rapport de rupture », *Ville, rail et transports*, n°509, pp. 18-21

nouvelle doctrine est d'autant plus forte qu'elle rompt avec le schéma national des infrastructures de transports (SNIT) de 2011.

Ce dernier, présenté dans le contexte de l'après Grenelle de l'environnement, faisait du report modal un objectif prioritaire. Les projets de LGV y étaient très nombreux et quatre d'entre eux étaient lancés dont Tours – Bordeaux. Au total, le SNIT comptait 175 projets pour un montant total de 245 milliards d'euros en 25 ans¹. La rupture du rapport Duron est aussi renforcée par un rapport de la Cour des comptes de 2014 dont le titre est explicite : « La grande vitesse ferroviaire. Un modèle porté au-delà de sa pertinence »².

Pour Xavier Desjardins, « le rapport Duron s'oppose à une vision qui serait celle d'une desserte égalitaire du territoire par autoroute et TGV et propose des solutions adaptées aux configurations territoriales. »³ Il se concrétise en partie dans les conclusions du Conseil d'Orientation des Infrastructures (COI) du 31 janvier 2018⁴. Les projets de lignes nouvelles sont interrompus pour donner la priorité à la modernisation du réseau. Trois scénarios sont établis. Le premier envisage une pause de cinq à dix ans pour se consacrer à la modernisation du réseau. Le deuxième scénario fait de Bordeaux – Toulouse le seul projet de LGV considéré comme réalisable à moyenne échéance (2028). La contrainte financière est donc mise en avant même si dans le scénario le moins ambitieux, les investissements annoncés restent supérieurs de 25% à la période précédente (2012-2016)⁵. La loi LOM, qui devait résoudre la question des investissements dans les infrastructures, a connu de multiples reports (voir V.1.2.5).

A cette forme de désengagement sur la question des LGV s'ajoute celle d'un retrait préconisé sur la question des Trains d'Equilibre du Territoire (TET). Un deuxième rapport du même député, intitulé « TET d'Avenir », envisage là aussi des coupes franches⁶.

Le réseau de trains Intercités compte trente lignes regroupant aussi bien des trains de nuit, des radiales supportant un trafic pendulaire que des transversales reliant plusieurs métropoles de province. L'offre telle qu'elle existe en 2015 est jugée par le rapport comme inadaptée aux besoins de mobilité. Les responsabilités entre l'Etat et la SNCF sont jugées « confuses » et l'imbrication des offres TET et TER « préjudiciable à la qualité de l'offre »⁷. Il

¹ Duron P., 2017, *op. cit.*

² Cour des Comptes, « La grande vitesse. Un modèle porté au-delà de sa pertinence », 2014

³ Desjardins X., 2017, *Urbanisme et mobilité. De nouvelles pistes pour l'action*, Editions de la Sorbonne, 225p

⁴ Duron P., 2018, *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir*, Rapport au Ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, La Documentation Française, 91p

⁵ Bonnafous A., 2018, « Le rapport Duron fait des économies, le rapport Spinetta fait de l'économie », *Ville, rail et transports*, n°508, pp. 16-20

⁶ Duron P., Commission TET, 2015, *Trains d'Equilibre du Territoire. Agir pour l'avenir*, 117p

⁷ *Ibid.*, p.23

est suivi d'effets puisque des liaisons de nuit sont interrompues¹ et qu'un grand nombre de lignes est ainsi transféré aux régions².

A l'issue de ces transferts successifs, l'Etat, à travers la DGITM³, n'est une autorité organisatrice que pour huit lignes (Figure 40). Malgré ces transferts massifs, la Cour des Comptes présente un rapport accablant en février 2019. Elle pointe des insuffisances tant au niveau de la gouvernance qu'au niveau du support budgétaire, préconise de transférer aux AOT régionales les lignes « d'aménagement du territoire⁴ » et de déconventionner les autres. Dans un article paru en 2017 dans la revue en ligne *Géotransports*, Pierre Zembri faisait le bilan de la séquence de décisions 2015-2017 concernant la gestion des trains Intercités⁵. Il souligne que le rôle de l'Etat en tant qu'AOT a été « négligeable » et que les décisions récentes « conduisent à un démantèlement presque complet de cette catégorie ». A l'issue de cette séquence, les Régions obtiennent ainsi la responsabilité d'une grande partie des liaisons. L'auteur note toutefois que la fusion régionale a accru leur légitimité d'intervention.

¹ Seules les liaisons vers Briançon et Rodez restent entièrement subventionnées par l'Etat. La liaison Paris-Toulouse-Cerbère est également maintenue grâce à un accord avec la région Occitanie.

² Dix-huit lignes sont ainsi transférées aux Régions moyennant un renouvellement du matériel roulant et des formes plus ou moins importantes du financement du déficit par l'Etat.

³ Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

⁴ Il s'agit de Nantes-Bordeaux ; Nantes-Lyon et Toulouse-Hendaye.

⁵ Zembri P., 2017, « Trains intercités, réseaux et territoires en France », *Géotransports*, n°10, pp. 5-21

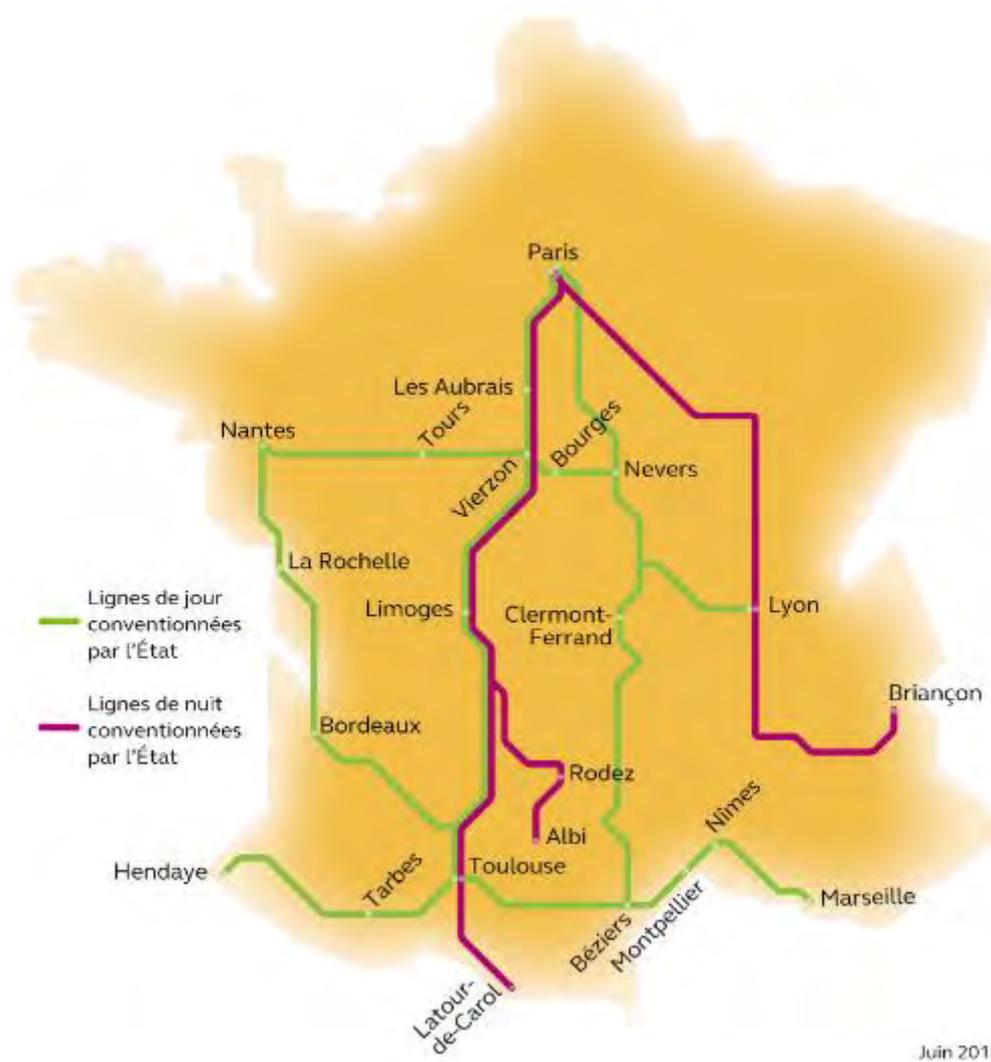


Figure 40 : Un réseau de lignes Intercités résiduel en 2020

Source : Cour des Comptes, 2019¹

L'Etat apparaît ainsi de moins en moins comme une AOT pertinente à l'échelle nationale. Ces dernières années, les projets de lignes nouvelles à grande vitesse ont été presque totalement remis en cause alors que les trains Intercités ont fait l'objet d'un transfert massif aux Régions. Il faut cependant se garder d'une vision trop alarmiste car le ralentissement de ces projets se fait aussi au nom du rattrapage au niveau de l'infrastructure, comme en témoigne l'augmentation du budget consacré à la rénovation du réseau ces dernières années.

¹ Cour des Comptes, *Rapport public annuel de 2019*, février 2019, pp. 99-120

2.2.2 Une ouverture à la concurrence à la carte

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional occupe une partie non négligeable de l'agenda des relations entre l'Etat et les Régions dans la période qui suit les fusions régionales. La directive européenne du 19 avril 2016, qui amende le premier texte de la Commission européenne, avance les dates de fin 2019 pour le transport non conventionné et de fin 2023 pour le transport conventionné. Au moment de cette directive, plusieurs pays européens ont déjà mis en place cette concurrence sous la forme de l'*open access*¹. Patricia Pérennes a fait le bilan de ces expériences dans huit pays européens en 2016 pour un total de 26 expériences d'entrées sur le marché de nouveaux opérateurs. Sa contribution invite à relativiser les bouleversements induits par cette ouverture à la concurrence qui est un processus long, très variable dans ses formes selon les pays et dont les effets se sont souvent fait sentir sur des marchés de niche².

Cap TER 2020 : un nouvel avenir des TER en prévision de la concurrence ?

Un colloque, qui s'est tenu à Lyon le 20 janvier 2017 et intitulé « L'avenir des TER : quelle place pour la concurrence ? », nous a permis de mieux comprendre les positions des différents protagonistes. Des représentants syndicaux de l'UNSA et de la CFDT s'y déclaraient hostiles quoiqu'ouverts au dialogue³, tandis que la FNAUT y est très favorable. Les opérateurs potentiels et l'ARAFER se sont concentrés sur des aspects techniques, qu'ils soient juridiques, économiques ou sociaux. Dominique Riquet, vice-président de la commission des transports du parlement européen, relevait avec satisfaction l'évolution des positions régionales sur le sujet, qui, d'une hostilité générale quelques années auparavant, se sont pour certaines exprimées en faveur de l'expérimentation. Michel Neugnot, vice-président aux transports de la Région Bourgogne-Franche-Comté, pourtant socialiste, se disait ainsi prêt à l'expérimenter sur 12% du réseau. Franck Lacroix, directeur général TER chez SNCF Mobilités, soulignait quant à lui les faiblesses du service proposé par la SNCF tout en assurant que des progrès seraient faits. Le constat qu'il dresse est indispensable pour mieux comprendre l'évolution de la position des Régions sur cette question depuis 2000 :

¹ Ouverture de l'infrastructure gérée publiquement à tout opérateur agréé sous réserve du paiement d'une redevance d'utilisation ou péage (Source : Varlet J., Zembri P., 2010, *Atlas des transports. Les paradoxes de la mise en réseau du monde*, Editions Autrement, p. 60)

² Pérennes P., 2018, « Stratégies des nouveaux entrants en *open access* : leçons des pays précurseurs », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de Fer et cheminots en tension*, Editions universitaires de Dijon, pp. 17-30

³ La CGT et SudRail ont en revanche refusé le dialogue

Il y a eu 25% d'offre en plus et 50% de trafic en plus ces dernières années. Problème, pendant ce temps-là, les coûts ont été augmentés de 100%, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres secteurs. En parallèle, le taux de couverture des coûts des voyageurs n'a fait que diminuer. Enfin depuis 4 ans, la demande a diminué pour de multiples raisons.¹

Cette baisse observable jusqu'en 2016 est toutefois contredite par les données 2018 du Commissariat Général au Développement (Figure 41).

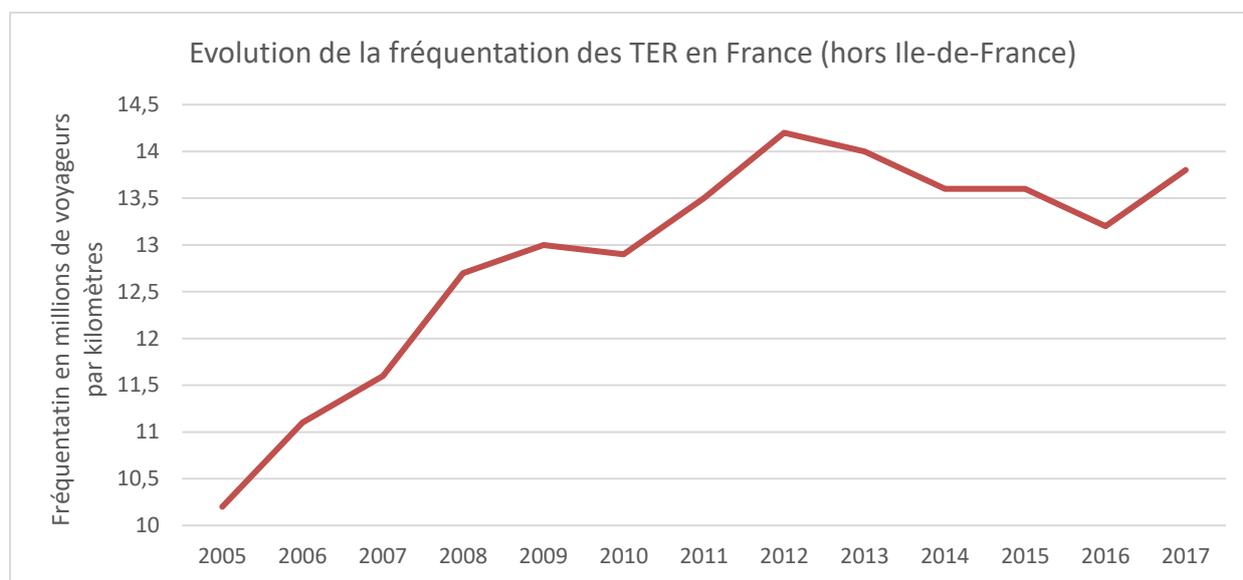


Figure 41 : Evolution de la fréquentation des TER en France hors Ile-de-France
Source : CGDD²

Plus que la stagnation du trafic sur les cinq dernières années, c'est bien la dérive des coûts de fonctionnement payés par les Régions qui est au cœur des enjeux. La nomination de Franck Lacroix au début de l'année 2016 coïncide avec la volonté de redresser les performances de la branche TER pour mieux la préparer à l'ouverture à la concurrence. La nouvelle stratégie de la SNCF intitulée Cap TER 2020 a été présentée en septembre 2016. Les objectifs sont clairs : obtenir des gains de productivité en allégeant les frais de structure, en luttant contre la fraude et en repensant la stratégie marketing autour d'une segmentation de l'offre entre trains Citi pour le périurbain, Krono pour l'interville et Proxi pour les territoires peu denses. Le nouveau directeur de la branche TER compte pour cela réduire la contribution des Régions et renoncer à une politique de l'offre qui a, selon lui, fait son temps : « la période est révolue où

¹ Propos recueillis lors du colloque « L'avenir des TER : quelle place pour la concurrence ? », Lyon, le 20 janvier 2017

² Commissariat Général au Développement Durable, *Chiffres clés du transport 2018*, en ligne, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/>

offrir une offre plus importante suffisait à faire venir les voyageurs »¹, « notre slogan ne sera pas plus de train mais une meilleure mobilité »². Il est également question de renforcer la digitalisation de la vente de billet et de réduire l'accompagnement dans les trains. La possibilité de « passer à l'autocar » quand la fréquentation est trop faible est également évoquée à demi-mot³. Ces objectifs doivent guider le renouvellement des conventions avec les Régions. Comme nous allons le voir, ils sont frontalement opposés avec les attentes de la Région Occitanie.

L'attente des Régions : vers une ouverture à la concurrence à la carte ?

Les Régions dénoncent également une évolution des coûts de production qui doublent entre 2002 et 2017 (102% d'augmentation). Dans le même temps, la couverture par les recettes des voyageurs est passée de 29,6% à 25,7%⁴. A offre constante, les coûts de production de la SNCF continuent à croître du fait de l'augmentation des péages (+251%) et de la masse salariale. Comme nous l'avions souligné en octobre 2017 lors du colloque « La compétitivité du chemin de fer des cheminots » organisé à Dijon, cette évolution était déjà notable au moment des élections régionales de 2015. Les candidats socialistes s'y sont pour la plupart résolus avec un enthousiasme variable. Les principales oppositions viennent alors des autres partis de gauche comme les écologistes et les communistes⁵.

Au lendemain des élections, la diversité politique des Régions est très importante puisque la moitié sont passées à droite et que celles restées à gauche ont dû constituer des majorités parfois fragiles avec des partis hostiles à la concurrence. Se positionner sur la question de l'ouverture à la concurrence apparaît alors d'autant plus difficile qu'elle n'apparaît pas toujours comme prioritaire face aux mutations induites par la réforme territoriale. Des positions très affirmées se distinguent cependant comme celle de la région PACA qui souhaite y recourir au plus vite et celles de Bretagne et Occitanie qui y sont fermement opposées⁶. Les modalités de cette ouverture à la concurrence au niveau national doivent être établies par le gouvernement

¹ *La-Croix.com*, « La SNCF veut sauver les TER », publié le 15 septembre 2016, en ligne, <https://www.la-croix.com/Economie/France/La-SNCF-veut-sauver-les-TER-2016-09-15-1200789234>

² *LaTribune.fr*, « TER : un plan pour sortir de l'ornière », publié le 22 septembre 2016, en ligne, <https://objectifaquitaine.latribune.fr/infrastructures/2016-09-22/ter-un-plan-pour-sortir-de-l-orniere.html>

³ *UsineNouvelle.fr*, « SNCF, un plan pour sauver les TER avant l'arrivée de la concurrence », publié le 15 septembre 2016, en ligne, <https://www.usinenouvelle.com/article/sncf-un-plan-pour-sauver-les-ter-avant-l-arrivee-de-la-concurrence.N437827>

⁴ Régions de France, « Les chiffres clés des Régions », *op.cit.*

⁵ Revelli B., 2018, *op.cit.* ; Pierre Van Cornwal, délégué général de l'association TDIE est parvenu aux mêmes conclusions lors du colloque de Lyon

⁶ 2018, « Ouverture à la concurrence, les Régions accélèrent », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°511, p. 13

à travers le « Pacte ferroviaire ». Les Régions souhaitent peser sur ces décisions qui les concernent directement mais l'hétérogénéité de leurs positions et les bouleversements liés à la réforme territoriale rendent ce travail de lobbying délicat. L'association qui les représente, Régions de France, joue alors un rôle important, comme nous l'a expliqué la conseillère transports recrutée pour gérer ce dossier :

Pour l'ouverture à la concurrence, l'Union Européenne elle dit « il faut ouvrir, faut ouvrir, pourquoi les régions elles ont pas déjà fait les appels d'offre ? ». Je dis : un, il y a la fusion des Régions, et deux, il y a la récupération des pouvoirs autocar. Il faut qu'ils digèrent tout ça. L'ouverture à la concurrence c'est pas une priorité, le ferroviaire c'est le temps long. C'est là que Régions de France a été super important sur le pacte ferroviaire, parce que les Régions, elles n'avaient pas la tête à ça.¹

Régions de France commence par réaliser des auditions auprès de différents acteurs clés (opérateurs, associations d'usagers, syndicats ...) durant l'été 2017². Le 9 janvier, alors que le pacte ferroviaire n'est pas encore annoncé, l'association propose un document de positionnement³. La progressivité et la différenciation sont réclamées dans le processus d'ouverture à la concurrence :

Les Régions sont convaincues que le processus d'ouverture doit être progressif. Chaque Région doit pouvoir avancer à son propre rythme, selon les caractéristiques de son réseau, la qualité de sa relation contractuelle avec SNCF Mobilités et les enjeux de son territoire. Elle doit pouvoir si elle le souhaite assurer directement le service, via une régie ou une SPL [Société Publique Locale]⁴.

Alors que le gouvernement envisageait d'obliger chaque Région à ouvrir un certain pourcentage de son offre à la concurrence (de l'ordre de 10%, le « ticket détachable »), le pacte ferroviaire, voté le 27 juin 2018⁵, prend finalement l'orientation souhaitée par les Régions. Ainsi, le calendrier de l'ouverture à la concurrence des trains régionaux se fera « au rythme souhaité par les Régions », soit dès décembre 2019 pour les plus volontaristes ou à partir de 2023, au moment de renouveler leur contrat avec la SNCF, pour les plus réticentes⁶. Les Régions s'en montrent satisfaites⁷, ce qui ne manquera pas d'être souligné lors du congrès organisé par ces dernières à Marseille. En effet, si l'appel de Marseille, que nous avons précédemment évoqué, constitue bien un acte de défiance des collectivités territoriales vis-à-

¹ Entretien avec la conseillère transport à Région de France (mars 2019)

² Régions de France, « Synthèse des auditions du groupe travail « Ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux », Rapport du 30 octobre 2017, 23p

³ Régions de France, « Ouverture à la concurrence des TER : Recommandations de Régions de France », Rapport du 9 janvier 2018, 8p

⁴ *Ibid.*, p. 2

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/6/27/TRAT1805471L/jo/texte>

⁶ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/nouveau-pacte-ferroviaire-0>

⁷ Régions de France, « Nouveau pacte ferroviaire : peut mieux faire ! », Rapport du 17 avril 2018, 2p

vis du gouvernement, les présidents de Région à la tribune, Renaud Muselier dans un premier temps, Hervé Morin par la suite, ont à plusieurs reprises souligné que les avancées sur les questions des transports échappaient à ces critiques :

On parle de la république décentralisée et madame Pénicaud pond une réforme technocratique en nous supprimant la réforme de l'apprentissage. Bien sûr ce paradoxe peut se démultiplier mais à côté de ça, je tiens à saluer le travail d'une de vos ministres, madame Borne, qui est efficace, qui a travaillé et qui nous donne des possibilités énormes dans le travail qui a été fait et je tiens à l'en remercier.¹

Ce que nous demandons c'est un changement de méthode monsieur le Premier Ministre. Ce que nous demandons c'est que nous coconstruisions ces politiques. Nous avons su le faire sur un certain nombre de sujets, pardon de citer toujours votre ministre des transports, sur la loi sur les mobilités, ça va finir par être gênant je sais, mais c'est pas grave, tant pis pour vous, vous n'aviez qu'à être moins aimable, nous avons su le faire sur la réforme de la SNCF, nous avons su le faire sur la loi sur la mobilité, nous savons presque le faire sur l'orientation²

Le constat établi précédemment d'une recentralisation affirmée est donc à nuancer sur ce point précis. Satisfaites sur la question des modalités de l'ouverture à la concurrence, les Régions espèrent alors des avancées sur la question du financement des infrastructures, et cela d'autant plus qu'un renforcement des dépenses dans la rénovation des infrastructures est prévu par le pacte ferroviaire.

2.2.3 Des infrastructures qui portent le poids de la dette

La question des lignes régionales ou « petites lignes », parce qu'elle est l'objet d'une charge symbolique très forte, est politiquement plus délicate à résoudre. Le pacte ferroviaire l'a d'ailleurs laissée de côté, son article 27 indiquant seulement une évaluation à venir³. Cette question s'inscrit à la fois dans le temps long de la vie des infrastructures, de leur entretien et de leur financement, mais aussi dans celui de l'actualité parfois brûlante d'une fermeture inattendue.

¹ Renaud Muselier, Président du Conseil Régional de la région PACA, à l'occasion du 1^{er} Rassemblement des élus pour les libertés locales, le 26 septembre 2018 au Palais du Pharo (Marseille), en ligne, https://www.youtube.com/watch?v=esnBHxpkS_k (6'10)

² Hervé Morin, Président du Conseil Régional de la région Normandie, à l'occasion du Congrès 2018 des Régions, le 27 septembre 2018 au Palais du Pharo (Marseille), en ligne, <https://www.youtube.com/watch?v=B3xyafx-sl> (0'10)

³ « Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement une évaluation des lignes les moins circulées du réseau ferré national, en vue d'établir une classification actualisée au regard de l'état des infrastructures, du nombre de circulations et de voyageurs empruntant chaque ligne, de leur utilité collective et de leur contribution à l'aménagement du territoire, en concertation avec les autorités organisatrices et en tenant compte des variations saisonnières de fréquentation. » <https://www.legifrance.gouv.fr>

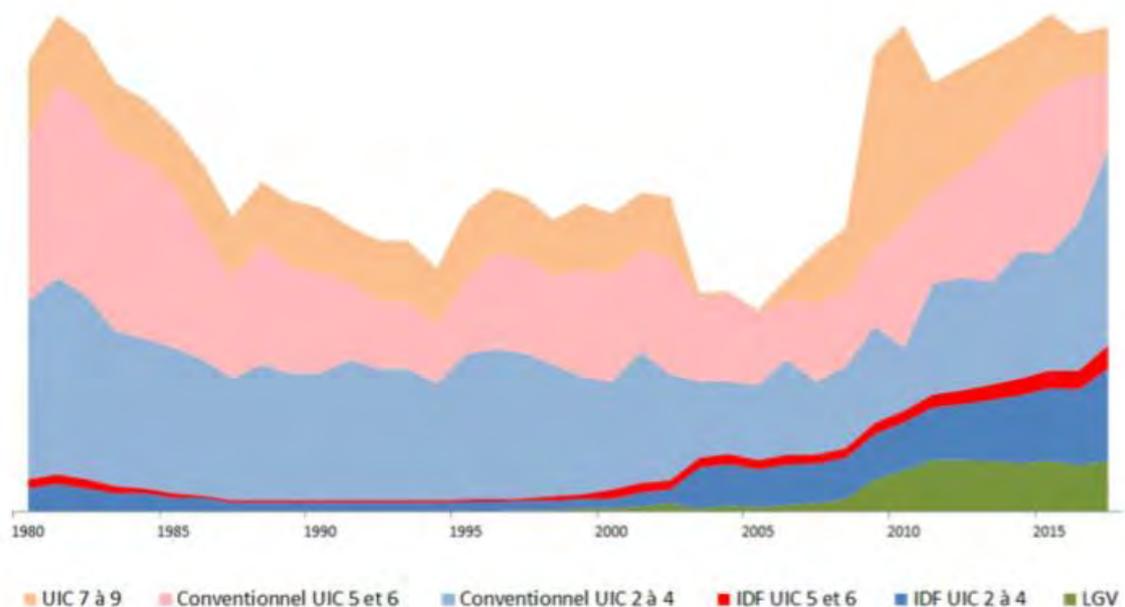


Figure 42 : Historique du renouvellement des voies entre 1980 et 2017

Source : Rapport Spinetta¹, p. 19

La directive européenne de 1991 a imposé la séparation verticale entre gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau, ex-RFF) et exploitant (SNCF Mobilité). Celle-ci a conduit en 1997 à faire reposer la très importante dette du secteur ferroviaire - dette héritée de la nationalisation des six grandes compagnies - sur SNCF Réseau. Alors qu'elle atteignait les 20 milliards d'euros en 1997, elle a rapidement crû pour atteindre les 30 milliards en 2010 et elle dépasse les 45 milliards en 2017. Elle est par la suite aggravée par les investissements massifs dans les lignes à grande vitesse. Alors même que le réseau à grande vitesse se déployait, le renouvellement des autres lignes connaissait un net recul (Figure 42). Ce recul se poursuit jusqu'en 2005 et la restitution du rapport Rivier. Ce dernier pointait le vieillissement très avancé du réseau et a permis de relancer les efforts de renouvellement (ces derniers sont alors multipliés par 2,5). Toutefois, on note que la part occupée par les lignes les moins circulées, dites UIC 5 à 9 (Encart 13), tend à se réduire très fortement.

¹ Spinetta J.-C., 2018, *L'avenir du transport ferroviaire*, Rapport au Premier Ministre, 15 février 2018, 127p

Encart 13 : Une remise en cause unanime de la classification UIC

La classification de l'Union Internationale des Cheminots (UIC) est utilisée par SNCF Réseau pour évaluer l'usure que subit l'infrastructure et ainsi établir des référentiels de maintenance adaptés à l'usage de chaque ligne. Neuf catégories sont ainsi établies à partir d'un calcul reposant sur la charge que doit supporter la ligne (tonnage) en fonction du type de trafic (voyageurs ou fret) et de la qualité de la voie (vitesses autorisées). Les lignes UIC 7 à 9, avec voyageurs ou sans voyageurs, sont les catégories les plus basses. Cette classification est aujourd'hui très critiquée car elle implique une surestimation des trains lourds et rend peu compte du potentiel et des enjeux de chaque ligne ; or, elle est souvent employée comme outil stratégique¹.

Bien qu'elle serve de référence explicite au contrat de performance entre l'Etat et SNCF Réseau, elle est aujourd'hui critiquée par l'ensemble des acteurs du secteur, y compris au sein du rapport Spinetta : « la classification UIC ne traduit pas l'utilité collective des lignes ferroviaires »². Le pacte ferroviaire prévoit ainsi « une évaluation des lignes les moins circulées du réseau ferré national, en vue d'établir une classification actualisée au regard de l'état des infrastructures ». Patrick Jeantet, président de SNCF Réseau, reconnaît également que ce classement n'est pas pertinent pour juger de la stratégie de l'ensemble du réseau³.

En 2006, un modèle de financement en trois tiers (Etat, Région, SNCF Réseau) est adopté pour cette catégorie du réseau. Ce principe est remis en cause en 2015 et on estime alors que les Régions financent 85% du coût de ces lignes⁴. Un contrat de performance passé entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017 vise ainsi à « résorber le vieillissement du réseau structurant »⁵, ce dernier étant défini comme l'ensemble des lignes UIC 1 à 6. Le « réseau de desserte fine » doit faire quant à lui l'objet d'un traitement « différencié », « en fonction des besoins, des financements disponibles et des contraintes locales ». Le contrat de performance est clair sur ce point :

La rénovation de ce réseau doit s'envisager en fonction des besoins de mobilité des personnes et des marchandises et nécessite d'être adaptée en vue de poursuivre l'effort de réduction des coûts. Cet effort de réduction des coûts sera d'autant plus crucial que SNCF Réseau ne participera au renouvellement au maximum qu'à hauteur des économies de maintenance

¹ Meignein B., 2018, « Réseau. Des solutions pour les petites lignes et les TER », *La vie du Rail*, n°3344, pp. 26-33 ; Deraëve S., Mimeur C., Poinot P., Zembri P., 2018, « Les petites lignes : de la nomenclature UIC à un classement par les enjeux et les potentiels », *Transports Urbains*, n°133, pp. 3-9

² Spinetta J.-C., 2018, *op. cit.*, p. 52

³ 2018, « Moderniser le réseau ferroviaire : les défis de la stratégie industrielle de SNCF Réseau », *Transports, Infrastructures, Mobilité*, n°109, pp. 49-61

⁴ Transportrail.fr, 2018, « Les petites lignes sont-elles un gros problème », *blog*, en ligne, consulté le 20/05/18, <http://transportrail.canalblog.com/pages/petites%2Dlignes%2D%2D%2Dune%2Dsaignee%2Drecurrente%2Det%2Dun%2Dclassement%2Dabsurde/33986503.html>

⁵ « Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau », 70p, en ligne, https://www.sncf-reseau.fr/sites/default/files/upload/_Mediatheque/rapports-annuels/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf

attendues sur une durée d'exploitation pertinente et que des financements des parties prenantes seront donc nécessaires. SNCF Réseau poursuivra donc son action en faveur de la mobilisation des acteurs territoriaux afin de trouver des solutions de pérennisation des lignes au cas par cas.¹

Il revient donc aux acteurs locaux de « sauver » les lignes menacées, l'Etat et SNCF n'intervenant plus qu'à hauteur de 8,5% des investissements. Les Régions doivent donc assumer entre 91,5% et 100% des coûts de rénovation des lignes du réseau secondaire. Ces contraintes économiques sont désormais la règle pour la gestion du réseau local.

On est liés au contrat de performance qu'on a signé avec l'Etat. On va dire que c'est la loi de Pareto, 80-20. Ce n'est pas systématiquement comme ça. Ça se gère par des calculs économiques et effectivement c'est plutôt de cet ordre-là. C'est effectivement la conséquence du contrat de performance qu'on a signé avec l'Etat.²

Pour les Régions qui paient les redevances d'infrastructures et qui ont parfois déjà financé d'importantes opérations de rénovation, il s'agit d'un enjeu particulièrement conflictuel qui illustre l'abandon par l'Etat de sa vision aménagiste au profit d'une vision comptable. Certains représentants régionaux accusent SNCF Réseau d'être piloté directement depuis le ministère de l'économie à Bercy. A cela s'ajoute les difficultés techniques liées à la planification des travaux.

Le désengagement de l'Etat est tel que sans une prise en main par la Région ces lignes vont disparaître. [...] Aujourd'hui SNCF Réseau est totalement dépendant de l'Etat et pour aller plus loin est totalement dépendant de Bercy parce que la dette est tellement énorme que les marges de manœuvre de cette entité sont quasiment inexistantes. [...] Cela renvoie à la vision de l'Etat, sur le rôle de l'Etat stratège dans l'aménagement du territoire en termes d'aménagement des transports. Et ce rôle-là il a quand même été abandonné par l'Etat français depuis de nombreuses années. Depuis de très nombreuses années.³

En tant que mainteneur le contrat de performance est assez clair, 7 à 9, couic, ça n'existe plus, clairement, il y a plus d'argent. Déjà 7 à 9 on sait qu'ils ne mettent plus d'argent, ils n'assument plus ce rôle-là parce qu'ils sont autorisés, plus qu'autorisés en fait, on leur ordonne, d'abandonner ces lignes-là. Là le rôle du mainteneur on peut vraiment s'interroger, et nous on pense que le minimum vital n'est pas fait donc quid quand même de la question de la redevance. Parce qu'on en paie. Et le fret en paie aussi.⁴

On est dans un contexte où il y a pas mal de Régions qui ont fait des audits sur l'état du réseau, on s'aperçoit que le réseau est dans un état de déliquescence extrême, très clairement, que d'ici les 5 à 10 prochaines années on peut avoir quasiment plus de la moitié de nos lignes régionales qui sont fermées. Ni SNCF Réseau, ni les collectivités régionales ne sont préparées en termes de financement, de planification de travaux. Quand t'as une ligne qui est en mauvais état aujourd'hui, on est en 2018, c'est en 2023 que tu vas commencer à la rénover. Pourquoi ? Parce qu'il n'y a pas forcément les équipes techniques en nombre suffisant pour faire les études de travaux et après pour réaliser les travaux. Très concrètement, on était plutôt sur des choses qui étaient au fil de l'eau, on rénove une ligne

¹ *Ibid.*, p. 24

² Entretien avec un cadre de la direction régionale de SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

³ Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

⁴ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

l'une après l'autre, de temps en temps. Là aujourd'hui on a toutes les lignes qui tombent en même temps.¹

Un rapport du Cerema de 2015 sur les petites lignes ferroviaires relevait d'ailleurs que cette catégorie du réseau ne faisait l'objet « d'aucune incitation » pour en améliorer l'exploitation économique, les Régions payant des redevances sans rapport avec « le caractère particulier de ces lignes »². On notera toutefois que l'Etat et SNCF Réseau peuvent intervenir financièrement jusqu'à 50% du coût de rénovation des lignes capillaires fret par l'intermédiaire du fonds AFITF, ce qui a permis de rénover entre 2012 et 2015 une douzaine de lignes³.

Les enjeux financiers et politiques sont donc très importants et cette question trouve un écho médiatique important avec la remise du rapport de Jean-Cyril Spinetta sur « l'avenir du transport ferroviaire », le 15 février 2018. Les lignes régionales ne constituent pourtant pas l'unique propos de ce document, mais elles focalisent toutefois une grande partie des débats. Ce rapport propose une lecture purement économique de la valeur accordée à ces lignes « héritées d'un temps révolu ». Il évoque un paradoxe entre le coût de ces lignes et le service qu'elles rendent, propose un critère de classement basé sur un indicateur économique (la valeur actualisée nette rapportée à l'euro public investi) et évoque un risque de « sanctuarisation » de ces dernières par les Régions (Figure 43). La réponse des Régions, à travers l'association « Régions de France »⁴, conteste cette lecture et valorise leur rôle de desserte et d'irrigation des territoires. Une fois de plus, les Régions se positionnent comme les garantes de l'aménagement du territoire. La question de leur efficacité économique est en revanche omise.

¹ Entretien avec un chargé de mission de la région Nouvelle-Aquitaine (septembre 2018)

² CEREMA, 2015, « Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires ? », 43p

³ Présentation de Nicolas Fourrier (directeur marketing et commercial SNCF Réseau) à l'occasion de la « 7^e Journée de rencontre et d'échanges sur le fret ferroviaire et les OFP », Levallois, 15 novembre 2017

⁴ Régions de France, 2018, « Rapport Spinetta : les Régions très préoccupées par l'avenir du réseau de proximité », Communiqué de presse, consulté le 20/05/18, en ligne, <http://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/rapport-spinetta-regions-tres-preoccupees-lavenir-reseau-de-proximite/>

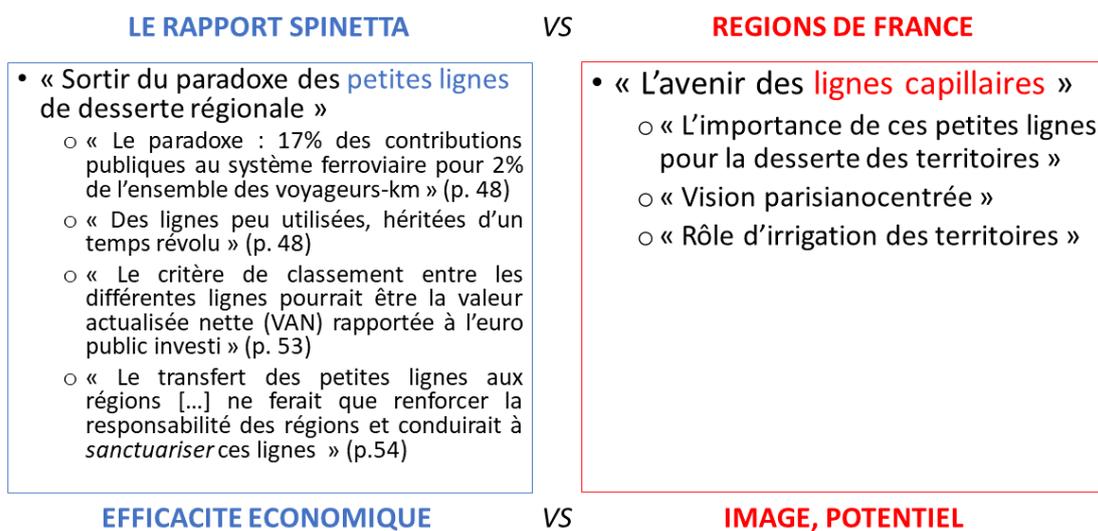


Figure 43 : Deux systèmes de valeur antagonistes pour le réseau secondaire
Données : Rapport Spinetta, Régions de France ; Mise en forme : auteur

Preuve de la sensibilité de la question, le gouvernement, à travers la voix du premier ministre Edouard Philippe, s'est empressé de relativiser les conclusions du rapport Spinetta en ce qui concerne les « petites lignes » :

Ce n'est pas une réforme des petites lignes. Je ne suivrai pas le rapport Spinetta sur ce point. On ne décide pas la fermeture de 9000km de lignes depuis Paris sur des critères administratifs et comptables ¹

Aussi, le pacte ferroviaire voté quelques mois plus tard (juin 2018) présente l'objectif de « remettre le réseau en état de marche » à travers l'allocation d'un fond de 3,6 milliards d'euros par an sur la période 2017-2026 soit une augmentation de 50% en comparaison du mandat précédent². Malgré ces engagements, les dépenses en investissements sur le réseau ferroviaire par habitant restent modestes en comparaison avec d'autres pays d'Europe³.

¹ Discours de M. Edouard Philippe, Premier Ministre, « Pour un nouveau pacte ferroviaire », le 26 février 2018

² Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, « Tout comprendre sur le nouveau pacte ferroviaire », juin 2018, 8p

³ Selon SCI Verkher, en 2018, les dépenses d'investissements dans le réseau ferroviaire français atteignent 40 euros par habitant contre 77€ en Allemagne, 93€ en Italie, 116€ en Grande-Bretagne et pas moins de 365€ en Suisse (*Mediarail.wordpress.com*, « Investissements ferroviaires en Europe : de grandes disparités mais aussi des questions », publié le 19 juillet 2019, en ligne, <https://mediarail.wordpress.com/2019/07/19/investissements-ferroviaires-en-europe-de-grandes-disparites-mais-aussi-des-questions/>)

Encart 14 : La ligne Saint-Dié – Epinal : un volontarisme isolé ou précurseur ?

En déplacement à Saint-Dié-des-Vosges dont la ligne est menacée de fermeture, le président de la République Emmanuel Macron est interpellé par un cheminot et prend un engagement inattendu en faveur des petites lignes :

Il y a beaucoup de lignes, comme celle qu'on évoquait, Epinal-Saint-Dié-Strasbourg, celle-ci elle a son investissement, le jour où la réforme est faite, on investira dans cette ligne, j'en prends l'engagement et je vous regarde dans les yeux. On le fera. On réinvestira dans les petites lignes. J'en prends l'engagement qu'on investira dans les petites lignes. Moi je crois au chemin de fer, je fais ça parce que je veux un chemin de fer fort¹.

Cet engagement n'est pas anodin quand on sait que le vice-président de la Région Grand Est, David Valence, est aussi le maire de Saint-Dié. Aussi, quand SNCF Réseau décide de fermer la ligne pour raison de sécurité le 23 décembre 2018, le Président réagit vivement dans la presse en réaffirmant le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire principal de la SNCF :

Jusqu'à preuve du contraire, c'est le contribuable, l'actionnaire de la SNCF. Et donc les engagements du Président de la République sont aussi ceux des dirigeants de la société².

Interrogée au lendemain de ces déclarations sur France Info, la ministre des transports Elizabeth Borne confirme la défense d'un principe aux antipodes des conclusions du rapport Spinetta.

On fera des travaux pour que cette ligne puisse rouvrir. On ne peut pas dans les territoires fermer des lignes, il faut qu'on sorte de cette logique qu'on a depuis des années³.

A la fin du printemps 2019, les travaux débutent sur la ligne Saint-Dié – Epinal. On serait tenté de voir dans ces déclarations une première inflexion de la position gouvernementale sur le sujet : difficile de dire s'il s'agit d'un coup isolé ou du début d'un changement d'approche.

Alors que nous sommes dans l'attente de la remise du rapport annoncé lors du pacte ferroviaire et de la loi LOM dont certains amendements pourraient assouplir la question des financements des petites lignes, certaines Régions s'annoncent prêtes à monter en compétence sur la question des infrastructures. L'Occitanie est en pointe sur cette position comme nous aurons l'occasion de l'évoquer plus tard, la région Grand Est également. Elle souhaiterait mettre

¹ « Avec un cheminot à Saint-Dié-des-Vosges », le 18 avril 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=K0LL8aj6H8s>

² *LeMonde.fr*, « Macron s'emporte contre la direction de la SNCF après la fermeture d'une ligne », édition du 28 février 2019, en ligne, https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/28/grand-debat-national-emmanuel-macron-s-emporte-contre-la-sncf_5429368_3234.html

³ Elizabeth Borne sur le plateau de France 27 le 1^{er} mars 2019, https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-fauvelledely/radars-degrades-on-a-une-augmentation-de-270-des-exces-de-vitesse-affirme-elisabeth-borne_3190763.html

en concurrence à la fois l'infrastructure et l'exploitation sur une ligne comme Nancy-Vittel. D'autres Régions comme PACA sont fermement opposées à cette possibilité.

Il y a des régions qui ne veulent pas récupérer la maîtrise d'ouvrage, il y a des régions qui n'ont qu'une frousse, c'est qu'on leur refile le 7 à 9. Quand le rapport Spinetta est sorti et que le gros truc qui est sorti c'est les petites lignes, je commençais à avoir des éléments. [...] Du coup, j'ai re-rédigé un amendement plus complet qui permet à tout le monde de s'y retrouver sans que les Régions qui ne souhaitent pas récupérer de lignes se voient refiler des lignes qu'elles ne voudraient pas.¹

Comme pour l'ouverture à la concurrence, on trouve donc une grande hétérogénéité de positions entre chaque Région et une demande forte de différenciation et de souplesse dans l'application des orientations nationales.

2.2.4 Des mobilités alternatives objets de grands fantasmes

Le domaine du transport collectif de voyageurs à moyenne et à longue distance, longtemps limité au secteur ferroviaire et aux autocars conventionnés, a dû s'adapter à l'émergence d'offres alternatives telles que le covoiturage, dont la forme commerciale émerge à la fin des années 2000 et dont la fréquentation s'accélère fortement à partir de 2013. Les autocars librement organisés parfois appelés « cars Macron », du nom du ministre à l'origine de la libéralisation de ce secteur en 2015, sont l'autre innovation susceptible de concurrencer l'offre régionale durant cette période. Le bouleversement induit par l'arrivée de ces nouvelles offres doit cependant être nuancé. Alain Sauvant en juge les résultats « relativement modestes ». La SNCF a adapté ses prix pour conserver une offre concurrentielle et le trafic en voyageurs-km des nouveaux modes ne dépasse pas 10% de celui du ferroviaire².

Pourtant, ces nouveaux modes font l'objet d'espoirs parfois démesurés chez certains élus qui vont jusqu'à en faire des alternatives crédibles aux transports publics, y compris dans les territoires ruraux³. Le rapport Mobilité 21 s'inscrivait déjà dans cette tendance en faisant le constat résigné de l'échec des politiques de report modal. Plutôt que de renforcer les incitations pour le ferroviaire et les contraintes pour la route, c'est bien à une reconsidération des projets routiers et autoroutiers qu'a conduit ce constat, comme l'affirme l'ancien député dans un article

¹ Entretien avec la conseillère transport à Région de France (mars 2019)

² Sauvant A., 2018, « Transport interurbain collectif de voyageurs : évolution récente en France », *Transports, Infrastructures, Mobilités*, n°511, pp. 35-39

³ Plusieurs candidats ayant répondu à l'enquête TDIE lors des élections régionales de 2015 vantaient ainsi le covoiturage et les autocars librement organisés comme des moyens de « faire des économies » sur les dessertes de transports publics : voir Revelli B., 2018, *op. cit.*

de la revue *Alternatives Economiques*¹. Il n'est alors pas étonnant de constater que le nouveau rapport dont il a la charge et qu'il rend en 2018 mentionne ces alternatives à multiples reprises (22 occurrences du covoiturage). On retrouve cette idée d'alternatives permettant d'économiser des dessertes de transports publics particulièrement coûteuses dans les territoires peu denses. Le covoiturage et l'autopartage y sont mentionnés comme permettant « de répondre à moindre coût pour la collectivité à leurs besoins »².

Un rapport de l'ADEME³ paru en 2015 montre pourtant qu'une large majorité des déplacements ont pour destination une aire urbaine de plus de 200 000 habitants. Le fort essor de la pratique du covoiturage à partir de 2013 se fait en grande partie au détriment de l'offre ferroviaire (89% des utilisateurs de covoiturage auraient utilisé le train, 64% estiment que le covoiturage les a conduits à moins utiliser le train). Les TER et Intercités sont particulièrement touchés⁴. Si le rapport note aussi que le covoiturage permet de se rendre dans des communes non desservies par les transports en commun, la volatilité de cette offre n'est pas comparable avec la stabilité d'une offre conventionnée (Encart 15).

Encart 15 : Le covoiturage, une offre faible et instable pour les territoires ruraux

Afin d'évaluer la capacité du covoiturage à fournir une offre de transport comparable aux transports publics dans les territoires ruraux, nous avons effectué des relevés sur le site de la plateforme dominant le marché, blablacar.fr. Le site a été consulté entre 7h et 8h la veille du départ, un jour ouvrable banal (JOB) durant les deux premières semaines du mois de février en 2016 et 2017. La recherche s'est faite en mentionnant seulement la ville de départ sans préciser de destination. Ce relevé est pertinent pour connaître l'offre à un instant t et non l'offre globale puisque les véhicules qui seraient complets ne sont pas affichés sur le site. Nous avons choisi les deux préfectures des départements les moins denses de la région Occitanie, à savoir Mende et Auch. On note la faiblesse de l'offre moyenne, le faible nombre de villes desservies et la variabilité de l'offre selon le territoire (43,75 trajets quotidiens depuis Auch pour 27,5 destinations, 13,25 depuis Mende pour 9,5 destinations). Les trajets sont également très variables d'une semaine sur l'autre, 14 destinations se retrouvent d'une semaine sur l'autre à Auch, 5,5 à Mende. A une année d'intervalle, ce chiffre diminue encore puisque l'on ne compte que 8 destinations desservies systématiquement depuis Auch et seulement 2 depuis Mende. Une offre de transport public apparaît nettement plus stable tout en proposant un choix de destinations plus grand et une capacité d'emport supérieure.

¹ Duron P., 2017, *op. cit.*

² Duron P., 2018, *op. cit.*, p. 29

³ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

⁴ ADEME, 2015, *Enquête auprès des utilisateurs du covoiturage longue distance*, Rapport final, 109p

L'offre non conventionnée par autocar apparaît moins concurrentielle pour les transports régionaux. Les arrêts intermédiaires de moins de 100km pouvant être contestés par les Régions¹, cette offre s'avère plus pertinente pour les liaisons à longue distance. Alors que la plupart des expériences européennes soulignaient le faible impact de cette introduction sur la fréquentation des trains, plusieurs observateurs notaient que la déstabilisation du secteur ferroviaire en France pourrait être plus grande du fait de la fragilité des offres TER et Intercités². Les chiffres fournis par l'ARAFER en 2017 font apparaître que ce sont les TGV (24%) et le covoiturage (23%) qui sont les principaux modes impactés par un report vers les autocars libéralisés. Les TER ne le sont que pour 8% des usagers de la nouvelle offre et les Intercités pour 12%. La Vice-Présidente de l'Arafer notait toutefois en 2018 un détournement des usagers du train en hausse³. Un rapport de l'Arafer de 2017 évoque un manque à gagner de 351 000€ pour la région Occitanie, soit environ 13 000 personnes détournées. Si le rapport note une part non négligeable d'induction de trafic, là encore, l'offre ne saurait se substituer au transport public conventionné, notamment en milieu rural⁴. Une carte présente en annexe de ce rapport montre ainsi que des départements comme le Gers, l'Ariège ou le Tarn ont 0% de leur population située à moins de 10km d'un arrêt pour accéder à cette offre⁵. Cette situation ne semble pas prête à évoluer puisque Pierre Zembri note en 2018 un plafonnement de l'offre, un nombre de liaisons transversales en baisse et une tendance marquée à des positions de niche (aéroports, campus universitaires)⁶.

La valorisation de ces mobilités alternatives se retrouve également dans l'élaboration et les premiers votes liés à la loi d'orientation des mobilités qui pourrait aboutir à la fin de l'année 2019.

¹ Dans les faits ces dernières ont souvent été déboutées puisque 76% des saisines leur ont été défavorables (chiffre avancé par la vice-présidente de l'Arafer : Yvrande-Billon A., 2018, « Transports interurbains par autocar en France : état du marché et régulation », *1^{ère} rencontre francophones transport mobilité*, Lyon, 6 juin 2018)

² Epaulard A., 2016, « L'ouverture à la concurrence des lignes d'autocar », *Cahiers Français*, n°391, pp. 85-90 ; Merkel N., 2015, « L'impact de la libéralisation du marché de l'autocar longue distance sur le transport ferroviaire : expériences allemandes », *Transports Urbains*, n°127, pp. 3-7

³ *Ibid.*

⁴ ARAFER, 2018, *Marché du transport par autocar et gares routières*, Rapport annuel, 112p, en ligne, <https://www.arafer.fr/wp-content/uploads/2018/07/rapport-annuel-sur-le-transport-routier-de-voyageurs-et-gares-routieres.pdf>

⁵ *Ibid.*, p. 77

⁶ Zembri P., 2018, « Les services librement organisés en France depuis l'ouverture du marché : entre consolidation et repositionnement stratégique », *1^{ère} rencontre francophones transport mobilité*, Lyon, 6 juin 2018

2.2.5 Une Loi d'Orientation des Mobilités qui se fait attendre

Les multiples ralentissements et rebondissements relatifs à la loi LOM ont constitué une difficulté importante dans l'étude du contexte institutionnel de cette thèse. Alors que la loi doit passer en seconde lecture devant l'Assemblée Nationale en septembre 2019, revenir sur les différentes étapes de son élaboration permet d'éclairer la compréhension des débats concernant aussi bien le financement des infrastructures, la réalisation des LGV que la gouvernance des mobilités.

C'est à l'occasion de la mise en service de la LGV Bretagne Pays-de-la-Loire que le Président de la République annonce qu'une loi d'orientation sur les mobilités est prévue pour le premier semestre 2018. Cette dernière doit conditionner la réalisation de nouveaux grands chantiers. Les renouvellements d'infrastructure sont jugés prioritaires¹. En janvier 2018, trois semaines après la fin des assises de la mobilité, les premiers contours du projet de loi filtrent dans la presse. Les mesures phares en sont la volonté de taxer les poids-lourds par la mise en place d'une vignette permettant de taxer les poids-lourds en transit ou la reconversion de certaines voies ferrées en pistes pour véhicules autonomes². Peu à peu c'est une loi organisée autour de quatre objectifs qui se dessine : l'apport de solution de mobilités dans les territoires dépourvus d'autorité organisatrice de la mobilité, la transition environnementale, le financement des infrastructures et l'innovation.

La loi devait être présentée en conseil de ministre en avril 2018, échéance repoussée au mois de mai puis à l'automne 2018 afin de ne pas risquer un blocage des routes alors que la réforme ferroviaire, finalement votée en juin, a provoqué un mouvement de grève important au sein de la SNCF³. Ce n'est finalement que le 26 novembre 2018, dans le contexte des premières manifestations des gilets jaunes, qu'un projet de loi réduit à 44 articles est voté en conseil des ministres. Ce contexte de révolte sociale aurait entraîné la disparition de la possibilité, pour les grandes agglomérations, de mettre en place un péage urbain⁴. Alors que le rapport Spinetta a soulevé de vives oppositions, il n'est également plus question de convertir les petites lignes. Toutefois, la question du financement des infrastructures reste en suspend avec l'abandon du

¹ *LaTribune.fr*, « Emmanuel Macron veut une loi d'orientation sur les mobilités en 2018 », publié le 2 juillet 2017, en ligne, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/emmanuel-macron-veut-une-loi-d-orientation-sur-les-mobilites-en-2018-742473.html>

² *Les Echos*, « Loi sur les mobilités : les pistes de l'exécutif », publié le 17 janvier 2018

³ *Les Echos*, « La loi d'orientation sur les mobilités se fait attendre », publié le 2 mai 2018

⁴ Colfey J., 2018, « Après les Assises de la mobilité, la LOM : bilan et enjeux des mois à venir », *Transports, Infrastructures & Mobilité*, n°512, pp. 29-33

projet de vignette et le silence autour de la réalisation des LGV. La directrice d'Eurosud Team n'a pas manqué de souligner cette préoccupation majeure pour les projets de LGV soutenus par la Région Occitanie :

Le vrai problème de la LOM, c'est le financement de l'AFITF. On n'y est pas. Les conseils d'administration de l'AFITF, c'est là que se jouent les choses puisque c'est l'AFITF qui finance tous les transports en France. Ça ne passe plus par la DGITM tout ça. On a l'outil mais l'Etat ne met pas l'argent. On ne veut pas que l'AFITF de la France dépende des radars, du nombre d'infraction que font les Français¹.

On note également que le covoiturage est particulièrement valorisé dans ces 44 articles alors que la question de la gouvernance a aussi fait l'objet de restrictions. Si l'objectif d'une couverture de l'ensemble du territoire par des AOM est maintenu, il n'est plus question de contrats opérationnel de mobilité entre Régions et Agglomérations comme cela été le cas au printemps, contrats qui constituaient une piste intéressant pour améliorer la coordination des offres urbaines et régionales (voir VIII.2.).

Lors de son premier passage devant le Sénat et l'Assemblée Nationale au printemps 2019 de nombreux amendements sont ajoutés au texte sans que la Commission Mixte Paritaire réunie le 10 juillet ne débouche sur un accord. Le texte doit donc être réexaminé par les deux chambres en septembre 2019. La commission mixte paritaire n'est toutefois pas parvenue à un accord le 10 juillet et le texte doit être réexaminé par les deux chambres en septembre 2019.

Bilan sur la crise institutionnelle et sectorielle

Dans ce premier développement du chapitre, il a été montré que le cadre des relations entre les Régions et l'Etat est en perpétuel mouvement. Les réformes et les rapports se succèdent à une haute fréquence. Dans le domaine des transports, on observe une forme de désengagement de l'Etat qui se retire de l'exploitation directe des trains Intercités et des grands projets d'infrastructures. Si les moyens financiers ne sont pas donnés à la SNCF ou aux Régions pour y faire face, il semble en revanche que l'ouverture à la concurrence, le renforcement de certaines compétences et l'acceptation de la différenciation et de l'expérimentation, conduisent à des positionnements régionaux de plus en plus distincts. Avec les conclusions de ses EGRIM, la Région Occitanie semble se distinguer dans le paysage national par un volontarisme important qui conduit à une hausse des dépenses en matière de transports, à un refus de l'ouverture à la concurrence et à l'affirmation de la primauté du mode ferroviaire dans le système de transport, autant de tendances qui semblent aller à l'encontre des impulsions nationales.

¹ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

3. L'OCCITANIE : UNE APPROCHE INCOMPATIBLE AVEC LES TENDANCES NATIONALES ?

Comme nous venons de le voir, les Régions dans leur ensemble font face à un contexte institutionnel et sectoriel instable et à de très fortes contraintes budgétaires. La Région Occitanie se distingue de ses consœurs par la précocité avec laquelle elle a rendu publique sa stratégie en matière de transports. Les avenants aux CPER, qui devait être signé en 2016, constitue une première formalisation de cette stratégie en faisant apparaître de nouveaux investissements. La négociation d'une nouvelle convention avec la SNCF permet de comprendre le décalage entre les attentes régionales et celles de l'opérateur national. Avant d'étudier dans le chapitre suivant comment se met en place cette stratégie selon les différents modes de transport, il nous a semblé pertinent d'étudier ce processus de renouvellement de cette convention. Cette dernière s'inscrit en effet à l'interface entre les objectifs nationaux poursuivis par la SNCF et ceux régionaux portés par le Conseil Régional.

3.1. Les avenants aux CPER : les premières conséquences de la fusion ?

Le 6 janvier 2017, moins d'un mois après la restitution des EGRIM, la Présidente de Région et le Préfet de région signent les deux avenants aux CPER Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées.

3.1.1 Des modifications qui prennent en compte la fusion régionale

Ces avenants comprennent des « enveloppes exceptionnelles » de 37,6 millions d'euros de l'Etat et 37,9 millions d'euros de la Région. Le document annonce par ailleurs que « la révision a permis d'affirmer les priorités de développement de la nouvelle région Occitanie, sans remettre en cause les projets négociés avec les territoires »¹.

Parmi les projets ferroviaires nouvellement inscrits, 36 millions d'euros sont consacrés à la ligne Montréjeau – Luchon (voir chapitre 8) tandis que 7 millions sont rajoutés pour le Train Jaune (total de 15,2 millions) et 20 millions sur le Cévenol (total de 43 millions). Enfin, 5 millions d'euros sont inscrits pour des études visant à améliorer la liaison entre Toulouse et Montpellier. On peut considérer que ces études sont directement liées à la fusion régionale. Celles concernant le Train Jaune peuvent l'être de façon plus indirecte, la ligne permettant une connexion avec le réseau de la Région Midi-Pyrénées à Latour-de-Carol. On retrouve un certain

¹ Région Occitanie, *Contrats de Plan Etat-Région Occitanie 2015-2020. Bilan 2015-2016.*, juin 2017, 100p

souci d'équilibre entre les anciennes Régions et les premiers engagements concernant les lignes identifiées lors des EGRIM avec Montréjeau – Luchon et le Train Jaune.

C'est toutefois la Région qui supporte la majeure partie des investissements sur ces lignes avec 11 millions sur le Train Jaune (72%), 25,5 millions sur Montréjeau – Luchon (71%).

Le volet routier contient également des ajustements. En dehors de 13 millions prévus sur Saint-Béat suite à des inondations, ce sont 4 millions d'euros qui sont prévus pour des aménagements sur la RN 88, route qui permet de relier la Lozère à Toulouse en passant par Rodez. Ici aussi on peut y voir une conséquence de la fusion régionale, ce que le document confirme : « sur le plan routier, la fluidification des liaisons entre les territoires des deux anciennes régions est une préoccupation majeure ».

On notera enfin que dans le volet territorial, les avenants ont permis d'ajouter d'importants crédits en faveur du Canal du Midi dans le cadre du plan de développement durable du Canal du Midi : 5 millions sont ajoutés par l'Etat et 16,9 millions par la Région. Il s'agit également d'investissements dont la portée symbolique est non négligeable dans le contexte de fusion régionale.

3.1.2 Des taux de réalisations très faibles

Nous avons déjà souligné que les taux de réalisation des CPER étaient de l'ordre de 75% pour la cinquième génération (III.2.4.5). En juillet 2018, la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP) publie une note évoquant un calendrier de réalisation des CPER 2015-2020 qui « dérape »¹. La moyenne du taux d'engagement des projets inscrits dans les contrats n'est que de 29% à l'échelle nationale et de 30,2% pour l'Occitanie. La part des réalisations est également extrêmement basse avec seulement 9,3% au niveau national et 8,8% pour l'Occitanie. La note souligne l'insuffisance du budget de l'AFITF pour financer les projets inscrits aux CPER puisque l'agence a un budget de seulement 2,2 milliards d'euros en 2017 alors que les projets nécessiteraient, selon la FNTP entre 3 et 3,5 milliards. Les projets routiers bénéficient par ailleurs d'une part de réalisation supérieure aux projets ferroviaires avec 12,1% contre 7,5%.

Ces faibles réalisations des CPER illustre le contexte d'austérité budgétaire qu'impose l'Etat aux projets régionaux. Le fonctionnement problématique de l'AFITF, qui doit être résolu

¹ FNTP, *CPER 2015-2020. A quand l'accélération ?*, juillet 2018, 4p

à travers la loi LOM, montre également la lenteur des évolutions à l'œuvre, lenteur qui entraîne une aggravation des problématiques de sous-investissement dans le mode ferroviaire. A ces retards d'investissements dans les infrastructures, s'ajoute, pour la Région Occitanie, la difficulté à négocier une augmentation de l'offre ferroviaire dans le cadre du renouvellement de la convention avec la SNCF. Jean-Pierre Gaudin, dans l'article « contractualisation » du *Dictionnaire des politiques territoriales*, ne manque pas de critiquer les retards, les changements de priorités et les retraits dont sont victimes les CPER, au point de se demander si ces derniers ne relèvent d'un simple effet d'affichage. Il met également en doute le réel degré d'ouverture des négociations¹.

3.2. Le renouvellement de la convention : une âpre négociation qui reprend les procédés de Midi-Pyrénées ?

Du fait de l'obtention du statut d'autorité organisatrice des transports d'intérêt régional avec la loi SRU, les Régions doivent établir des contrats avec la SNCF permettant de définir le contenu du service public de transport. Durant les années 2000 cette contractualisation a permis une augmentation conséquente de la fréquentation des TER ainsi que la mise en place de tarifications attractives. Les questions du financement régional de ces contrats et l'absence de liberté contractuelle du fait de la non-ouverture à la concurrence en font toutefois des objets de tensions sujets à contentieux entre la SNCF et les Conseils Régionaux².

La région Occitanie a dans un premier temps signé des avenants prolongeant les conventions respectives des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées. Sa nouvelle convention avec la SNCF est votée le 23 mars après presque deux ans de négociations. Elle est ainsi la quatrième Région à reconventionner depuis la loi NOTRe. Elle a été précédée par Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Pays-de-la-Loire. Ces conventions ont pris la forme d'une forfaitisation dont l'objectif a souvent été de contenir le coût global payé par la Région³. Les Régions ont principalement communiqué sur les garanties obtenues concernant la qualité de service et de lutte contre la fraude. Néanmoins, une importante autonomie de gestion a été

¹ Gaudin J.P., 2011, « Contractualisation », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 91-96

² Crozet Y., Desmaris C., 2011, *op. cit.* ; Moretto T., 2018, *op. cit.*

³ Le montant annuel payé par la Région Auvergne-Rhône-Alpes s'élève à 543 millions d'euros contre 535 millions pour la somme des anciennes conventions (source : *LesEchos.fr*, « Auvergne-Rhône-Alpes veut davantage de trains régionaux à l'heure en 2020 », édition du 29 novembre 2017) ; La Région Grand-Est verse 433 millions d'euros contre 431 millions d'euros avec les anciennes conventions (source : *LeRépublicainLorrain.fr*, « Le TER au régime Grand Est », édition du 19 décembre 2016)

accordée à la SNCF, ce qui s'est souvent traduit par une présence humaine réduite en gare et dans les trains.

Le contexte de fusion pose la question de la mise en commun de cultures administratives très différentes entre les anciens services régionaux, aussi bien dans la manière d'aborder la relation entre la collectivité régionale et l'opérateur que dans le contenu attendu du document. Nous avons déjà établi les caractéristiques de chaque ancienne région pour conclure à des différences majeures. Lors des dernières conventions, le Languedoc-Roussillon était passé au principe de forfaitisation qui permettait de contenir la dépense publique, mais laissait la SNCF libre d'organiser son offre et ses services comme bon lui semblait. La Région Midi-Pyrénées menait quant à elle des négociations pointilleuses pour obtenir des garanties de présence humaine dans les gares, un développement de l'offre et des investissements dans l'infrastructure. La négociation de la nouvelle convention a été jugée par l'ensemble des parties longue et difficile. Prévues dans un premier temps pour aboutir au début de l'année 2017, le vote de la convention n'intervient que le 23 mars 2018. Il aura fallu, selon les services de la Région, plus de 200 réunions pour une durée totale de 1000 heures étalées sur presque deux ans.

3.2.1 Le refus de la mise en concurrence : atout ou faiblesse pour négocier ?

Alors que plusieurs Régions ont abordé les négociations avec la SNCF avec le désir affiché d'une mise en concurrence lors du prochain renouvellement, la Région Occitanie affirme dès la restitution des EGRIM sa confiance en l'opérateur national et sa « volonté de maintenir un service public ferroviaire ». Cette position n'allait pas de soi étant donné que durant la période électorale, Carole Delga jugeait que le sujet n'était pas tabou alors que Gérard Onesta y était fermement opposé. Nous avons également vu que l'ancien Conseil Régional du Languedoc-Roussillon était plutôt favorable à une ouverture à la concurrence lors du contrat suivant, ce qui n'était pas le cas de Midi-Pyrénées :

Sur la convention Languedoc-Roussillon, le contrat avait été pensé pour une ouverture à la concurrence possible. Là, après, dans le contexte de fusion on va dire que l'ouverture à la concurrence a été abandonnée au profit d'une posture, d'un choix politique qui a été de préserver l'opérateur historique.¹

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

Ce positionnement anti-concurrence fait l'originalité de la contractualisation de la Région Occitanie¹ mais ne facilite pas pour autant les négociations avec l'opérateur national. Il faut préciser qu'au moment de la négociation, le pacte ferroviaire est encore en discussion. La position de Régions de France n'est pas encore établie. On est donc encore, du point de vue de la relation Régions-Etat, dans l'après conférence d'Orléans, dans un affrontement important avec les politiques gouvernementales.

Ce protocole vient dans un contexte national qui privilégie les politiques ultralibérales et prépare les collectivités à la mise en concurrence et vous l'avez noté nous avons fait savoir que nous n'étions pas du tout dans cette démarche et qu'au contraire nous étions dans un choix de préservation de la relation avec l'opérateur historique, ce qui n'a pas été simple d'ailleurs dans le cadre de cette négociation.²

Le Vice-Président aux transports affirme ici que cette position, loin d'avoir simplifié le cadre des négociations, l'aurait sans doute complexifiée. L'opérateur national se sent également dégagé de certaines responsabilités et souhaite prendre le moins de risques possible. Il semble que les consignes au niveau national aient été de proposer des diminutions d'offres susceptibles de réduire la facture globale.

L'opérateur, du fait de l'ouverture à la concurrence, il prendra de moins en moins de risques financiers. S'il considère que répondre à un appel d'offre, sur un marché déterminé, c'est risqué, il n'ira pas. On commet toujours l'erreur de dire que l'ouverture à la concurrence ça permet à l'AO de choisir son opérateur mais l'opérateur peut aussi choisir son AO, son marché³.

On pense que la position de monopole telle qu'elle est aujourd'hui n'est pas non plus très saine. Car au bout du bout, quand il y en a un qui doit accepter les exigences de l'autre c'est toujours dans le même sens, nous on pense que c'est la SNCF qui toujours plie et paye ou ne facture pas la masse de choses que nous faisons et qui ne sont pas dans le contrat. La Région pense évidemment l'inverse. La vérité, elle est entremêlée là-dedans. Une mise en concurrence clarifiera du jour au lendemain tout ça et personne ne doute ici que la Région va tomber par terre quand elle va voir les offres des concurrents. C'est ça qu'il y a dans la convention, tout ce qu'on fait aujourd'hui, au black, parce qu'on sait que ça va pas marcher si on ne le fait pas, c'est fini.⁴

Du côté de la direction SNCF, on n'accorde que peu de valeur à un engagement qui ne vaudrait que pour le mandat actuel. L'état d'esprit est bien d'être prêt en cas d'ouverture à la concurrence lors du prochain renouvellement. Les propos des cadres de l'entreprise révèlent aussi le décalage existant entre la position de l'AO et celle de l'exploitant. Les deux ont le sentiment de faire des concessions à sens unique à son interlocuteur. Cette méfiance vient en partie du diagnostic non partagé quant aux résultats financiers de la précédente convention en

¹ C'est aussi le cas de la Région Bretagne mais celle-ci n'a pas encore entamé la renégociation de son contrat

² Jean-Luc Gibelin, vice-président aux transports lors de l'assemblée plénière du 17 décembre

³ Entretien avec l'ancien directeur régional de SNCF Mobilité en Languedoc-Roussillon (mars 2018)

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

Midi-Pyrénées, que la SNCF juge largement déficitaire. La Région dénonce de son côté un manque de transparence de la SNCF qui chercherait à se protéger derrière le secret industriel. Cette attitude rend la position régionale délicate. Son opposition affichée à l'ouverture à la concurrence n'est en aucun cas une garantie pour l'exploitant. Ce dernier est alors accusé d'agir comme un prestataire de service et non comme un établissement public.

Au niveau de la direction ils parlent plus de la concurrence que nous. Aujourd'hui il y a un discours au niveau du haut management de la SNCF qui est de toute façon on va entrer dans un horizon concurrentiel, n'écoutez pas les Régions, demain on sera mis en concurrence et on est plus dans le même rapport. La SNCF devient de plus en plus un prestataire de service de transport et s'éloigne de plus en plus de la représentation qu'on avait d'elle d'un établissement public en charge de services publics.¹

C'est donc la méfiance et l'incertitude qui dominent au moment de contractualiser. La Région espère lever ces doutes en contractualisant pour une longue durée, au-delà de 2023, date à laquelle l'ouverture à la concurrence deviendra obligatoire. La durée de ce contrat explique sans doute aussi la difficulté des négociations. Certains points de la convention semblent toutefois avoir constitué d'importants sujets de controverse entre les négociateurs.

3.2.2 Une négociation difficile concernant l'offre et la présence humaine

Un colloque organisé par les comités d'entreprise cheminots des anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, alors que les négociations sont en court, nous a permis de mieux identifier les points de blocage lors de cette négociation. Il permet également de mesurer l'influence des syndicats cheminots dans le cadre de cette négociation.

Ce colloque s'est tenu à la médiathèque Joseph Cabanis le 13 novembre 2017. La salle réservée pour l'occasion était comble (environ 300 personnes). Un document de communication émis à cette occasion présente le débat en ces termes :

La Convention Régionale TER qui se négocie aujourd'hui entre le Conseil Régional et la SNCF déterminera pour les prochaines années l'offre ferroviaire en Occitanie. Ces négociations difficiles n'ont toujours pas abouti et la signature de la nouvelle Convention TER, prévue fin juin 2017, a dû être une nouvelle fois repoussée. Alors que la Région Occitanie a fait le choix du Service Public en programmant des réouvertures de lignes, la Direction de la SNCF poursuit une politique de réduction de l'offre de transports, de recherche de rentabilité financière, au détriment d'un Service Public de qualité qui réponde aux attentes et besoins légitimes des usagers.

¹ Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

Difficile de ne pas voir dans cet extrait un lobbying syndical soutenant la Région pour faire évoluer des négociations dans l'impasse. On retrouve donc la relation étroite qui pouvait exister entre le Conseil Régional et les syndicats, notamment la CGT, en Midi-Pyrénées. La présidente du Conseil Régional, Carole Delga, est d'ailleurs présente lors de la première table ronde, tandis que Jean-Luc Gibelin participe à la seconde. La direction SNCF se prête également à l'exercice avec la présence de Jacques Rascol, directeur régional de SNCF Mobilités. Pierre Boutier, son alter-égo de SNCF Réseau, était également prévu, mais est finalement remplacé par Hilaire Hautem pour porter la parole du gestionnaire de l'infrastructure. Comme lors des EGRIM, les débats ne se limitent pas aux questions des TER et du contenu de la convention, mais intègrent également la question des infrastructures, des dessertes Intercités, du fret et des lignes à grande vitesse.

Encart 16 : Le CER cheminot : un important lobby syndical contrôlé par la CGT

Les Comités d'Etablissements Régionaux des cheminots sont des instances représentatives du personnel. Leurs membres sont élus et issus des principaux syndicats locaux. On retrouve majoritairement en Languedoc-Roussillon comme en Midi-Pyrénées des représentants de la CGT à la tête de ces instances. Ce sont en effet les élections dans le périmètre du CE qui déterminent la représentation des organisations syndicales. Le lien avec ces dernières est donc très fort même si le fonctionnement se veut collégial. Le CE a deux vocations principales. L'une est économique : il est informé et consulté par la direction régionale sur les sujets clés liés à la marche de l'entreprise et la gestion du personnel. L'autre est un rôle d'organisateur des activités sociales au sein de l'entreprise.

On suit ce qui se passe au niveau de la desserte du territoire, on amène des propositions, des contre-propositions. On suit les questions de l'emploi dans l'entreprise, on suit les questions économiques, au niveau des conventions on regarde un peu comment ça évolue. Avec toutes les difficultés c'est qu'on dépend des informations que veut bien nous donner l'entreprise.¹

Ses membres ont activement participé aux réunions des EGRIM. On retrouve neuf personnes du bureau des deux instances régionales qui se sont exprimées lors de vingt-quatre réunions. Frédéric Konefal, président de la commission économique du CER Midi-Pyrénées, a, à lui seul, pris la parole lors de treize réunions différentes. On le retrouve dans les tables rondes du colloque organisé par le CER. Parmi les intervenants à ces tables rondes, on compte également d'autres acteurs importants lors des EGRIM comme Jean-François Agrain (représentant CGT au Ceser) qui a pris la parole lors de neuf réunions, ou Jacky Tello (président du comité pluraliste Béziers-Neussargues) qui s'est exprimé à deux reprises.

¹ Entretien avec un responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

On note la proximité des discours tenus par les représentants du CER et celui de la Région. Les deux valorisent les résultats des EGRIM en tant qu'expressions des besoins des usagers et défendent les notions d'équilibre du territoire et de service public. Les représentants de la CGT réclament des garanties dans la convention sur la présence humaine dans les trains et les gares ainsi que le maintien d'une offre de train en contre-pointe importante. On imagine alors que ces sujets constituent des points de blocage dans les négociations.

Du côté de la direction SNCF, Jacques Rascol justifie la durée des négociations par la nature très différente des deux anciennes conventions.

Je souhaite donner mon point de vue sur ce qui fait que nous prenons le temps de réellement négocier, ça fait déjà quelques mois. Le constat que j'en fais moi, c'est que je pense qu'on a éventuellement sous-estimé le fait que nous partions de deux conventions qui étaient assez différentes et que, créer la première convention de la région Occitanie, ce n'est sûrement pas se contenter d'agréger les deux ex-conventions.¹

Il défend par la suite le fait de vouloir réduire la présence humaine en gare en évoquant la croissance continue de la part du digital dans les ventes. Il rappelle alors les différences que nous avons déjà relevées entre les anciennes conventions et montre que le maintien d'horaires d'ouverture des gares, très large en Midi-Pyrénées contrairement à Languedoc-Roussillon, ne modifie pas la part de recours au digital. Il mentionne également la difficulté de « marier les tarifications » et la nécessité de différencier les dessertes quotidiennes périurbaines de celles hebdomadaires à plus longue portée.

On comprend donc que la question de l'ouverture des gares et, à travers elle, celle de la défense de l'emploi cheminot dans la Région et celle de la consistance de l'offre, sont les principaux points d'achoppement des négociations. Le premier point a pu nous être confirmé à l'occasion d'un entretien avec les services de la Région.

Les sujets difficiles ont été des sujets en lien avec la distribution, donc la couverture du territoire, avec une direction nationale SNCF qui voulait fermer beaucoup de gares, réduire les horaires de distribution, donc un face-à-face politique/opérateur assez fort là-dessus.²

L'entretien que nous avons pu réaliser avec le Vice-Président aux transports l'été suivant, alors que la convention a bien été signée, confirme le second aspect. L'opérateur aurait abordé la négociation avec un désir de réduction de l'offre. Les propos de Jacques Rascol laissent à penser que ces réductions étaient envisagées dans les territoires les plus ruraux et éloignés des métropoles.

¹ Propos relevé lors du colloque organisé par le CER Cheminot à Toulouse le 13 novembre 2017

² Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

Là il y a bien un frein et une difficulté entre le fait que l'Etat donne à la Région une compétence pour être chef de file de la mobilité, donne la compétence pour assurer le transport en TER, se décharge sur les Régions concernant les trains Intercités, les TET, demande aux Régions de participer aux financements des LGV et en même temps bride, pour le moins, ou en tout cas ne donne pas une feuille de route à l'opérateur historique SNCF, d'accompagner ce développement de manière suffisamment audacieuse [...] On peut même dire qu'on a eu une négociation qui a été plus longue, pour une raison très simple. La SNCF, dans la période, en tout cas la feuille de route qu'avait la SNCF nationalement pour commencer ces négociations n'est pas une feuille de route sur le développement. Nous, quand on a fait l'expression des besoins, on l'a complètement prise à contre-pied. C'est une des raisons pour lesquelles ça a été extrêmement long. Eux ils venaient avec diminution de la présence humaine, remplacement par des cars, ce qu'ils font ailleurs et ailleurs évidemment ils vont beaucoup plus vite sur les négociations parce qu'effectivement ils n'ont pas les mêmes contraintes.¹

L' élu replace par ailleurs cette négociation dans le contexte plus large de la politique nationale. Il exprime bien l'ambition contrariée de la politique régionale qui souhaite développer sa politique de transport, désir qui serait désormais devenu marginal vis-à-vis de la stratégie d'autres Régions. Ce sentiment est partagé au sein de la majorité comme en témoignent les propos d'un élu radical lors de l'assemblée plénière de décembre 2017. Celui-ci présente le protocole d'accord de la convention. Il y confirme la volonté régionale de mettre en place la feuille de route dégagée lors des EGRIM.

Si nous avons décidé d'accompagner une baisse de service passant par la suppression de trains ou de lignes il y a longtemps que la convention serait signée comme d'autres territoires. [...] Nos négociateurs n'expriment rien d'autre qu'une mise en œuvre des EGRIM qui constituent non pas seulement une feuille de route mais bien l'expression des exigences des usagers. [...] Un mot connexe à propos de nos relations avec SNCF Réseau. Pour l'instant ces relations, disons-le, elles sont loin d'être satisfaisantes, à la fois pour garantir la réussite complète de la future convention mais aussi pour répondre à notre volonté de réouverture des lignes identifiées lors des EGRIM.²

On note également que ces relations sont étendues à celles entretenues avec SNCF Réseau. Une des difficultés vient ainsi de l'impossibilité d'intégrer les deux interlocuteurs au sein de la convention et de mener des discussions en matière d'offre ferroviaire sans avoir de garanties au niveau du maintien de la circulation sur certaines infrastructures menacées et encore moins sur la réouverture d'autres lignes.

¹ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

² Vincent Garel lors de l'assemblée plénière de décembre 2017

3.3. Une convention volontariste, de nombreux compromis

La convention signée le 23 mars est un document long et relativement complexe. La version à notre disposition totalise 107 pages et pas moins de 1650 pages d'annexes non confidentielles. Notre analyse de ce document se contentera d'en retenir les principaux éléments. Nous nous arrêtons néanmoins sur les points mentionnés lors des négociations et sur certaines implications géographiques entraînées par le remodelage de certaines dessertes.

3.3.1 Le contenu de la convention

La convention signée est bien une convention de longue durée puisqu'elle doit se finir au 31 décembre de l'année 2025. Un bilan d'étape est toutefois prévu courant 2021, année des nouvelles élections régionales. Sur cette période, la Région versera 300 millions d'euros par an à la SNCF, soit une hausse de 12% par rapport aux montants des anciennes conventions cumulées. Cette hausse inscrit bien la nouvelle convention dans la logique qui prévalait en Midi-Pyrénées.

Cette hausse des coûts se justifie en partie par une augmentation de l'offre de 11% du nombre de trains en circulation. D'ici 2021, 72 circulations nouvelles doivent être créées alors que 15 autres seront supprimées. Ces 72 relations permettent avant tout de renforcer la desserte des espaces périurbains de Montpellier (+12 Lunel-Sète¹) et de Toulouse (+16 Toulouse-Montauban, +11 Toulouse-Boussens et +4 Toulouse-Muret). Le renforcement des axes avec double voie est cependant contrebalancé par une réduction sur les lignes à voie unique (-6 Toulouse-L'Isle-Jourdain, -4 Toulouse-Colomiers, -3 Toulouse-Foix, -2 Toulouse-Ax-les-Thermes, -1 Toulouse-Latour-de-Carol). Il s'agit principalement de liaisons dites « de contre-pointe ». Elles doivent permettre de rendre les dessertes en heure de pointe plus robustes en limitant les croisements sur ces lignes à voie unique particulièrement impactées par les retards et les annulations. La capitale régionale profite aussi d'un renforcement des relations interurbaines à plus longue distance (+12 Perpignan-Toulouse, +9 Toulouse-Agen, +3 Toulouse-Cahors, +2 Toulouse-Pau, +3 Toulouse-Tarbes). Des relations interurbaines à longue distance sont également privilégiées (Figure 44). Nous reviendrons sur les implications liées à cette évolution souhaitée des dessertes dans le chapitre VII.

¹ Ce chiffre correspond à la desserte moyenne en semaine (du lundi au vendredi) dans les deux sens

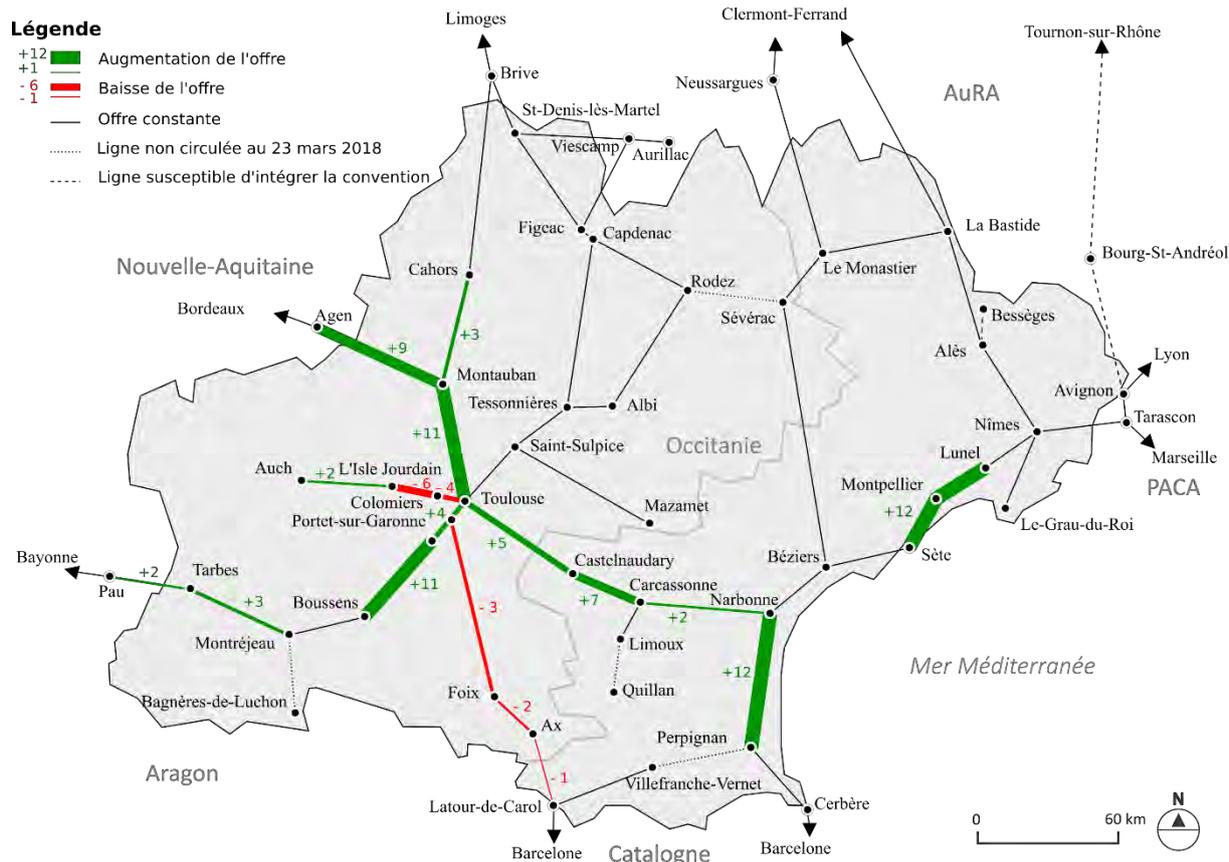


Figure 44 : Evolution de l'offre TER prévue dans la convention Région-SNCF Occitanie
 Les chiffres correspondent au nombre de trains dans les deux sens
 Données : Convention Région-SNCF Occitanie 2017 ; Mise en forme : auteur

La tarification est en grande partie retravaillée avec une extension de la politique du train à un euro à l'ensemble du périmètre régional. Un million de titres pourront être vendus soit le double de ce qui se faisait en Languedoc-Roussillon. La tarification à un euro est également maintenue pour les cinq lignes où cette mesure était généralisée côté Languedoc-Roussillon.

La convention mentionne enfin un élargissement de l'amplitude horaire de certaines gares. Si 97% des gares sont conservées, trois d'entre elles sont fermées à Cordes-sur-Ciel, Albi-la-Madelaine et Varilhes. Des objectifs en termes de développement de la vente de billets digitalisés sont également affichés (50% d'ici 2025).

D'autres points plus anecdotiques peuvent être signalés : l'intéressement, la qualité de service, l'achat de nouveaux matériels roulants ou la politique de lutte contre la fraude. Ces éléments sont affichés dans la plupart des conventions régionales et ne nous paraissent pas nécessiter de développement dans le cadre de ces travaux.

3.3.2 Un accord sous forme de compromis

Si l'on confronte certains éléments de la convention avec les prises de paroles des différents acteurs durant les négociations, on constate que plusieurs compromis ont été faits par le Conseil Régional et la Direction SNCF. Contrairement à ce que semblait souhaiter la SNCF, il n'y a pas eu de réduction de l'offre dite « proxi », qui concerne surtout les dessertes des territoires ruraux. Ces dessertes n'ont pas été développées pour autant puisque les nouveaux services souhaités sont dépendants d'une remise en état préalable de l'infrastructure. L'interruption des circulations sur deux d'entre elles entraîne même mécaniquement une baisse de cette offre. Le développement de l'offre concerne des lignes à fort potentiel et bien équipées (à double voie et électrifiées). La tendance est donc bien à un accroissement des inégalités malgré les objectifs affichés par le Conseil Régional. Elle est néanmoins avant tout causée par des contraintes en matière d'infrastructures qui ne relèvent pas de la responsabilité régionale.

Certaines gares ont bien fermé même si leur nombre reste marginal. La présence des agents dans les trains est, elle, réduite. La Région peut toutefois afficher un « maintien de l'emploi opérationnel » grâce à l'évolution de l'offre. Ces éléments restent quantitativement faibles mais montrent que même en consacrant un budget plus important dans cette politique, la Région n'est pas tout à fait parvenue à ses fins. Au niveau des services, on souligne l'âpreté des négociations sur la question de l'emploi et la nécessité de faire des concessions face aux objectifs de l'opérateur :

Sur l'accompagnement il y a eu des concessions de faites c'est-à-dire qu'il y aura de la conduite agent seul¹ et que tous les trains ne seront pas accompagnés, donc ce sont des choses nouvelles que notre exécutif ne voulait pas forcément mais qui ont été plus ou moins imposées par l'opérateur. Ces sujets-là ont été des sujets difficiles. [...] On avait un peu les deux extrêmes et on a essayé de faire une synthèse. Il y avait un sujet présence en gare en ex Midi-Pyrénées qui était démesuré par rapport à la réalité des besoins, il y avait des gares dans des zones qui étaient ouvertes quinze heures par jour pour vendre trois billets par jour donc ça pose question. On a essayé de se défaire de cette approche emploi même si c'est quand même une convention dans laquelle on a demandé de préserver l'emploi en Occitanie. C'est écrit noir sur blanc.²

L'assemblée plénière du 23 mars 2018³, lors de laquelle a eu lieu le vote de cette convention, a permis de relever les critiques des différents groupes politiques à l'égard de cette convention. Dominique Satgé, élue communiste proche des anciens vice-présidents au transport de la région Midi-Pyrénées, déplore les concessions faites dans le domaine de l'emploi :

¹ Cela signifie que le conducteur du train est le seul agent SNCF à bord, il n'y a pas de contrôleur

² Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

³ <https://www.laregion.fr/Les-assemblees-plenieres-35343#direct>

Nous n'avons pas pu aller au bout de nos choix politiques en termes de présence humaine dans les gares ou à bord des trains. Le rapport de force actuel entre celles et ceux qui défendent le service public ferroviaire et, d'autre part, la direction de la SNCF confortée dans ses choix de suppression de postes par les attaques gouvernementales contre le service public, n'ont pas permis d'avancer davantage. Le contexte national actuel a pesé de tout son poids sur cette négociation.¹

On notera également lors de cette assemblée les critiques des élus de l'opposition qui n'ont pas manqué de souligner la hausse des dépenses. Sacha Briand, élu du groupe Union des Elus de la Droite et du Centre (UEDC), déjà présent dans l'ancienne assemblée de Midi-Pyrénées, y voit le résultat d'une « politique de lobby ».

La politique TER est une réponse marginale. La concurrence aurait été une pression saine dans les négociations avec la SNCF. C'est une politique de lobby de la SNCF et des cheminots, une politique ancienne qui n'est pas à la hauteur des enjeux².

On note que cette politique est qualifiée d'ancienne, ce qui fait sans doute référence aux liens étroits maintenus entre la vice-présidence aux transports et la CGT cheminot. Joseph Francis, élu du même groupe dénonce aussi une convention qu'il juge « hors du temps ». Il remet en cause, sur certains territoires, la pertinence du transport ferroviaire qui aurait vocation à être transféré sur la route. Il mentionne à plusieurs reprises le rapport Spinetta pour justifier la suppression de ces trains « non rentables » dans une logique « d'utilisation efficiente de l'argent public »³. Cette référence au rapport Spinetta constitue un clivage important avec les élus de la majorité qui s'inscrivent en totale opposition avec ses conclusions⁴. Les taux d'intéressement de la SNCF sont également jugés ridicules par les élus de ce groupe⁵.

Les élus du Front National reprennent une partie de ces arguments en comparant avec la région Auvergne-Rhône-Alpes les montants payés et le nombre de voyageurs. Ils dénoncent également une « discrimination scandaleuse » au niveau des gares et se disent défenseurs d'une ruralité dont les services de proximité ont été « sacrifiés ». Ils reviennent également sur le découpage administratif des régions qui ne cadrerait pas avec les périmètres à prendre en compte : « aujourd'hui Toulouse au niveau des infrastructures tourne le dos à Montpellier »⁶.

Lors des entretiens que nous avons effectués, beaucoup d'interlocuteurs ont jugé le montant de la convention élevé. Le choix d'un positionnement contre la concurrence lors des négociations aurait, selon plusieurs d'entre eux, privé la Région d'un moyen de faire pression

¹ Dominique Satgé, élue communiste lors de l'assemblée plénière du 23 mars 2018 (4h44)

² Sacha Briand, élu UEDC lors de l'assemblée plénière du 23 mars (4h47)

³ Joseph Francis, élu UEDC lors de l'assemblée plénière du 23 mars (4h27)

⁴ Voir la sous-partie suivante

⁵ Ces derniers sont compris entre 700 000€ et – 4 200 000€. Ramenés au coût annuel de la convention (300 millions d'euros) ils ne constituent au maximum que 1,4% de ce montant annuel.

⁶ Julien Sanchez, élu front national, assemblée plénière du 23 mars 2018 (4h06 et 4h35)

sur l'opérateur. Il n'apparaît en aucun cas que ce positionnement ait facilité le processus de négociation. Jean-Luc Gibelin évoque même des difficultés de transparence plus grandes.

Je note avec beaucoup de déception que les Régions qui ont fait le choix de s'afficher pour l'ouverture à la concurrence, finalement auraient presque plus de transparence qu'une région qui a fait le choix de ne travailler qu'avec la SNCF, ce qui est vraiment lamentable¹.

L'affichage des objectifs de la Région Occitanie lors de la conclusion des EGRIM est également jugé par certains comme un élément contre-productif dans un contexte de négociation. La SNCF se serait alors trouvée en position de force durant la négociation.

J'ai entendu des personnes qui se sont opposées au choix pour Occitanie, des gens de la SNCF, me dire que pour tout ce qui est notamment évolution de l'offre ou de la présence humaine Occitanie s'est un peu coincée et que même s'ils voulaient revenir sur des choses par la suite ils sont restés coincés. Ils avaient fait tellement de déclarations publiques, que la SNCF a pu profiter de ces déclarations et ses engagements pour un peu leur tordre le bras sur certains points de la convention².

La plupart des objectifs forts des EGRIM se retrouvent toutefois dans la convention avec une augmentation de l'offre et une préservation, malgré des concessions, de l'emploi. La question des infrastructures apparaît en revanche comme le facteur le plus limitant à l'ambition régionale. La non-intégration de ces enjeux dans la convention est un point d'incertitude majeur qui empêche le Conseil Régional d'avoir des garanties aussi bien en termes de services sur le réseau capillaire que de fiabilité de l'offre.

3.4. Des infrastructures ferroviaires en mal d'entretien et de rénovation

La question du financement du renouvellement des infrastructures constitue un enjeu sensible et particulièrement médiatisé à l'échelle nationale à travers le rapport Spinetta. Alors que la Région Nouvelle-Aquitaine a adopté en avril 2019 un plan directeur d'investissement de 1,257 milliards d'euros pour rénover et moderniser son réseau ferroviaire à l'horizon 2027³, la Région Occitanie, malgré les investissements consentis dans le Plan Rail fait face à des difficultés similaires qui remettent en cause la pérennité du réseau actuel et rendent les réouvertures de lignes prévues dans les EGRIM hypothétiques.

¹ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

² Entretien avec la conseillère transport à Région de France (mars 2019)

³ *LePopulaire.fr*, « La Nouvelle-Aquitaine adopte un plan d'investissement ferroviaire de plus d'1 milliard pour les sept ans à venir », publié le 12 avril 2019, en ligne, https://www.lepopulaire.fr/bordeaux-33000/actualites/la-nouvelle-aquitaine-adopte-un-plan-d-investissement-ferroviaire-de-plus-d-1-milliard-pour-les-sept-ans-a-venir_13539483/#refresh

3.4.1 L'impossible intégration de la question des infrastructures dans la convention

Au moment même où la convention est signée, certaines dessertes inscrites en annexe ne pourront pas être réalisées du fait de l'impossibilité de faire circuler des trains sur ces lignes. C'est le cas sur Montréjeau-Luchon depuis 2014, de Rodez-Sévérac et Limoux-Quillan depuis le 12 décembre 2017 ou encore de Perpignan-Villefranche-de-Conflent depuis l'accident de Millas¹. La convention indique par ailleurs que certaines lignes non-circulées « ont vocation à intégrer le périmètre de la convention ». Il s'agit de la Rive Droite du Rhône et de la ligne Alès – Bessèges.

La Région souhaitait pourtant intégrer le gestionnaire du réseau lors de cette convention afin d'obtenir des garanties en termes d'entretien et de rénovation de l'infrastructure. Lors du colloque organisé par le CER cette question a d'ailleurs été régulièrement évoquée et un représentant de la direction de SNCF Réseau était présent.

SNCF-Réseau ont pas du tout été impliqués dans la négociation. Contrairement à ce qui a été prévu. Au départ Rascol nous a dit qu'il portait la voix de Mobilité, Réseau et Gares et Connexion. Au final, ça n'a pas été le cas. Il a porté la voix de Mobilité mais pas de Réseau. Donc on n'a pas pu faire ce qu'on espérait faire, une contractualisation avec, en réalité, l'EPIC SNCF dans sa totalité qui permettait d'avoir des engagements de SNCF Réseau. Aujourd'hui le cadre réglementaire ne nous le permet pas d'avoir une contractualisation directe avec le gestionnaire d'infrastructure. Or, ça serait quand même vraiment important. Parce que parmi les premières causes d'irrégularités dans le fonctionnement des trains on va trouver l'infrastructure, une défaillance de l'infrastructure.²

3.4.2 Un rejet du rapport Spinetta

La publication du rapport Spinetta peu avant le vote de la convention rend la question du maintien des lignes capillaires particulièrement sensible au moment de la délibération régionale. Comme nous venons de le voir, certains élus de l'opposition s'y réfèrent pour justifier des transferts sur route et une réduction de la dépense publique. Les élus de la majorité de la Région Occitanie s'opposent à ces conclusions et dénoncent, malgré les relativisations du Premier Ministre, une volonté gouvernementale « d'abandon des petites lignes » :

C'est une approche technocratique et centralisée qui tranche avec la vision de la large concertation régionale décentralisée des EGRIM. Le gouvernement adopte sans réserve cette vision comptable du rapport Spinetta.³

¹ Une collision entre un TER et un autocar scolaire cause la mort de six adolescents le 14 décembre 2017. Les circulations sur la ligne sont alors interrompues pour le besoin de l'enquête. En septembre 2019, la ligne n'a toujours pas été rouverte.

² Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

³ Stéphane Bérard, élu de la majorité, lors de l'Assemblée Plénière du 23 mars 2018 (3h50)

Nous ne partageons pas du tout la vision de M. Spinetta sur le réseau ferroviaire parce que M Spinetta oublie une fonction essentielle d'un réseau ferroviaire qui est celle de l'aménagement du territoire. Vous pouvez en effet souhaiter qu'il n'y ait qu'un réseau ferroviaire là où les populations sont denses, ce n'est pas notre vision de l'aménagement du territoire de la France.¹

Le positionnement de la majorité n'a rien d'étonnant tant les conclusions du rapport vont à l'encontre de l'objectif des EGRIM de rénovation et réouverture de six de ces lignes capillaires.

3.4.3 Vers une maîtrise d'ouvrage régionale d'une partie du réseau ferroviaire ?

Presque trois ans après les conclusions des EGRIM, la reprise des circulations sur ces lignes reste incertaine (voir VIII.3). SNCF Réseau propose des devis qui sont jugés inacceptables par les élus régionaux et les associations de défense de ces projets. Dans l'extrait suivant issu d'un entretien avec Jean-Luc Gibelin, ce dernier décrit la Région comme « otage de la feuille de route de Réseau ». Il voit dans la position du gestionnaire d'infrastructure une forme de « sabotage », une « attitude politique » de résistance aux choix de la Région.

Je pense vraiment qu'on est à la croisée des chemins sur la question de l'infrastructure. L'infrastructure politiquement c'est légitime qu'elle soit de la compétence de l'Etat et je pense qu'il faut qu'elle le reste, jusqu'au moment où l'Etat ne veut plus assumer sa responsabilité. Je suis un ardent défenseur d'un Etat qui défend les infrastructures publiques, à condition qu'il défende les infrastructures publiques. Si l'Etat, dans sa feuille de route, à l'opérateur, au gestionnaire, propriétaire du réseau, il lui donne pour mission de ne pas développer voire de multiplier les handicaps pour ceux qui veulent l'utiliser, il y a un moment où il faut défendre le réseau contre le propriétaire lui-même si c'est le cas. J'en arrive à une conclusion qui pourrait, dans le cadre d'un raccourci, amener à dire que je voudrais la privatisation du réseau. Ce n'est pas la question. Mais je pense que nous ne pouvons pas rester otages de la feuille de route de Réseau. S'il n'y a pas d'inflexion rapide et très visible de la feuille de route de Réseau, je ne vois pas comment nous pourrions continuer à travailler qu'avec Réseau. J'ai pris un peu de temps parce que je ne voudrais pas qu'il y ait un raccourci. Evidemment, au final, on pourrait me dire vous serez prêt à faire avec quelqu'un d'autre, ce n'est pas ça, c'est que si le propriétaire du réseau actuel ne sait que mettre des obstacles et empêcher que la politique se mette en œuvre, je suis contraint de regarder comment on peut faire autrement. Ce qui n'est pas la même chose. Ce qui n'est donc pas le choix de la mise en concurrence pour la mise en concurrence. [...] C'est à un moment donné le fait de dire à l'Etat, si vraiment vous ne voulez pas vous en occuper, confiez-nous, avec quelques moyens, la propriété de ce que vous voulez fermer. Nous avons clairement dit à SNCF Réseau que ce qu'ils disent aujourd'hui et ce qu'ils font aujourd'hui, c'est du sabotage. Leur attitude politique, leur attitude est une vraie attitude de résistance à nos choix politiques.²

¹ Carole Delga lors de l'Assemblée Plénière du 23 mars 2018 (4h53)

² Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

La longueur de cet extrait s'explique par la volonté de notre interlocuteur de pouvoir exprimer sa position de façon très détaillée. On pourrait en effet voir un paradoxe dans la volonté de la Région Occitanie de ne pas mettre SNCF Mobilité en concurrence mais de contester la position de monopole occupée par SNCF Réseau. Comme le précise Jean-Luc Gibelin, il ne s'agit pas d'un choix idéologique « de la mise en concurrence pour la mise en concurrence », mais d'une recherche de solutions face au blocage rencontré vis-à-vis des propositions de SNCF Réseau.

Quelques mois plus tard, Carole Delga fait une annonce forte à l'occasion d'un déplacement en Lozère : le Conseil Régional « se dit prêt à prendre en maîtrise d'ouvrage directe une partie du réseau ». Ce sont bien les coûts réclamés par SNCF Réseau mais aussi les délais pour les études comme pour la réalisation des travaux qui sont dénoncés¹. Ces coûts apparaissent en grande partie injustifiés pour l'exécutif régional (Encart 17). Quelques jours plus tard, le directeur général délégué aux infrastructures et mobilité de la Région Occitanie revient sur ce positionnement à l'occasion des rencontres nationales de l'ingénierie :

Aujourd'hui, sur le volet ferroviaire, force est de constater que l'ambition régionale n'est pas accompagnée par les acteurs publics que sont SNCF Réseau et SNCF Mobilité, SNCF Réseau pour des raisons qui dépassent certainement le cadre régional qui est fortement contraint. Aujourd'hui, le sentiment de la Région c'est qu'on a d'un côté des acteurs de l'ingénierie privé qui se disent prêts et disposer des moyens pour intervenir en termes d'ingénierie et de l'autre, on a les maîtres d'ouvrages publics, et notamment SNCF Réseau, qui dit ne pas avoir les moyens de mener à bien les projets. Le message il est simple : si les gestionnaires d'infrastructures aujourd'hui ne sont pas en capacité d'assurer le rôle de la maîtrise d'ouvrage, la Région, et c'est ce sur quoi la Région s'est exprimée récemment, la Région est prête à maîtriser la maîtrise d'ouvrage de certaines infrastructures et de travailler avec les bureaux d'études réunis aujourd'hui².

Dans une lettre ouverte publiée sur son blog le 11 avril 2019, Jean-Luc Gibelin dénonce de manière virulente les difficultés que rencontre la Région pour mettre en place la stratégie établie lors des EGRIM. Il évoque l'ampleur des travaux à réaliser pour remettre en état le réseau régional : 1,5 milliards d'euros sur dix ans sur 40% du réseau. Des lignes, pourtant renouvelées à l'occasion du Plan Rail, comme celle de l'Ariège ou la ligne Brive – Rodez sont menacées de ralentissements. Il évoque des choix politiques « systématiquement torpillés ». La direction de SNCF Réseau est accusée de « créer les conditions de ne pas rouvrir les lignes à la circulation suspendue »³.

¹ *MidiLibre.fr*, « Réseau TER : la Région veut prendre la main en direct », édition du 11 février 2019

² Interview de Christophe Bazzo, directeur général délégué aux infrastructures et mobilité de la Région Occitanie, Rencontres nationales de l'ingénierie, 20-21 février 2019, en ligne, <https://www.aimp.net/videos>

³ Gibelin J.-L., « Les transports ferroviaires en Occitanie : des avancées et des freins ! », avril 2019, en ligne, jean-luc-gibelin.com (voir Annexe 6)

Encart 17 : SNCF Réseau, le soupçon de la surfacturation

Les interlocuteurs que nous avons rencontrés sont unanimes pour dénoncer une forme de surfacturation dans les devis proposés par SNCF Réseau, ainsi que des délais particulièrement longs. Les exemples sont nombreux et anciens. Alors que SNCF Réseau réclamait 2,8 millions d'euros et 18 mois pour rénover la ligne Auch-Agen, les travaux ont pu se faire en 3 mois et pour 1,6 millions d'euros avec l'entreprise ferroviaire Egénie¹. Sur la ligne Axat - Rivesaltes, la facture présentée par SNCF Réseau est de 4 millions d'euros, et les travaux et l'entretien de la ligne sont finalement délégués à un opérateur ferroviaire de proximité, TPCF, pour 500 000 euros². Dans un autre contexte régional, et plus récemment, la ligne Oiry-Esternay a pu être remise en état pour 6,7 millions d'euros alors que SNCF chiffrait initialement l'opération à 23 millions d'euros³. Dans la perspective de la réouverture de la ligne Alès-Bessèges, SNCF Réseau estime le montant des études à 600 000 euros pour une durée de six mois alors que des études avaient été réalisées deux ans plus tôt⁴. Sur Montréjeau-Luchon, le montant des travaux ne cesse d'être revu à la hausse. Ils étaient dans un premier temps estimés autour de 35 millions d'euros, deux ans plus tard ils atteignent le montant de 70 millions d'euros⁵. Dans la lettre publiée sur son blog, Jean-Luc Gibelin reprend l'idée de « sabotage ». Une estimation établie par une autre entreprise présente une facture inférieure de 25% pour un délai plus rapide de deux ans. Sur la ligne Limoux – Quillan le montant des travaux a été estimé à 17 millions d'euros en 2007 par un organisme indépendant. Dix ans plus tard la secrétaire d'Etat aux transports évoque un montant de 40 millions d'euros. D'après l'Association pour le maintien et le développement de la Ligne Ferroviaire Carcassonne – Quillan (ALF), SNCF Réseau estime ces travaux à 90 millions d'euros en 2019⁶.

Si certains différentiels observés peuvent reposer sur des opérations de nature différente, il apparaît symptomatique que ces opérations à moindre coût ne soient pas proposées par SNCF Réseau. Cette absence d'initiatives est beaucoup reprochée au gestionnaire du réseau national.

Le seul truc qu'ils ont à faire pour les régions c'est de sortir la facture et parfois ils disent 50 millions, ah non en fait c'est 80 millions parce qu'il fallait refaire la plateforme. La façon dont c'est présenté, et c'est partout comme ça, « vous payez, vous fermez votre gueule, de toute façon c'est chez nous ». C'est vraiment l'esprit du monopole à la con⁷.

Aujourd'hui ce qui est délirant c'est que quasiment jamais ils vont venir te voir en te disant « tiens il faudrait faire ça, faire ci pour améliorer telle chose ». Ils sont complètement absents, ils sont atones, surtout pas du tout volontaristes »⁸

¹ Entretien avec un élu de la CCI Occitanie (mars 2018)

² Entretien avec le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

³ Entretien avec André Thinières, vice-président de l'association Objectif OFP (octobre 2016)

⁴ Entretien avec le président de l'association TGV Sud Environnement (mars 2019)

⁵ Chiffres confirmés par plusieurs interlocuteurs proches du dossier

⁶ Assemblée générale de l'ALF du 5 avril 2019 à Espéraza

⁷ Entretien avec la conseillère transport à Région de France (mars 2019)

⁸ Entretien avec un chargé de mission de la région Nouvelle-Aquitaine (septembre 2018)

Il s'agit là d'un positionnement qui peut paraître inattendu pour une Région dont le vice-président aux transports est communiste. La conseillère transports de Régions de France y voit une position avant tout régionaliste. Elle ne fait toutefois pas l'unanimité dans les autres Conseils Régionaux.

Ils veulent la maîtrise d'ouvrage, ce qui peut être considéré comme extrêmement violent vis-à-vis du monopole qui est SNCF Réseau. C'est vraiment considéré comme hyper violent. [...] Les gens disent « c'est mettre en concurrence SNCF Réseau ». Vous parlez de concurrence ? Quelle mise en concurrence ? C'est la contractualisation directe de la région avec des entreprises locales avec lesquelles sous-traite déjà SNCF Réseau. Parfois on se demande à quoi ils servent à part de dire que rien n'est possible et qu'il faut tout fermer.¹

Cette démarche semble être une première étape vers la mise en place d'une forme de régie régionale qui prendrait en charge la maîtrise d'ouvrage sur les questions d'infrastructures. Cela pourrait se faire sous forme de syndicat mixte technique dont l'objectif serait de fournir une contre-expertise à celle de SNCF Réseau et de pouvoir contractualiser directement avec les entreprises chargées de la rénovation des voies. L'obstacle législatif pourrait être franchi à travers un amendement de la loi LOM présenté par le gouvernement et voté par le Sénat le 14 mars 2019. L'article 46 bis prévoit ainsi la possibilité d'un transfert de gestion à la demande des Régions².

Sur ce point précis, on peut voir une forme d'hybridation des politiques des anciennes Régions. Les investissements importants dans l'infrastructure sont une caractéristique forte de l'action de la région Midi-Pyrénées sur le temps long. Le recours à la maîtrise d'ouvrage directe a quant à lui été expérimenté par la Région Languedoc-Roussillon, notamment lors de la mise en place du PEM de Baillargues. Même si des rénovations à moindre coût pourraient être réalisées, la question des financements reste délicate dans le contexte de restriction budgétaire que nous avons évoqué. De véritables projets de territoires doivent alors se mettre en place pour réunir un maximum d'acteurs autour du projet. Nous en donnerons des exemples dans la quatrième partie. Nous y verrons également que les formes de délégation de l'infrastructure sont plus avancées dans les lignes dédiées uniquement au fret que sur celles mixtes.

¹ Entretien avec la conseillère transport à Région de France (mars 2019)

² https://www.senat.fr/enseance/2018-2019/369/Amdt_944.html

4. BILAN DU CHAPITRE

Ce chapitre a permis de montrer que les Régions françaises faisaient face à des contraintes budgétaires croissantes imposées par l'Etat tout en bénéficiant de compétences élargies. Ces contraintes sont particulièrement visibles dans le cas de l'Occitanie : d'une part parce qu'elle affiche très tôt une stratégie ambitieuse en matière de transport établie à l'occasion des EGRIM ; d'autre part car cette stratégie entre en contradiction avec les objectifs de la SNCF, aussi bien avec la branche Mobilités et son programme « Cap TER 2020 » qu'avec la branche Réseau au sujet de la rénovation et de la réouverture de lignes capillaires. (Figure 45).

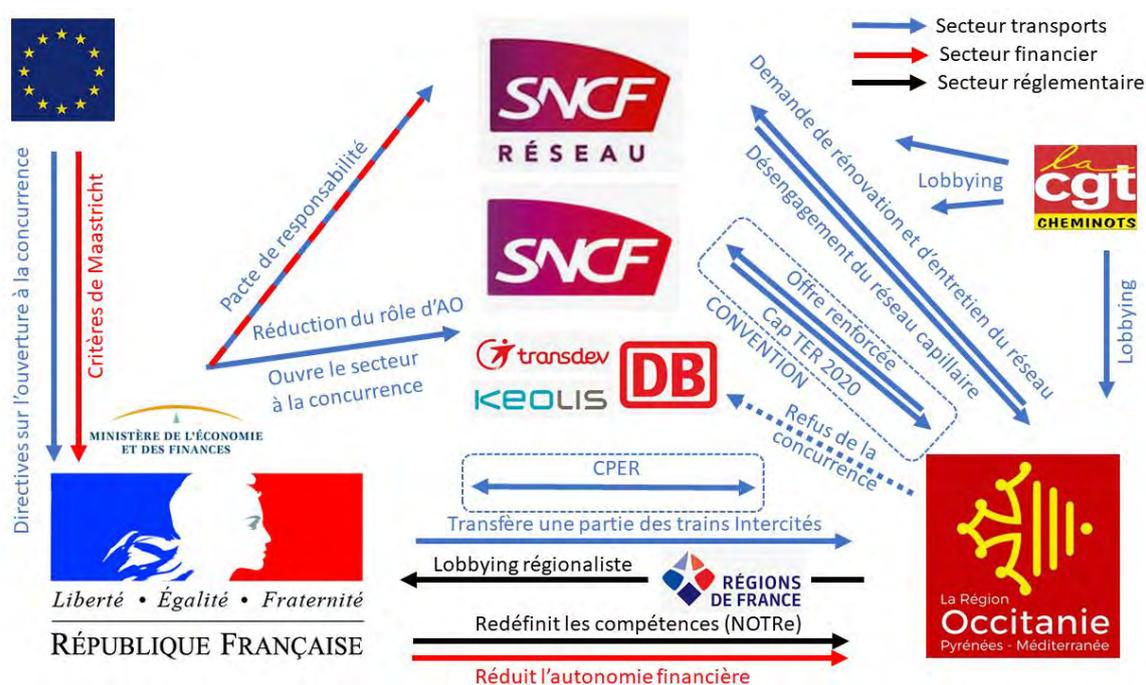


Figure 45 : Une action régionale sous contraintes financières, institutionnelles et sectorielles
Mise en forme : auteur

La difficulté des négociations lors du renouvellement de la convention entre la Région Occitanie et la SNCF s'inscrit dans cet horizon incertain. C'est au prix d'une hausse de la redevance annuelle à la SNCF de 11% que la Région parvient à obtenir des garanties en termes de maintien de l'emploi cheminot et d'augmentation de l'offre ferroviaire. Néanmoins, ces dépenses ne permettent pas de garantir les circulations sur les lignes dont l'infrastructure entraîne des ralentissements voire des interruptions de circulation. Ici aussi, c'est l'échelle nationale qui dicte les priorités en termes d'entretien et de renouvellement du réseau. Du fait du pacte de responsabilité qui lie SNCF Réseau et l'Etat, le gestionnaire d'infrastructure apparaît peu enclin à investir dans les parties du réseau les moins circulées. Les projets de

réouverture de lignes de l'Occitanie en sont contrariés, ce qui pousse la Région à réclamer une maîtrise d'ouvrage directe sur cette question. La Région Occitanie se trouve ainsi dans cette situation paradoxale où elle est l'une des plus réticentes à contester le monopole de l'exploitant national mais aussi l'une des plus désireuses de contester celui du gestionnaire d'infrastructure.

Concernant les implications territoriales de ce contexte, on peut distinguer les conclusions à l'échelle nationale de celles que l'on observe dans le cadre de l'Occitanie.

- Face à un Etat qui tend à réduire toujours plus ses dépenses et sa place dans le transport public de voyageurs, les Régions en général et l'Occitanie en particulier s'affirment comme les garantes de l'aménagement et de l'équilibre des territoires.
- Les résultats de la convention entre la SNCF et la Région Occitanie montrent une reprise très forte des tendances présentes en Midi-Pyrénées. Le principe de forfaitisation présent en Languedoc-Roussillon n'a pas été renouvelé, les dépenses sont en hausse, la question de l'emploi a été au cœur des négociations. La hausse de l'offre de circulation n'était pas propre à Midi-Pyrénées mais elle bénéficie principalement à Toulouse. Le principal héritage conservé des conventions de Languedoc-Roussillon est l'extension du billet à 1€. Sur la question des infrastructures, une forme d'hybridation est à l'œuvre puisque la nouvelle Région est, comme en Midi-Pyrénées, toujours très sensible à la question du renouvellement des lignes secondaires. Néanmoins, elle envisage de recourir à une maîtrise d'ouvrage directe pour le faire, ce qui était une pratique développée en Languedoc-Roussillon, notamment dans la mise en place du PEM de Baillargues.

Comme l'ont révélé les conclusions des EGRIM, l'ambition de la Région Occitanie dans sa politique de transport ne se limite pas aux seuls transports ferroviaires relevant directement de sa compétence, mais s'étend à d'autres segments pour lesquels elle semble avoir des marges de manœuvre encore plus réduites : les projets LGV, le maintien de dessertes Intercités, le développement du fret ferroviaire ou encore la prise en main de la compétence départementale de dessertes par autocar. Là aussi, les équilibres entre héritages régionaux et contraintes sectorielles et institutionnelles se révèlent difficiles à concilier.

Chapitre 6 : Le débordement du cadre sectoriel au risque de la dispersion ?

Ce que vous me demandez, c'est aussi difficile que d'arrêter un train à grande vitesse dans une gare de campagne¹ – Haruki Murakami

« L'arrimage de la Région à la grande vitesse », la défense des liaisons Intercités et « la relance du fret ferroviaire » sont trois chantiers des EGRIM qui s'inscrivent dans une forme de débordement du cadre des compétences régionales en matière de transport. Ces objectifs font pourtant partie de la stratégie régionale concernant les transports et s'inscrivent dans une forme de lobbying territorial qui n'entre plus dans le cadre de la contractualisation. Ils permettent ainsi d'avoir une approche complémentaire de la capacité politique régionale à agir dans ces domaines qu'elle ne maîtrise pas, parce que ces domaines répondent à des intérêts territorialisés distincts au sein de la Région.

Ces domaines s'inscrivent également dans des logiques interrégionales, nationales voire européennes qui soulèvent des questions en termes de (re)mobilisation dans le contexte de la fusion régionale. Ils sont alors susceptibles de participer à une meilleure cohésion régionale (la desserte Intercités est prépondérante dans les relations entre les anciennes Régions), d'alimenter les tensions entre les deux pôles régionaux (les deux projets de lignes nouvelles) ou de reposer la question du tropisme de la Région toulousaine vers un corridor atlantique ou méditerranéen (le fret ferroviaire). L'Occitanie se positionne-t-elle différemment sur ces questions par rapport aux anciens sentiers régionaux ? Cherche-t-elle à valoriser des dessertes qui participent à l'accroissement des échanges entre la partie languedocienne et midi-pyrénéenne ?

¹ Murakami H., 1995, *Chroniques de l'oiseau à ressort*, 10/18, 960p

1. DES DESSERTES NATIONALES PRIORITAIRES QUI STRUCTURENT L'OFFRE FERROVIAIRE

La tour Eiffel

*Moi qui ne suis qu'un paysan / D'un petit village
de cinq habitants / Moi qui ai fait cinq heures de
train / Pour venir t'admirer / Moi qui au lieu de
travailler / Suis venu te contempler ... /
Tu m'as renversé !¹ – Bastien H.*

Comme dans la plupart des pays européens, en France, l'offre ferroviaire de voyageurs répond à une segmentation de l'offre qui permet de différencier les missions des trains et donc leur vitesse et leur portée géographique. Ces missions se répartissent entre deux autorités organisatrices : les Régions pour les TER et l'Etat et la SNCF pour les trains Intercités et les TAGV. Alors que depuis le 13 décembre 2010, les trains Intercités font l'objet d'un conventionnement avec l'Etat dans le cadre d'une mission de service public, les TAGV répondent à une logique principalement commerciale.

Nous étudierons d'abord l'articulation de ces différentes offres en termes de structuration des circulations. Cela nous conduira ensuite à proposer une description des offres des trains Intercités et TAGV circulant sur le réseau Occitanie. Les trains Intercités étant concernés par d'importants changements, nous ferons ensuite le bilan de ces modifications et de leurs implications pour l'offre régionale de transport.

1.1. La segmentation de l'offre ferroviaire

Pour circuler sur le Réseau Ferroviaire National (RFN), un train doit se voir attribuer un sillon, une portion d'infrastructure disponible entre deux points du réseau à un moment donné et sur une période donnée. Depuis 2003, c'est le gestionnaire de l'infrastructure, SNCF Réseau, qui arbitre l'attribution de ces sillons entre les différentes demandes émanant des entreprises ferroviaires. Selon les dispositifs de cantonnement présents sur chaque ligne, c'est-à-dire la méthode d'espacement des trains circulant sur les voies², le nombre de sillons disponibles sur une infrastructure peut être plus ou moins important, on parle de « capacité de la ligne ». Sur une même ligne, cette attribution peut être rendue complexe du fait des vitesses de circulation

¹ Exposition des élèves de 3e du collège Martha Dupeyron en gare de Langogne (mai 2015)

² Le cantonnement dépend également du système de signalisation présent sur la ligne

différentes et des missions propres à chaque train. Afin qu'un train lent ne pénalise pas un train plus rapide, des possibilités de croisement doivent être ménagées sur la ligne. Pour faciliter la cohabitation de différentes missions sur une ligne, les grilles horaires sont souvent construites en fonction des circulations les plus rapides. Ces trains sont la plupart du temps des TAGV et des trains Intercités qui ne s'arrêtent que dans les principales gares des lignes qu'ils desservent.

Les TER, quelles que soient leurs missions, doivent souvent s'adapter à cette desserte. Ils sont alors disposés en complément de l'offre sur une ligne ou de manière à favoriser les correspondances avec ces trains à plus grande portée.

Sylvain Barone a décrit dans sa thèse les priorités auxquelles répond la procédure d'allocation des sillons¹. Il montre qu'alors même que le décret de 2003 régissant ces attributions défend « l'absence de toute discrimination » entre les entreprises ferroviaires, SNCF Mobilité continue de jouer un rôle clé dans ce processus. En cas d'incompatibilité entre plusieurs demandes, des conflits d'usage peuvent voir le jour. Ces cas restent relativement rares car la saturation du réseau est rarement atteinte, mais l'auteur montre que l'axe languedocien est souvent concerné, ce qui a pu occasionner des conflits entre la Région et RFF car les TER passent après les trains grandes lignes et le fret. Si les TAGV sont clairement favorisés, la priorité accordée aux trains de fret est bien moins évidente : « aujourd'hui, les TGV sont optimisés pour leur propre sous-système, le TER et le fret s'organisent autour »².

1.2. Description de l'offre TAGV

En Occitanie, seuls trois axes supportent des circulations de TAGV. Il s'agit de la ligne Bordeaux – Marseille et de celle Narbonne – Barcelone. Durant les cinq dernières années, la desserte de ces trains a évolué sous l'influence de deux éléments décisifs : la mise en service de nouvelles lignes aptes à la grande vitesse d'une part³, l'innovation commerciale à travers l'offre de TGV low-cost Ouigo d'autre part.

L'offre en JOB sur ces axes fait ressortir la prééminence de Paris dans la construction des missions : une gare parisienne constitue l'origine ou la destination de 54 des 74 trains qui circulent sur le réseau d'Occitanie au SA 2018. Viennent ensuite, loin derrière, Lyon (8), Barcelone (4), Strasbourg (4) et Lille (4). Montpellier apparaît de loin comme la gare la mieux

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*

² *Ibid.*

³ Perpignan – Figueras en 2010 ; Figueras – Barcelone en 2013 ; Tours – Bordeaux en juillet 2017 ; Nîmes – Montpellier en décembre 2017

desservie de la Région. La desserte s'organise ensuite de manière décroissante à mesure que l'on s'éloigne de Paris (Béziers, Narbonne, Perpignan).

Le nombre de circulations par tronçon de voie fait également apparaître la logique de desserte de confins à laquelle répond la majorité de l'offre TAGV. Loin de participer à la cohésion régionale, cette offre souligne plutôt deux logiques de connexion à la capitale opposées entre l'ex-Midi-Pyrénées qui est desservie par l'Atlantique et l'ex-Languedoc-Roussillon desservie par le sillon rhodanien. La faiblesse des circulations sur le barreau Toulouse – Narbonne est à ce titre révélateur de l'écartèlement ferroviaire que connaît la Région Occitanie du point de vue de sa desserte en TAGV. Les projets de lignes nouvelles soutenus par la Région ne feraient que renforcer ce constat

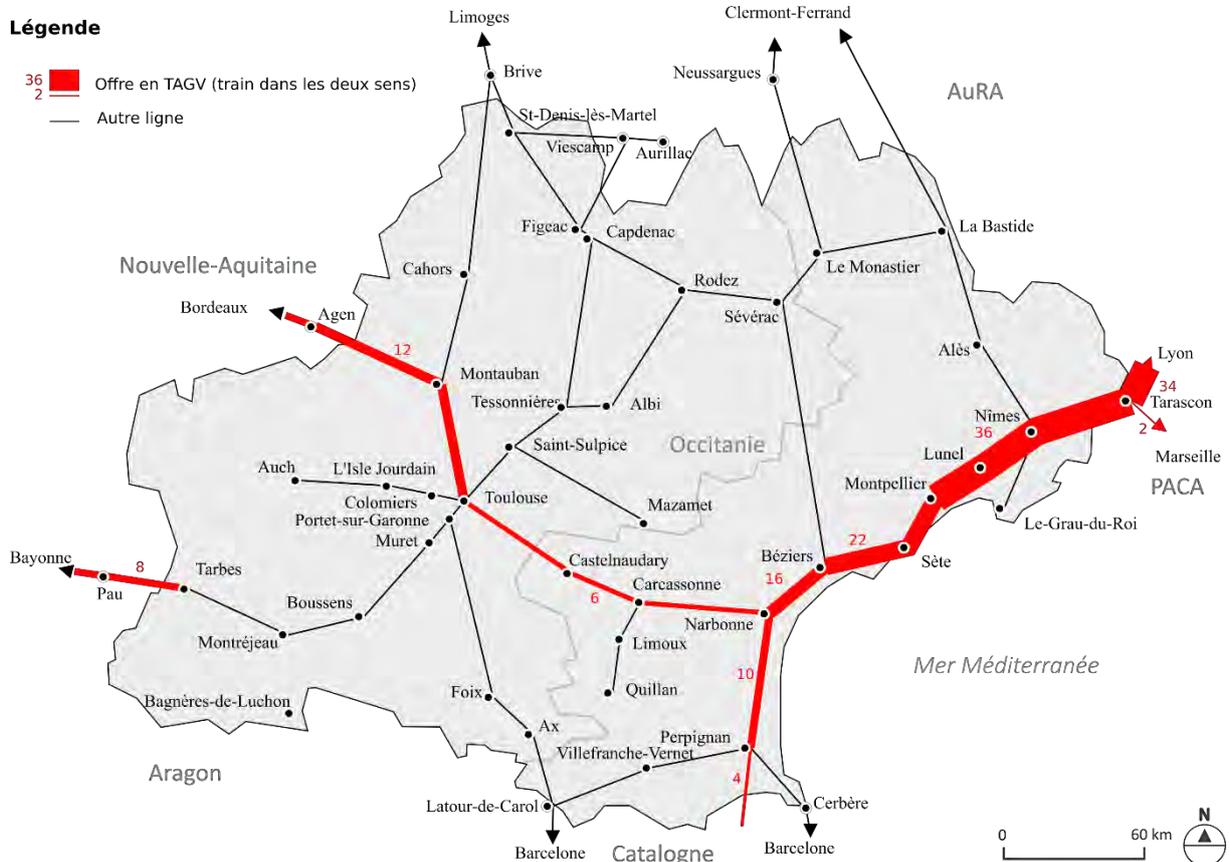


Figure 46 : L'offre en TAGV en Occitanie (offre JOB au SA 2018)

Données : voyages.sncf.fr ; Mise en forme : auteur

1.3. Trains Intercités : une offre qui équilibre de moins en moins le territoire ?

Le chapitre précédent a permis de rappeler le rôle de l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des trains Intercités. Le constat a été fait d'un souhait de désengagement important porté par le rapport « TET d'avenir » et qui s'est traduit par un transfert de nombreuses lignes aux Régions. Cette partie s'attache à montrer les conséquences du rapport Duron sur les cinq lignes concernant la région Occitanie.

1.3.1 Un sujet majeur durant les EGRIM

Les EGRIM se déroulent tout juste un an après les conclusions du rapport Duron sur les trains Intercités alors que des dessertes de nuit doivent être supprimées et que l'offre sur la ligne Aubrac et Cévenol doivent faire l'objet d'une expérimentation entre l'Etat et la Région.

Les trains Intercités constituaient l'une des cinq grandes thématiques des réunions, preuve que la Région souhaite se positionner sur cette offre. Avec 252 interventions y faisant référence, il s'agit de la sixième thématique en fréquence d'interventions (7,4% des interventions)¹. La sphère cheminote et surtout la sphère associative ont beaucoup défendu le maintien voire le développement de cette offre. La question des trains de nuit a été le sujet le plus abordé par les usagers². Parmi les différents services concernés (toutes sphères d'acteur confondues), ce sont les trains de nuit qui ont suscité la mobilisation la plus large (110 occurrences). Ce sont ensuite les lignes du Massif Central, les plus menacées, qui ont suscité des mobilisations importantes (Aubrac 32, Polt 27, Cévenol 24). La transversale sud (17) et la ligne Toulouse – Hendaye (9) ont été moins mentionnées.

Ces interventions se sont parfois appuyées sur des représentations du territoire (19%). Les références à une forme de cohérence territoriale y sont abondantes. Leur dénomination même y invite puisqu'on utilise aussi le nom de « trains d'équilibre du territoire » (TET). Leur abandon par l'Etat condamnerait aussi les territoires concernés à l'enclavement et accentuerait la fracture territoriale. Ce manque d'investissement dans la desserte Intercité est souvent mis en parallèle avec les moyens consacrés aux lignes à grande vitesse. C'est surtout vrai pour la ligne POLT.

Sur nos territoires hyper-ruraux, quelle sera la place du train du quotidien et de la ligne POLT face au tout-TGV ? – Politique, Cahors

¹ Voir Chapitre 4., Tableau 17

² Voir Chapitre 4. Tableau 19

Il faut maintenir les trains de nuit qui répondent à un intérêt collectif, les enlever c'est renforcer le sentiment d'abandon, ils maintiennent un lien d'appartenance à la France. Avec le maintien des trains nous faisons société – Habitant, Foix

Lors de la conclusion des EGRIM, la question des trains Intercité apparaît comme le huitième chantier défendu par le Conseil Régional. L'objectif affiché est le « maintien des liaisons TET qui traversent la région dans le sens où elles s'insèrent dans une logique d'aménagement du territoire » et la coordination de cette offre avec les TER¹. La Région y réclame également à l'Etat « le maintien d'un maximum de liaisons » et un renforcement de son intervention financière dans le matériel roulant. Un « pacte pour les Intercités en Occitanie » doit être mise en œuvre entre l'Etat, la SNCF et la Région.

L'évolution des situations de chaque ligne Intercité apparaît très hétérogène. Aussi, nous les aborderons en fonction de la proximité des trajectoires qu'elles connaissent : un renforcement pour la Transversale Sud, un *statu quo* pour Polt et Toulouse-Hendaye, une phase d'expérimentation sur l'Aubrac et le Cévenol et une réduction de l'offre pour les trains de nuit.

1.3.2 La Transversale Sud : un axe majeur à l'offre renforcée

La Transversale Sud correspond à l'axe reliant Bordeaux à Nice. Elle relie l'Atlantique à la Méditerranée en passant par la vallée de la Garonne puis le seuil du Lauragais avant de desservir les principales villes du littoral méditerranéen en direction de la Côte d'Azur. Principale liaison transversale en France, sa partie occidentale constituait également le cœur du réseau de la Compagnie du Midi, seule compagnie à ne pas posséder une tête de ligne parisienne.

Avec la fusion régionale, elle constitue l'axe ferroviaire majeur desservant la Région Occitanie. Elle relie non seulement les deux anciennes capitales régionales que sont Toulouse et Montpellier mais aussi huit des dix principales villes de la Région avec Nîmes (3^e), Béziers (5^e), Montauban (6^e), Narbonne (7^e), Carcassonne (9^e) et Sète (10^e). Seules Perpignan (4^e) et Albi (8^e) n'y sont pas directement connectées. Ces huit villes, qui sont d'ailleurs les seules à être desservies par le service Intercité, regroupent ensemble 1,2 millions d'habitants. Si l'on retient leurs aires urbaines, leur poids passe à 2,73 millions d'habitants soit presque la moitié de la population régionale (47%). De plus, ces agglomérations connaissent des dynamiques démographiques parmi les plus fortes de France.

¹ Région Occitanie, « Le rail et l'intermodalité dans votre Région », *op. cit.*

Le service Intercité côtoie sur cette ligne ceux des TAGV et de nombreuses dessertes TER. Seuls les services Intercité assurent toutefois un service sans rupture de charge de Bordeaux à Marseille. La cohabitation des différentes missions est permise par une double voie électrifiée qui a fait l'objet de plusieurs rénovations et autorise des vitesses jusqu'à 160km/h.

Le rapport Duron la classe parmi les « grandes transversales ». Avec ses 250 voyageurs d'occupation moyenne et un trafic de cabotage important, elle est jugée « compétitive » mais « contrainte par les temps de parcours¹. Le rapport propose ainsi un renforcement des fréquences sur cette ligne. Le tronçon Toulouse – Montpellier concentre la plus grande part de voyages effectués sur la ligne (36%), ce qui n'est pas étonnant étant donné le nombre et l'importance des agglomérations présentes sur ce tronçon.

Le SA 2018 voit une évolution de la desserte de la ligne qui va dans le sens des conclusions du rapport Duron (Figure 47). Le nombre d'allers-retours passe de six à huit mais les missions et les terminus évoluent. Alors que l'ancien service proposait cinq dessertes de Bordeaux à Marseille et une de Bordeaux à Nice, la nouvelle offre ne dessert plus les gares au-delà de Marseille. Six des huit allers-retours vont de Bordeaux à Marseille. Malgré l'augmentation du nombre de trains, certaines gares plus modestes ne voient pas leur desserte évoluer. C'est le cas de Marmande, Montauban, Béziers, Sète ou Arles. Ce sont finalement les grandes gares d'Occitanie qui profitent le plus de cette évolution de l'offre puisque Toulouse, Carcassonne, Narbonne, Montpellier et Nîmes bénéficient d'au moins quatre arrêts supplémentaires.

¹ Rapport TET d'Avenir, 2015, *op. cit.*

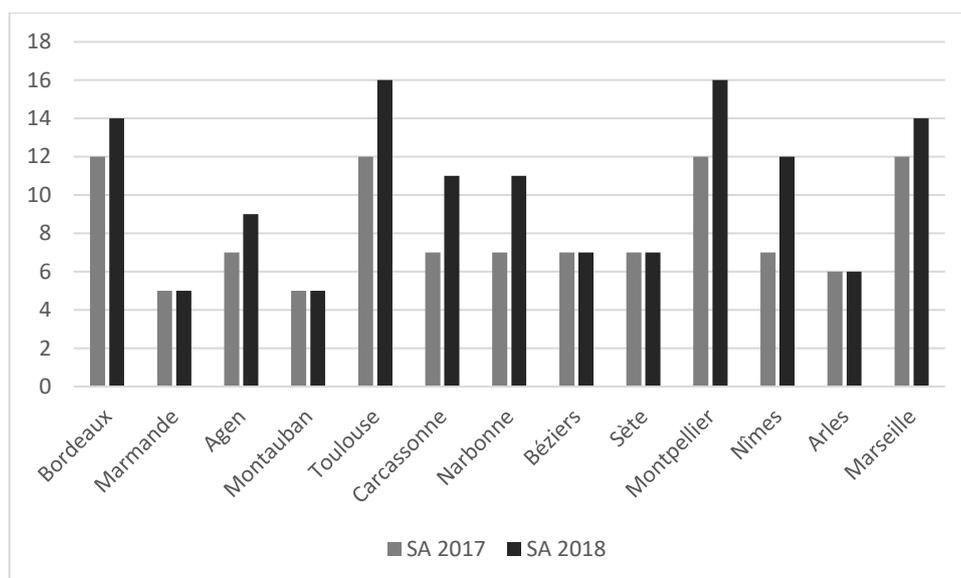


Figure 47 : Les arrêts des trains Intercités de la Transversale Sud aux SA 2017 et 2018¹
Données : voyage.sncf.fr ; Mise en forme : auteur

La desserte des trains Intercités participe donc à une indéniable amélioration de la desserte de la région Occitanie. Elle répond à la problématique de la liaison entre les deux anciennes capitales tout en renforçant les liaisons avec de nombreuses agglomérations intermédiaires. Cette évolution pose la question de la prise en compte du redécoupage régional dans le renforcement de l'offre entre Montpellier et Toulouse. Jean-Luc Gibelin affirme que l'ajout des deux AR relève du lobbying de la Région, ce qui nous a été confirmé par les services de l'Etat².

Obtenir les deux AR supplémentaires sur la transversale c'est uniquement notre action, c'était pas du tout prévu au départ³

La définition de la nouvelle desserte s'est faite en partie dans le cadre des comités de pilotage en vue de l'élaboration d'un schéma directeur pour la desserte de cet axe. Ces réunions se mettent en place dès la fin de l'année 2016. Néanmoins, comme nous venons de le voir, ces objectifs étaient concordants avec ceux du rapport Duron et s'inscrivent aussi dans une logique commerciale. De plus, c'est bien l'Etat, en tant qu'autorité organisatrice, qui prend la décision finale. Les Régions ont ainsi dû se battre pour le maintien de la desserte des gares les plus modestes⁴.

¹ Nombre de train par gare dans les deux sens

² Entretien avec le directeur du service transport de la Dreal Occitanie (ex-MP) (octobre 2018)

³ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

⁴ Entretien avec un chargé de mission de la région Nouvelle-Aquitaine (septembre 2018)

Du fait du rôle primordial de ce service dans la desserte du nouveau territoire régional, la Région souhaitait pouvoir faire bénéficier les usagers de ces trains des abonnements régionaux qu'elle propose. Cet accord n'a pas pu être trouvé avec le service de la SNCF en charge de ces trains.

C'est ce qu'on appelle l'accès des abonnés TER aux trains Intercités ou TGV. Ça c'est clairement une volonté, une volonté affichée, c'est une annexe de la convention, seulement dans les délais de signature, on n'a pas pu se mettre d'accord avec « Grande Ligne », notamment sur les conditions financières¹

Ici, la mention au sein de la convention n'a pas suffi à emporter la décision car la SNCF régionale n'est pas compétente sur ce type de dessertes. Cette dernière était pourtant favorable à ce principe.

Il y avait une opportunité d'un travail ou d'un accord un peu intelligent, acheter des places pour qu'on puisse bénéficier d'une tarification TER à bord de ces trains qui ne sont pas forcément pleins. Bon pour l'instant il n'y a pas cet accord tarifaire qu'on avait pu voir en Nord-Pas-de-Calais avec les TERGV. Ça ne s'est pas fait, peut être que ça se fera. C'est vrai que les trains se remplissent naturellement²

On constate une nouvelle fois les contraintes qui pèsent sur l'action régionale. Certes, elle ne finance pas l'augmentation du service sur cette ligne mais elle reste dépendante de la volonté de l'Etat pour ce qui relève de la consistance d'une desserte cruciale. Comme nous le constatons, la concertation a bien permis un renforcement de l'offre mais n'a pas permis une intégration de celle-ci dans la tarification régionale.

Cette concertation s'est poursuivie au-delà de la modification du service intervenue en 2018 puisqu'un nouveau schéma directeur est en cours de construction. Un comité de concertation s'est tenu sur ce sujet le 13 juin 2018. Ce comité réunit aussi bien les élus des principales Régions et Agglomérations concernées, les services de l'Etat, que des associations telles que la FNAUT. Trois scénarios sont proposés par la SNCF. Si pour les quatre métropoles les services sont presque identiques, c'est pour les villes intermédiaires que les scénarios apparaissent très discriminants (Figure 48). Sète pourrait ainsi passer de sept arrêts dans le service 2018 à onze dans le scénario B et en perdrait même la totalité dans le scénario A ! Les interventions des Régions et des associations visent à préserver la desserte de ces villes moyennes alors que le préfet Philizot et le représentant de la SNCF insistent sur la faiblesse des

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

² Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

montées et descentes dans ces gares et sur le besoin d'améliorer les temps de parcours pour les principales métropoles¹.

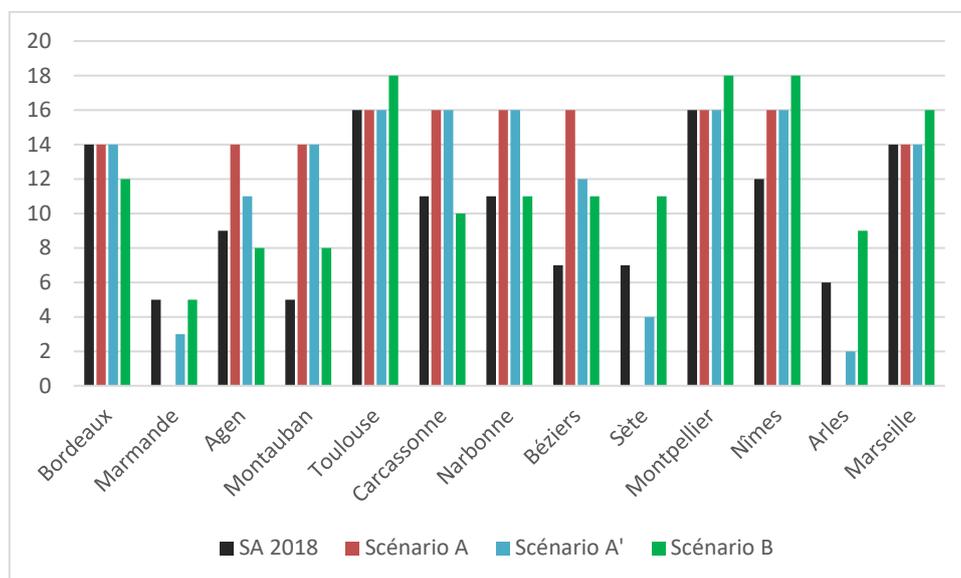


Figure 48 : Les arrêts des Intercités selon les scénarios décrits selon le schéma directeur de la Transversale Sud (Nombre de trains par gare dans les deux sens)
Données : Schéma Directeur de la Transversale Sud ; Mise en forme : auteur

On retrouve donc un rôle des Régions soucieuses d'équité territoriale face aux services de l'Etat qui s'inscrivent dans des logiques plus commerciales. Si la Région Occitanie bénéficie incontestablement de l'évolution de l'offre sur cet axe, elle n'en maîtrise pas la consistance et la tarification et se contente d'un rôle consultatif.

1.3.3 Paris-Limoges-Toulouse et Hendaye-Toulouse : un maintien « en l'Etat »

La ligne Paris-Limoges-Toulouse, appelée aussi « Polt » ou « Palito », reprend l'ancienne radiale structurant le réseau de la compagnie Paris-Orléans. Cette ligne à double voie et électrifiée présente un tracé difficile dans sa partie centrale. La disposition perpendiculaire des vallées du Massif Central a nécessité la construction de nombreux ouvrages d'art avec des rampes parfois importantes². Cela n'a toutefois pas empêché cet axe de supporter une offre rapide et performante avec le train dit « Le Capitole » qui permettait dès 1960 de relier Toulouse et Paris en 7h. Le trajet descendra même sous les 6h durant les années 1970 grâce à de nouvelles

¹ Les montées/descentes quotidiennes sont de 9 à Sète, 12 à Marmande, 14 à Arles, 20 à Béziers et 27 à Agen (source : Schéma directeur de la transversale sud)

² Blier G., 1993, *Nouvelle géographie ferroviaire de la France*, La Vie du Rail

locomotives. Actuellement, la majorité du trafic voyageur se fait dans la partie nord de la ligne puisque la section Brive – Toulouse ne représente que 14% des voyages effectués sur la ligne¹.

La ligne reliant Toulouse à Hendaye, parfois appelée « transversale pyrénéenne », présente également des portions de son tracé particulièrement contraignants. C'est le cas de sa portion centrale puisqu'elle doit franchir le plateau de Lannemezan grâce à la célèbre rampe de Capvern (33/1000). Sa fréquentation est soumise à de fortes pulsions saisonnières du fait de l'accès qu'elle donne aux Pyrénées, au littoral Atlantique et à Lourdes. Le nombre de voyages reste assez équilibré entre la section Toulouse – Tarbes (45%) et Toulouse – Hendaye (55%)². Très tôt électrifiée (de 1913 à 1930) grâce aux barrages hydroélectriques présents dans les Pyrénées, elle présente également une double voie.

Alors que la Commission Duron s'est prononcée pour un renforcement de l'offre sur la ligne Polt, renforcement qui ne concerne toutefois que le tronçon Paris – Limoges, un transfert par autocar a été recommandé pour la ligne Toulouse – Hendaye, laquelle est jugée « peu compétitive » du fait de la faiblesse des flux de voyageurs et de la présence d'une desserte autoroutière. Les chiffres de la Cour des Comptes pour le service 2017 évoquent un taux de couverture des charges de 61% pour la ligne Polt contre seulement 29%³ pour la transversale pyrénéenne⁴.

Si la ligne Polt fait bien partie, avec la transversale sud, des trois lignes que l'Etat qualifie de structurantes et qu'il souhaite, à ce titre, conserver, ce n'était pas le cas pour la transversale pyrénéenne. Celle-ci va tout de même demeurer dans le giron de l'Etat car contrairement aux dix-huit lignes ayant fait l'objet d'un accord entre l'Etat et une Région pour un transfert de responsabilités, ni la Région Nouvelle-Aquitaine, ni la Région Occitanie n'ont souhaité prendre en charge ce service.

Ces deux lignes relèvent donc toujours de financements étatiques. L'offre depuis Toulouse y est de quatre allers-retours en JOB. Pour la ligne Polt, ce chiffre inclut un aller-retour avec l'offre « 100% Eco » ainsi qu'un aller-retour effectué par le train de nuit qui va jusqu'à Latour-de-Carol. Sur ces deux lignes, l'Etat prévoit aussi de renouveler le matériel roulant. Des travaux de renouvellement de l'infrastructure doivent également y être effectués, travaux entamés depuis 2016 pour l'axe Toulouse-Hendaye⁵.

¹ Rapport Duron ; pp. 91-92

² *Ibid.*, pp. 107-108

³ A noter que durant l'année 2017 la ligne connaît une longue interruption pour des travaux de rénovation

⁴ Cour des Comptes, « Rapport annuel 2019 », p. 103

⁵ Le montant total de ces travaux est de 450 millions d'euros dont 20 millions apportés par la Région Occitanie. En plus du renouvellement des voies ils doivent permettre de renouveler les caténaires et le système de

Le *statu quo* observé dans la gestion de ces lignes pourrait ne pas durer. Un rapport de la Cour des Comptes rendu public en février 2019¹ préconise en effet de transférer les lignes d'aménagement du territoire – dont Toulouse – Hendaye fait partie – aux Régions et de déconventionner les autres, c'est-à-dire de laisser à la SNCF ou à ses concurrents une totale liberté de gestion selon une logique commerciale.

1.3.4 Cévenol et Aubrac : des transferts sans expérimentations ?

Ces deux lignes traversent le sud du Massif Central depuis Clermont-Ferrand en direction de Béziers pour la ligne « Aubrac » qui dessert Saint-Flour, Saint-Chély-d'Apcher, Millau ou Bédarieux, et en direction de Nîmes pour le Cévenol avec des arrêts à Brioude, Langogne ou Alès. Ces deux lignes sont majoritairement à voie unique et suivent des tracés difficiles liés aux reliefs du Massif Central. Le tracé de la ligne Aubrac, en dents de scie, rencontre des rampes qui peuvent atteindre les 33/1000 avec pas moins de 44 tunnels et 26 ponts². L'Aubrac est électrifiée entre Béziers et Neussargues alors que la ligne Cévenol ne l'est pas. Cette dernière présente également des tronçons à double voie à ses extrémités, entre Alès et Nîmes au Sud et entre Arvant et Clermont au Nord.

Les régions traversées par ces lignes sont faiblement peuplées et le trafic y est très faible, 80 voyageurs par train en moyenne pour l'Aubrac, 110 pour le Cévenol. Le service Intercités, avant d'être pris en charge par la Région Occitanie, ne consistait qu'en un aller-retour quotidien sur chacune des lignes. Les temps de parcours y sont d'autant plus longs que les deux tracés sont touchés par de nombreuses limitations temporaires de vitesse (LTV) : 47% de la ligne de l'Aubrac est concernée, 42% de celle du Cévenol³. D'importants travaux seraient à prévoir sur ces lignes, de l'ordre de 90 millions d'euros pour la période 2020-2025 pour chaque ligne. Si un montant de 43 millions d'euros est prévu pour le Cévenol dans le CPER 2015-2020, rien n'est engagé pour la ligne Aubrac. Le rapport de la Commission Duron juge ainsi les deux offres peu compétitives. Néanmoins, alors que la commission recommande un transfert sur route pour l'Aubrac du fait de l'alternative que représente l'autoroute A75, elle préconise un maintien de la desserte du Cévenol au nom des enjeux touristiques de la ligne et de l'absence

signalisation (source : Transportrail, « La transversale pyrénéenne », <http://transportrail.canalblog.com/pages/la-transversale-pyreneenne/33546028.html>)

¹ Cour des Comptes, *Les trains Intercités : une réforme à achever*, Rapport public annuel, février 2019, 22p

² SNCF, 1967, *Géographie économique et ferroviaire (T.2)*, Imprimerie de l'Indre, p. 433

³ Rapport Duron, *Op. cit.*

d'alternative routière crédible. Ce maintien est toutefois souhaité dans le cadre d'une gouvernance inter-régionale¹.

Dans le cadre de la mission du préfet Philizot engagé au début de l'année 2016, la Région Occitanie accepte de reprendre les services Intercités sur ces deux lignes. On notera que la Région Auvergne-Rhône-Alpes qui est concernée par une partie non négligeable de ces tracés n'est pas impliquée dans ce transfert contrairement à ce que recommandait la Commission Duron concernant le Cévenol. L'accord signé le 14 décembre 2016 prévoit un renouvellement du matériel roulant de la part de l'Etat pour un montant de 30 millions d'euros. Dans le cadre de ce transfert, l'Etat continue de financer la majorité des coûts de fonctionnement de cette desserte pour une durée de cinq ans, comme nous l'a affirmé le vice-président aux transports de la Région Occitanie.

Le transfert, contrairement à ce qui s'est fait en Normandie, nous l'avons acté avec le renouvellement de matériel roulant, trois rames, la participation de l'Etat au renouvellement de l'infrastructure et le paiement par l'Etat durant cinq années, d'une grosse partie du coût de fonctionnement, puisque nous n'étions pas d'accord avec ce qui était affiché par l'Etat mais globalement, on est à plus de 80% des coûts de fonctionnement qui nous sont remboursés par l'Etat pendant 5 ans. On n'est pas sur un abandon pur et simple de l'Etat sur le Cévenol².

Pour la ligne Aubrac, une gestion commune entre la Région et l'Etat est prévue pour la période 2017-2018 avec partage du déficit d'exploitation. Celle-ci est prolongée d'un an en juillet 2018³. Comme le laisse présager l'absence d'investissement sur cette ligne, une partie de la ligne Aubrac pourrait faire rapidement l'objet d'une suspension de trafic⁴. Beaucoup de personnes que nous avons rencontrées semblent s'y résigner. Le décalage entre le traitement des deux lignes se lit notamment à travers la question des investissements dans l'infrastructure.

Il faut dire aussi que de ce côté-là de l'Aubrac les investissements pour refaire du voyageur sont extrêmement conséquents. A l'heure actuelle on a tenu quelques investissements pour faire le fret à Saint-Chély mais on se pose beaucoup de questions sur le devenir de cette ligne qui à l'heure actuelle est sous observation de l'Etat et de la Région [...] Sur le Cévenol il y a un plan Etat-Région, il y a des investissements, il y a une ligne de 43 millions d'euros pour le Cévenol. On a engagé des travaux d'urgence, prioritaires⁵

En même temps il fallait que l'Etat s'engage à remettre en état l'infrastructure [du Cévenol]. On ne pouvait pas refiler la liaison en disant faites votre affaire de l'état de la ligne donc on

¹ Rapport Duron, pp. 73-74 pour Clermont-Ferrand – Nîmes, pp. 71-72 pour Clermont-Ferrand – Béziers.

² Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

³ Zembri P., 2017, « Trains intercités, réseaux et territoires en France », n°10, pp. 5-21

⁴ Jean-Luc Gibelin l'a confirmé dans la lettre publiée sur son blog (voir Annexe 6)

⁵ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

a bien renforcé l'investissement. [...] L'Aubrac, il a eu un autre avenir et il a la chance d'avoir l'A75 qui le longe et son avenir est tout tracé¹

Sur le Cévenol, sur l'Aubrac, on ne va pas pouvoir combler tous les désengagements de l'Etat dans tous les domaines, à un moment ça va coïncider, ça coïncide déjà d'ailleurs²

Cette dernière citation sous-entend que la Région se voit contrainte de renoncer à une pérennisation de la ligne Aubrac. Cette forme de résignation quant à l'avenir de cette ligne se traduit aussi par une absence d'expérimentation. Le volume de desserte, les horaires ou la tarification sont longtemps restés à l'identique malgré les annonces de la Région³.

Sur l'Aubrac, c'est soumis à deux ans d'étude mais là on est presque à la moitié et il n'y a rien qui a bougé, ni en termes de tarifs, ni en termes d'heures de positionnement horaire. C'est un Béziers-Clermont mais il y a toujours le changement de train obligatoire à Neussargues, l'infrastructure qui vieillit et les temps de parcours qui s'allongent⁴

Si elle intervient, cette interruption posera la question des relations entre l'ex-Midi-Pyrénées et l'ex-Languedoc-Roussillon dans le nord de la Région puisque l'Aubrac permettait des relations avec Rodez depuis Sévérac-le-Château et avec Mende depuis Le Monestier⁵. Comme nous le verrons par la suite, la question de l'interrégionalité est un facteur non négligeable qui explique en partie l'absence d'investissement sur le long terme sur cette ligne⁶.

1.3.5 La bataille des trains de nuit

Si l'offre ferroviaire en train de nuit est devenue résiduelle en France, elle présente pourtant de nombreux avantages en termes de dessertes de territoires éloignés. La pratique du « saut de nuit » permet en effet une forme d'optimisation du temps de déplacement qui constitue une offre dont le rayon de pertinence permet d'être en concurrence avec l'aérien⁷.

Le rapport de la Commission Duron sur l'offre en train de nuit est accablant. Cette offre serait rendue moins pertinente par l'extension du réseau LGV et par le développement de l'offre aérienne qui permettent d'envisager de plus en plus d'allers-retours dans la journée. C'est ainsi

¹ Entretien avec le directeur du service transport de la Dreal Occitanie (ex-MP) (octobre 2018)

² Entretien avec Dominique Satgé, élue (NI) au Conseil Régional d'Occitanie (juillet 2018)

³ La tarification a été modifiée à l'hiver 2018

⁴ Entretien avec un responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

⁵ Une liaison par autocar expérimentale a été mise en place par la Région entre Mende et Rodez (voir encart 19)

⁶ Voir Chapitre VII.2

⁷ La pertinence de cette offre est présentée dans le rapport détaillé du collectif Oui aux trains de nuit, <https://drive.google.com/drive/folders/14LHoRia0CW3Iido47g3zh-kONtuNpp8l>. On peut aussi se référer aux dossiers réalisés par Transportrail sur la question, <http://transportrail.canalblog.com/pages/pour-une-relance-des-trains-de-nuit/37018374.html>

l'ouverture de la ligne SEA entre Tours et Bordeaux qui justifie, aux yeux de la SNCF et de l'Etat, l'arrêt de la desserte de Tarbes et Irun par ce service en juillet 2017. On trouve également dans le rapport (p. 17) l'espoir d'une alternative privée proposée par des autocars nocturnes. La Commission insiste enfin sur le manque de confort proposé dans ces trains, leur coût et leur trop faible fréquentation. Elle évoque un diagnostic « largement partagé en Europe ». Trois ans après on peut s'interroger sur la pertinence de ces arguments. Nous n'avons pas connaissance d'une offre par autocar de nuit sur les destinations évoquées. De plus, prétendre que le niveau de confort dans un train de nuit est insuffisant et espérer dans le même temps qu'une alternative par autocar puisse voir le jour est pour le moins contradictoire. Enfin, l'offre en train de nuit est promue dans plusieurs pays européens¹ (Autriche, Pays-Bas, Suède). L'offre proposée par les trains de nuit apparaît enfin bien différente de celle proposée par un aller-retour dans la journée. Le temps disponible à destination y est bien supérieur dans le cas du train de nuit.

A l'issue de ce diagnostic, la Commission Duron n'en préconise pas moins de ne conserver que deux trains de nuit quotidiens. L'un desservant Briançon depuis Paris et l'autre permettant d'atteindre Rodez, Toulouse et Latour-de-Carol depuis la capitale². Ce sont donc quatre dessertes qui doivent être supprimées. La Région perdrait ses liaisons Paris – Tarbes et Paris – Cerbère. La liaison Paris – Bagnères-de-Luchon n'est, elle, plus assurée depuis l'interruption de circulation sur cette ligne en 2014.

A la suite du rapport de cette Commission, l'Etat a lancé un appel à manifestation d'intérêt pour permettre à des opérateurs privés de reprendre les dessertes que l'Etat n'avait pas retenues. Celle-ci s'est traduite par un échec³.

Comme nous l'avons évoqué, les participants aux EGRIM, et notamment les usagers, se sont beaucoup mobilisés autour de la question des trains de nuit. Un collectif, « Oui au train de nuit », existe pour la défense de ces lignes. Il se mobilise sur ce sujet dans les différentes villes concernées en France et participe également à un réseau européen sur cette question : « Back on track ». A la suite des premières interruptions de circulation, de nombreuses mobilisations ont eu lieu dans les différentes gares concernées.

¹ La compagnie nationale autrichienne développe cette offre qui est bénéficiaire. Les Suisses se posent aussi la question d'une relance de cette offre : <https://www.rts.ch/play/tv/mise-au-point/video/le-retour-du-train-de-nuit-pour-limiter-le-rechauffement-climatique?id=10189773>. Plus récemment le gouvernement suédois annonce vouloir étudier une relance de cette offre dans le contexte des mobilisations environnementales suscitées par Greta Thunberg et de l'essor du sentiment de *flygskam* ou « honte de prendre l'avion » : <https://www.ville-rail-transports.com/lettre-confidentielle/gouvernement-developper-continent/>

² Cette liaison se fait par décrochage du convoi en gare de Brive pour la desserte de Rodez

³ Zembri. P., 2017, *Op. cit.*



Figure 49 : Manifestation du collectif Oui aux trains de nuit en gare de Tarbes le 14/04/17
Source : Collectif Oui au train de nuit¹

La Région Occitanie qui a annoncé lors des EGRIM défendre ces trains de nuit² est parvenue à un accord avec l'Etat et la SNCF concernant la liaison Paris – Cerbère avec un retour hebdomadaire du train. Une expérimentation de deux ans a été négociée avec une participation de la Région au déficit d'exploitation de la desserte à hauteur de 50%³. Carole Delga a parlé à cette occasion de « victoire collective », soulignant la mobilisation décisive du collectif « oui au train de nuit »⁴. Si la Région réclame aussi le retour du train de nuit sur Tarbes, elle n'est pas parvenue à ses fins sur cette desserte.

On a organisé un petit déjeuner d'accueil un samedi matin à 7h parce que le train de Paris il arrive à 7h. A notre grande surprise il y avait 250 personnes sur le quai de la gare parce qu'on s'est rendu compte que ça touchait énormément de gens. [...] On a compris qu'il y avait des négociations en cours et que la région était motivée. On a vraiment apprécié le soutien, la volonté de Carole Delga. On a su en avril, mais on savait que ça avançait, que ça serait pas

¹ *L'Intercité de nuit, une mobilité du futur*, rapport du collectif « Oui au train de nuit », version du 30 mars 2019, 83p

² Dans le document de restitution elle précise vouloir une « nouvelle gestion économe en coût mais utile au territoire » et affirme discuter avec l'Etat pour le maintien des liaisons vers Hendaye et Cerbère

³ 1,4 millions d'euros ? A vérifier

⁴ *L'Indépendant.fr*, « Le train de nuit Paris-Cerbères reprend du service », édition du 28 avril 2017

comme avant, quotidien. Il y a eu six mois d'interruption, ça été rétabli en juillet 2017 et on s'est engagé à faire une fête¹

Nous n'avons pas obtenu, mais nous continuons de dire que c'est une erreur de l'Etat, le train de nuit sur Tarbes. Il continue de faire défaut mais nous n'arrivons pas pour l'instant à peser²

Nos interlocuteurs soulignent également les conséquences pour les territoires touchés par la disparition des trains de nuit. Le maire de Bagnères-de-Luchon avance la disparition de deux-cents clients pour les établissements thermaux en lien direct avec la disparition du service de nuit. Le collectif de Perpignan affirme également que la présence d'une offre de nuit est un élément clé dans l'acquisition d'une résidence secondaire dans le département.

On s'en rend compte de plus en plus, on perd, au niveau thermal, de la clientèle parisienne qui utilisait le train de nuit. Qui était une clientèle plutôt âgée et qui bénéficiait du confort, relatif certes, mais du confort quand même, du train de nuit³

Ça a été un facteur décisif pour accepter un poste dans la région, quand on a regardé les moyens de transport et après quand ils ont parlé de suppression c'était un peu la panique. Ça c'est une réaction que beaucoup de gens ont eue, des gens qui ont acheté une maison secondaire et qui tout d'un coup on leur supprime le train de nuit, ça change tout.⁴

Une fois de plus, les actions du Conseil Régional s'apparentent plus à une forme de pis-aller face au désengagement de l'Etat qu'à une véritable stratégie globale dont ils n'ont pas les moyens. L'Etat semble toutefois s'engager sur le maintien et la modernisation des dessertes vers Latour-de-Carol et Briançon, ce qui a été symbolisé le 22 septembre 2018 par le voyage effectué par Elizabeth Borne, la ministre des transports, en train de nuit jusqu'à Briançon. Elle annonce à cette occasion l'engagement de l'Etat au-delà de la convention qui se termine en 2020 et trente millions d'euros d'investissement dans le matériel roulant et les services à bord⁵.

1.3.6 Un bilan sur l'offre Intercité

L'offre de transport en trains Intercité dans la Région Occitanie a donc connu d'importants bouleversements sur la période 2015-2019. Loin de se réduire à un simple

¹ Entretien avec un membre du collectif Oui au train de Nuit (mars 2018)

² Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

³ Entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (décembre 2017) ; L'intégralité de l'entretien a fait l'objet d'une publication dans la revue *Flux* :

⁴ Entretien avec un membre du collectif Oui au train de Nuit (mars 2018)

⁵ *LeParisien.fr*, « SNCF : les deux derniers trains de nuit en France seront maintenus et rénovés », édition du 22 septembre 2018

désengagement de l'Etat de ce segment d'offre, on retient surtout la grande diversité des évolutions que connaît chaque offre. Sur les cinq liaisons de jour, l'Etat a ainsi choisi le renforcement partiel de la transversale sud, le maintien de l'offre sur deux autres (bien que l'une soit considérée comme « structurante » et l'autre relevant de « l'aménagement du territoire ») et le transfert à la Région Occitanie des deux dernières liaisons au départ de Clermont-Ferrand. On retrouve cette diversité concernant les trains de nuit avec un maintien de certaines dessertes dans le domaine de l'Etat, le partage du financement du déficit avec la Région, la réduction de l'offre sur la ligne vers Cerbère et la suppression pure et simple des trains de nuit au départ de Tarbes, Lourdes ou Bagnères-de-Luchon. C'est bien un traitement au cas par cas qui a été mis en place par l'Etat. Une vue d'ensemble permet de constater un renforcement de l'offre pour les plus grandes villes alors que la plupart des villes petites et moyennes bénéficient au mieux d'un maintien de l'offre et au pire d'une suppression. L'Etat stratège poursuit donc une logique d'investissement motivée par des préoccupations commerciales et de moindre déficit.

La Région est ainsi contrainte à assumer un rôle nouveau sur certaines dessertes et à participer aux déficits d'exploitation sur plusieurs lignes. Elle subit donc une hausse de ses dépenses de fonctionnement dans le domaine du transport ferroviaire, hausse qui n'est pas compensée par de nouveaux financements. Si elle devient autorité organisatrice pour les deux trains Béziers – Neussargues et Nîmes – Clermont-Ferrand, elle reste dépendante des décisions de l'Etat et de la SNCF pour ce qui est des autres dessertes. Malgré son volontarisme elle apparaît ainsi incapable, d'une part d'assurer la pérennité des relations sur la ligne Aubrac qui, du fait de l'absence d'investissements au niveau de l'infrastructure, est vouée à une fermeture prochaine ; d'autre part de permettre le retour des trains de nuit dans l'ouest des Pyrénées. Pierre Zembri établit aussi cette absence d'Etat stratège dans la gestion des trains Intercités. Les Régions lui apparaissent également plus en mesure de défendre la desserte fine du territoire.

Face à cet acteur [la SNCF] très orienté et peu soucieux de développer l'usage du train classique, l'État n'a pas joué le rôle d'autorité organisatrice qui lui incombait. Ce constat d'échec a conduit à transférer l'essentiel de ses responsabilités à des Régions fort opportunément étendues, quitte à leur payer le matériel roulant neuf, voire un complément de subventions de fonctionnement. Ce transfert n'est pas forcément une mauvaise chose compte tenu de l'expérience de l'échelon régional en matière d'organisation des transports collectifs et d'une vision des dessertes moins focalisée sur le rapport à Paris et sur la vitesse au détriment de la finesse de desserte.¹

Comme le sous-entend l'auteur, le contexte de fusion régionale a constitué une opportunité pour le transfert de ces lignes. Cet argument était déjà repris par la Commission

¹ Zembri P., 2017, *op. cit.*

Duron qui évoque une « fenêtre d'opportunité inédite » pour relancer le débat sur cette offre¹. La carte du nombre de trains Intercités circulant par segment du réseau en Occitanie souligne d'ailleurs le rôle que peuvent jouer ces trains dans l'aménagement et de cohérence territoriale en Occitanie (Figure 50). Le contraste y est important avec l'offre en trains TAGV puisque le renforcement de l'offre sur la Transversale Sud fait bien du segment Toulouse – Montpellier le mieux desservi de la Région.

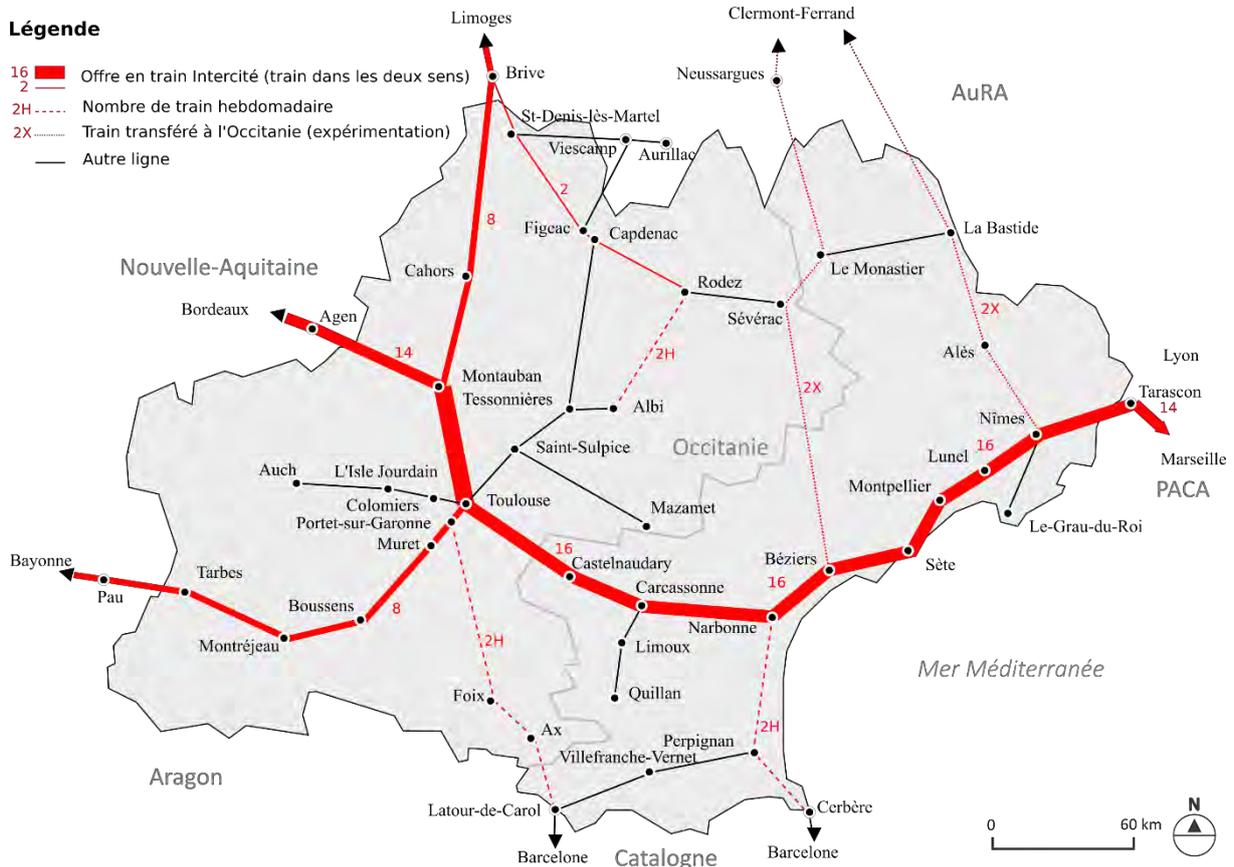


Figure 50 : Offre en trains Intercités (JOB au SA 2018)
Mise en forme : auteur

La gestion de la question des trains Intercités nous semble parfaitement illustrer les paradoxes de la décentralisation française. L'Etat déléguant toujours plus de responsabilités aux collectivités régionales sans leur donner les moyens financiers de les assurer convenablement, c'est une forme de « gouvernement à distance »² qui se perpétue. Ce faisant, il reste présent sur les segments les plus stratégiques et les moins déficitaires comme c'est le cas avec la

¹ « La fusion de plusieurs régions amène en effet à s'interroger sur la gouvernance de certaines lignes TET conventionnées aujourd'hui par l'Etat, alors qu'elles ne traverseront demain qu'une ou deux régions », Duron P., Commission TET d'Avenir, *op. cit.*, p. 29

² Epstein R., 2005, *op. cit.*

Transversale Sud¹. Bien que des formes de coordinations soient mises en place pour tenir compte de l'avis des Régions, l'Etat maintient ainsi son pouvoir de décision intact. L'absence d'accord tarifaire entre la Région et l'Etat est à ce titre révélateur de la difficulté globale de ces relations au-delà de la diversité des situations relevées sur chaque ligne. Ces rapports asymétriques entre un Etat décideur et une Région contributrice se retrouvent dans les projets de lignes nouvelles GPSO et LNMP. Néanmoins la poursuite de ces objectifs par la Région Occitanie apparaît aussi comme un risque pour le maintien des offres Intercités de jour comme de nuit.

2. LES LIGNES NOUVELLES : UNE PRIORITÉ RÉGIONALE SOUMISE AUX ARBITRAGES NATIONAUX

La France de la grande vitesse ressemble à un duel de western. Il y a un méchant au centre de la place, c'est Paris, et une coalition de bons, les villes de provinces [...] Le duel Paris-province est fait, depuis le début, pour s'éterniser – un western étiré en western-spaghetti. La grande vitesse, étonnement, a ralenti en France. Les protagonistes s'observent, immobiles, les villes moyennes craignent de disparaître dans les métropoles, les métropoles redoutent Paris, par où tout passe, où tout se passe ; Paris, depuis qu'on met moins de temps à traverser le pays entier que l'Île-de-France, redoute les régions, pour leur qualité de vie inégalable.
– A. Bellanger²

Dans une interview accordée à la Dépêche du Midi le 16 décembre 2015, Marc Censi, ancien président de la région Midi-Pyrénées (1987-1998), déclarait que le TGV constituait un sujet qui « nécessairement, [va] susciter des polémiques à l'intérieur du groupe »³. Au-delà de ces difficultés internes à la majorité régionale c'est le caractère bicéphale des demandes de grande vitesse qui est également problématique avec un Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) qui doit permettre la desserte de Toulouse depuis Bordeaux et qui est historiquement soutenu par Midi-Pyrénées, et un projet de Nouvelle Ligne Montpellier-Perpignan (LNMP) devant permettre le bouclage d'un réseau européen par la plaine languedocienne. Dans un contexte de

¹ 70% de taux de couverture des dépenses (Cours des Comptes 2019)

² Bellanger A., 2019, *La France*, Gallimard, 235p

³ *LaDépêcheduMidi.fr*, « Marc Censi : le redécoupage des régions est une erreur », édition 16 décembre 2015, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2015/12/16/2239107-marc-censi-le-redecoupage-des-regions-est-une-erreur.html>

fusion largement contestée par les acteurs politiques du Languedoc-Roussillon, les deux projets sont parfois présentés comme concurrents¹ :

Le Conseil Régional, malgré ses déclarations, appuie sans doute plus le tronçon Bordeaux-Toulouse que Montpellier-Toulouse.²

Pourquoi la ligne nouvelle Montpellier - Perpignan passe en second plan par rapport à la ligne GPSO alors que ce projet est prioritaire au niveau européen ?³

La Région elle a deux projets, elle en a un qui est déclaré depuis longtemps projet prioritaire au niveau européen dans le réseau RTE-T qui est la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan avec une très forte pression de l'Espagne qui en même temps est une ligne mixte, il n'y en a pas ailleurs de ligne mixte, qui fait passer à la fois le fret, la grande vitesse et les trains régionaux. C'est un projet qui a tout juste, c'est à la fois un train du quotidien, un train à grande vitesse, le train de fret et c'est le train européen. Vous voyez ce projet-là avec le maximum de financements européens, ça peut monter à 40% et c'est un des grands projets les moins chers de France. Voilà, vous avez ce projet-là, un milliard huit. Et puis vous avez un autre projet, qui n'est pas européen, qui ne dessert quasiment personne entre Bordeaux et Toulouse, qui est très cher, qui n'arrive pas à intégrer ni le fret ni les trains du quotidien. Et la région qu'est-ce qu'elle pousse ? Elle pousse Bordeaux-Toulouse ! Là vous avez typiquement un positionnement toulousain au lieu d'avoir un positionnement régional.⁴

Alors que la Région maîtrise peu de paramètres quant à la possibilité de faire venir la grande vitesse, elle n'en consacre pas moins beaucoup d'énergie dans des campagnes de communication et de lobbying. Elle hérite cependant de deux projets dont l'état d'avancement est très inégal. Cet écart prête le flanc à des critiques quant à la priorisation d'une liaison par l'ouest et nécessite donc un rappel historique d'autant plus nécessaire que l'histoire de ces projets n'a, à notre connaissance, pas fait l'objet de travaux scientifiques.

2.1. Des projets de LGV à l'histoire chaotique

En France, les projets de lignes à grande vitesse sont soumis à une procédure longue et complexe avant d'aboutir à la réalisation de travaux. Les phases d'études alternent avec les phases de concertation dans le cadre de procédures qui tendent à s'étaler sur plusieurs décennies (Figure 51).

¹ Le tweet de Philippe Saurel, maire de Montpellier, en date du 16 février 2018 est également parlant : « Quand je pense que @CaroleDelga a vu @EPhilippePM avec @Al Rousset pr Bordeaux-Toulouse sans même défendre la #LGV Montpellier-Béziers-Barcelone ... heureusement qu'on fait le taff ! »

² Roques G., 2019, *L'illusion régionale. La réforme territoriale en question*, Cairn, 233p

³ Intervention d'un élu local lors de la réunion des Egrim de Perpignan

⁴ Entretien avec un directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)

Figure 1. Processus d'études et de concertation des projets de LGV



Figure 51 : Les processus d'études et de concertation des projets de LGV

Source : Zembri-Mary, 2018¹

Les études préliminaires doivent fournir les premiers éléments concrets permettant la tenue du débat public. A ce stade, un ou plusieurs faisceaux d'environ 1000 mètres de large sont retenus. Le débat public organisé depuis sa création en 1995 par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) présente alors divers scénarios durant des réunions ouvertes à un public très large. Les conclusions du débat public doivent permettre de mieux définir les caractéristiques du projet. De nouvelles études, plus précises, peuvent alors être réalisées et sont présentées à l'enquête publique. Le faisceau retenu est alors réduit à 500 mètres de large. L'enquête publique menée par la suite doit conduire à une déclaration d'utilité publique (DUP) préfectorale, laquelle est indispensable pour mener les premiers travaux.

Comme nous allons le voir à travers les projets de GPSO et LNMP, les temporalités entre chaque étape sont très variables selon les projets, des phases d'accélération et de ralentissement étant régulièrement observées.

Pour mener à bien cette enquête un corpus varié a été réuni. Il mobilise ainsi les nombreux documents mis en ligne à l'occasion des débats publics et de l'enquête publique, des entretiens, la presse et les documents présents sur les sites de l'association de lobbying Eurosud mais aussi ceux présents sur des sites d'opposants comme Non aux gares LGV, les Grandes Vanités, la Cade ou Sepanso.

¹ Zembri-Mary G., 2018, « La LGV Nîmes Barcelone : les avatars d'un projet de ligne transfrontalière », *Géokonfluences*, en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/rte-t/lgv-nimes-barcelone>

2.1.1 Les années 1990 : précocité et coup d'arrêt pour la ligne languedocienne

En France, la première ligne à grande vitesse est étudiée dès 1964, officialisée en 1974 et ouverte à l'exploitation en 1981 avec la section Lyon-Montchanin¹. Le projet de LGV traversant le Languedoc-Roussillon est lui déjà à l'étude dès la fin des années 1980². On le retrouve d'ailleurs dans le schéma directeur pour la grande vitesse validé en mai 1991 par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement des territoires (CIADT).

On y retrouve également une ligne faisant le lien entre Bordeaux et Toulouse. Toutefois, l'inscription de cette ligne n'allait pas de soi. Lors de la présentation aux Régions du projet de schéma en 1990, la ligne Bordeaux-Toulouse, qui n'avait pas fait l'objet d'études préalables, n'apparaît tout simplement pas³. C'est à cette occasion que la Région Midi-Pyrénées présidée par Marc Censi prend conscience de la nécessité d'une mobilisation régionale afin de ne pas rester à l'écart du réseau de ligne à grande vitesse en train de se dessiner.

« C'est Marc Censi qui nous⁴ a créés. Avec son directeur général, ils en ont pris conscience car sur le schéma de 1991 il n'y avait même pas de ligne Grand Sud, Bordeaux-Toulouse-Marseille, c'était toujours l'étoile de Legrand. Ils ont pas apprécié la limonade, ils ont pris un consultant à l'époque qui était un ancien cheminot, pour faire du lobbying et obtenir la transversale Grand Sud. Cela n'a pas été tout à fait obtenu, on a jamais eu dans les schémas l'intégralité de Toulouse-Narbonne. »⁵

Le projet de ligne entre Bordeaux et Toulouse est donc inscrit après celui entre Montpellier et Barcelone. A la suite de cette prise de conscience, l'association Eurosud Transport est créée afin d'appuyer les projets d'infrastructures dans un Sud-Ouest de l'Europe élargi « au sud de la Loire et à la péninsule ibérique ». Au total, le schéma directeur pour la grande vitesse compte 16 lignes mais ne prévoit pas de calendrier ni de financements, ce qui fait dire à Pierre Zembri qu'il s'agit avant tout d'un « projet politique »⁶. George Ribeill⁷ parle lui de « tremplin à l'irrésistible TGV-mania ».

¹ Wolff J.-P., 2018, « Un modèle de développement des transports entre l'Espagne et la France : entre rattrapage, mimétisme, dépassement et divergence », *archives ouvertes hal*, en ligne, <https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-01814163/document>

² Dossier du maître d'ouvrage lors du débat public

³ *LesEchos.fr*, « Maignon retouche le schéma directeur des TGV », édition du 15 mai 1991

⁴ L'association Eurosud Transport

⁵ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

⁶ Zembri P., 1997, « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 183-194

⁷ Ribeill G., 2011, « D'un siècle à l'autre, railway-ania, TGV-mania ... La répétition d'un modèle ferroviaire français ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, territoires et sociétés*, Actes de colloque, Editions Picard, 2011, p. 115-133

Ce schéma fait apparaître Bordeaux-Toulouse avec une ligne qui évite Montauban et, pour le Sud-Est une liaison Castelnaudary/Perpignan – Avignon. La section Toulouse Castelnaudary doit faire l'objet d'un simple aménagement pour les trains à grande vitesse.

Le tronçon languedocien garde son avance puisque dès 1993 et 1995 des études d'avant-projet sommaire pour un tronçon Avignon – Perpignan sont réalisées et approuvées le 9 mai 1995 : un tracé est retenu.

Avec la publication du rapport Rouvillois en 1996, les deux projets sont toutefois ajournés, le taux de rentabilité interne (TRI) de la ligne du Languedoc étant jugée trop faible (5,6%)¹. Pourtant, au sommet franco-espagnol de Marseille en 1996 un objectif de liaison Nîmes-Barcelone est fixé pour l'année 2004.

La CIAT de 1998 entraîne un nouveau revirement de situation pour le tronçon languedocien. Elle priorise les projets du TGV Est et de la ligne Rhin-Rhône. Le tracé issu des études de 1995 est malgré tout qualifié de projet d'intérêt général (PIG) en 2000, ce qui permet de préserver le couloir de passage alors que les travaux de LGV Méditerranée entre Valence et Nîmes sont en train de se terminer. Cette dernière est inaugurée en janvier 2001. C'est toutefois un phasage de la ligne Nîmes-Barcelone qui est décidé, les projets du contournement Nîmes-Montpellier (CNM) et la section Figueras-Perpignan sont alors priorisés par rapport au segment central entre Montpellier et Perpignan.

Du côté de GPSO, un débat public a été organisé pour la réalisation de la « LGV Aquitaine » entre Tours et Bordeaux en 1994-1995. Des études pour la ligne Bordeaux-Toulouse-Narbonne (BTN) sont inscrites au CPER 2000-2006 des Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, trois millions d'euros sont provisionnés pour la réalisation des études d'avant-projet sommaire. L'étude rendue par RFF en 2003 conclut que le contournement de Toulouse entraîne un surcoût très important avec un projet à 6 milliards d'euros contre 3,1 milliards en l'arrêtant à Toulouse. Le tronçon Bordeaux-Toulouse est alors priorisé en accord avec l'ensemble des partenaires².

Au début des années 2000, malgré les nombreuses tergiversations de l'Etat concernant la réalisation de la partie languedocienne de la LGV Méditerranée, celle-ci est bien plus avancée que le projet GPSO, encore bloqué à Tours et dont l'enquête publique n'a pas démarré.

¹ Rapport Rouvillois

² Contribution de Midi-Pyrénées au débat public, Novembre 2005, 6p

2.1.2 Les années 2000 : des dynamiques contraires pour GPSO et LNMP

Rétrogradation de LNMP au profit de GPSO

C'est à l'occasion du CIADT de 2003 que le projet Bordeaux-Toulouse passe « officiellement » devant celui de Montpellier-Perpignan. La limitation à Toulouse de la ligne est confirmée, celle-ci est intégrée dans un projet plus vaste incluant une branche vers l'Espagne desservant les Landes et le Pays Basque, c'est le Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO). Parmi les huit projets retenus par le CIADT ne figure plus Montpellier-Perpignan¹.

Comment expliquer cette relégation du projet languedocien ? Plusieurs éléments entrent en compte pour expliquer cet arbitrage. Dans la *Géopolitique des Régions*, David Giband affirme que « les difficultés de réalisation de la ligne LGV Méditerranée stigmatisent une incapacité chronique à imposer des choix majeurs pour la Région ». L'intérêt général serait miné par les oppositions entre les Départements et la métropole montpelliéraine². Ce constat est repris par l'ancien directeur général de la CCI de Narbonne qui suivait de près le projet :

Sur la LGV tout le monde est d'accord mais une fois que c'est devenu tangible on a tout le monde qui préfère que ça passe chez le voisin. C'est le problème des nuisances. A partir du moment où les gens reçoivent les cartes, ils disent ça passe chez moi mais, comme j'ai pas de sortie les gens vont pas s'arrêter donc j'en ai pas les bénéfices directs. [...] il y a une vraie crise l'intérêt général.³

Sylvain Barone rapporte également qu'en matière de LGV, « les élus avaient des difficultés à parler d'une seule voix avant 2004 »⁴. Il montre également que Jacques Blanc s'est longtemps opposé au financement du projet par la Région malgré l'insistance du ministre des transports Jean-Claude Gayssot. Ce n'est qu'après le remplacement de ce dernier, au printemps 2002, qu'il consentira à apporter des financements. Selon *Les Echos*⁵ ces difficultés de financement ont bien retardé le projet. A quelques mois du comité interministériel qui déclasse le projet, l'absence de coalition et les attermolements de la Région ont sans doute pesé dans la décision du CIADT.

La directrice d'Eurosud Team avance quant à elle un autre élément : le retard pris du côté espagnol aurait fait ralentir l'Etat français :

¹ L'autre innovation majeure issue du CIADT concerne le financement avec la possibilité de recourir à des partenariats-publics-privés.

² Giband D., 2005, *op.cit.*

³ Entretien avec directeur général de la CCI de Lozère (ex DG de la CCI de Narbonne (mai 2019)

⁴ Barone S., 2008, p. 505, *op.cit.*

⁵ *Les Echos*, « Le TGV Languedoc-Roussillon retardé par des problèmes de cofinancement », publié le 19 mars 2002 (cité par *ibid.*).

« Il y a une dimension qu'on a oubliée c'est la partie espagnole. Les Espagnols ont complètement fait défaut à l'accord gouvernemental qui avait été signé en 1995 pour la connexion franco-espagnole. La France a arrêté d'investir parce que l'Espagne n'allait pas être au rendez-vous et l'Espagne n'a pas été au rendez-vous jusqu'en 2013 pour une histoire de bagarre entre Madrid et Barcelone, Madrid a tout fait pour faire tout le reste de son réseau avant de connecter Barcelone à la frontière »¹.



Figure 52 : La réalisation des réseaux à grande vitesse en France et en Espagne
 Source : Wolff J.P., 2018²

Il est vrai que la section entre Perpignan et Figueras est livrée en 2010 soit trois ans avant le tronçon Barcelone-Figueras. Cette difficile réalisation d'un tronçon du corridor

¹ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

² *Ibid.*

méditerranéen en Espagne n'a rien d'étonnant tant les logiques de connexion radiales sur Madrid ont contrarié sa réalisation¹. Pourtant, depuis 2010, c'est bien la partie française qui fait défaut. Elle devrait continuer à le faire pendant de nombreuses années.

Les études préalables en vue du débat public démarrent finalement le 17 mars 2006 pour la partie Montpellier-Perpignan, il faut néanmoins attendre le mois de mars 2009 pour que le débat public soit ouvert sur ce tronçon.

Du côté de la ligne Bordeaux-Toulouse, le débat public se déroule dès l'été 2005, on peut ainsi considérer que le projet a désormais « quatre ans d'avance » sur son équivalent languedocien. Si le projet Toulouse-Narbonne n'est pas inclus dans le débat public, plusieurs cahiers d'acteurs comme ceux de Midi-Pyrénées et d'Eurosud Transports le mentionnent comme complément indispensable. La participation de ces institutions au débat public montre par ailleurs qu'une solidarité existe bel et bien en Midi-Pyrénées vis-à-vis du projet languedocien². Un document spécifique est d'ailleurs produit par la CNDP intitulé « la liaison ferroviaire Toulouse-Narbonne dans le contexte de la LGV Bordeaux-Toulouse et la préparation du débat public », et conclut à la « nécessité d'une liaison performante entre Narbonne et Toulouse ».

Les débats publics : des conflictualités inversées

Le débat public constitue un premier temps fort dans un projet de LGV. Il doit permettre de choisir des éléments clés du projet (caractéristique de la ligne, faisceau retenu, types de gares envisagées) en le confrontant aux acteurs locaux et à la population. Il constitue toutefois une simple « aide à la décision et non un partage du pouvoir de décision », comme le rappelle Philippe Subra³. Le débat public est ainsi devenu nécessaire face à la montée des conflictualités autour des grands projets d'infrastructures. L'auteur montre qu'il n'est pas toujours à même d'apaiser les débats car il participe à renforcer les associations tout en affaiblissant le maître d'ouvrage⁴. L'étude des débats publics nous permet donc de mieux connaître les projets en eux-mêmes mais aussi de mieux comprendre les rapports de force qui s'y jouent. La comparaison de GPSO et LNMP tend ainsi à valider l'affirmation de Francis Beaucire selon laquelle «

¹ Libourel E., 2015, *op. cit.* ; Masson S., Djigo A., 2015, « Grande infrastructure de transport, coopération transfrontalière et conflits : le cas de la LGV Perpignan-Barcelone », *Sud Ouest-Européen*, n°40, pp. 27-41 ; Wolff J.-P., 2018, *op. cit.*

² L'association Eurosud Transport a d'ailleurs vocation à défendre ce projet au même titre que la ligne Bordeaux-Toulouse.

³ Subra P., 2003, « A quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, n°110, pp. 147-170

⁴ *Ibid.*

chaque débat public présente une configuration particulière en fonction de ce que l'on pourrait appeler l'équation locale des projets »¹.

Lors du débat public de 2005 mené pour la section Bordeaux-Toulouse², quatre scénarios sont présentés pour la desserte des gares. Alors que dans le schéma de 1992, Montauban devait être évitée par un tracé passant bien plus au sud, la desserte de l'agglomération est prévue par tous les scénarios. Ces derniers retiennent aussi systématiquement les dessertes de Bordeaux et de Toulouse par des gares centrales. C'est sur la localisation des gares de Montauban et d'Agen que quatre scénarios sont proposés. Le scénario D comprend deux gares nouvelles alors que le A prévoit de desservir les gares centrales³. Les deux autres scénarios prévoient une seule gare nouvelle, à Agen pour le C, à Montauban pour le B. Les coûts entre les différents scénarios restent relativement proches, de 2 823 millions d'euros pour le scénario C à 2 935 millions pour le scénario B.

Le compte-rendu de la CNDP fait le constat d'un « désaccord » sur l'opportunité même de cette LGV et note la présence d'une opposition importante au projet selon un clivage avant tout géographique. Les opposants se cantonnent alors au sud de la Gironde où la mobilisation a été « forte et croissante ». D'autres acteurs aquitains se désolidarisent au nom de la priorité à donner à la section Bordeaux-Espagne. Des oppositions existent également au sein des filières sylvicoles et viticoles. Dans le Lot-et-Garonne, le Tarn-et-Garonne et la Haute-Garonne, une « quasi-unanimité » existe. Concernant les scénarios, les avis sont dits partagés sur la gare d'Agen alors que le désir d'une gare nouvelle est manifeste à Montauban⁴. La commission note également que le prolongement entre Toulouse-Narbonne a été régulièrement rappelé par les acteurs de Midi-Pyrénées.

Pour LNMP, trois scénarios sont également mis au débat public en 2009. Contrairement à Bordeaux-Toulouse, la question des gares nouvelles n'est pas au cœur des enjeux des scénarios mais fait l'objet de vives oppositions entre acteurs. Selon le compte-rendu du débat, il n'y a d'ailleurs pas de lien entre le scénario retenu et le choix des gares. En revanche, une gare nouvelle à Montpellier est jugée techniquement nécessaire du fait de la saturation des voies. Avant même l'organisation du débat, l'agglomération délibère et choisit, le 23 mars, le

¹ Beaucire F., 2009, « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'information géographique*, n°73, pp. 60-67

² Le débat public pour la section Bordeaux-Toulouse a été lancé un avant celle pour Bordeaux-Espagne. Ce décalage a entraîné une forme de concurrence entre les deux sections qui a divisé les acteurs locaux au moment du débat public

³ Une desserte en crochet est prévue pour Agen et en antenne pour Montauban

⁴ CNDP, « Le compte-rendu du débat public. Projet de ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse », 18 janvier 2006, 138p

site de la Mogère. Ce site est alors préféré à celui de Saint-Jean-de-Védas qui permettait pourtant des liaisons TER avec la gare centrale. La desserte de la gare de La Mogère doit alors se faire par tramway. A Nîmes, trois secteurs possibles de gares nouvelles sont envisagés, quatre pour la zone de Béziers-Narbonne avec la possibilité de faire une gare pour chaque agglomération, ou d’avoir une gare commune à Nissan comme cela était prévu dans le projet de 1995. Enfin, deux projets de gares existent également pour l’agglomération de Perpignan. Pour la partie entre Béziers et Montpellier, deux tracés sont proposés (Figure 53).

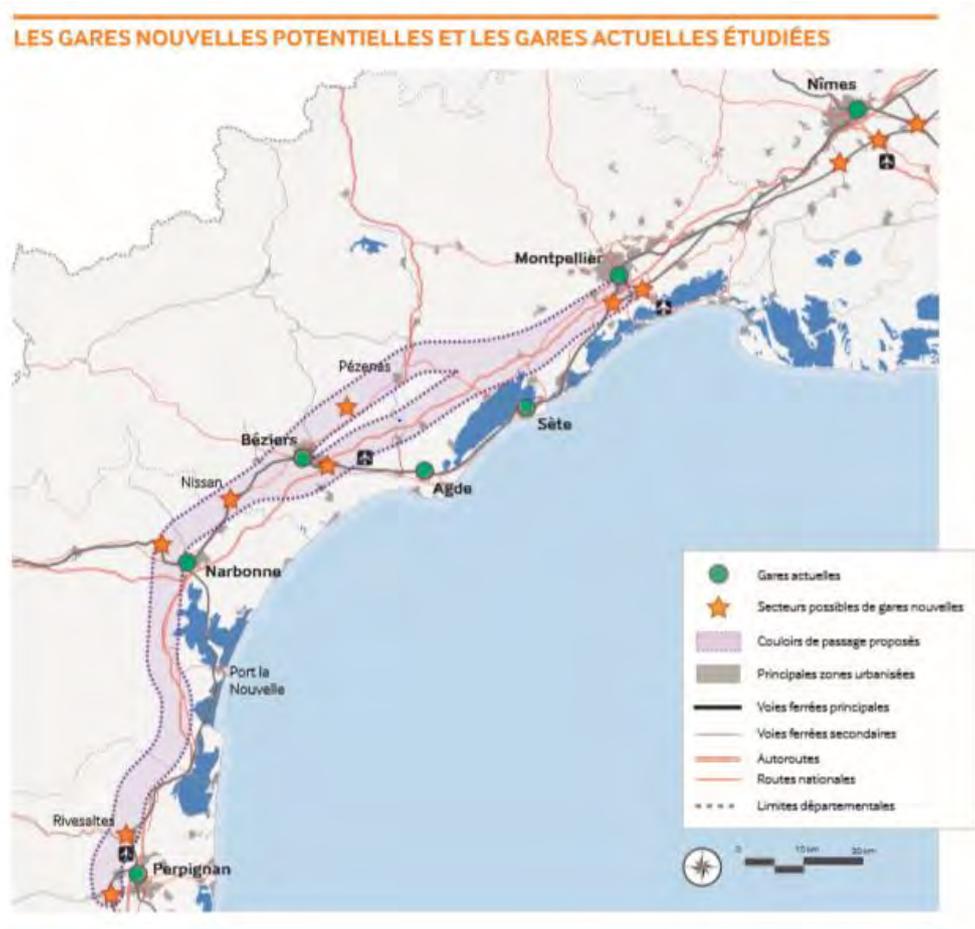


Figure -53 : Tracés et gares nouvelles proposés lors du débat public
Source : CNDP¹

La distinction des différents scénarios se fait donc à travers la fonction même de la ligne avec deux projets qui prévoient la possibilité de faire circuler des trains de fret, l’un avec des trains voyageurs dont la vitesse est limitée à 220km/h (scénario B) et l’autre avec des trains voyageurs pouvant atteindre les 300km/h (scénario C). Un projet prévoit une ligne nouvelle

¹ Ibid.

uniquement dédiée aux voyageurs autorisant des vitesses supérieures à 320km/h (scénario A). Il est l'héritier du projet avorté de 1995. Du fait des contraintes de tracé, de dévers, d'entraxe et de pente liées à chaque scénario (Figure 54), le différentiel de coût entre les trois varie beaucoup, allant de 3,7 milliards pour le scénario A, à 3,9 milliards pour le scénario B et à 5,2 milliards pour le scénario C qui nécessite plus d'ouvrages d'art et des voies d'évitement afin que les trains voyageurs puissent dépasser les trains fret, plus lents.

Un projet voyageurs plus fret il faut aller assez droit et un TGV ça peut monter des rampes 35/1000, un train fret ça va plus lentement, ça peut prendre des virages mais par contre des rampes de 12,5/1000. Quand on veut de la GV et du fret on a plutôt un tracé rectiligne et on a du mal après à éviter certains massifs ou collines, et le fret n'aime pas et on se retrouve à faire des ouvrages d'art et ça coûte cher. Là on arrivait à bien l'inscrire et c'était la section la plus chargée, Montpellier – Béziers. Après Béziers et Rivesaltes on faisait que voyageurs. Alors Béziers-Narbonne ça reste une section assez chargée sauf qu'après on avait des difficultés pour faire sortir le fret entre Béziers et Narbonne¹

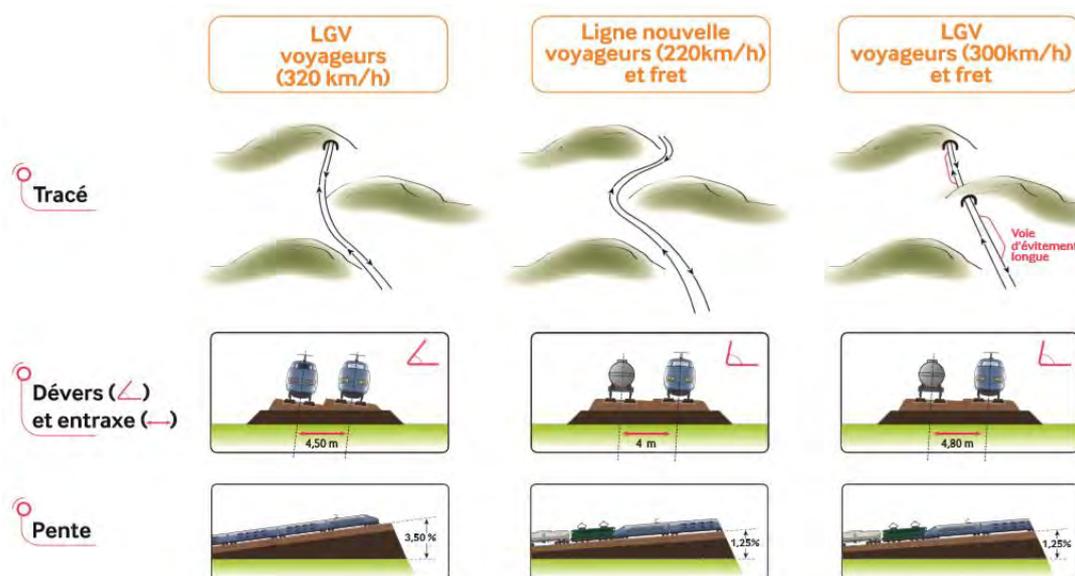


Figure 54 : La mixité de la ligne, des contraintes techniques qui rendent palpable la rugosité du territoire

Source : dossier du maître d'ouvrage lors de l'enquête publique

Ces scénarios, bien plus discriminants que ceux retenus pour Bordeaux-Toulouse, vont entraîner des prises de position divergentes fortes parmi les acteurs concernés. L'une des principales associations de soutien au projet, TGV-Sud Environnement, va ainsi connaître la défection de son président, Jean-Louis Artis, qui va créer TGV-Sud-Développement qui soutient le scénario A de LGV voyageurs alors que TGV Sud-Transport privilégie la mixité.

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-LR) (avril 2018)

Le compte-rendu du débat public montre que « la mixité a plus convaincu que la spécialisation ». La plupart des élus et le milieu professionnel ont ainsi opté pour le scénario C qui permet les meilleures performances sur la ligne alors que les militants écologistes, les syndicats et une partie importante du public privilégient des vitesses limitées à 220km/h (scénario B). Le scénario A reçoit, outre l'association déjà mentionnée, le soutien de la SNCF elle-même qui envisage la ligne voyageurs comme une « première étape » et la création à terme « d'une autre ligne pour le transport de fret »¹. La nécessité d'un prolongement par une ligne nouvelle Toulouse-Narbonne est également très présente dans les cahiers d'acteurs puisqu'on la retrouve dans celui de la CCI de Catalogne, du CESER de Languedoc-Roussillon, et, moins surprenant, de la mairie de Toulouse, du conseil régional de Midi-Pyrénées et de l'association Eurosud.

Cette conflictualité sur la mixité ou non de la ligne tranche avec la très faible opposition au projet. Le compte-rendu du débat public parle d'une « quasi-unanimité » et d'un « projet qui suscite plus d'impatience que d'opposition ». Le tracé sud est également retenu sans que cela ait suscité de débats importants. Au niveau des gares, le compte-rendu précise que « les choix restent ouverts » pour Nîmes, Béziers et Narbonne et qu'aucune gare nouvelle n'est envisagée pour Perpignan.

GPSO, projet qui apparaît bien plus polémique, est donc en avance sur celui de LNMP, qui fait lui l'unanimité. Toutefois, si les acteurs de Midi-Pyrénées font cause commune pour obtenir le projet dans les meilleurs délais, les acteurs du Languedoc-Roussillon peinent à former une coalition aussi solide du fait de leurs dissensions quant aux options retenues, qu'il s'agisse de la mixité de la ligne ou des gares.

Ils n'ont pas d'opposants, nous ça va pas être de la tarte. [...] En fait c'est l'inverse. Après ça se comprend parce que le LR c'est une terre traversée par de grands flux et les gens voient dans les infrastructures nouvelles des améliorations de leur quotidien. Quand vous voyez comment ils absorbent les augmentations de capacité routière, personne râle quoi. Je pense que psychologiquement, sociologiquement ils le voient comme une amélioration de leur quotidien alors que de l'autre côté c'est « le bonheur est dans le pré »².

Il faut savoir que les gares nouvelles ont torpillé le projet. On serait resté sur un projet plus cohérent, avec mixité, les gares centrales, éventuellement une gare nouvelle entre Béziers et Narbonne, les travaux seraient déjà en cours entre Montpellier et Béziers. Les élus ont tellement bataillé pour leurs gares, pour arriver à des aberrations comme celles de Montpellier. C'est ça qui est extraordinaire, globalement le monde associatif est beaucoup plus dans le coup, beaucoup plus ouvert, le monde associatif dans son ensemble a toujours

¹ Cahier d'acteur SNCF (débat public LNMP)

² Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

dit qu'on était pas du tout opposés au projet mais qu'on voulait un projet qui serve le territoire, qui le massacre le moins possible. C'est quand même du pain bénit¹.

Un rôle croissant de l'Europe ?

Antoine Beyer a montré dans son HDR² les difficultés pour la politique européenne de transport de dépasser les simples injonctions à la réalisation d'un réseau transeuropéen pour passer à sa réalisation. Le traité de Maastricht (1992) constitue l'origine du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Il aboutit en 1996 au projet de *TEN-T Guidelines* qui retient 11 projets prioritaires. La priorité étant donnée aux « chaînons manquants » et goulets d'étranglements, les passages pyrénéens orientaux et occidentaux y sont priorisés, indispensables pour arrimer la péninsule ibérique à l'ensemble communautaire. Le tronçon Bordeaux-Toulouse-Narbonne n'y apparaît pas toujours. Des 11 projets de 1996 on aboutit à 30 projets redéfinis en 2004 suite à la vague d'intégration de dix nouveaux états. On y retrouve une ligne Tours-Espagne ainsi qu'une ligne Nîmes-Barcelone, mais pas de barreau BTL. En 2012, un nouveau schéma fait apparaître 10 corridors où l'on retrouve BTL mais avec une priorité moindre. Un an plus tard, le *Core Network* se limite à 9 corridors multimodaux où le BTL n'apparaît plus (Figure 55). Ce réseau resserré à 9 corridors donne une plus grande importance aux ports et aéroports considérés comme des nœuds du réseau. L'Occitanie fait alors véritablement figure de lieu de transit puisque qu'elle ne comprend aucun nœud et est simplement traversée par le corridor méditerranéen. L'itinéraire Bordeaux-Espagne est intégré au corridor n°4 tandis que LNMP appartient au corridor n°6, dit corridor méditerranéen, dont la partie espagnole a fait l'objet d'une étude approfondie par Eloïse Libourel³. Elle y souligne également le rôle de Ferrmed, « groupe de pression spécialisé dans la promotion du corridor méditerranéen »⁴.

Les réseaux définis par l'Europe peinent toutefois à se concrétiser face au peu de moyens dont ils sont dotés et du fait d'arbitrages nationaux qui privilégient souvent d'autres axes.

¹ Entretien avec le président de l'association TGV Sud Environnement (mars 2019)

² Beyer A., 2016, *La construction d'un espace européen des transports. Du principe de souveraineté nationale aux modalités de son dépassement*, Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie, Université Paris IV Sorbonne, 322p

³ Libourel E., 2015, *op. cit.*

⁴ *Ibid.*, p. 18

Antoine Beyer¹ note toutefois une montée en puissance du financement des RTE-T avec, en 2016, un triplement du budget européen².

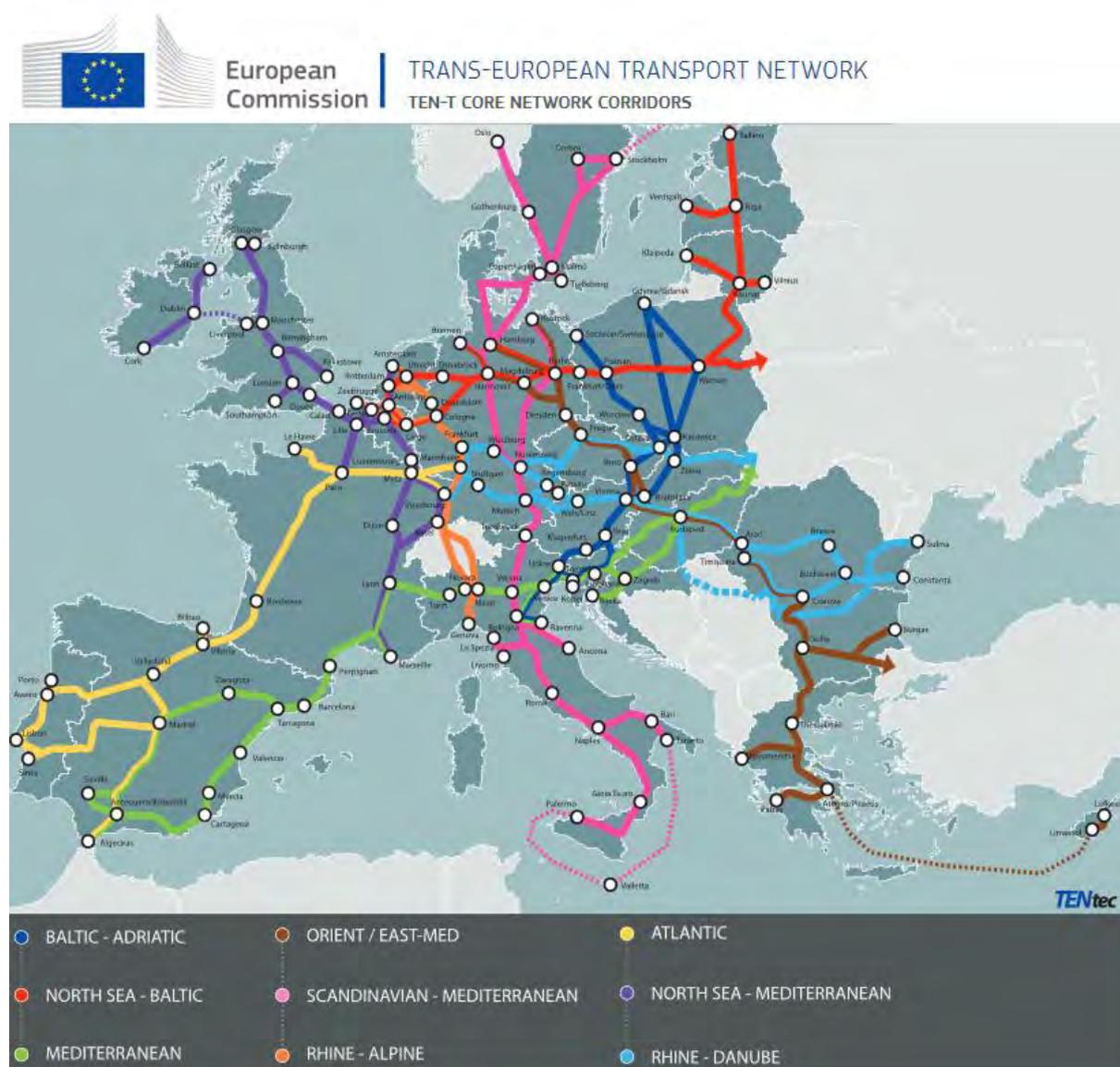


Figure 55 : Les corridors de la *Core Network* définis en 2013
Source : Commission Européenne

Aussi, l'inscription du tronçon Bordeaux-Toulouse, plus avancé au niveau national que son homologue languedocien au sein d'un corridor, a constitué un objectif majeur pour Eurosud-Transports chargé de proposer des solutions de financement.

¹ Beyer A., 2016, *op. cit.*

² Il atteint alors les 26 milliards d'euros pour la période 2014-2020 dont 13 milliards financés au nom de « l'interconnexion des réseaux européens » et 10 milliards par le fond de cohésion européen.

Exactement, il y a un goulet d'étranglement qui s'appelle l'Etat et qui est toujours présent mais qu'on a réussi à déverrouiller cette année. Ça c'est un travail de lobbying qui est né ici et à Bruxelles, on s'est coordonné avec l'association Occitanie Europe. J'ai monté pour la première fois une délégation de l'Occitanie, je n'avais jamais réussi avec Midi-Pyrénées, on a participé aux Ten-T Days¹ qui sont les journées européennes des transports, là c'était à Ljubjana [...]. On a fait tout un travail d'acculturation, parce qu'ici à Toulouse il n'y en a pas eu, par contre Montpellier, Perpignan sont beaucoup plus acculturées.²

Ce lobbying a porté ces fruits puisque la ligne Bordeaux-Toulouse a été intégrée au corridor atlantique et que celle Toulouse-Narbonne rejoint le corridor méditerranéen dans la nouvelle carte du *Core Network* du MIE suite à la résolution législative du Parlement européen du 17 avril 2019³. Cette inscription doit permettre à ces tronçons de bénéficier d'importants fonds européens. Ce rattachement à deux corridors européens distincts souligne une fois de plus « l'écartèlement » de l'Occitanie entre des attractions atlantiques et méditerranéennes.

Encart 18 : La Traversée Centrale des Pyrénées, un projet enterré ?

La carte européenne de 2004 faisait de la TCP le 16^e projet prioritaire à l'échelle européenne. Ayant le soutien de longue date de la région Midi-Pyrénées, ce projet est également soutenu par la Généralité de l'Aragon. Ce dernier a d'ailleurs constitué le principal financeur de l'association Eurosud dans les années 2000. Avec une dernière grande réunion publique en 2012 à Auch, il semble que ce projet soit passé aux oubliettes. Ce projet a été déclassé en 2013 et n'apparaît plus que dans une catégorie secondaire des réseaux européens. Alors que la Commission Mobilité 21 le mentionne toujours parmi les projets envisageables à très long terme, il disparaît totalement du rapport du COI rendu en 2018. Lors des EGRIM il a été mentionné durant certaines réunions dans les Pyrénées, notamment à Bagnères-de-Bigorre. L'histoire de ce projet a par ailleurs fait l'objet d'une thèse spécifique⁴.

2.1.3 Les années 2010 : LNMP au point mort, enquête publique chaotique pour GPSO

En 2008, dans le contexte du Grenelle de l'environnement, l'Etat décide de relancer les projets de lignes à grande vitesse. Le SNIT présenté en 2011 fait alors figure de nouveau schéma directeur alors que le rapport Mobilité 21 sonne comme un nouveau rapport Rouvillois, appelant

¹ Un point positif de la fusion ? Une visibilité à l'échelle européenne ? Demander qui était le fonctionnaire de la Région à Ljubjana. Envoyer article de Duron. Demander Montangon

² Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

³ Parlement Européen : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0420_FR.html

⁴ Verzeznassi A., 2019, *Un nouvel axe ferroviaire à grande capacité pour traverser les Pyrénées. Enjeux et perspectives d'un projet d'infrastructure transfrontalière à vocation européenne*, Thèse de géographie, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 483p

aux économies et à un échelonnement des projets. Alors que dans le premier Bordeaux-Toulouse figure en 2^e position des projets à réaliser avant 2020 avec un coût estimé à 4,1 milliards d'euros, la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan apparaît en 7^e position pour un coût estimé entre 5 et 6 milliards d'euros. On note également la présence d'un tronçon Toulouse-Narbonne à lancer après 2020 et estimé à 3 milliards d'euros.

Le rapport Mobilité 21 va encore renforcer l'écart envisagé dans la réalisation des deux projets. Ce rapport établit deux scénarios de financement pour les projets nouveaux, l'un à huit milliards d'euros jusqu'en 2030, l'autre à trente milliards d'euros. Les projets sont alors classés en trois catégories, ceux devant être réalisés avant 2030, ceux devant l'être entre 2030 et 2050 et enfin les projets « à horizon lointain¹ ». Si dans le premier scénario les deux projets sont considérés comme secondaires, dans le deuxième scénario la ligne Bordeaux-Toulouse, estimée à 7,1 milliards d'euros, apparaît dans les projets prioritaires. Le projet GPSO a donc été phasé avec la section Bordeaux-Dax qui est en revanche classée dans les projets secondaires. Les arguments retenus sont l'inscription dans le réseau européen, le report modal de l'avion et la possibilité de développer le fret et les liaisons périurbaines de Bordeaux et de Toulouse. Dans un article paru cinq ans plus tard, Philippe Duron ajoute que la remise en cause du montage financier sur Tours-Bordeaux a aussi pesé dans la balance². Le projet LNMP, estimé à 6,3 milliards d'euros, est classé parmi les projets secondaires, la commission estimant que le risque de saturation n'est pas avéré d'ici 2030. On note enfin que Toulouse-Narbonne et la traversée centrale des Pyrénées sont placées dans les « horizons lointains » de la troisième catégorie.

Dans l'article mentionné plus tôt, dans lequel Philippe Duron fait le bilan des travaux de la commission Mobilité 21 avec cinq ans de recul, on note que la fusion régionale entraîne une reconsidération de la question des infrastructures à grande vitesse dans le Sud-Ouest :

Cinq ans plus tard, la question se repose, mais pourrait être regardée différemment. D'abord, parce que la recomposition des régions par la loi NOTRe rend la liaison Toulouse-Montpellier au moins aussi nécessaire que Toulouse-Bordeaux. Ensuite, parce que sur celle-ci, comme sur Paris-Clermont et Poitiers-Limoges, l'amélioration de la liaison pourrait se satisfaire de vitesses comprises entre 200 et 250 km/h. Ce serait moins coûteux en investissements comme en fonctionnement que des LGV sur voies nouvelles. Une telle configuration permettrait de desservir efficacement des villes importantes qui ne peuvent se satisfaire de liaisons médiocres et peu performantes³.

La possibilité de raccorder Toulouse au réseau à grande vitesse par l'Est comme le suggère le député n'est en revanche absolument pas considéré par les acteurs locaux.

¹ Duron P., 2013, *op. cit.*

² Duron P., 2017, *op. cit.*

³ *Ibid.*

Des gens nous ont dit ça mais Bordeaux-Toulouse était déjà tellement avancée en DUP, moi je leur ai dit, vous êtes bien gentils mais sur Toulouse-Narbonne c'était une arnaque qu'on a essayé de nous vendre, aux Toulousains, parce que sur Toulouse-Narbonne on en est même pas au débat public, et vous croyez qu'on va le faire comme ça ? On est à combien d'années là du débat public ? Sur tous les projets ? ça fait plus de dix ans ! On recommence à zéro là ? ça va, ça suffit, c'est inacceptable. La présidente de Région saura leur répondre je pense. Alain Juppé aussi le dit, « Bordeaux n'a pas vocation à être un cul-de-sac »¹

Après les signaux positifs envoyés par le rapport Duron, l'enquête publique pour le GPSO se déroule entre octobre et décembre 2014. Le lancement des travaux sur SEA ainsi que l'engagement de Martin Malvy dans son financement, à hauteur de 300 millions d'euros, sous condition d'un prolongement à Toulouse, ont sans doute été décisifs comme le souligne le député.

L'enquête publique est toutefois segmentée en trois parties avec les 17 kilomètres des aménagements ferroviaires du sud de Bordeaux (AFSB), les 24 kilomètres des aménagements ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT) et ce qui constitue l'essentiel de la ligne nouvelle. Lors de l'enquête, l'opposition au projet continue à croître comme le rapporte Jean-Pierre Wolff dans plusieurs articles². L'auteur rapporte que les réunions de concertation qui précèdent le débat public entre 2012 et 2014 voient s'affronter les associations et les petites communes face aux représentants de l'Etat et de SNCF Réseau. Face à des opposants regroupant des associations protectrices de l'environnement, des syndicats professionnels de la sylviculture et de la viticulture et des groupes d'habitants, de nombreuses institutions soutenant initialement le projet se sont désolidarisées (collectivités locales, CCI). L'enquête publique se conclut le 30 mars 2015 par un avis défavorable rendu par la commission d'enquête publique. Le motif principal en est l'absence d'une démonstration de sa rentabilité socio-économique. Malgré cet avis défavorable, les différents segments sont déclarés d'utilité publique entre novembre 2015 et juin 2016.

L'avance du GPSO sur LNMP s'est donc encore accentuée puisque l'enquête publique n'a même pas commencé pour ce dernier. Toutefois, en février 2016, Alain Vidalies annonce qu'une enquête publique pour le projet LNMP pourrait commencer à l'horizon 2017.

Les projets de financement de LGV sont des objets complexes qui font intervenir un nombre croissant d'acteurs. Geneviève Zembri-Mary³ a montré à partir des projets des lignes Bretagne-Pays-de-la-Loire (BPL) et Sud-Europe-Atlantique (SEA) que la coordination des

¹ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

² Wolff J.-P., 2015, *op. cit.* ; Laumière F., Wolff J.-P., 2013, *op. cit.*

³ Zembri-Mary G., 2018, « Configurations complexes d'acteurs locaux et négociation des projets et des financements des LGV : le cas de la LGV Bretagne-Pays de la Loire et de la LGV Sud Europe Atlantique », *Norois*, n°248, pp. 91-108

collectivités locales est un élément déterminant dans la constitution du projet de financement. Elle souligne ainsi l'efficacité de la coalition bretonne face à la fragilité du montage financier de SEA.

Alors que la région Occitanie en est à ses premiers mois d'existence et que les EGRIM touchent à leur fin, les signaux sont donc au vert pour la ligne Bordeaux-Toulouse et LNMP semble pouvoir être relancé. La question du financement des deux projets reste cependant posée. Les oppositions autour des deux projets sont, elles, très différentes. Alors que pour Bordeaux – Toulouse, c'est le projet en lui-même qui est contesté, les opposants ne souhaitant ni plus ni moins que l'abandon du projet, les acteurs languedociens sont presque unanimes quant à l'utilité d'une nouvelle ligne mais ne parviennent pas à s'entendre autour des questions de mixité et de gares nouvelles. On est loin d'une coalition cohérente comme celle décrite par Geneviève Zembri-Mary pour le projet BPL.

Du côté de l'ex-Languedoc-Roussillon, c'est surtout la question des gares nouvelles de Montpellier à La Mogère, et de Nîmes à Manduel, qui fait débat. Aussi, dans l'attente des EGRIM, la nouvelle majorité a déclaré suspendre leur financement. Les chantiers ne sont pas interrompus pour autant puisque la dalle-pont de la gare de La Mogère est réalisée en avril 2016, soit au début de la consultation régionale. A cette date la Région ne dispose plus vraiment des ressources pour remettre en cause des projets déjà bien avancés ce qui nous a été confirmé par plusieurs personnes, élus de l'oppositions et associations comprises.

2.2. Les LGV au cœur de la stratégie régionale ?

En 2015, alors que la campagne des élections régionales bat son plein et que les régions se préparent à fusionner, les deux projets de LGV relatifs à la future région Occitanie ne sont donc pas au même stade d'avancement.

Au moment des élections, la question du soutien aux projets de LGV a fait débat parmi les différents candidats, la liste du Nouveau Monde en Commun étant elle-même divisée entre les membres communistes favorables à la grande vitesse et la partie écologiste qui y est plutôt hostile. Les listes de Carole Delga, de Philippe Saurel et de Dominique Reynié affichent un soutien aux deux projets sans les hiérarchiser, les deux derniers évoquant même la possibilité d'un Toulouse-Narbonne¹. Nous avons également montré comment un accord de majorité

¹ Voir Chapitre 4, Tableau 15

s'était formé autour de la tenue d'une concertation pour régler cette question. Il s'agit à présent de montrer comment cette question tend à occuper une place primordiale dans les objectifs politiques de la Région tout en étant sensible tant elle se prête à des oppositions refaisant jouer l'ancien découpage régional.

2.2.1 Bilan des EGRIM

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la question de la construction de gares LGV excentrées à Manduel et La Mogère constituait un des motifs premiers de la tenue de cette consultation. Elle doit être distinguée de la réalisation de nouvelles infrastructures à grande vitesse : Bordeaux et Toulouse d'une part, dans le cadre du Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO) ; le projet, moins avancé, de Ligne Nouvelle Montpellier - Perpignan (LNMP) d'autre part. Avant de rentrer dans le cœur des représentations on peut toutefois comparer en termes quantitatifs les occurrences des différentes questions liées à la grande vitesse ferroviaire (Tableau 23). On constate ainsi l'importance de la question des gares dans les débats mais aussi la faible conflictualité liée au projet LNMP pris en dehors de la question des gares avec 11 occurrences là où la ligne Bordeaux-Toulouse a suscité un débat bien plus important avec 46 occurrences.

Objet	Occurrence	Lignes/Gares les plus concernées (nombre de mentions)
Gares LGV	75	Manduel (28), La Mogère (26), Béziers-Narbonne (8), Bressols (4), Rivesaltes (4), Agen (3)
LGV	101	GPSO (46), LNMP (11), Indifférencié (44)

Tableau 23 : Occurrence des prises de parole sur la question des gares nouvelles et des lignes nouvelles

Données : réunions des EGRIM ; Mise en forme : auteur

Le sujet « LGV », quelle que soit la dimension abordée, est relayé par 36% des personnes s'étant exprimées lors des dix-neuf réunions auxquelles nous avons assisté. Il y a de très fortes disparités locales puisque ce taux monte à 72% pour la ville de Béziers et descend à 10% pour Cahors. Comme on peut s'y attendre, la mobilisation est proportionnelle à la proximité de la nouvelle ligne. Elle ne laisse pas indifférent, y compris dans des territoires relativement éloignés (45% à Foix, 43% à Auch). Il n'en reste pas moins que la loi, énoncée par Pierre Subra dans sa *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, selon laquelle le degré

de participation décroît avec la distance, est ici vérifiée. En revanche, la seconde loi, qui voudrait que l'opposant se mobilise quand le partisan reste passif, semble contredite¹.

L'objectif n'est pas ici de faire un décompte des prises de parole afin de savoir qui des opposants ou des partisans ont été les plus mobilisés². Une telle démarche induit de trop nombreux biais tant la représentativité de chaque acteur est difficilement comparable³. L'étude des positions par type d'acteurs permet de mieux comprendre le relatif équilibre entre les soutiens et les opposants aux projets de LGV. La forte mobilisation du corps des cheminots explique en effet en grande partie cet équilibre entre opposants et partisans aux projets de LGV. Cette « sphère » d'acteurs a su peser d'un poids très important dans les débats (Figure 56). Cette position est d'autant plus forte qu'elle est l'objet d'un véritable consensus avec 96% d'entre eux soutenant le projet de LGV. Parmi les opposants, les acteurs politiques (principalement des élus et des militants écologistes) et les représentants associatifs constituent le gros des troupes. On relève en effet que parmi les autres sphères d'acteurs mobilisées, les positions sont plutôt hostiles à ces projets : c'est le cas pour 56% des citoyens, 65% des élus et militants politiques et 67% du monde associatif.

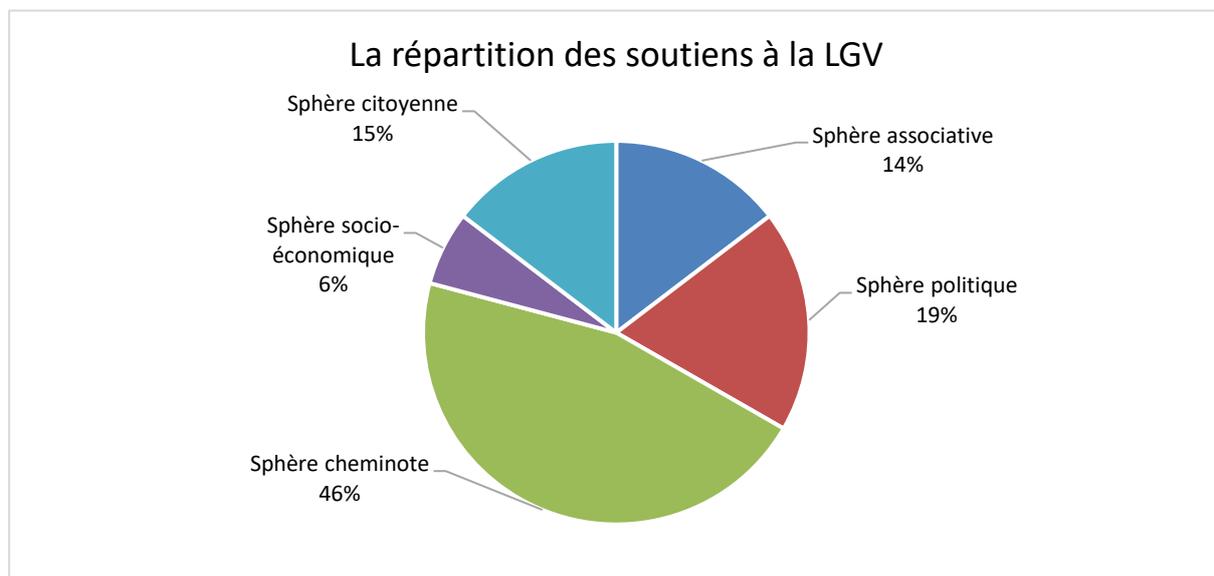


Figure 56 : La répartition des partisans des lignes nouvelles par sphère d'acteurs
Données : Réunions des Egrim ; Mise en forme : auteur

¹ Subra P., 2010, *op. cit.*

² A titre informatif on peut noter que parmi ceux s'étant exprimés sur cette thématique, 32% se disent favorables à l'arrivée de la LGV et 34% s'y opposent

³ Subra P., 2014, *op. cit.*

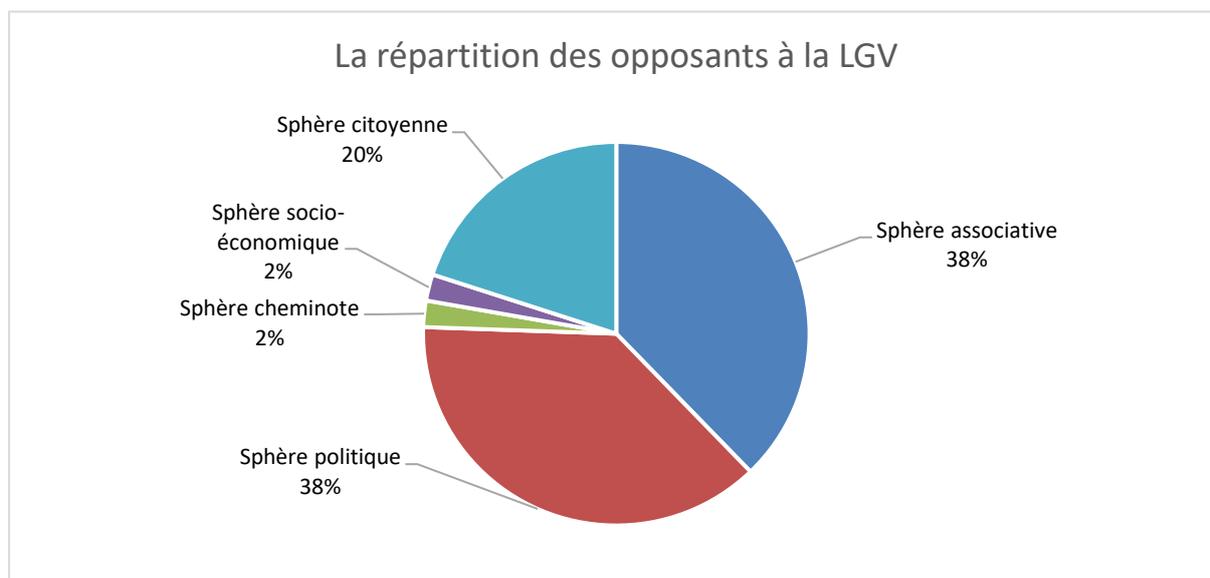


Figure 57 : La répartition des opposants aux lignes nouvelles par sphère d'acteurs
Données : Réunions des Egrim ; Mise en forme : auteur

Les soutiens à la ligne LGV mobilisent des arguments très diversifiés qui insistent sur la dimension européenne de ce réseau, sa vocation à aménager le territoire, sa capacité à fluidifier un réseau ferroviaire jugé saturé et son apport en termes de développement économique et écologique à travers le report modal de l'aérien. Enfin, ils insistent sur le fait que la LGV représente « un projet d'avenir » :

Une LGV il faut la mobiliser sur un siècle. [...] On est sur une première phase d'un aménagement européen qui en amènera d'autres et à mon sens qui ne peut pas exclure notre région d'interconnexions avec l'Espagne et les autres états européens et si aujourd'hui on ne prend pas cette option on hypothéquera pour un siècle l'avenir (représentant de la CCI de Toulouse, réunion de Montauban).

La LGV partout où elle est arrivée ça a permis le développement économique d'une région et pas seulement d'une métropole ou d'une grande ville. [...] La finalité elle n'est pas de relier Toulouse à Paris, la finalité c'est de terminer le réseau structurant à grande vitesse de notre nation [...] Je n'oublie pas Barcelone et l'Espagne [...] Les gens ils ont besoin d'un mode de transport rapide [...] Le besoin de rapidité est vrai dans notre société. [...] C'est aussi de permettre de désengorger un réseau ferré national qui existe qui est bien souvent à saturation (cheminot, élu CGT, représentant du comité d'entreprise régional, réunion de Saint-Girons)

C'est pas que la question du transport des usagers du TGV. [...] Je crois que nous contribuons aussi aux questions environnementales. [...] Cela va soulager les lignes actuelles, notamment les lignes TER, ce projet ne peut être que complémentaire (Elu du Parti Communiste, conseiller départemental du Gard, Nîmes)

Si la consultation rend compte des forces en présence en ce qui concerne le soutien ou non aux projets de ligne LGV, elle ne permet pas, sauf à relativiser la voix de certains acteurs,

de trancher le débat. L'autre grand sujet relatif aux lignes LGV, à savoir les projets de gares nouvelles, a donné lieu à des prises de parole, beaucoup plus consensuelles. Ceux s'étant exprimés sur le sujet ont à 90% manifesté leur opposition à ces nouvelles gares. Certaines associations ont été créées, comme le « Collectif contre la deuxième gare de la Mogère » et se sont mobilisées lors de plusieurs réunions dont celle d'ouverture à Capdenac (Photographie 6)¹. Même les acteurs étant favorables à la ligne LGV sont opposés à ces gares : c'est le cas de nombreux cheminots et d'associations comme la FNAUT. Parmi les autres thématiques relatives aux LGV, la question de son financement est beaucoup revenue ainsi que celle de sa vocation fret. En effet, un grand nombre d'intervenants s'est offusqué que le tronçon Béziers-Rivesaltes n'envisage pas une mixité entre le trafic fret et voyageurs.

Les opposants à ce projet n'ont d'ailleurs pas manqué de faire appel à ces éléments. Leur argumentaire s'articule cependant davantage autour de préoccupations environnementales et de priorité donnée aux « trains du quotidien ». On a également rencontré de nombreux arguments relatifs à la ruralité qui s'opposeraient à la métropolisation dont la LGV serait l'un des avatars (voir Chapitre VII.1). La défense des Intercités, en particulier de la ligne POLT, a aussi pu être avancée.

Sur nos territoires ruraux voire hyperurbains quelle sera la place du train du quotidien et de la ligne POLT face au tout-TGV ? A propos du tout-TGV, nous ne sommes pas favorables au dernier maillage de la ligne LGV, c'est-à-dire Bordeaux-Toulouse, par rapport à la préservation des espaces agricoles, viticoles et des zones humides, par ailleurs la rénovation de cette ligne aurait permis d'être moins dévoreuse d'espace avec des coûts inférieurs (militant écologiste, réunion de Cahors).

La LGV est un besoin des Toulousains qui se fait au détriment des TET (usager des TER, réunion de Montauban).

La LGV c'est la métropolisation et derrière c'est le désert (élu local, réunion de Montauban).

Conformément à la volonté régionale, la question de la LGV a donc occupé une part importante des débats lors des EGRIM. Le débat s'est révélé plutôt équilibré entre opposants et partisans aux deux projets. Si les débats ont été plus virulents dans les villes directement concernées par ces lignes comme à Montauban, la question des LGV a été mise sur la table lors de l'ensemble des réunions. Cela a permis de faire l'état des lieux des forces en présence, associations locales, élus et militants écologistes constituant le gros des troupes chez les opposants, cheminots, associations d'usagers des transports et élus républicains et socialistes soutenant ces projets.

¹ Leur tract est disponible en Annexe 4



Photographie 6 : Mobilisation contre la gare de La Mogère lors de la réunion de Capdenac (avril 2016)
Source : auteur

Lors de la restitution des EGRIM, le 14 décembre 2016, la Région, à travers les propos de sa présidente, Carole Delga, a toutefois affirmé sa volonté « d’arrimer la Région à la grande vitesse ». Elle s’appuie pour cela sur le résultat du questionnaire des EGRIM où 67% des 13 798 personnes sondées « jugent important de développer des lignes LGV »¹. Elle avance un calendrier dans lequel la LGV Bordeaux-Toulouse verrait le jour en 2024 et le tronçon Montpellier-Perpignan en 2025/2030. Par ailleurs, elle souhaite revenir sur la question de la mixité fret-voyageurs. A propos des gares nouvelles, la Région affirme qu’elle soutiendra les projets interconnectés quai à quai avec le réseau classique et desservis par le réseau urbain. La

¹ Un sondage réalisé par le Groupe La Dépêche et l’IFOP en octobre 2017 à l’échelle de l’Occitanie révèle que 88% des personnes interrogées seraient favorables à la réalisation des deux lignes (*La Dépêche du Midi*, « Sondage exclusif : la LGV plébiscitée en Occitanie », édition du 4 octobre 2017). En mai 2019 un nouveau sondage réalisé par l’institut CSA mandaté par la région Occitanie fait apparaître que la création des deux LGV « devrait être la priorité de la région Occitanie pour les années à venir » pour 27% des sondés soit la première place ex-aequo avec la sauvegarde du réseau (Source : *La Dépêche du Midi*, « Les usagers d’Occitanie plébiscitent le rail », édition du 16 mai 2019)

ligne politique de l'ancienne mandature (en Midi-Pyrénées) est donc maintenue malgré une opposition non négligeable.

2.2.2 Un objectif politique majeur, une coalition fragile, un Etat girouette

Une coalition autour d'un financement de l'infrastructure

La mobilisation de la Région Occitanie va largement dépasser le cadre des chantiers des EGRIM. On peut d'ailleurs noter la tenue, juste avant les EGRIM, d'un colloque organisé par l'association Eurosud sur le financement du projet intitulé « Innover pour financer les grandes infrastructures du Sud-Ouest européen ». Ces grandes infrastructures sont les LGV Bordeaux/Toulouse, Bordeaux/Dax et Montpellier/Perpignan mais aussi la ligne de métro « Toulouse Aerospace Expresse » (TAE) portée par le maire nouvellement élu, Jean-Luc Moudenc. Ce colloque est ainsi une première matérialisation de l'alliance entre la Métropole et la Région autour de l'obtention de ces différentes infrastructures. Organisé le 31 mars 2016, il réunit autour d'une première table ronde des spécialistes des montages financiers pour les grands projets d'infrastructures, un représentant de la société du Grand Paris, de la banque européenne d'investissement, de la Caisse des Dépôts, de l'AGIFI¹, de Philippe Duron en tant que président de l'AFITF et d'une structure d'investissement privé (Mérédiam). La seconde table ronde réunit les principaux soutiens aux différents projets dont il est question, les principaux élus des territoires concernés : la présidente de Région Carole Delga, le maire de Toulouse Jean-Luc Moudenc, le maire de Montpellier Philippe Saurel, le vice-président de Bordeaux-Métropole, le vice-président de la Région Nouvelle-Aquitaine, Renaud Lagrave, le président du Conseil Départemental de Haute-Garonne, George Méric ainsi que des soutiens du monde économique comme le président de la FNTP, celui de la CCI Midi-Pyrénées et, plus surprenant, le président de l'aéroport Toulouse-Blagnac. C'est donc une première coalition territoriale qui se met en place même si on décèle déjà certaines faiblesses à travers l'absence d'Alain Juppé et d'Alain Rousset². Les principales perspectives de financement qui en ressortent sont le recours à un grand emprunt sur cinquante ans, la mise en place d'une société de projet sur le modèle du Grand Paris, la récupération de plus-value foncière et la possibilité d'accéder à des fonds souverains.

¹ Association des Gestionnaires d'Infrastructures Ferroviaires Indépendants. Elle représente Eurotunnel, Liséa, Oc'Via, ERE et Synerail.

² Le conseil régional de Nouvelle-Aquitaine n'est pas parvenu à faire voter les 45 millions d'euros d'études qui leur incombait.

Le 22 juin 2016, Jean-Louis Chauzy rencontre le secrétaire d'Etat aux transports Alain Vidalies et le 12 juillet 2017 est signé un protocole financier pour la réalisation des lignes nouvelles. 45 millions d'euros doivent être réunis pour lancer les premières études pré-opérationnelles et faire des acquisitions foncières avec une répartition équivalente entre l'Etat et les collectivités. Un plan de financement global doit être défini pour le printemps 2017. Le principe d'un grand emprunt sur cinquante ans est confirmé. Les deux Régions sont considérées comme les chefs de file devant fédérer les collectivités locales et les deux métropoles constituent des « partenaires privilégiés ». Cette limitation du nombre de collectivités directement impliquées est une réponse aux difficultés rencontrées lors du financement de SEA avec la défection d'une grande partie des 58 collectivités engagées. Même avec un nombre réduit de collectivités le montant total n'a pu être réuni face à l'opposition d'une grande partie des élus du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine.

Maintenant c'est l'avant projet détaillé, les études qu'on arrive pas à lancer pour la suite. Faut dire aussi que les Aquitains nous ont lâchés. On avait l'accord ministériel pour une première étude de 100 millions d'euros, pour les premières acquisitions foncières et des études complémentaires et les Aquitains n'ont pas signé cette convention, donc la présidente elle l'a faite toute seule avec Toulouse-Métropole et le Département pour un montant de 45 millions d'euros. Cette grande convention qui devait faire tout de suite la suite de l'enquête publique ça n'a pas eu lieu. Ça aussi c'est un très fort ralentissement, ce qui fait que l'équipe de GPSO à Bordeaux s'est délitée¹.

La faiblesse de la coalition apparaît ainsi concrètement et contrarie la poursuite rapide du projet.

Une contre-attaque médiatique face à la remise en cause du projet

Le 10 mars 2017, en pleine campagne pour les élections présidentielles, un nouveau rebondissement a lieu avec la déclaration de Guillaume Pépy sur France Inter selon laquelle la LGV Bordeaux-Toulouse ne se « ferait pas, pour le moment ». Jean-Luc Moudenc s'en émeut immédiatement à travers une lettre ouverte et avec le lancement le 23 mars d'une pétition par la mairie de Toulouse pour l'arrivée du TGV à Toulouse. La promotion en est faite sur la façade du Capitole (Photographie 7). Cette initiative isolée montre le manque de coordination de la coalition en Occitanie. Il faut attendre le 17 avril pour qu'une déclaration commune de Carole Delga, Georges Méric et Jean-Luc Moudenc se fasse au nom de la nécessité de l'arrivée de la grande vitesse à Toulouse². On note l'absence des élus de l'Aquitaine et la seule mention au

¹ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

² Francetvinfo.fr, « LGV : appel de Carole Delga, Georges Méric et Jean-Luc Moudenc aux candidats à la présidentielle », publié le 17 avril 2017

projet de LGV Bordeaux-Toulouse. L'année 2017 voit les difficultés s'accumuler pour les projets de lignes nouvelles. Le 29 juin 2017 le tribunal administratif de Bordeaux, saisi par plusieurs associations d'opposants au projet GPSO, annonce qu'il annule la DUP concernant la partie des AFSB pour cause de faiblesse des études de rentabilité de la ligne et de plan de financement.



Photographie 7 : Affiche de soutien à la LGV place du Capitole (avril 2017)
Source : Delphine Russel / Côté Toulouse

Deux jours plus tard, à l'occasion de l'inauguration de la ligne nouvelle Bretagne-Pays-de-la-Loire, Emmanuel Macron annonce une nouvelle loi d'orientation des mobilités (LOM) qui doit permettre « une programmation précise, année par année, financée sur cinq ans »¹. Ce faisant, il annonce également qu'une « pause » doit être marquée : « L'Etat ne prendra plus de nouveaux engagements, ne lancera pas de nouveaux grands chantiers tant que la loi

¹ Discours d'Emmanuel Macron lors de l'inauguration de la ligne Paris-Rennes le 1^{er} juillet 2017 (www.elysee.fr)

d'orientation des mobilités ne sera pas adoptée. »¹ Le mercredi 30 août 2017, Nicolas Hulot, ministre de l'écologie, confirme que la LGV entre Bordeaux-Toulouse n'est pas une priorité².

Cette annonce est vécue comme un véritable coup d'arrêt pour les élus locaux. Elle va néanmoins les encourager à se mobiliser très fortement pour faire pression sur le gouvernement.

La pause ça a été un coup très rude au niveau du moral mais en même temps ça a piqué les acteurs ici, ils attendaient tranquillement. Là, la région a déployé des moyens extraordinaires³

Les moyens extraordinaires évoqués par la directrice d'Eurosud-Team se mettent en place dans l'été afin d'organiser la riposte à l'automne. Celle-ci comprend une large opération de communication intitulée « Oui LGV » et un financement à proposer au gouvernement.

Le 5 septembre 2017, une réunion de travail a lieu entre Elisabeth Borne, Alain Juppé, Jean-Luc Moudenc, Carole Delga et Alain Rousset. Des solutions de financement sont présentées issues en partie du colloque organisé en 2016⁴. La ministre des transports semble avoir été réceptive, estimant que les propositions présentées sont « de nature à faire avancer le projet »⁵. Les documents présentés font par ailleurs figurer ensemble les projets GPSO et LNMP.

La ministre elle s'attendait pas à ça la première fois, quand elle a reçu Delga, Juppé, Moudenc et Rousset c'est quatre personnalités quand même, ensemble, et ils sont arrivés avec l'étude de financement de la société de projet qu'on avait anticipée nous avec notre colloque de 2016⁶

La mobilisation des défenseurs du projet prend également la forme d'une grande manifestation de soutien aux lignes nouvelles, le 4 octobre à Toulouse et le 29 novembre à Perpignan. La réunion de Toulouse réunit 700 personnes, les principaux élus sont présents ainsi que les représentants du monde économique. On note également le soutien de la FNAUT Nouvelle-Aquitaine. Philippe Saurel, maire de Montpellier est aussi présent alors qu'il est par ailleurs relativement discret sur le sujet. A Perpignan, ce sont 500 personnes qui se mobilisent. C'est un moyen de remobiliser les acteurs, de médiatiser le soutien à ces projets et de peser dans le cadre de la nouvelle rencontre prévue avec la ministre en novembre 2017. A cette occasion, la Région va s'attacher à développer de nouveaux supports de communication pour

¹ *Ibid.*

² *LaDépêche.fr*, « Mauvaise nouvelle pour Toulouse : « Le TGV n'est pas une priorité » pour Nicolas Hulot », publié le 30 août 2017

³ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

⁴ *Sud-Ouest.fr*, « LGV Bordeaux-Toulouse : le « dossier n'est pas fermé », selon Jean-Luc Moudenc », publié le 06/09/2017

⁵ *LesEchos.fr*, « La ministre des transports ne ferme pas la porte à la LGV Bordeaux-Toulouse », publié le 10/11/17

⁶ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

son argumentaire. Dix « très grands enjeux » sont mis en avant : le gain de temps, l'ouverture sur l'Europe, la réponse à la croissance démographique, le développement durable, la possibilité de développer les TER, les projets urbains, l'attractivité, le respect des engagements liés au financement de SEA, la justice territoriale et la durée de l'attente constituent le cœur de la rhétorique institutionnelle. Les arguments sur le financement sont également mis en avant.



Figure 58 : Infographie mise en place dans le cadre de l'opération OUI LGV
Source : LaRegion.fr

Les deux projets de ligne nouvelle sont présentés conjointement et mis en rapport avec les investissements du Grand Paris (Figure 58). Ce dernier fait ainsi figure de référence constante du point de vue du financement retenu mais aussi afin de dénoncer une forme d'injustice territoriale privilégiant Paris à la province. Cet argumentaire s'appuie également sur une carte anamorphosée inspirée de la une du numéro 602 de la revue *Ville, Rail et Transports* de juillet 2017 (Figure 59). Cette représentation de l'Occitanie, qui apparaît comme l'un des espaces les moins déformés par l'anamorphose, permet de véhiculer l'image d'un territoire unifié par l'injustice territoriale que constituerait l'éloignement à Paris au point de faire la seule Région entièrement « stigmatisée » par cet éloignement (la Région PACA apparaît en revanche entièrement déformée). La symbolique est alors d'autant plus forte que pour Pierre Bourdieu, c'est bien « le stigmate qui donne à la révolte régionaliste ses déterminants symboliques », qui la « définit par la distance » ce qui lui permet en retour de « revendiquer l'existence »¹.

¹ Bourdieu P., 1980, *op. cit.*



Figure 59 : Carte anamorphosée de la France diffusée à l'occasion de l'opération Oui LGV
 Source : LaRegion.fr

Comme en réponse à cette carte établissant le constat de l'éloignement de l'Occitanie de Paris, une autre représentation est véhiculée à travers une Région connectée à la capitale française par deux trains formant un cœur. Cette carte se retrouve ainsi sur les hôtels de Région de Toulouse et Montpellier (Photographie 8). Alors que le centralisme parisien est souvent dénoncé localement, c'est bien une représentation de la France par le prisme unique de l'accès à Paris qui est diffusée par ces deux représentations. Ces lignes permettraient pourtant une meilleure accessibilité entre les principales métropoles françaises. De plus, ces projets sont présentés dans un rapport d'équivalence. Le cœur se referme bien au niveau de l'Occitanie, ce qui ferait également de ces lignes un élément de cohésion régionale. On relève enfin que la

question de leur vocation européenne n'apparaît pas, Barcelone n'étant positionné sur aucune des deux cartes. Il s'agit pourtant d'un enjeu majeur dans la défense de la LNMP.



Photographie 8 : Affiche de l'opération Oui LGV sur l'hôtel de Région à Toulouse
Source : auteur (mars 2018)

Vers une relance des projets ?

Le 31 janvier 2018, les trois scénarios du Comité d'Orientation des Infrastructures, dirigé par Philippe Duron, sont rendus publics (voir Chapitre V). Un phasage est retenu pour les deux projets de lignes nouvelles avec pas moins de cinq étapes pour GPSO et deux pour LNMP. Hormis dans le scénario 3, l'échéance des projets est repoussée à des horizons lointains (Tableau 24).

Ce phasage présente le risque d'affaiblir encore plus une coalition Nouvelle-Aquitaine/Occitanie déjà fragile : avec la priorité donnée au tronçon Toulouse - Agen sur le tronçon Bordeaux – Agen d'une part, et avec un horizon lointain pour le barreau Bordeaux-Dax d'autre part.

Opération	Financement AFITF (M€)	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
GPSO – AFNT	470 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022
GPSO – AFSB	360 M€	2028-2032	2018-2022	2018-2022
GPSO – Toulouse-Agen	1,4 Md€	2033-2037	2028-2032	2023-2027
GPSO – Bordeaux-Agen	1,5 Md€	Post-2037	2033-2037	2023-2027
GPSO – Bordeaux-Dax	1,2 Md€	Post-2037	Post-2037	Post-2037
LNMP – Montpellier-Béziers	950 M€	2033-2037	2028-2032	2023-2027
LNMP – Béziers-Perpignan	1,9 Md€	Post-2037	2033-2037	2028-2032

Tableau 24 : Les projets ferroviaires du COI en Occitanie

Données : COI, 2018¹ ; Mise en forme : auteur

Le 15 juin 2018, c'est au tour de la DUP des AFNT d'être annulée par le tribunal administratif de Toulouse pour les mêmes raisons que l'annulation de la DUP des AFSB.

Le 29 août 2018, Elizabeth Borne actualise le projet d'intérêt général concernant Montpellier-Perpignan, ce qui permet de sanctuariser le tracé². 20 millions d'euros doivent être débloqués pour la poursuite des études en vue de l'organisation de l'enquête publique.

Le 11 septembre 2018, la ministre chargée des transports présente les priorités du Gouvernement pour la politique d'investissement dans les transports. Le scénario 2 du COI est retenu avec une hausse de 40% des investissements dans les infrastructures de transports. La priorité à donner aux projets GPSO et LNMP est ainsi actée même si elle s'accompagne d'un phasage de ces projets et d'une réalisation qui ne se terminerai pas avant les années 2030.

Depuis, les signaux favorables s'enchaînent. Outre l'inscription de Bordeaux-Toulouse dans le corridor Atlantique du MIE, l'ajout d'un amendement de la LOM pour la création d'une « Société du Grand Projet du Sud-Ouest » va dans le sens des propositions de montage financier faites par les élus locaux depuis plusieurs années³.

Néanmoins, la question du financement reste au cœur des enjeux. Tout l'enjeu pour le gouvernement est que la dette de la société de projet ne soit pas adossée à la dette de l'Etat, ce qui placerait la France en dehors des critères de Maastricht.

C'est pour ça qu'on est complètement coincé avec notre société de projet, la société de projet, tout le monde est pour. Si elle porte un endettement, évidemment il nous faut l'Etat dedans, aucun intérêt d'avoir une société de projet avec que des collectivités mais si l'Etat fait ça, la dette est adossée à la société de projet⁴

¹ Conseil d'Orientation des Infrastructures, « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir » rapport remis le 1er février 2018, 19p, en ligne, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2018.02.01_synthese_rapport_conseil_d_orientation_des_infrastructures_0.pdf

² *L'indépendant.fr*, « Une nouvelle étape pour préserver l'avenir de la LGV Montpellier-Perpignan », publié le 29/08/2019

³ *LaDépêche.fr*, « LGV Bordeaux-Toulouse, les bonnes nouvelles s'enchaînent », publié le 21 mars 2019

⁴ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

La loi LOM doit proposer un plan de financement mais ne parvient pas, pour l'instant, à trouver un mécanisme de financement de l'AFITF apte à garantir les investissements prévus dans le cadre du scénario 2 du COI.

2.3. Bilan sur la question des lignes nouvelles

Les lignes nouvelles constituent assurément un objectif politique majeur pour la Région Occitanie, ce qui l'a conduite à engager de fortes actions de lobbying auprès de l'Etat

Date	Projet Bordeaux-Toulouse	Projet Montpellier-Perpignan
14 mai 1991	Adoption du schéma directeur de la grande vitesse avec Bordeaux/Narbonne et Italie/Espagne	
9 mai 1995		Etudes d'APS et tracé retenu
1996	Rapport Rouvillois : ajournement des deux projets	
2000		Tracé déclaré PIG
2003	Etudes d'APS, limitation du projet à Toulouse	
Déc. 2003	Le CIADT retient huit projets. Bordeaux-Toulouse y figure, pas Montpellier/Perpignan.	
Été 2005	Débat public Bordeaux/Toulouse	
Mars 2009		Débat public Montpellier/Perpignan
2010	Mise en service de Perpignan-Figueras	
2011	Le SNIT retient les projets Bordeaux/Toulouse (2 ^e) et Montpellier-Perpignan (7 ^e)	
30 mars 2012	Décision ministérielle : poursuite de la concertation en vue de la DUP	
2013	Rapport Mobilité 21 dont le scénario 2 phase GPSO avec une réalisation de Bordeaux/Toulouse avant 2030 et repousse LNMP après 2030	
15 Déc. 2013		Décision ministérielle : choix des gares, mixité partielle et relance des études
Oct.-Déc. 2014	Enquête publique Bordeaux/Toulouse	
30 mars 2015	Avis défavorable de la commission d'enquête	
25 nov. 2015	DUP AFSB	
4 janv. 2016	DUP AFNT	
Février 2016		Le ministre des transports annonce une enquête publique pour 2016-2017
2 juin 2016	DUP Bordeaux/Toulouse et Bordeaux/Dax	
29 juin 2017	Annulation de la DUP AFSB	
1 ^{er} juillet 2017	Emmanuel Macron annonce une « pause » dans la réalisation des grands projets	
2 juillet 2017	Mise en service de SEA	
Déc. 2017	Mise en service de CNM	
31 janv. 2018	Le rapport du COI priorise Bordeaux/Toulouse, pas Montpellier/Perpignan. Les projets sont « tronçonnés » à Agen pour Bordeaux/Toulouse et Béziers pour LNMP	
11 avril 2018	Confirmation de la DUP par le Conseil d'Etat	
15 juin 2018	Annulation de la DUP AFNT	
29 août 2018		Tracé Montpellier/Perpignan retenu
21 mars 2019	Financement par société de projet possible pour Bodeaux/Toulouse	
17 avril 2019	Inscription de Bordeaux-Toulouse dans le corridor atlantique et de Toulouse-Narbonne dans le corridor méditerranéen	

Tableau 25 : Synthèse de l'historique des projets de lignes nouvelles dans le Sud-Ouest
Mise en forme : auteur

Retracer l'histoire des projets de lignes nouvelles (Tableau 25) dans le Grand-Sud-Ouest nous a permis de constater que l'état d'avancement des lignes GPSO et LNMP au moment de la fusion régionale était favorable à la première qui est passée devant le projet languedocien depuis le CIADT de 2003. Les arguments dénonçant la priorisation d'un projet GPSO profitant aux intérêts toulousains et se faisant au détriment de la LNMP s'avèrent ainsi infondés dans la mesure où cette priorisation est antérieure à la fusion et est en grande partie issue des choix de l'Etat. On a pu constater qu'au-delà d'une rivalité entre les deux projets, des solidarités importantes existaient dès les années 1990 comme en témoigne l'implication de l'association Eurosud dans la défense des deux projets.

Si la campagne « Oui LGV » a permis d'afficher une coalition large et unie autour des deux projets, force est de constater qu'au-delà de la Région Occitanie, la coalition reste à géométrie variable selon le projet dont il est question. Ainsi, depuis la réalisation du tronçon SEA, les élus de la Nouvelle-Aquitaine apparaissent moins présents. La métropole de Montpellier apparaît également particulièrement effacée.

Enfin, les nombreux coups d'arrêts et relances qu'ont connus ces projets vieux de presque 30 ans témoignent des difficultés croissantes de l'Etat à évaluer, hiérarchiser et réaliser des nouvelles infrastructures en France. Cette incapacité à définir un horizon stable d'investissement constitue un frein pour de nombreux autres projets en matière de transports, qu'il s'agisse du développement du fret ferroviaire ou des dessertes ferroviaires périurbaines. On mesure également toute la faiblesse des leviers financiers dont dispose la Région et de ses compétences quand on compare les difficultés de la région Occitanie à obtenir la réalisation de lignes nouvelles à la réalisation du Y basque de l'autre côté des Pyrénées¹. L'action de la Région est alors réduite à une forme de lobbying où le poids politique des élus représentant le territoire et la force des coalitions sont prépondérants. Les différents projets sont ainsi mis en concurrence et l'accélération ou la rétrogradation d'un projet de ligne nouvelle est souvent suspendu aux aléas de la vie politique nationale et régionale bien plus qu'à sa pertinence socio-économique, environnementale ou qu'à une vision d'aménagement du territoire à long terme.

Malheureusement en France il n'y a pas de politique de programmation cohérente donc chaque territoire est obligé d'aller se vendre et se battre. C'est tout. Ça se résume à ça².

¹ Audikana A., 2015, « La fin d'une époque ? La controverse autour du projet de ligne à grande vitesse au pays basque », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 13-25

² Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

3. UNE MISE A L'AGENDA DE LA QUESTION DU FRET ?

Que deviendront les capitaux employés en chemins de fer, si l'on trouve le moyen de faire marcher les wagons sur les routes ordinaires ? - Stendhal¹

Si les faiblesses de la gouvernance du secteur logistique sont fréquemment évoquées aux échelles européennes, nationales ou métropolitaines, l'action des collectivités régionales dans ce domaine est plus rarement questionnée². La fusion régionale, du fait de la remise à plat des politiques de chaque ancienne Région, offre l'opportunité d'étudier la mise en place de nouvelles stratégies dans le domaine des transports de voyageurs, mais aussi de marchandises. S'il n'est pas l'objet d'un champ de compétence clairement identifié, le transport de marchandises apparaît au croisement de trois grands champs d'intervention des politiques régionales : la mobilité, la gestion des ports et l'économie.

3.1. La logistique, un secteur à la gouvernance incertaine en France

Le colloque organisé par la Commission Nationale Française de Géographie des Transports en septembre 2018 à Cergy intitulé « la gouvernance logistique des territoires » a été l'occasion pour les participants de poser la question de l'existence d'une stratégie nationale et régionale concernant la logistique en France.

A l'occasion de ce colloque, le préfet Philizot s'est exprimé sur la position de l'Etat en matière de stratégie logistique. Il a souligné qu'une approche par les infrastructures a longtemps retardé la mise en place d'une démarche globale sur cette question au niveau national. Cette dernière fait figure de « sujet tout neuf » avec la tenue de la première conférence nationale de la logistique en 2015 suivie de l'élaboration d'un document cadre « France Logistique 2025 » paru en 2017. Cette démarche questionne notamment le positionnement de l'Etat et la mobilisation des Régions dans un contexte Etat-Région qualifié de « pas absolument simple ».

¹ Stendhal, 1838, *op. cit.*

² On peut toutefois citer les travaux de Sophie Masson et Laurent Gatineau : Masson S., 2018, « De l'intégration de la logistique dans les politiques de développement territorial à la fabrique des territoires logistiques », intervention lors du colloque « La gouvernance logistique des territoires », Cergy, les 11-13 septembre ; Gatineau L., 2018, « La logistique dans le Sud-Ouest européen, de la coopération à une réelle gouvernance eurorégionale, le cas de l'Aquitaine-Euskadi ? », Cergy, 11-13 septembre

3.1.1 Une mise à l'agenda récente de la part de l'Etat

A la fin des années 2000, les objectifs de report modal constituaient un des objectifs majeurs de la stratégie de l'Etat pour le transport de marchandises. Le Grenelle de l'environnement actait ce principe avec le souhait de mettre en place une écotaxe qui pénalise la circulation des poids lourds les plus polluants et dont la perception devait permettre le financement des infrastructures de transports. L'abandon du principe de l'écotaxe en octobre 2014 marque un coup d'arrêt brutal de ces objectifs, d'autant plus que dans le même temps ou presque, l'avantage concurrentiel de la route est renforcé avec l'abandon de la taxe à l'essieu en 2009 et l'autorisation des poids-lourds de 44 tonnes en 2013.

Le rapport du comité scientifique présidé par Michel Savy à l'issue de la conférence nationale de la logistique¹ permet d'établir un état des lieux de la gouvernance de ce domaine en France. Comme le rappelle ce rapport, les objectifs fixés par la loi du 28 mai 2013 en vue de la tenue de la conférence doivent permettre l'élaboration d'un « diagnostic de l'offre logistique française, déterminer les besoins pour les années à venir et évaluer l'opportunité de mettre en œuvre un schéma directeur national de la logistique ». Il est également mentionné que les Régions et les Métropoles seront invitées à mettre en œuvre ce plan d'action national.

Ce rapport s'inscrit bien dans une approche très large de la logistique (organisation des entreprises, formations, gouvernance, technologies d'information) qui laisse finalement peu de place à la question des infrastructures et du transport. On est toutefois étonné du silence autour de la question du report modal² et plus particulièrement du fret ferroviaire³. Les enjeux concernant la performance énergétique et environnementales se réduisent à la localisation et répartition des entrepôts et points de vente, à la performance environnementale des bâtiments logistiques, à l'amélioration de la performance des véhicules routiers et à l'intégration de drones et de dirigeables⁴.

Le rapport « France Logistique 2025 » fait suite à cette conférence. Il paraît en janvier 2017 et propose un « cadre pour une Stratégie nationale pour la logistique ». L'approche y est

¹ « La logistique en France. Etat des lieux et pistes de progrès », Rapport du comité scientifique de la Conférence Nationale sur la logistique, mars 2015, 113p

² On relève seulement quatre mentions anecdotiques sous forme de constats : l'inefficacité du report modal nuit à la « logistique flexible » (p. 23), les habitudes entre donneurs d'ordres et prestataires logistiques freinent la remise en cause des pratiques comme le report modal (p. 23), la localisation des entrepôts détermine les possibilités de report modal (p. 27), la mutualisation peut favoriser le report modal (p. 69).

³ Ce dernier n'est pas identifié parmi les leviers possibles alors qu'on en trouve mention dans le benchmark effectué dans les pays européens et dans les territoires.

⁴ Propos relevés aux pages 35-39 et 75-76

également très large mais cette fois les aspects liés aux transports sont plus intégrés. Le besoin de développer la complémentarité des modes dans la perspective d'une logistique durable s'y retrouve. Quatre leviers sont identifiés afin de répondre à la stratégie nationale bas carbone. Le développement du report modal y est mentionné après l'amélioration du taux de remplissage des véhicules, de leur efficacité énergétique et de la maîtrise de la croissance de la demande. Le rapport insiste également sur la nécessité d'intégrer les Régions dans cette démarche. L'élaboration des SRADDET y est mentionnée comme devant intégrer une véritable stratégie d'aménagement logistique à l'échelle régionale. Cette dernière doit permettre une meilleure cohérence des implantations et la conservation des opportunités de report modal. A travers ce document la stratégie de l'Etat apparaît avant tout incitative à travers une action réglementaire et d'organisation et de promotion de la filière. La question des investissements et des outils techniques à mettre en place est déléguée au secteur privé et aux collectivités territoriales régionales et urbaines.

Alors que les experts réunis autour de Michel Savy travaillaient dans le cadre de la conférence nationale sur la logistique, une conférence nationale du fret ferroviaire et une autre sur le fret fluvial étaient également organisées. Cette fois, c'est bien la dimension du transport et de l'infrastructure qui domine. La séparation des trois conférences est assez symptomatique des cloisonnements existant dans la stratégie nationale. De la conférence nationale pour le fret ferroviaire on retient la volonté de développer le fret de proximité (relance du wagon isolé¹, soutien aux OFP, aides pour la rénovation d'ITE) et de mieux penser l'articulation du fret ferroviaire avec les ports. Il est aussi question d'améliorer la qualité des sillons proposés par SNCF Réseau et d'en augmenter les tarifs. Une aide pour le transport combiné est décidée et le développement des autoroutes ferroviaires est envisagée. Enfin, l'Etat réaffirme son soutien au renouvellement du réseau capillaire avec le maintien d'une aide de 10 millions d'euros par an dans le cadre du fond AFITF. Ce fond devra cependant être complété par d'autres acteurs dans le cadre d'une « démarche locale pour chaque ligne ». Collectivités territoriales et chargeurs sont les premiers concernés. Les référentiels de maintenance pour ces infrastructures doivent également être assouplis².

¹ Pour mieux comprendre l'idée de « wagon isolé » il faut revenir à la définition de la notion de « lotissement ». Cette activité de logistique ferroviaire consiste à assembler des wagons issus de clients différents en un train unique, dit « train complet », organisé sur une gare de triage. Le principe se rapproche donc de celui du hub : les wagons générés par des chargeurs fournissant de petites quantités, les « wagons isolés », ne seraient pas rentables pris isolément. C'est en les rassemblant en train complet, pour parcourir de plus longues distances, qu'une rentabilité peut être dégagée. Les pertes du lotissement peuvent alors être couvertes par péréquation.

² « Plan d'action pour la relance du fret ferroviaire », Rapport de la cinquième conférence ministérielle pour la relance du fret ferroviaire, 6 octobre 2016, 19p

L'Etat cherche donc à se positionner sur cette question sans réellement se lancer dans une politique d'investissements qu'il souhaiterait voir assumée par les collectivités territoriales, Régions et Métropoles en tête. Si les Régions doivent désormais intégrer cette question dans le cadre du SRADDET, certaines d'entre elles ont déjà mené des actions dans le secteur qui apparaissent néanmoins très diverses et très inégales selon les Régions concernées.

3.1.2 Des Régions amenées à prendre des responsabilités croissantes

Dans un rapport du PREDIT, plusieurs chercheurs¹ évaluent déjà « les enjeux politiques, institutionnels, juridiques du fret ferroviaire local ». Ils notent la réticence des collectivités locales à intervenir et identifient la Région comme un échelon d'action potentiel. Ils soulignent un investissement progressif de la planification régionale dans ce secteur. Cela commence dans les années 1970 avec les premiers Schémas Régionaux de Transports et le co-financement d'équipements ponctuels (transbordement rail-route, plates-formes logistiques embranchées). Si la région Nord-Pas-de-Calais est la première à établir un Schéma Régional Marchandise en 1995, de manière générale le fret est simplement évoqué dans les schémas sans que des actions concrètes soient entreprises.

La loi Voynet en 1999 impose d'élargir au fret la vision des transports régionaux. Le transfert de la gestion des ports d'intérêt national aux Régions en 2002 les conduit également à approfondir cette question. Une première vague de projets fret plus conséquents émerge et la dimension territoriale des dessertes prend le pas sur les gros projets d'initiative publique. Néanmoins les efforts sont très inégaux et si des Régions sont volontaristes (Bretagne, Bourgogne, Centre) d'autres ont tendance à se dessaisir de ces dossiers pour ne pas disperser leurs efforts. Les auteurs proposent enfin une répartition de l'effort financier des Régions consacré au fret ferroviaire dans le cadre des CPER 2007-2013 (Figure 60).

¹ Dablanc L., (coord.), 2008, *Dessertes locales de fret ferroviaire : perspectives économiques, environnementales et territoriales*, Rapport du PREDIT, convention ADÈME-INRETS, 165p

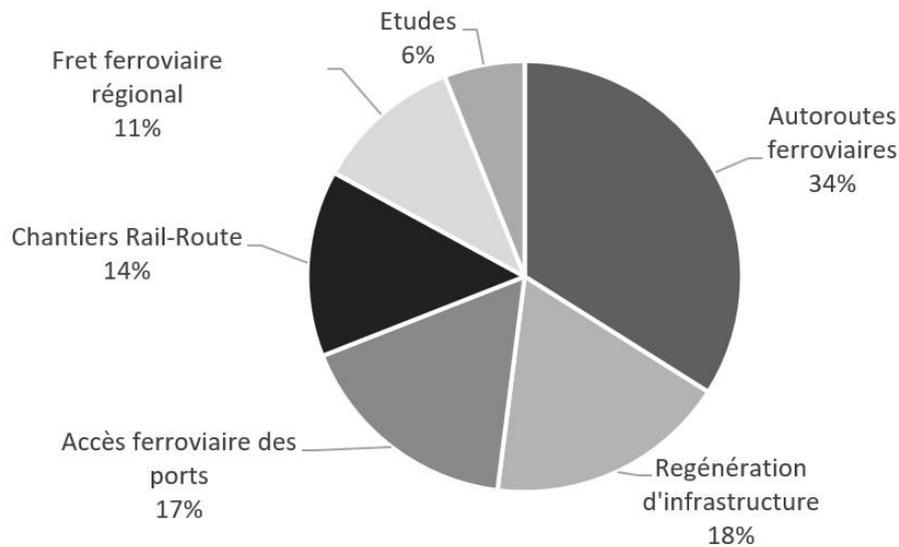


Figure 60 : Les investissements régionaux dans les CPER 2008 – 2013

Source : Dablanç, 2008¹

C'est donc au nom de plusieurs champs de compétences que les Régions interviennent dans le secteur. Elles favorisent le report modal de la route vers le rail au nom de leur compétence en matière de transport et de mobilité, elles peuvent soutenir la création de plateformes logistiques ou la rénovation d'installations terminales embranchées (ITE) au nom du soutien économique aux entreprises et enfin, rénover des voies portuaires, des lignes capillaires ou appuyer la création d'un opérateur ferroviaire régional pour renforcer l'hinterland de ports qu'elles soutiennent. Ces légitimités se superposent plus qu'elles ne se complètent (Figure 61).

Les représentations qui guident les investissements dans ce secteur varient beaucoup d'une Région à l'autre selon des critères décisifs comme la présence de ports, de corridors ou de l'importance du tissu industriel.

Alors que l'Etat semble privilégier une approche de la logistique qui intègre peu le fret ferroviaire, les Régions semblent en revanche aborder la question de la logistique à travers les enjeux du fret ferroviaire, sans véritablement engager une stratégie globale. Le fret ferroviaire est en effet vu comme un moyen de soutenir certains secteurs économiques tout en pérennisant des infrastructures capillaires dont les Régions sont devenues, bon gré mal gré, les garantes.

¹ *Ibid.*

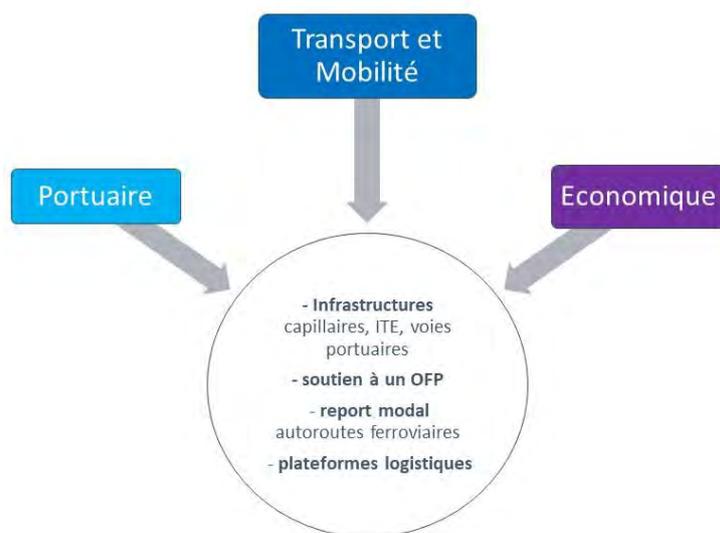


Figure 61 : Interventions et compétences régionales dans le transport de marchandises
Mise en forme : auteur

Les professionnels du secteur que nous avons rencontrés estiment d'ailleurs que c'est bien dans ce domaine que l'intervention régionale serait la plus pertinente.

Moi j'ai toujours été contre le principe des subventions. Par contre je suis pour l'aide indirecte, comme participer aux infrastructures. C'est leur mission, pas la nôtre. Nous on est transporteurs, eux ils sont aménageurs du territoire¹

Chaque Région gère déjà, au moins en partie l'infrastructure transport de son territoire : ports, routes, aéroports : pourquoi ne pas gérer les infrastructures ferroviaires ?²

Le rapport Samarcande a proposé une typologie des actions de chaque échelon territorial selon les couches des réseaux logistiques concernées. Les Régions y apparaissent seulement dans la catégorie infrastructures alors que l'Etat est le seul acteur, avec les entreprises à mener des actions dans chacune des cinq couches que sont les infrastructures, les marchandises, les origines-destinations, les véhicules et l'infostructure³.

¹ Entretien avec le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

² Entretien avec le directeur d'OFPP Sud-Ouest (octobre 2016)

³ Rapport Samarcande, d'après Savy M., 2017, *op.cit.*

3.2. Le fret ferroviaire : un secteur en crise

3.2.1 Une exception française ?

La question du fret ferroviaire est aujourd'hui l'objet de politiques et de représentations contradictoires. Disqualifiée pour son manque de souplesse et de compétitivité, sa promotion s'inscrit pourtant dans trois préoccupations majeures des acteurs politiques et sociaux : l'aménagement du territoire, le développement industriel et l'aspect environnemental. En France, cette activité ne cesse pourtant de reculer, aussi bien en volume transporté qu'en part modale. Sur le temps long, Nacima Baron et Pierre Messulam¹ y voient une série de désajustements et une absence de réponse adéquate de la part des décideurs politiques. Pour Michel Savy², le domaine de pertinence de ce secteur apparaît aujourd'hui étroit : des itinéraires réguliers, longs et massifiés, souvent en lien avec les corridors d'échanges européens et les hinterlands portuaires.

Il est vrai que Fret SNCF a fortement contraint les services de wagons isolés au début des années 2000. Dans une logique d'axialisation de ses flux³, le trafic de wagons isolés a ainsi été divisé par cinq en trente ans alors que dans le même temps l'Allemagne n'enregistrait qu'une baisse de 10%. Un cadre de SNCF Mobilité travaillant dans la branche fret nous a d'ailleurs affirmé que cette part du marché n'était pas pertinente pour le ferroviaire.

Je dis haut et fort que le wagon isolé, c'est pas le métier de la SNCF. [...] Le wagon isolé, pour moi, dans le ferroviaire, ce n'est pas le métier. Ce qu'il faut dans le ferroviaire c'est du volume et de la régularité. Il faut que la machine elle tourne régulièrement et qu'elle ait un maximum de wagons derrière pour optimiser et rendre la tonne moins chère au transporteur⁴.

La libéralisation du secteur en 2006 est souvent pointée du doigt pour expliquer les difficultés du secteur⁵. Il a pourtant été montré que le décrochage était antérieur à cette date⁶. Depuis, fret SNCF ne cesse de perdre des parts de marché pour atteindre un total de 60% en 2017. Dans le même temps, le groupe SNCF s'est lancé dans le transport routier de

¹ Baron N, Messulam P., 2017, *op. cit.*

² Savy M., 2017, *op. cit.*

³ Debrie J., 2005, « Du réseau au tapis roulant. Eléments de réflexion sur l'évolution axiale du fret ferroviaire en Europe », *Annales de géographie*, n°642, pp. 201-213

⁴ Entretien avec un responsable fret à la direction régionale de SNCF Réseau Occitanie (septembre 2016)

⁵ « Cette ouverture du fret, plus rapide et plus brutale que prévue, eut des conséquences désastreuses dans les pays peu préparés à un tel changement, à commencer par la France. Le fret français fait aujourd'hui office de précédent pour éviter une répétition des erreurs du passé » : ARAFER, « Du 1^{er} au 4^{ème} paquet ferroviaire », en ligne, <http://www.arafer.fr/le-ferroviaire/le-cadre-juridique/les-paquets-ferroviaires/en-savoir-plus-sur-les-paquets-ferroviaires/>

⁶ Entretien avec André Thinières, vice-président de l'association Objectif OFP (octobre 2016)

marchandises avec le rachat de Géodis en 2008, et assure également du fret ferroviaire par l'intermédiaire de filiales qui représentent 13% du marché. Parmi les 27% restants, on trouve de grands groupes ferroviaires internationaux et leurs filiales comme la DB Schenker mais aussi des opérateurs ferroviaires de proximité (OFP).

Alors que ce trafic chute de 30% en France entre 2003 et 2012, il connaît une forte croissance chez de nombreux voisins européens¹. En 2017, la part modale du ferroviaire dans le transport de marchandises en France se stabilise autour de 10%². D'après le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), les évolutions divergentes en France et en Allemagne s'expliquent « principalement par des effets de compétitivité intermodale différentielle alors que l'évolution structurelle de l'économie n'a qu'un impact mineur »³.

La comparaison avec les services offerts par les prestataires routiers apparaît comme un argument décisif chez de nombreux chargeurs. Dans l'extrait suivant, le responsable logistique d'une entreprise de bois souligne aussi, au-delà des tarifs pratiqués, une forme de renoncement de la part de fret SNCF à traiter des volumes réduits et irréguliers.

J'appelle même plus SNCF. Je fais même plus l'effort d'appeler SNCF parce que je connais déjà la réponse. On sent très bien qu'il n'y a aucune volonté commerciale. Ça fait longtemps. Les prix ne sont pas discutables alors qu'avec les transporteurs routiers on négocie le bout de gras, on discute le tarif. Ce n'est pas possible avec la SNCF et ils sont très très très au-dessus de ce qui est raisonnable. [...] Je ne connais pas tellement la politique de fret SNCF puisqu'ici ils sont inexistantes. C'est même pas une politique commerciale. C'est plus sauve-qui-peut. On a l'impression que le but c'est vraiment d'arrêter de faire ça⁴

3.2.2 Un retour vers la proximité porté par le concept des OFP ?

Comme nous l'avons vu, les nouvelles orientations issues de la cinquième conférence nationale pour le fret ferroviaire soulignent la nécessité de relancer le trafic de wagons isolés en valorisant le principe des OFP et en rénovant les lignes capillaires. Ce retour en grâce de la proximité dans la logistique ferroviaire prend place dans la continuité de la mise en place des OFP.

Le concept d'opérateur ferroviaire de proximité (OFP) apparaît à la fin des années 2000. Il s'inspire en partie du modèle américain dit des shortlines et du modèle allemand d'entreprise

¹ Crozet Y., 2016, « 25 années de dérèglementation du transport ferroviaire en Europe : quel bilan ? », *Transports*, pp. 5-14

² CGDD, *Chiffres clés des transports. Edition 2019*, Datalab, avril 2019, 88p

³ CGDD, *Chiffres clés des transports. Edition 2018*, Datalab, mars 2018, 72p

⁴ Entretien avec un responsable logistique de l'entreprise de bois Forestarn à Castres (Septembre 2016)

ferroviaire territoriale¹. Il repose sur une définition large et un peu vague. Jacques Chauvineau, auteur d'un rapport sur le sujet, les définit ainsi :

Ni simple sous-traitant des opérateurs à grande distance, ni « low cost » donnant un sursaut de compétitivité au ferroviaire en contournant les standards sociaux actuels, ni non plus acteur bénéficiant d'un financement public structurel, national ou régional. Un OFP, c'est certes un abaisseur de coût, mais c'est avant tout un remplisseur de trains, un chercheur et un organisateur local de trafic, qui cumule les effets d'une organisation ferroviaire locale ad hoc et d'une présence commerciale et logistique spécialisée, concentrées sur un territoire restreint².

André Thinières, l'autre porteur du concept, insiste sur la richesse de cette définition souple. Il évoque un objet qui se caractérise par une « certaine approche » et non par un dogme :

Un OFP ce n'est pas un concept géographique mais un concept commercial. Ça consiste à occuper une niche écologique, à faire tout ce qui peut être fait dans le domaine du ferroviaire dans un voisinage défini mais sans s'imposer de distance. [...] Une espèce d'animal commercial qui règle les problèmes qu'il peut régler. [...] Pour faire bref, il faut considérer que les OFP c'est une approche et pas un dogme. L'approche c'est de partir du territoire et de faire ce qui est raisonnable sur le territoire, faute de trouver des partenaires³.

En effet, les OFP sont des entreprises ferroviaires comme les autres. Il n'existe pas de statut juridique propre. Ce statut général d'entreprise ferroviaire repose sur une licence ferroviaire (nécessitant un dépôt de garantie) et sur un certificat de sécurité dans lequel est défini un périmètre d'action. Il y a finalement autant de modèles que de structures. En 2014 on en comptait treize qui traitent un peu plus de 6% du trafic national soit 5,6 millions de tonnes⁴. Les profils sont variés selon que ces OFP sont attachés à des ports (Nantes, Bayonne, Fos ou Le Havre) et appartiennent ou non à des opérateurs ferroviaires internationaux. Les limites mouvantes de la notion d'OFP en font ainsi un objet pas toujours identifié par les acteurs du secteur : « C'est une entreprise ferroviaire, je ne sais pas différencier, moi, les OFP ».⁵

La pertinence des OFP a également tendance à évoluer. Ils auraient désormais vocation à devenir des prestataires gestionnaires d'infrastructures (PGI). Dans ce modèle de transfert de la gestion de l'infrastructure, la ligne est maintenue dans le RFN et est entretenue par l'OFP qui doit en assurer l'entretien et les circulations. Manuel Valls et Ségolène Royal ont réaffirmé cette vocation lors de la feuille de route de la conférence environnementale de février 2015 : « L'Etat et les collectivités territoriales soutiennent les opérateurs ferroviaires de proximité, qui ont

¹ Dablanc L., 2008, *op. cit.* ; Entretien avec André Thinières, vice-président de l'association Objectif OFP (octobre 2016)

² Chauvineau J., Thinières A., 2014, « Fret ferroviaire, la conquête de la proximité », *Revue générale des chemins de fer*

³ Entretien avec André Thinières, vice-président de l'association Objectif OFP (octobre 2016)

⁴ *Ibid.*

⁵ Entretien un responsable fret et logistique régional de SNCF Réseau, (octobre 2016)

vocation à traiter les trafics diffus ainsi que les infrastructures capillaires dans des conditions économiques, d'efficacité et de sécurité, particulièrement compétitives ».

Cependant, du fait de la souplesse induite par leur cadre juridique et du manque de coopération des « gros opérateurs », un certain nombre d'OFP ne s'est pas contenté de faire du lotissement et a dû prendre en charge la production de trains entiers.

Le concept des OFP tel que Chauvineau le voulait, c'est le modèle américain. Une ligne sur laquelle on récolte tout ce qu'on peut. On le met dans une gare de jonction, Rivesaltes, et les grandes entreprises ferroviaires s'arrêtent et prennent des wagons. C'est la théorie de départ qui était très intéressante qui permettait avec des coûts limités d'exploiter des lignes à faible trafic sans voyageurs. Le problème qu'on a eu c'est que les grands n'ont jamais joué le jeu. Fret SNCF y voyait de la concurrence, c'était non d'entrée et les grands, Europorte et ECR, avaient d'autres chats à fouetter que de perdre du temps avec ça¹.

Un certain nombre d'OFP ont été obligés de passer à des échelles qui n'étaient pas celles d'origine, de proximité, simplement parce que le marché ne leur permettait pas de faire autrement. [...] Le seul problème c'est que quand ils ont voulu trouver des partenaires grande ligne qui leur fassent des prix, tout le monde s'est défilé ou a fait des prix pas tolérables. Ils avaient le choix entre crever et faire des services à 300km. Ils ont dit « bon, ce n'était pas notre vocation d'origine mais on va faire notre service à 300km et aller en région parisienne ou en Champagne livrer les clients qui nous passent commande ». Les OFP considèrent que leur vocation n'est pas de faire de la grande ligne mais s'il n'y a pas d'autres solutions parce qu'ils n'ont pas d'offre satisfaisante ils le font sans état d'âme².

De fait, l'extension géographique de ces acteurs tend à se rapprocher de celui des nouvelles régions françaises³. Ces offres nouvelles connaissent peinent toutefois à émerger. Pour la directrice du cluster WE4LOG, ces difficultés sont accrues par des formes de résistances de la part de du gestionnaire d'infrastructure et par le manque de volontarisme à l'échelle nationale.

La difficulté sur le ferroviaire et le multimodal c'est qu'on se heurte à un système dont on a pas la maîtrise. Je ne vous cacherais pas que c'est très compliqué quand vous n'êtes pas fret SNCF d'arriver à faire certaines opérations, d'accéder à certains services, il y a plein de choses qui ne sont pas ... c'est une dilution de freins et d'obstacles qui sont mis qui rendent la mise en œuvre de nouveaux services compliquée pour tout autre opérateur. La concurrence elle existe mais elle n'est pas forcément simple à mettre en œuvre. Le report modal c'est compliqué tant que la politique nationale ne sera pas beaucoup plus forte⁴.

Comme nous l'avons vu précédemment, les Régions semblent s'intéresser de plus en plus à ce champ d'activité, à l'articulation entre leurs compétences économiques, portuaires et ferroviaires.

¹ Entretien avec le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

² Entretien avec André Thinières, vice-président de l'association Objectif OFP (octobre 2016)

³ Régiorail Sud-de-France fait circuler la plupart de ses convois entre entre les hubs de Perpignan, Niort et Fos-sur-Mer : Entretien avec le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

⁴ Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

3.3. Potentiels et héritages régionaux en Occitanie

Comme le soulignent la plupart des travaux faisant un lien entre la logistique et le territoire en France, les différents ensembles régionaux français ont des potentiels très variables concernant le développement logistique. Une distinction importante consiste à séparer les potentiels en logistique endogène (liée aux activités de production ou de consommation du territoire) et en logistique exogène (liée à des besoins logistiques extérieurs). Cette distinction est opérante quand il s'agit de comparer les potentiels des régions qui forment l'Occitanie.

3.3.1 Ports, corridors et tissus industriels dans le Grand Sud-Ouest



Train de marchandise devant la gare de Vias (34), les localités mentionnées sur le conteneur soulignent la présence d'un corridor européen qui va de la péninsule ibérique (Barcelona, Porto) au Bénélux (Beek-en-Donk, Amsterdam, Swifterbant), en Allemagne (Nettetal) et en Pologne (Wroclaw) et qui ne fait que transiter par l'Occitanie

Photographie 9 : Un train de marchandises en gare de Vias (juillet 2018)

Source : auteur

Les enjeux liés aux transports de marchandises étant fortement intriqués avec les débouchés qu'offrent les infrastructures portuaires, il semble intéressant d'élargir à la façade atlantique le diagnostic territorial concernant les enjeux de la logistique de l'Occitanie. Le périmètre retenu se compose donc des Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie.

Dans le rapport Samarcande¹, les régions du grand Sud-Ouest français font figure de « petit territoire logistique », caractérisées par un certain nombre d'handicaps : faible industrialisation, isolement, faiblesse des infrastructures, stagnation des ports. Une démographie dynamique et une forte polarisation autour de Bordeaux et de Toulouse relativisent légèrement ce bilan négatif. Dans la typologie proposée dans l'étude, aucune région ne rentre dans les profils logistiques les plus dynamiques. Alors que la majeure partie de la région Midi-Pyrénées intègre le « Sud-Ouest Bipolaire » dont le potentiel est principalement endogène, la région Languedoc-Roussillon apparaît comme un territoire de transit dans sa partie sud, rattachée au corridor rhodano-méditerranéen dans la partie nord. Le massif central y apparaît comme un espace en marge. En nombre d'entrepôts comme en surface d'entreposage, les deux nouvelles régions apparaissent en milieu de tableau à l'échelle nationale, sixième pour Nouvelle-Aquitaine, neuvième pour Occitanie². Ces dernières se répartissent autour des métropoles que sont Bordeaux, Toulouse et Montpellier. Des polarités secondaires peuvent être identifiées autour de Montauban, Mont-de-Marsan, Limoges et Perpignan (Figure 62).

Sur le plan ferroviaire, l'étude de l'INRETS³ regroupe les régions d'Occitanie dans la même catégorie : « les régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont sans conteste les plus défavorisées » du fait de nombreuses lignes à faible niveau d'infrastructures combinées à un fort niveau d'usage. Le rapport montre également que le marché pertinent pour le fret ferroviaire est principalement lié à la présence de matières premières (produits agricoles, de carrière, eaux minérales, bois). La majeure partie des lignes capillaires fret qui subsistent sont d'ailleurs liées à ce type de production (Figure 62).

En matière portuaire, les infrastructures présentes sont loin d'être les plus importantes de France. Elle se caractérisent par la diversité de leurs gouvernances et leur faible tonnage. Les deux grands ports maritimes, Bordeaux et La Rochelle, voient transiter autour de 8 millions de tonnes de marchandises chaque année soit deux fois plus que les ports « régionalisés » de Bayonne et de Sète et quatre fois plus que Port-la-Nouvelle, lui aussi placé sous la tutelle de la

¹ SAMARCANDE, *La logistique en France : indicateurs territoriaux*, rapport pour le PIPAME, septembre 2009

² SOeS, *Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 2015*, Datalab, mars 2017, 112p

³ Dablanc L., 2008, *op. cit.*

Région. Enfin, deux ports « départementaux », Rochefort et Port-Vendres, ont un trafic plus anecdotique. Sur la façade méditerranéenne, Sète et Port-la-Nouvelle apparaissent ainsi bien modestes face aux ports de Marseille et Barcelone.

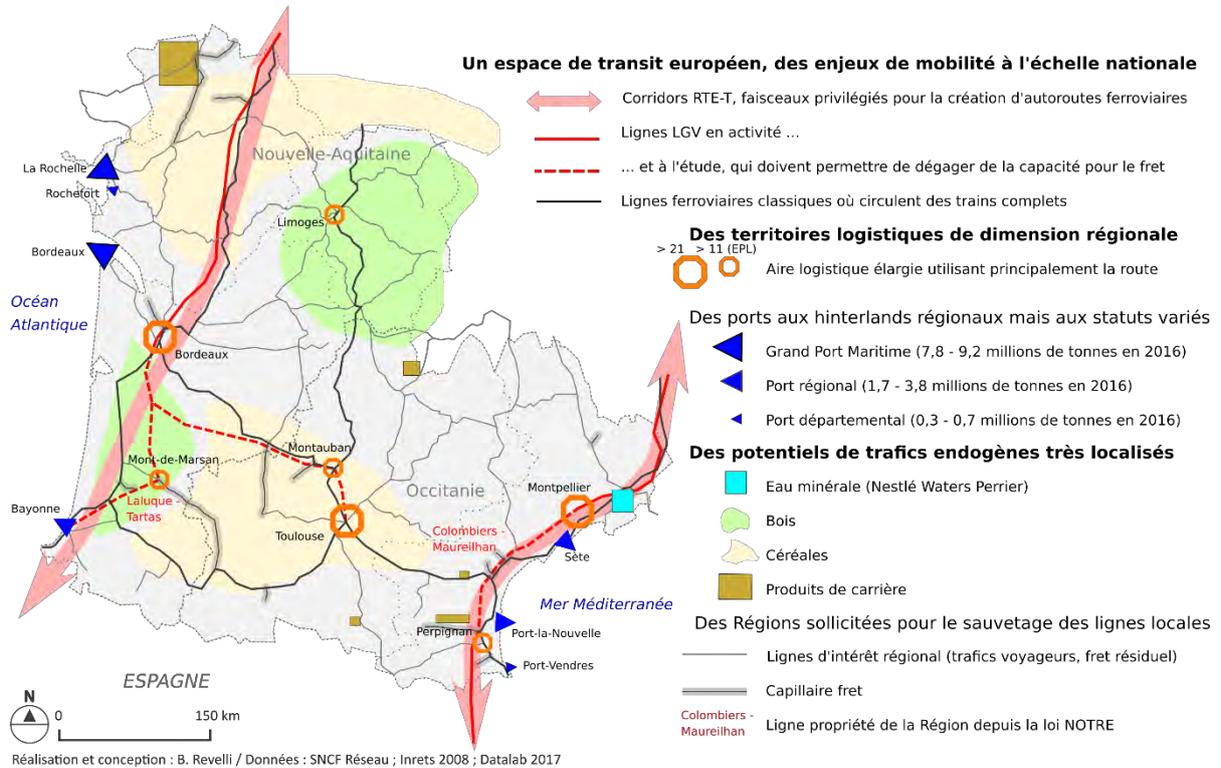


Figure 62 : Flux de marchandises et potentiel transportable pour le fret ferroviaire dans le grand Sud-Ouest

Données : Dablanc L., 2008, SOeS 2017 ; Mise en forme : auteur

Un enjeu fort concernant le transport de marchandises dans ces régions est finalement lié à leur vocation de transit à l'échelle européenne. En effet, deux itinéraires européens les traversent, aux deux extrémités de la chaîne pyrénéenne. Il s'agit d'itinéraires retenus dans le réseau transeuropéen de transports (RTE-T). Les trafics routiers y sont très importants et en hausse : 9 340 poids lourds passent par le Biriadou (36,4% du trafic total) chaque jour en 2017 avec une hausse de 22% du trafic sur les 5 dernières années. Au niveau du Perthus le nombre de camion atteint les 10 150 passages quotidiens (32,3% du trafic), en hausse de 25% sur cinq ans¹. D'après l'Observatoire franco-espagnol des trafics dans les Pyrénées², la part du transport ferroviaire dans les flux transfrontaliers reste bien modeste : en 2015 elle représente 3,7 millions

¹ ORT OCCITANIE, 2019, Chiffres-clés 2017-2018, en ligne, <http://www.ort-occitanie.com/spip.php?rubrique9>

² OBSERVATOIRE FRANCO-ESPAGNOL DES TRAFICS DANS LES PYRENEES, 2018, Document n°8, 106p

de tonnes contre 98,4 millions de tonnes par camion sur l'ensemble de la frontière. Ces chiffres restent toutefois en-deçà du trafic en 2005. Les corridors de transports se matérialisent également dans la présence des autoroutes ferroviaires opérées par VIIA entre Le Boulou et Bettembourg au Luxembourg (3 rotations par jour), Calais (2 rotations par jour) et Mâcon (5 rotations par semaine) alors que, côté Atlantique, le projet a été remis en cause en 2015. Les projets de lignes nouvelles doivent permettre de libérer des sillons pour faire passer le fret ferroviaire sur les lignes classiques (Bordeaux-Irun, Béziers-Rivesaltes) et d'en accueillir quand la mixité y est prévue (entre Nîmes – Béziers).

3.3.2 Bilan des politiques antérieures

Le Languedoc-Roussillon : un enjeu majeur mais dispersé

Depuis que les ports de Sète et de Port-La-Nouvelle ont été repris par la Région Languedoc-Roussillon en 2007¹, des investissements importants ont été consentis avec plus de 400 millions d'euros, qui concernent majoritairement le port de Sète. Véritable « collectivité dans la collectivité »², la sous-direction des ports réalise de nombreuses opérations en régie comme le dragage du chenal d'accès afin de garantir un tirant d'eau important. Les grands projets d'aménagement et de développement sont également pilotés dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage assurée par cette sous-direction.

Alors que Port-La-Nouvelle est spécialisé dans le vrac céréalier et d'hydrocarbures, le port de Sète apparaît beaucoup plus diversifié³ et dispose de caractéristiques nautiques plus favorables avec un tirant d'eau maximal de 14,5 mètres.

Si le port de Sète a bénéficié de la majeure partie des investissements sur la période 2007-2017⁴, Port-La-Nouvelle devait également faire l'objet d'un grand projet de réaménagement juste avant que la fusion régionale ne soit décidée. Il s'agit d'une extension portuaire devant permettre d'accueillir de plus grands navires et dont le coût s'élève à 300 millions d'euros. Le port de Sète est néanmoins concerné par un investissement majeur mais

¹ Sur les conditions de ce transfert voir Lavaud-Letilleul V., 2008, « La décentralisation des ports français méditerranéens : nouvelle gouvernance et nouveaux défis », *Méditerranée*, n°111, pp. 61-68

² Entretien avec le directeur de la DIRMER de la Région Occitanie (août 2018)

³ En plus d'un vrac industriel et agro-alimentaire le port de Sète dispose d'un terminal conteneur (20 000 EVP devant atteindre les 180 000EVP), d'un terminal frigorifique, d'un terminal pour les véhicules neufs, d'un terminal pour le bétail, d'un terminal pour les grumes et de lignes de fret roulant (ro/ro). Source : www.sete.port.fr

⁴ Pour la période 2007-2013, les dépenses régionales dans les ports et aéroports représentent 11% du total des dépenses régionales dans les transports contre 3% en moyenne pour l'ensemble des Régions (voir chapitre 3)

lié à son activité de transport voyageurs puisqu'un nouveau terminal doit voir le jour pour un coût de 50 millions d'euros.

A Perpignan, la plateforme logistique a également fait l'objet d'investissements dans lesquels la Région a pris une part de 24% sur un total de 40 millions d'euros. Marché d'intérêt national en lien avec l'export de la production fruitière et viticole régionale, la plateforme de Saint-Charles bénéficie également d'un terminal ayant permis la mise en place d'une autoroute ferroviaire en lien avec Bettembourg. Il semble toutefois que l'implication de la Région se soit limitée à un rôle de guichet, cette dernière n'ayant pas souhaité prendre des parts dans la société en charge de l'exploitation du terminal.

Enfin, l'importance de l'enjeu logistique en Languedoc-Roussillon est liée à sa vocation de corridor. C'est alors la saturation des infrastructures routières par des poids-lourds en transit qui est identifiée comme un enjeu de premier plan. Une des vocations majeures de LNMP est d'ailleurs de capter une partie de ce trafic.

Cet enjeu fret il existait déjà d'un point de vue du report modal par rapport au bassin méditerranéen et la saturation de l'A9. Et puis il y a cette culture aussi, déjà de projet ferroviaire qui réponde à cette vocation fret en lien avec cet axe littoral. Et donc globalement, il faut le reconnaître, une forme de culture de la question fret, au moins une préoccupation de la question fret qui était présente aussi sur l'aspect Languedoc-Roussillon¹.

C'est vrai que Midi-Pyrénées n'avait pas la culture de ce qui est façade maritime, logistique, marchandises ecetera, beaucoup moins que ce qui existait au niveau de la Région Languedoc².

La question de la logistique est donc une préoccupation importante pour l'ancienne région Languedoc-Roussillon. Des investissements importants ont été consentis en ce sens et des compétences en maîtrise d'ouvrage ont été acquises dans la gestion des ports. Néanmoins, ces différentes approches restent relativement cloisonnées. Malgré l'implication des Régions dans les ports, la part modale du fret ferroviaire ne dépasse pas les 10% à Sète et serait comprise entre 10% et 15% à Port-La-Nouvelle. Cette part modale reste également faible au niveau de la plateforme Saint-Charles. Les acteurs du fret ferroviaire n'identifient d'ailleurs pas la Région comme un acteur important dans ce domaine³. Sophie Masson fait également le constat d'un « manque de gouvernance territoriale de la logistique » au niveau régional⁴. Il existe ainsi un cloisonnement avec des politiques portuaires pensées en termes de modernisation des

¹ Entretien un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

² Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

³ « La seule chose qu'on avait sollicité c'était une caution pour les locomotives. Ça techniquement ils ne savaient même pas faire » - Entretien le directeur de la production de Régiorail Sud de France (septembre 2016)

⁴ Masson S., 2018, *op. cit.*

infrastructures et de développement des trafics, des enjeux de report modal pensés à travers la ligne nouvelle et des questions de logistique pour lesquelles la Région fait office de guichet.

Midi-Pyrénées : une approche par l'infrastructure et les territoires

La personne des services que nous avons rencontrée différencie les approches de la région Languedoc-Roussillon fondées sur des enjeux de mobilité et celles de la région Midi-Pyrénées pour qui le fret apparaît comme un outil de développement économique. Ces enjeux restent donc très sporadiques et territorialisés :

Il faut être clair, la vision ex-Midi-Pyrénées de ces enjeux, elle était peut-être axée sur cette notion de lignes capillaires. [...] On voit que c'est pas vraiment les mêmes enjeux entre, je vais utiliser le fret comme outil de développement économique, on va discuter des enjeux sur Auch-Agen, là on voit que c'est un enjeu important, localement, sur l'activité céréalière du Gers, et, à l'inverse, sur des enjeux même de mobilité.¹

La ligne Auch-Agen avait ainsi fait l'objet d'une opération de renouvellement. La proximité politique entre le sénateur-maire de Fleurance, qui se fait porteur des intérêts des céréaliers de son territoire et le président de la Région Midi-Pyrénées, qui a permis d'influencer directement le président de SNCF Réseau, a été décisive. Elle a permis de confier les travaux à une entreprise ferroviaire locale, Eugénie, dont le directeur de l'époque nous raconte les coulisses de l'opération.

Je vais vous faire un exemple, je peux en parler, je l'assume complètement, j'étais directement acteur là-dessus. La ligne qui avait été menacée déjà dans un premier temps d'être arrêtée en circulation pour être fermée ultérieurement, la ligne Agen-Auch, cette ligne à l'époque, ça fait maintenant 7 ou 10 ans, en faisant du lobbying, en jouant les cartes avec Martin Malvy, avec le sénateur maire de Florence, on a fait une opération comando où SNCF disait mais oui mais nous il nous faut 1 an et demi pour la régénérer, pour la remettre en capacité de recevoir de la circulation, il nous faut 2,8 millions ectera ectera. Et au final, Rapoport à l'époque patron de RFF nous avait confié la mission de faire ça, nous on a pris la quasi intégralité du processus hormis la tutelle de la maîtrise d'œuvre parce que statutairement on pouvait pas faire autrement et SNCF avait pris en main. On a fait l'opération en trois mois et pour 1,6 millions.²

En Midi-Pyrénées on retrouve également des investissements d'opportunité. Ainsi, quand la Région a entrepris des travaux d'infrastructures pour faire de Boussens une gare de rebroussement pour ses trains TER, elle en a profité pour « nettoyer » l'accès de trois ITE. La Région a également subventionné la création d'une plateforme logistique multimodale, « Eurocentre », entre Montauban et Toulouse.

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

² Entretien avec un élu de la CCI Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

Mise en perspective : de l'importance du littoral

A partir d'une série de critères relativement simples il est possible d'établir une typologie de profils d'intervention régionale dans le domaine du fret ferroviaire. En croisant les enjeux que nous venons de voir pour chaque Région et les actions menées par chacune d'elles avant la fusion, nous proposons trois profils d'actions régionales (Tableau 26). Les données présentes dans le tableau suivant sont le résultat du croisement entre la littérature grise, les sources institutionnelles et journalistiques et les entretiens que nous avons effectués. Elles ne sont donc pas exhaustives (notamment en ce qui concerne la colonne « action ») et reflètent avant tout les représentations des différents acteurs que nous avons rencontrés.

Les Régions Aquitaine et Languedoc-Roussillon partagent des caractéristiques très proches : une façade maritime avec des ports et de forts flux de transit liés aux échanges avec la péninsule ibérique.

Le point de départ si je reprends les paroles d'Alain Rousset il y a de nombreuses années, c'est le « mur de camion » sur l'axe Nord-Sud en fait. Le point d'origine de cette politique c'est vraiment le mur de camion et l'obligation de réagir¹.

Les deux projets aquitains ont mobilisé des budgets supérieurs à 50 millions d'euros. Ils prenaient place dans une stratégie interventionniste, mise en place au tournant des années 2000. Favorisant report modal, elle comprenait également le développement d'autoroutes de la mer. L'échec de ces dernières, auquel s'ajoute la sous-utilisation des nouvelles plateformes, montre ainsi les limites de l'interventionnisme public face au manque d'intérêt des chargeurs². Alors que le dispositif d'aide pour les ITE reste peu sollicité, l'arrêt du projet d'autoroute ferroviaire annoncé au printemps 2015 vient compromettre un peu plus la stratégie régionale qui s'organise alors davantage autour du transport de voyageurs. En Languedoc-Roussillon, la plateforme Saint-Charles fonctionne aussi au ralenti en 2015 avec seulement deux trains complets quotidiens malgré les près de 40 millions d'euros d'investissements (dont 24% par la Région). En revanche, le projet d'autoroute ferroviaire reliant Le Boulou à Bettembourg a abouti en 2007 et permet la circulation de 4 trains par jour en 2015.

Aussi, on retrouve des projets similaires comme la volonté de créer une autoroute ferroviaire mais aussi le soutien à la création de plateformes logistiques, notamment en matière

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Nouvelle-Aquitaine (juillet 2018)

² Gatineau L., 2016, « Intermodalité et plates-formes logistiques dans le grand Sud-Ouest, des stratégies publiques entre mobilité durable et ouverture territoriale », in Chapelon L. (dir.), *Transports et intermodalité*, ISTE Editions, pp. 309-321

de transport combiné avec les exemples de Hourcade près de Bordeaux et de Mouguères près de Bayonne. La région Aquitaine semble être allée plus loin dans sa réflexion avec une véritable stratégie et des dispositifs bien identifiés de soutien au report modal. L'existence de ces dispositifs n'implique pas pour autant un recours intensif à ces derniers. Ainsi, les demandes de subventions pour des ITE sont peu fréquentes¹.

Région	Enjeu principal	Ports	Actions	Profil régional
Aquitaine	Echelle européenne, report modal pour les flux de transit, temps long	Bordeaux, Bayonne	Dispositifs pour le report modal (transport combiné, plateforme logistique, ITE), soutien à une autoroute ferroviaire et ligne nouvelle	Volontariste
Languedoc-Roussillon	Echelle européenne, report modal pour les flux de transit, temps long	Port-la-Nvlle, Sète	Dispositifs pour le report modal (transport combiné, plateforme logistique, OFP), soutien à une autoroute ferroviaire et ligne nouvelle	Volontariste
Limousin	Echelle locale, aides aux entreprises, ponctuel	-	Dispositif pour la création de « gares bois »	Opportuniste (vision éco)
Midi-Pyrénées	Echelle locale, aides aux entreprises, ponctuel	-	Rénovation du réseau (ITE, Plan Rail), plateforme logistique embranchée	Opportuniste (vision éco)
Poitou-Charentes	Echelle régionale, alimenter l'hinterland du port, ponctuel	La Rochelle	Aides pour une plateforme logistique de transport combiné (Niort Terminal)	Opportuniste (vision port)

Tableau 26 : Profils d'actions régionales avant la fusion

Données : entretiens et littérature grise ; Mise en forme : auteur

Par rapport à Midi-Pyrénées, la Région Limousin apparaît encore plus isolée voire enclavée vis-à-vis des grands courants d'échanges européens. Là aussi, les dispositifs qu'elle met en place concernant le transport de marchandises s'inscrivent davantage dans une logique de soutien local à certaines filières économiques. C'est le cas pour la filière bois, à la suite de la tempête de 1999, avec le réaménagement des gares de Bugeat-Viam et de Bussière-Galant. C'est par une entrée économique que ces régions abordent la problématique du fret. Enfin, les deux Régions ont lancé un Plan Rail pour rénover une partie de leur réseau. Si ces investissements sont consentis pour pérenniser l'activité TER sur ces lignes, ils contribuent indirectement à permettre la circulation du fret.

¹ *Ibid.*

La région Poitou-Charentes semble tenir une position intermédiaire : elle est bien concernée par un itinéraire européen et possède également un port mais son investissement dans le transport de marchandises apparaît moins volontariste et plus opportuniste. Elle a ainsi participé à la mise en place de la plateforme combinée de Niort en lien avec le port de La-Rochelle mais s'est peu investie sur la rénovation du réseau.

Sur Poitou-Charentes ils avaient une politique assez limitée en termes de transport de marchandises, c'était au projet en fait. Mais il n'y avait pas vraiment de stratégie clairement édictée ou de régimes d'aides clairement établis, c'était plutôt à la demande¹.

Les politiques menées en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées apparaissent une fois de plus très éloignées sur la question de la logistique. Néanmoins, elles relèvent moins de choix politiques divergents que d'une adaptation aux enjeux présents sur les territoires.

3.4. De la mise à l'agenda lors des EGRIM à la mise en œuvre

Les EGRIM ont constitué une première étape dans la prise en compte de l'enjeu logistique au niveau régional qui s'est par la suite renforcé à travers la mise en place du cluster WE4LOG et l'objectif de région à énergie positive.

3.4.1 L'invité que l'on n'attendait pas ?

Alors que la question du transport de marchandises était pourtant peu prise en compte en amont de la consultation des EGRIM², lors des réunions, cet enjeu a pourtant été beaucoup évoqué avec 152 occurrences soit 22% des intervenants. Toutes les catégories d'intervenants sont représentées³ mais leurs interventions ne visent pas les mêmes objectifs. Les cheminots expriment le constat de la crise du fret, dénonçant la politique de la SNCF, la suppression des ITE, et réclament la réouverture de certaines lignes. Les usagers font aussi le constat du déclin du fret mais se plaignent avant tout de l'encombrement routier. Les élus relaient la parole des habitants et des chargeurs de leurs territoires. Pour les associations, le fret est souvent un argument de plus pour demander la réouverture d'une ligne, soutenir ou s'opposer aux lignes nouvelles. Enfin, certains chargeurs fustigent la politique de la SNCF, son manque de souplesse

¹ *Ibid.*

² Voir Chapitre 4, Tableau 17

³ Voir Chapitre 4, Tableau 19

et de fiabilité, ses tarifs jugés « stratosphériques » et les contraintes imposées pour les wagons isolés.

Le neuvième des dix objectifs identifiés lors des EGRIM concerne le fret (Figure 63). Cette mise à l’agenda résulte en grande partie de cette évocation récurrente durant les réunions. Le « chantier » présenté apparaît ambitieux et s’inscrit dans un objectif de report modal. On y retrouve la stratégie présente en Languedoc-Roussillon à travers l’objectif de désaturation routière dans le cadre de la Cop 21. Sont également mentionnés des projets liés à l’infrastructure, qui s’inscrivent davantage dans la tradition de Midi-Pyrénées avec le soutien à la création d’ITE et des rénovations de lignes capillaires. Le soutien aux plateformes multimodales, la mise en place d’une écotaxe régionale et la formation d’un opérateur ferroviaire régional (OFP) viennent compléter la feuille de route. Pour autant, il ne s’agit que de simples déclarations d’intention.

#9 LA RELANCE DU FRET FERROVIAIRE

OBJECTIF DU CHANTIER
Répondre aux objectifs environnementaux de la Cop 21 et **désaturer le trafic routier** par le report du transport de marchandises sur voie ferrée, moyen de rentabilité des lignes à faible trafic.

ORIENTATIONS
Le fret ferroviaire est un outil d'attractivité et de développement économique des territoires. La mise en place d'actions emblématiques en faveur de ce mode de transport de marchandises permet d'inciter le report modal de la route vers le fer en cohérence avec la stratégie de l'État pour la relance du fret.

CALENDRIER
Dès 2017 : implication dans les comités de suivi du plan de relance du fret ferroviaire.
À partir de 2019 : mise en œuvre du SHADDET, dont fera partie le nouveau dispositif régional de soutien à la création d'embranchements pour les chargeurs.
2020-2025 : réalisations d'études et investissements.

UN ENVIRONNEMENT PRÉSERVÉ

ÉTUDES / RÉALISATIONS
La réduction du nombre de poids-lourds sur les routes est nécessaire pour répondre à un triple objectif : diminution de la pollution, maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et amélioration de la sécurité routière.
Ainsi la Région travaille à mettre en synergie les infrastructures régionales de transports (ports, voies ferrées, canaux, plateformes multimodales...) et les pôles d'activités économiques et logistiques générateurs de trafics (Parcs régionaux, zones d'activités...). Elle s'appuie notamment sur ses structures portuaires (Sète, Port-la-Nouvelle) pour le **développement de dessertes ferroviaires de marchandises**.
Elle gèrera, à partir de 2017, la ligne régionale Colombiers – Cazouls-les-Béziers et étudiera la **régénération ou la réouverture de certaines lignes existantes** (Auch-Agen, Tarbes-Mori-de-Marsan) pour pérenniser le trafic de fret existant. Parallèlement, elle **soutiendra l'obtention de sillons fiables** vers Paris et l'Europe.
Elle continuera à apporter son concours aux plates-formes multimodales comme Eurocentre à Toulouse, Saint-Charles à Perpignan, Laudun-l'Ardoise, etc.

INNOVATIONS

- Mettre en place un dispositif de soutien aux chargeurs pour la **création d'embranchements** pour leurs entreprises.
- Soutenir la mise en place d'une écotaxe poids lourds pour le transit international.
- Sélectionner un **opérateur ferroviaire public régional** pour compenser le déficit d'offre sur le plan national, adapter le fret aux besoins locaux.

Figure 63 : Le fret ferroviaire, objet d’un des dix objectifs stratégiques de la Région Occitanie en matière de transports

Source : Région Occitanie, 2016¹

¹ Région Occitanie, Le rail et l’intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain, 78p

3.4.2 Vers l'affirmation d'une stratégie logistique régionale ?

Deux ans et demi après cette restitution, le bilan reste mitigé. Le soutien à la mise en place d'un opérateur est encore incertain puisque l'opérateur RDT 13 joue déjà un rôle important au niveau du port de Sète et de la ligne Colombier - Maureilhan. Le dispositif de soutien pour la création d'ITE est en phase d'expérimentation avec un premier contrat modèle pour le raccordement de Nestlé Waters Perrier dans le Gard. La Région engage en effet 200 000€ dans la réhabilitation de l'ITE de cette usine soit 10% du montant total. Cela doit permettre l'acheminement d'un train quotidien à partir de l'automne 2019. Selon l'élue Mylène Vesentini lors de l'assemblée plénière du 23 mars, la Région a conditionné cette aide au fait que Nestlé Waters développe une partie de ses exportations au départ de Sète¹. Lors de cette même assemblée, l'élue Jean Denat fait une longue déclaration sur le rôle de la Région dans la « mise en synergie des infrastructures régionales de transports, des ports, voies ferrées, canaux, plateformes multimodales et pôles d'activités générateurs de trafic. »

Ces investissements concernent surtout le fret ferroviaire qui s'inscrit dans les enjeux environnementaux de la COP 21 mais en faveur du développement économique avec les aides aux entreprises. Pour ce faire, elle cherche à relancer l'activité de wagons isolés abandonnée par la SNCF et à favoriser le report modal pour lutter contre la saturation de l'A9.

Lors de l'assemblée plénière du 22 juin 2018, Jean-Luc Gibelin annonce une augmentation de la part modale du ferroviaire dans les marchandises débarquées dans le cadre de la ligne EKOL entre Sète et Izmir. 35 des 150 remorques étaient évacuées par train en 2016, l'objectif est de 50% par la suite. La mise en place d'une écotaxe est toujours à l'étude mais pourrait prendre la forme d'une vignette. Elle serait également un moyen de financer les projets GPSO et LNMP. Pour autant la Région ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur un tel dispositif et reste entièrement dépendante du bon vouloir de l'Etat. La loi LOM devrait apporter des éclairages sur ce point.

Pour mieux affirmer sa stratégie logistique, l'Occitanie a soutenu la mise en place du cluster logistique WE4LOG qui remplace le syndicat mixte MP2 existant sur le périmètre des Pyrénées-Orientales. Ce cluster repose sur un statut associatif avec un objectif de subventionnements publics et privés équilibrés. Des chargeurs et transporteurs y adhèrent déjà. La Région est également entrée au capital de la société exploitant le terminal combiné de Saint-Charles, terminal dont l'ancienne Région Languedoc-Roussillon avait subventionné les travaux

¹ On voit ici comment la régionalisation entraîne des déformations de la concurrence (voir aussi : VIII.3.2.2)

en 2010 et où on compte désormais sept lignes ferroviaires desservent le nord de l'Europe opérées par Novatrans, ECR ou Régiorail. Elle a également participé au développement du transport combiné dans le port de Sète.

Ces engagements croissants en faveur du report modal s'inscrivent également dans la stratégie de « la région à énergie positive ». Cette ambition présentée en juin 2017 doit permettre de couvrir la consommation énergétique régionale par des énergies renouvelables et locales à l'horizon 2050. Elle induit une réduction importante de la consommation énergétique dans de nombreux domaines et notamment les transports avec un objectif de -61%. Pour y parvenir, l'optimisation des transports de marchandises et le développement du ferroutage sont identifiés comme des leviers essentiels. La directrice de WE4LOG note une inflexion du positionnement régional sur la logistique en lien avec cette stratégie :

On parle de région à énergie positive. On ne peut pas parler de ça sans parler de fret et je pense qu'ils en ont pris conscience. Ils ont saisi cette opportunité d'avoir cet outil et ils veulent le porter et le développer davantage pour mettre en œuvre leur politique de région à énergie positive. On a vraiment senti une différence entre le début, ou vraiment les marchandises c'était un truc : « même pas on veut en entendre parler, ça nous concerne pas », et aujourd'hui. C'est vrai qu'ils sont plus impliqués¹

3.4.3 Des limites concernant les infrastructures et leur prise en compte par les services

Enfin, la Région souhaite acquérir un rôle plus important sur la question des infrastructures. Nous approfondirons cette question à travers l'exemple de la ligne Auch-Agen (voir VIII.3.2.2). Ce dernier point est néanmoins clairement affirmé au sein des services régionaux. La gouvernance y apparaît comme un levier décisif à l'échelle locale.

Il y a un vrai changement qui est en train de s'opérer avec la possibilité de transférer la gestion de lignes capillaires fret aux régions. Le désengagement de l'Etat est tel que sans une prise en main par la région, ces lignes vont disparaître. [...] On travaille actuellement là-dessus pour essayer de faire évoluer le système avec une gouvernance nouvelle, créer des SPL, des régies, transférer la gestion de certaines lignes².

Les investissements prévus par l'ancienne région Languedoc-Roussillon dans les ports de Sète et de Port-La-Nouvelle n'ont pas été remis en cause par la fusion régionale même si les projets ont pris du retard.

La fusion des deux régions, avec Midi-Pyrénées qui n'avait pas du tout la culture maritime, ça a pas été simple, on a quand même capitalisé ce qui a été fait, les orientations n'ont pas

¹ Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

² Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

été remises en cause. Par contre, il y a eu, indéniablement, le fait qu'il a fallu réexpliquer certains projets à des exécutifs qui voient sortir quand même des très gros montants¹.

Le constat du manque d'harmonisation entre les différentes actions menées dans la sphère logistique en Languedoc-Roussillon reste en grande partie valable après la fusion dans le périmètre Occitanie. Au sein des services de la Région, on peine néanmoins à avoir une vision réellement intégrée de ces chantiers. Ces problématiques sont en effet abordées par trois directions différentes, celle des infrastructures, des transports et de la mobilité (DITM), celle de la mer (DIRMER) et celle de l'économie et de l'innovation (DEI). La première est principalement en charge des questions liées aux lignes capillaires mais se préoccupe aussi d'enjeux de mobilités liés à l'organisation de l'exploitation entre circulations fret et voyageurs. La seconde est en charge des ports mais gère aussi les infrastructures ferroviaires portuaires ainsi que la ligne Cazouls – Maureilhan transférée dans le cadre de la loi NOTRe. A ce titre, elle a passé un appel d'offre afin de confier la gestion de ces infrastructures à SFERIS, un groupement d'acteurs autour de l'opérateur ferroviaire RDT 13. Enfin, la DEI est chargée de la mise en place du dispositif d'aide pour les raccordements et intervient en lien avec les plateformes logistiques. Le cluster WE4LOG se positionne à l'interface des trois directions :

Pour nous c'est un peu compliqué parce que du fait de ces découpages, on travaille avec la DITM, la DIRMER, la DEI. D'un point de vue administratif, on va dire que c'est la DEI qui nous suit mais d'un point de vue opérationnel on travaille beaucoup avec la DITM².

La répartition de la question logistique entre ces trois directions peut entraîner un manque de coordination sur certaines actions et une forme de rivalité. On retrouve dans cette sectorisation l'héritage des anciens découpages régionaux, avec une approche par les infrastructures ferroviaires au sein de la direction des transports restée à Toulouse, et une approche en lien avec les ports du côté de la direction de la mer basée à Montpellier.

La DIRMER a cette vision de gestion de l'exploitation qui n'est pas toujours une vision transport et une vision impact sur le RFN. Un exemple, sans être un accrochage : les entrées-sorties ne sont pas super. [...] Le constat que je pose c'est qu'il n'y a pas de vision à ce jour, pas de vision complète de l'enjeu sur RFN, par RFN, je rentre, je sors du RFN, je circule bien comme il faut dans mes voies portuaires de Sète et puis dès que j'en sors, comment j'en sors ? Est-ce que c'est optimum cette gestion des entrées et sorties ? Quels sont les impacts ? est-ce que je peux utiliser le CNM ? Ces questions-là, j'ai envie de dire il y a encore des cloisonnements qui existent entre ces périmètres, entre le patrimoine géré et la manière de l'exploiter qui sont réels. Et la deuxième chose c'est finalement, quand on va se poser la question de l'enjeu fret, en lien avec le port de Sète, on va d'abord se poser la question de savoir, comment je vais faire en sorte que mes bananes ou que mes voitures, elles repartent via le corridor méditerranéen sur Amsterdam ou je ne sais pas quoi. Ça, cette vision-là, oui d'accord, par contre la vision, pour faire un train je vais péter deux TER pour sortir de Sète,

¹ Entretien avec le directeur de la DIRMER de la Région Occitanie (ex-LR) (août 2018)

² Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

j'ai envie de dire, un peu rien à faire. Même en interne à la Région il y a aujourd'hui encore, des politiques, des domaines de compétences qui ne sont pas totalement harmonisés¹.

Il y a une mer et elle est en Languedoc-Roussillon donc elle est restée là et c'est pas ironique ou cynique ce que je dis mais ce qui a été construit depuis cette prise de compétence c'est vraiment un acquis sur lequel le nouvel exécutif s'est appuyé pour faire valoir le rayonnement de ce territoire².

On retrouve ainsi au niveau régional les cloisonnements existant au niveau national entre politiques de transports de voyageurs et de marchandises.

3.5. Bilan sur la question du fret en Occitanie

La mise à l'agenda de la question de la logistique en Occitanie est donc en partie liée à l'importante demande apparue à l'occasion des EGRIM. Elle nécessite une forme d'acculturation qui n'est pas sans poser de difficultés entre les pratiques des deux anciennes Régions avec des entrées par l'économie à des échelles très locales en Midi-Pyrénées et des logiques portuaires et de corridor en Languedoc-Roussillon.

La fusion régionale semble alors avoir nourri de nouvelles ambitions avec la volonté d'intervenir plus fortement dans le secteur même si les actions semblent encore désordonnées. La volonté régionale de favoriser le report modal vers le ferroviaire se heurte toutefois à la crise que traverse le secteur et aux capacités limitées des infrastructures à disposition. Les projets de lignes nouvelles, en particulier LNMP, apparaissent alors comme un levier déterminant mais dans l'horizon incertain pénalise la mise en place d'une stratégie à long terme.

Ce qui nous pénalise c'est l'absence de tronçon entre Perpignan et Montpellier. Le non-achèvement c'est dramatiquement limitant pour nous. Aujourd'hui il faut comprendre qu'il n'y a aucune alternative à la ligne classique quand elle est fermée. C'est toute la ligne Europe du Sud-Europe du Nord qui fonctionne plus³.

Il reste à savoir si les chargeurs se saisiront des nouvelles possibilités que la Région souhaite mettre en place. L'exemple récent de l'impuissance de la Région Occitanie face à l'interruption du train des primeurs montre les limites de l'implication régionale face aux logiques de marchés. Comment endiguer la fuite des clients face à la dégradation du service de ce train et aux exigences de livraisons en juste-à-temps de la grande distribution ? Une partie de la réponse se trouve peut-être au-delà des Pyrénées où une ligne de trains frigorifiques doit être lancée entre Valence et Rotterdam. Les Généralités espagnoles disposent en effet d'une

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

² Entretien avec le directeur de la DIRMER de la Région Occitanie (ex-LR) (août 2018)

³ Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

« capacité politique »¹ bien supérieure qui se retrouve dans le domaine de la logistique. La Catalogne s'appuie ainsi sur une Centrale d'infrastructures pour la mobilité et les activités logistiques capable d'assurer la maîtrise d'ouvrage et la gestion de plateformes logistiques² et est également en première ligne dans la défense du corridor méditerranéen³. En 2018, le Pays-Basque espagnol est quant à lui parvenu à mettre en place une écotaxe sur 20 kilomètres de nationale longeant l'autoroute au sud-ouest d'Irun⁴.

¹ Pasquier R., 2004, *op. cit.*

² Clols L. F., 2016, « Pôles logistiques métropolitains et stratégies territoriales dans l'aire urbaine de Barcelone », *Sud-Ouest Européen*, n°41-42, pp. 155-171

³ Libourel E., 2015, *op. cit.*

⁴ Gatineau L., 2018, *op. cit.*

4. BILAN DU CHAPITRE

Ces trois domaines qui sont mis à l'agenda dans le cadre des EGRIM font finalement apparaître les difficultés de hiérarchisation des priorités régionales. Cela confirme la tension entre les demandes régionales et le désengagement croissant de l'Etat en tant qu'AO des trains Intercités les plus déficitaires et sa frilosité face aux investissements dans de nouvelles lignes. Le soutien aux lignes LGV peut ainsi s'avérer contradictoire avec le désir du maintien des trains de nuit étant donné que l'extension du réseau de LGV a été suivie de la suppression des services de nuit¹. Le même type de raisonnement pourrait se reproduire avec un risque de segmentation des lignes du Massif Central (Polt, Aubrac, Cévenol). En revanche, la poursuite d'objectifs de développement du fret ferroviaire et d'obtention de lignes nouvelles apparaît plus cohérent, puisque des sillons doivent ainsi être libérés. La possibilité de financer ces lignes nouvelles par une taxe sur les poids-lourds est également cohérente mais dépend entièrement d'une décision que l'Etat ne semble pas décidé à prendre.

Ces tendances rencontrent aussi les enjeux de cohérence territoriale au sein de l'Occitanie. La question du fret fait apparaître une opposition importante entre les deux anciennes entités tout en dessinant les possibilités d'une intégration dans le cadre d'une relation façade portuaire méditerranéenne / hinterland midi-pyrénéen qui viendrait concurrencer l'influence du littoral atlantique sur la partie ouest de la Région². Cette tension se retrouve également autour des LGV, du rattachement de l'Occitanie à deux corridors européens distincts et de logiques d'accès distinctes à Paris. Le renforcement de la partie centrale de la transversale sud nuance ce constat et participe indéniablement à une amélioration de l'offre dans le cœur économique et démographique de la Région, mais les menaces qui pèsent sur les autres axes anciennement Intercités induisent un risque d'accentuation des inégalités entre les plaines garonnaises et littorales et le Massif Central en matière d'accessibilité ferroviaire.

De ce tableau on retient la difficulté à faire ressortir une action cohérente et le peu de maîtrise qu'a la Région sur les objectifs qu'elle s'est fixés à l'occasion des EGRIM. La question des LGV permet paradoxalement de renforcer une forme d'unité régionale autour du stigmate territorial que constituerait l'éloignement à Paris tout en avivant les rancœurs de certains acteurs languedociens envers la partie midi-pyrénéenne. Enfin, la question du fret montre que des sentiers languedociens sont conservés durant le processus de fusion.

¹ La ville de Tarbes perd ainsi sa desserte par train de nuit avec l'achèvement du projet SEA.

² C'est l'un des enjeux de la rénovation de la ligne capillaire Auch – Agen étudiée dans le chapitre VIII

PARTIE 4 : UNE STRATÉGIE AUX PRISES AVEC LES TERRITOIRES

La mise en œuvre de la stratégie régionale de l'Occitanie rencontre donc de nombreux obstacles du fait du contexte politique national et des contraintes financières et organisationnelles de la SNCF. Toutefois, cette stratégie entre également en relation avec d'autres collectivités territoriales et des enjeux plus localisés. Il s'agit donc, dans cette dernière partie, d'évaluer si la Région rencontre des contraintes venant de son « environnement territorial » qui se liraient dans les difficultés à faire fonctionner l'interterritorialité, notamment au niveau des frontières régionales ou des relations avec les métropoles. L'angle d'analyse adopté ici consiste donc moins à étudier les formes de contractualisation et de lobbying qu'à évaluer la capacité régionale de mobilisation des autres collectivités territoriales autour des projets régionaux. Il s'agira également de mesurer sa capacité à accompagner les projets de ces collectivités dans le cadre d'un développement territorial.

Cette quatrième partie s'intéresse donc à la mise en place de la stratégie régionale en lien avec les territoires infranationaux. Les relations horizontales, au niveau des échelons équivalents que sont les autres régions françaises mais aussi les communautés autonomes espagnoles, seront d'abord abordées (chapitre VII). Les relations verticales avec les échelons inférieurs constitués par les métropoles, les agglomérations, les départements ou les communautés de communes, seront ensuite questionnées (chapitre VIII).

Chapitre 7 : Une impossible structuration par les transports ?

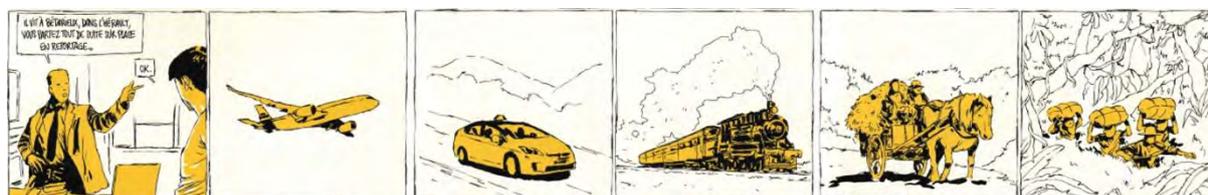


Figure 64 : "Il vit à Bédarieux, dans l'Hérault" : une représentation de l'enclavement
Source : Fabcaro, 2016¹

Affirmer l'existence d'un territoire, c'est aussi bien le différencier des autres que véhiculer des représentations partagées de ce dernier. Ces représentations mobilisent la notion de cohérence territoriale. Comme nous avons pu le voir, la Région Occitanie fait des transports un levier susceptible d'accroître la cohésion au sein de son nouveau périmètre. Cette tâche s'avère délicate du fait des inerties liées aux anciens découpages et aux nombreuses discontinuités géographiques existantes entre les deux entités fusionnées. La Région doit donc se doter de représentations nouvelles qui peuvent s'appuyer sur la consultation des EGRIM et sur l'élaboration du SRADDET. Les discontinuités induites par les frontières, internationales et administratives, anciennes et nouvelles, permettent également d'interroger l'importance des périmètres administratifs, le fonctionnement des transports et les coupures que ces frontières peuvent induire dans les réseaux. Ce chapitre est ainsi l'occasion d'observer des effets d'harmonisation des politiques de transport au sein de l'Occitanie et le traitement des enjeux interrégionaux. En creux, c'est bien la question du renforcement de la différenciation régionale qui peut être questionnée. En matière de transports, ces enjeux se posent aussi bien au niveau de l'évolution de l'offre, des investissements dans l'infrastructure, de l'organisation de l'intermodalité, que dans l'harmonisation tarifaire. Les innovations apportées par la loi NOTRe apparaissent comme des vecteurs de changements majeurs qui relativisent sans doute le simple changement de périmètre régional.

¹ Fabcaro, 2016, *Zai Zai Zai Zai*, 6 pieds sous terre éditions, p. 5

1. COHÉSION RÉGIONALE ET REPRÉSENTATIONS TERRITORIALES

Parmi les fusions qui sont devenues effectives le 1^{er} janvier 2016, celle des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon a suscité des oppositions importantes (chapitre II.1). Elle n'est pas le fruit d'un consensus local comme en Normandie ou en Bourgogne-Franche-Comté. Elle ne permet pas non plus de dégager une organisation territoriale autour d'une métropole dominante comme c'est le cas en Nouvelle Aquitaine ou en Auvergne-Rhône-Alpes. Son manque d'unité pose donc des questions en termes de représentation et de légitimité auprès des acteurs locaux. Le fonctionnement des transports régionaux reflète bien la difficulté que pose la fusion de deux ensembles aux configurations différentes. Si la Région Hauts-de-France partage des difficultés comparables avec deux sous-réseaux distincts tournés vers Paris et Lille, l'enjeu de la cohérence territoriale paraît encore plus sensible en région Grand Est où le défi consiste à développer des relations interrégionales jusqu'alors négligées par des réseaux de transport privilégiant les relations Nord/Sud et où la fusion a aussi été très contestée.

Un diagnostic partagé apparaît comme un élément essentiel pour définir des objectifs qui doivent s'incarner dans des documents de planification et de prospective comme le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Equilibre du Territoire (SRADDET). Ce diagnostic est néanmoins rendu difficile en Occitanie du fait d'une organisation territoriale complexe (chapitre II.2) et de la montée des discours autour de la fracture territoriale entre métropoles et territoires périphériques. Les objectifs de cohésion territoriale doivent alors permettre de surmonter ces inégalités. Promue par l'Union Européenne, cette notion traduit à la fois la volonté de réduire les inégalités territoriales (la cohésion entre les territoires) et le fait de doter chaque territoire des infrastructures nécessaires à son développement (la cohésion par les territoires)¹. Les transports jouent donc un rôle de cohésion en réduisant les inégalités d'accès au sein d'un territoire.

1.1. La cohésion de la nouvelle région : un enjeu identifié dès les élections régionales

L'enquête menée par TDIE auprès des candidats aux élections régionales de décembre 2015 les invitait à s'exprimer sur « le rôle des services de transport de voyageurs [...] dans le développement de la cohésion régionale de la nouvelle région ». Cinq candidats se sont

¹ Montabone B., Baudelle G., 2008, « Les échelles de la cohésion sociale en Europe », Congrès ERSA, Liverpool, en ligne, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00358006/document>

exprimés sur le sujet en région Occitanie. Tous affirment que les transports régionaux doivent permettre de créer une véritable « cohésion régionale » (Tableau 27). Ils évoquent ainsi le besoin d'adaptation des transports ou celui de « remailler » le territoire. Carole Delga va jusqu'à évoquer le besoin d'effacer l'ancienne frontière. On note enfin que les candidats politiquement à droite évoquent le mode routier là où ceux situés à gauche l'omettent. La plupart des candidats évoquent aussi des réalisations concrètes. Ces dernières se cantonnent souvent au rapprochement des deux anciennes capitales régionales. Pour ce faire, l'amélioration de la desserte ferroviaire est souvent évoquée. Il est aussi question d'une amélioration de l'infrastructure routière ou de la création d'une nouvelle LGV entre Toulouse et Narbonne.

Candidat tête de liste	L'adaptation au nouveau découpage	Réalisations proposées
Carole DELGA <i>Parti Socialiste</i>	« Les services de transport de voyageurs ont un rôle capital dans la construction d'une nouvelle région intégrée. Ils doivent permettre d'effacer les anciennes frontières administratives. »	« Le renforcement des liaisons entre les deux grandes capitales régionales que sont Montpellier et Toulouse sera un axe fort de cette nouvelle politique. »
Damien LEMPEREUR <i>Debout la République</i>	« Notre région est extrêmement grande. [...] La seule solution est d'adapter la carte ferroviaire et le réseau routier. »	« La priorité est le développement d'axes structurants entre Toulouse – Montpellier – Perpignan. »
Gérard ONESTA <i>Nouveau Monde en Commun</i>	« Nous procéderons au remaillage spatial et temporel du réseau ferroviaire. »	« Il est indispensable d'améliorer la desserte des deux capitales régionales. »
Dominique REYNIE <i>Les Républicains</i>	« Nous définirons des itinéraires routiers d'intérêt régional, pour décloisonner les relations internes à la Région »	« Le passage à 2x3 voies pour l'autoroute Toulouse-Montpellier et l'amélioration de la desserte ferroviaire entre Toulouse et Montpellier sont bien entendu des priorités. [...] Nous réclamerons à l'Etat les financements pour la réalisation, dans les délais les plus brefs, des projets de LGV (Bordeaux – Toulouse, Montpellier – Perpignan, Toulouse – Narbonne). »
Philippe SAUREL <i>Citoyens du Midi</i>	« Les services de transport régionaux de voyageurs doivent jouer un rôle primordial dans le développement de la cohésion régionale. »	« La liaison entre les deux capitales régionales sera sensiblement renforcée sans attendre la mise en service hypothétique d'une LGV Toulouse – Narbonne. »

Tableau 27 : Déclarations des candidats aux élections régionales

Source : TDIE. Mise en forme : auteur

Beaucoup de propos des candidats induisent que la nouvelle Région Occitanie manque de cohésion. Les transports doivent permettre de résoudre cette carence. Il existerait ainsi des « frontières administratives à effacer », des distances trop grandes à réduire, un réseau ferroviaire résiduel qu'il s'agirait de « remailler » ou de faibles relations interrégionales qu'il faudrait « décloisonner ». On note également que le propos des candidats est très déterritorialisé. On trouve peu de toponymes en dehors des capitales régionales à relier. Aucun territoire n'est mentionné comme devant faire l'objet d'efforts particuliers d'intégration. Les notions de métropole ou de ruralité ne sont pas non plus évoquées. Ces aspects sont en décalage avec les discours relevés lors des EGRIM.

Les discours des divers candidats aux élections régionales, s'ils restent parfois évasifs, attribuent bien aux transports un rôle important pour renforcer la légitimité de l'action régionale dans le cadre du nouveau découpage. Le décalage avec le faible nombre d'évocations lors des réunions est saisissant.

1.2. Les représentations territoriales mobilisées par les participants aux EGRIM

1.2.1 Une introuvable cohésion régionale ?

A l'issue des réunions publiques, les interventions relatives à la problématique de la cohésion régionale ont fait l'objet d'une recension. Ont été classées dans cette catégorie toutes les interventions en faveur d'une adaptation de l'offre de transport au nouveau découpage.

Le premier constat que l'on peut établir est que ces interventions sont peu nombreuses. On en compte seulement 29, ce qui représente environ 4% des intervenants et 1% des thématiques abordées. Parmi les modes de transport évoqués pour réaliser cette cohésion, le rail arrive largement en tête avec 62% des mentions contre 7% pour les autocars et 31% qui ne précisent pas le mode.

La localisation de ces interventions n'est pas anodine. La plupart ont lieu dans des villes proches de l'ancienne frontière régionale et qui peuvent apparaître relativement enclavées. Mende, Rodez et Albi regroupent ainsi plus d'un tiers des interventions sur cette thématique. Les personnes s'exprimant dans ces villes réclament souvent une meilleure liaison avec chacune des métropoles régionales. La cohésion régionale prend alors les contours d'un argumentaire rhétorique mobilisé pour obtenir une meilleure desserte au niveau local. La question d'un renforcement de la desserte entre les deux métropoles n'est en revanche réclamée qu'à cinq

reprises. Beaucoup d'interventions abordent en effet la cohésion régionale à partir d'un point de vue local. Il semble alors légitime de demander des liens entre son territoire et les principaux pôles de la région élargie (1, 2, 3, 4 et 5).

(1) La Région est grande désormais, comment fait-on pour aller de Castres à Montpellier ? On est un bled perdu, rien ne nous désenclave. – Habitante, Castres

(2) Si Toulouse devient la capitale, comment on fait pour un aller-retour dans la journée ? [...] Il faut en finir avec les interruptions aux frontières. – Représentant associatif, Prades

(3) Le transport forge le territoire et la conscience d'y appartenir. Il est important de pouvoir aller à Toulouse par Foix pour l'unité du territoire, je rêve d'aller à Toulouse par Boussens et revenir par Foix. [...] Il faut penser l'unité d'un grand territoire, il existe une route vers Perpignan, ce serait une bonne chose si, partant de Lannemezan on aboutissait à Perpignan ou Narbonne, un axe des Pyrénées longitudinal. – Habitant, Saint-Girons

(4) En habitant Marvejols, il est plus facile d'aller en train à Clermont-Ferrand ou Paris que d'aller à Montpellier ou Toulouse. C'est à l'envers de notre inclusion dans le territoire. – Elu local, Marvejols

(5) Au niveau de la région, des bus ou des lignes de covoiturage de Pamiers à Carcassonne permettraient de vraiment intégrer l'Ariège dans ce nouvel ensemble. – Habitant, Pamiers

(6) Il faut penser de nouveaux liens comme un prolongement vers Mende. - Représentant cheminot, Albi

(7) On propose la solution de la « Croix du Nord », un Mende-Rodez-Toulouse et un Brive-Figeac-Rodez-Béziers-Montpellier mais aussi un itinéraire sud entre Toulouse, l'Ariège et Perpignan – Représentant cheminot, Capdenac

(8) Si on rouvre la ligne Cahors-Capdenac, on a une immense rocade ferroviaire qui va jusqu'à Nîmes en passant par Mende et Rodez. Sa réouverture permettrait de desservir huit départements. – Représentant cheminot, Cahors

(9) J'habite une partie de l'année à Mirande, l'autre à Montpellier. La nouvelle Région va modifier l'ossature générale du réseau. Alors que Midi-Pyrénées regarde vers Bordeaux pour rejoindre Paris, Languedoc regarde de l'autre côté. On a potentiellement deux barreaux Nord-Sud à l'Est et à l'Ouest. Quid des relations transversales ? – Habitant, Mirande

(10) Avec la fusion, l'épicentre de la région est Carcassonne. Pour de nombreuses réunions de fonctionnaires à l'échelle régionale, c'est maintenant là-bas que ça se passe. A cause des mauvaises correspondances on ne prend plus le train mais la voiture pour y aller. – Habitante, Tarbes

Les représentants cheminots se sont beaucoup exprimés sur cette question puisqu'ils représentent 41% des interventions sur la thématique de la cohésion régionale. On note que leur vision territoriale est plus large, moins locale (5, 6, 7). Cela s'explique par leur connaissance fine des réseaux régionaux mais aussi par des intérêts plus larges puisque la relance ou l'abandon de certains axes a des répercussions directes en ce qui concerne d'emploi. Ils proposent des itinéraires permettant de revaloriser des lignes fermées ou menacées de fermeture principalement situées sur les contreforts sud du Massif Central.

Les CERs cheminots de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon ont proposé la seule vision concrète d'une revalorisation de certaines lignes situées sur l'ancienne frontière (Figure 65). Cette revalorisation concerne principalement les dessertes situées au nord de la Région. Elle se fonde sur de nouvelles dessertes mais aussi sur des améliorations de l'infrastructure.

Cette ligne-là [Rodez-Sévérac], dans notre analyse elle devient un nœud, autant c'était une ligne enclavée avant, c'était une antenne. Avec Occitanie, elle trouve un nouveau sens. Pour nous, aujourd'hui, connecter les préfectures comme Mende à la métropole régionale qu'est Toulouse ça passe par Sévérac, connecter Brive, Figeac avec Béziers ou Montpellier ça a du sens aussi. Demain, connecter Languedoc et Midi-Pyrénées ça passe par là. Demain on est capable de faire Mende-Toulouse en moins de 4h, il faut rétablir des aiguillages qui ont été supprimés à Sévérac. Il faut refaire les voies et retrouver les performances qu'on a pu avoir. Pour les EGRIM on a fait une participation, vision Rodez quoi. Ça clairement, le nouveau périmètre régional, il donne un nouvel élan, et surtout pour cette partie du sud Aveyron qui était un peu exclue et se retrouve intégrée.¹



Figure 65 : La revalorisation des lignes interrégionales par le CER Cheminot
Source : CER Cheminot LRMP, 2015²

¹ Entretien avec le responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

² CER Cheminot Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, « Perspectives d'évolution de l'offre de transport TER dans le cadre de la future Région », Etude Sécafi pour la commission économique du CER, 2016, 11p

Les autres sphères d'acteurs s'exprimant sur le sujet sont relativement rares. Elles mettent toutefois en avant la difficile liaison entre les anciennes régions (9, 10). L'enjeu majeur se situerait pour elles au niveau du segment Toulouse - Narbonne.

Si l'enjeu de cohésion régionale n'est pas évoqué directement, on peut cependant penser que la défense des lignes capillaires participe au maintien de cette cohésion. Cette question a en effet été très largement abordée lors des réunions des EGRIM (chapitre 4). Il a ainsi été possible de relever que l'équité territoriale arrive en deuxième position parmi les valeurs attribuées aux « petites lignes » (Figure 66).

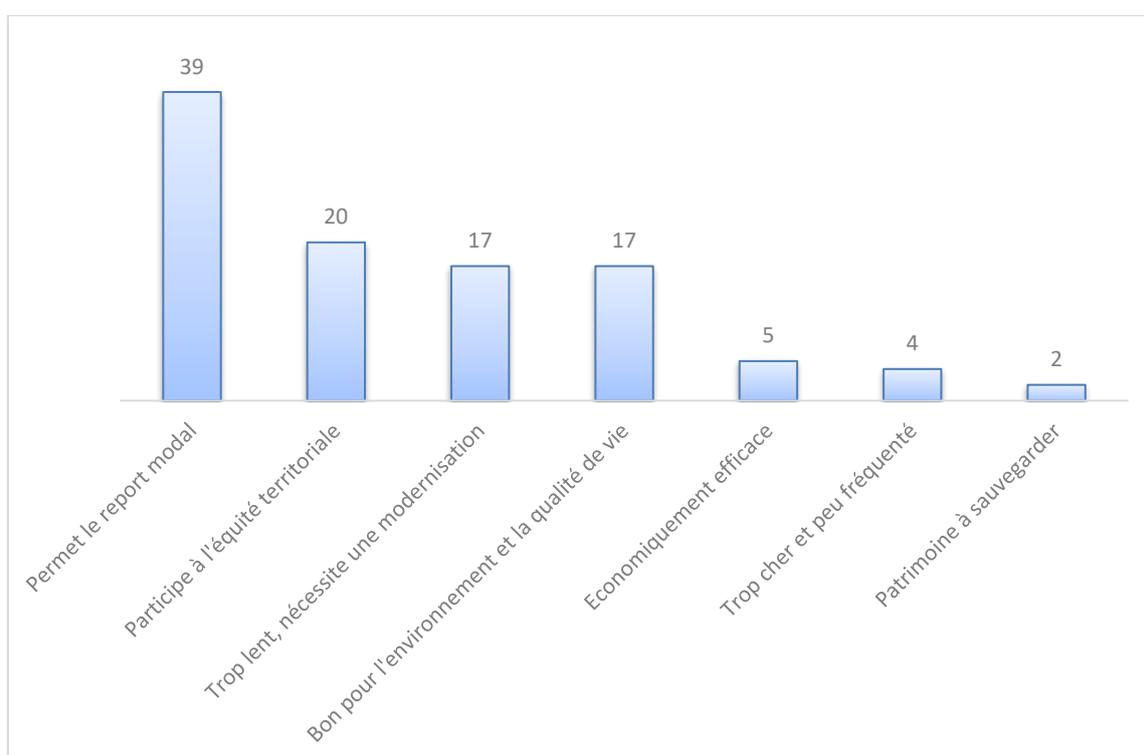


Figure 66 : Les valeurs attribuées aux petites lignes durant les EGRIM (taux d'évocation)
Données : enregistrements réalisés lors de 19 réunions publiques ; Mise en forme : auteur

Une carte fournie par la Région Occitanie, recensant l'ensemble des demandes de réouverture de lignes mentionnées lors des réunions, fait également apparaître un maillage du territoire remarquable comparable à celui du réseau à son apogée, au début du XX^{ème} siècle (Figure 67). Les enjeux restent néanmoins très localisés.

1.2.2 La peur de la fracture territoriale et ferroviaire

*Campagne en perdition ? Donnez-la aux citadins.
Ville qui tombe ? Donnez-la aux campagnards. –
Félix Leclerc, Le petit livre bleu de Félix*

La cohésion régionale a également été abordée par les participants à travers la dénonciation d'un déséquilibre territorial incarné par une opposition entre la figure de la métropole et des espaces non-métropolitains, souvent regroupés au sein de catégories comme le « rural » ou les « petites villes ». Si ces oppositions paraissent s'inscrire dans les théories de Laurent Davezies¹ ou de Christophe Guilluy², les terminologies propres à ces auteurs, comme « la fracture territoriale », ou l'adjectif « périphérique », n'ont été que très rarement reprises. Les luttes autour des lignes et des gares nouvelles ainsi que celles pour la défense des trains Intercités et des « petites lignes » ont régulièrement mobilisé la figure de la métropole dans leur argumentation. Cette reprise illustre le succès du « récit métropolitain » qui, malgré le flou qui entoure cette notion, s'impose en tant que référence au sein des politiques publiques³. Cette « fracture territoriale » se double également d'une opposition récurrente entre le réseau à grande vitesse et le reste du réseau ferroviaire⁴.

Ces luttes s'inscrivent dans une tendance à la « généralisation des conflits dans l'aménagement »⁵. Un numéro de la revue Sud-Ouest Européen est consacré à cet enjeu et pose la question de « l'inéluçabilité » de ces conflits dans ces projets indépendamment de « [leur] taille, charge symbolique, temporalité ou localisation géographique »⁶. Un des intérêts de l'approche par les conflits consiste, selon Patrice Melé, à révéler des phénomènes d'appropriation ou d'identification au territoire à même de souder un groupe « autour d'une certaine vision de l'espace ». Ils constituent ainsi des « moments de production de qualités particulières attachées à ces lieux »⁷. Selon ces acteurs, des valeurs contradictoires peuvent ainsi

¹ Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 128p

² Guilluy C., 2014, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 185p

³ Bouba-Olga O., Grossetti M., 2019, « Le récit métropolitain : une légende urbaine », *L'information géographique*, n°83, pp. 72-84

⁴ Doumayrou V., 2007, *La fracture ferroviaire. Pourquoi le TGV ne sauvera pas le chemin de fer*, L'Atelier, 237p

⁵ Subra P., 2016, *op. cit.*

⁶ Wolff J.-P., 2015, « La recomposition des jeux d'acteurs liée aux conflits induits par le projet de LGV Bordeaux-Toulouse », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 43-55

⁷ Melé P., 2004, « Introduction : Conflits, territoires et action publique », in Melé P., Larrue C., Rosenberg M., *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, pp. 13-32

être attachées à ces espaces et conduisent à des « logiques de catégorisations mutuelles » qui peuvent prendre la forme de « montées en généralité » ou de « jonctions avec d'autres luttes »¹.

Parmi les 352 prises de paroles identifiées s'inscrivant dans une forme de lutte, 75 mobilisent des représentations que l'on pouvait qualifier de « territoriales ». Ce total relativement faible invite donc à la prudence quant aux conclusions tirées de ce traitement quantitatif. Ces 75 personnes ont mobilisé 130 représentations territoriales. Une étude du corpus élargi aux intervenants non-inscrits dans les luttes identifiées a également été menée afin d'obtenir des éléments de comparaison. L'échantillon s'étend alors à 99 prises de parole s'appuyant sur des représentations territoriales pour un total de 172 représentations.

Les représentations territoriales sont donc mobilisées à hauteur de 21% dans un contexte de lutte contre 9% en dehors. Cet écart montre ainsi un usage bien plus fort de ces représentations dans un contexte de lutte. Il faut toutefois préciser qu'en dehors des luttes retenues, les thématiques qui arrivent en tête des interventions concernent des enjeux comme la qualité de service, la gouvernance du secteur des transports ou la tarification, enjeux qui apparaissent bien moins territorialisés que les luttes étudiées.

L'approche qualitative permet d'identifier comment sont convoquées les catégories territoriales et plus particulièrement celle de la métropole. Les verbatims cités ont été sélectionnés pour leur représentativité avec l'objectif de donner à entendre l'ensemble des profils d'intervenants ainsi que les différentes catégories de représentations et de luttes que nous avons établies. Un souci de répartition entre les différentes réunions a aussi permis d'avoir au moins un extrait d'intervention par département (Tableau 28).

¹ Déchezelles S., Olive M., 2016, « Lieux familiers, lieux disputés - dynamiques des mobilisations localisées », *Noroi*, n°238-239, p. 7-21

Verbatim en lien direct avec les luttes liées aux infrastructures	
1	<i>On fait un grand réseau pour les métropoles. [...] La LGV ne propose pas de desserte pour les villes moyennes. Comme les vaches, ils regarderont passer les trains. – Habitant, Castelsarrasin</i>
2	<i>Là on va vers une opposition. La LGV c'est la métropolisation et derrière, c'est le grand désert, c'est ça la grande dualité. LGV, vitesse et les lignes locales pour défendre notre territoire et nos paysages – Politique, Montauban</i>
3	<i>On n'est pas contre la grande vitesse mais contre une logique d'arbitrage budgétaire. On est favorables au ferroviaire au nom de l'environnement et du cadre de vie mais aussi de l'égalité des territoires et de la justice sociale. La proximité plutôt que la LGV. Dans l'ouest de l'Hérault on a des besoins dans les villes moyennes mais aussi dans les villages. – Politique, Béziers</i>
4	<i>La LGV Bordeaux-Toulouse c'est un déménagement du territoire. [...] Les TGV sont des « trains drapeaux », entre-temps on désertifie le territoire où les gares ne sont plus desservies. Tout l'argent qu'on met dans le TGV il ne va pas dans les trains du quotidien – Association, Tarbes</i>
5	<i>Il faut rouvrir Saint-Sulpice – Montauban et sortir de la logique de métropolisation – Association, Toulouse</i>
6	<i>Avec la métropolisation, on a un changement de paradigme dans l'aménagement du territoire, les réseaux en étoile relient les métropoles mais enclavent les territoires ruraux. Pour les territoires ruraux, il faut rejoindre la métropole [...] Si l'on revient 20 ans en arrière, la ligne POLT reliait le Nord et le Sud de la France par le centre en desservant les territoires ruraux, on avait alors une égalité citoyenne. Aujourd'hui les citoyens des territoires ruraux sont « assignés à résidence » - Habitant, Castelsarrasin</i>
7	<i>Nous soutenons les projets structurants du territoire, la ligne LGV notamment, pour permettre au département de s'ouvrir vers les grandes métropoles et vers l'Espagne tout en restant attentif à la desserte des territoires ruraux avec le maintien de la ligne Carcassonne - Quillan – Politique, Carcassonne</i>
8	<i>Sur nos territoires hyper-ruraux, quelle sera la place du train du quotidien et de la ligne POLT face au tout-TGV ? – Politique, Cahors</i>
9	<i>Il faut se soucier des populations rurales, les territoires ruraux ne sont plus desservis. Il faut arrêter d'investir des sommes énormes dans les gares betteraves et s'investir sur la proximité. Il ne faut pas toujours privilégier les villes et être sûr que les Français ont la même valeur – Politique, Limoux</i>
10	<i>La question des gares en centre-ville est moderne, c'est le cas à Toulouse alors qu'on oblige les villes moyennes à avoir des gares betteraves. – Politique, Nîmes</i>
11	<i>La ligne Auch-Agen est la ligne la plus fréquentée de l'ex Midi-Pyrénées. Les utilisateurs seraient satisfaits de l'utiliser par rail. Il faut envisager cette perspective avec la mise en place de la LGV Bordeaux-Toulouse. Cela permet un rapprochement entre Auch, les grandes métropoles et Paris. Il ne faut pas déconnecter la LGV des territoires qu'elle traverse. – Cheminot, Condom</i>
12	<i>Il existait dans le temps une ligne ferroviaire Alès – Florac qu'il serait possible de réactiver. Il faut envisager d'autres projets structurants permettant ainsi à Florac d'être à une heure de Montpellier via un tunnel sous le mont Aigoual par exemple. Florac comprend dix-mille habitants et est complètement enclavée. Il faut privilégier le désenclavement dans une notion de solidarité et d'équilibre du territoire. – Politique, Florac</i>
13	<i>La ligne Perpignan – Latour-de-Carol avec sa double jonction vers Toulouse d'un côté et Barcelone de l'autre constitue une colonne vertébrale ferroviaire du territoire. – Cheminot, Prades</i>
14	<i>Il faut maintenir les trains de nuit qui répondent à un intérêt collectif, les enlever c'est renforcer le sentiment d'abandon, ils maintiennent un lien d'appartenance à la France. Avec le maintien des trains nous faisons société. – Habitant, Foix</i>
Verbatim sans lien direct avec les luttes liées aux infrastructures	
15	<i>On souffre de l'isolement, de la non fréquence des transports. [...] On se sent coupé – Politique, Auch</i>
16	<i>On n'a ni rail, ni route, ni avion. Qu'est-ce qu'il nous reste pour ne pas mourir dans le Sud du Gers ? – Politique, Mirande</i>
17	<i>On n'a pas d'égalité d'accès, il y a une ségrégation sur les territoires au niveau des transports – Habitant, Saint-Girons</i>
18	<i>Comment fait-on pour aller de Castres à Montpellier ? On est un bled perdu, rien ne nous désenclave, on perd nos emplois. [...] on est en train de nous enterrer. – Habitante, Castres</i>
19	<i>Il y a un sentiment d'abandon en lien avec la détérioration de la desserte – Politique, Mende</i>
20	<i>Il faut être vigilant et éviter d'avoir une région à deux vitesses et ne pas tout concentrer sur la métropole – Professionnel, Rodez</i>

Tableau 28 : Echantillon de verbatims recueillis lors de la consultation régionale

Source : auteur

Des lignes locales pour les territoires, des LGV pour les métropoles

On retrouve à plusieurs reprises chez les opposants à la LGV l'idée que celle-ci favorise les métropoles au détriment des autres territoires (1, 2, 6). Les métropoles sont accusées d'accaparer les investissements et de bénéficier de meilleures liaisons entre elles. La préservation des « lignes locales » est alors d'autant plus sensible que le réseau capillaire permettrait de « lutter » ou au moins de réduire les effets de la métropolisation (2, 5). On retrouve alors l'opposition entre les « trains du quotidien » (4, 8) et les infrastructures liées à la grande vitesse. On note ici l'usage d'une expression qui a été beaucoup mobilisée lors des élections régionales et qu'on retrouve souvent chez les membres d'EELV. Les intervenants réclament ainsi le maintien de ces dessertes au nom des principes d'égalité (3, 6) et d'équilibre (12), expressions que l'on retrouve beaucoup dans les sphères politiques et habitantes. Les cheminots privilégient des représentations de ces lignes en tant que « colonne vertébrale » d'un territoire (13). Avec les politiques, ils sont les seuls à souligner le rôle structurant de ces infrastructures, qu'il s'agisse du réseau secondaire ou des lignes à grande vitesse (7).

Les territoires qui sont opposés aux métropoles sont caractérisés par leur grande variété. Ils regroupent aussi bien les villes moyennes (1, 3, 10), les villages (3) que les territoires ruraux (6, 7, 9) voire hyper-ruraux (8). On trouve aussi régulièrement mobilisée la figure *du* ou *des* territoires (2, 4) en tant que catégorie générique. On notera qu'une seule mention de l'adjectif « périphérique » a été relevée parmi les 612 intervenants du corpus élargi. La terminologie propre à Guilluy a donc trouvé peu d'échos durant cette consultation. C'est bien l'adjectif « rural » qui reste le plus fréquent à l'échelle du corpus.

Une vision ambivalente des métropoles

L'opposition entre LGV et lignes capillaires est toutefois relativisée par de nombreux acteurs qui préfèrent insister sur leurs complémentarités (7, 11). La connexion des deux réseaux permettrait alors aux territoires une « ouverture » et un « rapprochement » en direction des métropoles. Ces arguments sont martelés par les partisans des lignes nouvelles puisque leur argument le plus fréquent est que ces lignes permettent d'améliorer l'ensemble du système ferroviaire. Le « désir de métropole » apparaît ainsi très fort, « pour les territoires ruraux il faut rejoindre la métropole » (6). Il se manifeste également fréquemment quand il est question de lutter pour la réouverture d'une ligne locale ou de la sauvegarde d'une desserte. Un improbable tunnel sous le mont Aigoual aurait ainsi pour principal intérêt de mettre Florac « à une heure de Montpellier » (12). Les lignes qui vont de Perpignan à Latour-de-Carol présentent l'intérêt

de pouvoir accéder à Barcelone, Toulouse et Montpellier (13). Sans mobiliser de représentations territoriales ou s'inscrire dans une lutte de territoires, beaucoup d'intervenants ont exprimé le besoin pour leur territoire de pouvoir accéder plus vite à Toulouse ou de Montpellier pour bénéficier de leurs services et activités ou d'en être facilement accessible, pour promouvoir un développement touristique ou résidentiel. Ce point de vue ne fait cependant pas l'unanimité. Les critiques des opposants aux LGV, qui assimilent ces lignes avec un renforcement de la métropolisation, ne se contentent pas toutes de dénoncer un problème « d'arbitrage budgétaire » en faveur des métropoles (3). Certains opposants vont jusqu'à accuser ces dernières d'être une des causes des difficultés des autres territoires, les condamnant à la désertification (2, 4) ou à l'enclavement (6).

On constate ainsi que partisans comme opposants aux LGV partagent une vision commune qui oppose les métropoles à d'autres territoires. Les opposants vont rendre la métropole responsable des maux que connaissent les autres territoires alors que les partisans des LGV y voient la solution pour répondre à ces difficultés. C'est donc davantage au niveau du rôle accordé aux infrastructures de transports qu'au niveau des représentations elles-mêmes que se situe le clivage : entre une vision qui accuse les infrastructures d'accroître les déséquilibres et une autre qui les envisage comme un moyen de les réduire.

Des territoires abandonnés qui demandent à être représentés

L'étude du corpus a permis de constater que les espaces « non-métropolitains » sont ceux qui véhiculent le plus de représentations en termes de qualités attribuées ou de dynamiques propres. On compte ainsi trente-deux représentations qui leur sont consacrées dans cette catégorie contre seulement cinq pour les espaces métropolitains.

Ils apparaissent fréquemment désertés, abandonnés, enclavés mais aussi malades voire condamnés (2, 4, 5, 9, 12, 14, 15). Comme le souligne Philippe Subra, les représentations du désert ou de la mort du territoire sont des thèmes très présents lors des conflits en milieu rural. Elles ont à la fois pour vocation d'exprimer le sentiment d'abandon, la violence de la crise que peut traverser un territoire mais elles possèdent aussi une dimension tactique qui encourage la mobilisation¹ Le soupçon de l'instrumentalisation pèse toujours fortement sur ces mentions dans un contexte de lutte, notamment quand on constate que c'est la sphère politique qui y a le plus recours. L'étude du corpus élargi, c'est-à-dire en sortant du cadre de ces luttes, révèle

¹ Subra P., 2016, *op. cit.*

pourtant une fréquence encore plus forte des représentations territoriales dévalorisantes hors de ce contexte (67% des représentations mobilisées contre 43% dans le contexte des luttes).

On retrouve ainsi dans le corpus élargi des représentations de la mort du territoire (16, 18). C'est ensuite bien l'image d'une fracture qui se dessine en creux, même si cette terminologie n'est pas directement employée : les sentiments « d'isolement », « d'abandon » et « d'enclavement » sont souvent renforcés par l'idée d'une dégradation des services de transport en général (15, 18, 19). Ce constat conduit à l'évocation d'une « coupure », d'une « ségrégation » et d'une « région à deux vitesses » (15, 17, 20) qui ferait de ces territoires de véritables marges au sens que leur donne Brigitte Prost¹ : des espaces de rupture qui rendent visible un dysfonctionnement territorial (chapitre 8). Ce dysfonctionnement serait lié à la remise en cause de l'égalité territoriale, rendue tangible par l'évolution des politiques de transport. C'est là un moteur important dans la lutte de ces territoires pour conserver des dessertes ou en réclamer de nouvelles. Sans être en lien direct avec un conflit attaché à une infrastructure particulière, il semble que la lutte qui s'exprime ici est d'abord celle pour l'existence, la reconnaissance vis-à-vis de l'institution régionale et de l'Etat.

L'étude du corpus tend donc à démontrer l'existence d'un sentiment d'inégalité territoriale croissant qui existerait bien entre les pôles métropolitains et « le reste » des territoires, de la ville moyenne aux espaces hyper-ruraux, au sein de la région Occitanie. Les transports, notamment ferroviaires, paraissent à même de réduire cette fracture quand il s'agit des petites lignes ou des trains Intercités, alors que la perception des lignes nouvelles est plus ambivalente. Si un accès est souvent réclamé aux métropoles régionales, une cohésion régionale plus large, sous forme de maillage, n'est quasiment pas évoquée en dehors des milieux cheminots. Il s'agit le plus souvent de rattacher « son territoire » à un autre territoire plus dynamique ou attractif, souvent Paris ou la métropole régionale la plus proche. C'est donc « d'en haut » qu'un nouveau besoin de cohésion lié à la fusion régionale est le plus ressenti.

¹ Prost B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, Vol. 70, n°2 p. 175-182

1.3. Représentations héritées et représentations nouvelles : une absence de représentation simplifiée du réseau régional

Les schémas régionaux sont des documents qui permettent d'élaborer et de fixer les représentations des territoires régionaux. Issus de la loi du 7 janvier 1983, les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), devenus des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) en 1995, ont longtemps souffert de leur absence de prescriptivité sur les autres schémas d'urbanisme et d'aménagement. La loi NOTRe, qui les transforme en SRADDET renforce nettement leur importance dans la mesure où ils deviennent contraignants pour l'élaboration des SCOT. En Occitanie, la démarche de l'élaboration du SRADDET est encore en cours et doit aboutir à l'automne 2019. Son élaboration mobilise néanmoins des représentations et des discours sur le territoire régional qu'il est intéressant de comparer avec les anciens SRADDT des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, tous deux approuvés en 2009.

1.3.1 Les anciens SRADDT au service d'une représentation hiérarchisée des territoires

Conformément à ce qui a pu être observé en termes de fonctionnement des systèmes urbains et productifs (chapitre 2) comme des réseaux de transport (chapitre 3), les cartes réalisées à l'occasion des SRADDT des deux Régions font apparaître des organisations territoriales bien différenciées entre Languedoc-Roussillon (Figure 68) et Midi Pyrénées (Figure 69).

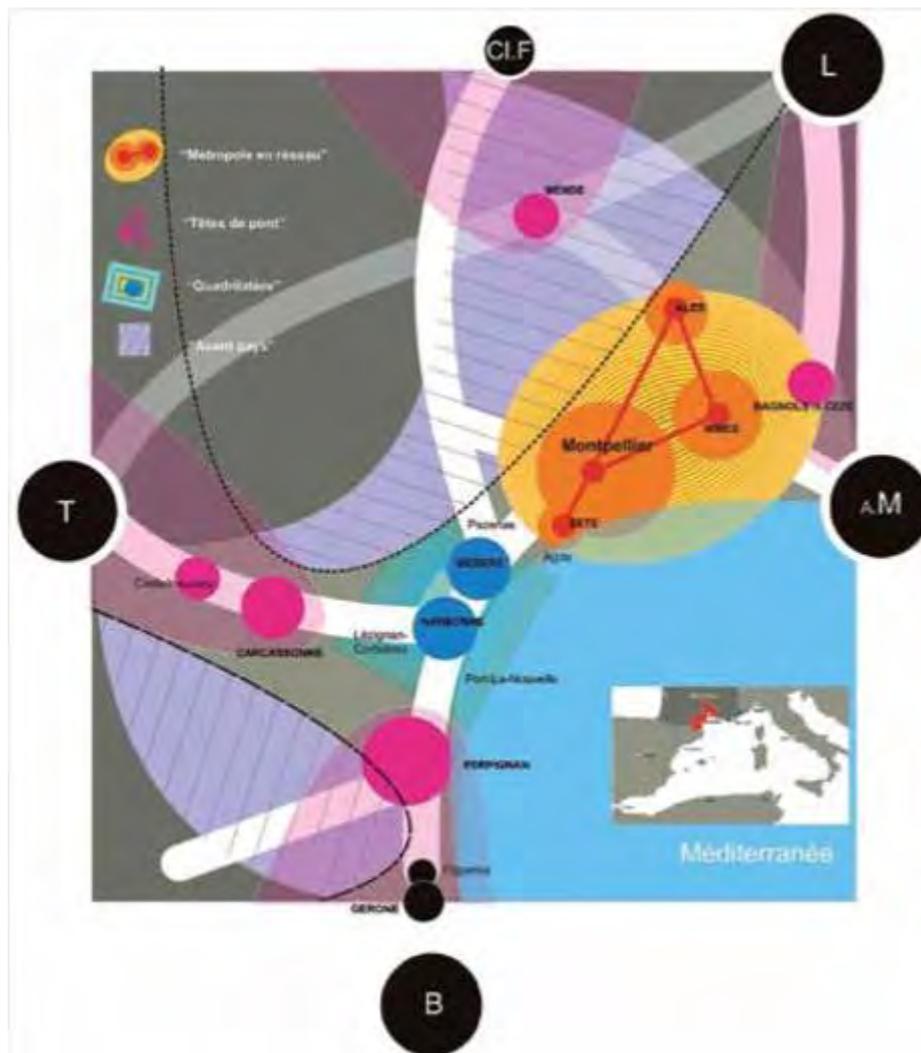


Figure 68 : L'organisation régionale du Languedoc-Roussillon dans le SRADDT de 2009
 Source : Livret 4 du SRADDT Languedoc-Roussillon

La Région Languedoc-Roussillon est structurée de manière linéaire le long d'un corridor littoral sur lequel se connectent plusieurs axes vers l'arrière-pays. Le jeu des couleurs suggère également une organisation de type centre-périphérie emboîtée. La « métropole en réseau », dans laquelle Montpellier occupe une place prépondérante, constitue ainsi le cœur de la région. Elle est ensuite prolongée par le « quadrilatère » formé par le doublet urbain Narbonne-Béziers, qui fait figure de périphérie intégrée de la « métropole en réseau ». La catégorie des « têtes-de-pont » souligne l'inscription de la région dans un corridor qui se prolonge en direction de Barcelone au sud et de la vallée du Rhône au nord. Elle souligne également l'influence exercée par Toulouse ou Clermont-Ferrand sur les territoires plus éloignés. Plutôt que de voir ces influences extérieures comme une menace à la cohésion régionale, la Région souhaite en faire

des espaces d'interface et des leviers de développement¹. Il s'agit là-aussi de formes de périphéries plus ou moins intégrées avec le cœur régional et les pôles extérieurs. Enfin la catégorie des « avant-pays » s'apparente à des territoires se rapprochant de périphéries délaissées qui caractérisent des territoires comme les Cévennes ou les Corbières et dont l'intégration constitue un enjeu.

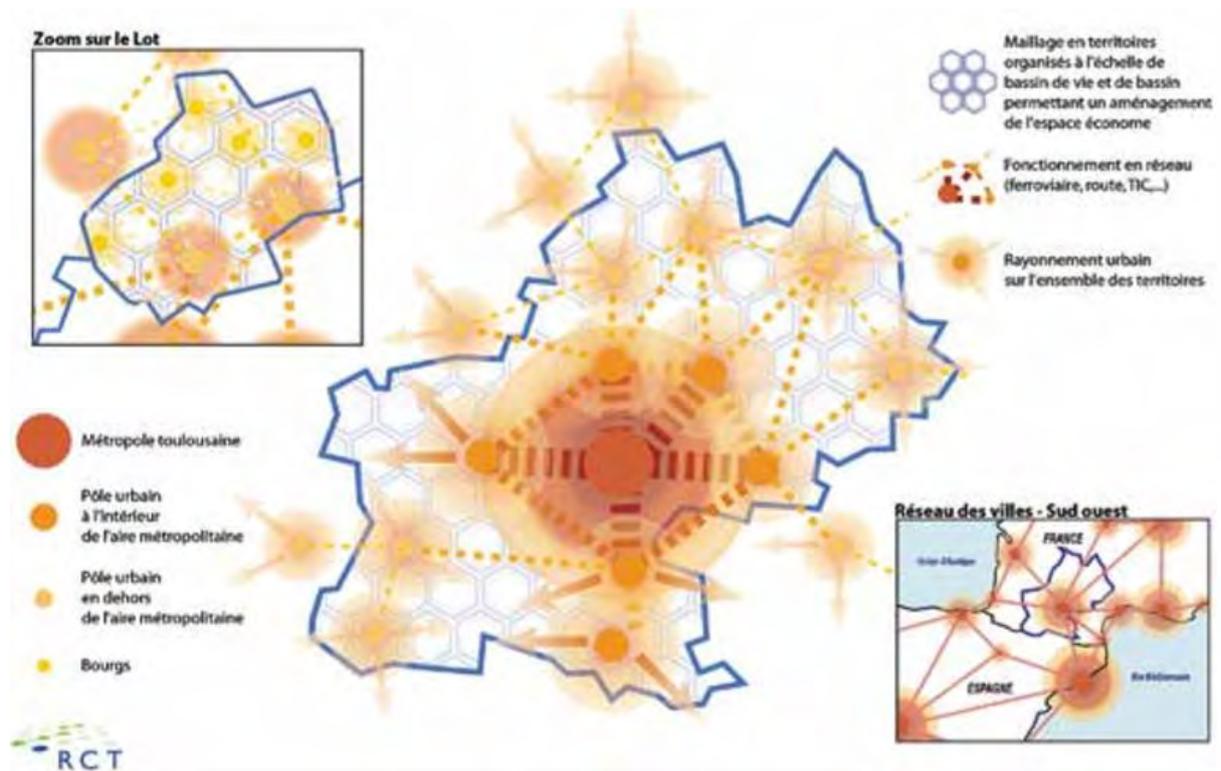


Figure 69 : L'organisation régionale de Midi-Pyrénées selon le SRADDT de 2009
Source : Charte du SRADDT de Midi-Pyrénées

La carte établie par le SRADDT de Midi-Pyrénées souligne également une organisation de type centre-périphérie structurée autour de la métropole toulousaine. Les différents degrés d'intégration à l'influence métropolitaine y ont une organisation beaucoup plus concentrique. On retrouve les « villes à une heure de Toulouse » (Auch, Montauban, Albi, Castres, Pamiers) comme relais principaux de la métropole. La légende indique que cette « aire métropolitaine » est caractérisée par un « fonctionnement en réseau » incarné par les infrastructures ferroviaires, la route ou les TIC. Les influences extérieures apparaissent beaucoup moins fortes et ne concernent que des agglomérations de taille moyenne (Brive, Agen, Pau). Aussi, les périphéries

¹ Puchaczewski R., 2017, *Quelles opportunités pour l'intermodalité en Occitanie ? La réforme territoriale et la mise en place du SRADDET*, Mémoire de Master 2, Université Toulouse Jean Jaurès, 218p

régionales les plus lointaines s'apparentent plus à des confins qu'à des lieux d'interface comme c'est le cas en Languedoc-Roussillon.

Ces représentations s'appuient donc largement sur l'organisation des réseaux de transport au sein des deux Régions. Ces derniers constituent ainsi les « lignes de force » de ces représentations territoriales, qui dans une forme de cercle vertueux, pourront constituer une priorité de l'action régionale afin de renforcer cette organisation territoriale.

Il est à noter que le SRADDT de Languedoc-Roussillon, confié à la coopérative Acadie, aurait fait l'objet d'un investissement bien plus important que celui de Midi-Pyrénées réalisé « à minima » et qui avait été confié à CRP Consulting.¹ La révision de ce dernier, accusé d'exacerber la distinction urbain/rural, avait d'ailleurs été enclenchée en 2012 et confiée à Acadie.

Ces représentations territoriales issues des SRADDT doivent, selon les objectifs de ce document, participer à la définition d'une organisation des transports et de la mobilité dans chaque Région. Depuis son premier Schéma Régional de Transport (SRT) établi en 1982, et 1997, la Région Midi-Pyrénées a réalisé deux Plans Régionaux de Transports (PRT) en 2000 et 2006 et un Schéma Régional d'Infrastructure et de Transports (SRIT) en 2008. La valorisation d'une organisation régionale autour de l'étoile ferroviaire toulousaine, dont l'accès doit être optimisé pour les autres territoires, y est constante. Cela passait aussi bien par des investissements au niveau de l'infrastructure, comme c'est le cas dans le SRIT de 2008, qui s'inscrit dans la mise en place du Plan Rail, que dans la volonté plus ancienne d'améliorer les temps de parcours ferroviaires pour accéder à Toulouse². Cela passait aussi par une réorganisation de l'offre avec des objectifs de cadencement à 15 minutes en proche banlieue et à 30 minutes en grande banlieue (Figure 70), impliquant la mise en place de terminus partiels comme à Boussens.

¹ Alary M., 2016, *Occitanie, une Région qui se réinvente. La prospective et le diagnostic, instruments essentiels de la construction d'un nouveau territoire*, Mémoire de Master 2 APTER, Université Toulouse Jean Jaurès, 134p

² Pierre Zembri mentionne ainsi la volonté d'abaisser les temps de parcours sur les lignes ferroviaires régionales touchant Toulouse en 1991 pour un montant total de 772 millions de francs dont 224 millions à la charge de la Région : Zembri P., 2004, *op. cit.*



DESSERTES DE PROXIMITÉ

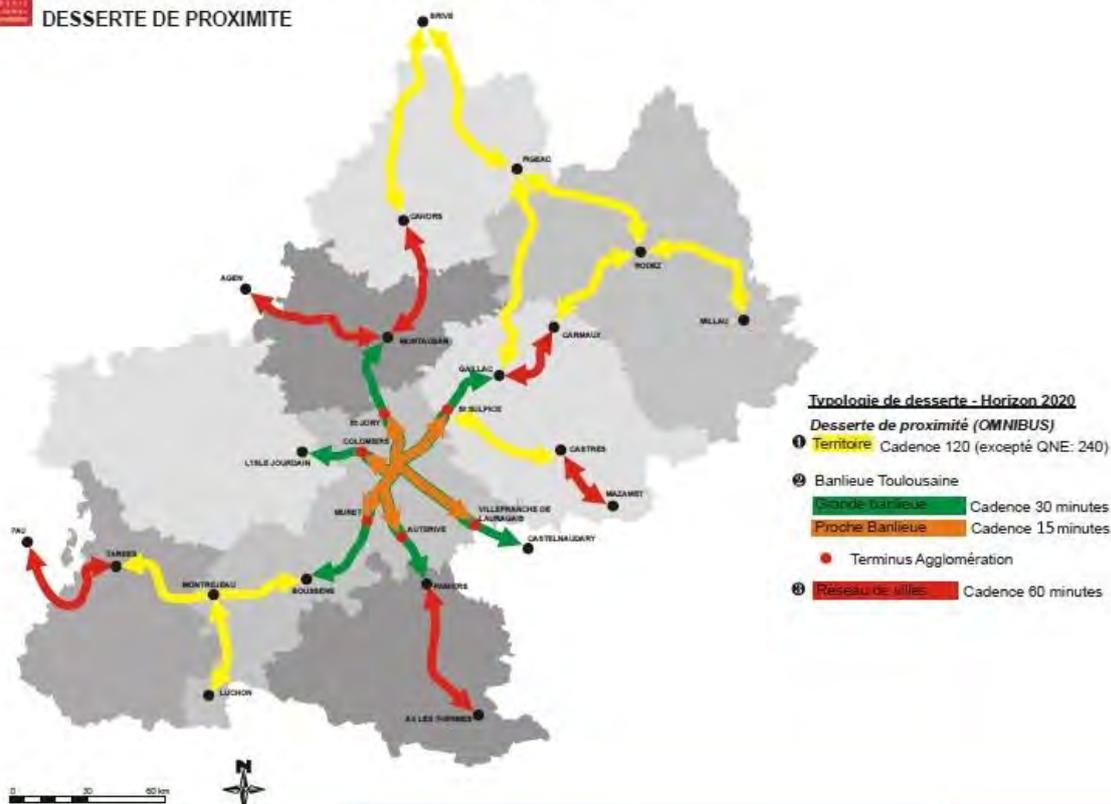


Figure 70 : Les objectifs de dessertes définies dans le SRT de 2000

Source : Schéma Régional de Transports de Midi-Pyrénées

Ainsi, le SRADDT du Languedoc-Roussillon de 2009 fait apparaître dans son volet transport la volonté de « garantir entre les principales villes voisines le long de l'arc méditerranéen un temps de parcours ferroviaire inférieur à 30 minutes ». Les territoires ruraux comme la Lozère doivent faire l'objet d'un maillage « à partir des lignes classiques ». Cette organisation territoriale autour d'un axe majeur sur lequel doivent s'embrancher des lignes capillaires, est là aussi promue de longue date à travers une image récurrente dans le discours des élus languedociens : celle du « RER littoral »¹. Concernant le Languedoc-Roussillon, c'est le Schéma Régional de Transports et des Communications (SRTC) qui fait office de SRIT. Il a été adopté le 16 décembre 2009. On y retrouve les objectifs mentionnés dans le SRADDT. Concernant l'organisation des transports, l'idée forte consiste à rattacher les « hautes terres » à l'axe structurant du littoral (fonctionnalité « E1 » dans le document), ce qui doit permettre de « redynamiser les avant-pays en les connectant plus efficacement à l'épine dorsale des flux régionaux de transports ».

¹ *Midi Libre*, « Rail TER et TGV dans le Midi : progrès en vue ... et questions », édition 21 avril 2007

La comparaison des deux SRADDT a fait l'objet d'une publication de l'agence d'urbanisme de la région nîmoise et alésienne (A'U) en lien avec la Dreal régionale. Celle-ci souligne les différences dans les approches de la question des transports avec une volonté forte de soutenir le report modal en Languedoc-Roussillon alors que Midi-Pyrénées se focalise plus sur la question des infrastructures¹. Cette lecture croisée des SRADDT montre finalement que « ce n'est pas tant l'addition des deux schémas qui permettra d'élaborer le SRADDET, mais plutôt une nouvelle démarche »². Les visions issues des SRADDT régionaux permettent donc une implication forte des transports au service d'une organisation territoriale de type centre-périphérie et de schémas lisibles autour d'une étoile centrée sur Toulouse en Midi-Pyrénées et autour d'un axe structurant ouvert sur l'extérieur et sur lequel doivent se connecter les autres territoires en Languedoc-Roussillon (Figure 71).

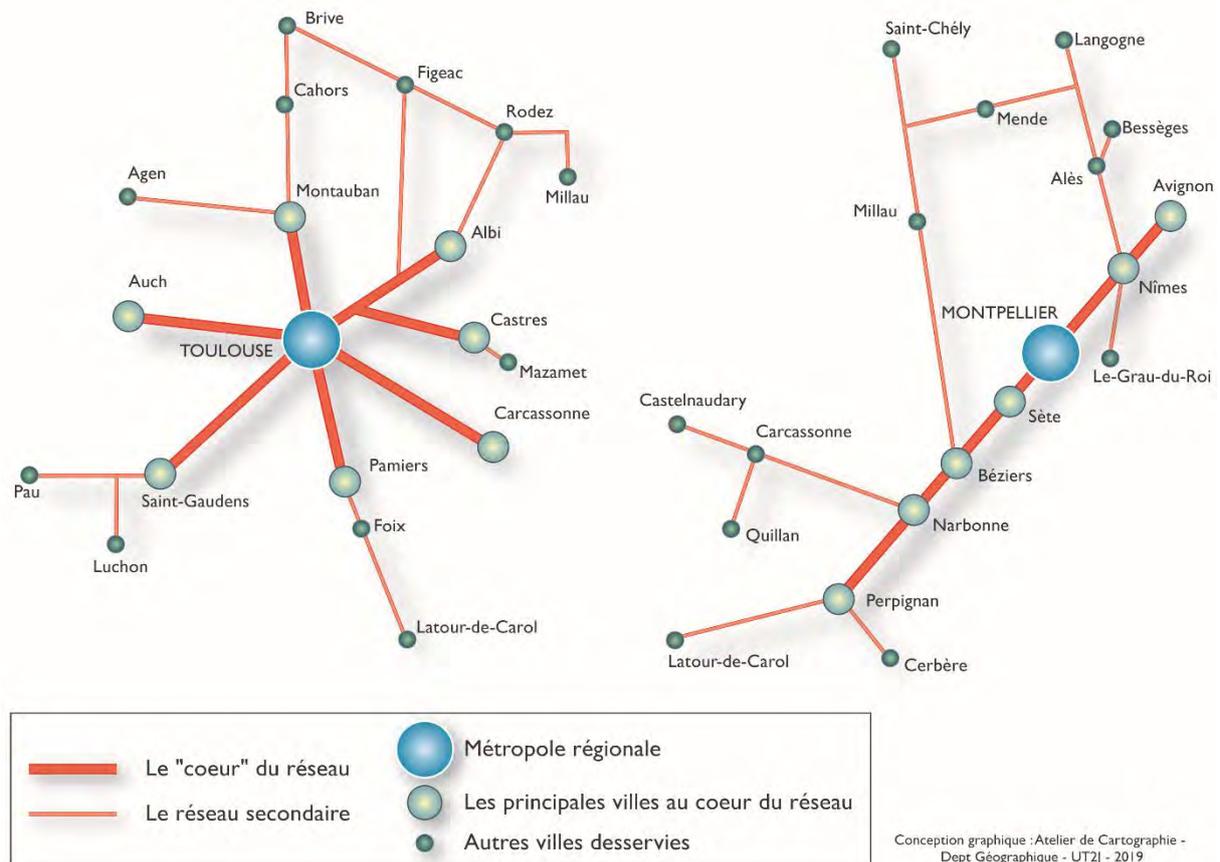


Figure 71. : Schématisation du rôle des transports dans l'organisation régionale de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon

Conception graphique : Atelier de Cartographie UT2J ; Elaboration : Auteur

¹ A'U, DREAL Occitanie, « Lecture croisée des SRADDT de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées », mai 2016, 16p

² *Ibid.*

1.3.2 L'élaboration du SRADDET de l'Occitanie : un territoire complexe

Le SRADDET issu de la loi NOTRe est à la fois plus prescriptif¹ et plus transversal² que les SRADT dont il prend la relève. Il doit désormais inclure le SRIT et le Schéma Régional de l'Intermodalité. Comme cela a été vu précédemment, les EGRIM doivent ainsi constituer le socle du volet transport du SRADDET pour l'Occitanie (chapitre IV).

Son élaboration, lancée officiellement à l'occasion d'un forum tenu à Toulouse le 2 octobre 2017, doit se terminer à l'automne 2019 après deux ans de concertation. La Région a retenu le bureau d'études Acadie pour l'accompagner dans la réalisation de ce schéma. Lors du forum de lancement, son représentant, Daniel Béhar, présente ainsi les principaux défis auxquels devra répondre le nouveau schéma : celui de l'attractivité, des coopérations territoriales, du rayonnement régional et de « l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique ». Même s'il serait risqué de donner une importance trop grande à ces énoncés consensuels et parfois opaques, on peut relever que le défi des coopérations territoriales pose la question des relations entre territoires urbains et ruraux, espaces métropolitains et périphériques qui constituaient déjà un enjeu majeur pour la région Midi-Pyrénées, enjeu fortement ressorti lors de la consultation des EGRIM.

De nombreuses cartes régionales sont également diffusées à cette occasion. L'une d'entre elles présente l'organisation territoriale régionale (Figure 72). Contrairement aux organisations en « couloir » de la région Paca ou « en nid d'abeille » de la région Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie y est présentée sous la forme de « cinq systèmes d'interdépendances ». « L'étoile toulousaine » y est distinguée du « ruban languedocien », le système « valléen » des Pyrénées est différencié de celui « polycentrique » du Massif Central. Enfin trois espaces multipolarisés sont identifiés autour de Tarbes, le long du Rhône et dans l'ensemble Aude-Roussillon. C'est donc une organisation particulièrement complexe et non-hiérarchisée qui se dessine³. On imagine mal comment des infrastructures de transports peuvent venir renforcer une telle organisation régionale sans promouvoir des solutions différenciées pour chaque système territorial.

¹ Il est opposable aux SCOT, PDU, PLU, chartes de PNR ainsi qu'aux plans climat-air-énergie.

² Des schémas anciennement indépendants du SRADDET lui sont désormais rattachés comme le Schéma Régional de Cohérence Ecologique, le Plan de Prévention et de Gestion des Déchets, le Schéma Régional Climat Air Energie

³ Les organisations de la Nouvelle-Aquitaine présentent une forme de hiérarchie avec des nids d'abeilles plus ou moins grands et dominés par celui de Bordeaux tout comme les deux couloirs de la région Paca forment un point de centralité important à l'endroit où ils se croisent, dans les Bouches-du-Rhône.

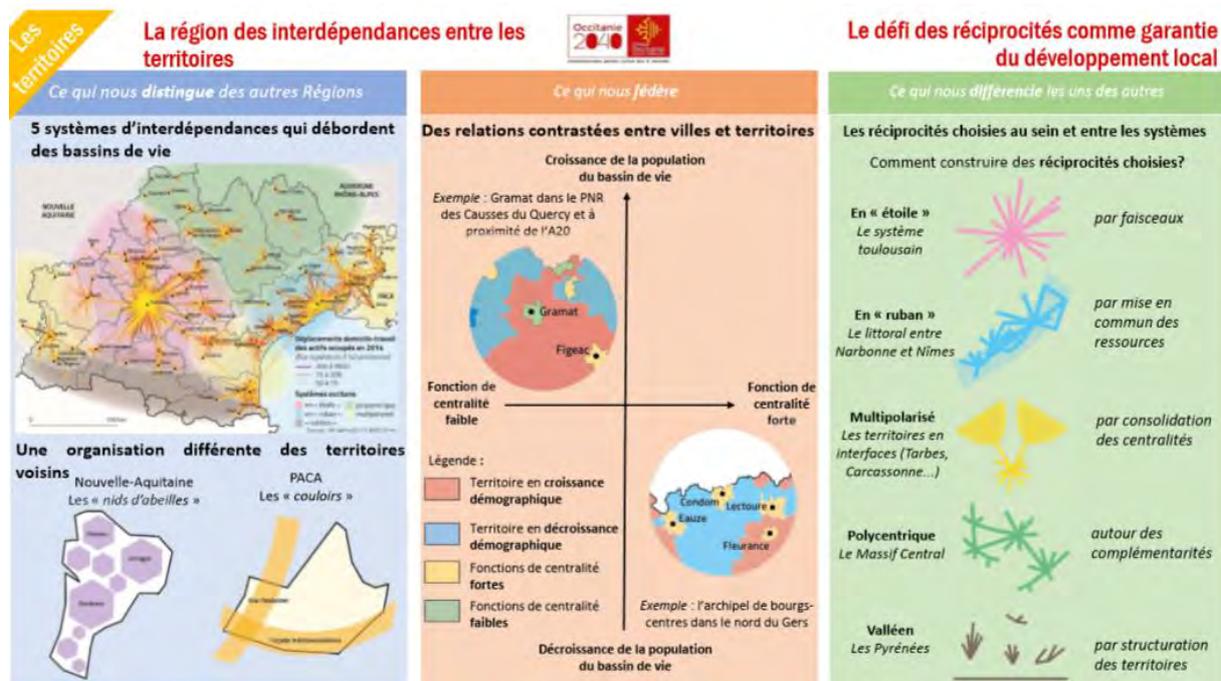


Figure 72 : Les cinq systèmes territoriaux de l'Occitanie
 Source : diaporama présenté lors du forum de lancement « Occitanie 2040 »¹

Cette représentation territoriale résulte pour une grande partie d'une juxtaposition de celles des anciens SRADDT. Elle offre cependant une plus grande visibilité aux territoires périphériques de chaque ancienne région (Massif Central, Pyrénées), qui y gagnent une vraie consistance, et repositionne l'Aude en tant qu'interface au cœur même de la région. Ces représentations seront d'autant plus structurantes « dans les têtes » qu'elles sont largement diffusées lors de la procédure de concertation. C'est notamment le cas lors des six ateliers territoriaux et des six cafés citoyens tenus entre décembre 2017 et janvier 2018.

L'articulation entre cette organisation et le volet transport du futur SRADDET sera donc un point à observer attentivement mais qui ne rentre pas dans l'horizon temporel de cette thèse. Dans un document intitulé « Nouvelle région, nouveau réseau », les trois agences d'urbanisme régionales ont toutefois proposé leur vision de ces enjeux (Figure 73). Le scénario compétitif prend la forme du renforcement d'une juxtaposition autour des deux métropoles qui se fait par court-circuitage des territoires proches. Le scénario « cohésion » reprend la forme d'une juxtaposition avec une forme d'entraînement autour des métropoles et un processus fusionnel. Le scénario de « l'ouverture » se rapproche plus d'une forme de fragmentation territoriale tandis que celui du « maillage » correspondrait à un processus fusionnel plus abouti.

¹ Disponible en ligne : <https://youtu.be/V6RvxzFfJWU>

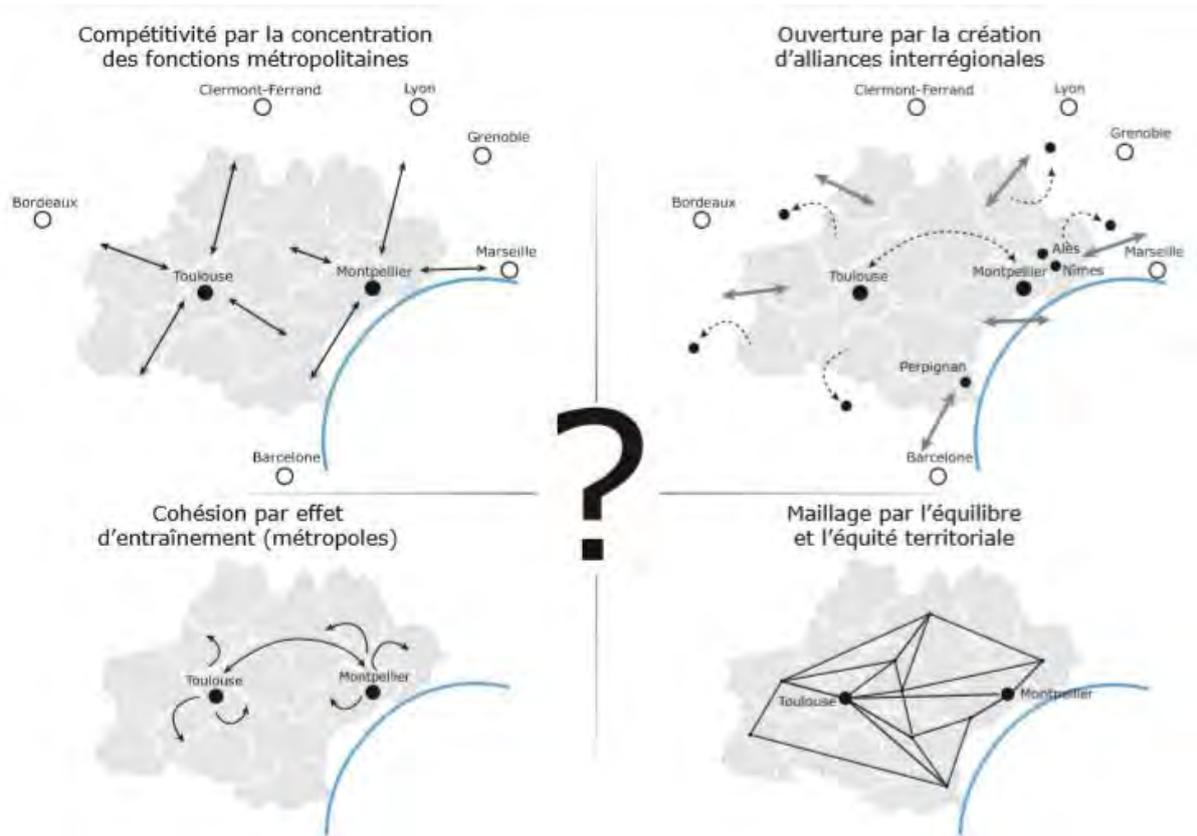


Figure 73 : Les stratégies régionales envisagées par les agences d'urbanisme pour l'Occitanie
 Source : A'U, AURCA, Aua/T, 2016¹

On peut imaginer que chaque stratégie implique des politiques de transport différentes, avec une priorité donnée à la grande vitesse pour le scénario compétitif, aux relations périurbaines et à la transversale sud pour celui de la cohésion, aux lignes capillaires pour celui du « maillage » et peut-être à une forme de retour de la route pour celui de « l'ouverture ». Pour l'heure, il n'existe donc pas de « représentation simplifiée » de l'organisation territoriale de l'Occitanie et donc encore moins du réseau de transport régional, pas plus à l'issue des EGRIM que lors des premiers mois de consultation du SRADDET.

¹ A'U, AURCA, Aua/T, « Nouvelle Région, nouveau réseau », 2016, 24p

2. UNE COHÉSION INTERNE EN QUESTION

Malgré le peu d'intérêt que portent les participants aux EGRIM à cet enjeu, la cohésion régionale constitue néanmoins un objectif majeur pour la nouvelle Région. Les transports ont très vite été identifiés, dès la campagne électorale, comme l'un des outils les plus efficaces pour incarner cette recherche de cohésion. Trois ans et demi seulement après la fusion, le bilan des premières actions reste limité mais peut s'appuyer sur le renouvellement de la convention. Celle-ci prévoit des objectifs en termes d'évolution de l'offre à l'horizon 2022, ainsi que la refonte de la tarification. L'offre régionale au SA de 2019 présente également des évolutions notables depuis 2016. Enfin, les priorités fixées lors des EGRIM en matière d'investissement dans les infrastructures ferroviaires ne sont pas anodines. Le nœud de Narbonne constitue à l'échelle de l'Occitanie un carrefour de premier ordre mais aussi un goulet d'étranglement. Il permet en quelque sorte « d'incarner » les contraintes liées à l'infrastructure dans l'organisation des dessertes ferroviaires.

2.1. Une refonte de l'offre qui permet une meilleure desserte de la capitale régionale

La desserte en TER de chaque ancienne Région souligne la structuration des offres ferroviaires autour de l'étoile ferroviaire toulousaine en Midi-Pyrénées et de l'arc méditerranéen en Languedoc-Roussillon (Figure 74). Cette représentation de l'offre ne prend toutefois pas en compte les dessertes TAGV (Figure 46), Intercité (Figure 50) ni les services assurés par d'autres Régions (Figure 82). Sur certaines lignes, la relative faiblesse de l'offre en TER peut ainsi s'expliquer par un nombre important d'autres trains. Il convient également de signaler que les données sont celles du service annuel théorique de 2018 lors d'un JOB. Ces dessertes n'ont évolué qu'à la marge depuis la fusion régionale du fait du décalage entre l'identification de nouveaux besoins et la mise en place réelle de l'offre. Le choix a été fait de représenter le service sur des lignes sur lesquelles la circulation a été suspendue en décembre 2017 comme Rodez – Millau, Limoux – Quillan ou Perpignan – Villefranche-de-Conflent. L'offre par autocar n'est en revanche pas prise en compte.

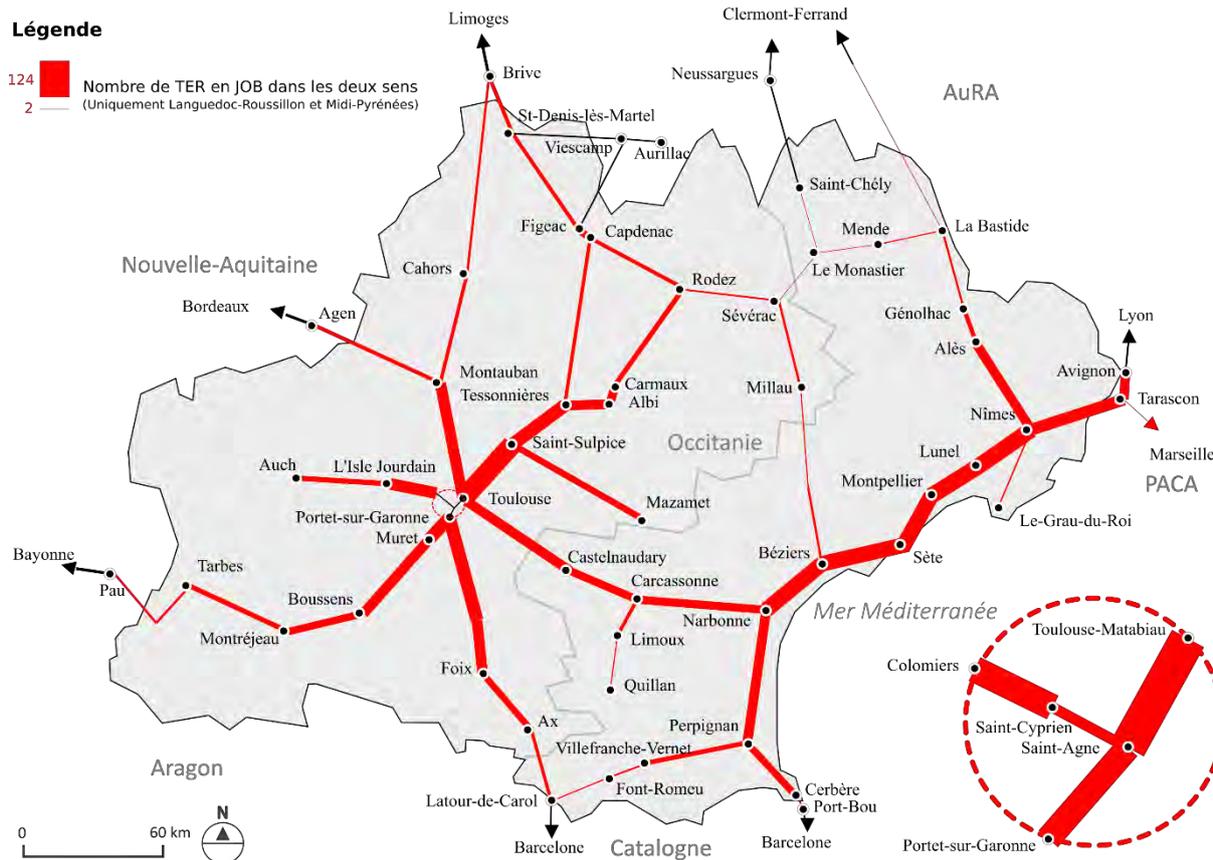


Figure 74 : La desserte en TER de la Région Occitanie au SA 2018
 Source : Fiches horaires SNCF et Convention Occitanie-SNCF. Mise en forme : auteur

La lecture de cette première carte reflète bien l'organisation des territoires sur un modèle centre-périphérie, comme on le retrouve dans les documents de planification régionaux. L'offre décroît régulièrement à mesure qu'on s'éloigne de Toulouse en Midi-Pyrénées avec des effets de seuil progressifs. En Languedoc-Roussillon, on retrouve ce phénomène sur la ligne littorale avec un maximum de circulations entre Nîmes et Montpellier (55) et une réduction à mesure que l'on s'éloigne (40 entre Nîmes et Tarascon, 33 entre Narbonne et Perpignan). L'effet de seuil est particulièrement important pour les lignes embranchées sur l'artère littorale. On peut ainsi constater que l'offre sur le réseau « périphérique » est plus importante en Midi-Pyrénées, avec presque toujours au moins quatre allers-retours, alors que de nombreuses dessertes apparaissent squelettiques en Languedoc-Roussillon, avec deux, voire un seul aller-retour.

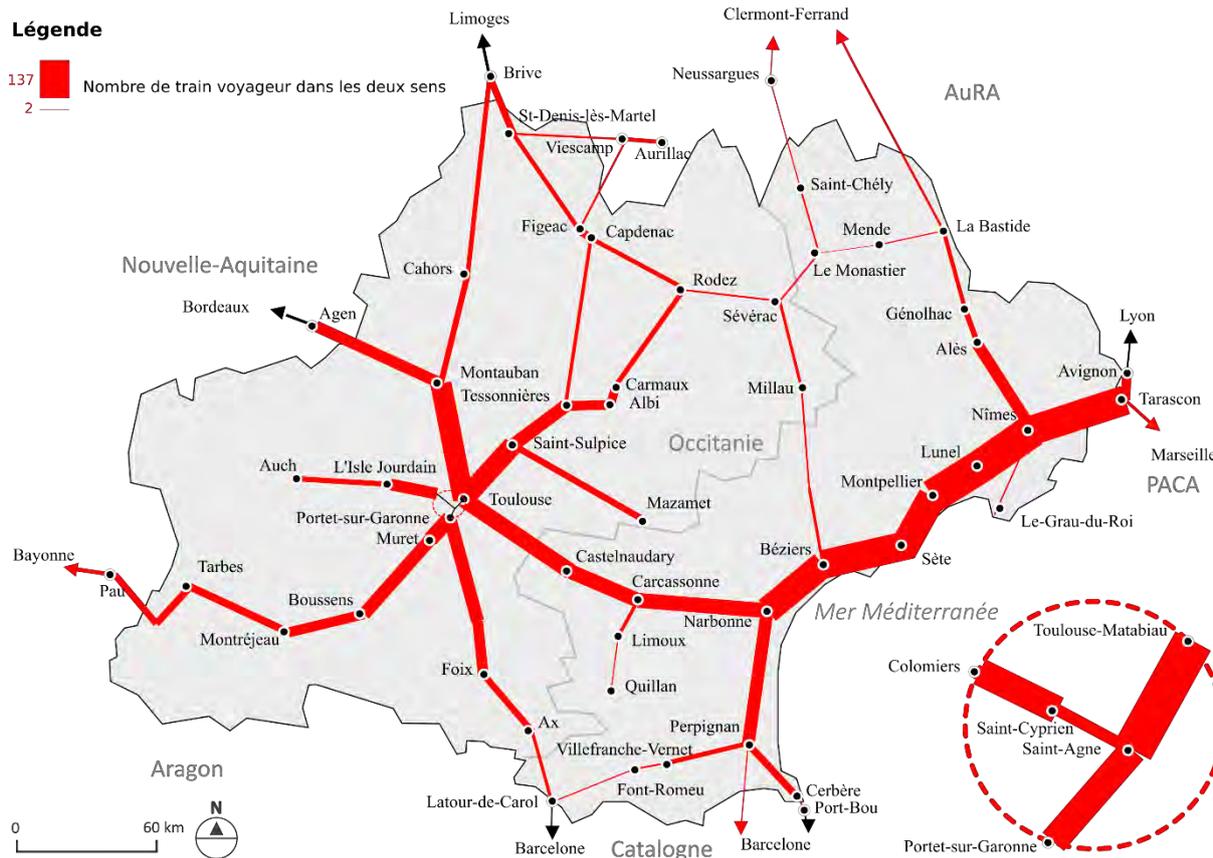


Figure 75 : La desserte de l'ensemble des trains voyageurs en Occitanie au SA 2018
Sources : Fiches horaires SNCF et convention Occitanie-SNCF. Mise en forme : auteur.

La comparaison avec la carte présentant le volume total de dessertes en train voyageurs renforce logiquement les lignes principales, aussi bien l'artère littorale que la transversale sud mais aussi la transversale pyrénéenne en direction de Bayonne. On note aussi des effets de relativisation des frontières régionales entre Pau et Tarbes, Aurillac et Brive ou Clermont-Ferrand et Nîmes (Figure 75), ce qui n'est pas le cas entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en dehors de l'axe Toulouse-Narbonne. Cette seconde carte permet de mieux appréhender la saturation que connaît l'artère littorale, à laquelle il faudrait ajouter un trafic de fret important.

Le contenu de la convention a déjà été évoqué au cours du cinquième chapitre. L'évolution de l'offre TER qui y est prévue montre un renforcement important de l'offre au départ ou à l'arrivée de Toulouse puisque sur les 72 nouvelles relations qui y sont prévues, 60 ont pour terminus ou origine la gare de Toulouse-Matabiau (Figure 44). Ce renforcement est particulièrement sensible pour les dessertes interurbaines. En effet, ce sont les villes moyennes comme Agen, Montauban, Tarbes, Pau, Carcassonne, Narbonne et surtout Perpignan qui profiteront le plus de ces évolutions alors que le bilan est plus mitigé pour la desserte

périurbaine avec des augmentations sur trois branches (Montauban, Boussens et Carcassonne), une baisse sur deux autres (L'Isle-Jourdain et Pamiers) et une stagnation sur Saint-Sulpice. L'une des premières évolutions notables impulsée par la Région Occitanie en lien avec le redécoupage régional consiste en effet à renforcer les relations entre Toulouse et Perpignan.

En termes d'offre, la principale innovation c'est entre Toulouse et Perpignan, ça répond à un défaut lié aux anciens découpages ?

Complètement. A la fois ça répond à un défaut et en même temps c'est quand même très en prise avec la vraie vie. La vraie vie c'est qu'il y avait autant de déplacements Toulouse-Perpignan qu'il n'y avait de déplacements Toulouse-Montpellier. Sauf qu'il n'y avait pas de liaisons directes.¹

Pour le vice-président aux transports cité ici, mais aussi pour la présidente de Région², l'augmentation de la desserte entre Perpignan et Toulouse répond à un besoin qui était jusque-là ignoré par l'ancien découpage régional. Les flux dans le triangle Montpellier-Toulouse-Perpignan seraient équivalents et induiraient un rééquilibrage de l'offre. En amont des négociations, le besoin de renforcer l'axe Toulouse – Narbonne – Perpignan était également identifié par la SNCF :

Le plus compliqué reste probablement Toulouse-Narbonne, avec des logiques de flux un peu contradictoires et une offre périurbaine beaucoup trop légère sur cet axe, très loin de ce qu'il faudrait. Il y a tout juste la demi-heure, ça ne déclenche pas. Avec Narbonne, quand on fait du Narbonne-Toulouse finalement, on arrive à satisfaire deux types de besoins sur trois, les deux périurbains. Par contre, l'interville, des gens qui veulent aller en TER de Narbonne à Carca ou Toulouse, non, il faudrait des trains supplémentaires et ça, il faudrait soit de l'Intercité soit des Toulouse-Perpignan en TER.³

Ce diagnostic partagé a sans doute permis d'enclencher très rapidement la modification du service. Les premiers trains directs Toulouse-Perpignan sont ainsi lancés en décembre 2018. Sur les autres lignes reliant Languedoc-Roussillon à Midi-Pyrénées, la demande relativement faible mais surtout les problématiques liées à l'infrastructure prennent le dessus. La liaison Toulouse – Perpignan offrait certes des temps de trajet, de correspondance et des coûts prohibitifs du fait de la présence du Train Jaune comme chaînon reliant la ligne de Toulouse à Latour-de-Carol à celle, fermée, depuis l'accident de Millas, de Villefranche-Vernet-les-Bains – Perpignan. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les circulations ont également été

¹ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

² Déclaration lors de la présentation de l'ouvrage Occitanie le 1er décembre 2018, librairie Ombre Blanches, Toulouse Dois-je mentionner le travail que j'ai effectué durant mon stage qui est au fondement de cette position ?

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

interrompues sur la ligne Rodez – Sévérac en décembre 2017. Des solutions routières pour relier Mende et Rodez ont néanmoins été mises en place par le Conseil Régional (Encart 19).

Encart 19 : Une nouvelle ligne par autocar entre Mende et Rodez

Le 1^{er} janvier 2019, la Région Occitanie a mis en place une nouvelle desserte par autocar entre Mende et Rodez. Avec deux allers-retours par jour en semaine elle est proposée au tarif de 2€ pour effectuer ce trajet de 1h45. Il s'agit d'une très forte amélioration de l'accessibilité en transport public entre les deux préfectures départementales, mais aussi entre Mende et l'ensemble de l'ex-région Midi-Pyrénées. Avec cette ligne, il est ainsi possible, moyennant une correspondance avec un TER Rodez-Toulouse, de faire un aller-retour pour Toulouse pour un peu plus de 40€ et moins de 9h de temps de trajet. Les solutions alternatives en transport public sont bien moins attractives avec un tarif de presque 90€ pour un temps de parcours d'un peu plus de 13h. Elles impliquent en effet de prendre un TER Mende-Nîmes puis un TGV Nîmes-Toulouse à l'aller et, au retour, un TGV Toulouse-Béziers, l'ancienne liaison Intercité Béziers-Marvejols avant de prendre un autocar jusqu'à Mende¹.

La communication autour de cette offre est pourtant assez modeste et même problématique. Aucun renseignement n'est fourni par les agents SNCF en gare de Mende. L'offre apparaît seulement sur un panneau d'information de la Région à l'extérieur de la gare et la ligne reste peu fréquentée quelques mois après son lancement.



A gauche un autocar « Lio » effectuant les rotations Mende - Clermont-Ferrand ; au centre l'autocar effectuant les rotations Mende – Rodez en gare de Mende, à gauche de l'image le panneau d'information de la Région ; à droite l'autocar à destination de Mende en gare de Rodez et le titre de transport.

Photographie 10 : Offre régionale par autocar en gares de Mende et Rodez

Source : auteur, Mende et Rodez, mai 2019

¹ Ces trajets ont été simulés sur Trainline.fr pour un aller-retour dans la semaine du 2 septembre. Nous avons par ailleurs effectué ce trajet depuis Toulouse en passant par Béziers et Marvejols à l'aller (23/05/19) et en prenant la ligne Mende-Rodez au retour (24/05/19).

2.2. Des choix de renouvellement d'infrastructures qui font rejouer la mosaïque territoriale

Le troisième chantier des EGRIM, intitulé « la sauvegarde des lignes ferroviaires et l'adaptation de l'offre TER », peut être interrogé sous l'angle de la cohésion territoriale. La réouverture ou rénovation annoncée de six tronçons marque une volonté de préserver un « équilibre régional », une certaine cohésion. Les réouvertures de lignes annoncées soulignent une attention toute particulière pour des territoires en marge de la Région (le Train Jaune en Cerdagne, Montréjeau-Luchon dans les Pyrénées, la Rive-Droite du Rhône, Alès-Bessèges dans les Cévennes). On peut y voir une volonté d'intégration régionale dans les départements les plus éloignés de la capitale régionale. Le Gard est ainsi concerné par deux réouvertures de lignes alors qu'il a souvent été cité en exemple par les opposants au nouveau découpage¹.

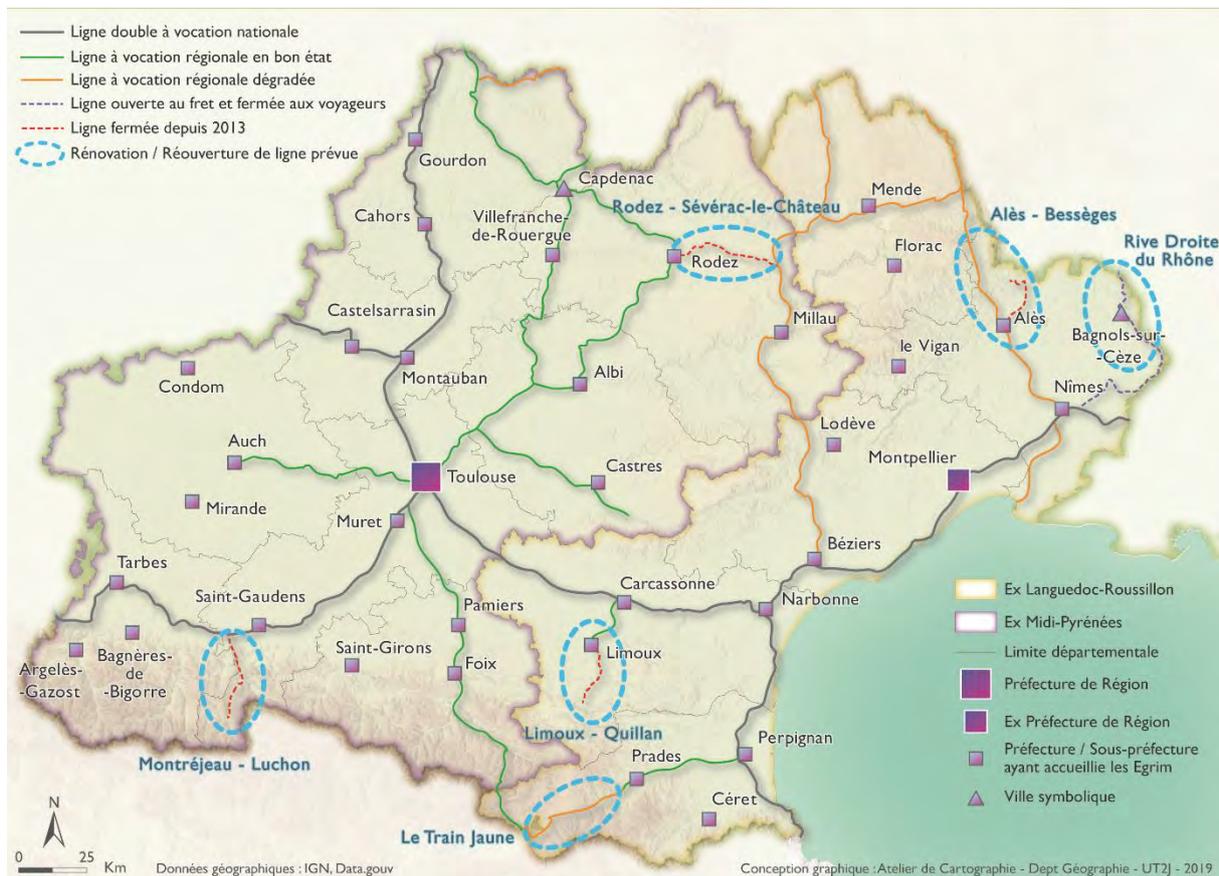


Figure 76 : Les lignes identifiées lors des EGRIM à l'échelle du réseau de l'Occitanie
Conception graphique : Atelier de cartographie UT2J ; Conception : auteur²

¹ Hyest J.-J., 2016, *op. cit.*

² Revelli B., 2019, « Le rôle des transports dans la construction d'une nouvelle légitimité régionale : le cas de l'Occitanie », *Sud-Ouest Européen*, n°48, pp. 69-82

La Région a donc privilégié six lignes « où la demande était plus forte et où techniquement c'était possible »¹. Parmi ces six lignes, on en trouve deux pour lesquelles la fusion régionale a pu être un facteur de revalorisation : Rodez – Millau et le Train Jaune (Figure 76). On note que ces deux lignes avaient pourtant fait l'objet d'un renoncement de la part des exécutifs précédents, preuve d'une véritable rupture induite par la fusion.

J'ai l'habitude de dire, en plaisantant à moitié, que celui qui a vraiment sauvé le Train Jaune [...] c'est bien Manuel Valls en déplaçant la date des élections. Après la Région a bien compris l'importance du Train Jaune et le porte, le pilote bien, sinon il aurait été crevé depuis longtemps avec Languedoc-Roussillon²

Une des conséquences de la fusion ou du changement politique est que des lignes que les Régions s'étaient résignées à laisser de côté sont à présent réactivées³

Une ligne, la Rive Droite du Rhône, a une vocation interrégionale alors que les trois autres, Alès – Bessèges, Montréjeau – Luchon et Limoux – Quillan, font figures d'antennes qui, elles aussi, avaient fait l'objet de renoncements récents. En effet, le Plan Rail de Midi-Pyrénées avait laissé de côté les lignes Montréjeau – Luchon et Rodez – Millau. Le tronçon Rodez – Sévérac-le-Château avait pourtant déjà connu une interruption suivie d'une réouverture sous l'impulsion de la Région Midi-Pyrénées qui souhaitait rattacher Millau au reste de la Région⁴. Cette ligne avait aussi fait l'objet d'un lobbying très fort de la part des syndicats cheminots (voir chapitre 7.1.2). La logique qui a prévalu lors des EGRIM semble avoir été celle de « dernière fermée, première rouverte »⁵.

La question des fermetures et réouvertures de lignes est aussi éminemment politique. L'influence d'une personnalité politique forte est souvent décisive pour empêcher la fermeture d'une ligne, lancer des travaux de rénovation ou même rouvrir une ligne. L'exemple récent de la ligne de Saint-Dié-des-Vosges - Epinal a déjà été évoqué (chapitre 5). L'attachement du président de la Région Nouvelle-Aquitaine, Alain Rousset, à la vallée d'Aspe a permis une réouverture en 2016 du tronçon Oloron - Bedous avec le projet d'un raccordement jusqu'à la gare de Canfranc⁶. En Occitanie, la personnalité de Jean-Luc Gibelin n'est peut-être pas sans rapport avec le choix de deux lignes gardoises alors que l'implication de Carole Delga, qui

¹ Région Occitanie, « Restitution des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité », 16 décembre 2016, en ligne, consulté le 20/05/18, <https://www.youtube.com/watch?v=YqpNxxZcFx0&feature=youtu.be>

² Entretien avec un ancien directeur régional de SNCF Mobilité en Languedoc-Roussillon (mars 2018)

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

⁴ Zembri P., 2004, *op. cit.*, p. 29

⁵ On peut ainsi noter qu'une ligne au potentiel important comme Auch-Agen soit laissé de côté. Il s'agit en effet d'une capillaire fret qui offre un accès vers Paris revalorisé par la LGV Tours-Bordeaux et de la ligne d'autocar la plus fréquentée du réseau de Midi-Pyrénées.

⁶ Revelli B., 2018, « Des infrastructures ferroviaire résilientes ? Témoignages pyrénéens. Entretien avec Louis Ferré et Henri Bellegarde », *Flux*, n°113, pp. 111-121

revendique ses origines comingeoises, en faveur de la ligne Montréjeau – Bagnères-de-Luchon est rappelée par le maire de Bedous.

Pour moi, il y a eu une volonté politique de la part du président Alain Rousset de réactiver Oloron – Bedous, ce qui explique sans doute qu’il a été plus facile de la rouvrir que sur Luchon. Ce que je note, c’est que c’est la volonté de Carole Delga qui a permis d’accélérer le processus et de faire en sorte qu’aujourd’hui, on soit dans une perspective de réouverture. Donc pour moi, c’est la volonté politique qui a permis de faire avancer les choses. Carole Delga n’a pas dit qu’elle souhaitait le faire, elle a dit qu’elle le ferait ! Je n’ai pas trop d’inquiétudes là-dessus¹

La répartition de ces lignes sur une carte ne répond pas à une « logique géographique » évidente comme dans le choix des lignes du Plan Rail (chapitre 3). Au contraire, dans un réseau devenu complexe, ce sont bien des antennes et des territoires pour la plupart « en marge » qui sont concernés. Ces six lignes se répartissent aux quatre coins du nouveau périmètre régional sans entretenir de liens directs entre elles. Elles incarnent davantage une forme de saupoudrage qu’une véritable stratégie d’échelle régionale. Elles participent ainsi à la promotion du nouveau *leitmotiv* de la politique régionale en Occitanie : le projet de territoire (voir chapitre 8).

Le projet [la réouverture de la ligne Tarbes – Bagnères-de-Bigorre] doit être un projet de territoire, il faut qu’il soit approprié, ça ne doit pas descendre de la Région.²

Cet engagement [la réouverture des six lignes] n’est tenable que dans le cadre de véritables projets de territoires et doit faire l’objet d’investissements partagés.³

Parmi ces fondements, on trouve la promotion d’une gouvernance *bottom-up*, de la démocratie participative et du principe de différenciation. L’implication des acteurs du territoire semble d’ailleurs être une condition *sine qua non* pour parvenir à la réouverture d’une ligne.

Les six lignes c’est pas simplement la volonté de la Région. On est véritablement dans une concertation au travers de véritables COPIL⁴. Dans chaque réouverture il y a deux copils, à la fois territoires et infrastructures ferroviaires. Donc la Région montre bien à travers ces commissions territoriales et ces COPIL, que tout le monde doit être autour de la table. La Région ne sera pas seule pour totalement porter le coût de l’investissement et du fonctionnement d’une réouverture de ligne. C’est bien cet état d’esprit.⁵

[Carole Delga] a annoncé la volonté de pérenniser ces infrastructures, le problème après c’est les conditions dans lesquelles on le fait, et c’est toute cette démarche qu’est en train de mener la Région et SNCF-Réseau, il faut qu’il y ait un projet de territoire, il faut qu’il y ait des besoins, quels besoins ? Pour quoi faire ?⁶

¹ Entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (novembre 2016)

² Romain Pagnon, élu régional, propos recueillis lors de la réunion des Egrim de Bagnères-de-Bigorre

³ Région Occitanie, « Restitution des Etats Généraux du Rail et de l’Intermodalité », *op. cit.*

⁴ Comité de pilotage

⁵ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

⁶ Entretien avec un de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

C'est finalement une application du principe de subsidiarité que l'on observe. L'Etat se désengage sur la question des lignes Intercités, qu'il confie aux Régions. Les Régions à leur tour mettent les acteurs locaux face à leurs responsabilités quant au maintien ou non des lignes capillaires. Dans les deux cas, on peut y voir une manière de faire reposer la responsabilité d'une éventuelle fermeture sur l'échelon inférieur. On notera toutefois que c'est bien la Région qui prendrait en charge la quasi-totalité des coûts de rénovation.

La Région Occitanie fait preuve de volontarisme sur cette question. Ce souci de préserver les infrastructures ferroviaires susceptibles de relier deux anciennes régions et ainsi d'incarner une certaine idée de la cohésion régionale ne se retrouve pas dans toutes les nouvelles Régions. En effet, en Auvergne-Rhône-Alpes, de petites lignes au statut similaire vont être fermées. C'est le cas de Volvic – Le Mont Doré en position très périphérique mais aussi du tronçon entre Thiers et Boën sur une ligne faisant le lien entre Clermont-Ferrand (ex-Auvergne) et Saint-Etienne (ex-Rhône-Alpes).

2.3. La tarification : le maintien d'une palissade tarifaire ?

La tarification est un sujet moins traité par la littérature scientifique en géographie, mais constitue pourtant un élément non négligeable de cohésion territoriale. Ainsi, Francis Beaucire et Marc Giraud ont montré comment la Région Picardie essayait de lutter contre l'existence d'un « mur tarifaire » entre la Picardie et l'Ile de France sans faire mieux que l'atténuer et le déplacer¹. Certes, ces ruptures dans l'accès à des tarifications avantageuses ne sont pas aussi fortes entre les autres Régions françaises et s'expliquent avant tout par l'exception francilienne. Il n'en demeure pas moins que la régionalisation des transports a entraîné la création de discontinuités tarifaires d'une Région à l'autre.

Les discontinuités dans les tarifications entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées s'apparentent davantage à une palissade qu'à un véritable mur. En effet, on retrouve un grand nombre d'offres similaires et des catégorisations très proches avec des abonnements pour les voyageurs fréquents, réguliers et occasionnels, des tarifs plus avantageux pour les jeunes², des

¹ Beaucire F., Giraud M., 2005, « TER et territoires, quels effets de frontière interrégionaux ? Le mur tarifaire Picardie/Ile-de-France », in Vrac M., Berion P., Varlet J. (dir.), *Interrégionalité et réseaux de transport*, Actes du colloque de Besançon, 14 et 15 septembre, pp. 37-42

² Alors que Languedoc-Roussillon privilégie le statut d'étudiant, Midi-Pyrénées retient le critère de l'âge avec une limite à 26 ans

offres intermodales et multimodales, des offres saisonnières et enfin des tarifications sociales (Tableau 29). Certaines offres apparaissent strictement équivalentes (Via Pro / Etudes et Pack Illimité / Jeune ; Via Liberté / Etudes et Pack Liberté / Jeune). Les principales différences concernent l'existence de l'offre « Illimiter » en Languedoc-Roussillon, qui n'a pas d'équivalent en Midi-Pyrénées, les offres occasionnelles qui ont des fonctionnements assez différents entre le TER à 1€ (chapitre 5) et le Tickémouv'. Enfin, on note que la tarification solidaire englobe des critères élargis en Languedoc-Roussillon¹ mais que les six mois ne sont pas renouvelables. L'harmonisation de ces offres a donné lieu à des prolongements : les abonnements Freqüencio' et Libertio' prennent la suite des offres Via Pro/Pack Illimité et Via Liberté/Pack Liberté. On note également des compromis comme sur la question des voyageurs occasionnels pour lesquels le TER à 1€ a été élargi à l'ensemble du réseau régional sous l'appellation Evasio'1€. L'offre Evasio' Futé reprend également les caractéristiques du Tickémouv' avec une simplification des tarifs². Pour les voyageurs précaires, l'offre Solidario' reprend le panel élargi de bénéficiaires et le caractère non-renouvelable présent en Languedoc-Roussillon, mais garde le principe de trajets gratuits de Midi-Pyrénées bien que ces derniers soient fortement réduits en quantité. Enfin, la disparition de l'offre Illimiter présente en Languedoc-Roussillon a suscité la colère des abonnés languedociens³, ce qui n'a pas manqué d'être exploité par certains élus de l'opposition⁴.

¹ En plus des demandeurs d'emplois et des allocataires du RSA sont aussi concernés les bénéficiaires de CES et CEC, d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi, d'un contrat d'avenir ou les bénéficiaires des missions locales d'insertion

² 3€ pour un trajet de moins de 40km, 5€ pour un trajet compris entre 40 et 80km, 10€ entre 80 et 200km et 15€ au-delà de 200km

³ France 3 Occitanie, « Occitanie : face à la grogne des usagers, la région détaille la nouvelle grille tarifaire TER », publié le 8 septembre 2018, en ligne,

<https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/haute-garonne/toulouse/occitanie/occitanie-face-grogne-usagers-region-detaille-nouvelle-grille-tarifaire-ter-1537430.html>

⁴ Entretien avec Gilles Ardinat, élu (RN) au Conseil Régional d'Occitanie (mai 2019)

	Languedoc-Roussillon	Midi-Pyrénées	Occitanie
Voyageurs fréquents	Via Pro / Etudes OD définie 50 à 75% de réduction Illimiter Pro / Jeune Ensemble du réseau 80€/mois (60 Jeune)	Pack Illimité / Jeune OD définie 50 à 75% de réduction	Frequencio' / Jeune OD définie 50 à 75% de réduction
Voyageurs réguliers	Via Liberté / Etudes Ensemble du réseau Carte 27,5€ par an 25 à 50% de réduction	Pack Liberté / Jeune Ensemble du réseau Carte 20€ par an 25 à 50% de réduction	Libertio' / Jeune Ensemble du réseau Carte 20€ par an 25 à 50% de réduction
Voyageurs occasionnels	TER à 1€ 5 lignes sans limite, le reste contingenté (460 000)	Tickémouv' 120 trains en heure creuse, tarification par pallier	Evasio' 1€ 5 lignes sans limite, le reste contingenté (1 000 000) Evasio' Futé 200 trains en heure creuse, tarification par pallier Evasio' Tribu Groupes 3 à 5 personnes 30 à 50% de réduction
Voyageurs précaires	Via Plus RSA, demandeurs emplois et autres Valable 6 mois 75% de réduction	Midi-Pyrénées Emploi RSA, demandeurs emplois Valable 6 mois renouvelables 60 trajets gratuits	Solidario' RSA, demandeurs emplois et autres Valable 6 mois 20 trajets gratuits
Offre intermodale / multimodale	Kartatoo Offre qui associe tarifs réduits pour les TER et transports urbains par zone	Pastel + Abonnement Tisséo + TER dans le ressort territorial 70€ par mois	Kartatoo Identique Pastel + Identique
Offre saisonnière	Train Jaune en hiver	Skirail	Train Jaune en hiver Skirail

Tableau 29 : Les tarifications ferroviaires régionales avant et après la fusion

Sources : d'après Heuveline, 2017¹ et ter.sncf.com/Occitanie ; Mise en forme : auteur

La question des offres intermodales et multimodales est plus complexe car elle fait également intervenir la question de la billettique. En Languedoc-Roussillon, l'offre Kartatoo repose sur une billettique prise en charge par la SNCF et propose une tarification intermodale à l'échelle régionale. Elle permet de cumuler les abonnements TER et urbains entre plusieurs zones ou au sein d'une même zone correspondant aux ressorts territoriaux des différentes AOM. Les abonnements concernent les trajets domicile-travail et domicile-étude. L'amortissement sur les abonnements peut atteindre les 38%. La moitié des scolaires et deux tiers des actifs sont abonnés à un réseau urbain via Kartatoo². Une offre existe également dans le Gard, la Billettique

¹ Heuveline T., 2017, *Comment la Région Occitanie pilote et construit l'harmonisation tarifaire dans le domaine des transports collectifs à l'heure du transfert des compétences des Départements vers les Régions ?* », Mémoire de Master 2, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 185p

² *Ibid.*

Alès-Nîmes-Gard (BANG), elle ne concerne pas les TER mais seulement le réseau départemental et les agglomérations de Nîmes et Alès.

En Midi-Pyrénées, il n'existe pas d'offre intermodale à l'ambition régionale équivalente à Kartatoo¹. Il existe une série d'accords bilatéraux entre Tisséo et certaines AOM et départements ne se limitant pas à la seule région Midi-Pyrénées (CA d'Agen par exemple). Un des premiers accords a été élaboré autour de la ligne TER Arènes - Colomiers qui a réuni, non sans mal, la Région, la SNCF et Tisséo². D'autres ont suivi avec des AOM sur le principe de l'extension de la tarification urbaine aux arrêts des lignes du RRR incluses dans leurs ressorts territoriaux. Des accords similaires ont été passés avec les réseaux d'autocars départementaux du Tarn et des Hautes-Pyrénées. Au niveau de la billettique une première extension de l'utilisation de la carte Pastel a été permise par un accord avec le département de la Haute-Garonne en 2004, avant que d'autres réseaux n'y adhèrent également. En 2015, le lancement de Pastel + permet toutefois de bénéficier pour un abonnement de 70€ par mois à un accès illimité au réseau Tisséo ainsi qu'aux TER à l'intérieur du ressort territorial de Tisséo (28 arrêts).

Un travail réalisé par un étudiant de Master 2 à l'occasion d'un stage effectué en 2017 dans les services de la Région Occitanie permet de mieux saisir la complexité de la tâche que constitue l'harmonisation tarifaire entre les deux réseaux³. En effet une tarification unifiée doit, au-delà de la « simple » thématique ferroviaire, prendre en compte le réseau routier régional mais également les réseaux interurbains départementaux, le transport scolaire et les TAD qui font l'objet d'une très grande diversité selon les départements. Cette diversité se retrouve aussi bien au niveau du nombre de lignes régulières (de 53 en Haute-Garonne à aucune dans le Lot), que dans le tarif du trajet unique (de 1€ à 3€), de la présence ou non d'abonnements, que dans les modes d'exploitation des réseaux. Ces derniers sont au nombre de cinq :

- Le marché public « simple » (Gers, Lot, Lozère)
- Le marché « à bon de commande » (Aveyron, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne)
- La gestion par un syndicat mixte (Hérault)
- La délégation de service public (Ariège, Aude, Gard)
- La régie (Tarn)
- La cohabitation de la régie et du marché public (Haute-Garonne, Pyrénées-Orientales).

¹ Puchaczewski R., 2017, *op. cit.*

² Maulat J., 2014, *op. cit.*

³ Heuveline T., 2017, *op. cit.*

L'exemple de la tarification permet de saisir la complexité des processus à l'œuvre à l'occasion de la fusion régionale. Si des harmonisations ont été possibles en matière de tarification ferroviaire sans vraiment changer les offres de départ (Fréquencio', Libertio'), en opérant des compromis entre les offres précédentes (Solidario') ou par extension des offres existantes (Evasio' 1€ et Evasio Futé), la suppression de certaines offres a aussi suscité des insatisfactions (Illimiter). Elles participent ainsi à une forme de cohésion tarifaire régionale qui ne se limite pas au strict périmètre régional puisque sont incluses les villes terminus des lignes régionales comme Agen, Avignon, Clermont-Ferrand ou Pau. En matière d'intermodalité et de billettique, les anciens fonctionnements sont enfin conservés. Ils reposent en effet sur une grande complexité institutionnelle, en faisant intervenir de nombreuses collectivités, mais aussi technique, à travers les supports billettiques. C'est bien une mosaïque de pratiques départementales qui doit être remise à plat. L'offre Kartatoo révèle ainsi la résilience de l'ancien découpage régional alors que la carte Pastel souligne l'existence de solidarités à géométrie variable qui se réalisent autour de la métropole toulousaine au sein et au-delà du périmètre de la région Occitanie.

2.4. Narbonne, le nœud du problème ?

A l'échelle de la Région Occitanie, le nœud ferroviaire de Narbonne revêt une importance toute particulière. Il assure à lui seul la connexité du réseau de l'Occitanie au niveau des trois lignes les plus fréquentées, autant par les trains de voyageurs que de marchandises. Alors que les nœuds ferroviaires font partie des projets d'investissement qui présentent les meilleurs taux de valeur actuelle nette (VAN)¹, celui de Narbonne ne semble pas identifié comme devant faire l'objet d'investissements à moyen terme, que ce soit par la Région, par l'Etat ou par la SNCF.

Le nœud de Narbonne il souffre d'un déficit de notoriété. Je suis très surpris qu'à l'échelle nationale, on nous parle des trains quotidiens et des nœuds, mais à ce stade, des nœuds ferroviaires on en a très peu dans la Région. On a celui de Nîmes qui est identifié, il y a un schéma directeur du nœud de Nîmes qui est en cours, on a celui de Toulouse, identifié. Le nœud de Narbonne, ce n'est pas un nœud au sens de nœud ferroviaire identifié au niveau national, donc ce n'est pas une priorité, donc même la mise en place de ressources est délicate.²

¹ Limon T., Crozet Y., 2014, *Ibid.*

² Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (juillet 2018)

Narbonne est un sujet, c'est vrai que c'est important. On doit prioriser les choses. La priorité est donnée au nœud de Nîmes, on a convenu avec nos partenaires de faire un schéma au niveau du nœud de Nîmes. On a fait un focus avec un diagnostic qui nous permet de savoir qu'est-ce qui est notre problématique en matière de récurrences mais on se focalise plus sur Nîmes pour l'instant.¹

La fusion régionale paraît pourtant revaloriser l'importance de Narbonne dans la perspective du renforcement souhaité des dessertes, à la fois entre Toulouse et Montpellier et entre Toulouse et Perpignan, mais aussi de la valorisation du corridor méditerranéen, notamment pour le trafic de marchandises. Le nœud de Narbonne constitue pourtant un goulet d'étranglement incontournable dont l'exploitation est très contrainte. Il permet d'illustrer l'importance de la grande échelle et le poids des héritages ferroviaires dans l'exploitation optimale du réseau.

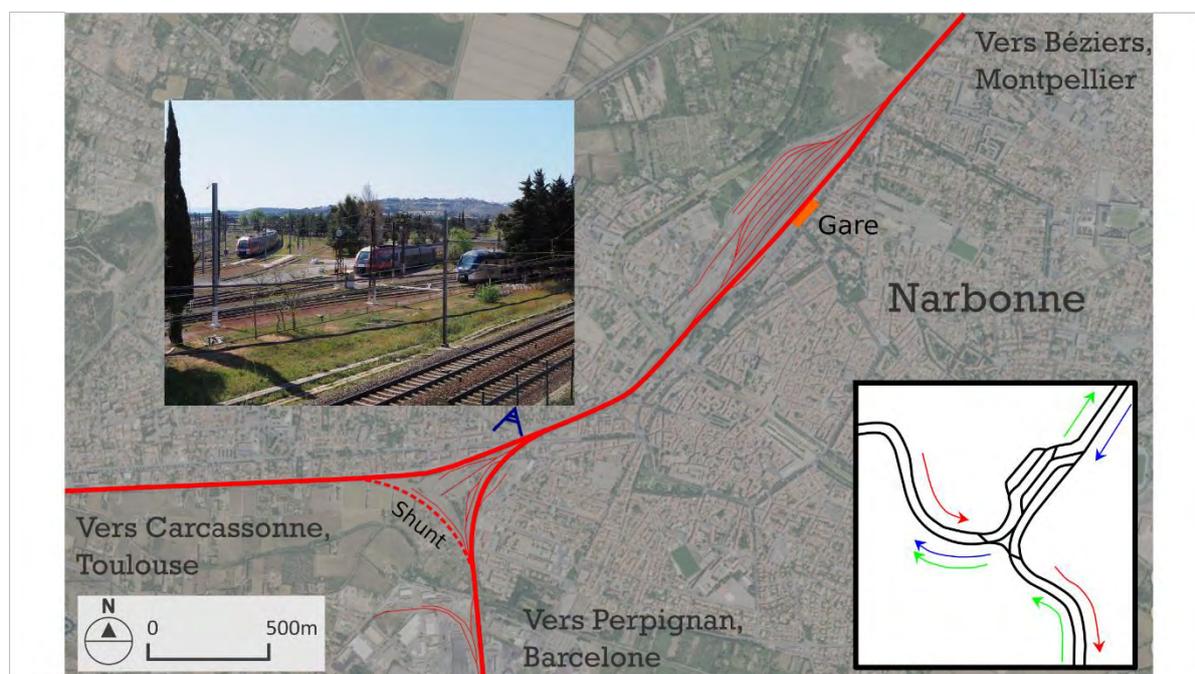


Figure 77 : Le nœud de Narbonne, un environnement urbain contraignant
Données : Géoportail.fr, SNCF Réseau² ; Mise en forme et photographie : auteur

Un document produit par SNCF Réseau³ parle d'une « rigidité d'exploitation » concernant le « triangle de Narbonne ». Avec le pont de Sète, il constitue le principal facteur limitatif concernant l'exploitation de l'artère littorale. On parle de triangle du fait de l'existence

¹ Entretien avec un cadre de la direction SNCF Réseau Occitanie (mars 2018)

² SNCF Réseau, « Observatoire de la saturation ferroviaire », diaporama présenté lors de la réunion du 11/05/16

³ *Ibid.*

d'un shunt à voie unique permettant de relier directement la ligne Narbonne – Perpignan à celle de Narbonne – Toulouse sans passer en gare de Narbonne (Figure 77). Dans les faits ce shunt reste très peu utilisé. En effet, l'emprunter signifie que la gare de Narbonne n'est pas desservie. De plus, en venant de Toulouse pour aller vers Perpignan, il implique de « cisailer » la seconde voie. Cela signifie que le train circulant sur la voie de gauche (flèche rouge sur le schéma) va devoir passer sur la voie de gauche avant d'emprunter le shunt puis passer à nouveau sur la voie de droite avant de circuler sur la voie de gauche. Ce faisant, il gêne le trafic entre Montpellier et Carcassonne (flèche bleue) et celui entre Perpignan, Montpellier et Carcassonne (flèche verte). Il n'est donc emprunté que par de rares trains de la Renfe reliant Toulouse et Barcelone et par quelques trains de fret. Pour le train de fret aussi ce shunt est contraignant car sa faible longueur ne permet pas de stocker entièrement les trains les plus longs.

Les solutions techniques pour améliorer cette situation sont complexes du point de vue de l'urbanisme et des coûts engendrés. En effet, créer une nouvelle halte au niveau du shunt est difficilement envisageable du fait de la présence d'une zone inondable au sud-ouest et d'un terrain difficilement accessible destiné à l'entreposage des trains et de matériel par la SNCF au milieu du triangle (voir photographie de la Figure 77). L'éloignement entre la gare existante et la bifurcation est également trop important pour envisager des correspondances faciles de l'une à l'autre. La construction d'un viaduc permettrait d'éviter le cisaillement des voies, comme cela a été fait pour le nœud de Nîmes avec celui de Courbessac. Toutefois la densité de l'urbanisation à proximité directe des voies obligerait à raser une partie de ces quartiers, la construction d'un viaduc nécessitant un déport depuis la voie de départ¹. La perspective de la construction de la LNMP avec une gare nouvelle prévue au nord-ouest de Narbonne explique également que la question d'un réaménagement du triangle de Narbonne reste en suspens.

Les liaisons directes entre Toulouse et Perpignan mises en place depuis l'automne 2018 desservent bien la gare de Narbonne. Elles impliquent donc un rebroussement du train, opération plus longue qu'un changement quai-à-quai mais qui est plus confortable pour l'utilisateur.

Tous ces gens avaient systématiquement un changement à Narbonne ou à Carcassonne. Alors que là, en mettant en place nos propositions on va avoir la moitié des liaisons qui seront en direct, sans changement. C'est donc un vrai respect, à notre sens et des Toulousains et des gens de Perpignan et aussi des gens de l'Aude.²

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-LR) (avril 2018)

² Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

Ce qu'on montrait, c'est que le plus rapide c'est la correspondance quai à quai, mais c'est une rupture de charge, un inconfort indéniable. Après, c'est une idée tout à fait nouvelle de faire du Perpignan-Toulouse.¹

La nouveauté de cette idée se lit particulièrement lorsque l'on compare les dessertes directes de trains de voyageurs entre Perpignan – Montpellier, Perpignan – Carcassonne et Carcassonne – Montpellier sur quarante ans (Figure 78).

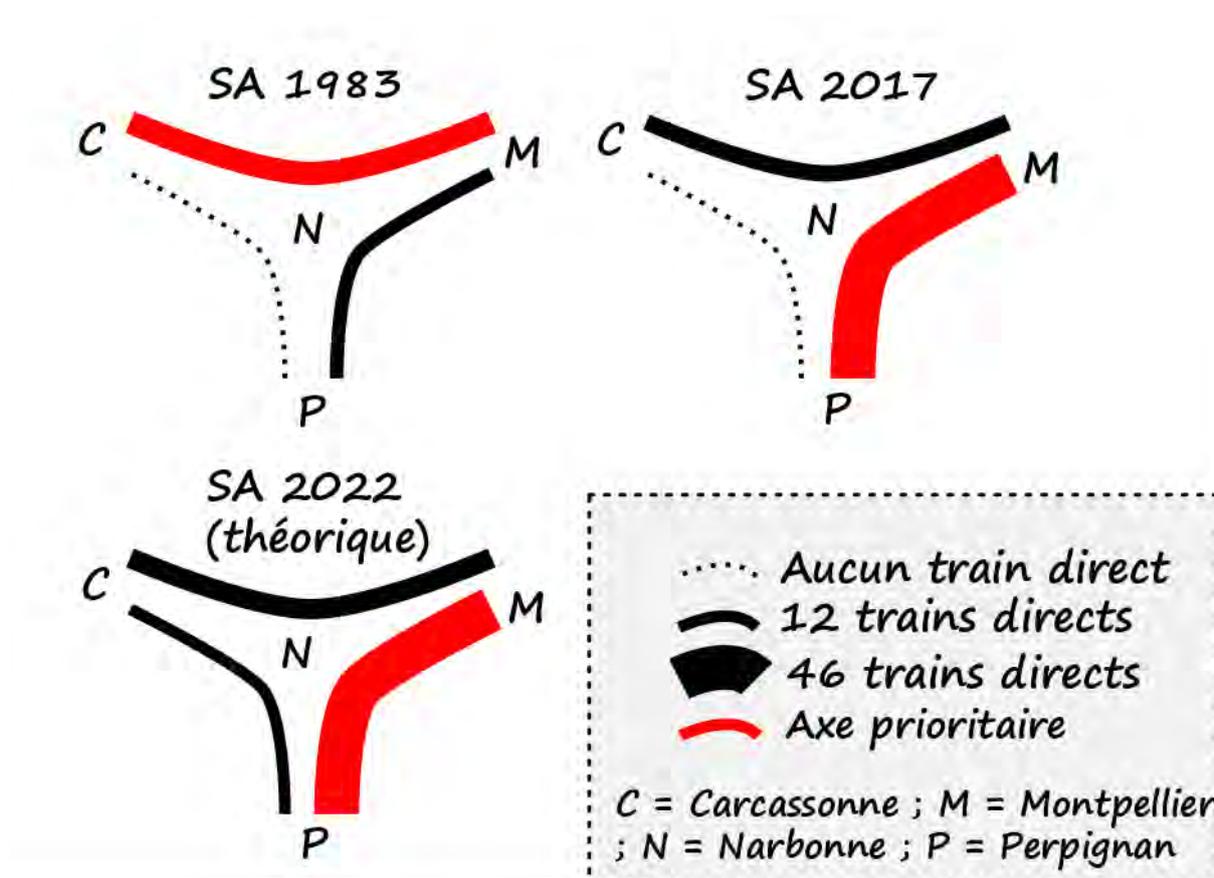


Figure 78 : Schématisation du fonctionnement du nœud de Narbonne sur quarante ans²
Données : Guide chaix 1983, fiches horaires SNCF 2017, convention Occitanie ; Mise en forme : auteur

En effet, en 1983 comme en 2017, aucun train régulier ne circule entre Perpignan et Carcassonne. Ces schémas permettent également de constater les conséquences de la régionalisation sur l'organisation des dessertes, puisqu'en 2017, après 35 ans de régionalisation de l'organisation des TER, on observe un basculement très net entre la priorité donnée à l'axe Montpellier – Carcassonne en 1983 et le basculement vers un fonctionnement privilégiant

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

² Les données n'incluent pas les trains de marchandises et ont été prises pour un Jour Ouvrable Banal (JOB). Le schéma pour 2022 reprend les objectifs de desserte de la convention Occitanie ainsi que l'évolution du SA des Intercités en 2018

l'artère littorale. En 2022, on peut ainsi imaginer une forme de rééquilibrage de ce triangle du fait de la revalorisation de la desserte entre Toulouse et Perpignan par la Région Occitanie et du renforcement des trains Intercités sur la transversale sud. Ce rééquilibrage est déjà observable en 2019.

Pour parvenir à un renforcement des liaisons entre la partie Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, fluidifier le fonctionnement du triangle de Narbonne apparaît donc nécessaire à moyen ou à long terme.

Le nœud de Narbonne il est de plus en plus important pour nous, j'ai même envie de dire qu'il devient véritablement central. On est en train de développer des TER, notamment sur Toulouse – Perpignan, il y a l'amélioration sur Toulouse – Montpellier qui est importante. Aujourd'hui les correspondances se font principalement à partir de l'axe littoral Montpellier-Perpignan et je vais faire quelques correspondances vers Toulouse. Tous ces enjeux-là ils sont considérables et on sent que la place de Narbonne est importante. Comment je gère mon fret au milieu ? Est-ce que les mouvements parasites avec la ligne Colombier-Cazoul, je les qualifie de parasites mais ils sont importants pour la Région, est-ce qu'ils ont leur place, est-ce qu'ils ont été intégrés dans les réflexions, est-ce qu'on peut les isoler, les intégrer, faire en sorte qu'ils soient intégrés au trafic ? C'est quand même des enjeux très particuliers qu'on voit qu'il faudra trouver des solutions pour rendre compatibles ces différents enjeux.¹

Parce qu'il est au croisement d'enjeux liant l'infrastructure, l'exploitation, le fret ferroviaire et de la ligne nouvelle Montpellier – Perpignan, le nœud de Narbonne est donc amené à jouer un rôle croissant pour améliorer les relations ferroviaires au sein du périmètre de l'Occitanie. Il constitue, du point de vue technique, la véritable interface entre les deux réseaux régionaux. Il est ainsi incontournable au moment de penser les enjeux transfrontaliers.

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

3. QUELS ENJEUX ET EFFETS FRONTALIERS POUR L'OCCITANIE ?

La sous-partie précédente a permis de montrer qu'au niveau de la tarification, de l'offre comme des infrastructures, la fusion régionale a déjà entraîné des formes d'harmonisation qui tendent à réduire les « effets frontières » existant entre les anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Si ces actions restent ponctuelles et se réduisent à des effets d'annonce pour l'infrastructure, elles sont à replacer au regard d'enjeux qui apparaissent relativement faibles au-delà de l'axe Toulouse – Narbonne.

Un des effets de la fusion des Régions au niveau national a également été de réduire le nombre d'interlocuteurs concernant les enjeux interrégionaux. Les relations avec les nouvelles Régions que sont Auvergne-Rhône-Alpes et Nouvelle-Aquitaine font apparaître des traitements des enjeux transfrontaliers bien différenciés. Le cas de la ligne Aubrac permet de résumer la plupart de ces enjeux à travers une infrastructure vieillissante à cheval sur trois anciennes Régions. Les enjeux avec les *Generalitats* espagnoles se réduisent à des questions très localisées au niveau de certains points frontières et de grands projets qui peinent à se concrétiser (TCP, LNMP).

3.1. Revue de littérature sur l'interrégionalité et les réseaux de transport en France

Pierre Zembri notait déjà dans sa thèse soutenue en 1993¹ que la régionalisation des transports ferroviaires entraînait des discontinuités croissantes au sein du réseau national. Cette question a également fait l'objet d'un colloque en 2006². Les intervenants y soulignent l'existence d'« effets de frontières réels »³ entre Régions. Ces effets se retrouvent aussi bien en matière d'infrastructures⁴, de tarification⁵, que de desserte⁶. Quatre ans plus tard, Michel Vrac constate le maintien des discontinuités, parlant d'une « interrégionalisation fractionnée »⁷. Jean-Pierre Wolff a par ailleurs montré que les logiques de connexion aux TGV en direction de Paris

¹ Zembri P., 1993, *op. cit.*

² Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord.), 2010, *Interrégionalité et réseaux de transport*, Actes du colloque de Besançon, 14 et 15 septembre 2005, 204p

³ Varlet J., 2010, « L'interrégionalité : un objet de recherche sur les interactions entre réseaux et territoires », in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord.), *op. cit.*, pp. 7-10

⁴ *Ibid.* ; Wolff J.-P., 2010, « L'interrégionalité ferroviaire, des projets aux réalisations : jeux d'acteurs et aménagement du territoire », in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord.), *op. cit.*, pp. 13-21

⁵ Beaucire F., Giraud M., 2010, *op. cit.*

⁶ Zembri P., 1997, *op. cit.*

⁷ Vrac M., 2014, « Déclin et réorganisation des lignes transversales en France », *Transports urbains*, n°124, pp. 3-12

prennent souvent le pas sur les besoins existant entre villes régionales à partir de l'exemple de l'ouest de la France. En s'appuyant sur l'exemple des faibles relations entre Rennes et Nantes il conclut : « ces problèmes induits par le désengagement de l'État et de la SNCF, sont intrinsèquement liés au découpage régional qui a fixé et figé les territoires de compétences de chaque collectivité régionale »¹. C'est donc au niveau des frontières régionales que la plupart des enjeux se localisent.

La ligne Bordeaux – Lyon est souvent mobilisée pour illustrer ce fractionnement qui se traduit d'abord au niveau des dessertes avec des missions régionales courtes imposant des ruptures de charge pour faire l'itinéraire de bout en bout. Michel Vrac parle d'un processus de « mise en TER » des transversales Intercités². C'est finalement l'infrastructure qui finit par être partiellement fermée, en 2014, entre Eygurande et Laqueuille, par manque d'entretien, et du fait de l'absence d'accord entre la Région Limousin prête à financer la rénovation de la ligne et la Région Auvergne qui s'y refuse. Aujourd'hui encore, les fermetures de tronçons comme ceux entre Thiers et Boën sur la ligne Clermont-Ferrand – Saint-Etienne reposent sur des constats similaires.

À l'image de la situation du sud de la Charente-Maritime, les zones périphériques connaissent en effet les discontinuités les plus marquées pour Michel Vrac³. Jean Varlet affirme que « les pourtours des circonscriptions départementales et régionales sont devenus ou restés des marges sur le plan des réseaux de transport : au mieux extrémités de ligne, au pire, absence de desserte, en tout cas effet-frontière réel. »⁴ Pierre Zembri avait synthétisé ce constat par un schéma très parlant plus de dix ans auparavant (Figure 79)⁵.

Plus de vingt ans après sa formalisation, ce schéma apparaît toujours pertinent, les développements qui suivent présenteront ainsi des cas présents en Occitanie qui peuvent être assimilés à chacune des situations. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 3, les Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon sont conformes à la tendance qui veut que les investissements se concentrent sur le cœur de leur réseau en négligeant leur périphérie. Les lignes interrégionales du Massif Central sont ainsi toutes dans un état préoccupant.

¹ Wolff J.P., 2008, « Evolution ferroviaire dans le Grand Ouest », *Norois*, n°197, pp. 107-119

² *Ibid.*

³ Vrac M., 2010

⁴ Varlet J., 2010

⁵ Zembri P., 1997

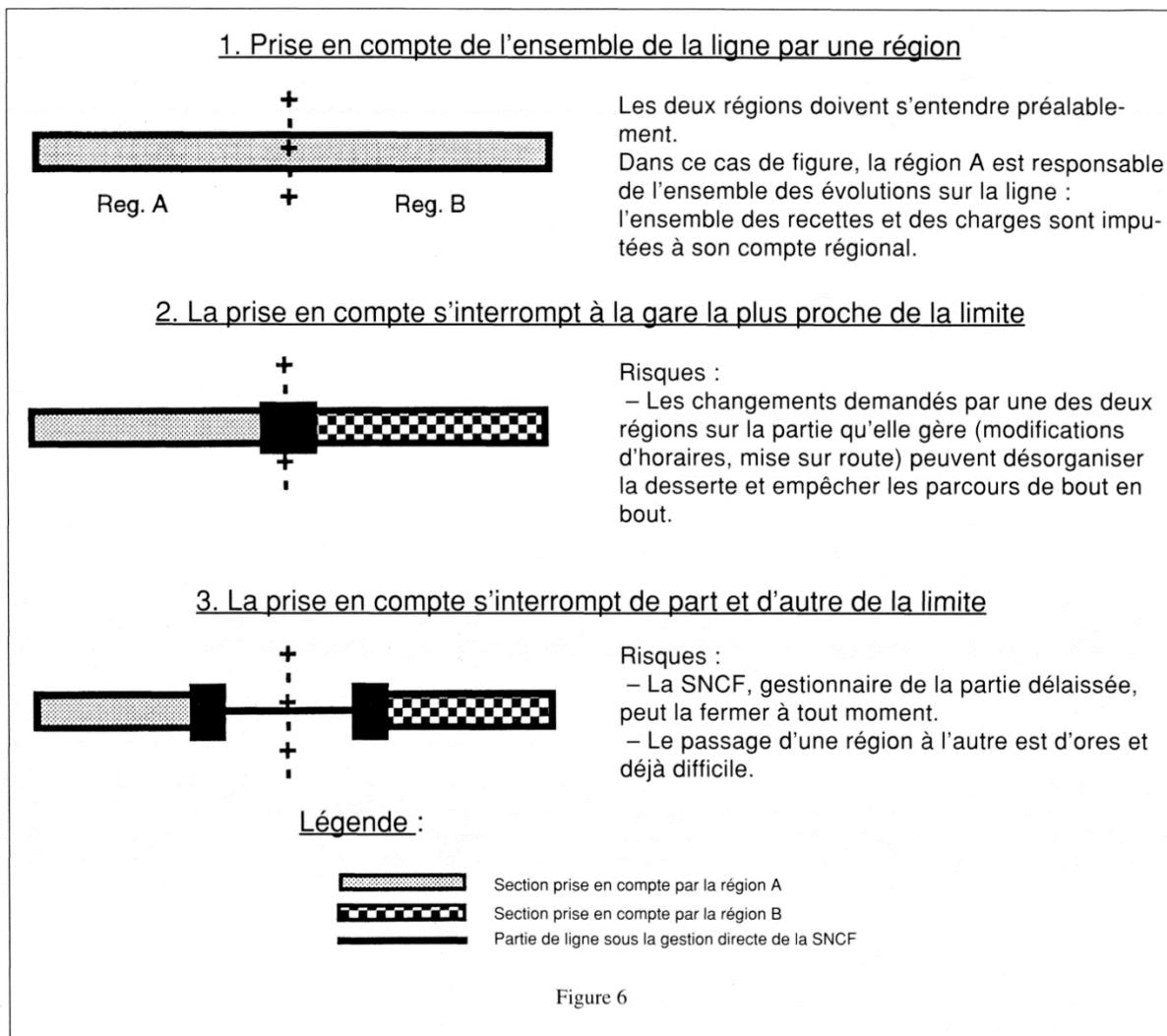


Figure 79 : Trois formes de prise en compte d'une ligne interrégionale

Source : Zembri, 1997¹

3.2. La frontière Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées : la plaine du Lauragais et les déserts montagneux ?

Les dessertes entre les deux anciennes Régions sont très réduites dès que l'on s'éloigne de l'axe Toulouse-Narbonne. Cette faiblesse doit cependant être commentée au regard des potentiels existant. Or ces derniers apparaissent également très faibles. Les espaces frontaliers entre les deux anciennes Régions se caractérisent en effet par leur très faible densité, leurs reliefs escarpés et un éloignement important des métropoles régionales. Le dynamisme démographique y est également particulièrement faible en comparaison au reste de l'Occitanie

¹ *Ibid.*

(chapitre II). En revanche, il s'agit souvent de territoires touristiques où les résidences secondaires sont nombreuses (49% dans l'arrondissement de Florac selon l'Insee).

Aussi, les données Insee relatives aux navettes domicile-travail font apparaître cinq couples de villes pour lesquelles les flux sont supérieurs à 100 déplacements quotidiens entre Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées (Tableau 30). Ces déplacements concernent des flux relativement faibles puisque le cumul des déplacements entre Haute-Garonne et Aude (613) dans les deux sens reste très inférieur à ce que l'on observe entre le Gard et le Vaucluse (9379), le Gard et les Bouches-du-Rhône (3215) et est légèrement inférieurs aux flux entre les Pyrénées-Orientales et les Pyrénées-Atlantiques (723) et entre le Gard et la Drôme (623).

Ville d'origine	Ville de destination	Nombre de déplacements
Carcassonne	Toulouse	154
Castelnaudary	Toulouse	171
Montpellier	Toulouse	130
Toulouse	Carcassonne	134
Toulouse	Castelnaudary	104

Tableau 30 : Les navettes domicile-travail entre Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon
Données : Insee, 2018

A l'occasion d'un stage de six mois effectué au sein de la direction des infrastructures et des transports de la Région Midi-Pyrénées en 2015, nous avons pour mission d'identifier des demandes de déplacements entre les deux Régions¹. Les conclusions de notre travail, qui sont encore soumises à un embargo qui doit être levé en 2020, sont que les potentiels étaient particulièrement faibles dès que l'on s'éloigne de la plaine du Lauragais. Des données issues de la géolocalisation de téléphones mobiles faisaient ainsi apparaître que, sur une zone-tampon de 25km de part et d'autre de l'ancienne frontière, les déplacements tous modes, tous motifs lors d'un JOB, ne dépassent presque jamais les 100 unités. On s'en rapproche pour les OD entre des villes comme Castelnaudary, Carcassonne et Revel, Castres ou Mazamet. Avec l'Ariège, les flux ne dépassent jamais les 50 unités. Ce seuil n'est pas non plus franchi au nord de la Région. On peut supposer que l'écrasante majorité de ces déplacements s'effectue en voiture, le potentiel d'utilisateurs pour la mise en place de lignes régulières apparaissant donc très réduit.

¹ Revelli B., 2015, *Fusionne-t-on les politiques de transport comme les Régions ?*, Mémoire de Master 2, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 198p

Des données de la Dreal Languedoc-Roussillon, basées sur les enquêtes de trafic routier du CETE¹ croisées avec les données d'ASF², font néanmoins apparaître des potentiels plus importants avec des flux supérieurs à 100 sur les OD Albi – Carcassonne, Castres – Béziers, Castres – Narbonne, Castres – Carcassonne, Millau – Béziers, Millau – Mende, Mazamet – Béziers ou Mazamet – Carcassonne. Le flux entre Millau et Montpellier serait même très proche de 1000 allers-retours. Ce dernier itinéraire est déjà desservi de longue date par une ligne régulière d'autocar du Languedoc-Roussillon. Ces données faisaient également ressortir un équilibre entre les flux observés entre Toulouse et Montpellier et ceux entre Toulouse et Perpignan³. Ces données vont ainsi dans le sens d'un renforcement de la desserte Toulouse – Perpignan qui apparaissait bien moins consistante que celle entre Toulouse – Montpellier.

3.3. Une interrégionalité à géométrie variable

Comme cela a été évoqué dans la revue de littérature, l'interrégionalité en termes de transports collectifs est le parent pauvre des grandes évolutions sectorielles qui voient l'Etat se désengager de nombreuses dessertes Intercités et les Régions concentrer leurs efforts au cœur de leur périmètre. Si le renforcement de la transversale sud (Chapitre 6) permet d'augmenter les relations au sein de l'Occitanie, ce renforcement est moins visible avec les métropoles voisines du fait de la limitation de la plupart des missions sur les itinéraires Bordeaux – Montpellier et Toulouse – Marseille. Nice n'est ainsi plus atteignable sans rupture de charge depuis décembre 2017 alors que le train de nuit entre Bordeaux et Nice avait été supprimé dès décembre 2012. La suppression de nombreux TGV intersecteurs comme entre Toulouse et Lille (décembre 2013), Bordeaux et Dijon par Toulouse (décembre 2013) Toulouse et Nancy (décembre 2018) tend également à limiter l'interrégionalité ferroviaire à longue portée.

Concernant la question des TERs et des lignes capillaires, le redécoupage des Régions françaises rebat les cartes. Ainsi, alors que Midi-Pyrénées comme Languedoc-Roussillon devaient traiter avec quatre Régions chacune, après la fusion, les interlocuteurs directs de l'Occitanie se limitent à la Région Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes (Aura) et Provence-Alpes-Côte-d'Azur (Paca). Ces Régions voisines apparaissent plus ou moins sensibles à ces enjeux, avec une Région Nouvelle-Aquitaine très préoccupée par le

¹ Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement

² Autoroutes du Sud de la France

³ L'enquête cordon effectuée à Toulouse en 2013 relève 28 véhicules se dirigeant vers Montpellier contre 27 vers Perpignan

renouvellement de son réseau secondaire et des lignes dédiées au fret ferroviaire¹, alors que la position de la Région Aura est plus ambiguë. De plus, le nombre de lignes pour lesquelles la collaboration de deux ou trois Régions est nécessaire pour la remise en état de l'infrastructure est relativement faible (Figure 80).

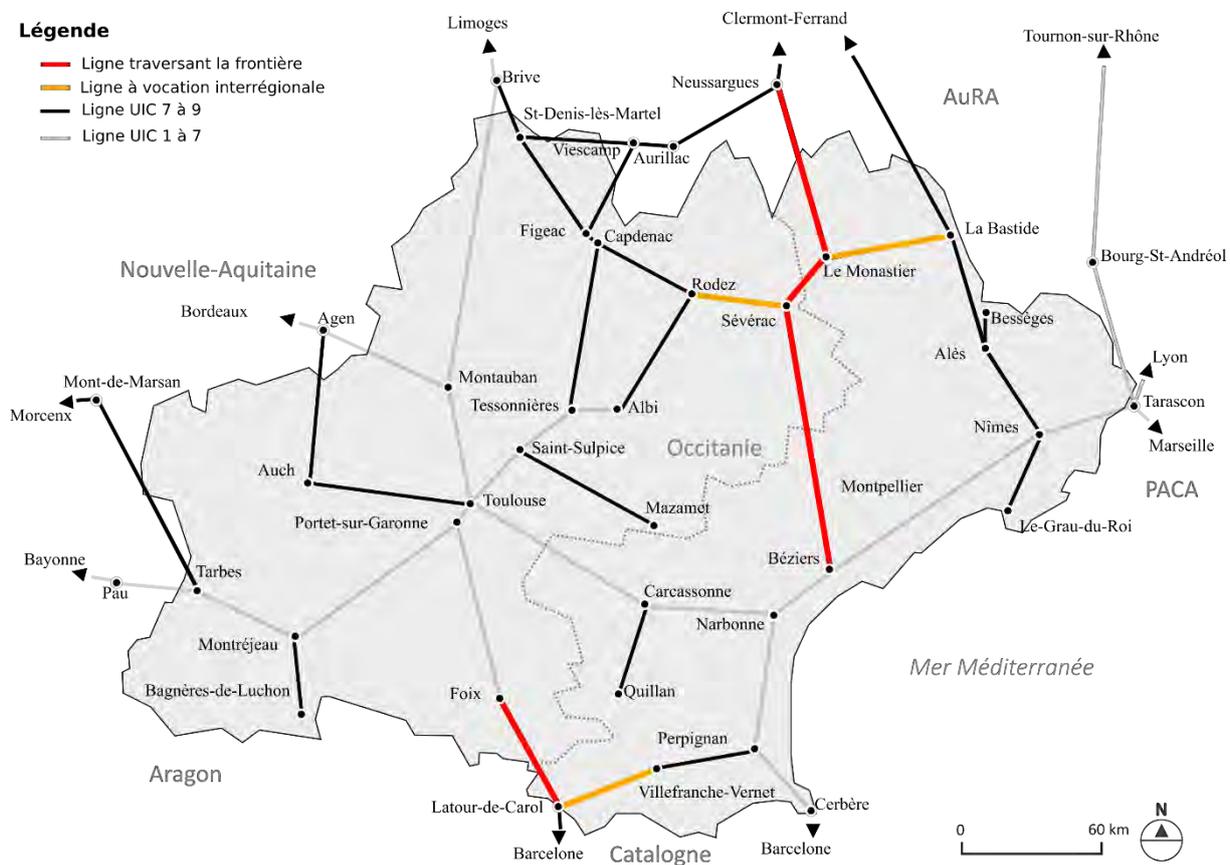


Figure 80 : Les lignes à vocation interrégionale en Occitanie
Mise en forme : auteur

Au niveau de l'ancien découpage les enjeux se concentrent ainsi au niveau de la ligne dite « Aubrac », de Béziers à Clermont-Ferrand (chapitre 7.3.4) et au niveau de Latour-de-Carol où la ligne ariégeoise rejoint le Train Jaune (chapitre 7.3.5).

Auch – Agen et Mont-de-Marsan - Tarbes

Avec la Nouvelle-Aquitaine, ce sont principalement des lignes dédiées au fret en lien avec l'export de céréales qui doivent faire l'objet de rénovations. C'est le cas d'Auch – Agen où les deux Régions s'étaient mises d'accord sur des investissements communs mais où la

¹ Lagrave R., 2018, « Fret ferroviaires, ports et territoires : mobilisation en Nouvelle-Aquitaine », *Transports, Infrastructures et Mobilités*, n°507, pp. 41-43

défection de financements européens portés par le port de Bordeaux retarde le démarrage des travaux (voir chapitre 8.3). La ligne Mont-de-Marsan – Tarbes a une vocation similaire d’export des céréales vers la façade atlantique via le port de Bayonne et son OFP¹. Des travaux sont prévus pour 2020 entre Mont-de-Marsan et Barcelonne-du-Gers, juste après la frontière régionale. Les potentiels de fret du côté de l’Occitanie apparaissent beaucoup plus faibles que sur la partie landaise. Ils se limitent à la section Maubourguet – Tarbes avec des céréaliers et une usine d’écogénération, Biotricity². Aussi, la réouverture du tronçon situé en Occitanie n’est pas vraiment d’actualité.

Figeac - Aurillac

Les quatre derniers tronçons impliquent la Région Auvergne-Rhône-Alpes avec laquelle les relations apparaissent plus difficiles qu’avec la Nouvelle-Aquitaine. La ligne Figeac – Aurillac suscite relativement peu d’intérêt, complètement rénovée jusqu’au point frontière de Bagnac à l’occasion du Plan Rail, la partie ex-auvergnate a aussi fait l’objet de travaux récents « mais pas avec le même niveau de prestation »³. Aussi, « des investissements sont nécessaires sur la partie Aura »⁴ sans que ceux-ci aient un caractère prioritaire au vu des enjeux sur d’autres lignes. Il est à noter qu’aucun train ne circule sur la ligne depuis l’incendie de la gare de Figeac le 22 novembre 2018.

Clermont-Ferrand - Nîmes

Concernant la ligne du Cévenol, entre Nîmes et Clermont-Ferrand, d’importants travaux sont prévus avec un montant de 43 millions d’euros inscrit au CPER de l’Occitanie (chapitre 6.1.3.4). Des travaux sont engagés mais la Région Auvergne-Rhône-Alpes apparaît bien moins volontaire que l’Occitanie :

On a engagé des travaux. Le programme est en train d’être monté et effectivement c’est dans la perspective de conserver au moins la partie Occitanie sur le Cévenol, ça c’est vrai, notamment la desserte de Mende. Ça c’est plutôt une politique régionale, en Occitanie, c’est quelque chose qui est porté par Occitanie. [...] Le problème c’est effectivement la compatibilité entre les deux visions stratégiques des deux autorités organisatrices des transports qui pourraient être différentes⁵

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Nouvelle-Aquitaine (juillet 2018)

² Entretien avec un responsable fret et logistique régional de SNCF Réseau, (octobre 2016) ; Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

³ Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

⁵ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

Pourquoi aujourd'hui l'Auvergne porte peu d'intérêt à la ligne, c'est qu'entre Brioude et le Puy il y a peu d'habitants, peu d'élus qui se mobilisent.¹

L'exemple du Cévenol illustre bien les difficultés posées par l'interrégionalité avec, pour une même ligne, des intérêts régionaux plus ou moins marqués. On notera toutefois que la Région Auvergne-Rhône-Alpes prend en charge deux circulations TER quotidiennes sur l'ensemble de l'axe (Figure 82). S'il est possible d'effectuer des travaux sur une portion seulement de la ligne comme cela est envisagé ici, SNCF Réseau et l'Etat rechignent souvent à se lancer dans ce type d'opérations sans avoir d'engagement sur l'ensemble de la ligne.

Brive - Aurillac

Cette situation est finalement assez proche de celle que l'on rencontre sur la ligne Brive – Aurillac. Cette ligne est en revanche à cheval sur trois Régions, ce qui complexifie un peu plus l'équation. Alors que les TER qui circulent sur la ligne appartiennent à la Région Auvergne-Rhône-Alpes (2 AR par jour, voir Figure 81), cette dernière rechigne à financer des travaux sur sa partie.

Sur les lignes interrégionales on est dépendants de nos voisins. [...] On a inscrit tous les crédits au CPER et d'ailleurs ça a été une grosse bataille mais aujourd'hui on est coincés par SNCF-Réseau qui dit : « moi je refais pas des travaux sur la section Brive-frontière si j'ai pas un engagement d'Aura de faire jusqu'à Aurillac ». ²

Saint-Denis – La Mativie, c'est pas fait et c'est pas gagné. Parce que l'Etat ne voit pas l'intérêt, qu'au-delà de la Mativie, Aura n'est pas très intéressée. [...] Il se trouve qu'Andros a développé une plateforme de transbordement sur Brive. Reste l'usine de traverse à Bretenoux et la SNCF dit « non, c'est pas si grave ». ³

Là on a réussi à ce qu'on cofinance ensemble même si pour l'instant l'astuce du président Wauquiez c'est de dire, je refuse de faire l'avance du CPER. Là où il a raison c'est vrai que l'Etat n'est pas un partenaire loyal dans sa façon de répondre, là-dessus il y a rien à redire, il a raison. Là où il mord le trait c'est que on fait toujours l'avance pour l'Etat. Ou on dit qu'on veut pas faire, et il faut assumer mais on ne peut pas se cacher derrière l'Etat pour ne pas faire. ⁴

Par exemple sur Brive-Aurillac, l'enjeu c'est d'aller à Aurillac, si jamais ils n'investissent pas côté Auvergne, nous ce n'est peut-être pas pertinent d'investir. L'enjeu c'est que les deux Régions discutent et reviennent vers nous avec des scénarios assez cohérents de part et d'autre pour qu'on assure la continuité de l'ensemble. ⁵

¹ Entretien avec Guy Malaval, maire (PS) de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol (mai 2019)

² Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)

³ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

⁴ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

⁵ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-LR) (avril 2018)

On retrouve donc dans le cas de cette ligne une situation où la Région Occitanie et la Région Nouvelle-Aquitaine sont volontaristes avec des crédits inscrits dans le CPER et une Région Auvergne-Rhône-Alpes qui est en revanche beaucoup plus ambiguë comme le souligne Jean-Luc Gibelin. L'attitude de l'Etat et de la SNCF décrit par le directeur de la DITM et par Jean-Luc Gibelin est confirmée par un cadre de SNCF Réseau. Cet exemple illustre bien les difficultés supplémentaires que posent les projets de rénovation de sections interrégionales. Ces incertitudes sont également contraignantes pour faire de la ligne un véritable projet de territoire.



Figure 81 : Situation de la ligne Brive – Aurillac
Mise en forme : auteur

Comme en rend compte le chef de service de la Région Occitanie, les entreprises embranchées, SNCF comprise, se détournent de la logistique ferroviaire pour privilégier des acheminements par camion, et cela malgré la présence d'ITE pour les usines Andros et EIV Quercy-Corrèze présentes à Brétenoux. Cette ligne dessert un territoire périphérique voire de confin à l'échelle des trois Régions. Les gares et les industries sont principalement situées sur le territoire de l'Occitanie (Figure 81)¹. Aussi, pour la Région Auvergne-Rhône-Alpes, les enjeux économiques, sociaux et politiques sont faibles ramenés aux investissements à consentir. La suppression du train de nuit pour Aurillac en 2003 a sans doute contribué à rendre cette ligne moins pertinente pour le Cantal. Vus d'Occitanie, les enjeux industriels et la continuité de la desserte vers Figeac et Rodez depuis Brive apparaissent plus décisifs. C'est d'ailleurs sur le

¹ On peut aussi mentionner la présence de l'usine Brown à Laval-de-Cère (métallurgie) et celle de Boin-Materne à Brétenoux (agro-alimentaire)

tronçon Brive – Saint-Denis que les travaux sont actés pour 6 millions d’euros pour la partie en Nouvelle-Aquitaine et de 7,5 millions pour la partie en Occitanie.

La Rive Droite du Rhône

Le dernier exemple nécessite également la coordination de trois Régions puisqu’il s’agit du projet de réouverture de la ligne de la Rive Droite du Rhône aux voyageurs. Cette dernière dessert principalement les territoires de l’Ardèche et du Gard tout en autorisant un crochet par Avignon située en Paca. Elle est actuellement en état de fonctionnement puisqu’elle est dédiée aux transports de marchandises. On pourrait penser que le coût de réouverture en serait moindre mais ce dernier reste très élevé car il repose sur la mise en accessibilité des gares et sur le traitement des passages à niveau. L’association des usagers du TER SNCF de la Rive Droite du Rhône évoque ainsi, lors de son assemblée générale du 8 février 2019, un montant compris entre 84 et 109 millions d’euros¹, dont 50 millions liés aux passages à niveau. Cette ligne, identifiée parmi les six sections à réaménager ou à rouvrir lors des EGRIM, est une priorité pour la Région Occitanie qui ne trouve pas chez ses voisins le même engouement :

La Rive Droite c’est typique, il y avait deux façons de faire, soit en attendant sur la Rive Droite, qu’on soit d’accord sur la totalité du parcours, soit, ce qu’on a fait comme choix c’est, nous nous réouvrons la Rive Droite entre Pont-Saint-Esprit et Nîmes. Nous actons que nous ferons un crochet par Avignon et donc nous demandons à Paca de s’apercevoir et de se rappeler qu’Avignon c’est chez eux et si Aura décide de poursuivre après Pont-Saint-Esprit on sera preneurs, mais pour l’instant on va à Pont-Saint-Esprit²

La coordination régionale semble ici laissée de côté au profit d’investissements unilatéraux. Alors que la Région Occitanie souhaite engager rapidement les travaux, la Région Aura a voté le financement d’études en décembre 2018. Comme sur les autres dossiers, sans fermer totalement la porte aux négociations, la Région Auvergne-Rhône-Alpes semble toutefois peu engagée dans ces différents projets.

Si pour ce qui relève de l’infrastructure, les projets interregionaux apparaissent souvent problématiques, il convient toutefois de ne pas donner une importance démesurée à ces effets frontières qui sont atténués par de nombreux accords entre Régions au niveau des dessertes. Ainsi, les tarifications proposées par l’Occitanie sont pour la plupart valables au-delà des limites régionales, jusqu’aux arrêts terminus comme Pau, Agen, Brive, Avignon ou Clermont-Ferrand.

¹ *ObjectifGard.com*, « La réouverture de la ligne TER « n’est plus un projet mais une réalité » », publié le 10 février 2019, en ligne, <http://www.objectifgard.com/2019/02/10/bagnols-la-reouverture-de-la-ligne-de-ter-nest-plus-un-projet-mais-une-realite/>

² Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d’Occitanie, Vice-Président aux Transports (août 2018)

De plus, la prise en charge par l'Occitanie de dessertes TER ou routières jusqu'à des villes interfaces situées en dehors de son périmètre est souvent compensée par des pratiques similaires de la part des Régions voisines. Ainsi, certains TER de Nouvelle-Aquitaine vont jusqu'à Tarbes, ceux d'Aura jusqu'à Brive, Figeac et même Nîmes tandis que des TER Paca desservent le littoral languedocien jusqu'à Narbonne (Figure 82).

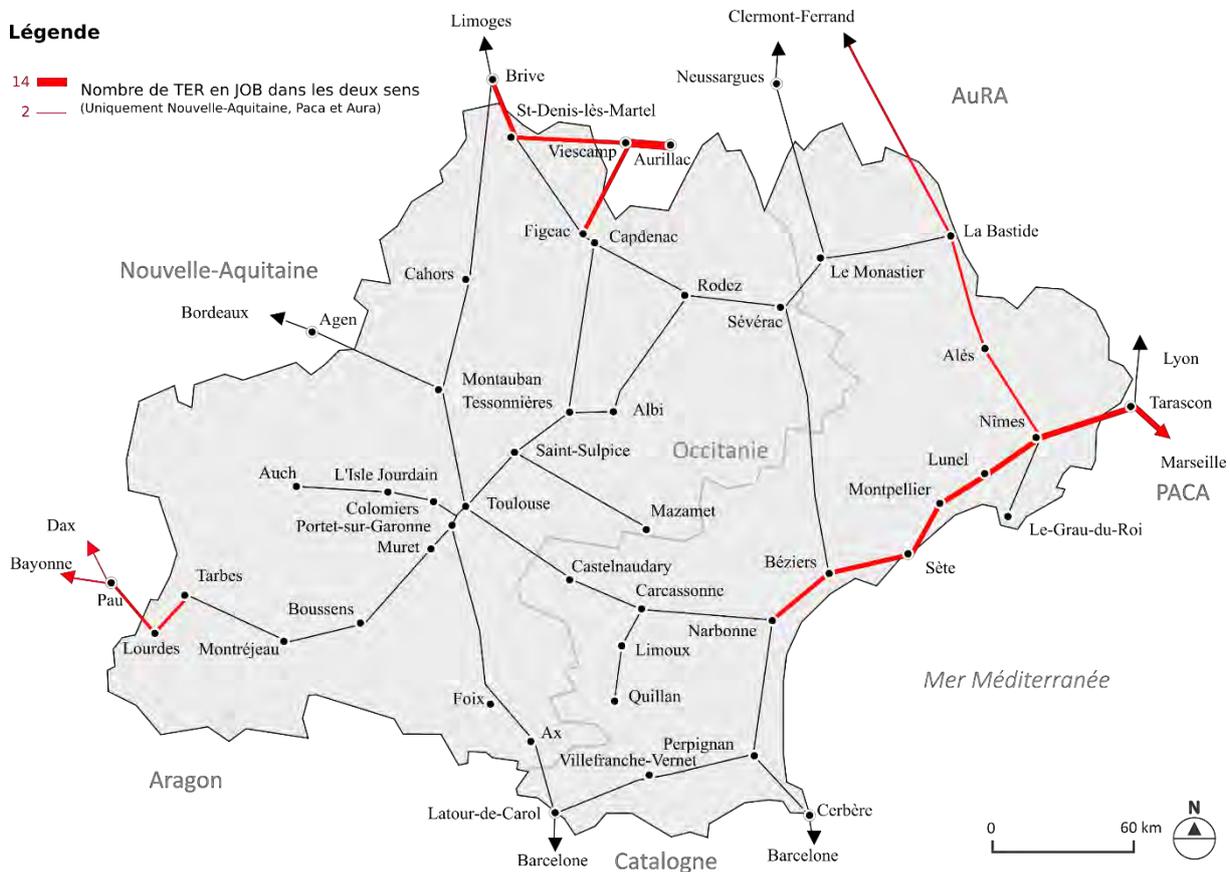


Figure 82 : Les TER d'autres Régions desservant le territoire de l'Occitanie
Données : Fiches horaires SNCF 2018 ; Mise en forme : auteur

Selon un cadre de SNCF Mobilité Occitanie, l'ouverture à la concurrence pourrait être un obstacle au maintien de ces dessertes interrégionales. Les refacturations et la mutualisation du matériel roulant entre deux exploitants distincts s'avèreraient problématiques.

Aujourd'hui dans la convention TER, nos trains s'arrêtent côté Languedoc-Roussillon, Avignon, Tarascon, limite de la région administrative. Or, ces trains, un certain nombre, vont jusqu'à Marseille, et c'est bien le conducteur et la rame d'Occitanie qui va jusqu'à Marseille. Ça fait que le TER Paca rembourse, il y a de la refacturation et puis il y a des trains de Paca qui vont jusqu'à Narbonne, jusqu'à Cerbère depuis Marseille. Chaque activité SNCF produit son propre TER et dans un souci d'optimisation il y a refacturation interne et pour le conseil régional c'est neutre, sauf que c'est pas le bon logo des rames. Si c'est toujours la SNCF des

deux côtés, qu'il y a possibilité d'optimisation et que les deux AO le laissent faire. Mais c'est fini ça, fin du monopole. Donc ça c'est de la démutualisation¹

L'existence d'effets frontières est bien réelle au niveau des transports régionaux et concerne aussi bien la tarification, la desserte que les investissements dans l'infrastructure. Ces investissements sont néanmoins de loin les plus problématiques. L'interrégionalité rend plus difficile les montages financiers et fragmente les enjeux liés à la rénovation ou à la réouverture d'un tronçon. Les incertitudes sont donc plus grandes et c'est une véritable géopolitique locale qui se met en place au moment d'engager des travaux. Si la Région Occitanie apparaît particulièrement volontariste, ce qui s'inscrit dans la double tradition Midi-Pyrénéenne d'investissement dans l'infrastructure et de sensibilité aux questions d'équilibre territorial, la Région Auvergne-Rhône-Alpes apparaît bien plus réticente. La fusion des Régions Auvergne et Rhône-Alpes a ainsi pu participer à une marginalisation des dessertes du sud de l'Auvergne. Elle s'inscrit néanmoins également dans la trajectoire des politiques auvergnates qui, comme le montrait Pierre Zembri à l'occasion d'une comparaison avec les politiques de transport en Limousin², ont longtemps été peu ambitieuses en matière de transports collectifs. Entre 2003 et 2016, l'offre ferroviaire en Auvergne est ainsi réduite de 20% quand la Région Limousin augmentait la sienne de 23%. Le Plan Rail auvergnat a d'autre part négligé les lignes interrégionales.

3.4. L'Aubrac, un exemple de ligne délaissée par le découpage régional

La ligne de Béziers à Neussargues est emblématique des contradictions qui pèsent sur le maintien du réseau secondaire. Elle cumule les handicaps : elle dessert des zones accidentées et peu denses dont la démographie décline. C'est une ligne à voie unique et électrifiée dont le profil est sinueux et qui comprend des rampes importantes nécessitant de nombreux ouvrages d'art (44 tunnels et 26 ponts). L'infrastructure y est dans un état préoccupant puisqu'il faut 6h32 pour faire les 382km qui séparent Clermont-Ferrand de Béziers contre 3h26 par la route. Un déraillement a eu lieu au niveau de Saint-Flour en 2006 qui a entraîné de nombreux ralentissements. On en compte, en 2016, 74km, situés principalement entre Neussargues et Millau (Figure 83).

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

² Zembri P., 2018, « La régionalisation des transports ferroviaires dans le Massif Central : risque ou opportunité ? 30 ans d'évolutions », Les conférences de rails & histoire, Limoges, le 1er octobre

Si vous me parlez infrastructure il y a beaucoup de points de fragilité, ça je ne vous le cache pas c'est plutôt une ligne qui est en fin de vie, on a des composants qui ont été renouvelés il n'y pas si longtemps que ça mais il y en a d'autres qui sont plutôt plus problématiques, notamment la caténaire par exemple, beaucoup d'ouvrages d'art, en plus on a les épisodes Cévenol, c'est pas évident. ¹

Si des travaux avaient bien eu lieu à la fin des années 1990 sous l'impulsion du ministre Claude Gayssot et du président de Région lozérien Jacques Blanc², ces efforts n'ont pas été poursuivis sous le mandat de Frêche et s'avèrent aujourd'hui insuffisants. La question interrégionale apparaît là aussi comme un handicap supplémentaire. Avant la fusion, la ligne traversait par trois fois une frontière régionale, ce qui se ressent toujours dans la cohérence de l'offre qui y est proposée :

- En matière de desserte : en 2014, aucun TER ne circule entre l'Auvergne et le Languedoc-Roussillon, la desserte étant assurée par un unique train Intercité. Les TER de Midi-Pyrénées se limitent à la section Sévérac-le-Château – Millau. Seuls les TER de Languedoc-Roussillon franchissaient la frontière régionale midi-pyrénéenne avec un aller-retour Béziers - Millau et un aller-retour Béziers – Saint-Chély-d'Apcher. Un grand nombre d'anciennes dessertes omnibus ont été transférées par autocar. On retrouve ici la situation 3 décrite par Pierre Zembri (Figure 79).
- Les tarifications : elles renforcent également l'effet frontière puisque les trains à 1 euro du Languedoc-Roussillon n'étaient valables qu'entre Béziers et Ceilhes dans l'Hérault et entre Marvejols et Le Monastier en Lozère (Figure 83). Sur la section aveyronnaise, la tarification Tickémouv était généralisée entre Sévérac-le-Château et Millau. Les trains Intercités, eux, ne bénéficient d'aucune réduction particulière, avantage pourtant présent sur d'autres lignes.
- Les correspondances : elles sont souvent mauvaises. Aux extrémités de la ligne, la densité de l'offre assure des correspondances satisfaisantes. En dehors de Neussargues, (correspondances systématiques de moins de 15 minutes) elles sont très mauvaises sur les autres nœuds de la ligne (1h37 vers Arvant, inexistantes vers Mende).

Si le rapport Duron préconisait un transfert pur et simple de la desserte Intercité par autocar, la Région est parvenue à un compromis avec l'Etat. Dans le cadre des transferts massifs de lignes Intercités aux Régions, comme c'est d'ailleurs le cas du Cévenol, la ligne fait en effet

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

² Artis L.-J., *De la Méditerranée à l'Auvergne ou l'aventure du Béziers-Neussargues*, Histoire et culture du rail, 2011, 80p

l'objet d'une expérimentation de deux ans durant laquelle la Région couvre le déficit d'exploitation estimé à deux millions d'euros annuel.

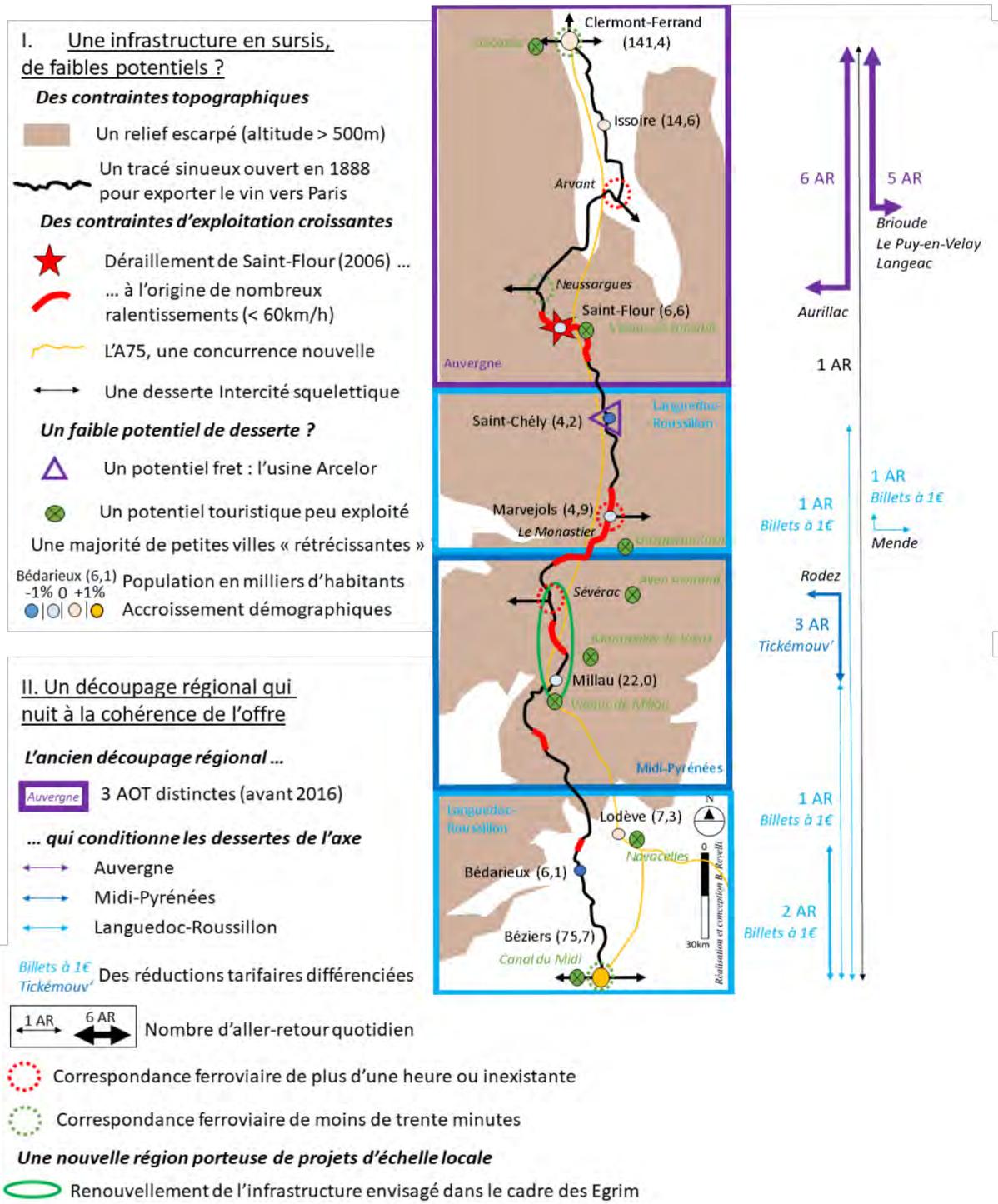


Figure 83 : L'Aubrac, la fragmentation d'une ancienne radiale nationale
Données : ter.sncf.com (2017), Insee (2014) ; Mise en forme : auteur

Cette expérimentation tarde cependant à se concrétiser. En dehors d'une nouvelle tarification mise en place début 2018, la desserte comme la grille horaire restent inchangées. Si

dans le cadre des EGRIM, la partie Sévérac-le-Château – Millau doit être renouvelée, pour le reste de la ligne, on peine à voir se dessiner une stratégie.

On se pose beaucoup de questions sur le devenir de cette ligne qui à l'heure actuelle est sous observation de l'Etat et de la Région. [...] le problème c'est effectivement la compatibilité entre les deux visions stratégiques des deux autorités organisatrices des transports¹

L'Aubrac il a eu un autre avenir [que le Cévenol] et il a la chance d'avoir l'A75 qui le longe et son avenir est tout tracé.²

Ainsi, la section entre Bédarieux et Millau et celle entre Sévérac-le-Château et Neussargues, situées sur d'anciennes limites régionales, apparaissent les plus menacées. Selon la volonté du Conseil Régional et des territoires desservis par cette ligne, l'ancienne radiale nationale pourrait se transformer en une succession d'antennes à vocation strictement locale. La gestion même de la ligne par les équipes de SNCF-Réseau semble anticiper cette fragmentation qui reprend l'ancien découpage régional :

Il y a trois personnes qui s'occupent de l'Aubrac. En fait c'est par rapport à plusieurs choses. Un, il y a la partie plutôt Béziers – Bédarieux, où c'est plutôt le début et où on sent qu'il y a peut-être une dynamique de territoire qui est intéressante. Donc je l'ai confiée à la personne qui s'occupait de l'arc méditerranéen. Après, on a Millau – Sévérac. Pourquoi ça a été confié à une autre personne ? Parce que la Région, à l'issue des EGRIM a souhaité mettre l'accent sur six lignes régionales, et nous en réponse on lui a proposé de réaliser des études préliminaires de lignes. [...] Et puis le reste, là-haut, je l'ai confié à celui qui s'occupait plutôt du Cévenol. Pourquoi ? Parce qu'en fait il y a une interaction entre l'Aubrac et le Cévenol de ce côté-là. Et il faut dire aussi que, de ce côté-là de l'Aubrac, les investissements pour refaire du voyageur sont extrêmement conséquents.³

La Région Occitanie se dit toutefois attachée à la sauvegarde de cette ligne, notamment au nom d'enjeux symboliques. Comme sur les autres exemples développés précédemment, l'attitude attentiste de la Région Aura constitue un frein à la rénovation de la ligne et s'expliquerait selon une personne des services de l'Occitanie par un souci moindre de la dimension symbolique de la ligne.

Saint-Chély il se trouve que c'est tourné vers le nord, donc ce n'est même pas chez nous. On a accepté deux choses : Un, d'intervenir sur la partie hors Occitanie où il y a le plus besoin d'investissements, et on intervient en majorité par rapport à la région Aura, ça s'est fait comme ça. Des fois il ne faut pas chercher à comprendre, nous on met trois millions et Aura met cinq-cents-mille. C'est des interventions sur l'infra pure. Et on intervient également en gare directement de Saint-Chély justement pour pérenniser, là ça doit être de l'inoxage en lien avec les entrées d'ITE. Il y a des volumes importants, il y a même d'autres enjeux et il y a la symbolique de l'Aubrac, et du maintien de l'exploitation et je pense que la région

¹*Ibid.*

² Entretien avec le directeur du service transport de la Dreal Occitanie (ex-MP) (octobre 2018)

³ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

Occitanie est peut-être plus attachée que ces voisins à maintenir les symboliques de pérennité de ces lignes.¹

Face au peu d'enthousiasme de l'Etat, de la SNCF et de la Région Aura, la Région Occitanie apparaît donc bien seule dans ce dossier particulièrement onéreux. La sensibilité aux enjeux symboliques s'explique également par la forte mobilisation des cheminots dans la défense de cette ligne et du milieu associatif².

3.5. Une frontière espagnole à la croisée des enjeux locaux, nationaux et européens

En tant que Région frontalière à l'échelle française, l'Occitanie possède des frontières avec la Catalogne et l'Aragon. Comme l'a montré Romain Pasquier à travers la notion de « capacité régionale »³, les régions espagnoles ont des budgets et des compétences bien supérieures à leurs homologues françaises. Les relations frontalières révèlent ces rapports asymétriques.

Nous on est « juste » des Régions. C'est un peu la limite de l'exercice quand on veut coopérer avec eux, ils n'ont pas les mêmes prérogatives. Quand ils parlent de stratégie eux c'est comme si un Etat parlait⁴.

La fusion n'a que faiblement réduit cette asymétrie qui repose avant tout sur la consistance du budget et des compétences régionales. On pourrait ainsi faire l'hypothèse d'une recomposition des coopérations transfrontalières du fait de la fusion. Ces coopérations demeurent toutefois limitées à des enjeux transfrontaliers d'échelles européennes (franchissements incarnés par la notion de corridor) et l'échelle très locale des relations de proximité (la Cerdagne constitue un des rares cas de territoire transfrontalier). L'échelle interrégionale paraît ainsi être court-circuitée par une discontinuité trop importante. L'identité catalane apparaît comme une échelle intermédiaire envisageable⁵ mais reste très faiblement investie en matière de mobilité malgré les discours politiques volontaristes.

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-MP) (juillet 2018)

² La ligne est très soutenue par le comité pluraliste pour la défense de la ligne Béziers – Neussargues proche de la CGT et par les associations TGV Sud Environnement et TGV Développement présentes à Béziers. Ces trois associations ont été très présentes lors des Egrim.

³ Pasquier R., 2004, *op. cit.*

⁴ Entretien avec la directrice de WE4LOG (août 2019)

⁵ Giband D., 2009, « L'espace transcatalan en question », *Sud-Ouest Européen*, n°28, pp. 1-4

3.5.1 Des flux transfrontaliers qui mobilisent peu les collectivités locales et régionales ?

Dans sa thèse, Eloïse Libourel a montré que les enjeux liés au corridor méditerranéen n'avaient qu'un faible écho en France y compris dans la Région Languedoc-Roussillon où « les péripéties de la LGV [sont] elles aussi envisagées dans un cadre avant tout national »¹. Adenane Djigo et Sophie Masson notaient également dans un article paru en 2015 le rôle décisif des acteurs européens et nationaux dans la réalisation de la LGV Perpignan – Barcelone. La Région Languedoc-Roussillon n'y apparaît pas comme un acteur important. Les auteures soulignent d'ailleurs que la non-implication financière des collectivités locales a pu nuire à l'appropriation du projet². La faiblesse actuelle des circulations sur cette portion de LGV transfrontalière, avec 5 allers-retours quotidiens de trains voyageurs³ et seulement quarante trains de fret par semaine, s'explique notamment par le non-achèvement du tronçon Montpellier – Perpignan, l'histoire chaotique du projet et la faible coordination des acteurs de part et d'autre de la frontière. Geneviève Zembri-Mary évoque également le « biais d'optimisme » affiché par les prévisions de trafic lors de la concession à TP Ferro. Un an après la mise en service de la ligne, et malgré des temps de parcours réduits à 24 minutes entre Perpignan et Figueras et de 35 minutes entre Perpignan et Gérone, le nombre de voyageurs empruntant la ligne s'élevait à 360 000 là où les attentes étaient situées autour du million⁴. Concernant le fret, l'acte de concession ne prévoyait pas moins de 57 circulations quotidiennes alors qu'elles atteignent péniblement le nombre de 40 par semaine en 2019⁵. La mise en place d'une plateforme de ferroutage à Barcelone pourrait néanmoins permettre d'augmenter le trafic alors que le port de Barcelone a longtemps été réticent à mettre ses installations ferroviaires aux normes européennes⁶.

En ce qui concerne les voyageurs, le directeur de la *Casa de la Generalitat de Catalunya* de Perpignan évoque l'absence d'incitation tarifaire et des horaires peu adaptés aux territoires à proximité directe de la frontière pour expliquer le faible succès commercial rencontré par cette ligne. Des stratégies de contournement du tronçon transfrontalier existeraient du fait de la faiblesse de l'offre et des tarifs prohibitifs pratiqués :

¹ Libourel E., 2015, p.21, *op. cit.*

² Masson S., Djigo A., 2015, « Grande infrastructure de transport, coopération transfrontalière et conflits : le cas de la LGV Perpignan – Barcelone », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 27-42

³ Depuis Barcelone on compte en 2019 une relation vers Toulouse, Marseille et Lyon et deux vers Paris.

⁴ Zembri-Mary G., 2019, *op. cit.*

⁵ Artis L.-J., 2019, « La Bisagra, charnière pyrénéenne de la grande vitesse », *Rail passion*, hors-série « Le rail en Occitanie », pp. 132-141

⁶ Zembri-Mary G., 2019, *op. cit.*

Ce train n'a pas entraîné d'effets directs dans les territoires. Par exemple, beaucoup de personnes de Perpignan qui veulent aller à Barcelone ou à Madrid vont avec la voiture à Figueras, prennent le train TGV pour aller à Barcelone, c'est plus économique et de Figueras à Barcelone il y a 15-16 trains par jour, ici seulement 4. [...] A l'inverse il y a beaucoup de personnes de Figueras ou Gérone qui veulent aller à Paris qui viennent ici [à Perpignan] pour prendre le train, c'est plus économique, il y a beaucoup de possibilités horaires¹

Si les enjeux liés à cette LGV ont été peu investis par la Région Languedoc-Roussillon du fait de la prégnance des acteurs étatiques et européens, il est possible que la fusion régionale ait permis de renforcer les ambitions régionales. La mobilisation régionale consiste en des formes de lobbying semblables à celles observées pour l'obtention des lignes nouvelles (chapitre VI).

La Generalitat a fait du lobbying pour arranger la situation mais nous n'avons pas la compétence de ce train. La compétence c'est le ministère espagnol et le ministère des transports français. La Generalitat et la Région Occitanie ont fait une convention pour étudier la possibilité d'avoir, si c'est possible, sur cette ligne, un train d'une entreprise privée qui fait la connexion, pas avec Paris, mais entre Barcelone, Montpellier et Toulouse. On a fait une étude dont la principale conclusion est qu'une ligne entre ces villes peut être positive, il y a un marché pour faire de cette ligne une ligne où l'entreprise gagnerait de l'argent. Ce train il fera simplement des arrêts à Girona, Figueras, Perpignan et Montpellier. Je ne sais pas quand va commencer à fonctionner ce train. Ça devrait améliorer les horaires. Les institutions des deux côtés doivent faire du lobbying. Ce n'est pas notre rôle de parler au ministère français.²

C'est donc bien la capacité de lobbying de la Région qui se voit renforcée par le processus de fusion mais aussi par le processus d'ouverture à la concurrence qui lui permet d'être moins dépendante de l'opérateur national. Le cloisonnement reste important au niveau européen puisque le lobbying se pratique sans sortir de l'espace national. Les travaux d'Eloïse Libourel sur le corridor méditerranéen ont d'ailleurs montré comment les enjeux géopolitiques internes à l'Espagne ont pu contrarier la mise en place du corridor méditerranéen³. Plus à l'Ouest, la fusion a confirmé le retrait de la Région du projet de Traversée Centrale des Pyrénées concurrencé par la volonté de la Région Nouvelle-Aquitaine de rouvrir la portion entre Bedous et Canfranc⁴. Ce basculement s'est toutefois en grande partie amorcé avant la fusion la régionale. Désormais, la Région Occitanie semble davantage se tourner vers les interlocuteurs catalans.

L'Aragon a basculé avec l'Aquitaine sur le Pau – Canfranc. A Bruxelles ils se sont mis à tout confondre, Pau – Canfranc, la TCP pour eux c'était pareil et surtout il y avait la crise. En

¹ Entretien avec le directeur de la Casa de la Generalitat de Catalunya à Perpignan (septembre 2018)

² *Ibid.*

³ Libourel E., 2016, « Les découpages territoriaux en Espagne à l'épreuve de l'aménagement du territoire : l'exemple des transports », *Echogéo*, n°35, en ligne, <https://journals.openedition.org/echogeo/14525>

⁴ Verzeznassi A., 2018, *op. cit.*

Aragan, j'étais allé chercher un financement qui représentait plus que ce que me donnait la Région. On avait une coopération totale que je n'ai pas avec mes collègues catalans. Avec TRAILS ça évolue mais c'est pas du tout la même mentalité, ce n'est pas la même langue non plus, je suis beaucoup moins à l'aise. C'est à construire¹.

Le projet TRAILS (*Transnational Intermodal Links Toward Sustainability*) s'inscrit au sein du programme européen Interreg POCTEFA (Programme Interreg V-A Espagne-France-Andorre) qui vise à promouvoir le développement durable des territoires frontaliers des trois pays (il intègre, du côté français, l'ensemble des départements frontaliers). Actuellement à sa cinquième génération, il permet de financer des projets de coopération transfrontalière. Son quatrième axe vise à favoriser la mobilité des biens et des personnes et dispose d'un budget de presque 25 millions d'euros sur la période 2015-2020. TRAILS mobilise notamment le cluster WE4LOG afin de renforcer le potentiel d'offre de fret ferroviaire transfrontalière. L'objectif est notamment de mettre en place de nouveaux services relatifs aux secteurs du vin et des fruits et légumes. C'est donc par une approche par les services et non plus par les infrastructures que se fait la coopération transfrontalière. Cette dernière est encore balbutiante mais participe à « l'eupéanisation par le bas » observée par Romain Pasquier², tendance que l'on observe aussi à travers l'exemple de la Cerdagne.

3.5.2 Le défi des interconnexions frontalières : l'exemple de la Cerdagne

Malgré le grand nombre de structures de coopérations transfrontalières³, la mobilité y est une thématique relativement peu investie. Les enjeux apparaissent en effet relativement modestes au vu des faibles bassins de populations concernés et de l'effet barrière important constitué par la chaîne pyrénéenne. Ainsi il n'existe, au début des années 2010, aucune ligne de transports publics transfrontalière non-ferroviaire⁴.

¹ Entretien avec la directrice d'Eurosud Team (mai 2019)

² Pasquier R., 2004, *op. cit.*

³ La Communauté de Travail des Pyrénées (1983) regroupant l'Aquitaine, l'Occitanie, la Catalogne l'Aragon, l'Euskadi et la Navarre ; L'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée qui regroupe l'Occitanie, la Catalogne et les Baléares (2004) ; L'Eurodistrict de l'espace catalan (2007) regroupant le département des Pyrénées-Orientales et des comarques de la province de Girona ou encore le Comité des villes pour la grande vitesse (2008) comptant 12 villes de part et d'autre de la frontière.

⁴ *Ibid.*



Seuls les trains espagnols circulent en gare de Puigcerdà (en haut à droite) alors qu'une ligne de chaque écartement existe entre Latour-de-Carol et la capitale de la Cerdagne (en bas). Le manque d'entretien de la voie française, à droite, la rend cependant inutilisable. C'est donc en gare de Latour-de-Carol que s'opère la rupture de charge (au milieu). Au départ de la gare internationale l'offre par autocar régional permet de rejoindre la vallée de la Têt à moindre coût et plus vite qu'avec le Train Jaune dont la fréquentation reste forte en septembre (en haut à gauche).

Photographie 11 : La Cerdagne : un carrefour ferroviaire ?

Source : auteur (septembre 2019)

L'exemple de la Cerdagne permet de mieux appréhender les enjeux de mobilité à l'échelle d'un véritable territoire transfrontalier qui est sans équivalent à l'échelle de la frontière sud de l'Occitanie. Le plateau cerdan est un espace de 30 000 habitants répartis à peu près équitablement de part et d'autre de la frontière internationale établie lors du traité des Pyrénées de 1659 et laissant une commune, Llivia, enclavée dans la partie française (Figure 84). Son accès par la route, aussi bien depuis Perpignan avec le col de la Perche (1581m) que de Toulouse avec le col de Puymorens (1920m), reste difficile alors que le tunnel de Cadí en 1987 a facilité les relations avec Barcelone¹.

A première vue, la Cerdagne bénéficie d'une bonne desserte ferroviaire puisque Latour-de-Carol y constitue un carrefour ferroviaire sans équivalent à l'échelle de la chaîne pyrénéenne. Ce carrefour pâtit néanmoins de l'importance de la frontière technique entre réseau français et espagnol caractérisé par un changement d'écartement (1,435m en France, 1,667 en Espagne) mais aussi un changement d'alimentation électrique. Bien qu'il existe une voie de chaque écartement entre Latour-de-Carol et Puigcerdà, la voie française n'est plus utilisable et n'a pas fait l'objet de rénovations à l'occasion du Plan Rail. Ce dernier avait pourtant permis de renouveler l'infrastructure de la partie française au-delà de la frontière régionale et sans participation du Languedoc-Roussillon. Les correspondances entre les TER venant de Toulouse et les Rodalies venant de Barcelone s'effectuent donc dans la gare de Latour-de-Carol-Enveitg (1000 habitants cumulés) plutôt qu'à Puigcerdà (9000 habitants), regroupant les fonctions de centralité à l'échelle de la Cerdagne et située à 4km à peine.

Les horaires de ces trains étant disposés en fonction de l'organisation des circulations en gare de Toulouse et de Barcelone, les correspondances ont longtemps été très mauvaises. Au SA 2011, les correspondances ont une durée moyenne de 1h35. Le SA de 2018 a permis d'améliorer nettement la situation avec un repositionnement des TER de l'Occitanie permettant d'effectuer quatre allers-retours entre Barcelone et Toulouse par jour avec des correspondances nettement améliorées puisqu'elles sont de 24 minutes en moyenne. Plus qu'une coopération transfrontalière ou qu'une conséquence de la fusion territoriale, il s'agit d'un repositionnement d'opportunité souhaité par les services de la Région Occitanie. Lors des EGRIM, l'élus NMC, Christian Dupraz, a évoqué à plusieurs reprises (réunions de Foix et de Limoux) le projet de

¹ Keerle R., Séchet R., 2009, « Le projet d'hôpital commun transfrontalier de Puigcerdà : vers l'eupéanisation de la frontière en Cerdagne », *Sud-Ouest Européen*, n°29, pp. 65-76

prolongation des trains de nuit à destination de Latour-de-Carol à Puigcerdà, ce qui nécessiterait la rénovation des 4km de lignes manquantes¹.

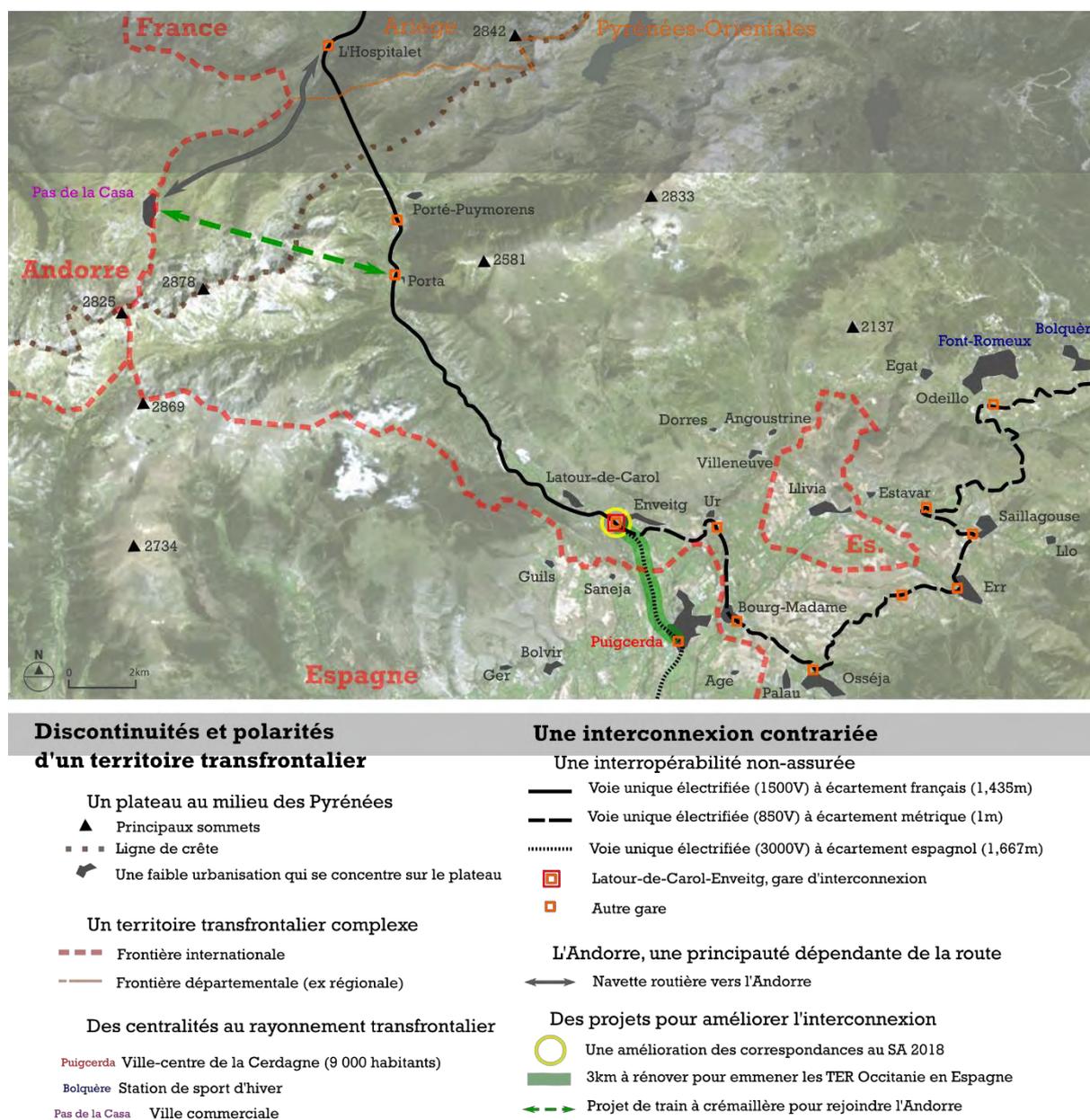


Figure 84 : La Cerdagne, territoire transfrontalier marqué par les discontinuités du réseau de transport

Données : Géoportail.fr ; Mise en forme : auteur

La troisième ligne à aboutir à Latour-de-Carol est celle du Train Jaune, qui, depuis Villefranche-Vernet-les-Bains, franchit le col de la Perche avant de redescendre jusqu'à Latour-

¹ Dans un article paru en 1933 M. Garau rapporte que durant l'entre-deux-guerres un décret royal du Roi d'Espagne avait été pris afin de « rétrécir » l'écartement de la voie espagnole pour qu'il corresponde à celui de France de Latour-de-Carol à Barcelone (Garau M., 1933, « Les transpyrénéens. La pénétration de la voie d'écartement européen en Espagne », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°4, pp. 449-471)

de-Carol, dont l'originalité est d'être une ligne à voie métrique et électrifiée grâce à une alimentation par troisième rail¹. Là-aussi, aucune interopérabilité n'est possible. Cette ligne de 63km menacée de fermeture avant la fusion régionale fait partie de celles identifiées lors des EGRIM comme devant faire l'objet d'un plan de sauvegarde. Sa vocation est toutefois principalement touristique du fait d'un temps de parcours prohibitif et d'une faible fréquence (deux allers-retours par jour, 3h12 de trajet contre 1h02 en voiture). La correspondance de cette offre avec les trains arrivant à Latour-de-Carol depuis Toulouse ou Barcelone est particulièrement mauvaise. Une seule correspondance dans chaque sens peut être effectuée aussi bien vers Toulouse que vers Barcelone pour une durée moyenne de 1h52.

La desserte de l'Andorre et notamment de la localité du Pas-de-la-Case, prisée pour sa station de ski mais aussi pour la vente de produits détaxés, peut se faire depuis Toulouse par le train via une correspondance par autocar. D'abord assurée par le Conseil Régional, la ligne d'autocar a été suspendue en 2014 pour des questions de sécurité liées à la présence de passagers turbulents se livrant au trafic d'alcool et de tabac, avant d'être reprise par un transporteur indépendant. Elle a été de nouveau suspendue par le préfet en 2015 puis réautorisée en 2016². Un projet de train à crémaillère porté par les chambres de commerce d'Andorre et de Perpignan est évoqué pour permettre de relier la gare de Porta au Pas-de-la-Case³. Encore une fois, les acteurs se situent donc à une échelle infrarégionale.

Les difficultés d'interconnexion entre l'Occitanie et la Catalogne sont enfin incarnées par les dessertes par autocar. Une étude a été menée par le conseil général des Pyrénées-Orientales et la Generalitat de Catalunya et a fait l'objet d'un compte-rendu en 2009⁴. Celle-ci soulignait l'existence d'un « *no man's land* juridique » concernant la faisabilité de services réguliers de transports routiers de voyageurs de part et d'autre de la frontière. Elle identifie cinq points de passages envisageables mais souligne également la faiblesse des besoins dans ces territoires proches mais qui « vivent dos à dos ». En effet, cinq lignes départementales régulières circulant dans les Pyrénées-Orientales s'arrêtent à proximité directe de la frontière sans la franchir (Bourg-Madame, Prats de Mollo, Coustouges, Le Perthus et Cerbère), ce qui est également le cas de quatre lignes du côté de la Catalogne Sud (Llivia, Mollo, La Jonquera

¹ M. Garau rapporte également que ces caractéristiques ont permis le franchissement du col à niveau alors qu'un tunnel de faite de 13km aurait été nécessaire avec une voie à écartement standard et un train à vapeur (*ibid.*)

² *LePoint.fr*, « SNCF-Pyrénées : le « train du jaune », quel pastis ! », édition du 4 mai 2016, en ligne, https://www.lepoint.fr/societe/sncf-pyrenees-le-train-du-jaune-quel-pastis-04-05-2016-2037029_23.php

³ *LaDépêche.fr*, « Ce projet fou de métro pour relier la France à l'Andorre », édition 9 janvier 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2019/01/09/2937236-projet-fou-metro-relier-france-andorre.html>

⁴ Conseil Général des Pyrénées Orientales, Generalitat de Catalunya, *Etude sur le transport collectif dans l'Espace catalan transfrontalier*, rapport rendu le 18 mars 2009, 47p

et Port-Bou). Ainsi, la ligne départementale 260 du réseau des Pyrénées-Orientales ne permettait pas de desservir l'hôpital transfrontalier inauguré en 2014 à Puigcerdà¹, l'arrêt étant situé côté français à quelques centaines de mètres de l'hôpital.

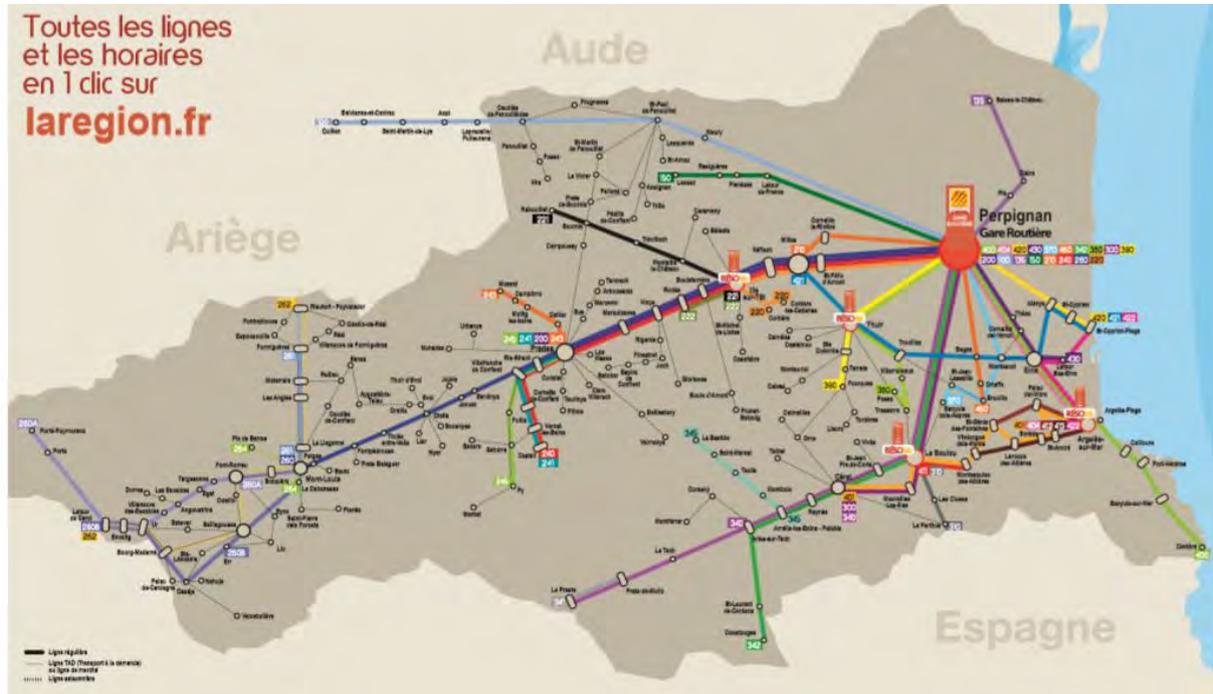


Figure 85 : Le réseau d'autocars départementaux dans les Pyrénées-Orientales
 Source : <https://www.laregion.fr/transports-pyrenees-orientales-regulier>

Depuis l'automne 2018, un nouveau document de concession le permet². Cette modification n'est pourtant toujours pas visible sur les cartes du réseau départemental disponibles sur le site de la Région en juillet 2019. Cette dernière (Figure 85) fait d'ailleurs très nettement apparaître les interruptions des lignes régulières à la frontière. La réticence des commerçants des Pyrénées-Orientales expliquerait en partie la difficulté à faire avancer ces projets de mise en correspondance³.

L'action régionale est donc limitée concernant les mobilités transfrontalières avec la Catalogne. Tirillée entre les enjeux européens, pour lesquels les gouvernements centraux sont incontournables, et la complexité des enjeux locaux, elle se réduit à des actions de lobbying

¹ Keerle R., Séchet R., 2009, *op. cit.*

² Entretien avec un chargé de mission de l'agence d'urbanisme catalane Pyrénées Méditerranée (juin 2018) ; Entretien avec le directeur de la Casa de la Generalitat de Catalunya à Perpignan (septembre 2018)

³ *Ibid.*

concernant les relations à grande vitesse entre Barcelone et les principales agglomérations régionales, à une adaptation des horaires et à un prolongement des dessertes concernant les gares TER de Latour-de-Carol et de Port-Bou¹.

Localement, le transfrontalier c'est un questionnement d'échelle locale alors qu'en général quand on discute avec des Toulousains ou Parisiens eux il voient Paris-Barcelone, Paris-Madrid, Toulouse-Barcelone, les attentes des acteurs locaux c'est des lignes de car qu'on a enfin réussi à faire traverser la frontière pour desservir l'hôpital²

Du côté de la Catalogne aussi les enjeux apparaissent à une échelle souvent plus large. La fusion régionale ne semble d'ailleurs pas avoir été ressentie comme une évolution notable.

Avant la fusion, à Barcelone et en Catalogne, les institutions, les gouvernements, les entreprises, les secteurs économiques, historiquement, ont travaillé plus avec Toulouse qu'avec Montpellier. Le gouvernement de la Generalitat avait beaucoup de relations avec Midi-Pyrénées mais pas autant avec le Languedoc-Roussillon et Montpellier. C'est une chose historique. Le système économique, peut-être, pense que Toulouse c'est plus fort que Montpellier. Historiquement il y avait plus de relations qu'avec Montpellier. Avec la réunification on a changé mais la Région a concentré le pouvoir à Toulouse, pour Catalogne-Sud on a continué ça. On n'a pas supposé un changement. Entre la Région et la Generalitat il y a de très bonnes relations. L'année 2017 il y a eu 2 rencontres entre le président et la présidente. Donc la réunification n'a pas changé beaucoup de choses³

C'est bien la figure d'une absorption de la Région Languedoc-Roussillon par Midi-Pyrénées qui transparait à travers ces propos du directeur de la *Casa de la Generalitat*. De plus, le différentiel entre les « capacités politiques », les collectivités françaises et espagnoles, complexifient les rapports et entraînent une certaine forme d'asymétrie dans les relations.

Nous avons une compétence et un budget différents, un travail administratif différent. La Région ici Occitanie ne peut pas être comparée avec la Catalogne car nous avons des compétences qui sont presque celles d'un Etat, un budget mais aussi un travail administratif très différent. Le conseil général d'ici on peut comparer avec la diputacion mais là aussi c'est absolument différent. C'est vrai que c'est un obstacle.⁴

¹ La question de l'interopérabilité des réseaux français et espagnols se pose également à Port-Bou. La Région Occitanie et la Generalitat de Catalunya ont récemment trouvé un accord afin de prolonger les trains qui avaient pour terminus Cerbère jusqu'à Port-Bou afin de faciliter les correspondances.

² Entretien avec un chargé de mission de l'agence d'urbanisme catalane Pyrénées Méditerranée (juin 2018)

³ Entretien avec le directeur de la Casa de la Generalitat de Catalunya à Perpignan (septembre 2018)

⁴ *Ibid.*

4. BILAN DU CHAPITRE

Trois ans et demi après la fusion régionale, on constate que celle-ci a bien entraîné des évolutions en matière d'offres ferroviaire et routière même si ces dernières restent marginales et ne suffisent pas à remettre en cause les fonctionnements relativement cloisonnés des systèmes de transports de chaque ancienne Région. La fusion semble avoir aussi été un élément déterminant dans la volonté de rénover certaines infrastructures permettant d'assurer de meilleures connexions entre les deux territoires. L'harmonisation tarifaire est en cours même s'il faudra sans doute beaucoup de temps avant d'arriver à un système billettique et tarifaire réellement intégré à l'échelle de l'Occitanie. En effet, les inerties restent importantes pour envisager la réouverture de certains tronçons, mais elles apparaissent toutefois moins difficiles à engager que les projets interrégionaux, notamment ceux avec la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Aussi, le changement de périmètre pourrait bien se traduire par un déplacement effectif de l'effet frontière avec des projets intra-régionaux qui avanceraient plus vite que ceux à cheval avec les Régions voisines. Ces constats permettent de montrer que le processus de différenciation régionale tend à se renforcer autant par les trajectoires propres adoptées par les différentes Régions que par le retrait de l'Etat et de la SNCF des enjeux d'aménagement du territoire qui se poseraient à l'échelle interrégionale.

En Occitanie, c'est une forme de cohésion régionale partielle qui est donc à l'œuvre, sans organisation territoriale clairement établie. Les EGRIM et les premières phases d'élaboration du SRADDET ont en effet permis de montrer l'absence d'organisation territoriale simplifiée dans les représentations de la Région Occitanie, la domination des intérêts locaux dans les demandes des différents acteurs et la sensibilité autour des questions d'équité territoriale. Il semble donc que les différents éléments de la politique régionale de transport se mettent en place au coup par coup, selon les faibles marges de manœuvre laissées par l'Etat et la SNCF. La mobilisation des autres collectivités territoriales devient alors un levier d'action de plus en plus décisif pour mener à bien des projets qu'il faut sans cesse légitimer et qui nécessitent des appuis financiers élargis. Ce sont ces projets ainsi que les dispositifs de concertation pour les mener à bien qui seront abordés dans le huitième chapitre, aussi bien au sein des espaces métropolitains que dans les territoires plus marginaux.

Chapitre 8 : Une interterritorialité entre standardisation et différenciation

Le chapitre précédent a permis de souligner la volonté du Conseil Régional de s'investir dans les différents territoires de la Région à travers une approche « à la carte », soucieuse de différenciation territoriale. La question de cette différenciation sera étudiée dans ce nouveau et dernier chapitre à travers la mise en œuvre de l'action régionale concernant les transports et la mobilité au sein des territoires qui composent l'Occitanie.

Pour les nouvelles Régions, l'élargissement de leur périmètre et l'effacement du Département dans le transport interurbain de voyageurs reposent la question de la proximité et des relations avec les collectivités territoriales inscrites dans leur périmètre¹. Ces relations, que l'on qualifiera d'interterritoriales², doivent tenir compte d'équilibres à la fois politiques (rivalités ou proximités entre élus) et géographiques (oppositions rural/urbain, métropolitain/non-métropolitain, plaine/montagne ...). Notre questionnement portera donc sur la capacité de la Région à co-construire de nouvelles formes de proximité avec un périmètre et des compétences élargies.

Parmi ces nouvelles compétences, les modalités du transfert des autocars départementaux constituent un élément de rupture qui semble reléguer le Département à un rôle de guichet dans le domaine des transports. Nous verrons que ce transfert ne se fait pas sans difficultés et met à jour la très grande diversité des politiques départementales de transport. Les relations avec les principales agglomérations régionales seront également abordées sous l'angle des rivalités institutionnelles et politiques. Enfin, dans un contexte de restriction budgétaire et face aux réticences de l'Etat et de la SNCF à investir dans le réseau de lignes de desserte fine du territoire, on se demandera comment le transport ferroviaire peut encore « faire projet » dans des territoires isolés disposant *a priori* de faibles ressources financières et humaines.

On se demandera ainsi si les nouvelles répartitions des compétences et la disparition des anciennes Régions ne constituent pas une contrainte dans la mise en œuvre des projets interterritoriaux. Nous nous demanderons également si la fusion a entraîné un changement de « style » dans les cadres de coopération qui se dessinent.

¹ Cormier-Topal L., Lensel B., Raimondeau E., 2015, « La réforme des régions ne doit pas se tromper d'objet », in Bourdin S., Torre A., *op. cit.*

² Vanier M., 2010, *op. cit.*

1. LES TRANSFORMATIONS DES RELATIONS INTERTERRITORIALES

Avec la loi NOTRe, la compétence du transport et de la mobilité a fait l'objet d'une nouvelle répartition dont les Régions et les Intercommunalités ont été les grandes bénéficiaires au détriment des Départements. Dans cette première section, nous verrons comment la Région Occitanie organise ces nouvelles relations. Le cas du transfert de la compétence départementale fera l'objet d'un développement spécifique.

1.1. La Région, au cœur de l'interterritorialité en matière de transports

Pour organiser ses relations avec les AOM mais aussi avec un cercle élargi d'acteurs des territoires, la Région Occitanie a mis en place un ensemble de dispositifs qui participent au maintien de relations de proximité entre l'échelon régional et les territoires qui le composent.

1.1.1 La loi NOTRe et les relations nouvelles entre la Régions et les AOM

La loi NOTRe vient clore le cycle de réformes engagé pendant le mandat de François Hollande. Ce cycle avait commencé avec la loi MAPTAM et celle relative à la délimitation des Régions. Contrairement aux réformes territoriales précédentes, les transferts de compétences qui s'opèrent avec la loi NOTRe ne se font plus de l'Etat vers les collectivités, mais bien entre collectivités territoriales. Comme cela a été évoqué précédemment (chapitre V.1.1.2), les Régions se sont vue attribuer de nombreuses compétences du Département à cette occasion, notamment en matière de transports et de mobilité. Pour ce qui est des transports et de la mobilité c'est donc une « évaporation » presque totale des Départements qui s'est concrétisée. Ces derniers ne conservent que la compétence du transport des élèves handicapés.

L'autre innovation de la loi NOTRe réside dans le statut de « chef de file de l'intermodalité » confié à la Région. Cette notion reste toutefois ambiguë et n'entraîne pas un réel pouvoir de contrainte de la Région sur les autres collectivités. Thomas Frinault évoque la difficulté à concilier cette notion avec celle d'absence de tutelle entre collectivités. Il évoque les effets limités du chef de filat avec lequel « on voit la file sans jamais véritablement voir apparaître le chef ». La nouvelle prescriptivité du SRADDET lui apparaît comme un principe plus marquant, à travers la notion de compatibilité imposée avec le schéma régional¹. Les services de la Région Occitanie évoquent une forme de reconnaissance de l'action régionale en

¹ Frinault T., 2017, *op. cit.*

matière d'intermodalité, un renforcement de la légitimité de la Région plus qu'une révolution en termes de coopération.

Disons que ça justifie quelque part les décisions que nous prenons au niveau de l'intermodalité. Chef de filat, c'est une notion reconnue par toutes les collectivités, donc, quelque part, on a une légitimité à se positionner sur ces compétences. D'ailleurs on s'appuie sur ce chef de filat pour organiser, au niveau de la région, les connexions entre modes. Suite aux lois MAPTAM et NOTRe on voit bien qu'il y a deux collectivités qui doivent s'organiser entre elles, c'est la région et les AOM¹

Dans le domaine des transports et de la mobilité, la loi NOTRe a donc entraîné une réduction du nombre des collectivités compétentes. Les Intercommunalités constituent en effet l'autre échelon qui a grandement bénéficié de cette réforme. Elles ont également connu des processus de fusion puisque l'un des objectifs de la réforme était d'en réduire le nombre en faisant passer le seuil de population de 5 000 à 15 000 habitants². En Occitanie le nombre d'intercommunalités passe ainsi à 161 entités contre 275 auparavant³. La loi NOTRe dote les Intercommunalités de nouvelles compétences principalement issues de l'échelon communal.

En matière de transports et de mobilité c'est enfin le remplacement du périmètre des transports urbains (PTU) par le ressort territorial qui constitue une évolution majeure pour les Intercommunalités. Si la notion de ressort territorial apparaît dès la loi Maptam, c'est bien la loi NOTRe qui entraîne le remplacement systématique de la notion de PTU par celle de périmètre territorial, ce qui concerne toutes les Autorités Organisatrices des Mobilités (AOM). Il permet à une AOM d'organiser les transports urbains, mais aussi non urbains, à l'intérieur de son périmètre⁴. Si les communautés d'agglomérations (CA), les communautés urbaines (CU) et les métropoles sont obligatoirement considérées comme des AOM, les communes, les groupements de communes et les syndicats mixtes souhaitant exercer leur compétence en matière de transports peuvent également se constituer en AOM. Créé par la loi Chevènement de 1999, le statut de CA concerne les Intercommunalités atteignant le seuil des 50 000 habitants constituées autour d'une ou de plusieurs communes centres d'au moins 15 000 habitants. Les chefs-lieux de département et les plus grandes villes de chaque département peuvent toutefois accéder à ce statut sans atteindre ce seuil de population. La loi NOTRe vient assouplir un peu

¹ Entretien avec un chef de service adjoint de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

² Des dispositifs permettent toutefois de moduler à la baisse ce seuil dans les zones peu denses, les zones de montagne et insulaire

³ Puchaczewski R., 2016, *op. cit.*

⁴ Le décret n°2015-1610 du 8 décembre 2015 distingue les transports urbains et non-urbains. Ces derniers bénéficient d'une convention collective moins favorable ce qui permet à l'AOM de réduire les coûts de fonctionnement de ces services (<http://www.mobilicites.com/011-4482-Un-decret-enterine-la-fin-des-perimetres-de-transport-urbain.html>)

plus cette règle puisqu'il suffit désormais que la commune la plus peuplée soit la commune centre d'une *unité urbaine* de 15 000 habitants. L'Occitanie compte ainsi 30 AOM aux statuts très divers (Figure 86) qui sont autant d'interfaces avec lesquelles la Région est amenée à interagir afin de mettre en cohérence la chaîne des transports.

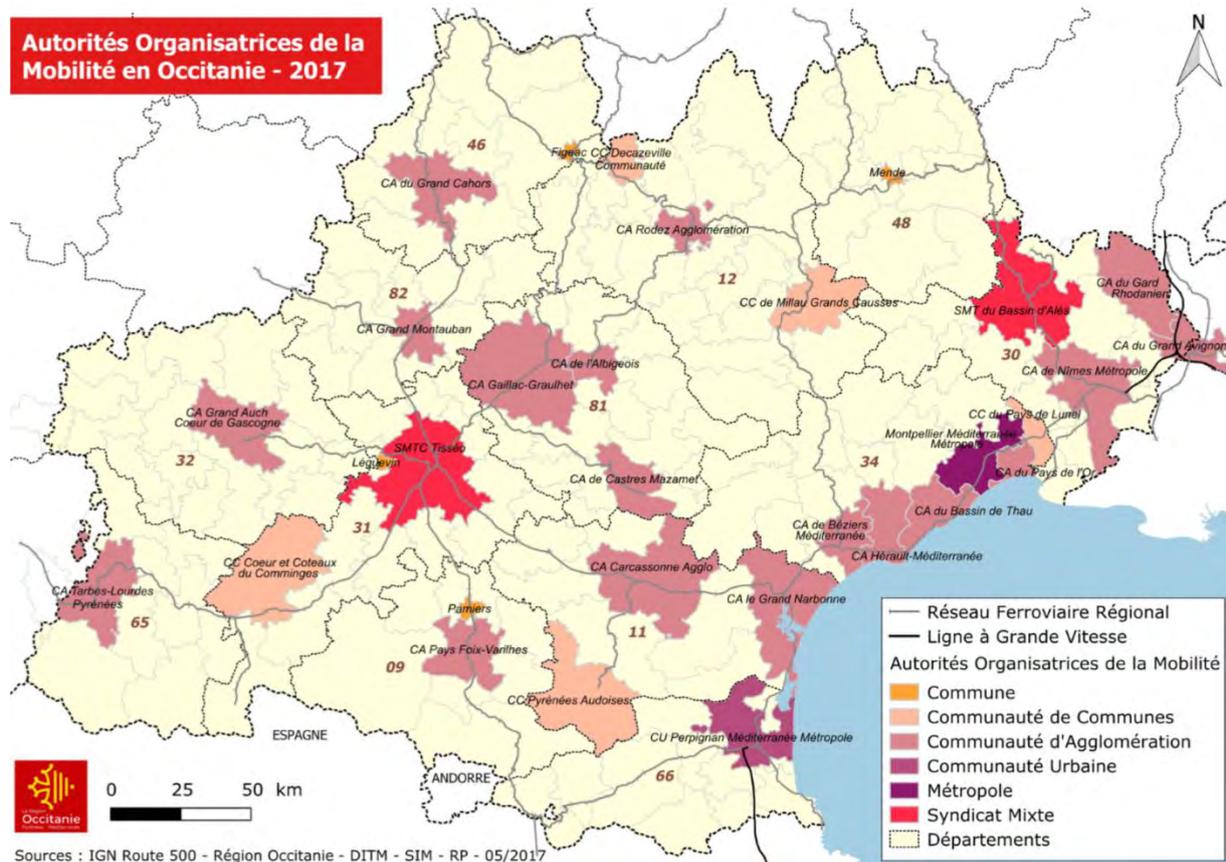


Figure 86 : Les AOM en Occitanie (2017)

Source : Puchaczewski R., 2017

Les cas des métropoles de Toulouse et de Montpellier ainsi que celui des principales agglomérations languedociennes seront évoqués dans une partie spécifique (Chapitre VIII.2). Une approche par le concept de marge en lien avec des projets ferroviaires permettra d'explorer les cadres de mobilisation en dehors des périmètres des AOM (Chapitre VIII.3).

1.1.2 Des relations avec les Territoires placées sous le signe de la concertation

Pour Jean-Eudes Beuret, la notion de concertation recouvre des opérations de dialogue très diverses. Il s'agit de « discussions où l'orientation coopérative prédomine, où l'intention

partagée est de construire ensemble »¹. L'idée de construction collective permet de distinguer la concertation d'une simple consultation. Toutefois, la notion de concertation n'implique pas nécessairement une participation du public et peut rester limitée à la seule présence de personnes publiques.

Le principe de concertation est un élément valorisé par la Région Occitanie et est présent dans la plupart des grandes politiques régionales². Le champ des transports n'échappe pas à ce principe : « la poursuite de la concertation et les relations partenariales » constituent ainsi le dixième chantier identifié lors des EGRIM. La Région y affiche sa volonté de mettre en place des « comités départementaux de transport » à la vocation intermodale³. Ces derniers ont d'ailleurs été renommés « comités départementaux de la mobilité » (CDM) au moment de leur mise en place. Un groupement des autorités responsables des transports (GART) régional est également envisagé afin de « permettre une meilleure cohérence et complémentarité des réseaux de transport » et de mutualiser les données transports⁴.

La nouvelle prescriptivité du SRADDET l'insère de fait dans une démarche de concertation avec les territoires. Le discours prononcé par la présidente de la Région lors du lancement du SRADDET comporte de nombreux éléments de langage valorisant les notions de projet de territoire, de démarche *bottom-up*, et de différenciation territoriale : « glocal ; démarche territorialisée ; politique de différenciation ; mosaïque de réalité ; co-construction des politiques territoriales ; adaptation ; sur-mesure ; cousu-main ; réciprocité territoriale »⁵. Alors que nous avons montré comment les éléments du diagnostic territorial présentés durant les premières étapes de son élaboration ne permettaient pas de dégager une organisation territoriale simplifiée de la Région (Chapitre VII.1), c'est bien en assembleur ou en catalyseur de projets de territoire que se positionne la Région. Ce positionnement qui privilégie le principe de gouvernance à celui de gouvernement, se retrouve également dans les projets de réouverture de ligne, et était affirmé aussi bien pendant les EGRIM que dans la mise en œuvre des objectifs issus de la consultation.

¹ Beuret J.-C., 2013, « Concertation (démarche de), in Casillo I., *et al.*, *op. cit.*

² Une rubrique du site de la Région Occitanie recense sans vraiment les distinguer l'ensemble des démarches de consultation, concertation et participation menée par la Région. Ces dernières sont valorisées dans l'ensemble des domaines relevant des compétences régionales. Une approche territoriale est aussi valorisée à travers la création d'un Parlement de la Mer et d'un Parlement de la Montagne définies comme des « instances d'échange et de propositions [qui] permet d'orienter l'action régionale au plus près des attentes des territoires et des habitants de la montagne (<https://www.laregion.fr/-Les-concertations->)

³ Les aspects strictement ferroviaires étant traités au sein des comités de ligne

⁴ Région Occitanie, « Le rail et l'intermodalité dans votre Région. 10 chantiers pour demain », *op. cit.*

⁵ Région Occitanie, « Occitanie 2040, des Pyrénées à la Méditerranée », forum de lancement du SRADDET, Perpignan, 2 octobre 2017, en ligne, <https://www.youtube.com/watch?v=V6RvxzFfJWU>

Le projet [la réouverture de la ligne Tarbes – Bagnères-de-Bigorre] doit être un projet de territoire, il faut qu'il soit approprié, ça ne doit pas descendre de la Région¹

Cet engagement [la réouverture des six lignes] n'est tenable que dans le cadre de véritables projets de territoire et doit faire l'objet d'investissements partagés²

Les six lignes, c'est pas simplement la volonté de la Région. On est véritablement dans une concertation au travers de véritables copil. Dans chaque réouverture, il y a deux copil : à la fois territoires et infrastructures ferroviaires. Donc la Région montre bien que tout le monde doit être autour de la table. La Région ne sera pas seule pour totalement porter le coût de l'investissement et du fonctionnement d'une réouverture de ligne. C'est bien cet état d'esprit.³

[Carole Delga] a annoncé la volonté de pérenniser ces infrastructures, le problème après c'est les conditions dans lesquelles on le fait, et c'est toute cette démarche qu'est en train de mener la Région et SNCF-Réseau. Il faut qu'il y ait un projet de territoire, il faut qu'il y ait des besoins : quels besoins ? Pour quoi faire ?⁴

Les Maisons de Région : un retour de la proximité ?

On peut enfin noter que, paradoxalement, le cadre départemental se trouve revalorisé par les CDM, non pas comme institution mais plutôt en tant qu'échelle pertinente de concertation. Ainsi, comme certains auteurs le soulignaient⁵, la fusion régionale semble nécessiter de nouveaux dispositifs de proximité pour répondre à l'élargissement du périmètre régional. Ce besoin de relais à l'échelle départementale se retrouve également avec la généralisation des « Maisons de la Région » dans l'ensemble des préfectures de l'Occitanie ainsi que dans certaines sous-préfectures (Alès, Castres, Figeac, Millau, Narbonne et Saint-Gaudens). Les Maisons de Région qui existaient déjà dans l'ancien Languedoc-Roussillon accueillent désormais les anciens agents départementaux issus du transfert de compétences décidé dans le cadre de la loi NOTRe. Elles constituent ainsi autant d'antennes du Conseil Régional permettant un meilleur lien avec les acteurs locaux.

Il y avait déjà les Maisons de Région côté Languedoc mais qui étaient des vitrines. Il n'y avait pas les moyens d'accueillir les services. [...] Il y a aussi des différences en termes d'organisation, on a fait le choix d'avoir des Maisons de Régions pour gérer plusieurs services : l'emploi formation, le développement économique, la mobilité. Dans chaque département il y a donc des chefs de service transports qui dépendent hiérarchiquement du siège.⁶

¹ Romain Pagnon, élu régional, propos recueillis lors de la réunion des Egrim de Bagnères-de-Bigorre

² Carole Delga dans : Région Occitanie, « Restitution des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité », *op. cit.*

³ Entretien avec un chef de service de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

⁵ Torre A., Bourdin S., 2015, *op. cit.*

⁶ Entretien avec un agent du pôle routier de la Région Occitanie (juillet 2019)

Le maire de Langogne affirme ainsi que le renforcement des Maisons de Région participe à l'amélioration des relations de proximité.

Les Maisons de Région se sont un peu dynamisées par rapport à ce qu'il y avait avant. Avant, c'était une permanence mais il n'y avait pas vraiment de vie. Là, on a quand même plus d'informations. On a des éléments de réponse. Elles sont polyvalentes. Je trouve que les réponses qu'on nous apporte ou les informations qu'on nous donne pour monter des dossiers, c'est assez satisfaisant. Heureusement qu'il faut pas aller à chaque fois à Toulouse. C'est un ressenti l'éloignement, ce qui est important c'est l'efficacité : Est-ce qu'on a moins de subventions ? Est-ce qu'on est moins éligible ? Quelle est la politique régionale ? Est-ce que parce qu'on est loin on est moins aidé ? On se pose que ça comme questions.¹



Photographie 12 : Les Maisons de Région à Mende (gauche) et à Perpignan (droite)
Source : auteur (mai 2019 ; septembre 2018)

La mise en place du GART Occitanie

Concernant le GART Occitanie, une réunion de lancement a eu lieu le 9 février 2018 réunissant 19 AOM, les Départements et le directeur général du GART national. Six commissions de travail ont été décidées : élaboration du volet Transport de la démarche « Occitanie 2040 » ; tarification, billettique, information multimodale ; innovations / nouvelles mobilités et mobilités propres / Développement des modes actifs ; infrastructures ferroviaires et routières ; intermodalité ; sécurité et accessibilité.

Les premières réunions se sont déroulées courant 2018 et ont, semble-t-il, été appréciées par les participants.

Ils ont mis en place un GART, le GART Occitanie. Ils nous avertissent par mail et on participe par visio. C'est un format très pratique et très concret. Il y avait une réunion de présentation au début de cette année avec les élus, alors que les réunions plus thématiques

¹ Entretien avec Guy Malaval, maire de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol (mai 2019)

organisées cette année, on est entre techniciens essentiellement, ce qui est très intéressant pour nous car on partage les mêmes problématiques.¹

Les Comités Départementaux de la Mobilité

Les premières réunions des CDM se sont déroulées au printemps 2019. Des comptes-rendus de chaque réunion sont mis à disposition sur le site de la Région Occitanie². Les CDM constituent une forme de consultation réunissant les collectivités territoriales qu'elles soient AOM ou non, les entreprises et les opérateurs de transports, des organisations syndicales, des associations et des collectifs d'utilisateurs. Contrairement aux EGRIM, ces réunions ne sont toutefois pas ouvertes au public. Ces CDM ont pour objectif de former un espace de dialogue permettant aux acteurs de la mobilité d'exprimer leurs besoins et de faire des propositions. Pour la Région, c'est aussi l'occasion de présenter les offres développées et d'en obtenir des retours. Au sein de chaque CDM, plusieurs commissions doivent voir le jour sur des sous-thématiques comme le ferroviaire, les transports scolaires ou le vélo. Les comptes-rendus disponibles ne portent toutefois que sur une première salve de réunions qui ne distinguent pas ces thématiques. Le vice-président aux transports, Jean-Luc Gibelin, préside ces réunions. Il est assisté de techniciens de la DITM et d'autres élus régionaux.

Comme cela avait été fait dans le cadre des EGRIM, un classement systématique a été entrepris à partir des comptes-rendus des CDM, mis à disposition par la Région. Il est à noter que ces comptes-rendus sont assez disparates dans leur forme et dans leur degré de précision. Certains participants n'ont pas pu être identifiés (10%) et les propos échangés ne semblent pas toujours avoir été retranscrits dans leur intégralité.

Les treize comptes-rendus publiés permettent de dénombrer 101 intervenants en dehors des élus et des services de la Région. Leur répartition entre chaque département est relativement équilibrée en comparaison avec les EGRIM et en tenant compte des disparités de population entre départements. Les associations sont la catégorie d'acteurs la plus représentée (44%) devant les acteurs institutionnels (30%). Parmi ces derniers, on note une forte mobilisation de collectivités n'ayant pas le statut d'AOM, et une assez faible représentation des AOM. Ces dernières se contentant sans doute du GART Régional pour faire remonter leurs besoins. Les cheminots et les acteurs socio-économiques (membres du Ceser, transporteurs ...) sont restés plus discrets avec 8% chacun. Le tableau suivant (Tableau 31) recense les thématiques sur lesquelles ces différents acteurs sont intervenus. Les thématiques qui ne dépassent pas deux

¹ Entretien avec un chargé de mission du service mobilité de Perpignan Méditerranée Métropole (septembre 2018)

² Ils sont consultables à l'adresse suivante : <https://www.laregion.fr/Comites-departementaux-mobilites>

occurrences sont regroupées dans la catégorie « autre », alors que les sous-thématiques sont précisées dans une troisième colonne quand elles dépassent deux occurrences.

Thématique	Fréquence	Sous-Thématique
Ferroviaire	26 %	Défense/amélioration d'une ligne existante ; Réouverture d'une ligne ; Infrastructure ; Ouverture de gare ; Train de nuit ; Convention TER
Routier	19 %	Car interurbains (amélioration d'une ligne) ; Car scolaire
Vélo	12 %	Infrastructure (voie verte, piste cyclable) ; Emport dans les trains ; Emport dans les cars ; Aide à l'achat
Mobilité rurale	11 %	TAD, Covoiturage, Rezo Pouce, Absence d'offre
Environnement	8 %	Energie (carburants, hydrogène)
Fret	4 %	Report modal ; Fret ferroviaire
Tarifcation	4 %	Billetique
Gouvernance	3 %	Transports urbains
Accessibilité	2 %	
PEM	2 %	
Autre	8 %	

Tableau 31 : Thématiques abordées lors des Comités Départementaux de la Mobilité
Source : Laregion.fr ; Mise en forme : auteur

On constate que le ferroviaire reste un sujet dominant lors de ces réunions mais que sa place est toutefois fortement relativisée par des sujets comme le routier, le vélo ou la mobilité rurale. Ces résultats sont le reflet des acteurs mobilisés puisque parmi les associations présentes, beaucoup ont un lien avec la défense d'une ligne ferroviaire. Les représentants de communes, de communautés de communes, de PETR ou de PNR, ont eu tendance à évoquer davantage les transports routiers, la mobilité rurale voire le vélo. Sur cette dernière thématique, le tissu associatif en lien avec le vélo est apparu particulièrement impliqué et pas seulement dans les départements les plus urbains. Ces comptes-rendus sont également riches en informations fournies par les représentants régionaux à leurs interlocuteurs, en particulier sur les questions du transfert des compétences départementales.

Le maître mot de la nouvelle Région en matière de coopération territoriale est donc la concertation. Ce style politique rompt avec les « traditions » languedociennes que de nombreux auteurs décrivent comme empruntent de rivalités et de clientélisme¹. Nous allons à présent voir si cette promotion de la concertation porte ses fruits au sein des relations avec les métropoles.

¹ Négrier E., 1998, « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle Sud*, n°8, pp. 41-53 ; Giband D., 2005, *op. cit.*

1.2. Le transfert des compétences de transports départementales

*Voyageurs ! ... Où les trains ne vous mènent pas ...
les autocars PLM vous conduisent –
Agenda du PLM de 1927¹*

La compétence départementale en matière de transports interurbains et scolaires a été décrétée par la loi LOTI de 1982. Avec la loi NOTRe, le transfert des compétences départementales en matière de transport interurbain et scolaire constitue un défi très important pour la Région qui possède le plus grand nombre de départements en France (13). Cette compétence est loin d'être anecdotique puisque Régions de France rappelle qu'en 2017, pour l'ensemble des Régions, elle représente un budget de 2 milliards d'euros pour les transports urbains, et de 1,7 milliards d'euros pour les transports scolaires hors agglomération. Ces chiffres sont à comparer avec les 4 milliards d'euros du budget de fonctionnement des transports collectifs régionaux avant ce transfert². Les mémoires de Master 2 de Jonathan Goetz et de Thomas Heuveline³, réalisés à l'occasion de stages de six mois à la DITM de la Région Occitanie, nous ont été particulièrement précieux pour mieux investir cette question.

1.2.1 Les transports départementaux : une mosaïque de pratiques et de réseaux

La diversité des politiques départementales de transports scolaires et interurbains est remarquable, aussi bien en ce qui concerne les modes d'exploitation que l'organisation des réseaux. Bien loin du modèle de contractualisation Région-SNCF, les transports routiers font l'objet d'une grande diversité de modes d'exploitation et peuvent s'appuyer sur un tissu d'entreprises de transports routiers permettant de faire jouer le principe de concurrence. Au moment du transfert de compétences, la Région Occitanie compte une très grande diversité des modes d'exploitation. La majorité des Départements ont mis en place des marchés publics (Aveyron, Gers, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne). Les délégations de service public se retrouvent dans le Gard, l'Aude et l'Ariège. Le Tarn constitue un cas particulier. Ce

¹ Cité par Gay J.-C., 2006, « Transport et mise en tourisme du monde », *Cahiers de géographie*, n°4, pp. 11-12

² Régions de France, 2017, *op. cit.*

³ Goetz J., 2017, *Quelle politique de transports scolaires la région Occitanie pourrait-elle mettre en place ?*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 176p ; Heuveline T., 2017, *Comment la Région Occitanie pilote et construit l'harmonisation tarifaire dans le domaine des transports collectifs à l'heure du transfert des compétences des Départements vers les Régions ?*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 185p

département déléguait sa compétence en matière de transport scolaire à la FEDERTEEP¹ et recourait à sa propre Société Publique Locale (SPL), « D'un point à l'autre », pour exploiter le réseau interurbain². En Haute-Garonne comme dans les Pyrénées-Orientales des lignes sont exploitées sous forme de marchés publics alors que d'autres le sont par une régie départementale³. Enfin, l'Hérault a confié sa compétence à un syndicat mixte dans lequel sont aussi présentes les autres AOM du département⁴. Ce dernier peut ensuite organiser des marchés publics pour gérer ses lignes (Tableau 32).

	Mode d'exploitation	Nombre de lignes régulières	Tarif trajet unique (abonnement)
Ariège	Marché Public	6	1€ (non)
Aude	DSP	12	1€ (oui)
Aveyron	Marché Public	18	3€ (oui)
Hérault	Syndicat Mixte	64	1,6€ (oui)
Gard	DSP	27	1,5€ (oui)
Haute-Garonne	Régie/Marché Public	53	2,2€ ou 3,3€ (oui)
Gers	Marché Public	2	2€ (non)
Lot	Marché Public	-	2€ (non)
Lozère	Marché Public	2	NC
Hautes-Pyrénées	Marché Public	4	2€ (oui)
Pyrénées-Orientales	Régie/Marché Public	31	1€ (oui)
Tarn	SPL	23	2€ (oui)
Tarn-et-Garonne	Marché Public	-	-

Tableau 32 : Caractéristiques des réseaux de transport interurbains départementaux
Données : Heuveline T., 2017 ; laregion.fr ; Mise en forme : auteur

La consistance des réseaux est également très variable et ne dépend pas seulement de la population des départements. Le réseau de lignes régulières⁵ varie ainsi énormément d'un Département à l'autre. Certains Départements n'ont aucune ligne régulière ouverte aux voyageurs comme le Tarn-et-Garonne ; d'autres, comme la Lozère ou le Gers, n'en ont que deux, avec une offre très faible. L'Hérault, la Haute-Garonne, le Gard, les Pyrénées-Orientales ou le Tarn ont des réseaux bien plus maillés. Si la population de chaque département et donc le

¹ Fédération Départementale pour le Transport des Elèves de l'Enseignement Public du Tarn

² Il s'agit d'une forme très rare d'exploitation du réseau puisqu'il n'existe que quatre SPL départementales en France (Goetz J., 2016, *op. cit.*)

³ La régie départementale est peu répandue au niveau national puisqu'on en rencontre que treize à l'échelle nationale (*ibid.*)

⁴ Montpellier-Méditerranée-Métropole, Béziers Méditerranée, Sète Agglopôle Méditerranée, Hérault Méditerranée et Pays de l'Or Agglomération

⁵ On entend par ligne régulière une ligne avec au moins un aller/retour quotidien en JOB.

marché potentiel permet d'expliquer une partie de ces différences, cet argument n'est pas pour autant suffisant. En effet, certains départements étendus et moyennement peuplés - pour l'Occitanie - comme l'Aveyron et le Tarn se sont dotés de réseaux consistants alors que le Tarn-et-Garonne n'a pas investi cette compétence. Ce sont donc des choix politiques qui, pour certains, remontent à l'attribution, par la loi LOTI, de cette compétence aux Départements.

Après la LOTI on a eu un virage. Les collectivités étaient dans l'obligation de contractualiser mais on leur donnait aucune obligation quant au maintien ou pas des services. Donc vous avez des Départements qui ont dit : « moi, j'ai pas envie de subventionner ça, je vais juste payer les scolaires ». Dans ces Départements, les lignes régulières sont devenues des spéciaux scolaires ou de « fausses lignes régulières » : ces fameuses lignes qui circulent que les jours scolaires matins et soirs et le mercredi midi. [...] Après il y a les Départements qui ont dit : « non les transports publics sont nécessaires au moins pour les personnes qui n'ont pas les moyens d'avoir une voiture ». Ils ont dit : « ok, on va subventionner pour que cela circule à d'autres moments que les besoins scolaires. » C'est là la grosse différence entre les Départements qui ont un réseau de lignes régulières vraiment maillé et les autres. Ce sont deux politiques diamétralement opposées¹

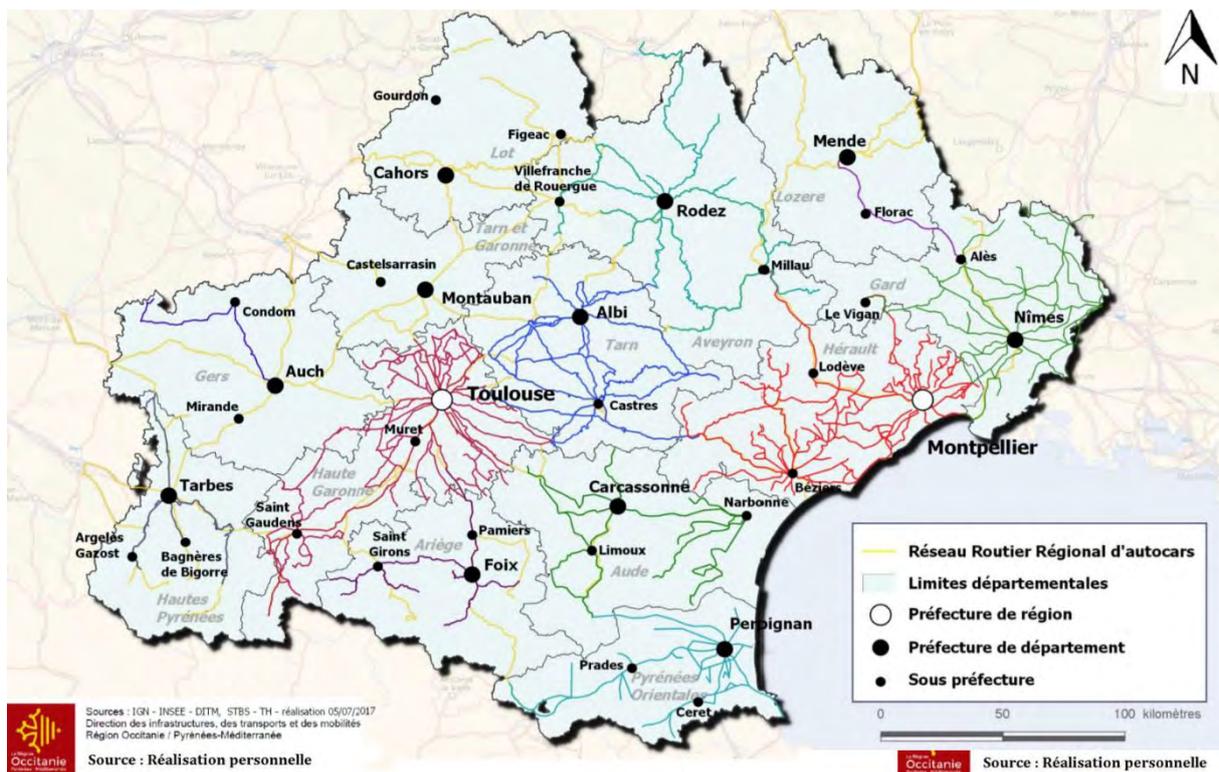


Figure 87 : Le réseau routier départemental et régional en 2017

Source : Heuveline T., 2017

¹ Entretien avec un responsable du pôle routier de la Région Occitanie (juillet 2019)

Cette diversité se retrouve également dans l'exploitation du transport scolaire qui est, selon les Départements, ouvert aux voyageurs non scolaires tout en étant principalement dédié aux scolaires (les services réguliers ordinaires ou SRO) ou seulement dédié aux scolaires (les services à titre principal scolaire ou SATPS). L'ampleur des réseaux, des élèves transportés et des kilomètres parcourus est aussi très variable selon l'implantation des établissements éducatifs et le nombre d'élèves par département, ce dernier allant de 14 879 en Lozère à 242 180 en Haute-Garonne. La compétence scolaire fait également souvent l'objet d'une délégation à des autorités organisatrices de second rang (AO2) qui peuvent être des communes, des communautés de communes, des SIVU/SIVOM, des établissements ou des associations. Jonathan Goetz, dans son mémoire consacré à la question des transports scolaires en Occitanie, identifie 201 AO2 dans la Région. Leur nombre par département est très variable (Tableau 33). La grande majorité sont des communes (68%) et des SIVU/SIVOM (20%). Le reste est constitué de communautés de communes (8%), d'établissements (3%) et d'une association, la FEDERTEEP, présente dans le Tarn. Les transports scolaires sont régis par les règlements départementaux qui leur sont entièrement dédiés sauf dans l'Aude, l'Aveyron et le Gard où ils intègrent aussi les SRO, les TAD¹ et les PMR. Ces derniers présentent des critères d'éligibilité au transport scolaire variables selon les départements en termes d'âge minimum, de distance minimale requise entre le domicile et l'arrêt le plus proche pour l'accès au statut d'ayant-droit au transport scolaire ou en termes de politique tarifaire.

	Nombre d'AO2	Âge minimum	Distance minimale domicile-arrêt	Politique tarifaire (critères)
Ariège	4	Non précisé	3km	Régime scolaire
Aude	0	3 ans	-	Spécifique
Aveyron	55	2 ans	1km	Spécifique
Hérault	5	3 ans	3km	Spécifique
Gard	53	Non précisé	3km	Spécifique
Haute-Garonne	2	Non précisé	1km	Gratuité
Gers	8	4 ans	-	Spécifique
Lot	28	Non précisé	Variable (degré d'enseignement)	Gratuité
Lozère	4	3 ans	3km	Spécifique
Hautes-Pyrénées	42	3 ans	Variable (type d'espace)	Spécifique
Pyrénées-Orientales	0	4 ans	Variable (type d'espace)	Forfaitaire fixe
Tarn	1	3 ans	Variable (type d'espace)	Forfaitaire fixe
Tarn-et-Garonne	0	3 ans	Variable (type d'espace)	Régime scolaire

Tableau 33 : Les caractéristiques des transports scolaires par département

Données : Goetz J., 2017 ; Mise en forme : auteur

¹ La question des TAD aurait pu être traitée dans cette section mais elle nous est apparue moins déterminante dans les relations entre Régions et Départements

1.2.2 Une montée en compétence progressive de la Région

Avec les transports interurbains de voyageurs et les transports scolaires, ce ne sont pas moins de 1700 marchés publics que la Région doit traiter au sein de son périmètre. Ces marchés, jusque-là gérés par les départements, viennent s'ajouter aux transports routiers déjà gérés par la Région : le Réseau Routier Régional (RRR). Il s'agit d'un ensemble de 43 lignes non connexes et qui sont souvent organisées autour d'une logique de rabattement vers le réseau ferroviaire. Pour la plupart, il s'agit d'anciennes liaisons ferroviaires transférées sur route ou de compléments à la desserte routière. Une minorité de lignes présente des origines et des destinations qui n'ont jamais correspondu à un service ferroviaire¹. Le réseau de lignes routières régionales (en jaune sur la Figure 87) révèle un fort déséquilibre en termes de répartition entre la partie midi-pyrénéenne, mieux lotie, et la partie Languedocienne, plus dépourvue. Ces lignes ont très souvent une vocation interdépartementale et permettent de relier des préfectures qui ne le sont pas par le rail (c'est le cas d'Auch avec Tarbes, Mont-de-Marsan, Montauban et Agen). La Région Midi-Pyrénées avait recours à des DSP organisés en différents lots et répartis entre Keolis, Balent, Delbos et Ruban Bleu, alors que le Languedoc-Roussillon recourait à la fois aux DSP et aux marchés publics avec des transporteurs comme Keolis, Franjeau/Verdié, Hugon-Tourisme, Troucelier et Ginhoux. Au RRR s'ajoutent des lignes routières TER de la SNCF. La convention Région-SNCF constitue le document contractuel de référence pour ces lignes. On en compte 20 en Occitanie. Sur les lignes régionales et sur les lignes TER, c'est le tarif kilométrique de la SNCF qui s'appliquait, ce qui impliquait des prix de tickets variables et souvent nettement supérieurs à ceux des transports départements. Les difficultés de coordination entre ces trois réseaux conduisaient également à la superposition des offres sur un même axe avec des politiques d'arrêt et des tarifications distinctes mais aussi des grilles horaires qui n'étaient pas toujours coordonnées².

La prise de compétence régionale doit permettre d'harmoniser ces disparités entre réseaux départementaux d'une part et entre réseaux régionaux et départementaux d'autre part. C'est en tout cas l'objectif assigné aux services autocars régionaux dans la conclusion des EGRIM dont le sixième chantier est intitulé : « l'intégration et le redéploiement des services autocars/TAD dans une logique intermodale ». Cette intégration doit se faire à travers la

¹ Villefranche-de-Rouergue – Decazeville ; Millau – Montpellier ; Auch – Montauban ; Toulouse – Beaumont-de-Lomagne ; Toulouse – Graulhet ; Cahors – Villefranche-de-Rouergue ; Rodez – Villefranche-de-Rouergue

² Pour effectuer un Rodez – Millau la ligne régionale proposait un tarif de 13,9€ contre 3€ pour la ligne départementale de l'Aveyron (Heuveline T., 2017, *op.cit.*)

« suppression des doublons avec les offres ferroviaires et routières » et « l’harmonisation de la tarification des réseaux interurbains ».

La prise en main de cette compétence ne pouvait cependant pas être immédiate. La loi NOTRe précisait que le transfert des transports interurbains et TAD devait se faire pour le 1^{er} janvier 2017. Les transports scolaires bénéficiaient de huit mois de plus avec une échéance au 1^{er} septembre 2017. Avant de devenir effective, la prise de compétence de la Région devait toutefois faire l’objet d’une compensation financière par les Départements. Ces transferts concernent également les agents départementaux en charge de cette compétence, agents qui, dans le cas de la Région Occitanie, doivent rejoindre les Maisons de Région installées dans les préfectures départementales. Des commissions locales d’évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) devaient ainsi être mises en place afin de procéder à ces transferts¹. Ces négociations se sont étirées pendant six mois environ au cours de l’année 2016 alors que la Région avait encore peu d’expertise sur ces sujets et devait également se réorganiser à la suite de la fusion.

Ça a été la course à l’échalotte, c’était à celui qui allait minimiser le plus possible le transfert, en agent mais aussi en budget. Tous les Départements ont tenté de faire ça. Après, la difficulté qu’il y avait pour la collectivité Région c’était que comme les transports étaient gérés très diversement d’un Département à l’autre et que la Région n’avait pas d’expérience dans cette compétence-là, elle n’a pas su se situer : savoir si c’était suffisant ou pas, savoir ce qu’il fallait transférer. On n’a pas les mêmes transferts d’un Département à l’autre, c’est très clair.²

Afin de piloter cette nouvelle compétence, la Région a fait le choix de restructurer la DITM. Elle recrute ainsi le directeur des transports du département du Tarn, également directeur général de la SPL « D’un point à l’autre ». Ce dernier devient directeur adjoint en charge d’un pôle « Transports Routiers, Tarification et Billettique ». En mars 2019, la DITM est de nouveau réorganisée pour laisser place à une structure bicéphale avec une direction à vocation routière, la « Direction Mobilités et Proximité », dont l’ancien directeur départemental prend la tête, et une direction à vocation ferroviaire, la « Direction Mobilité, Infrastructures et Développement ». Cette réorganisation témoigne d’une forme de rééquilibrage entre les compétences routières et ferroviaires au sein des services régionaux et de la volonté de la Région Occitanie de se doter d’une expertise importante en recrutant le directeur transport d’un Département reconnu pour les performances de son réseau de transport routier.

¹ Pour le Département de la Lozère le montant des charges transférées est de 5 508 151€ et 3 agents sont transférés
² Entretien avec un agent du pôle routier de la Région Occitanie (juillet 2019)

La Région ne prend pas pour autant directement en charge la compétence départementale. Elle choisit de la déléguer jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Certains Départements obtiennent une délégation plus longue : 1^{er} janvier 2019 pour la Lozère, 1^{er} janvier 2020 pour les Hautes-Pyrénées, 1^{er} janvier 2021 pour la Haute-Garonne. Dans les Départements qui organisaient leur compétence par marché public ou par DSP, la Région intervient sur l'offre à mesure que les marchés sont renouvelés. Pour un même Département, les dates d'arrivée à échéance des différents marchés peuvent varier et complexifier l'harmonisation de l'offre :

On a revu toute l'offre de l'Aveyron pour la rentrée, toute l'offre des Hautes-Pyrénées aussi, on revoit les offres au gré des renouvellements de marché, avec une difficulté : c'est qu'on est obligés de faire des marchés phasés parce que toutes les lignes n'arrivent pas à échéance en même temps. Les Hautes-Pyrénées, on a « Ma Ligne », l'ex-réseau départemental qui arrive à échéance maintenant, on a l'ex-réseau RRR qui arrive à échéance l'été prochain et on a les lignes routières TER qui arrivent à échéance pour certaines en décembre, d'autres en 2021. Par contre, il faut tenir compte de tout ça pour bâtir l'offre cible, à l'échéance de ces marchés pour pouvoir intégrer tout ça dans les nouveaux marchés. Ça complexifie la compréhension de l'offre par les candidats mais c'est indispensable.¹

Pour la régie départementale des Pyrénées-Orientales ou la SPL du Tarn, la Région remplace le Département en tant qu'actionnaire principal tout comme elle remplace le Département au sein du syndicat mixte de l'Hérault. Pour les relations avec les AO2 aussi, c'est bien la Région qui prend la place du Département. Dans le cas de la Lozère, où plusieurs marchés ont été renouvelés en 2019, ces changements sont finalement très peu ressentis par les transporteurs qui conservent les même interlocuteurs (les agents transférés) et des mécanismes de marchés publics similaires².

1.2.3 Les premières réalisations

Une des premières étapes dans l'harmonisation des réseaux routiers départementaux et régionaux est de l'ordre de l'image avec l'annonce, en mai 2018, de la nouvelle marque du service régional de transport de l'Occitanie : liO pour « liens en Occitanie » et « lignes intermodales d'Occitanie ». Cette marque doit fournir une identité visuelle aux transports régionaux, qu'il s'agisse des TER, des cars interurbains ou des cars scolaires. Les nouveaux

¹ *Ibid.*

² Entretien avec le transporteur lozérien Voyages Boulet (juillet 2019)

autocars doivent ainsi arborer le rouge vif de la marque au fur et à mesure de leur renouvellement.

Cette harmonisation « visuelle » s'accompagne d'une charte applicable aux fiches horaires et aux autres cartes du réseau (Figure 88)¹. La Région souhaite ainsi présenter un réseau unique et intermodal, ce qui transparaît sur la carte du réseau : les lignes des ex-réseaux départementaux et régionaux ne sont pas distinguées pas plus que les lignes d'autocars TER. Le réseau n'est pas hiérarchisé et des lignes avec une fréquence de deux allers-retours sur trois jours de semaine comme Condom – Cazaubon dans le Gers, sont représentées de la même manière que la ligne Albi – Castres et ses seize allers-retours quotidiens.



Alors que les autocars du syndicat mixte de transport de l'Hérault conservent leur livrée orange sans présence du logo de l'Occitanie, celui de Haute-Garonne fait désormais figurer le nom de la Région sans pour autant adopter la marque régionale. L'autocar devant le lycée de Limoux et celui devant la gare de Mende ont quant à eux adopté les couleurs de la marque régionale. A termes, tous les anciens réseaux départementaux doivent cependant se doter de l'identité visuelle de la marque liO.

Photographie 13 : Des autocars qui adoptent progressivement la marque liO

Source : auteur (en haut à gauche, Pézenas août 2018 ; en bas à droite, Limoux avril 2019 ; en bas à gauche Mende, mai 2019 ; en haut à droite, Bagnères-de-Luchon avril 2019)

¹ *MidiLibre.fr*, « Occitanie : liO vous transporte désormais à travers toute la Région », édition du 25 mai 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/05/25/occitanie-lio-vous-transporte-desormais-a-travers-toute-la-region.1676856.php>

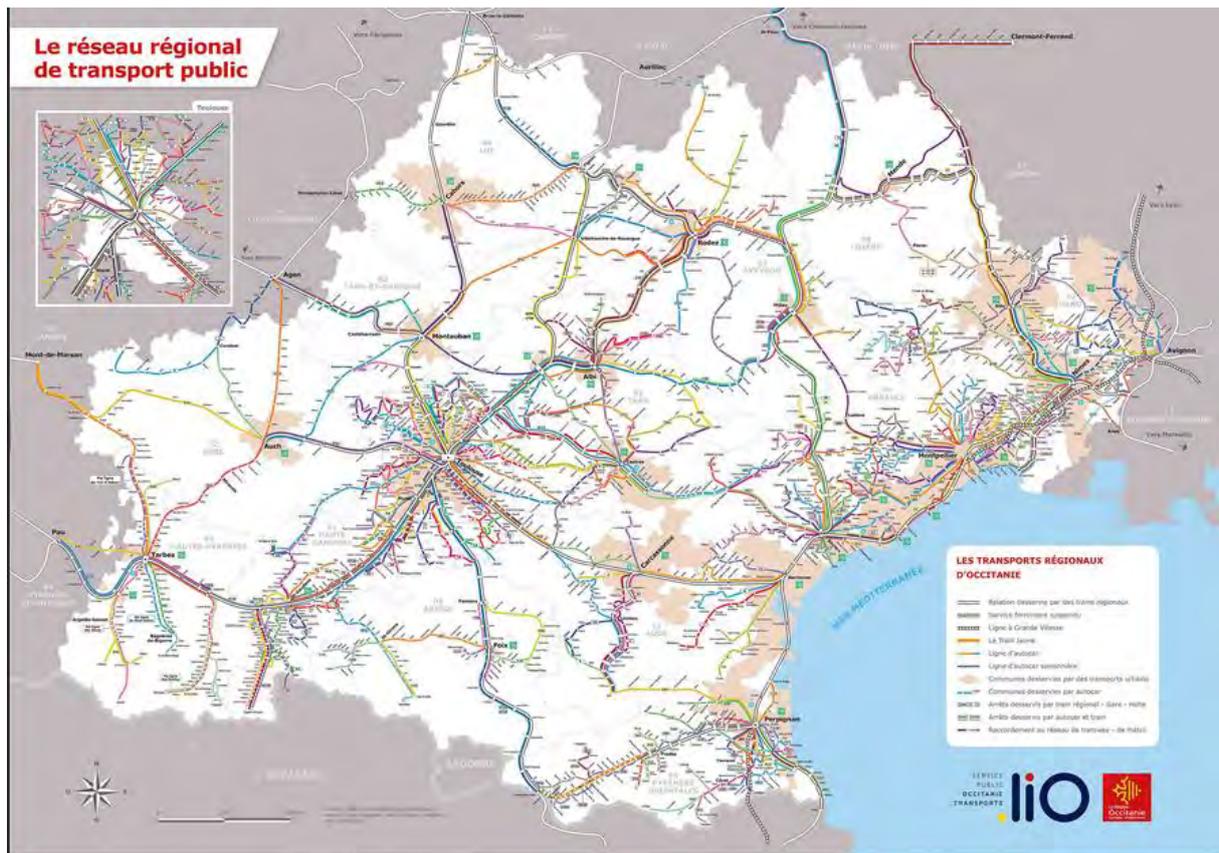


Figure 88 : La carte du réseau régional liO
Source : laregion.fr

Au niveau de la tarification, le billet à l'unité est plafonné à 2€, quelle que soit la distance. Les transports scolaires sont compris dans un abonnement mensuel de 90€. On notera toutefois que des différences demeurent dans les Départements où le ticket était à 1€ avec un maintien de cette tarification. Les nouveaux tarifs ne s'appliquent qu'aux lignes transférées par les Départements. En effet, pour le RRR, les tarifs en vigueur sont ceux de la SNCF et sont donc nettement supérieurs. Les itinéraires sur lesquels circulaient à la fois des bus départementaux et régionaux ont toutefois fait l'objet d'une harmonisation. Quand les marchés ont expiré les offres ont été revues pour qu'il n'en subsiste qu'une avec un tarif de 2€ le trajet.

Sur le transport routier de voyageurs on est plutôt sur une phase d'acquisition de nouveaux usagers, là il faut au contraire une gamme extrêmement simple qui facilite l'accès à ce nouveau service. En Occitanie, on est sur des territoires ruraux où il n'y a pas de culture de transports publics. Pour pouvoir inciter les usagers à laisser la voiture il faut quelque chose qui soit hyper séduisant, hyper sexy. Sur tous les volets, y compris le volet tarification, il faut que ce soit simple¹.

¹ Entretien avec un agent du pôle routier de la Région Occitanie (juillet 2019)

Ces regroupements d'offres, jusque-là en concurrence, posent toutefois la question de la desserte à conserver. En effet, bien souvent, les lignes départementales et régionales n'avaient pas les mêmes politiques d'arrêt avec des dessertes plus ou moins fines du territoire traversé. Quand il s'agit de remettre à plat ces dessertes, c'est l'itinéraire le plus direct avec le meilleur temps de parcours qui est privilégié.

On est à peu près sur la règle du 80-20, c'est 20% des arrêts qui font 80% des usagers. Les autres points ce sont des points d'arrêt qui ne sont desservis qu'à la demande. L'idée essentielle c'est d'avoir des itinéraires qui sont les plus directs possibles, la question qu'il faut que se posent les personnes qui vont travailler sur le réseau c'est : pour aller d'un point A à un point B, quel est l'itinéraire qui serait emprunté en voiture particulière ? Quand on a cet itinéraire-là, c'est par celui-là qu'il faut faire passer le car. Ce qui veut dire qu'on est sur des itinéraires les plus directs possibles et qu'il faut arrêter de faire des détours et des contours pour aller desservir les petits villages deux kilomètres plus loin. Il faut rester sur les axes principaux de circulation et c'est là qu'on va être performants. Parce que si on offre un temps de parcours qui est trop long les gens vont rester dans leur voiture, trop long soit réellement, soit psychologiquement, ça c'est primordial. La Castres - Toulouse on a décidé qu'à Verfeil elle partait sur l'autoroute, on sait pertinemment qu'on ne gagne pas en temps, mais psychologiquement pour les gens ça va plus vite, c'est par autoroute, ça va plus vite, en temps on met exactement le même temps.¹

Par ailleurs, les kilomètres économisés sur les lignes où existaient des doublons sont redéployés sur d'autres lignes ou sur de nouveaux itinéraires. Ces derniers restent toutefois peu nombreux. Si le Mende – Rodez (Encart 19) permet une liaison entre préfectures là où elle n'existait pas auparavant, les deux autres se sont faits sur des couples origine-destination où une offre ferroviaire existe déjà même si les itinéraires varient : Toulouse – Castres et Castelsarrasin – Montauban. Le développement de ces offres n'est pas sans provoquer des relations hostiles dans les milieux cheminots.

Il y a des choses qui nous laissent très interrogatifs et circonspects, quand on voit la liaison Castres - Toulouse avec les bus à 2€, c'est la Région qui l'a mise en place ! Il faudrait qu'il y ait une logique financière sur l'ensemble des modes. Si elle met le bus à 2€ il faut mettre le train à 2€. Tu peux pas mettre d'un côté à 15€ et de l'autre à 2€, forcément c'est inéquitable et il y en a un qui va en pâtir. Même si on est pas sur les mêmes itinéraires, cette première mise en place, ça nous interroge.²

Les services de la Région se défendent de faire le jeu d'une concurrence entre l'offre ferroviaire et routière en avançant que les deux offres s'adressent à des profils d'usagers différents et que les capacités limitées de l'infrastructure ferroviaire ne permettent pas d'augmenter l'offre ferroviaire sur certains axes comme la section Toulouse – Saint-Sulpice.

¹ *Ibid.*

² Entretien avec un responsable syndical cheminot (CGT) de l'ex-Midi-Pyrénées (novembre 2017)

Les chiffres de fréquentation des gares ont d'ailleurs montré que la fréquentation du train entre Mazamet et Saint-Sulpice a augmenté malgré le lancement de l'offre par autocar.

C'est donc une logique de ligne, de desserte point à point, qui est valorisée, plutôt qu'une logique de maillage et de multiplication des correspondances. Ce déploiement rencontre selon les dires des services un succès important en termes de fréquentation. Les offres étant jusque-là réduites et peu attractives, cette logique de ligne paraît efficace dans une première phase de déploiement du réseau. En termes d'aménagement du territoire, de cohésion régionale et de report modal, elle pourrait cependant conduire à renforcer la différenciation territoriale avec de très bonnes offres sur les itinéraires les plus achalandés et des TAD pour les autres.

1.2.4 Craintes et résistances liées au transfert de compétences des autocars

L'harmonisation doit également se traduire par la généralisation du mode d'exploitation par marché public. Si le passage de la DSP au marché public ne présente pas de difficultés particulières, le devenir des régies, SPL et syndicat mixte, pose question. La situation du syndicat mixte de transport de l'Hérault est sans doute la plus problématique. La Région doit composer avec les autres AOM présentes dans le syndicat dont Montpellier Métropole, avec qui existe une hostilité latente (voir VIII.2.3.1).

Il y a quand même un gros problème qui commence à apparaître : le SMTCH ça fait un cas à part. Ça provoque une structure dans la structure et ça, ça apparaît nocif. Il est apparu, et on le constate, des problèmes de postures du syndicat mixte qui s'avèrent plus souvent bloquantes que constructives ou évolutives. On a une espèce d'enfermement qui commence à devenir réellement problématique. On sent que la Région ne maîtrise pas comme elle le devrait cet organisme. C'est un peu des relations comme celles entre l'Etat et la SNCF. C'est compliqué.¹

Des formes de résistance aux inflexions souhaitées par la Région se manifestent, sans que la Région, déjà très occupée à l'harmonisation du reste du réseau, en fasse pour l'instant une priorité.

C'est un cas particulier, il y a un syndicat mixte, on n'est pas seul à décider, mais on est majoritaires, on va faire ça au fur-et-à-mesure.²

¹ Entretien avec un chargé de mission « transport » à la DDTM de l'Hérault (avril 2019)

² Entretien avec un agent du pôle routier de la Région Occitanie (juillet 2019)

On serait tenté de voir une forme de résistance des Métropoles face au pouvoir régional mais aussi une résistance alimentée par le sentiment de déclassement de l'Hérault et de sa métropole du fait de la fusion régionale. En effet, en Haute-Garonne aussi, les changements mettent du temps à se mettre en place. La délégation est prolongée jusqu'en 2021, mais le climat semble toutefois plus apaisé.

Dans les Départements très ruraux comme la Lozère, les enjeux soulevés sont d'une autre nature. C'est sur la question des renouvellements de marché que des craintes existent avec, pour les transporteurs locaux, le fait d'être concurrencés par de nouveaux entrants. C'est la remise en cause d'une certaine relation de proximité entre le Conseil Départemental et les trois principaux transporteurs lozériens, Hugon Tourisme, les Voyages Boulet et Autocars Troucelier que les transporteurs craignent. Pourtant, cette concurrence extérieure se met en place avant le transfert de compétences puisque c'est en 2012 que le groupe aveyronnais Ruban Bleu rachète un transporteur de Marvejols, les Autocars Constant, et commence ainsi à se positionner sur les marchés lozériens. Si Ruban Bleu avait déjà obtenu une ligne avant que la Région ne reprenne la compétence, le dernier renouvellement de marché qui a eu lieu sous le pilotage de la Région lui a permis de prendre des lignes au transporteur lozérien Hugon Tourisme.

Troucelier a récupéré ce qu'il avait, Clermont - Mende et Le Puy - Mende et Ruban Bleu a pris tout le reste à Hugon Tourisme sauf le Rodez qui est nouveau. Le fait que les Aveyronnais viennent chasser sur les terres lozériennes c'est sûr que ce n'est pas bien vu. Même s'ils ont racheté une entreprise lozérienne ils viennent quand même de l'Aveyron.¹

Ce qui coince c'est la politique d'achat avec les acteurs locaux. Le risque c'est que ça bascule à Rodez. En Lozère, les transports, l'hiver c'est la misère, avec le gel, la neige, les problèmes de correspondance. Si on n'est pas du coin on n'a pas de plan B, on ne peut pas faire le service. Les locaux sont amers. Il y a des tensions autour du personnel. Les chauffeurs de bus c'est dur à trouver, ils sont payés une misère, certains ne sont pas fiables, il faut des plans B. Les Aveyronnais ont récupéré le Mende - Rodez et ont recruté des mecs avec qui les locaux ne veulent plus travailler.²

C'est bien la perte d'une relation privilégiée, de proximité avec le Département de la Lozère que semblent dénoncer les transporteurs lozériens même si ces derniers ne remettent pas en cause le fonctionnement des marchés. Dans un département aussi peu peuplé que la Lozère, ces relations interpersonnelles paraissent très fortes et se répercutent sur le choix même des conducteurs. Le manque de recul ne permet pas d'aller plus loin dans ces conclusions.

¹ Entretien avec le transporteur lozérien Voyages Boulet (juillet 2019)

² Entretien avec un ancien agent du Département de Lozère en charge des transports (mai 2019)

Le transfert de la compétence départementale en matière de transports interurbains et scolaires continue de constituer un vaste chantier pour la collectivité régionale. Ce dernier a dû être mené en même temps que la fusion régionale et a nécessité une montée en compétence rapide de la Région. Ce transfert de compétences a entraîné une harmonisation certaine dans la grande variété des politiques départementales de transport mais elle est encore loin d'être aboutie. Elle participe ainsi au renforcement de la cohésion régionale mais souligne également les points difficiles de la réforme territoriale que sont la question de la concurrence entre rail et route, le sentiment d'une perte d'autonomie et de proximité pour certains territoires isolés, les rivalités entre Métropoles et Région. Cette rivalité est exacerbée dans le cas de Montpellier du fait de la perte de son statut de capitale et des ambitions politiques de son maire qui s'était présenté aux dernières élections régionales.

La prochaine section sera l'occasion de voir si cette rivalité se retrouve au sein des projets de transports métropolitains à travers les exemples de Montpellier mais aussi de Toulouse et de Perpignan.

1.3. Bilan sur l'organisation des mobilités de proximités en Occitanie

Ce transfert de compétence a produit un renforcement notable de la place des transports routiers dans les politiques régionales, aussi bien au sein des services, avec la création d'une sous-direction des transports routiers que dans la communication régionale. Alors qu'ils avaient été laissés à la marge lors des EGRIM, aussi bien dans le contenu des réunions que sur les supports de communication (Figure 35), ils occupent une place au moins aussi importante que le train dans la nouvelle campagne de promotion des transports mise en place en septembre 2019 (Figure 89). La diffusion de la marque LiO sur les véhicules, l'harmonisation progressive des réseaux et des tarifs et la facilité avec laquelle il est possible de lancer de nouvelles offres en comparaison avec le ferroviaire expliquent sans doute cette montée en puissance.



Carole Delga ✓ @CaroleDelga · 17h

Agir pour des transports **- chers + propres** pour tous au quotidien : c'est mon engagement pour l'@Occitanie !

Grâce aux trains & autocars du réseau #liO, mais aussi grâce à l'écochèque #mobilités 🚗 🚲 qui a bénéficié à plus de 1000 habitants (dont une majorité non-imposable...)



Région Occitanie and 2 others

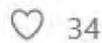


Figure 89 : Liberté, égalité, mobilités : un slogan sous forme d'injonction à la mobilité.

Source : compte twitter de Carole Delga

A travers le cas de l'Occitanie, on constate donc que, paradoxalement, le retrait du Département du champ des transports interurbains et scolaires a entraîné la mise en place de dispositifs ayant pour but de recréer une proximité à l'échelle départementale. C'est le cas à travers les Maisons de Région qui constituent des permanences régionales dans lesquelles ont été transférés les agents, mais c'est aussi le cas avec les comités départementaux de la mobilité qui constituent un cadre de concertation complémentaire avec les comités de ligne. Néanmoins, du fait de la très grande diversité des politiques départementales de transport, le transfert de la compétence prend du temps et se fait à des rythmes très différenciés. Des difficultés sont ainsi apparues au moment de négocier les transferts financiers et de personnels et certaines demeurent, notamment dans l'Hérault où le syndicat mixte, dans lequel siège également la Métropole de Montpellier, souhaite conserver une forte autonomie.

2. LES INTERFACES URBAINES : ENTRE RIVALITÉS ET INTÉRÊTS COMMUNS

Aux points de jonction, l'on saute d'un transport dans l'autre ; leur rythme qui, entre deux vitesses tonnantes, fait une pause, une syncope, un petit gouffre de vingt secondes, vous aspire et vous enlève sans que vous ayez le temps de réfléchir, et dans les intervalles de ce rythme général, on échange hâtivement quelques mots.
– R. Musil¹

Les territoires urbains, parce qu'ils constituent des pôles économiques et démographiques importants sur le territoire régional, nécessitent d'être interrogés de manière plus approfondie. Parmi ces territoires, les Métropoles de Toulouse et de Montpellier entretiennent ainsi des relations spécifiques avec la Région, parce qu'elles sont les seules à disposer d'un réseau de transport urbain lourd mais aussi parce qu'elles sont capables de se positionner en rivales politiques de l'institution régionale. Pour Thomas Frinault, cette situation de rivalité serait même renforcée par la dernière réforme territoriale. L'auteur évoque ainsi des Métropoles qui « s'opposent à la Région, ou la freinent par leur prétention à affirmer de manière souveraine une capacité d'auto-gouvernement qui les affranchit en quelque sorte des choix régionaux. Ce que la nouvelle schématisation produit, de manière subreptice, est le modèle de la franchise métropolitaine »². Cette affirmation sera questionnée et mise en perspective avec le cas de la communauté urbaine de Perpignan. Nous limiterons le champ des relations interterritoriales au domaine des transports ferroviaires. Ces derniers sont valorisés de longue date dans le cadre de l'amélioration de la cohérence urbanisme-transport ou du report modal dans les métropoles³, et s'inscrivent selon Christian Lallier dans la nouvelle utopie des discours métropolitains : celui de la « métropole sur les rails »⁴.

¹ Musil R., 1930, *L'homme sans qualités*, Editions du Seuil, 877p

² Frinault T., 2017, *op. cit.*

³ Hiroaki S., Cervero R., Iuchi I., 2013, *Transforming cities with Transit. Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*, World Bank, Urban Development Series, 205p

⁴ Lallier C., 2017, *La ville sur des rails. L'utopie de la métropole*, Objectif Images, documentaire filmé, 52mn

2.1. Les PEM : un outil de rapprochement entre les AOM et la Région

La promotion des pôles d'échanges multimodaux (PEM) constitue une politique privilégiée pour nouer des partenariats entre la Région et les autres collectivités territoriales régionales. Ayant fait l'objet de demandes importantes lors des EGRIM, de nombreux projets ont été retenus dans l'ensemble de la Région. Le dispositif d'intervention de la Région consiste en une forte participation financière ainsi qu'en un accompagnement technique. Ces projets doivent être portés par les collectivités locales qui font alors appel à la Région.

Ce dispositif apparaît ainsi relativement proche de ce qui existait en Midi-Pyrénées. En effet, la Région avait mis en place un dispositif qui permettait aux communes et aux Intercommunalités de bénéficier d'un appui financier pour des projets portant sur l'extension de parkings et le réaménagement des abords des gares. Ces réaménagements incluaient souvent les questions de l'accessibilité, des cheminements piétons et cyclables, du stationnement des vélos en gare et de l'amélioration de l'intermodalité physique entre la partie ferroviaire et la partie routière du pôle d'échanges.

Le dispositif mis en place par la Région Occitanie a bénéficié à de nombreux projets dans l'Hérault avec les PEM de Béziers, de Lunel, d'Agde ou de Sète. Un chargé de mission de la DDTM Hérault juge le rôle de la Région prépondérant en tant qu'intermédiaire entre les communes et la SNCF :

Heureusement qu'ils sont là parce que les collectivités locales qui sont en charge des réseaux de transports urbains sur ces sujets, elles sont quand même à la peine. S'il n'y avait pas la Région, ils se verraient imposer des orientations de la SNCF¹.

Il semble donc que sur ce point la Région joue bien son rôle de chef de file de l'intermodalité et d'accompagnement auprès des autres AOM. Elle apporte une expertise et des financements autour de projets rendus complexes par la répartition des compétences autour des gares :

Langogne a été retenue, on est la première ville de Lozère à répondre à l'appel à projet. Une partie du devant de la gare est au Département, une partie à la Commune, une à la Région. La Commune voulait refaire le sol, le Département la voie, on s'est rencontrés, et à ce moment-là la Région a lancé l'appel à projet. On s'est engouffrés².

Nous, nous avons effectivement, suite aux EGRIM, voté un dispositif le 13 octobre 2017 sur les pôles d'échanges multimodaux ferroviaires. Il y en a à peu près une cinquantaine, y

¹ Entretien avec un chargé de mission de la DDTM de l'Hérault (avril 2019)

² Entretien avec Guy Malaval, maire de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol (mai 2019)

compris les créations. Nous apportons un fort financement, de 40 à 50% mais il faut qu'il y ait les territoires qui portent pour partie, à la fois le projet et les financements.¹

La faiblesse du dispositif tient toutefois à la mobilisation des collectivités locales. Aussi le risque de saupoudrage est important, les besoins les plus importants ne pouvant pas être traités si les élus locaux n'en font pas la demande. Si les pôles d'échanges constituent le plus souvent les plus gros projets mettant en relation Région et AOM sur la thématique des transports et de la mobilité, dans les principales d'entre elles, on peut toutefois faire l'hypothèse que les enjeux de mobilités vont au-delà de la mise en place de pôles d'échanges. C'est ce que nous allons chercher à démontrer à travers les exemples de Toulouse, de Montpellier et de Perpignan.

2.2. Des relations avec Toulouse au prisme des grands projets

L'histoire de la relation entre l'agglomération toulousaine et son environnement institutionnel a déjà fait l'objet de nombreux travaux. Ceux de Robert Marconis permettent de mesurer le retard pris par la ville dans la promotion des transports publics durant la seconde moitié du XXe siècle. Ces derniers ont en effet longtemps été placés au second plan face à des projets routiers soutenus par l'Etat et nettement favorisés jusqu'au tournant des années 1990². Des travaux plus récents, fondés sur la comparaison avec l'agglomération grenobloise pour Christophe Guerrinha³, et avec celle de Nantes pour Juliette Maulat⁴, permettent toutefois de mieux comprendre les interactions entre l'agglomération toulousaine, les CA périurbaines du SICOVAL et du Muretain, le Département et la Région.

2.2.1 Une agglomération étalée au cœur d'une étoile ferroviaire

Quand on évoque les transports en commun à Toulouse, deux affirmations émergent très vite : Toulouse a la chance d'être au centre d'une étoile ferroviaire mais Toulouse est une ville peu dense et très étalée. Les cartes ci-dessous (Figure 90) font en effet apparaître une étoile

¹ Entretien réalisé avec un ancien chef de service adjoint de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

² Marconis R., 1986, *op. cit.*

³ Guerrinha C., 2008, La gouvernance des régions urbaines. L'exemple des politiques de déplacements à Grenoble et Toulouse, Thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est, 645p

⁴ Maulat J., 2014, *op.cit.*

ferroviaire à six branches¹ relativement équilibrée. En revanche, l'évolution de l'urbanisation montre bien que cette étoile a joué un rôle bien plus faible que celui de la route dans l'extension du tissu urbain. Le sud-ouest de l'agglomération laisse en effet apparaître des grappes de communes pavillonnaires le long des départementales 15 (de Cugnaux à Seysses) et 632 (de Tournefeuille à Fonsorbes), non desservies par le rail. Juliette Maulat² souligne d'ailleurs que les corridors ferroviaires dans l'agglomération de Toulouse peinent à capter la croissance de la population et de l'emploi au sein de l'aire urbaine³.



Figure 90 : Toulouse : une urbanisation déconnectée du rail (1950 – 2014)

Données : Géoportail.fr ; Mise en forme : auteur

On peut dès lors se demander dans quelle mesure ces deux éléments font de Toulouse une exception à l'échelle des métropoles françaises. Le tableau suivant (Tableau 34) permet de replacer Toulouse parmi les dix premières aires urbaines françaises hors Paris. Toulouse figure bien parmi les métropoles les moins denses au niveau de l'aire urbaine⁴, sans être la dernière de la classe. Concernant le nombre de branches ferroviaires elle est dans une moyenne haute. On remarque que le fait de disposer d'une étoile ferroviaire est relativement banal pour les métropoles. C'est bien Montpellier qui fait figure d'exception en ne disposant que d'une gare passante.

¹ A l'échelle de l'aire urbaine on peut en compter sept avec la séparation vers Castres à Saint-Sulpice

² Maulat J., 2014, *op. cit.*

³ J. Maulat montre qu'entre 1968 et 2009 seulement 57% des emplois et de la population se développent dans les corridors ferroviaires alors que ce taux atteint 81% à Strasbourg mais seulement 50% à Nantes et 59% à Bordeaux.

⁴ Nous avons réalisé le même travail à partir des unités urbaines sans que les résultats en soient bouleversés

Population (En milliers d'habitants)	Superficie (En km ²)	Densité (Habitants par km ²)	Croissance démographique	Branches ferroviaires
Lyon (2 237)	Lyon (6 018)	Lille (1 270)	Montpellier (1,5)	Lyon (11)
Marseille (1 734)	Bordeaux (5 613)	Marseille (546)	Toulouse (1,4)	Strasbourg (8)
Toulouse (1 291)	Toulouse (5 381)	Nice (388)	Rennes (1,4)	Lille (8)
Bordeaux (1 178)	Rennes (3 747)	Lyon (371)	Bordeaux (1,3)	Toulouse (7)
Lille (1 175)	Nantes (3 302)	Strasbourg (351)	Nantes (1,2)	Bordeaux (6)
Nice (1 004)	Marseille (3 173)	Montpellier (346)	Lyon (1,1)	Nantes (6)
Nantes (908)	Nice (2584)	Nantes (275)	Strasbourg (0,4)	Rennes (5)
Strasbourg (773)	Strasbourg (2 197)	Toulouse (240)	Lille (0,4)	Marseille (5)
Rennes (700)	Montpellier (1 673)	Bordeaux (209)	Marseille (0,2)	Nice (4)
Montpellier (579)	Lille (925)	Rennes (187)	Nice (0)	Montpellier (2)

Tableau 34 : Toulouse et Montpellier parmi les principales aires urbaines françaises
Données : Insee (2014, période 2010-2014 pour la croissance démographique) ; Mise en forme : auteur

On aurait cependant tort de croire que toutes les branches ferroviaires se valent. Leur potentiel de desserte varie en effet beaucoup selon qu'elles disposent de voies doubles et électrifiées, comme c'est le cas pour les directions de Bordeaux, Narbonne et Bayonne, ou de voies uniques non électrifiées, ce que l'on retrouve vers Auch, Albi¹ et Castres, ou enfin de cas intermédiaires, comme c'est le cas de la ligne de l'Ariège, électrifiée et à voie unique. Ces éléments, ainsi que les systèmes de signalisation, impliquent des contraintes en matière d'exploitation et de matériel roulant.

Malgré ce potentiel ferroviaire certain, les chiffres relatifs aux parts modales montrent que Toulouse a du retard sur de nombreuses métropoles équivalentes avec une part modale de 60% pour l'automobile² contre 49% pour Lyon, 50% pour Marseille, mais allant jusqu'à 63% pour Bordeaux. Même si ce chiffre est à la baisse grâce à une revalorisation récente de l'usage des transports en commun, il traduit le retard accumulé dans ce secteur comme l'a déjà montré Robert Marconis pour qui, à Toulouse, « les transports courent après la ville³ ».

2.2.2 Le transport ferroviaire métropolitain : un enjeu de géopolitique locale

Comme c'est le cas dans de nombreuses métropoles, plusieurs collectivités se partagent le pouvoir politique au sein de l'agglomération toulousaine. A côté de Toulouse Métropole, les deux principales communautés d'agglomérations sont le SICOVAL pour le quadrant sud-est et le Muretain pour son quadrant sud-ouest. La compétence en matière de transports est déléguée

¹ Entre Toulouse et Saint-Sulpice une partie de la voie a toutefois été doublée dans le cadre du Plan Rail

² Chiffre relatif au périmètre de l'enquête ménage et déplacement de 2013 (<http://www.epomm.eu/tems/>)

³ Marconis R., 2010, *Toulouse [territoires] du tramway*, Privat, pp. 6-36

à un syndicat mixte, le SMTC Tisséo, regroupant ces trois principales intercommunalités ainsi que d'autres communes, le tout formant un ressort territorial comprenant 108 communes (Figure 91). Ce périmètre regroupe 1 024 076 habitants sur 1047 km² soit 77% de la population de l'aire urbaine pour 19% de sa superficie. Le syndicat intercommunal des transports publics de la région toulousaine (SITPRT) constitue une anomalie géographique en regroupant des communes sans continuité territoriale et éclatées entre trois communautés de communes différentes. Au sein du conseil syndical, Toulouse Métropole est largement majoritaire avec 14 élus sur 20, le Muretain, le SICOVAL et le SITPRT bénéficiant de 2 élus chacun. Comme l'a monté Christophe Guerrinha¹ et Robert Marconis² avant lui, le syndicat créé en 1973 a longtemps été le lieu d'une géopolitique locale complexe opposant la commune centre et les communes de banlieue soutenues par le Conseil Général.

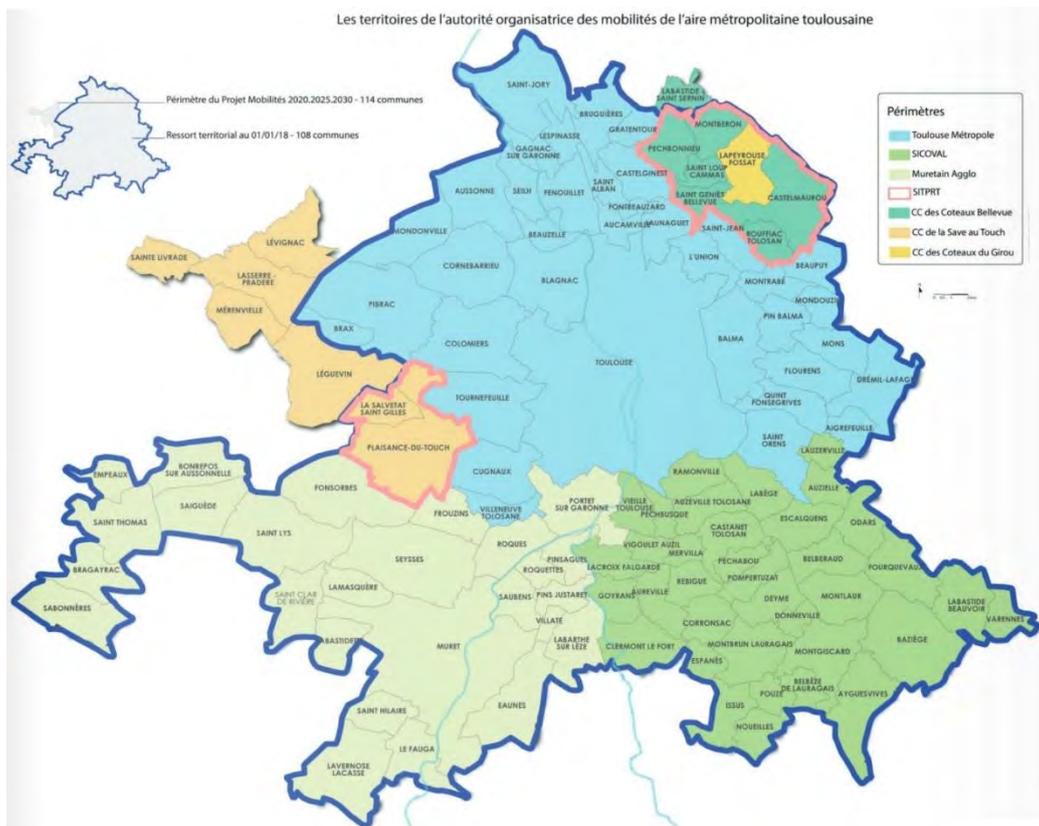


Figure 91 : Ressort territorial et périmètre du Projet Mobilités du SMTC Tisséo
Source : SMTC Tisséo³

¹ Guerrinha C., 2008, *op. cit.*

² Marconis R., 1986, *op. cit.*

³ Tisséo Collectivités, *Chiffres clés 2018*, 35p

Ces travaux ainsi que ceux, plus récents, de Juliette Maulat¹, permettent de reconstituer l'histoire de la gestion des transports dans l'agglomération toulousaine, du début du XIX^e siècle au début des années 2010. Cette histoire se caractérise par la priorité longtemps donnée aux déplacements automobiles dans la deuxième moitié du XX^e siècle et par le caractère tardif et non contraignant du développement des transports collectifs lourds². En 2019, le réseau lourd s'organise autour de deux lignes de métros légers et d'une ligne de tramway³. La gare de Toulouse-Matabiau, celle de Saint-Cyprien Arènes et celle de Saint-Agne constituent les trois points d'interconnexion de ce réseau lourd de transports urbains avec le réseau ferroviaire, et forment ainsi les trois principaux pôles d'échanges à l'échelle de la ville-centre (Figure 92). Le réseau de lignes d'autobus à haut niveau de service « Linéo » permet de compléter ce réseau lourd à l'organisation radioconcentrique.

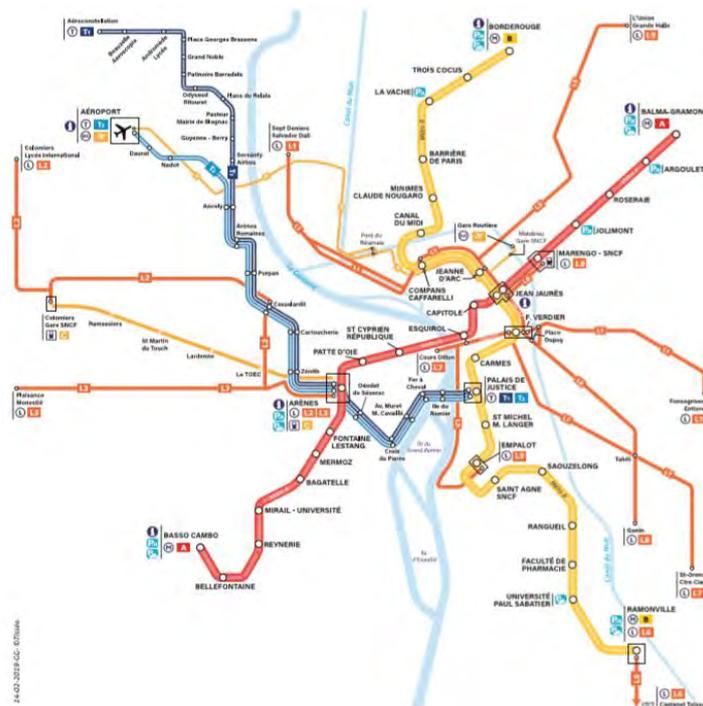


Figure 92 : Les lignes structurantes du réseau du SMTC-Tisséo en 2019

Source : *Ibid.*

¹ Maulat J., 2014, *op. cit.*

² Le premier métro léger (VAL) est inauguré en 1993 après de nombreuses tergiversations quant au mode à déployer. Les premiers plans affichant la volonté de contraindre l'automobile pour favoriser le report modal n'interviennent qu'en 2012 avec l'adoption du SCOT de la grande agglomération toulousaine et le Plan de Déplacements Urbains.

³ Depuis décembre 2013, cette ligne possède une antenne de 2,4 kilomètres permettant la desserte de l'aéroport : la ligne « envol »

La Ligne C : un passif qui nuit aux relations SMTC – Région

Le schéma du réseau fait également apparaître une « ligne C » entre la gare des Arènes et Colomiers. Il s'agit d'une desserte ferroviaire cadencée sur laquelle s'applique la tarification urbaine. Cette dernière revêt une importance particulière pour expliquer les relations longtemps difficiles entre la Région et le SMTC-Tissé. Sylvain Barone évoque cette ligne en la qualifiant de « ligne de la discorde »¹. Revenir sur cet épisode est nécessaire afin de mieux comprendre les difficultés à renouveler ce genre de projets.

Le projet d'intégrer la ligne ferroviaire entre le centre-ville et Colomiers à l'offre de transports urbains est ancien puisqu'on le retrouve dans le schéma de principe du SDAU de 1975². Le renforcement de la ligne ferroviaire est apparu comme un compromis entre le maire de Colomiers, Alex Raymond, qui espérait un tramway, et Dominique Baudis, maire de Toulouse, quand le choix du métro léger est adopté en 1985. Un premier renforcement de la desserte entre Colomiers et la gare de Saint-Cyprien-Arènes a lieu en 1993, au moment de l'inauguration de la première ligne du VAL. C'est l'inclusion de cette section dans la tarification urbaine qui constitue toutefois l'avancée majeure. Ce projet est rendu possible par la faiblesse du trafic sur cette ligne desservant le Gers. Aussi, la SNCF y voit la possibilité de déléguer une partie de ses coûts d'entretien et d'exploitation, alors que le SMTC souhaite en faire une branche du réseau urbain sous le nom de « ligne C ». De nouveaux investissements sont prévus pour le début des années 2000 avec un renforcement de la desserte, un doublement de la voie et la création de trois nouvelles haltes. La Région qui acquiert la compétence ferroviaire en 2002 avec la loi SRU est finalement incluse en tant que partenaire dans le projet en 2000, ce qui permet son inscription au CPER. C'est néanmoins le SMTC qui supporte l'essentiel de l'investissement³.

C'est pourtant bien la Région qui récupère la compétence pleine et entière de la ligne en termes d'exploitation. Cette situation conduit à un double conflit : en termes financiers d'une part, puisque la Région récupère des coûts d'exploitation élevés du fait de l'augmentation de la fréquentation sur la section urbaine ; et en termes de légitimité d'autre part, puisque lors de son inauguration, le rôle du SMTC est passé sous silence par la Région. Cette dernière souhaite d'ailleurs que l'appellation « ligne C » disparaisse alors que le SMTC aimerait être inclus dans

¹ Barone S., 2008, *op. cit.*

² Marconis R., 1986, tome 2, p. 347

³ Sur les 33,6 millions d'euros du CPER, le SMTC en apporte 14,9 contre 6,8 pour la Région et 6,2 pour l'Etat (Barone S., 2008, p. 570, *op.cit.*)

l'exploitation de la ligne, ce que la Région refuse¹. Malgré un accord tarifaire conclu au milieu des années 2000 entre la Région et le SMTC par lequel le SMTC s'engage à prendre en charge la moitié des coûts liés à l'augmentation de la fréquentation, l'expérience ne sera renouvelée ni sur la portion entre Toulouse-Matabiau et Muret, ni sur celle entre Toulouse-Matabiau et Escalquens. Ces lignes étaient pourtant appelées à devenir les lignes D et E dans le PDU établi en 2001. Dans ce document, le SMTC affiche sa volonté de s'appuyer sur l'étoile ferroviaire pour améliorer son réseau vers les communes de banlieues et fait figurer sur certaines cartes la création de nouvelles haltes ferroviaires sans en avoir la compétence².

Les positions du SMTC et de la Région peuvent être résumées par deux extraits d'entretiens empruntés à Juliette Maulat et qui résument bien ce blocage :

Il nous semblait que l'usage du ferroviaire pouvait être un palliatif au manque d'ambition d'un réseau urbain. (Chef de projet de l'ancien PDU)

On ne fera du ferroviaire dans l'agglomération que si ça reste compatible avec ce que l'on envisage de faire à l'extérieur. (Directeur du service des transports de la Région)³

La mise en place de la ligne C reste encore dans les mémoires comme un « petit traumatisme »⁴ et un « compromis bâtard »⁵. Les relations actuelles sont ainsi jugées au regard des tensions du début des années 2000. Pour le président de Tisséo Collectivités, ces relations sont désormais apaisées et les approches sont jugées complémentaires.

Là on est dans une période qui est très différente de ce que j'ai vécu auparavant. Les transports à Toulouse, c'était la guerre autrefois, vraiment la guerre, maintenant ça l'est plus. Sur la ligne C et puis au temps de Baudis ça a été compliqué, quand il y a eu des bagarres homériques et aujourd'hui on est plutôt dans l'idée qu'on est complémentaires et qu'il faut jouer cette complémentarité-là.⁶

Des stratégies différenciées

Si la Région Midi-Pyrénées est réticente à développer les projets périurbains, c'est que ces derniers sont difficilement conciliables avec les dessertes régionales des villes moyennes plus éloignées. Dans un souci d'équilibre entre la métropole toulousaine et les territoires ruraux

¹ Voir Guerrinha C., 2008, p. 503, *op.cit.* et Maulat J., 2014, pp. 232-270, *op.cit.*

² Voir Guerrinha C., 2008, pp. 511-513, *op. cit.*

³ Maulat J., 2014, *op. cit.*

⁴ Entretien avec un chef de projet de Tisséo-SMTC (avril 2019)

⁵ Entretien avec Bernard Marquié, ex-Vice Président aux transports de Midi-Pyrénées (février 2019)

⁶ Entretien avec Jean-Michel Lattes, président de Tisséo-SMTC (juillet 2019)

qui l'entourent, la Région souhaite limiter un accroissement de l'offre périurbaine qui se traduirait par la dégradation des fréquences et des temps de parcours pour les localités situées au-delà de la couronne périurbaine. En effet, les contraintes d'exploitation sont souvent très importantes à mesure que l'on s'approche de Toulouse-Matabiau, qui constitue un goulet pour la circulation des trains aux échelles métropolitaines, régionales mais aussi nationales.

Le projet de ligne C a ainsi pu voir le jour du fait de l'absence de trains à vocation nationale ou de trafic de fret sur cet axe. Pourtant, la voie unique constituait un obstacle très important pour la réalisation d'une offre urbaine avec une forte fréquence. Si le doublement partiel de la ligne a permis d'augmenter sensiblement le trafic entre Colomiers et Saint-Cyprien-Arènes, la Région a également dû faire appel à l'EPFL de Lausanne pour mettre en place un cadencement permettant d'assurer à la fois la desserte urbaine et de pénaliser le moins possible le terminus de la ligne : Auch. Au milieu des années 2000, le SMTC continue de réclamer un renforcement de la fréquence sur cet axe alors que la Région estime alors être au maximum des capacités de la ligne au vu de l'infrastructure dont elle dispose. Afin de répondre à ces attentes, qui sont aussi partagées par des collectifs d'utilisateurs, de nouveaux investissements sont prévus sur l'infrastructure avec le doublement d'un ouvrage d'art inscrit au CPER 2015-2020 de la Région Midi-Pyrénées pour un montant de 51,4 millions d'euros.

Sur la section Toulouse-Matabiau – Labège, c'est bien la densité du trafic qui rend toute desserte de type urbain compliquée malgré la présence d'une double voie électrifiée. Sur cet axe circulent en effet aussi bien des TGV, des Intercités que des trains de fret. Un cadre de SNCF Mobilité souligne également les questions de coûts posées par la différenciation des missions urbaines et régionales.

L'infrastructure en double voie permet beaucoup plus de choses : entre autres de faire circuler un intervalle et un omnibus en périurbain. Mais c'est deux fois les coûts, si vous avez le parc, pour quasiment les mêmes recettes. De différencier les deux trains ne va vous apporter que 10-15% de recettes qui ne pèsent même pas 20% des charges. Donc vous multipliez par deux les charges pour avoir 10% de 20% de recettes¹.

Un conflit présent lors des EGRIM

L'expression des citoyens et des différents acteurs du territoire lors des EGRIM reprend bien cette opposition entre vision métropolitaine et vision régionale. Ainsi, les demandes relatives à la desserte TER diffèrent beaucoup entre les réunions de Toulouse et de Muret et

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

celles de villes comme Auch, Cahors, Albi, Castres ou Pamiers. Au sein de la métropole, lors des réunions de Toulouse ou de Muret, on réclame souvent plus de fréquences et de nouveaux arrêts. Le cadencement y est vu comme très positif et c'est un véritable RER que les participants aimeraient voir se mettre en place.

On souhaite un train urbain, Toulouse-Muret cadencé au quart d'heure, Castelnaud-Estretefontes – Esqualquens au quart d'heure, ligne C prolongée jusqu'à Brax et doublée jusqu'à Pibrac. – Représentant associatif, Toulouse

Sur les trains du quotidien, le projet AFNT doit permettre un bon cadencement. On demande l'équivalent sur le Sud-Est, jusqu'à Castelnaudary. – Représentant associatif, Toulouse

Dans les villes plus éloignées, on déplore une dégradation des temps de parcours liée à la création de nouveaux arrêts, mais surtout au cadencement. Les demandes relatives à l'amélioration des temps de parcours ont presque exclusivement été rencontrées sur le territoire de l'ex-Région Midi-Pyrénées (Figure 93).

Il y a une dégradation de l'offre avec des TER qui s'arrêtent partout. – Habitante, réunion de Montauban

Sur la desserte TER, on s'aperçoit que les TER desservent toutes les gares de Montauban à Toulouse. Les Lotois n'ont pas besoin d'allonger leur temps de parcours. Il faut du direct Montauban - Cahors et Montauban - Toulouse. Pour mettre 1h05 et pas 2h ! – Représentant associatif, Cahors

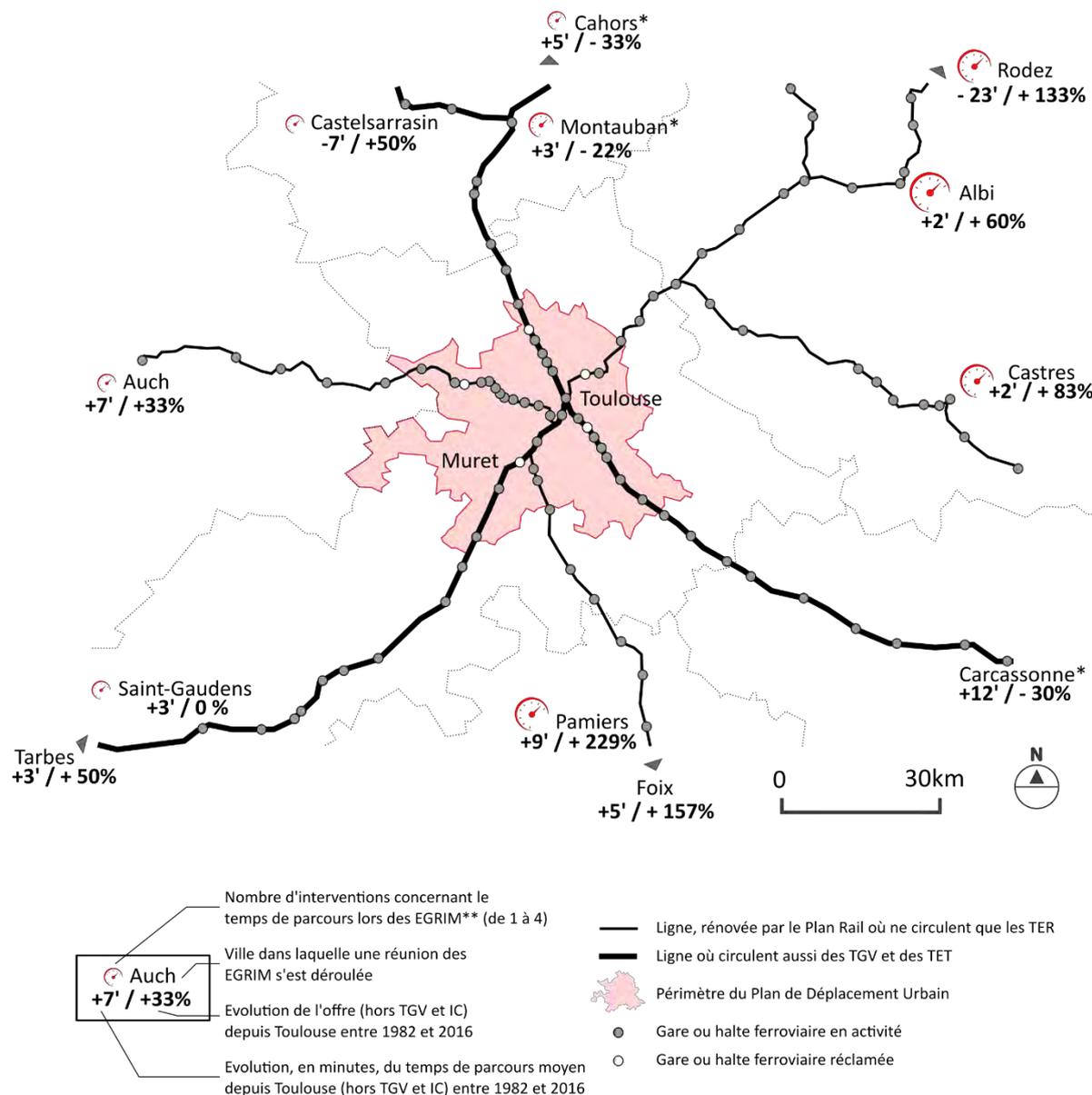
La carte (Figure 93) permet de souligner l'augmentation des temps de parcours pour accéder à Toulouse pour presque toutes les villes moyennes environnantes. Cette augmentation reste faible dans l'ensemble mais est plus forte sur les lignes totalement cadencées (7 minutes pour Auch et 5 minutes pour Pamiers). Cela a été compensé par une forte augmentation de l'offre et s'est souvent traduit par un succès de fréquentation. De plus, du fait des difficultés de croisements, le retard d'un train sur ces lignes peut rapidement entraîner sa suppression afin de maintenir le reste de la grille horaire. Les usagers victimes de ces suppressions associent alors le cadencement à une baisse de la qualité de service.

Pour la Région, l'équation impossible est donc de parvenir à augmenter la fréquence sur des liaisons périurbaines où les potentiels d'usagers sont les plus importants sans dégrader la desserte des villes moyennes plus éloignées, en fréquence comme en temps de parcours. C'était déjà la question qui se posait à propos de la ligne C au milieu des années 2000.

Un des problèmes c'est que sur une voie unique, faire circuler des trains au moins à la demi-heure ça devient dur. On a fait une étude il y a très longtemps, on appelait ça « TER fois quatre ». Il fallait quadrupler les TER entre 2000 et 2030, est-ce possible ? Est-ce envisageable ? Les conclusions étaient qu'on pouvait faire TER fois trois dans le meilleur

des programmes et que quelque chose de pas délirant avec une ambition pourrait être de faire TER fois deux. Effectivement, sur une voie unique quand vous êtes à la demi-heure, vers le périurbain toulousain à Auterive ou Venerques, les gens de Foix ils n'ont pas envie de mettre plus d'une heure.¹

Malgré la présence de ce débat, les enjeux autour de l'étoile ferroviaire ne font l'objet d'aucun chantier au sein des conclusions des EGRIM. Elle n'est d'ailleurs jamais mentionnée dans le document.



* Pour ces villes la réduction de l'offre et l'augmentation des temps de parcours sont en partie compensées par la desserte des TGV et Intercités
 ** Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité

Réalisation B. Revelli, données issues de voyages-sncf.com et de l'indicateur régional des transports collectifs 1982-1983

Figure 93 : Les demandes inconciliables entre dessertes urbaines et régionales
 Données : Guide horaire 1982 et 2016 ; Mise en forme : auteur

¹ Ibid.

2.2.3 Un plan de mobilité structuré par la troisième ligne de métro

L'élection de Jean-Luc Moudenc à la mairie de Toulouse au printemps 2014 provoque une rupture radicale sur la question des transports. En effet, alors que la question des transports a constitué un enjeu essentiel de l'élection, le candidat des Républicains soutenait la réalisation d'une troisième ligne de métro quand le candidat socialiste sortant, Pierre Cohen, portait un projet de transport axé autour d'un maillage par des lignes de tramway et de TCSP. Ce faisant, plusieurs projets lancés dans le précédent mandat et sur lesquels la Région était investie sont remis en cause (renforcement de la ligne C, prolongement de la ligne B à Labège). C'est donc un nouvel équilibre qui doit être trouvé entre l'articulation des logiques urbaines et régionales autour du projet de troisième ligne.

La troisième ligne de métro, un projet articulé à l'étoile ferroviaire ?

Le projet de troisième ligne de métro a pour vocation de relier les principales zones d'activités aéronautiques de l'agglomération, autour de l'aéroport Toulouse-Blagnac et dans le sud-est de l'agglomération. Le tracé dessine ainsi un arc-de-cercle passant par le nord et le centre de Toulouse. La nouvelle ligne doit permettre de relativiser l'organisation radiale du réseau et de renforcer une logique de maillage. En effet, le projet de téléphérique urbain de ceinture sud devant relier l'Oncopôle à l'université Paul Sabatier doit constituer le pendant de TAE pour le sud de l'agglomération¹. Le tracé de la troisième ligne correspond pour sa majeure partie à celui dévoilé en décembre 2018 et soumis au débat public en avril 2016. Lors de l'enquête publique, la pertinence de ce dernier a été remise en cause par le collectif « tracé alternatif métro Toulouse » et par l'association Autate. Le détour effectué pour desservir la station « La Vache » apparaît peu pertinent pour ces acteurs. Ce dernier doit pourtant permettre une interconnexion avec le réseau ferroviaire. Ces connexions sont au nombre de cinq à l'échelle du projet : Colomiers-gare, La Vache, Toulouse-Matabiau, Montaudran et Labège. Ces interconnexions sont apparues comme des éléments déterminants dans l'acceptation du projet par la Région. Cette dernière a particulièrement soutenu le pôle de La Vache² qui doit

¹ Si sur les schémas d'intentions cette deuxième infrastructure permet bien d'avoir une ligne qui forme un rééquilibrage à l'échelle de l'agglomération, en termes de capacité d'emport et de potentiel d'usagers captés les deux projets sont loin d'être comparables.

² Un collectif citoyen s'est pourtant opposé au tracé sur ce point lors du débat public préconisant un itinéraire plus proche du centre-ville. Le conseil scientifique de Tisséo propose également en 2018 de renoncer à la boucle par La Vache pour réaliser des économies et proposer un tracé plus direct.

permettre d'éviter à certains trains de se rendre jusqu'à la gare de Matabiau, jugée saturée et faisant l'objet de travaux. Ces travaux doivent permettre d'organiser les TER en gare selon leurs missions et d'éviter ainsi les cisaillements qui font perdre de la capacité au nœud.

La condition sine qua non pour ne pas déclencher des investissements supplémentaires et assez coûteux à Matabiau, c'était de limiter à La Vache les trains du quart d'heure Castelnau. Si on les prolongeait jusqu'à Matabiau ça générerait à l'entrée nord des choses très conséquentes. [...] Progressivement, j'ai senti que le sujet La Vache était devenu la solution pour éviter 100 ou 150 millions d'investissements de plus sur Matabiau, y compris dans la tête de la Région. C'était devenu avant tout ça, plus qu'une interconnexion qui dope la fréquentation du trafic style Arènes. Tout simplement parce que la configuration ne s'y prête pas vraiment.¹

Un plan de mobilité qui mobilise le ferroviaire

Le PDU signé en 2012 est devenu obsolète du fait du changement d'orientation lié à la nouvelle municipalité. Il est révisé afin d'y intégrer le projet TAE et est voté par le conseil syndical en 2018 sous le nom de « projet de mobilité ». Ce document de 238 pages valorise particulièrement le rôle de la Région et l'enjeu existant autour des interconnexions avec le réseau ferroviaire². On constate que c'est encore la Région Midi-Pyrénées qui constitue l'institution de référence dans ce document, ce qui est en partie lié au non-renouvellement du SRADDET au moment de l'élaboration du document.

- Le principe de « gare amont » est développé. A l'image de ce qui existe aux Arènes ou à Saint-Agne, l'objectif est de permettre aux usagers de rejoindre le réseau urbain de métro avant la gare centrale de Matabiau, ce qui peut permettre de raccourcir certains parcours et de réguler la fréquentation de la gare de Matabiau. Dans le cas des Arènes, la présence d'un terminus partiel permet également d'éviter la saturation des sillons de la gare en limitant le parcours des trains à cette gare. C'est ce qui est prévu pour le pôle de La Vache. Cette gare est vue comme un « hub urbain » au croisement de lignes radiales et transversales : elle « met techniquement l'agglomération en situation d'accepter une demande TER supplémentaire »³. Montaudran doit constituer la quatrième « gare amont urbaine » alors que Colomiers, Labège et une éventuelle gare en connexion avec le projet de téléphérique urbain « ceinture sud » forment trois « gares

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

² Tisséo Collectivités, « Le projet de mobilité. 2020.2025.2030. », *Document valant révision du PDU de la grande agglomération toulousaine*, approuvé le 8 février 2018, 238p

³ *Ibid.*, p. 73

amont périurbaines ». L'objectif est la constitution d'un « réseau multipolaire à l'échelle de l'aire urbaine »¹.

- L'action régionale fait l'objet d'une double page². Le GART et le SRADDET y sont évoqués comme espaces de concertation. Si le rôle de la Région dans l'organisation de l'intermodalité à travers les pôles d'échanges et les parkings de rabattement est rappelé, c'est surtout la dimension ferroviaire qui est mentionnée. L'hétérogénéité technique de l'étoile ferroviaire y est soulignée et les EGRIM y sont soulignés. Le renforcement de la desserte vers Portet et Muret doit être accompagné d'un meilleur rabattement du réseau urbain vers ces gares. Des enjeux équivalents sont décrits sur l'axe nord mais dépendraient de la réalisation des AFNT. On note enfin la volonté affichée de tendre vers une unification tarifaire et d'améliorer l'information voyageurs.
- En termes de financement, la Région apparaît également comme un partenaire incontournable puisqu'elle doit participer à hauteur de 175 millions d'euros au programme d'investissement dans les transports en commun. Cette part reste toutefois inférieure à celle du Département (201 millions) et de l'Etat (291 millions). Les projets inscrits au CPER 2015/2020 ayant vocation à renforcer l'étoile ferroviaire y sont aussi mentionnés. L'action de la Région Midi-Pyrénées y est valorisée avec un rappel du Plan Rail et de l'évolution positive de la fréquentation du réseau depuis 10 ans. Les deux principales opérations présentes dans le CPER sont la modernisation du nœud ferroviaire de Toulouse-Matabiau pour 164 910 000 M€³, et l'achèvement du doublement de la voie entre Colomiers et Arènes (51,4 M€).

Du côté des services de la Région comme de ceux de Tisséo-SMTC, ce projet de mobilité traduit un véritable apaisement des relations entre l'AOM et la Région. Cet apaisement serait lié à la meilleure compréhension du domaine de pertinence de chaque acteur :

Avec le dernier projet de mobilité, au lieu de dire à la Région, mettez cette offre-là sur le ferroviaire, ou encore créez une gare à tel endroit, on a plutôt essayé de voir comment les deux réseaux pouvaient être complémentaires. On a bâti ce projet de troisième ligne qui s'appuie sur les connexions avec le réseau ferroviaire avec cinq points de correspondance, ce qui permet d'aller chercher des voyageurs plus loin et de leur offrir des destinations plus diversifiées qu'en passant systématiquement par Matabiau.⁴

¹ *Ibid.*, p. 110

² *Ibid.*, p. 110

³ Ce montant comprend les aménagements en gare de Matabiau (101M€), la mise en accessibilité des PEM (6,6M€), la halte de Labège (7,6M€), des études et acquisitions foncières liées aux AFNT (31,7M€).

⁴ Entretien avec un chef de projet de Tisséo-SMTC (avril 2019)

La qualité d'échange au niveau technique est assez bonne entre Tisséo et la Région. D'ailleurs les projets bâtis par Tisséo ont été bâtis en tenant compte de certains avis de la Région, par exemple le tracé de la troisième ligne pour qu'il soit le plus connecté possible au réseau ferroviaire, et c'est le cas.¹

Cet apaisement traduit aussi la volonté de conserver un fonctionnement relativement cloisonné entre les prérogatives de chaque institution. Ainsi, c'est à travers la question des interfaces comme les gares-amont que se nouent les principales relations.

Moi je comprends très bien la position de la Région, parce qu'elle correspond à notre logique : la Métropole met en place le réseau lourd, et la Région fait sur ce réseau lourd des liaisons les plus efficaces possibles. Il y a parfaite complémentarité².

Le développement de dessertes prises en charge en commun, comme cela a pu être le cas pour la ligne C, n'est donc plus d'actualité. Dans son rapport annuel rendu en 2019, la Cour des Comptes a ainsi qualifié « d'insuffisante » la coordination des deux institutions en matière d'offre ferroviaire. Elle leur recommande de « se concerter pour mettre en œuvre les mesures nécessaires en termes de desserte de l'aire urbaine toulousaine par le rail »³. Il est d'ailleurs remarquable que la réponse commune de la Région et de Tisséo, publiée à la suite du rapport, mette principalement en avant la ligne C⁴.

Les relations cordiales, malgré l'opposition politique, tiennent aussi en grande partie à l'alliance de circonstances qui les unit pour la réalisation du GPSO. Ce dernier est d'ailleurs mentionné au sein du Plan de Mobilité comme devant permettre, à travers les AFNT, le renforcement de la desserte sur l'axe nord, et serait susceptible de doubler la fréquentation de la gare de Matabiau : de 9 millions de voyageurs annuels en 2013 à 18 millions une fois le projet réalisé. L'existence d'une instance de concertation officieuse des autorités organisatrices (Tisséo, Région et Département), sous la forme d'un « conseil des exécutifs » se réunissant tous les trois mois, participe également à entretenir ces relations cordiales. Il est à noter que le transfert de la compétence des autocars interurbains n'est mentionné que pour mémoire dans le Plan de Mobilité puisque le Département reste compétent jusqu'en décembre 2021.

¹ Entretien réalisé avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

² Entretien avec Jean-Michel Lattes, président de Tisséo-SMTC (juillet 2019)

³ Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, février 2019, pp. 179-210

⁴ La billettique et la tarification sont également évoquées parmi les réalisations communes. Ce sont ensuite des investissements régionaux qui sont mis en avant avec les investissements dans l'infrastructure, le matériel roulant ou les PEM. On notera enfin que la Région est demandeuse d'une évolution de la gouvernance sur le modèle du STIF parisien.

La remise en cause des projets précédents

La comparaison du Plan de Mobilité de 2018 avec le PDU de 2012 permet de souligner l'évolution des enjeux entre la Région et Tisséo Collectivités. Le PDU de 2012 apparaissait en effet plus ambitieux en termes de développement ferroviaire. Y était ainsi évoquée la possibilité d'un tram-train entre Colomiers et Escalquens. La « fiche action C14 » avait pour objectif de « renforcer la connexion entre réseau ferroviaire et réseau urbain ». Si c'est bien la question de la « simple connexion » entre les offres respectives qui est mise en avant, comme c'est le cas avec le principe des gares-amont développées dans le Plan de Mobilité, le document présente également une carte avec des objectifs de dessertes¹ et des demandes de haltes². Le plan de mobilité peut ainsi apparaître en retrait en termes d'exigence envers la Région.

Par ailleurs, ce dernier remet en question de nombreux projets présents dans l'ancien PDU³. C'est notamment le cas pour le prolongement de la ligne B entre Ramonville et Labège. Le projet est pourtant très avancé au moment du changement de municipalité : il reçoit un avis favorable de la commission d'enquête publique en septembre 2015 et sa mise en service est prévue pour 2020. Ce prolongement devait entraîner la création d'un pôle d'échange multimodal à Labège en accord avec la Région. Jugé incompatible avec la création de la troisième ligne de métro, Tisséo Collectivités ne poursuivra pas sa réalisation⁴. Il sera remplacé par une connexion à la troisième ligne, condition pour que le SICOVAL finance le projet à hauteur de 6,6 millions d'euros. Ce faisant, la date de réalisation de la desserte de Labège est repoussée à un horizon lointain.

On a considéré que la 3^e ligne de métro remplissait des conditions de desserte de Labège qui convenaient, avec un petit bout de connexion, qu'on appelle le CLB entre Ramonville et la troisième ligne de métro, à l'INPT.⁵

C'est enfin la pertinence de la ligne C qui est remise en cause par le nouveau projet. En effet, les deux itinéraires partent de la gare de Colomiers et permettent d'accéder à la gare de

¹ Une fréquence au quart d'heure est souhaitée jusqu'à Brax, Saint-Jory, Montrabé, Baziège, Pins-Justaret et Muret

² On compte ainsi une demande de halte par branche de l'étoile ferroviaire au niveau de : Pinsaguel, Roques, Pibrac/Brax, Lespinasse, L'Union et entre Montaudran et Labège.

³ Tisséo Collectivités, « Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine », Approuvée le 17 octobre 2012, 192p

⁴ *LaDépêche.fr*, « Ligne B ou 3^e ligne : le métro n'ira pas à Labège », publié le 02 mars 2016, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2016/03/02/2287489-ligne-b-3e-ligne-metro-ira-labege.html>

⁵ Entretien avec un chef de projet de Tisséo-SMTC (avril 2019)

Toulouse-Matabiau avec des temps de parcours égaux¹. Les premiers arrêts sont relativement proches². Le lancement d'une ligne BHNS Linéo 2 entre Colomiers et les Arènes constituait déjà une offre parallèle performante. Alors même que l'intégralité du parcours n'est pas en site propre, le succès commercial de cette ligne a été très important. Il est vrai que sa desserte plus fine des territoires traversés, sa fréquence supérieure et la grande amplitude du service constituaient des atouts face à l'offre ferroviaire. Pour le président du SMTC-Tisséo, ce succès remet en cause la pertinence de l'offre ferroviaire et justifie la création d'une troisième ligne de métro.

La Région en a mis 150 millions sur le métro. Pourquoi ? La ligne C elle porte chaque jour 7 000 personnes environ. On a lancé le Linéo 2, il dépasse 12 000. Donc ça veut dire qu'il y a quelque chose qui fonctionne bien d'un côté et pas de l'autre. La ligne C, finalement, elle ne répond que partiellement au programme. [...] Ce retrait de 50 millions sur la ligne ce n'est pas vécu comme quelque chose de négatif. C'est un élément d'une stratégie qui nous semble efficace.³

La fréquentation de la ligne C aurait ainsi connu une légère baisse suite à la mise en service de la ligne Linéo. Le projet de finalisation du doublement de la voie entre Arènes et Colomiers sur la section Lardenne-TOEC, inscrit au CPER 2015-2020 pour 52 millions d'euros, devait pourtant permettre d'améliorer les performances sur cet axe. Le projet TAE a également remis en cause cet aménagement. Aux yeux du président de Tisséo Collectivités, ce retrait est compensé par la participation de la Région au projet TAE à hauteur de 150 millions d'euros. Au niveau de la direction SNCF, on envisage également un redéploiement des train.km au-delà de Colomiers.

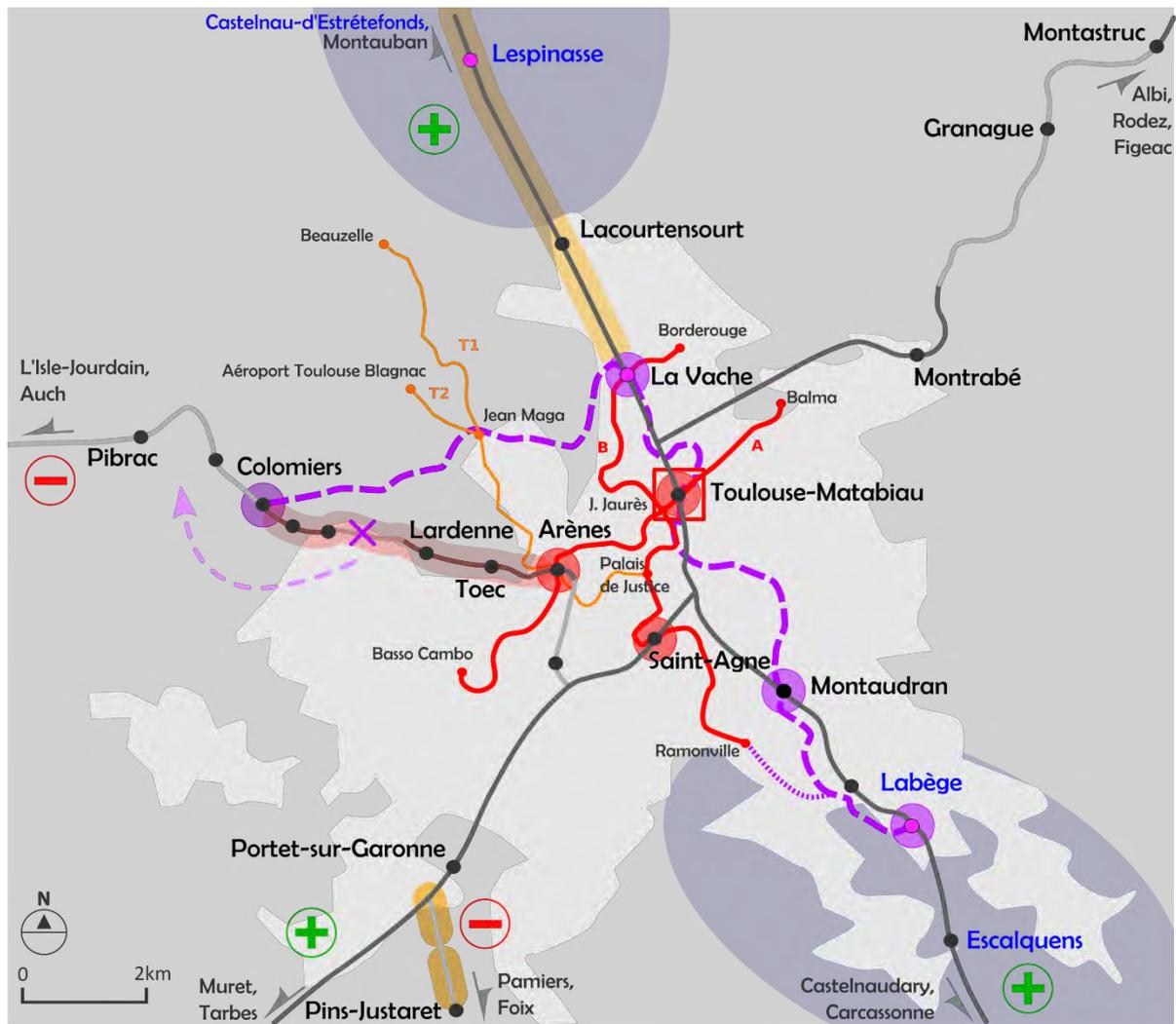
Ce projet est mort et il faudra peut-être même supprimer les navettes Arènes-Colomiers pour les redéployer vers Brax, Pibrac et L'Isle-Jourdain. On l'a fait avec notre outil pour éclairer ce projet, on a fait une dizaine de variantes à la demande des participants.⁴

¹ TAE propose un temps de parcours compris entre 20 et 25 minutes soit exactement celui de la ligne C (de 21 à 24 minutes).

² Les noms des arrêts sont d'ailleurs les mêmes, ceux des Ramassiers sont distants de 950m soit 12 minutes à pied et ceux de Saint-Martin-du-Touch de 1,8km soit 23 minutes à pied (source : googlemaps)

³ Entretien avec Jean-Michel Lattes, président de Tisséo-SMTC (juillet 2019)

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)



LES RESEAUX METROPOLITAINS EN 2019

Un étalement urbain déconnecté de l'étoile ferroviaire

Le réseau lourd du SMTC Tisséo

A — Ligne A et B de métro léger (VAL)

T1 — Ligne de tramway

L'étoile ferroviaire : priorité de l'action régionale ?

— Ligne à double voie

— Ligne à voie unique

● Gare/Halte TER existante

+ Augmentation de l'offre prévue dans la convention

- Baisse de l'offre par réduction des contre-pointes

— Création de sous-stations électriques suspendues

— Incertitudes concernant la réalisation des AFNT

L'interconnexion des réseaux urbains et régionaux

□ Matabiau : un noeud saturé objet de multiples projets

● Pôle d'échange existant

— La ligne C : un modèle hybride et décrié

DES RECOMPOSITIONS EN LIEN AVEC LE PROJET TAE

Le projet TAE : vers de nouvelles interconnexions ?

— Le projet de troisième ligne

● Pôle d'échange envisagé

● Gare/Halte TER envisagée

La remise en cause des projets préexistants

— Un prolongement vers Labège retardé

× Le doublement de la Ligne C remis en cause ...

— ... un renforcement de l'offre après Colomiers à l'étude

Une mobilisation nouvelle autour de l'étoile ferroviaire

Labège Commune ayant accueilli une réunion publique

● Localisation des communes adhérant à "Rallumons l'étoile"

Figure 94 : Une étoile ferroviaire qui suscite de nouveaux enjeux de coopération

Mise en forme : auteur

Le vendredi 21 juillet 2019, une réunion de concertation sur l'amélioration de la ligne Toulouse – Auch a été organisée par SNCF Réseau. Un projet de renforcement de la desserte entre L'Isle-Jourdain et Colomiers en lien avec l'arrivée de la troisième ligne à Colomiers-gare y a été présenté¹. Ce renforcement nécessite des investissements en termes de doublement de voies, la création de points de croisement et de terminus provisoires. Le coût global du projet présenté par SNCF Réseau serait compris entre 65 et 100 millions d'euros. Il pourrait être réalisé en trois phases.

2.2.4 Rallumer l'étoile ferroviaire : un projet contradictoire ou complémentaire ?

La contestation de la troisième ligne de métro et l'alternative ferroviaire

A l'occasion du débat public qui s'est déroulé à la fin de l'année 2016, plusieurs participants se sont opposés au projet porté par le nouveau maire de Toulouse. L'Association des Usagers/Usagères des Transports en commun de l'Agglomération Toulousaine et de ses Environs (AUTATE) compte parmi les opposants les plus mobilisés. L'association proposait un projet alternatif qui s'appuyait principalement sur le réseau ferroviaire réorganisé en deux lignes de RER, Castelnau-d'Estrétefonds – Muret et Rouffiac – Escalquens, et des lignes de tramway. Les commissaires enquêteurs ont ainsi réclamé qu'une étude soit réalisée à partir des propositions de l'association.

Nous avons analysé la proposition de l'Autate. La question que nous avons traitée n'était pas : comment peut-on améliorer le ferroviaire ? La question était : le RER est-il une alternative à la troisième ligne de métro ? Pour répondre à cette question nous avons examiné les zones de chalandise des gares pour appréhender la fréquentation, le coût de l'infra et le planning. De notre point de vue, le RER n'est pas une alternative, par contre, c'est un complément utile.²

Le Conseil Scientifique de Tisséo a présenté un avis concernant cette étude³ réalisée par SETEC-Transitec. Cette dernière conclut à une alternative dont le coût⁴ et les délais seraient deux fois supérieurs au projet TAE et le potentiel de trafic quatre fois plus faible (50 000

¹ SNCF Réseau, « Renforcement de la desserte ferroviaire à l'ouest de Colomiers », diaporama présenté à l'occasion de la réunion du 21 juillet 2019, en ligne, <https://rallumonsletoile.fr/wp-content/uploads/2019/08/190711-Pr%C3%A9sentation-SNCF-R%C3%A9seau.pdf>

² Entretien avec un chef de projet de Tisséo-SMTC (avril 2019)

³ Consultable dans : CNDP, « Bilan du garant. Contestation post débat public sur la 3^{ème} ligne de métro et post concertation préalable de la Connexion Ligne B », Janvier 2018, 149p

⁴ Le RER Castelnau d'Estrétefonds – Muret y est estimé à 1,545 milliards d'euros, celui entre Rouffiac et Escalquens à 1,096 milliards et le renforcement de la ligne C à 376 millions.

habitants et 30 000 emplois à moins de 600 mètres d'une gare de l'étoile ferroviaire). La nécessité de procéder à de lourds travaux d'infrastructures est mise en avant tout, comme la dépendance de ces aménagements à la réalisation incertaine de la LGV Bordeaux - Toulouse.

Au sein de l'association, on juge le contenu de l'étude biaisé et les coûts largement surévalués. Alors que l'AUTATE s'oppose frontalement au projet de troisième ligne, une nouvelle association, dont les membres sont en partie issus de cette dernière, promeut, à partir de 2017, la solution ferroviaire avec une approche plus consensuelle. Ce nouveau groupe prend d'abord le nom de « collectif Tuck » puis celui de « Rallumons l'étoile ». Ils se définissent comme une « association apolitique de citoyens » à la démarche « pragmatique et ouverte ». Ils médiatisent un projet de valorisation de l'étoile ferroviaire toulousaine par la création d'une offre diamétralisée de type RER. Leur premier schéma de principe distingue ainsi sept itinéraires de RER pour l'horizon 2030 (Figure 95).

Se déplacer à Toulouse est une galère quotidienne !



JE VEUX DES TRAINS fréquents, ponctuels et confortables

Cela existe à Zurich, Barcelone, Turin, Genève, Francfort, Copenhague...

Obtenons-le à Toulouse !



Je contribue et je m'informe
www.rallumonsletoile.fr

Je contacte le collectif citoyen
contact@rallumonsletoile.fr

Je relaie
@rallumonsletoile
@rallumonsetoile



Pour une étoile ferroviaire qui améliore nos déplacements



C'est réalisable par étapes :

- De premières améliorations rapides sont possibles en optimisant l'existant (trains plus grands, plus de trains pendant les heures creuses et création d'une ligne Castelnau-Baziège ou Montauban-Castelnaudary),
- Les travaux plus lourds seront réalisés progressivement au fur-et-à-mesure de l'augmentation de la fréquentation des trains

Je contribue et je m'informe
www.rallumonsletoile.fr



Figure 95 : Le tract de Rallumons l'étoile (2018)
Source : Rallumonsletoile.fr

Néanmoins, c'est l'itinéraire Castelnau-d'Estrétefonds – Baziège, entre la branche nord et la branche sud-est, qui est ciblé en priorité.

La ligne qui nous paraissait la plus caractéristique c'est Castelnau – Baziège. On n'a pas insisté sur les autres, mais, sur toutes les branches, il y a des marges de manœuvre. Tous ces trucs-là, on essaie de les révéler. Notre stratégie c'est de faire une coalition d'intérêts : de rassembler des maires, des entreprises, des citoyens et que ça fasse boule de neige et qu'ils soient obligés de se positionner¹.

L'association parvient ainsi à faire adhérer quinze communes périurbaines, toutes situées dans la zone d'influence de ces branches. Ces communes regroupent plus de 64 000 habitants² et certaines accueillent des réunions publiques qui constituent des temps forts dans la communication de l'association : Lespinasse le 26 juin 2018, Escalquens le 13 novembre, Castelnau-d'Estrétefonds le 14 mars 2019, Labège le 5 juin 2019. Le 15 décembre 2018, l'association va jusqu'à organiser une opération de communication remarquée en faisant circuler un train entre Castelnau-d'Estrétefonds et Baziège.



Photographie 14 : Le train de Rallumons l'étoile en gare de Toulouse-Matabiau
Source : auteur (décembre 2018)

Le positionnement des institutions vis-à-vis du projet

Pour parvenir à la mise en place d'un RER, l'association estime que le principal obstacle relève de la gouvernance :

Lattes [le président du SMTC Tisséo] a fini par avouer qu'ils avaient pris soin de faire des connexions avec le ferroviaire mais qu'eux s'étaient toujours interdit d'explorer le potentiel du ferroviaire. Aller l'explorer c'était marcher sur les plates-bandes de la Région. Il y a un cadre et personne ne veut en sortir car si tu sors du cadre tu prends une baffe de l'autre qui a

¹ Entretien avec un membre de l'association « Rallumons l'étoile » (novembre 2018)

² Ces 15 communes sont à l'été 2019 : L'Union, Lespinasse, Escalquens, Castelnau-d'Estrétefonds, Grenade, Ondes, Fenouillet, Verdun-sur-Garonne, Ramonville, Labège, Issus, Villeneuve-lès-Bouloc, Bouloc, Montbrun-Lauragais, Baziège et Noueilles

son cadre à lui. Dans cette gouvernance il faut d'abord faire péter ces cadres. [...] Les uns et les autres se trompent en disant « le train c'est la compétence de la Région ». Non, la Région, sa compétence c'est les transports régionaux et les transports interurbains. C'est pas « les trains ». Tisséo sa compétence c'est pas « bus et métro et tram ». C'est transports urbains. Des lignes de trains dans le périmètre de Tisséo ça pourrait correspondre aux compétences de Tisséo même si c'est piloté par la Région. Déjà on essaie de faire bouger là-dessus : les trains peuvent servir aux déplacements dans la grande aggro¹.

On retrouve dans ces propos le constat établi à l'occasion du projet de mobilité : les deux institutions travaillent bien ensemble sur la question des interconnexions mais n'ont pas l'ambition de bâtir des offres communes comme ce fut le cas avec la ligne C. En effet, c'est bien ce type de solutions qui est promu par l'association avec un pilotage par la Région et un cofinancement par Tisséo.

Durant les réunions publiques qu'elle organise, l'association parvient à mobiliser les maires de ces communes, et des universitaires comme Jean-Pierre Wolff et Vincent Kaufmann. Des représentants de la Région et de Tisséo Collectivités sont également présents dans le public et se sont exprimés. Lors de la réunion de Castelnau-d'Estrétefonds, le directeur adjoint du cabinet de Carole Delga, Ugo Barrière, et le directeur général délégué infrastructures et mobilités, Christophe Bazzo, affirment « adhérer à la philosophie » tout en défendant les projets actuels autour du concept de gare-amont élaboré avec Tisséo-Collectivités. Les arguments suivants sont mobilisés :

- La croissance de la fréquentation sur 10 ans est plus importante dans un rayon de 30 à 70 kilomètres de Matabiau (+75%) que dans un rayon de 30 kilomètres (+30%). De plus, la demande de déplacements intersecteurs est jugée trop faible pour rendre la diamétralisation pertinente.
- La gare de Matabiau est saturée et l'organisation en trois « blocs » liés aux investissements prévus dans le CPER ne permettra d'envisager une diamétralisation que sur le faisceau nord et sur le faisceau sud-est.
- La complexité et la lenteur des procédures administratives sont également dénoncées puisque la réalisation d'un terminus partiel à Castelnau-d'Estrétefonds demanderait une déclaration d'utilité publique préalable.

¹ *Ibid.*

- Les difficultés financières sont enfin évoquées. Ces dernières sont notamment liées à la défection des partenaires que sont l'Etat et la SNCF¹. Les incertitudes concernant la réalisation des AFNT constituent également un point bloquant.

On retrouve donc ici la question de la desserte des villes moyennes qui ne doivent pas être pénalisées par le développement de l'offre périurbaine, ainsi que les contraintes financières et partenariales rencontrées avec le niveau national (Partie III).

Lors de la même réunion, une représentante de Tisséo est également intervenue de façon plus brève. Elle insiste également sur l'interconnexion entre le réseau lourd urbain et les lignes TER en rappelant l'intérêt de la correspondance à La Vache prévue dans la troisième ligne. Lors d'une émission radio² à laquelle était convié le président de Tisséo Collectivités, Jean-Michel Lattes, et un représentant de l'association Rallumons l'étoile, le premier reprenait également ces arguments tout en soulignant, comme le fait la Région, la saturation du système ferré et les incertitudes concernant la question des financements.

Si les deux institutions jouent le jeu du dialogue avec l'association, elles ont toutefois tendance à camper sur leurs positions et à ménager leurs intérêts respectifs. La question du cofinancement d'une offre de type « RER métropolitaine » est ainsi soigneusement évitée au profit de projets plus consensuels comme les pôles d'échanges. Le souvenir de la ligne C semble encore faire office de tabou empêchant d'envisager la création d'une offre commune. On peut toutefois noter qu'une étude sur les propositions de l'association a été lancée en décembre 2018 avec un cofinancement entre la Région et Tisséo Collectivités. Les conclusions de cette dernière sont attendues pour la fin de l'été 2019. Pour l'association, l'enjeu est de parvenir à faire émerger un projet d'offre métropolitaine qui verrait les deux institutions « sortir du cadre » auquel elles se cantonnent. En mars 2019, Carole Delga déclare publiquement souhaiter la mise en place d'une nouvelle instance à l'échelle de la grande agglomération³. Celle-ci réunirait Tisséo Collectivités, les intercommunalités limitrophes et le Département. Le projet reste flou et paraît redondant avec le comité des exécutifs déjà existants. Rappelons que ce sont des

¹ Christophe Bazzo mentionne l'exemple de l'ajout de deux sous-stations électriques sur la ligne de l'Ariège. Ces dernières sont nécessaires pour optimiser la performance des rames Régio2N. En 2007 les crédits pour leur réalisation sont inscrits dans le CPER. En 2019 les travaux n'ont pas été réalisés et une convention Région-Etat-SNCF est à l'étude dans laquelle la Région prendrait en charge l'intégralité des coûts. Il rappelle enfin que ces investissements se font sur une infrastructure qui reste la propriété de SNCF-Réseau et dont la Région avait financé la rénovation dans le cadre du Plan Rail.

² France Bleu Occitanie, 28 février 2019

³ *LaDépêche.fr*, « La Région souhaite une agence des transports à l'échelle de la grande aggro », publié le 7 mars 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/03/07/la-region-souhaite-une-agence-des-transport-a-lechelle-de-la-grande-agglo.8054529.php>

mobilisations semblables qui avaient conduits à l'adoption d'un projet de RER dans l'agglomération de Zurich dès les années 1970¹.

Il est difficile d'affirmer que la fusion régionale a influencé les relations avec la métropole toulousaine. En termes de trajectoire, elle ne constitue pas un *critical moment* puisque le dialogue entre les deux institutions est régulier et que leur collaboration reste importante, autour de la troisième ligne de métro comme de la LGV. Il n'y a là rien d'étonnant puisque, au sein des services, la proximité est restée très importante². Ce constat ne semble toutefois pas s'appliquer aux villes languedociennes, d'où l'intérêt de cette comparaison.

2.3. Les agglomérations languedociennes

Le traitement « à égalité » entre les deux anciennes capitales régionales est apparu impossible à mener du fait de la présence d'enjeux moindres concernant le transport ferroviaire à Montpellier. Il se justifie également par une position moins dominante au sein d'un réseau urbain polycentrique qui posait la question du traitement d'une autre agglomération. C'est Perpignan que nous avons retenu dans la mesure où elle devance Nîmes et Béziers en termes de population. A Nîmes et à Béziers, les enjeux très médiatisés et conflictuels autour des gares nouvelles nous paraissaient également redondants avec le cas de Montpellier. On notera que l'interface Région/CA a déjà fait l'objet de publications récentes dans le cas de Nîmes à travers la démarche d'un contrat d'axe en collaboration avec la CA d'Alès³.

2.3.1 Montpellier : des projets qui impliquent peu la Région et une hostilité latente

Si Montpellier n'est pas traitée au même niveau que Toulouse dans ces recherches alors que l'on pourrait s'attendre à une forme d'équité entre les deux anciennes capitales, cela tient essentiellement à quatre raisons :

¹ Sutton K., Varlet J., 2015, « Le RER en Suisse, entre accompagnateur de métropolisation et incubateur de métropoles », *Géotransports*, n°5-6, en ligne, http://geotransports.fr/Revue/n05/pp_115-134_Le%20RER_en_Suisse.pdf

² On pourrait même dire qu'elle s'est renforcée puisque la DITM autrefois localisée au sud du centre-ville (avenue du Maréchal Juin) a déménagé pour occuper le même bâtiment que les services de Tisséo Collectivité à Compans Caffarelli en 2016.

³ Maulat J., 2015, « Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires », *Flux*, n°101-102, pp. 82-98

- Le nouveau SCOT portant le projet en matière de transports et de mobilités ne sera voté qu'à l'automne 2019. Nous ne disposons donc que d'une version provisoire en date du 19 juillet 2018 et de l'ancien PDU datant de 2010.
- Les enjeux y sont moins importants en termes de transports régionaux du fait de l'absence d'étoile ferroviaire.
- D'un point de vue économique et démographique, bien que deuxième métropole de la Région, Montpellier reste loin de Toulouse
- Enfin, la guerre politique entre Carole Delga et le maire de Montpellier, Philippe Saurel, pénalise la réalisation de projets communs.

L'opposition entre les deux élus atteint son paroxysme au milieu de l'année 2018. Carole Delga parle de « relations exécrables » et d'une « haine de Saurel » envers elle¹. Ces rancœurs se nourrissent de nombreuses « affaires » dont celle du financement de la gare de La Mogère (voir Chapitre VI) et celui de la société d'économie mixte Montpellier Events². Philippe Saurel accuse également la Région de ne pas avoir assez soutenu le projet de contournement routier ouest de Montpellier au profit de la rénovation de la RN 113, d'avoir « arasé sauvagement » un espace vert classé de Montpellier³, ou de ne pas avoir retenu Montpellier parmi les 40 « grands sites » de la Région⁴. Ces tensions contrastent avec les relations apaisées entre la Région et la métropole de Toulouse, ce que ne manque pas de souligner la présidente de Région, et ce sur quoi joue également le maire de Montpellier⁵.

Des transports organisés autour des lignes de tramway

Si, par sa population, Montpellier n'est qu'en dixième position parmi les métropoles françaises, elle est première pour la croissance démographique. Sa densité est nettement supérieure à Toulouse mais est à relativiser par rapport à celles de Lille ou de Marseille (Tableau 34).

¹ *MidiLibre.fr*, « Carole Delga : « Je ne m'explique pas cette haine de Saurel » », publié le 5 septembre 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/09/04/carole-delga-je-ne-mexplique-pas-cette-haine-de-saurel.4689449.php>

² *MidiLibre.fr*, « Carole Delga siffle la fin de la récréation », publié le 7 juillet 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/07/07/carole-delga-je-siffle-la-fin-de-la-recreation.4648668.php>

³ *MidiLibre.fr*, « Arbres coupés au lycée Joffre : Ville et Région se renvoient la balle », publié le 7 mai 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/05/07/arbres-coupes-au-lycee-joffre-ville-et-region-se-renvoient-la-balle.1667256.php>

⁴ *France3-Regions.francetvinfo.fr*, « Montpellier absente de la carte des grands sites de l'Occitanie : la Ville monte au créneau », publié le 10 août 2018, en ligne, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/herault/montpellier/montpellier-absente-carte-grands-sites-occitanie-ville-monte-au-creneau-1524644.html>

⁵ Sur ce sujet Georges Roque rapport la déclaration de Saurel en lien avec l'affaire Montpellier Events : « c'est un fiasco qui prouve l'incapacité de la Région Occitanie à traiter les affaires de Montpellier depuis l'hôtel de Région à Toulouse » (Roques G., 2019, *op. cit.*, p. 222)

La trajectoire des transports publics reprend une trajectoire similaire à la plupart des agglomérations françaises, avec un abandon de l'ancien réseau de tramway à la fin des années 1940 et d'importants aménagements routiers durant la seconde moitié du XXe siècle. C'est durant les années 1990, sous l'impulsion de son maire emblématique, George Frêche, que la ville, à travers le district de Montpellier et la société montpelliéraine des transports urbains, fait le choix de développer un réseau lourd de transports publics autour de trois lignes de tramway. La première voit le jour en 2000, la seconde en 2006, et il faut attendre 2012 pour que les lignes 3 et 4 soient réalisées. Toutes ces lignes se croisent au niveau de la gare Saint-Roch qui constitue le pôle d'échanges principal de l'agglomération. Contrairement à Toulouse on ne recense pas d'autres pôles d'échanges entre le réseau de tramway et le réseau ferroviaire.

L'absence d'étoile ferroviaire rend de fait les opportunités moins nombreuses. Le PDU de 2010 ne manque d'ailleurs pas de souligner que cette absence limite l'offre de transports publics à l'échelle métropolitaine tout en rappelant l'existence d'un véritable carrefour ferroviaire au début du XXe siècle (voir chapitre III) et la volonté de le réactiver.



Toutes les lignes de tramway se croisent devant le parvis de la gare Saint-Roch dans le centre de Montpellier qui constitue le pôle d'échange dominant à l'échelle de la métropole. La gare elle-même a fait l'objet d'importants investissements financés en partie par la Région, comme l'illustre son hall-cathédrale. La gare Sud-de-France inaugurée en juillet 2018 fait polémique du fait de l'absence de raccordement au réseau classique comme au réseau de tramway et pour sa position excentrée dans une zone qui n'est pas encore aménagée.

Photographie 15 : Sud-de-France et Saint-Roch : deux PEM que tout oppose ?

Source : auteur (en haut à gauche : août 2018 ; en haut à droite : novembre 2012 ; en bas : août 2019)

Deux institutions en symbiose du temps de George Frêche

La rupture entre la Région et la Métropole de Montpellier apparaît d'autant plus forte que la relation fut étroite dans les années 2000, au temps où Georges Frêche dominait les deux institutions (entre 2004 et 2010 il est à la fois Président de Région et président de la communauté d'agglomération de Montpellier). Sylvain Barone prend l'exemple du mandat de Frêche à la tête de la Région Languedoc-Roussillon pour illustrer ce qu'il appelle « l'orientation territoriale des politiques régionales »¹. Il y montre comment la politique de Georges Frêche, « l'ogre de Montpellier », se construit en opposition à celle de Jacques Blanc, le Lozérien. En 2004, la réaffectation des crédits prévus pour la rénovation de Béziers – Neussargues en faveur de projets routiers montpelliérains illustre ce basculement territorial et a été mentionné à plusieurs reprises lors de nos entretiens. La Région a également largement participé au financement des lignes de tramway.

[Georges Frêche] avait la vision des deux faces urbaines et régionales et c'est sûr que les bouclages financiers des projets de tramway à Montpellier se sont faits avec l'aide de financements régionaux²

Parmi les projets phares concernant le ferroviaire, les principales réalisations sont en lien avec une meilleure desserte de la capitale régionale : c'est le cas du réaménagement de la gare Saint-Roch de Montpellier, de la création du PEM de Baillargues, de la participation au financement du CNM ou encore de la création du viaduc de Courbessac permettant de meilleures liaisons entre Montpellier, Nîmes et Alès. Ces trois agglomérations s'inscrivent d'ailleurs dans la « métropole multipolaire » imaginée par l'équipe de Frêche (voir VII.1). Le SCOT établi en 2006 prévoyait également une amélioration de l'offre interurbaine avec le renforcement des relations ferroviaires entre Sète, Montpellier, Lunel et Nîmes. Les sillons libérés par le projet CNM devaient permettre ce développement. Le pôle d'échange de Baillargue entrainé dans cette stratégie. C'est bien ce projet qui doit se concrétiser dans les années à venir avec le renforcement des dessertes entre Lunel et Sète prévu dans la convention SNCF.

Des relations de guichet pour des projets à l'arrêt ?

Malgré les attaques politiques répétées à l'encontre de la Région, les relations entre les deux institutions ne sont pas dégradées au point d'engendrer une politique de la chaise vide.

¹ Barone S., 2008, *op.cit.*, p. 483

² Entretien avec un ancien chef de service de la Région Languedoc-Roussillon (mars 2018)

Chacune participe *a minima* à l'élaboration des documents de planification en cours, le SCOT pour la métropole de Montpellier, et le SRADDET pour la Région.

La Région est personne publique associée : c'est le terme du code de l'urbanisme. Donc nous, on l'associe. Après ils s'investissent plus ou moins. En ce moment ils ne le sont pas beaucoup mais ça c'est parce que notre SCOT il est assez vertueux, donc du point de vue régional, il n'y avait pas grand-chose à dire. D'autre part, ils sont comme nous, un peu débordés. [...] Ils jouent bien leur rôle la Région et nous on joue bien notre rôle en sens inverse, puisqu'eux ils élaborent le SRADDET. Nous on joue bien notre rôle pour assister aux réunions mais, un peu comme eux. Nous, on participe pour s'assurer que les intérêts du territoire métropolitain sont bien défendus, mais on s'investit pas au-delà de ça, parce que les objectifs du SRADDET sont très bons, il correspond bien, on a pas de soucis là-dessus.¹

On retrouve ici les attitudes défensives observées à Toulouse avec, sans doute, encore plus de réserves. Les projets de la Métropole nécessitant une collaboration avec la Région sont par ailleurs similaires à ceux observés à Toulouse. On retrouve en effet dans la version du SCOT de juillet 2018 la volonté de créer une nouvelle halte ferroviaire sur la ligne existante, au niveau de Castelnaud-Sablassou. Celle-ci constituerait un pôle d'échange important puisque la ligne 2 du tramway s'y arrête déjà. Ce projet est corrélé à une demande d'amélioration de l'offre dans cette gare. Le SCOT préconise enfin de relancer des études sur la réutilisation d'anciennes voies de l'étoile ferroviaire de Montpellier en direction de Sommières et de Paulhan, en les inscrivant au CPER². Il s'agit d'un véritable serpent de mer évoqué dès la création de la CA en 2002³. Une étude a été inscrite dans un ancien CPER languedocien sans pour autant avoir été réalisée :

On a fait, en interne nous Région, avant quand on était ex-LR, une étude tram-train. C'était véritablement repenser ces lignes avec un transport plus léger. C'était une étude d'opportunité, on a réussi à la mettre au CPER au niveau de la faisabilité, mais les élus changent, la région a fusionné, voilà ... C'est un projet aussi qu'à la Métropole, car on l'avait intéressée, à l'époque aussi avec des élus différents, mais disons que ça a toujours été en filigrane.⁴

Nous on est dessus puisqu'on les avait fait inscrire dans le cadre du CPER. La question de l'étude de l'étoile montpelliéraine qui est l'ancienne étoile ferroviaire qui a été désactivée dans les années 60. Elle a laissé des tracés qui sont loin d'être occupés et qui laissent des possibilités. Montpellier n'a pas d'étoile ferroviaire, contrairement à Nîmes. L'idée c'est de reconstituer une étoile qui peut être sur pneu et en site propre pour certains axes. On a défini un contenu d'étude qu'on est en train de lancer en ce moment, en co-maîtrise d'ouvrage avec la Région et avec la métropole comme chef de file.⁵

¹ Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)

² Lors de la réunion des Egrim de Montpellier, la question de la réutilisation des anciennes voies ferrées a été mentionnée à plusieurs reprises par des représentants associatifs et des élus.

³ Roubieu N., 2008, « Coordonner développement urbain et développement des transports publics : l'expérience du SCOT de l'agglomération de Montpellier », *Transports urbains*, n°113, pp. 10-13

⁴ Entretien avec un chef de service adjoint de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

⁵ Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)

Les projets relevant plus directement de la compétence de la métropole en matière de transports publics concernent l'extension de la ligne de tramway T1 vers la gare de Montpellier-Sud-de-France et la création de la ligne de tramway T5 dans le nord et l'ouest de l'agglomération. Si ces projets ne présentent pas de connexions avec des gares ou haltes ferroviaires accueillant des trains régionaux, la Métropole n'en attend pas moins d'importants financements régionaux, à la hauteur de ceux consentis pour la troisième ligne de métro à Toulouse. Alors qu'un montant de 10% a été acté pour les études, les différents acteurs soulignent que ces investissements restent inférieurs à ceux connus quand la Région Languedoc-Roussillon existait encore :

La Région a toujours financé et a financé fortement. Elle en est à plus de 107 millions d'euros d'interventions régionales sur les tramways montpelliérains, ce qui est énorme : on était à une moyenne de 19%. On est encore en attente parce qu'on s'est prononcés sur le contrat triennal qui était 2015-2017 avec la métropole sur une intervention à 10% sur les études de la ligne 5 et les études sur l'extension de la ligne 1 vers le lycée Mendès France.¹

Aujourd'hui c'est 10%. C'était plus à l'époque de Frêche. Frêche a mis 50 millions par ligne et une ligne de tramway c'est entre 300 et 400 millions d'euros.²

Au-delà des rancœurs politiciennes, la Région est donc vue à travers une logique de guichet, ce que Philippe Saurel dénonçait, le 25 mars 2015, au moment de mettre en place un pôle métropolitain (le « parlement des territoires ») réunissant une cinquantaine d'élus dans cinq départements autour de Montpellier :

La nouvelle loi a créé douze Métropoles qui sont aussi, disons-le, douze baronnies, poursuit-il. Devant ce constat, qu'a fait le gouvernement ? Couvrir immédiatement le tout par des grandes Régions, qui vont fonctionner selon des logiques de guichet. Or nous n'avons pas envie d'être tenus en laisse par ces Régions-là.³

Au sein de la métropole montpelliéraine, on craint également des logiques redistributives trop fortes menées par la Région en faveur des territoires non-métropolitains. Alors qu'un front commun semblait se dessiner avec Toulouse pour peser face à la Région⁴, les réalisations sont restées modestes⁵.

¹ Entretien avec un chef de service adjoint de la Région Occitanie (ex-LR) (mars 2018)

² Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)

³ *LaTribune.fr*, « Philippe Saurel lance officiellement le pôle métropolitain », publié le 25 mars 2015, en ligne, <https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/economie/collectivites/2015-03-25/philippe-saurel-lance-officiellement-le-pole-metropolitain.html>

⁴ *LaTribune.fr*, « Jean-Luc Moudenc et Philippe Saurel font bloc face à la future région Languedoc-Roussillon / Midi-Pyrénées », publié le 23 janvier 2015, en ligne, <https://toulouse.latribune.fr/politique/debats/2015-01-23/jean-luc-moudenc-et-philippe-saurel-font-bloc-face-a-la-future-region-languedoc-roussillon/-/midi-pyrenees.html>

⁵ Voir Roques G., 2019, *op. cit.*

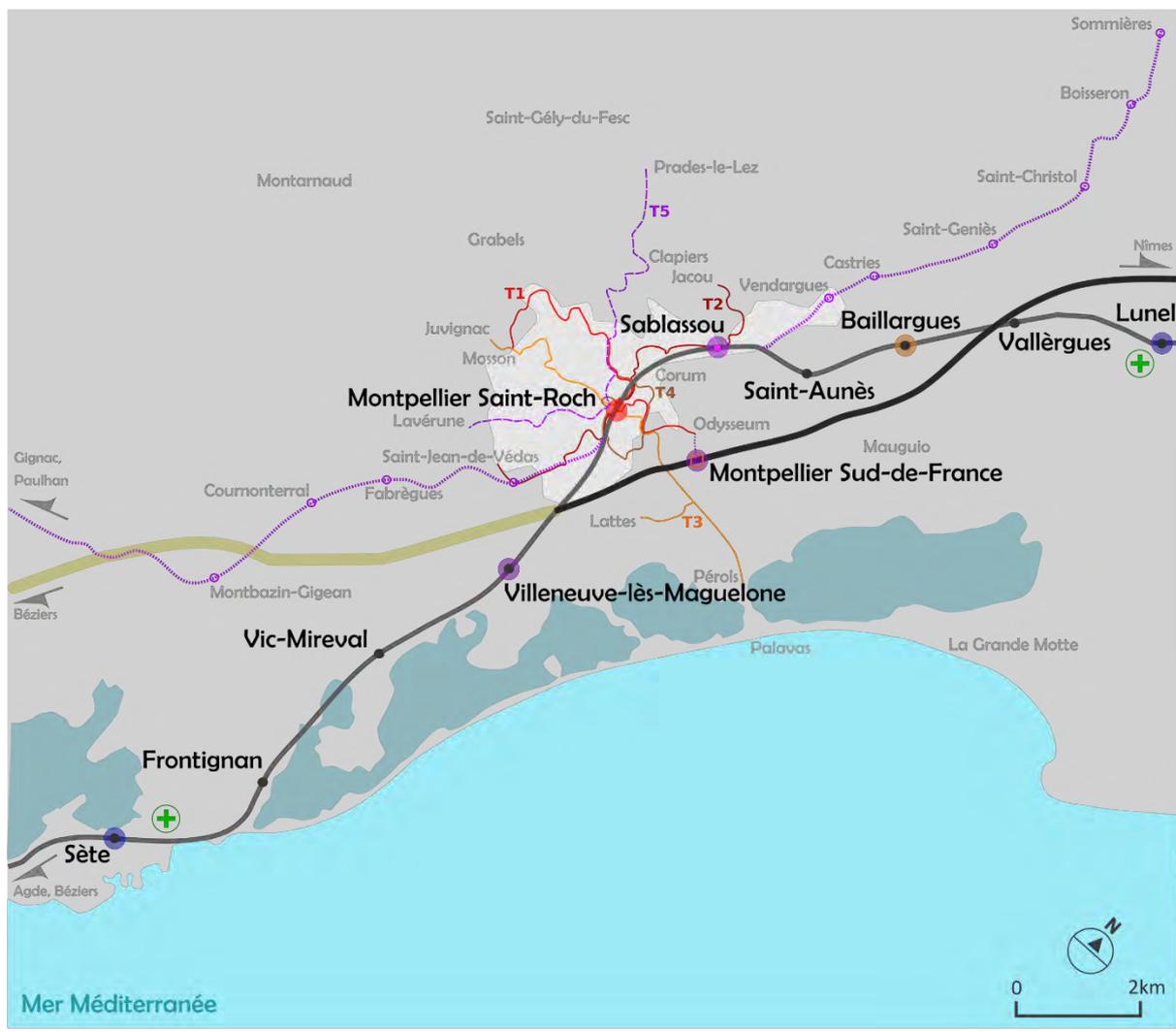
On a une situation particulière avec ces deux métropoles qui ne travaillent pas ensemble. Peut-être que ça serait plus compliqué si elles étaient vraiment opposées toutes les deux à ce qu'on fait. C'est plus compliqué que ça. Toulouse n'est pas toujours d'accord mais a une attitude conciliante. Montpellier est, par hypothèse, toujours en désaccord. Mais finalement on fait un certain nombre de choses parce que, la vraie vie, c'est que faire complètement en dehors, c'est pas malin¹.

On a la coopération toulousaine et là on est sur plein d'axes, surtout l'échange de bonnes pratiques, plus le tourisme plus la culture. Mais les services on travaille de plus en plus ensemble, pour essayer de construire une Région des Métropoles. Parce qu'en fait, le cœur des Régions, ce sont les Métropoles, pour éviter que les Régions, en tant qu'institutions, administrent le territoire régional de manière un peu artificielle. [...] Ils ont des raisonnements qui ne sont pas économiques. Ils sont souvent très « public », « administratif » ou « aménagement du territoire », mais de manière un peu vidée de son sens, en disant que c'est l'équité territoriale. C'est bien gentil mais ça fonctionne pas comme ça, il y a des dynamiques sur un territoire.²

La fusion régionale a ainsi incontestablement tendu les relations entre la Métropole montpelliéraine et la Région avec qui elle était autrefois en osmose. Ces tensions se retrouvent d'ailleurs au niveau du transfert de la compétence des autocars départementaux, puisque la métropole est membre du syndicat mixte Hérault Transports. Pour autant, les deux institutions continuent de travailler sur des projets communs qui sont finalement semblables à ceux qu'on observe dans la métropole toulousaine : participation financière dans des projets d'infrastructure lourde, développement de pôles d'échanges, demande de nouvelles haltes ferroviaires et lancement d'étude sur une potentielle étoile ferroviaire. Le cas de l'agglomération de Perpignan offre un point de comparaison qui nous paraît intéressant pour mieux comprendre les particularités des relations avec les principales AOM.

¹ Entretien avec Jean-Luc Gibelin, élu (NMC) au Conseil Régional d'Occitanie, vice-président aux transports (août 2018)

² Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018)



LES RESEAUX METROPOLITAINS EN 2019

● Une urbanisation linéaire

Le réseau lourd du TaM

T1 T2 T3 T4
 Les quatre lignes de tramway du réseau urbain

Deux lignes ferroviaires mais pas de carrefour

- Ligne classique à double voie
- Ligne nouvelle (CNM)
- Gare/Halte TER existante
- ⊕ Augmentation de l'offre entre Lunel et Sète prévue dans la convention
- Incertitudes concernant la réalisation de LNMP

L'interconnexion des réseaux urbains et régionaux

- Saint-Roch : lieu de convergence des lignes de tramway
- Baillargues : un pôle d'échange emblématique
- Sud-de-France : une gare nouvelle décriée et mal reliée

DES PROJETS A L'HORIZON INCERTAIN

Une volonté de s'appuyer sur le réseau existant

- Sablassou : Une nouvelle halte ferroviaire ?
- Pôle d'échange à créer ou à conforter
- ⋯ Prolongement de la ligne T1 pour desservir Sud-de-France

Une réactivation partielle de l'étoile ferroviaire : jusqu'où ? Pour faire quoi ?

- ⋯ Ancienne voie ferrée présente sur les documents de planification
- Ancienne gare sur les lignes de Paulhan et de Sommières

Autres projets

- Une 5e ligne réalisée à l'aide de financements régionaux ?
- Projet de PEM identifié par la Région

Figure 96 : Une coopération métropole/région limitée au corridor ferroviaire ?
 Mise en forme : auteur

2.3.2 Perpignan : une autre étoile à rallumer ?

Perpignan, une AOM plus modeste aux relations longtemps distantes avec la Région

Avec 323 336 habitants en 2016 (données Insee), Perpignan pointe en troisième position parmi les aires urbaines de l'Occitanie. La croissance de sa population, de 1,1% entre 2011 et 2016, est également soutenue bien que légèrement inférieure à celles observées à Toulouse et à Montpellier. C'est également, avec l'Université Perpignan Via Domitia (UPVD), l'une des cinq villes sièges d'une université en Occitanie. Contrairement à Toulouse, à Montpellier et à la dénomination officielle de l'intercommunalité, Perpignan Méditerranée Métropole, elle n'appartient cependant pas à la catégorie institutionnelle des métropoles. Depuis le 1^{er} janvier 2016, c'est une communauté urbaine composée de 36 communes regroupant 84% de la population de l'aire urbaine. La densité de population (330 habitants par km²) y est légèrement inférieure à celle observée à Montpellier. En revanche, les indices de précarité y sont bien plus importants qu'à Toulouse et à Montpellier (Tableau 35). Aussi, les ressources fiscales y sont bien plus faibles que dans les deux métropoles régionales.

	Perpignan (AU)	Toulouse (AU)	Montpellier (AU)
Population	323 336	1 345 343	607 896
Croissance pop	1,1%	1,5	1,6
Croissance emploi	0,3%	1,4%	1,1%
Densité	330	250	363
Ménages imposés	42,2%	56,2%	51,6%
Médiane des revenus	18 475 €	22 408 €	20 853 €
Taux de pauvreté	21,4%	12,4%	17,1%
Taux de chômage	20,2%	13,2%	16,5%

Tableau 35 : Une plus grande précarité de la population dans l'aire urbaine de Perpignan
Données : Insee (2016) ; Mise en forme : auteur

En effet, malgré des caractéristiques démographiques qui placent l'aire urbaine en 30^e position au niveau national, Perpignan ne possède pas de tramway alors que de nombreuses agglomérations de tailles comparables s'en sont dotées ces dernières années¹. Alors que l'idée est portée par plusieurs associations locales, un tel projet n'est pas d'actualité pour les élus de la communauté urbaine qui le jugent « économiquement irréalisable »². La ville a en effet

¹ Valenciennes et Mulhouse en 2006, Le Mans en 2007, Angers et Reims en 2011, Brest, Dijon et Le Havre en 2012 et Besançon en 2014.

² *L'Indépendant.fr*, « Perpignan : pas d'avenir pour le tramway », publié le 20 janvier 2018, en ligne, https://www.lindependant.fr/2018/01/20/perpignan-pas-d-avenir-pour-le-tramway_3089080.php

contracté un emprunt toxique de 20 millions d'euros en 2007 qui grève beaucoup ses capacités d'investissement¹.

Aussi, les transports urbains sont toujours organisés autour d'un réseau de bus. Depuis septembre 2018, il a été réorganisé autour de 3 « lignes armatures » et de 24 « lignes régulières ». Les lignes armatures ont une fréquence (entre 10 et 15 minutes en heure de pointe) et une amplitude de service plus attractives que les lignes régulières. Des correspondances entre les deux catégories de lignes sont prévues au niveau de quatre pôles d'échanges. La gare TGV est le pôle le mieux desservi avec 2 lignes armatures et 6 lignes régulières sans pour autant constituer un pôle incontournable. Les sections en site propre du réseau armature restent minoritaires et souvent cantonnées aux secteurs les plus périphériques des lignes. Aujourd'hui, la constitution d'itinéraires en site propre n'est plus une priorité pour la communauté urbaine :

On a eu un projet de BHNS qui finalement a été réalisé à 40%. On a eu du mal à mener à terme ce projet pour plusieurs raisons. Des questions de déroulement de ce projet. Finalement l'ordre des priorités a changé. A cette époque il n'a pas été question de financements de la Région, on s'était positionnés sur des appels à projet nationaux. Le premier appel à projet pour la ligne nord-sud après, on a eu un projet sur des aménagements partiels sur une ligne est-ouest. On s'est positionnés sur le 3^e appel et on n'a pas avancé. Finalement on est partis sur une restructuration complète du réseau, on a 3 lignes fortes².

Alors que Montpellier bénéficiait de subventions importantes pour la réalisation de ces lignes de tramway, les projets de BHNS soutenus par Perpignan n'étaient, eux, pas éligibles aux dispositifs régionaux qui se limitaient aux projets ferroviaires et de tramway.

Perpignan bénéficie toujours d'une situation de carrefour ferroviaire avec trois lignes classiques en direction de Narbonne, Cerbère et Prades, et la ligne à grande vitesse Barcelone - Perpignan dont elle constitue le terminus. Deux lignes dédiées au fret viennent compléter ce dispositif, celle de la vallée du Tech, entre Elne et le terminal de transport combiné du Boulou, et celle de la vallée de l'Agly entre Axat et Rivesaltes (voir VIII.3.3.). Pour autant, ces infrastructures ne permettent pas de capter une part importante de navetteurs³. En effet, les premières haltes sont situées relativement loin de la gare centrale de Perpignan, à 8km à l'Ouest

¹ *L'Indépendant.fr*, « Communauté Urbaine de Perpignan : trois nouveaux emprunts pour en finir avec l'emprunt toxique », publié le 28 septembre 2017, en ligne, <https://www.lindependant.fr/2017/09/28/communaute-urbaine-de-perpignan-trois-nouveaux-emprunts-pour-en-finir-avec-l-emprunt-toxique,3055827.php>

² Entretien avec un chargé de mission du service mobilité de Perpignan Méditerranée Métropole (septembre 2018)

³ Les 16 allers-retours TER sur la ligne Perpignan – Villefranche-de-Conflent drainent 600 voyageurs par jour en 2016, les 25 TER sur la ligne Perpignan – Port-Bou atteignent les 1300 voyageurs par jour mais s'appuient beaucoup sur la fréquentation touristique estivale. Enfin, la gare de Rivesaltes verrait passer 2400 voyageurs quotidiens pour une desserte de 36 TER quotidiens (Source : SCOT Plaine du Roussillon, « Cahier IV : les déplacements et la mobilité », version juillet 2019, 44p)

pour Le Soler, à 8km au Nord pour Rivesaltes et à 13km au Sud pour Elne. Aussi, le réseau de bus s'appuie peu sur ces haltes. Si celle de Rivesaltes est desservie par trois lignes régulières, celle du Soler ne l'est que par une ligne régulière avec un arrêt situé à plus de 300 mètres de la halte ferroviaire. La halte de Saint-Féliu-d'Avall, 5km plus loin, est desservie par la même ligne mais à certains horaires seulement. Enfin, la gare d'Elne, située dans une autre intercommunalité, n'est pas desservie par le réseau urbain de Perpignan.

On note également que les relations avec le Conseil Départemental des Pyrénées-Orientales ont longtemps été conflictuelles. Cela s'est traduit, entre 2003 et 2015, par un contentieux opposant les deux institutions sur la question du transport scolaire.

Des projets ferroviaires sans moyens ?

La communauté urbaine de Perpignan constitue l'institution principale au sein du syndicat mixte du SCOT plaine du Roussillon qui comprend également les communautés de communes des Aspres, du Roussillon-Conflent et du Sud-Roussillon. Le SCOT en vigueur a été approuvé le 13 novembre 2013 et modifié le 7 juillet 2016. Il est, depuis le 6 novembre 2017, en révision. En juillet 2019, les études du diagnostic sont validées.

Le SCOT modifié en 2016 affiche la volonté de « faire des lignes ferroviaires « voyageurs » une alternative crédible à l'utilisation de la voiture particulière »¹. Le maillage ferroviaire existant doit permettre de « structurer le territoire » en « optimisant » les offres. Des études de faisabilité sur la réouverture au trafic voyageurs des lignes du Tech et de l'Agly sont souhaitées. Toutefois, elles relèvent plus d'une forme d'affichage et ne bénéficient pas d'un réel portage politique.

Il y a des élus qui sont attachés aux réouvertures. Après ce sont des projets qui, dans le cas du premier PDU, n'ont pas abouti et on sait en plus qu'ils ne dépendent pas de nous. On l'affichera certainement si les élus le souhaitent parce qu'un réseau de mobilité ça ne peut pas se concevoir sans ce type d'infrastructures qui existent.²

Ces projets trouvent un écho parmi les acteurs locaux puisque, lors de la réunion des EGRIM de Perpignan, il a été question de ces réouvertures à quatre reprises. Les participants ont également évoqué la possibilité de créer de nouvelles haltes avec trois occurrences.

¹ SCOT de la plaine du Roussillon, Document d'Orientations et d'Objectifs, 7 juillet 2016, 140p

² Entretien avec un chargé de mission du service mobilité de Perpignan Méditerranée Métropole (septembre 2018)

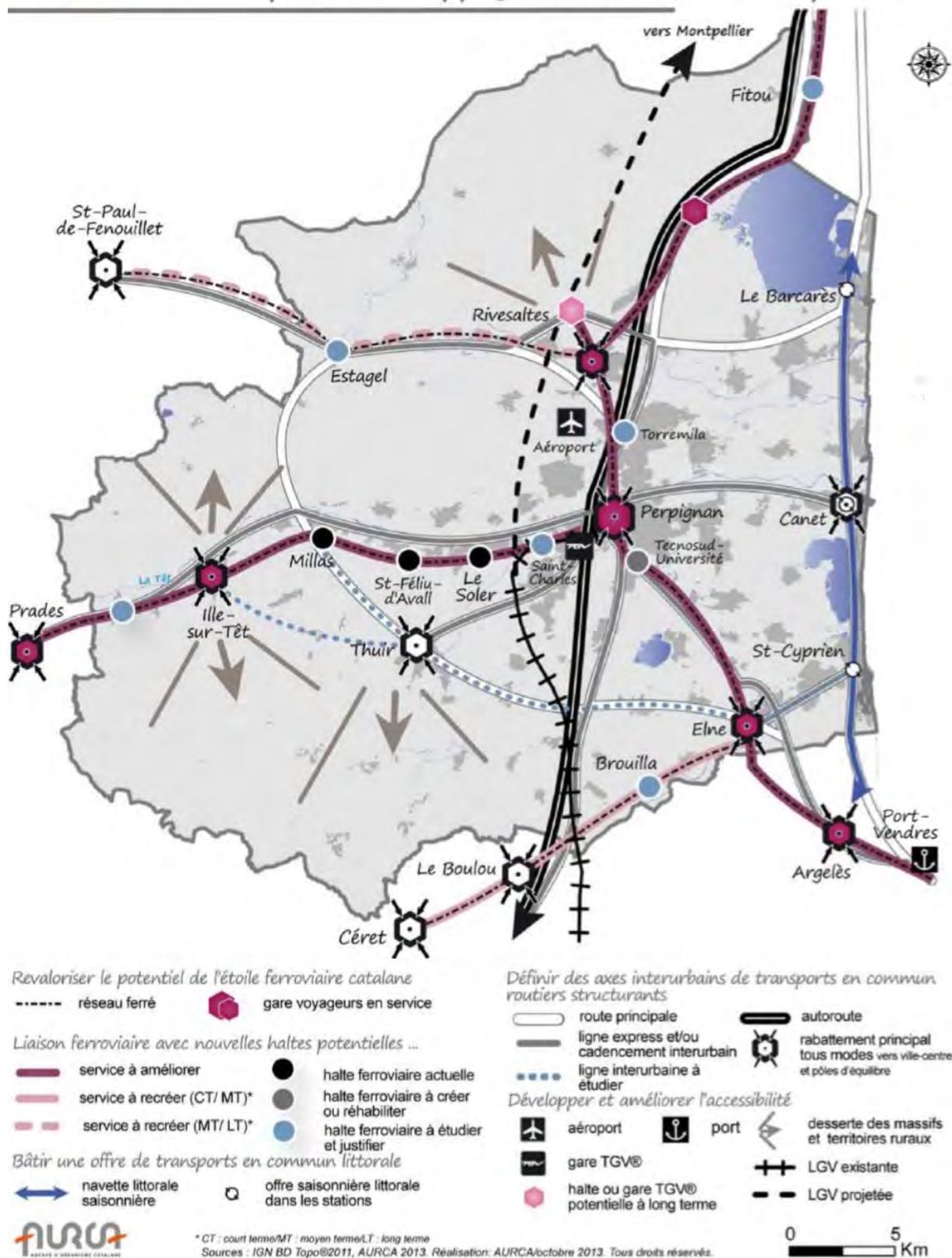


Figure 97 : Le système de déplacement plurimodal dans le SCOT Plaine du Roussillon
Source : SCOT de la plaine du Roussillon, *op.cit.*, p. 89

Enfin, la création de nouvelles haltes ferroviaires doit permettre une « montée en puissance des pôles périurbains ». Ces dernières sont au nombre de sept mais sont affichées avec un niveau de priorité différent (Figure 97) : la halte de Tecnosud-Université est mentionnée comme « à créer ou réhabiliter » alors que les six autres sont simplement « à étudier ou justifier ». Si pour les six dernières haltes il s'agit encore une fois d'afficher des projets dont les acteurs locaux ne semblent pas faire une priorité, des études ont néanmoins été lancées concernant la halte Tecnosud-Université.

Localement, les deux premières haltes, on n'en a pas tellement parlé. Par contre, celle de Technosud, les terrains sont identifiés dans les PLU, il y a des études sur comment on pourrait aménager cette halte et la CU y tient un peu mais ça n'a pas été identifié par la Région¹.

Les orientations du SCOT doivent toutefois se traduire au sein d'un PLUi-D dont la rédaction est en cours et qui doit intégrer le nouveau PDU. Le cahier 3 du support de concertation relatif au volet déplacement y mentionne l'importance du train, le rôle de la Région, et fait figurer les trois haltes centrales de Tecnosud, Saint-Charles et Torremilla sur un schéma de principe. Ces enjeux restent toutefois secondaires en comparaison avec le projet LNMP. Ce dernier a beaucoup plus mobilisé les relations entre la communauté urbaine et la Région. Les enjeux liés au fret ferroviaire et à la logistique occupent aussi une place prioritaire avec la plateforme de Saint-Charles qui avait été financée à hauteur de 24% par l'ancienne région Languedoc-Roussillon, et qui fait l'objet d'une remise en cause de sa desserte par train frigorifique depuis Rungis depuis le printemps 2019. Comme pour Toulouse, ces alliances objectives concernant des dossiers nationaux et européens prennent le pas sur les ambitions locales.

¹ *Ibid.*

2.4. Bilan sur les relations avec les AO urbaines

Les trois exemples retenus permettent de souligner la similitude des demandes urbaines vis-à-vis de l'institution régionale : amélioration de l'offre TER, création de nouvelles haltes, réactivation d'anciennes voies. Toutes partagent la volonté de développer « leur » étoile ferroviaire et cherchent à promouvoir l'image de marque d'une « métropole sur les rails »¹.

Ces projets font toutefois l'objet d'investissements très variables selon les villes. Si les études se multiplient, les projets concrets se limitent souvent à la création de pôles d'échanges destinés à faciliter le passage d'un réseau à l'autre. La création d'une offre partagée, comme cela a pu se faire avec la ligne C, reste un impensé des projets métropolitains, chaque institution étant soucieuse de ne pas empiéter sur les compétences de l'autre. De ce point de vue, la loi NOTRe n'induit pas une rupture. La fusion elle-même a eu des conséquences relativement faibles dans les relations entre la Région et les agglomérations de Toulouse et de Perpignan. Pour Montpellier en revanche, la fusion est vécue comme une véritable rupture dont les causes sont avant tout politiques. Les services revendiquent un fonctionnement de type « franchise métropolitaine »².

On retrouve également dans chaque agglomération les incertitudes liées au prolongement des LGV existantes. Cela pose la question de la déconnexion entre les temporalités des projets urbains et nationaux. Si à Montpellier, la gare Sud-de-France a bien été réalisée, elle n'est pas desservie par le tramway comme cela était prévu à Perpignan, des aménagements importants ont été consentis et paraissent désormais surdimensionnés au vu du faible trafic généré par la LGV vers Barcelone et de la stagnation de LNMP. A Toulouse, les attermolements autour de GPSO et de son volet AFNT freinent les solutions ferroviaires pour la desserte du nord de l'agglomération. Des investissements lourds dans les infrastructures ferroviaires métropolitaines apparaissent pourtant incontournables pour la mise en place de véritables « RER métropolitains ». Ce nouvel avatar des projets urbains a d'ailleurs fait l'objet d'un colloque à Bordeaux le 5 mai 2019. SNCF Réseau et l'Etat semblent prêts à engager des moyens bien plus promptement³ que sur les lignes de dessertes fines du territoire ...

¹ Lallier C., 2017, *op.cit.*

² « Nous l'important, c'est qu'on n'a jamais attendu, un peu comme Frêche résonnait à l'époque : on attend pas tout de Toulouse loin de là et on fait nos courses nous-mêmes là où il faut, notamment au niveau Etat, Europe » (Entretien avec le directeur général adjoint de Montpellier Métropole (mars 2018))

³ Elizabeth Borne a annoncé vouloir investir 2,6 milliards d'euros sur dix ans dans ces projets (*Ville, Rail & Transports*, « Le RER s'exporte en région », n°625-626, juillet 2019, pp. 16-19)

3. UNE APPROCHE PAR LES MARGES

*Ça fait drôle quand même ces petits patelins avec des
gares – Passagère sénior du train entre Ogeu
et Bouzy (09/17)*

*On va s'arrêter dans tous les bleds de France ?
Sérieux, elle sert à rien cette gare, il y a personne qui
monte. Ah si. – Jeune passagère du train entre
Laguépie et Lexos (09/18)*

Comme le montrent ces extraits de conversations captés durant nos déplacements en TER, la desserte des espaces ruraux par le train est loin de constituer une évidence, même pour les usagers de ces trains qui ne manquent pas de s'étonner de la desserte de nombreux « bleds » et « patelins ». La faible demande de mobilité ne justifierait pas qu'un service de transport lourd comme le TER marque l'arrêt. Cette question hautement polémique fait la une des médias locaux et nationaux dès qu'il est question de la fermeture d'une de ces lignes dites de « desserte fine des territoires ». Comme nous l'avons vu (chapitre V), le rapport Spinetta a relancé ce débat et la question d'une gestion directe par la Région est posée dans le cadre des débats de la LOM.

La section précédente a permis de constater les difficultés à développer l'offre des espaces périurbains où la demande est pourtant importante. Ces difficultés relèvent principalement de blocages en lien avec la gouvernance de ces espaces et la répartition de la compétence transport. Dans les espaces de faible densité, la Région est souvent seule aux commandes, ce qui, pourrait-on penser, simplifie le montage des projets. En revanche, les déséquilibres entre les coûts de rénovation, d'entretien et d'exploitation, et les recettes envisagées y sont bien plus importants. C'est alors au sein de la relation entre AO et l'exploitant encore unique, la SNCF, que les blocages interviennent. Face à ces blocages, il nous semble que la mobilisation des acteurs locaux et leur capacité à formuler de véritables projets de territoire constituent des éléments décisifs pour parvenir au maintien, à la rénovation ou à la réouverture d'une infrastructure. Une seconde hypothèse que nous proposons est que, face à la réticence de la SNCF sur ces projets, la capacité des acteurs à imaginer des solutions réduisant l'implication de cette dernière est un autre élément décisif. Cette capacité innovatrice apparaît comme un attribut des territoires marginaux. C'est pourquoi après avoir discuté de l'intérêt heuristique du concept de marge dans notre approche, nous développerons plusieurs exemples de lignes situées dans les marges territoriales de la Région : le nord du Gers, la vallée de Luchon, celle de l'Aude, de l'Agly et du Haut-Allier.

3.1. L'intérêt heuristique des marges pour la compréhension du système territorial

Depuis une dizaine d'années, la question des marges fait l'objet d'un intérêt nouveau de la part des géographes. Le fait que cette notion entre au programme des concours de l'enseignement en 2016 et 2017 en est une forme marquante de reconnaissance.

3.1.1 L'approche théorique

Un territoire marginal est avant tout un territoire éloigné d'un centre. Cette distance n'est pas forcément physique mais avant tout relationnelle pour Claude Raffestin¹. Olivier Milhaud² évoque un « territoire excentré et excentrique », soulignant ainsi que la marge est certes caractérisée par son éloignement mais aussi par d'autres attributs qui la distinguent de la simple périphérie. Les marges peuvent ainsi être étudiées « pour elles-mêmes ». Selon Sophie de Ruffray, un territoire marginal est caractérisé par sa mauvaise intégration au sein du système territorial. Il possède à la fois les attributs d'une périphérie (dépendance au centre, rôle accessoire dans le système territorial) et ceux d'un centre (organisation propre, capacité d'innovation)³. B. Anthaume et F. Giraut font également des marges des territoires « au cœur de l'innovation territoriale », ce qu'ils montrent à travers le cas des Parcs Naturels Régionaux, qualifiés de « mode de traitement des marges par les Régions »⁴. Ces capacités d'organisation et d'innovation nous apparaissent comme des éléments décisifs dans le cadre de projets ferroviaires sujets à la rigidité des réglementations, aux contraintes techniques de la SNCF et aux capacités financières limitées des collectivités territoriales.

Si la notion de marge est pertinente dans notre approche, c'est aussi pour sa dimension heuristique. Pour Brigitte Prost elle est en capacité de révéler une norme territoriale – qui dans le cadre de nos recherches peut apparaître également comme une norme technique, celle de l'exploitation des petites lignes (chapitre V) – et permet d'en étudier les dysfonctionnements⁵. Claude Raffestin insiste également sur ce rôle de révélation de la marge qu'il décrit comme « un instrument d'identification en creux »⁶. Etudier les marges territoriales revient donc à

¹ Raffestin C., 2016, « Les marges, une incitation à s'orienter dans la pensée », in Raffestin C., *Géographie buissonnière*, Héros-Limite, pp. 114-128

² Milhaud O., 2017, *La France des marges*, La Documentation Photographique, 63p

³ De Ruffray S., 2000, « De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale « marginale » », *Revue Géographique de l'Est*, n°40, en ligne, <https://journals.openedition.org/rge/4061>

⁴ Anthaume B., Giraut F., 2002, « Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs », *Historiens et géographes*, n°379, pp. 39-58

⁵ Prost B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, n°79, 2004, pp. 175-182

⁶ Raffestin C., 2016, *op. cit.*

pratiquer une « anti-géographie » ou une « géographie en négatif » qui interroge les règles et les normes territoriales.

Pour autant, ce ne sont ni des territoires politiques ni des bassins de vie que nous nous apprêtons à étudier mais bien des lignes ferroviaires. Elles traversent des espaces qui peuvent être qualifiés de marges et suscitent des effets d'adhésion plus ou moins importants. La ligne de chemin de fer peut alors constituer une véritable « ressource » territoriale comme dans le cas du Train Rouge dans la vallée de l'Agly. Nous partons donc du principe selon lequel la ligne constitue un élément d'organisation suffisant pour pouvoir parler de territoire.

3.1.2 Des territoires marginaux ?

Les territoires traversés par ces lignes partagent au moins quatre caractéristiques qui nous permettent de les qualifier de marginaux : leur éloignement physique des principaux centres de décision régionaux, leur dépendance aux centres dans le fonctionnement de leur économie (export de produits de carrières et de produits agricoles, tourisme), leur position intermédiaire, à cheval sur plusieurs départements et/ou régions, leur organisation autour d'une vallée dans laquelle se situe l'axe de transport principal. Leur capacité d'innovation sera interrogée à travers les projets qui y sont menés.

	Auch/Agen	Brioude/Langogne	Limoux-Rivesaltes	Montréjeau/Luchon
Vallée	Gers	Allier	Aude/Agly	Pique/Garonne
Frontière	Régionale	Régionale	Départementale	Départementale
Principales localités	Agen, Auch, Fleurance, Lectoure	Langeac, Langogne, Brioude	Limoux, Quillan, Saint-Paul-Fenouillet	Montréjeau, Bagnères-de-Luchon
Tourisme	Cathédrales d'Auch et de Lectoure ; tourisme vert	Chemins de Stevenson et de Compostelle ; tourisme vert	Châteaux cathares ; tourisme vert	Station de sport d'hiver ; station thermale
Isolement	1h15 de Toulouse	1h de Clermont-Ferrand et 2h30 de Lyon	1h30 de Toulouse et de Montpellier	1h10 de Toulouse
Relief	Collinéens	Moyenne montagne	Moyenne montagne	Haute montagne
Précarité	Moyenne	Forte	Très forte	Moyenne
Population	Faible croissance	Faible décroissance	Contrastée	Faible décroissance
EGRIM	Non	Non	En partie	Oui

Tableau 36 : Caractéristiques des territoires de projet retenus

Données : Insee, 2016 ; Mise en forme : auteur

Des précisions seront apportées sur chaque territoire au moment de les étudier de façon plus avancée. Du point de vue des transports et de la mobilité, ces territoires ne sont pas ou très

partiellement (CA d'Auch, CA d'Agen, CU de Perpignan) structurés par des AOM. Aussi, la Région apparaît comme le principal interlocuteur pour soutenir ou relancer des projets ferroviaires. Pour autant, son degré d'implication est très variable selon le type de ligne, la position interrégionale et les relais politiques du territoire.

3.2. Une typologie de projets portés par les territoires ?

A travers ces quatre exemples nous chercherons à valider les hypothèses suivantes :

- Face au retrait de la SNCF de ces lignes le volontarisme régional est décisif pour maintenir une activité sur ces lignes
- La mobilisation des acteurs locaux et leur capacité d'innovation est décisive pour faire avancer ces projets
- La fusion régionale aurait une influence relativement faible comparé aux *leadership* politiques

Ces hypothèses nous invitent à nous poser la question du jeu d'acteurs pour chaque territoire autour de trois pôles : les acteurs de l'institution régionale, ceux de la SNCF et ceux des territoires. Une approche diachronique a souvent été privilégiée.

3.2.1 Le Haut-Comminges : une priorité régionale

Longue de 36 kilomètres, cette ligne à voie unique est équipée de rails double champignons, de traverses en béton monobloc datant du milieu des années 1950 et d'une caténaire midi qui constituent des composants fragiles dont le renouvellement n'est plus effectué par SNCF Réseau. Depuis 2003, les ralentissements se sont multipliés sur cette ligne. Après un glissement de terrain lié à de fortes crues, l'abaissement de la vitesse à 10km/h au niveau d'un remblai surplombant la Pique fait passer le temps de parcours à 53 minutes alors que les vitesses nominales permettraient d'effectuer le parcours en 35 minutes, soit une durée équivalente à celle de la route. Le niveau d'usage de l'infrastructure au début des années 2010 est très faible puisqu'il ne subsiste qu'un seul aller-retour TER quotidien et deux allers-retours hebdomadaires effectués par un train de nuit partant de Paris. Non retenue par la Région Midi-Pyrénées parmi les lignes prioritaires lors du Plan Rail (voir chapitre III), elle a toutefois fait

l'objet d'une étude¹ menée par Systra en 2011. Cette étude souligne la faible fréquentation de la ligne (entre 12 et 16 passagers par train hors période touristique) et propose huit scénarios pour améliorer la desserte. Le coût de la remise en état de l'infrastructure y est estimé à 39 millions d'euros, et la facture peut être abaissée à 29 millions d'euros à condition de renoncer à l'électrification. Ces coûts n'incluent pas l'acquisition de matériel roulant estimé entre 6 et 13 millions d'euros.

Du fait de son rôle dans le développement de l'activité thermique et de sports d'hiver, la suspension de la ligne, en décembre 2014, est vécue comme un « véritable traumatisme » selon le maire de Bagnères-de-Luchon, Louis Ferré. Ce dernier évoque la perte de 600 curistes (sur un total de 12 000) depuis l'interruption des circulations. 300 seraient directement liés à l'impossibilité pour la clientèle parisienne de rejoindre Bagnères-de-Luchon par le train de nuit². Alors que la SNCF annonce une fermeture de la ligne, l'intervention de Carole Delga, alors secrétaire d'Etat dans le gouvernement Valls, aurait permis de transformer cette fermeture en « suspension » et d'enclencher une nouvelle étude quant à sa réhabilitation³. Pour le maire de Bagnères-de-Luchon, l'implication personnelle de la future présidente de Région⁴ dans ce territoire est un élément déterminant.

Je note que c'est quand même la volonté de Carole Delga aujourd'hui qui a permis d'accélérer le processus et de faire en sorte qu'on soit dans une perspective de réouverture. Donc pour moi, c'est effectivement la volonté politique qui a permis de faire avancer les choses. Je pense que Carole Delga c'est quelqu'un qui est très attaché à la région mais qui, on va dire, a une affection particulière pour le Comminges⁵.

Sur place, on retrouve également deux collectifs soutenant la réouverture de la ligne. Le plus ancien, le Collectif pour le Développement du Rail en Comminges (CDRC), a pour président Alain Puente, maire socialiste d'une commune de la vallée et proche du maire de Bagnères-de-Luchon, Louis Ferré. La Coordination pour la Défense du Rail et de l'Intermodalité (CDRIC) se revendique moins politisée même si elle a le soutien de l'ex-Vice-Président aux transports de l'ancienne Région Midi-Pyrénées, le communiste Bernard Marquié. Au-delà des rivalités politiques, les deux collectifs s'opposent surtout sur les modalités de la

¹ Réseau Ferré de France, « Etude d'opportunité de l'amélioration de la desserte sur l'axe Montréjeau – Luchon », avril 2011, 22p

² Entretien avec entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (décembre 2017). Entretien retranscrit dans : Revelli B., 2018, *op. cit.*

³ *LaDépêche.fr*, « A Luchon, ils vont dire adieu à leur train ... », publié le 16 novembre 2014, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2014/11/16/1992065-ce-soir-ils-feront-un-adieu-a-leur-train.html>

⁴ Origine comingeoise, maire de Martes, député de la circonscription de Luchon et Montréjeau ... voir encadré

⁵ Entretien avec entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (décembre 2017)

réouverture de la ligne. En effet, le CDRC se dit prêt à renoncer à l'électrification de la ligne tandis que CDRIC tient à ce que l'électrification soit maintenue.

Moi, ce que je regrette, c'est d'avoir deux collectifs alors qu'un seul aurait été plus efficace. Je dirais qu'il y en a un, le plus historique, qui est dans une vision un peu raisonnable des choses : l'important, c'est de rouvrir la ligne en prenant en compte toutes les contraintes économiques. L'autre est dans une position jusqu'au-boutiste, c'est-à-dire il faut faire la ligne, quel que soit le coût. CDRIC est dans la logique de dire il faut absolument maintenir les lignes électriques alors que moi je dis que si c'est le prix à payer pour avoir la ligne, tant pis¹.

Nous, on a les barrages électriques, on veut l'électricité. On avait fait un historique là-dessus. L'autre association était prête à faire avec le diesel².

L'avantage de la solution électrique serait de réduire fortement le bilan carbone de la remise en circulation de la ligne mais également de permettre un retour du train de nuit sans rupture de charge ou changement de matériel. Cette question va être relancée par la présentation d'une nouvelle étude concernant la réouverture de la ligne.

Le 13 octobre 2015, le bureau d'étude Egis présente les résultats de l'étude réclamée par Carole Delga en 2014 lors d'une réunion à Saint-Gaudens³. On y apprend que la suspension de la liaison ferroviaire a entraîné une réduction du nombre de voyageurs par trajet. Elle oscillait entre 9 et 17 voyageurs avant la suspension contre 7 à 13 après. Néanmoins, selon Egis, la réouverture de la ligne avec 2 AR Toulouse – Luchon et 3 AR Montréjeau - Luchon entraînerait une fréquentation estimée entre 15 et 30 voyageurs par train. Le potentiel fret est également jugé très modeste. Quatre chargeurs ont été identifiés et contactés : le groupe Malet à Sarp qui peut mobiliser un train de granulats par jour mais qui se situe déjà à proximité de Montréjeau, le groupe Socli qui produit de la chaux et se dit prêt à étudier la solution ferroviaire, les eaux de Luchon dont le trafic serait d'un demi-train par semaine et enfin Omya à Saint-Béat, qui envoie une caisse mobile de produits de carrière par jour vers Paris. Néanmoins, aucun de ces sites ne dispose d'un embranchement ferroviaire, ce qui nécessiterait un préacheminement par camion. Les destinations des marchandises seraient trop nombreuses et les trafics trop déséquilibrés.

Trois scénarios sont tout de même présentés concernant la remise en état de la ligne :

- Le scénario 1 prévoit le renouvellement de la voie et des installations électriques. Les investissements sont évalués à 54 millions d'euros, le déficit d'exploitation à 4,3 millions d'euros par an et l'investissement dans le matériel roulant à 11,3 millions

¹ *Ibid.*

² Entretien avec des membres de l'association CDRIC (avril 2019)

³ EGIS, « Etude sur les besoins de transport des hautes vallées du Comminges », Diaporama présentée lors du comité de suivi de Saint-Gaudens le 13 octobre 2015, 25p

d'euros. Son bilan carbone est inférieur de 21 300 tonnes équivalent CO² mais le bilan socio-économique sur cinquante ans est déficitaire à hauteur de 255 millions d'euros.

- Le scénario 2 permet un renouvellement de la voie mais sans installation de tractions électriques. Le montant des travaux annoncé est de 34 millions d'euros, le déficit d'exploitation de 4,1 millions d'euros par an et l'investissement dans le matériel roulant de 6 millions d'euros par an. Son bilan carbone est défavorable avec une hausse de 4000 tonnes équivalent CO² et le bilan socio-économique sur cinquante ans reste très déficitaire avec 205 millions d'euros.
- Un scénario 3 est proposé qui ne prévoit aucun renouvellement de la voie. Celle-ci serait déposée et une voie verte serait mise en place pour un coût de 10 millions d'euros. L'offre de transport serait assurée par autocar pour un déficit d'exploitation de 600 000 euros par an.

Au sein de la SNCF, on souligne aussi ce faible potentiel de voyageurs, les coûts engendrés et la force du « discours associatif » qui ferait oublier les implications socio-économiques d'un tel projet :

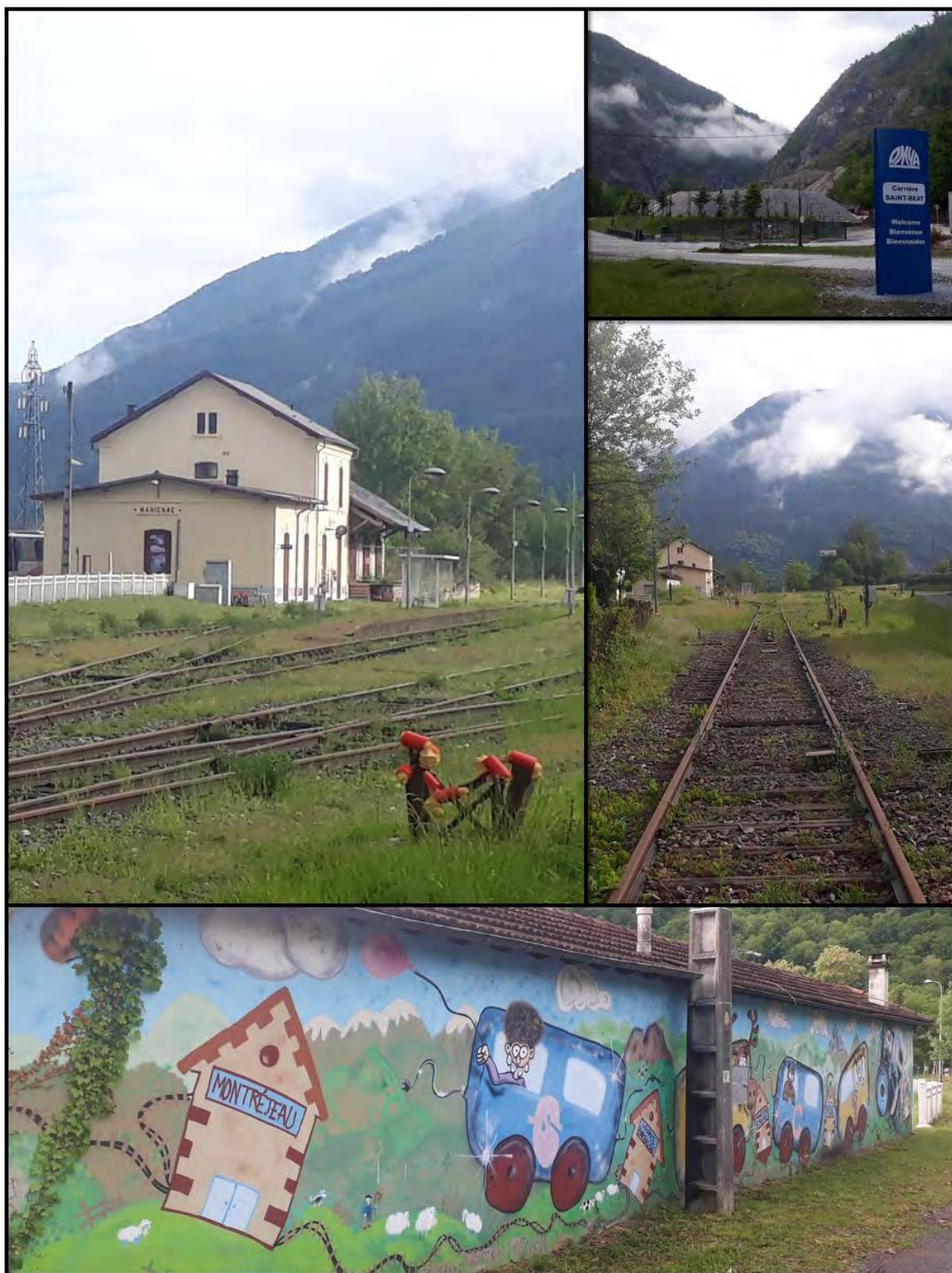
Alors la colonne charge, on ne s'est pas embêtés, la colonne recette on a considéré qu'il n'y avait pas de recette, il n'y pas de flux, donc voilà c'est un choix politique. Sincèrement je pense avoir été très gentil, on a mis forfaitairement 15 voyageurs dans chaque train pour faire plaisir et ça fait toujours 0 recettes, allez 20 000€ mais vous avez toujours 4 millions de charge. Vous pouvez remplacer le 15 par 30 ça ne changera strictement rien. Et si vous commencez à me dire qu'il y aura plus de 30 voyageurs par train ça m'étonnerait parce que la moitié des trains en Midi-Pyrénées ne les ont pas. Donc là les gens deviennent non crédibles. Après il y a le discours associatif, le lobbying qui raconte ce qu'il veut et qui apparemment est entendu.¹

L'étude se conclut en soulignant les nombreuses incertitudes pesant sur ces estimations du fait de l'impact éventuel des projets de LGV mais aussi de l'avenir des trains de nuit, points que nous avons détaillés dans le chapitre VI.

J'ai toujours lié la réouverture de la ligne avec la LGV. Parce que dans notre modèle économique, avec la LGV, aussi avec Bordeaux-Toulouse on se retrouverait à 4h30 de Paris. En matière touristique ça nous met directement en concurrence avec les stations alpines. Pour nous ça change complètement de paradigme. Pour nous si on se retrouve à 4h30 de Paris on revient au modèle du 19^{ème} siècle avec la facilité d'accès. Y compris par rapport à ce que j'évoquais. Pour faire venir des Chinois à Toulouse il y a même plus besoin de les faire venir à l'aéroport. Pour nous ça serait vraiment un changement de modèle².

¹ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

² Entretien avec entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (décembre 2017).



En haut à droite, la carrière de Saint-Béat ne constitue pas un potentiel fret difficilement exploitable du fait de l'absence d'embranchements ferroviaires ; les caténaires Midi ont été déposées comme on peut le voir aux abords de la gare de Marignac (photos en haut à gauche et au milieu à droite) ; la ligne a fait l'objet d'une fresque visible à côté de la gare de Marignac (en bas).

Photographie 16 : La ligne Montréjeau – Luchon

Source : auteur (mai 2019)

Parmi les projets de réouvertures de lignes portés par la Région Occitanie à l'occasion des EGRIM, celui concernant la ligne Montréjeau – Luchon fait figure de priorité. En effet, il s'agit de la seule ligne suspendue dont le renouvellement est inscrit dans le premier avenant au CPER signé le 6 janvier 2017. 36 millions d'euros sont ainsi prévus, l'Etat ne participant qu'à hauteur de 6 millions d'euros. Cette somme correspond ainsi au scénario 1 de l'étude présentée par Egis. Le renoncement à l'électrification de la ligne semble se confirmer avec la dépose des caténaires de la ligne en août 2017 (Photographie 16). Comme pour la ligne Auch – Agen, un des enjeux de la Région est de parvenir à impliquer toujours plus les acteurs locaux afin de mettre en place une forme de projet de territoire.

A Montréjeau-Luchon on a mis en place une commission ferroviaire et une commission territoriale pour impliquer les acteurs locaux. Aujourd'hui, le problème qu'on vit aussi très souvent, c'est que lorsque nous allons dans les territoires, tout le monde nous dit : « nous enlevons pas le train, le train c'est vital, pour le désenclavement. T'as 10 000 habitants mais t'as 40 000 signatures pour une pétition de maintien du service. Ça c'est du registre viscéral, on défend un équipement considérant que c'est un plus pour le territoire, il est accessible. Mais une fois que l'équipement est là, on ne l'utilise pas, on ne le valorise pas assez. Et là, nous, notre volonté, c'est d'essayer d'impliquer les territoires en disant que la Région, elle ne peut pas tout porter à bout de bras si derrière l'échelon territorial, l'échelon local ne s'investit pas dans le sujet. On ne vient pas leur demander de financer la ligne. On est prêts à porter le financement. Ce qu'on vient leur demander c'est de penser leur projet de territoire en cohérence avec la réalisation de cette ligne. Si on refait la ligne entre Montréjeau et Luchon, il nous faut impliquer tous les acteurs potentiellement intéressés, les eaux de Luchon, les différents acteurs qui font du transport de marchandises dans le secteur. Montrez-nous que vous êtes impliqués. On cite Montréjeau-Luchon mais c'est valable pour tous les territoires ruraux. Si on refait une ligne pour le plaisir de refaire une ligne mais que derrière de toute façon, il n'y a pas une ambition portée par le territoire de valoriser cet équipement, là, effectivement, à quoi sert la dépense publique ? Ça ne doit pas être qu'une idéologie quand même l'aménagement du ferroviaire et le maintien des lignes en circulation¹.

Comme nous venons de le voir, la question du fret est encore incertaine en 2015. Au niveau de la commune de Luchon, des projets immobiliers sont également prévus autour de la gare.

Au niveau du quartier de la gare, il y a des choses qui sont en train de se faire. On a racheté un terrain à Réseau Ferré de France. Il y avait des locaux inoccupés et des friches. Donc, on a racheté et on a réhabilité pour faire du logement social et du lotissement².

En 2017, le projet bénéficie donc d'un soutien politique décisif. Son financement a été inscrit au CPER mais les associations locales restent divisées autour de la question de l'électrification et le projet de territoire est encore balbutiant. Une idée innovante est proposée

¹ Entretien réalisé avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (mai 2018)

² Entretien avec entretien avec Louis Ferré, maire de Bagnères-de-Luchon (décembre 2017).

à la fin de cette année dont vont rapidement se saisir la plupart des acteurs. Cette idée consiste à recourir à un train à hydrogène. Cette technologie présente l'avantage de ne pas émettre de gaz à effet de serre tout en ne nécessitant pas de caténaires. Elle réclame toutefois l'installation de stations spécifiques pour assurer l'alimentation des trains. Evoqué depuis la fin des années 2000, un premier modèle, le Coradia i-Lint, est présenté en septembre 2016. En novembre 2017, une première commande est réalisée par le *Land* de Basse-Saxe, et un premier trajet commercial a lieu en septembre 2018.

L'association CDRIC a vent de ces innovations et présente l'idée à la Région lors d'un Copil de la fin de l'année 2017.

L'hydrogène ça a été une proposition forte qu'on a faite, y compris en copil et au début on s'est fait renvoyer sur les ronces par le Conseil Régional et Delga. On avait entendu parler de ça car on était en communication avec des associations allemandes. L'idée a fait son chemin, en septembre 2018 Delga annonce : « on fait l'hydrogène ». Médiatiquement c'est un gros impact, une razzia médiatique¹.

La Région se saisit en effet de l'idée et annonce en novembre 2018 qu'elle prévoit d'acquérir trois rames². Cette solution a le mérite de mettre fin aux querelles entre les deux collectifs, de renvoyer une image innovante de la politique régionale et du territoire mais aussi de soutenir l'activité industrielle en Occitanie puisque la plupart des pièces ont été conçues et réalisées dans l'usine d'Alstom Tarbes. Pour l'association, un des enjeux principaux consiste désormais à parvenir à s'assurer de la création d'une station hydrogène dans la vallée plutôt qu'à Toulouse.

Sur l'hydrogène, la question c'est : quelle station ? A Toulouse, il y a des sites qui en ont, eux ça les dérangera pas de faire partir les trains à hydrogène avec le plein de Toulouse et voilà, tout se passera là. C'est à nous de nous battre. Nous on le réfléchit dans une logique de développement du territoire alors qu'un agent SNCF il s'en fout, pour lui, c'est le moindre coût, c'est on part de Toulouse. La filière hydrogène elle est déjà sur les aéroports, ça a été inauguré sur les aéroports, à Toulouse et Tarbes. C'est nous avec de l'hydrogène décarboné et propre, avec l'éolienne ou l'hydroélectrique³.

Un nouveau rebondissement vient toutefois contrarier le calendrier de mise en œuvre du projet. Alors que l'étude présentée en 2011 présentait un montant de 29 millions d'euros pour le renouvellement de l'infrastructure hors électrification, montant ensuite estimé à 34 millions d'euros en 2015, à la fin de l'été 2018, Carole Delga annonce que le montant affiché par SNCF

¹ Entretien avec des membres de l'association CDRIC (avril 2019)

² *LaDépêche.fr*, « Montréjeau – Luchon sera une ligne test d'ici 2022 », publié le 30 novembre 2018, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/11/30/2916218-montrejeau-luchon-sera-une-ligne-test-d-ici-2022-2022.html>

³ Entretien avec des membres de l'association CDRIC (avril 2019)

Réseau est désormais de 59 millions d'euros. Après une rencontre avec le président de SNCF Réseau, elle obtient qu'une contre-expertise indépendante soit réalisée¹. En juin 2019, le président du CDRD évoque un nouveau montant de 80 millions d'euros présenté par SNCF Réseau, une contre-expertise à 60 millions et, finalement, un repositionnement de la SNCF à hauteur de 67 millions². Cet écart de 20 millions d'euros entre le rapport de contre-expertise et celui de SNCF Réseau correspond à ce que rapporte Jean-Luc Gibelin dans son blog en avril 2019 : l'estimation de l'entreprise sollicitée par SNCF Réseau pour réaliser les travaux est « moins chère de 25% et plus rapide de deux ans ! »³.

Enfin, au-delà des coûts de rénovation de l'infrastructure, c'est la question de l'entretien de cette dernière et donc de sa propriété qui se pose. Comme la présidente de Région l'a rappelé à l'occasion de ses vœux à la presse en janvier 2019, la possibilité pour l'institution régionale de devenir maître d'ouvrage sur ces lignes est posée. L'enjeu est alors de savoir si la ligne sera maintenue ou non au sein du RFN. Côté SNCF, on souhaite avant tout mettre en place une convention d'exploitation, sur le modèle de la ligne Oloron-Sainte-Marie – Bedous, afin de ne pas supporter les coûts de maintenance.

C'est plutôt ce modèle ça en disant, X trains ça génère X rentrées d'argent pour SNCF Réseau mais X sorties par rapport à la maintenance et donc effectivement il faut couvrir nos coûts de maintenance et d'exploitation puisque la loi ne nous permet plus de nous endetter⁴.

Une ligne qui fait un peu école, c'est celle d'Oloron-Bedous et là ils passent une convention d'exploitation de l'infrastructure avec le Conseil Régional. Ils voudraient reproduire le schéma ici. J'en étais resté à un refus mais c'était un peu la condition sine qua non. Mettre 50 millions c'est bien mais qui va payer l'entretien au quotidien ? C'est pas les quatre péages qui vont le faire. Là on tombe un peu sur le rapport Spinetta et certaines de ses observations⁵.

La ligne Montréjeau-Luchon. On est typiquement dans ce cas-là. L'attente de la SNCF c'est que la région Occitanie reprenne cette ligne, qu'on la mette avec un statut particulier, qui fait qu'il y aura une coupure et qu'elle ne sera plus dans le RFN. Charge à la Région de se doter des moyens et d'avoir le processus gestionnaire d'infrastructures qui va bien pour assurer le niveau de sécurité qu'elle assumera ! Donc c'est très vicieux⁶.

Ici, c'est le contexte législatif qui constitue une nouvelle incertitude et qui doit faire l'objet d'une innovation. La loi LOM doit en effet statuer sur cette question, et un amendement

¹ *LaDépêche.fr*, « Ligne de train Montréjeau – Luchon : Carole Delga s'insurge contre le coût avancé par la SNCF », publié le 29 août 2018, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/08/29/2858699-ligne-train-montrejeau-luchon-carole-delga-insurge-contre-cout-avance.html>

² *LaDépêche.fr*, « Ligne Montréjeau-Luchon : « nous devons nous dépêcher » », publié le 20 juin 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/06/20/ligne-montrejeau-luchon-nous-devons-nous-depecher.8266725.php>

³ Voir Annexe 6

⁴ Entretien avec un cadre de la direction régionale de SNCF Réseau Occitanie (ex-MP) (mars 2018)

⁵ Entretien avec un cadre de la direction régionale SNCF Mobilité Occitanie (mars 2018)

⁶ Entretien avec un élu de la CCI Occitanie (mars 2018)

a déjà été ajouté sur la demande de la Région Occitanie qui permettrait de déléguer la gestion du réseau capillaire à la Région afin d'assurer les travaux de rénovation.

Bilan

Montréjeau – Luchon constitue donc un projet de réouverture prioritaire pour le Conseil Régional et pourrait faire figure de modèle pour les autres lignes. Portée directement par la présidente de Région, elle bénéficie d'un soutien local important mais longtemps divisé. La volonté d'en faire une des premières lignes à hydrogène de France a toutefois permis de faire naître un consensus et d'en renforcer l'exposition médiatique. Elle constitue une forme d'innovation susceptible de structurer un projet de territoire encore incertain.

La position du gestionnaire d'infrastructure est loin d'être constructive avec une variation des coûts de régénération très importante et souvent injustifiée, attitude que Jean-Luc Gibelin n'a pas hésité à qualifier de « sabotage ». Le volontarisme régional apparaît donc essentiel pour mener à bien ce projet. Une des solutions pour parvenir à sa réouverture serait, comme devrait le permettre la loi LOM, de transférer les coûts d'entretien de l'infrastructure à la Région. C'est donc une forme de marginalisation de la ligne au sein du RFN qui est envisagée. Cette position marginale est envisageable du fait de la disposition en antenne de la ligne.

3.2.2 La vallée du Gers : une ligne dédiée à l'export des céréales

Longue de 64km, cette ligne dessert un bassin céréalier important qui comporte plusieurs ITE appartenant à des coopératives agricoles. Fermée au trafic voyageurs depuis 1959, elle a continué de supporter une activité fret liée au transport de céréales jusqu'à l'interruption de circulation décrétée le 1^{er} mars 2016 par SNCF Réseau. En 2014, des inondations avaient en effet entraîné une première interruption de circulation. Des travaux d'urgence avaient alors permis sa réouverture rapide. A cette occasion déjà, les relais politiques du territoire ont été décisifs pour mener à bien le projet. Raymond Vall, maire de Fleurance depuis 1995 et sénateur depuis 2008, constitue en effet un relais de poids.

Je peux en parler, je l'assume complètement, j'étais directement acteur là-dessus. La ligne Agen-Auch avait été menacée déjà dans un premier temps d'être arrêtée en circulation pour être fermée ultérieurement, cette ligne à l'époque, en faisant du lobbying, en jouant les cartes avec Martin Malvy, avec le sénateur-maire de Fleurance, on a fait une opération commando où SNCF disait : « oui mais nous il nous faut un an et demi pour la régénérer et il nous faut 2,8 millions. ». Et au final, Rapoport, à l'époque patron de RFF, nous avait confié la mission de faire ça, nous on a pris la quasi-intégralité du processus hormis la tutelle de la maîtrise d'œuvre, parce que statutairement, on pouvait pas faire autrement et SNCF l'avait prise en main. On a fait l'opération en trois mois et pour 1,6 millions¹.

Cette capacité à traiter directement avec la direction de SNCF Réseau est ici décisive. On voit que le sénateur-maire ainsi que le président de Région sont directement impliqués dans le projet. Pour mener à bien l'opération, on remarque toutefois que les travaux ont été confiés à un prestataire autre que SNCF Réseau, ce qui a permis de réduire les coûts et les délais.

Au printemps 2016, la ligne est de nouveau fermée dans des conditions dénoncées par l'opérateur ferroviaire Régiorail-Sud-de-France :

On a travaillé sur la ligne Agen-Auch, j'étais furax. J'ai engueulé SNCF Réseau comme c'est pas possible. Ils me demandent de faire une étude pour un silos. Je fais l'étude, elle avance bien et à la fin je vais voir SNCF Réseau pour la présenter. Là SNCF Réseau me dit : « la ligne elle est fermée depuis le mois de Mars ». Moi j'ai tous les documents en tant qu'entreprise ferroviaire qui disent qu'elle est ouverte, j'ai des documents opposables qui le disent, si je saisis l'Arafer, je gagne. On apprend qu'elle est fermée au coin d'une table sans information. Ils ont dit que s'il y a un potentiel ils sont prêts à faire une étude et la rouvrir et mettre du pognon. Il faut que le potentiel soit affirmé et qu'il y ait des partenaires. Quand on regarde la ligne avec les silos qu'il y a, c'est impressionnant, il faut faire passer des trains. C'est incroyable qu'on ne passe pas par le chemin de fer, c'est vraiment inadmissible².

¹ Entretien avec un élu de la CCI Occitanie (ex-MP) (mars 2018). Cette personne était également président de l'entreprise ferroviaire Agénia / Egénie en 2014.

² Entretien avec le Directeur de Régiorail Sud de France (ex-TPCF) (septembre 2016)

Une étude financée en partie par la Région estime en effet le potentiel de la ligne entre 80 000 et 162 000 tonnes par an soit environ 120 trains entiers. Le responsable des ventes à Gersycoop, l'une des trois coopératives agricoles embranchées sur la ligne, évoque pour son groupe des volumes de l'ordre de 20 000 tonnes¹. Ces volumes sont désormais exportés par camion et encombrant la nationale 21 (Photographie 17). L'avantage logistique du fret ferroviaire pour les céréaliers est indéniable en termes de mobilisation du personnel :

L'avantage c'est qu'en une journée on fait un train, et un train c'est 44 camions, après on peut charger, s'ils arrivent 10 par jour on peut les faire, il faut 4 jours. Il faut avoir plusieurs personnes. En ce moment ce qui est difficile et compliqué c'est la gestion du personnel. La tonne au kilomètre, en coût, c'est un petit peu plus cher via le train, mais bon je préfère payer 1 ou 2€ de plus à la tonne et expédier de la marchandise très rapidement et puis mieux gérer le personnel².

Une partie des grains dédiée à l'exportation transite par le port de Bordeaux où elle est ensuite acheminée vers l'Europe du Nord et le Maghreb. Le profil de cette ligne, qui suit la vallée du Gers (Figure 98), rend son exploitation bien plus facile que sur une ligne comme Auch - Toulouse où les pentes et les rayons de courbure obligent à employer plusieurs locomotives. De nombreuses lignes reprennent ces tracés naturels au pied des côteaux de Gascogne. A cheval sur deux Régions, ce projet a mis du temps à aboutir.

Le Grand Port Maritime de Bordeaux a ainsi eu un rôle important dans un plan de financement de 7,2 millions d'euros en vue de la rénovation de cette ligne. Pour le port, il s'agit là d'un trafic important au vu de son tonnage annuel, et d'autant plus cruciale, que ce dernier est en recul sur le trafic de conteneurs avec le départ annoncé de la compagnie maritime MSC. Néanmoins, il n'a pas investi en propre sur cette rénovation et a seulement « porté » les financements européens accordés dans le cadre du réseau central du RTE-T. Cette subvention européenne était conditionnée à une sortie de la ligne du RFN et à son transfert au port.

¹ Entretien avec le Responsable des ventes à Gersycoop (coopérative agricole) (septembre 2018)

² *Ibid.*

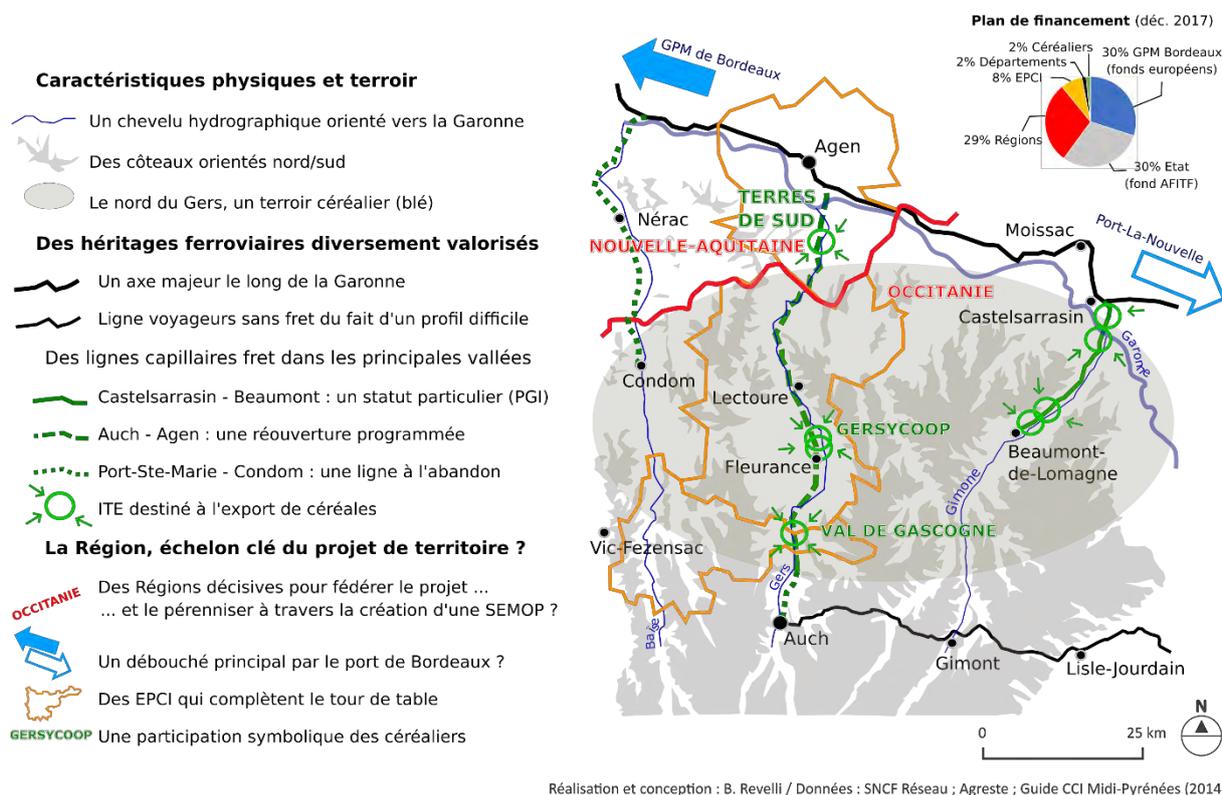


Figure 98 : Acteurs et territoires du premier plan de rénovation de la ligne Auch-Agen
Donnés : SNCF Réseau ; Agreste ; Guide CCI Midi-Pyrénées (2014) ; Mise en forme : auteur

L'Occitanie et la Nouvelle-Aquitaine se sont finalement mobilisées au nom d'enjeux distincts : le soutien au port de Bordeaux pour la Nouvelle-Aquitaine, l'appui à la filière céréalière gersoise et le report modal pour la région Occitanie. L'investissement financier des céréaliers a été jugé indispensable pour garantir un usage sur plusieurs années : ces derniers ont donc été impliqués à hauteur de 2% du montant total du projet. Les collectivités locales ont également pu être impliquées. On notera que l'Etat est présent dans le financement à travers le fond AFITF. Le partage des financements avec les acteurs du territoire constitue toutefois un élément nouveau dans ce type de projets. La Région joue alors un rôle d'assembler pour mobiliser ces acteurs.

Nous en tant que Région on a un rôle très important pour mettre la pression sur SNCF Réseau. On a des capacités de pression sur SNCF Réseau au niveau régional et national. Je pense que la Région a un rôle d'assembler. Après, dire que la Région a un rôle qui va au-delà ... ça c'est des réflexions qu'on va mener dans le court terme.¹

En effet, au-delà de la rénovation de la ligne, la question de son exploitation et de son entretien apparaît problématique pour les différents acteurs. Un projet de société d'économie

¹ Entretien avec un chef de service de la Région Nouvelle-Aquitaine (juillet 2018)

mixte à opération unique (SEMOP) était alors envisagé par la Région Occitanie. Cette société devait prendre en charge la régénération, l'exploitation et la maintenance de la ligne. La Région deviendrait alors un gestionnaire d'infrastructure à part entière. Il s'agit là d'une forme de gouvernance innovante qui pourrait faire école. La question est de savoir si les Régions auront l'envie et les moyens de franchir cette marche.

L'initiative de l'Occitanie pour créer une SEMOP est vraiment quelque chose d'intéressant si cela va au bout. Parce que ça sera une première en France et que ça donnera une idée pour voir ce qui est possible. Ça peut faire boule de neige.¹

SNCF-Réseau transférerait la ligne à la Région, on se marierait avec Nouvelle-Aquitaine pour créer une SEMOP et on lancerait un appel d'offres pour qu'un mainteneur et un opérateur interviennent, fassent les travaux et exploitent et maintiennent la ligne. [...] Ce qu'on veut, c'est prendre la maîtrise des aspects plus opérationnels liés à l'entretien de la voie parce qu'on a le sentiment qu'on pourrait peut-être mieux faire si on faisait autrement.²

Cette volonté de transférer la ligne à la Région apparaît pourtant contradictoire avec le transfert au port de Bordeaux mentionné dans le cadre du financement européen. Une certaine rivalité existe en effet entre les deux Régions concernant le débouché des céréales gersoises. La Région Occitanie souhaiterait en effet pouvoir en faire bénéficier davantage le site de Port-la-Nouvelle sur la côte méditerranéenne. C'est là un enjeu nouveau directement lié au changement de périmètre régional. Pour cette raison ou pour une autre, les travaux n'ont pas pu être lancés fin 2018 et les financements européens ont été perdus, ce qui oblige les acteurs à travailler sur un nouveau plan de financement. Le nouveau projet qui se met en place ne prévoit plus le transfert au port de Bordeaux et affirme la volonté de mettre en place la SEMOP. En 2019, plusieurs entreprises ont ainsi répondu à la campagne de *sourcing* menée par les deux Régions. Le transfert de la ligne doit toutefois être accepté au niveau national. Une demande officielle aurait été réalisée.

L'association Bien Vivre dans le Gers, mise au courant du report des travaux, s'est mobilisée pour tenter de relancer la possibilité de rouvrir la ligne au trafic voyageurs. Ils se sont exprimés lors de la réunion des CDM à Auch et ont organisé au printemps 2019 leurs propres Etat Généraux de la Mobilité dans le Gers pour mobiliser sur cette question. Une étude dans ce sens avait été réalisée dans le cadre de GPSO et avait conclu à un trop faible potentiel.

¹ *Ibid.*

² Entretien avec le directeur de la DITM de la Région Occitanie (ex-MP) (mai 2018)



En haut à gauche et en bas les silos de Gersycoop à Fleurance dont l'ITE n'est plus utilisée depuis 2016 et où le ballet des camions est constant. Au milieu à droite, les silos embranchés de Val-de-Gascogne à Sainte-Christie. En haut à droite, la gare désaffectée de Fleurance.

Photographie 17 : La ligne Auch - Agen : une artère pour exporter les céréales gersoises

Source : auteur (septembre 2018)

Bilan

La ligne Auch - Agen souligne le rôle décisif des Régions pour parvenir à la régénération de celle-ci. SNCF Réseau et l'Etat ne participent qu'à hauteur de 30% au financement des travaux dans le cadre du fond AFITF. Les Régions assument ainsi une part prépondérante de ces investissements qui pourraient certainement dépasser les 30% dans le cadre d'un nouveau plan de financement. Pour parvenir à boucler ces plans de financement dans un contexte de réduction budgétaire, les Régions sont amenées à mobiliser les collectivités territoriales directement concernées qui participent ainsi à hauteur de 10%. Les principaux chargeurs sont également sollicités, leur implication financière étant une garantie pour les Régions que la ligne sera bien utilisée en cas de réouverture. Cette implication financière des acteurs locaux est une nouveauté que l'on ne retrouvait pas en 2014. La présence de relais politiques d'envergure nationale sur le territoire, comme le sénateur-maire de Fleurance, constitue également un atout qui permet d'accélérer les procédures et de mobiliser plus facilement les différents acteurs¹. Pour parvenir à pérenniser les investissements, une sortie de la ligne du RFN s'avère nécessaire. On peut y voir une forme de marginalisation de cette dernière : des solutions moins coûteuses nécessitent en effet de s'éloigner des normes établies au niveau national. Il s'agit d'une innovation importante portée par la Région Occitanie et non par les territoires. Ces derniers font peut-être plus figures de périphéries intégrées que de véritables marges.

Toutefois, les acteurs locaux ne sont pas toujours enclins à s'investir dans de tels projets. Aussi, l'exemple de la ligne Auch-Agen peut être relativisé au regard d'autres cas dans lesquels le volontarisme régional se heurte au désintérêt du tissu local pour la solution ferroviaire. C'est le cas sur la section de ligne entre Saint-Denis-lès-Martel et Aurillac, à cheval entre le Lot et le Cantal.

¹ On pense également au rôle de Renaud Lagrave, vice-président aux transports de la Nouvelle-Aquitaine et originaire de Mont-de-Marsan dans la réouverture de la ligne fret Mont-de-Marsan – Barcelonne-du-Gers.

3.2.3 Les destins croisés des vallées de l'Aude et de l'Agly

Ce cas d'étude permet d'aborder une situation dans laquelle la collectivité régionale n'a eu qu'un rôle de guichet et où la SNCF apparaît également très en retrait puisque qu'elle a sorti une partie de la ligne du RFN. La ligne en question est une partie de l'ancienne voie Carcassonne – Rivesaltes par la haute vallée de l'Aude et par celle de l'Agly. Cette voie constituait une alternative à celle du littoral. La portion Quillan – Rivesaltes est fermée aux voyageurs dès 1939 même si le fret continue à circuler. En 1991, les 7 kilomètres de ligne entre Quillan et Saint-Martin-Lys sont déclassés. On fait alors la distinction entre les lignes Carcassonne – Quillan et Axat – Rivesaltes. C'est en 1901 que la ligne reliant Carcassonne à Rivesaltes, passant par la vallée de l'Aude puis de l'Agly, est achevée. C'est avec l'interruption du trafic voyageurs sur la portion Quillan – Rivesaltes en 1939, puis avec le déclassement des 7 kilomètres séparant Quillan et Saint-Martin-Lys en 1991, que l'unicité de la ligne a été rompue pour privilégier un fonctionnement en deux antennes distinctes.

Dans la vallée de l'Agly, la présence de carrières de feldspath et de dolomie assure un trafic fret important pendant de nombreuses années (453 000 tonnes en 1994) avant de s'effondrer à la fin des années 2000 (10 000 tonnes en 2009). La SNCF envisage alors de fermer la ligne. Or, cette fermeture menace également un service de train touristique mis en place depuis 2002 par l'association TPCF. Créée en 1993, cette association a su mobiliser les collectivités locales du territoire pour permettre la création d'un service touristique. En effet, en 1998, six communes¹ de la vallée de l'Agly mettent en place un syndicat intercommunal du chemin de fer touristique du Pays Cathare, du Fenouillède et du Rivesaltais. En 2002, une première convention de mise à disposition de la ligne est signée entre les trois partenaires et permet la circulation du train touristique.

La SNCF a finalement accepté de signer une convention, mais c'est comme pratiquement tous les trains touristiques, elle n'aime pas beaucoup signer des conventions avec des associations, parce qu'une association, ça a pas de répondant financier, et elle a demandé à ce que ce soit cosigné par une collectivité. C'est comme ça qu'a été créé le syndicat mixte qui est le syndicat des communes traversées par la voie ferrée. Au départ les communes l'ont fait essentiellement parce qu'un train touristique ça fait parler du pays. Cette vallée de l'Agly est extrêmement méconnue. Les élus locaux ils feraient bien des choses mais il n'y a jamais que 6000 habitants et dans le département des Pyrénées-Orientales, on ignore l'Agly.²

¹ Lapradelle, Caudiès-de-Fenouillède, Saint-Paul-de-Fenouillet, Maury, Estagel et Cases-de-Pènes

² Entretien avec Jean-Pierre Foulon, maire de Caudiès, président du syndicat mixte du Train Rouge (août 2019)

Le syndicat est donc en retrait et a plutôt une attitude passive, laissant l'initiative à l'association. Le sentiment de marginalisation est également très fort dans ce territoire non catalan mais rattaché aux Pyrénées-Orientales lors de la création des départements. Par deux fois, la commune de Caudiès a fait la demande d'un rattachement au département de l'Aude où la politique touristique est plus orientée vers le tourisme de pleine nature et l'intérieur des terres que vers le littoral. L'association s'appuie non seulement sur des bénévoles mais emploie aussi une quinzaine de salariés en été incluant des travailleurs protégés.¹ Ce syndicat participe ainsi au plan de financement concernant l'achat de matériel roulant pour le Train Rouge aux côtés de l'Europe (FEDER), de l'Etat et de la Région Languedoc-Roussillon. Le projet est retenu en 2007 en tant que pôle d'excellence rurale qui permet de financer l'aménagement de quais pour 456 000 €.

Quand SNCF Réseau annonce vouloir fermer la ligne, TPCF, devenue SARL, fait les démarches en vue de l'obtention d'une licence ferroviaire et d'un certificat de sécurité lui permettant de prendre en charge le trafic fret, ce que la société obtient en 2010. Elle devient ainsi un des premiers opérateurs ferroviaires de proximité à voir le jour en France². Face aux difficultés qu'elle rencontre auprès des autres opérateurs pour l'acheminement des wagons au-delà de Rivesaltes (voir chapitre VI), elle fait entrer le groupe Régiorail dans son capital, prend le nom de Régiorail Sud-de-France et assure elle-même la desserte de hubs éloignés allant de Fos-sur-Mer à Niort. Elle parvient à relancer en partie le trafic pour atteindre, sur la ligne du Fenouillède, les 80 000 tonnes en 2014. Néanmoins, la fermeture de la carrière de feldspath, en amont de la ligne en 2015, limite le trafic à l'usine de dolomie d'Estagel.

Cette même année, la SARL TPCF et SNCF Réseau signent une convention d'occupation temporaire pour la circulation du fret entre Caudiès et Saint-Martin-Lys. Sur cette section de 15 km, c'est donc l'entreprise ferroviaire qui est en charge de la maintenance de la ligne. Elle est ainsi sortie du RFN provisoirement et devra être restituée en l'état :

Caudiès - Axat c'est une COT donc on a un opérateur, on a privatisé la ligne pour lui. Il l'exploite comme il l'entend, il applique les référentiels qui vont bien pour maintenir et exploiter la ligne. Il y a une durée du contrat, il y a des clauses de tacite reconduction, souvent, et en général il y a des clauses de remise en état³.

¹ Wolff J.-P., 2017, « La gouvernance des chemins de fer touristique », *Sud-Ouest Européen*, n°43, pp. 53-67

² Il ne s'agit pas pour autant d'un statut juridique mais plutôt d'un concept promu par l'association Objectif OFP portée par Jacques Chauvineau et André Thinières (voir chapitre VI)

³ Entretien avec un responsable fret et logistique régional de SNCF Réseau (Ex-LR) (juillet 2018)

C'est également en 2015 que le syndicat mixte décide d'embaucher une chargée de mission à plein temps. Cette mise en place d'une ingénierie territoriale doit accompagner le développement de l'offre touristique et la réalisation d'une candidature au programme européen POCTEFA, en collaboration avec le Tren dels Lacs, un train touristique de Catalogne du Sud et le Train Jaune. La candidature « Green Pyrenees Slow Tourism » est ainsi retenue en novembre 2015. Elle doit permettre de financer de nouveaux aménagements comme l'accueil des vélos dans le train, et d'améliorer la communication. Cette montée en charge traduit une implication croissante du territoire autour du Train Rouge, avec un objectif majeur : faire descendre les passagers du train pour augmenter les retombées économiques sur le territoire. Cela a impliqué des négociations avec TPCF car cette volonté des élus rend l'exploitation de la ligne plus complexe.

Il est évident qu'on n'a pas les mêmes enjeux économiques : pour le train la facilité de gestion, c'est de faire de l'aller-retour sec. Quelqu'un qui vient le matin, qui descend du train, à qui il faut garder un siège le soir, c'est un emmerdeur. L'intérêt du train c'est que les gens ne descendent pas en route. L'intérêt des collectivités traversées, c'est que les gens descendent en route pour faire des visites. Pendant longtemps, il a couru qu'on n'avait pas le droit de vendre des allers simples. C'était considéré comme un manège dans une fête. C'était pas géré comme du transport. On a pris le machin par les cornes. Pour pas marcher sur les plates-bandes des AO, on a demandé officiellement aux autres AO de pouvoir vendre des allers simples. Les autres AO ont répondu qu'ils n'y voyaient aucun inconvénient et ce problème a été réglé. Aujourd'hui la SA ne peut plus se cacher derrière ça pour nous empêcher de faire de la promotion d'aller simple. Ça date de 2018¹.

Même lorsque seul le billet aller-retour était vendu, des partenariats existaient avec les vigneronns de la vallée dont les produits sont vendus en gare d'Axat (Photographie 18). Les restaurateurs d'Axat et de Saint-Martin-Lys profitaient également de la pause méridienne effectuée entre l'aller et le retour. Sous l'impulsion du syndicat mixte et du programme européen POCTEFA, les partenariats se sont récemment multipliés. Des haltes dégustation-vente proposant des produits locaux sont organisées dans certaines gares, des excursions vers les châteaux de Puilaurens et la visite de la centrale hydro-électrique d'Axat sont également proposées. La location d'un autorail de standing a également permis de promouvoir des trains thématiques comme le train sensoriel qui prévoit un repas de midi à bord du train. Six restaurateurs des environs sont mobilisés. Les six trains affrétés en 2019 ont affiché complet.

Le territoire s'appuie donc désormais sur le train pour faire sa promotion et développer une offre touristique complète. Avec la fermeture des usines Imerys en 2015, le tourisme est vu comme un moyen de remédier à la désindustrialisation du territoire.

¹ Entretien avec Jean-Pierre Foulon, maire de Caudiès, président du syndicat mixte du Train Rouge (août 2019)

Il y a eu une forte désindustrialisation et le tourisme c'est le dernier levier économique. Le train fait vraiment le lien entre la plaine et la proximité du littoral et ensuite la Haute-Vallée de l'Aude. L'année dernière on a fait 21 000 passagers¹ et 80% vient du littoral, en séjour sur la côte ou à proximité.²

De plus, le train constitue également un élément déterminant dans la création en cours d'un Parc Naturel Régional Corbières-Fenouillèdes, à cheval sur l'Aude et les Pyrénées-Orientales.

C'est intégré dans la partie valorisation du patrimoine, le train est un moyen de découvrir une partie du parc traversé. On met en place un train spécial géologie porté par le PNR, un festival autour de l'itinérance porté par une association Fram 66. On se fédère autour de ce projet, de valorisation du patrimoine, de la vallée des producteurs³.



Dans un territoire isolé touché par des fermetures d'usines et de services publics (photo d'en haut au milieu), le Train Rouge constitue un marqueur identitaire fort (en bas à gauche le train en gare de Caudiès ; sur la gauche une bouteille de « la cuvée du train rouge » vendue en gare d'Axat) qui s'appuie sur des ouvrages d'art très présents dans les paysages (le viaduc ferroviaire d'Axat en haut à droite) et participe à la structuration du secteur touristique dans la vallée. Une offre diversifiée est proposée grâce notamment à la location d'une voiture de wagon-restaurant de standing (photo en bas à droite).

Photographie 18 : Le Train Rouge : un projet de territoire dans une vallée marginalisée

Source : auteur (en haut à droite : septembre 2016 ; les trois autres : août 2019)

¹ Ces chiffres restent toutefois modestes en comparaison des 300 000 passagers du Train Jaune.

² Entretien avec la chargée de mission du syndicat mixte du Train Rouge (juin 2019)

³ *Ibid.*

Pour autant, et c'est là une autre caractéristique des marges, ce train reste fragile. Des rénovations sur les ouvrages d'art nécessiteraient des sommes inaccessibles pour le syndicat mixte qui se retrouve dépendant des échelons supérieurs : les Départements mais surtout la Région et l'Etat.

On a un problème d'entretien du viaduc métallique après Axat. C'est le type de projet où il faut intéresser les collectivités locales. 25 000 passagers par an ça peut paraître pas mal. Avec les tarifs c'est 300 000 euros de chiffres d'affaire et vous allez pas bien loin. On finance le matériel roulant et on leur loue mais on a eu 80% de subventions donc le loyer est un loyer subventionné. Donc s'il faut faire des travaux plus lourds, il faut que les collectivités locales interviennent. Ça peut pas être un syndicat mixte qui regroupe simplement 7 000 habitants, il faut que le Département monte au créneau. [...] On a eu une conversation immédiate il y a trois semaines avec Gibelin. La SNCF a demandé à la Région des travaux sur la ligne. La Région a demandé des renseignements complémentaires sur le fait qu'elle avait financé 3,5 millions de travaux il y a sept ou huit ans, qu'elle voulait des explications. La SNCF n'a jamais répondu et on se retrouve dans cette situation d'intermédiaire, la Région dit « j'ai même pas de TER » ; la SNCF dit « moi j'ai plus de fret »¹.

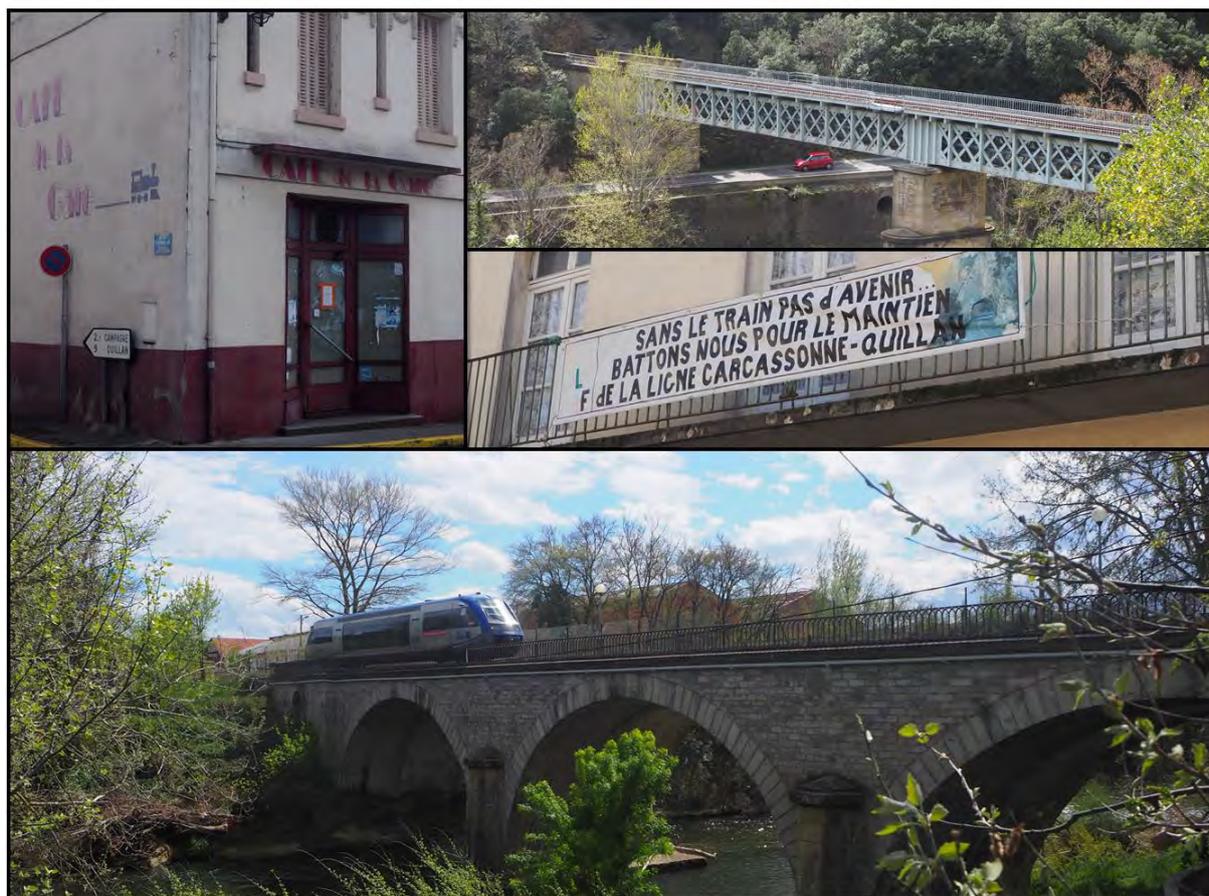
Si l'initiative locale est décisive, elle nécessite donc de s'appuyer sur les autres collectivités. Il est notable que le président du syndicat mentionne d'abord le Département parmi les partenaires à mobiliser alors que la Région a subventionné la plupart des projets portés par le syndicat ainsi que des investissements dans l'infrastructure. La Région a toutefois refusé de se voir transférer l'infrastructure comme l'avait proposé le président de TPCF. Cette situation de dépendance et de relative instabilité participe également au caractère marginal de ce territoire. La structuration d'un Parc Naturel Régional, dans lequel la ligne occupe une place importante, pourrait toutefois constituer un élément fort pour susciter plus d'engagement de la part des autres acteurs.

La réouverture de la section Limoux – Quillan se fait toujours attendre

A 7,2 kilomètres à peine du terminus du Train Rouge de Saint-Martin-Lys, la petite ville de Quillan a vu sa desserte en TER interrompue en décembre 2017. Si la section en aval de la ligne entre Limoux et Carcassonne a bien fait l'objet d'une modernisation en 2017, pour un montant de 11 millions d'euros, les travaux ne sont pas d'actualité sur le tronçon en amont pourtant identifié lors des EGRIM comme l'une des six lignes à rénover. L'Association pour le maintien et le développement de la Ligne Ferroviaire Carcassonne – Quillan s'est montrée très présente lors des réunions des EGRIM de Carcassonne et de Limoux. Si la plupart des élus

¹ Entretien avec Jean-Pierre Foulon, maire de Caudiès, président du syndicat mixte du Train Rouge (août 2019)

de la vallée adhèrent à l'association, la réouverture de la ligne ne fait plus l'unanimité dans ce territoire. Le maire de Quillan affiche désormais sa volonté de voir la ligne transformée en voie verte. Il s'appuie pour défendre sa position sur les trop longs délais de réouverture, sur la concurrence exercée par Carcassonne sur les commerces locaux avec le ticket à 1€ et sur la dangerosité de la route pour les cyclistes. Le maire d'Espérasa s'est quant à lui prononcé en faveur d'une « route-tram » permettant de « fluidifier le trafic de voitures »¹.



En haut à gauche, le café de la gare d'Espérasa est à l'abandon depuis plusieurs années dans ce bourg de 2000 habitants qui a perdu presque 200 habitants en dix ans. La ligne ferroviaire a bien fait l'objet de rénovation au nord de Limoux (photo du bas) mais la rénovation de la section sud et ses nombreux ouvrages d'art (photo en haut à droite) nécessitent d'importants investissements. C'est ce que réclame l'ALF qui milite pour la réouverture complète de la ligne (photo du milieu à droite).

Photographie 19 : La ligne Carcassonne – Limoux

Source : auteur (avril 2019)

¹ *LaDépêche.fr*, « Ligne Limoux-Quillan : deux maires favorables au réaménagement », publié le 9 décembre 2017, en ligne, <https://www.ladepêche.fr/article/2017/12/09/2701032-ligne-limoux-quillan-deux-maires-favorables-au-reamenagement.html>

La ligne ne fait donc plus l'unanimité dans ce territoire touché par une importante désindustrialisation et une forte précarité sociale. Le tourisme vert y est important avec, par exemple, la présence du musée des dinosaures à proximité directe de la gare d'Espéraza, musée affichant plus de 30 000 visiteurs par an. Lors de l'assemblée générale de l'association qui s'est tenue le 5 avril 2019 à Espéraza en présence d'environ 75 personnes, les participants évoquent « un territoire de 15 000 habitants à l'abandon » et la peur de devenir « un parc d'attractions ». Les coûts de réouverture exponentiels y sont dénoncés avec un montant évoqué de 90 millions d'euros¹. La Région y est vue comme un soutien déterminant. L'absence d'unanimité au sein de la vallée rend toutefois plus délicat l'investissement de la Région. Si, d'après l'association, des chargeurs sont intéressés pour faire circuler du fret (Domitia, Monier, Alet), les potentiels restent modestes.

Il y a du ballast à Couiza, je dois aller à la préfecture pour en parler. C'est bon et pas bon, c'est un produit très rare qui se vend bien mais le problème c'est qu'il y a des faibles volumes. Si on doit y aller exprès pour un ou deux wagons ... mais enfin c'est à étudier. Malheureusement l'industrie est pauvre dans ce secteur. Il faut faire attention car le problème du train c'est qu'il y a du potentiel mais qu'il faut aussi des embranchements².

Dans cette vallée, la ligne ne fait donc plus l'objet d'un projet de territoire partagé ce qui constitue une faiblesse dans un contexte finalement très concurrentiel concernant les lignes à rouvrir en Occitanie. A une échelle bien différente des LGV, la force des coalitions d'acteurs et les relais politiques dont dispose le territoire sont des éléments décisifs dans le cadre de la réouverture d'une infrastructure. Les divisions naissantes au sein de la vallée de l'Aude contrastent ainsi avec la forte adhésion suscitée par le Train Rouge à l'échelle du futur Parc Naturel Régional.

Bilan

Ces deux exemples, qui partagent un contexte territorial similaire d'isolement et de précarité sociale, nous conduisent à relativiser l'importance du volontarisme régional pour susciter des projets de territoire autour d'une ligne ferroviaire. Certes, il n'est pas question d'une offre de mobilité quotidienne avec le Train Rouge, mais le train n'en constitue pas moins un élément identitaire fort en mesure d'organiser la promotion touristique du territoire et qui a constitué un levier important dans la mise en place du PNR. De nombreux acteurs du territoire

¹ Les chiffres avancés par SNCF Réseau en juillet 2018 sont d'environ 60 millions d'euros selon les services de la Région

² Entretien avec le directeur de Régiorail Sud-de-France (septembre 2016)

sont impliqués de près ou de loin avec le Train Rouge. La Région est présente dans les subventions mais son rôle est plutôt celui d'un guichet et non celui d'une force de proposition. Avec la section de ligne Limoux – Quillan, on constate que la volonté de la Région de renouveler la ligne, pourtant affichée de longue date, n'a pas permis d'éviter l'interruption des circulations. Les divisions au sein du territoire concernant l'avenir de la ligne fragilisent sa réalisation.

Dans le cas du Train Rouge, on constate que la situation marginale a constitué un contexte favorable à l'innovation. C'est bien l'absence de circulation de trains voyageurs, puis la réduction du trafic de fret, qui ont permis l'expansion du service touristique et la prise de relais dans le transport de marchandises. Le territoire a de plus été en mesure de se doter d'une capacité d'ingénierie territoriale pour renforcer les partenariats et capter des subventions indispensables à la pérennité du projet. Enfin, la fusion régionale n'a pas véritablement eu d'impact pour ces territoires même si les différents interlocuteurs rencontrés notent un renforcement de la présence de la Région.

3.2.4 Un projet en échec : le Parc Naturel Régional du Haut-Allier autour de la ligne du Cévenol

La ligne du Cévenol a déjà fait l'objet d'une présentation (voir chapitre VI.1.3.4.). Comme nous le précisons alors, elle bénéficie d'une inscription au CPER pour un montant de 43 millions d'euros. Depuis 2006, la défense de la ligne est structurée autour de l'association des élus pour la défense du Cévenol, présidée par le maire de Langogne, Guy Malaval. Les élus regroupés sont principalement ceux des petites communes de la section centrale de la ligne, les agglomérations de Nîmes et de Clermont-Ferrand apparaissant relativement indifférentes vis-à-vis de cette ligne. A partir d'une initiative des maires de Brioude (Haute-Loire) et de Langogne (Lozère), ces territoires s'organisent donc autour de la défense de la ligne.

Ce sont les maires des petites communes de la ligne qui se sont mobilisés, ceux qui avaient une gare. La ligne, historiquement c'est Paris-Marseille. Les maires de Nîmes et de Clermont n'étaient pas très sensibilisés par la perte de cette ligne et étaient plus intéressés par leur TGV. Pour eux, le désenclavement c'était pas d'aller sur le Massif Central c'était d'être reliés : Clermont à Lyon et Paris, et de l'autre côté, Nîmes à Montpellier et Nice. La sensibilisation sur cette ligne elle s'est faite à partir des maires des petites villes, Brioude et Langeac sur la partie Haute-Loire, même pas sur la partie Auvergne, parce que Issoire, ils sont proches de Clermont. Après sur la partie gardoise, le cœur des Cévennes, les petites gares comme Villefort, Génolhac, la Grand-Combe¹.

¹ Entretien avec Guy Malaval, maire de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol (mai 2019)

Cette organisation naissante, dans un territoire particulièrement isolé et situé à cheval sur deux Régions, apparente bien cette situation territoriale à celle d'une marge. On retrouve donc sur cette ligne les difficultés liées à l'interrégionalité évoquées dans le septième chapitre. Dans ce cas précis, alors que l'Auvergne a longtemps été plus active que le Languedoc-Roussillon, entreprenant des travaux sur le nord de la ligne dans le cadre d'un Plan Rail, la fusion des Régions et les changements politiques ont « inversé la situation »¹.

Pourquoi aujourd'hui l'Auvergne porte peu d'intérêt à la ligne ? C'est qu'entre Brioude et le Puy il y a peu d'habitants, peu d'élus qui se mobilisent, c'est tout.²

Néanmoins, pour ménager les différentes sensibilités politiques des élus du territoire et de la Région, les attaques de l'association visent principalement l'Etat.

Nous actuellement ce qu'on pointe, c'est la responsabilité de l'Etat sur les travaux. Sur le CPER et la partie nord Auvergne. Il y avait des travaux prévus sur la partie nord, la région Auvergne-Rhône-Alpes était prête à les faire, était prête à avancer la part de l'Etat et l'Etat a refusé. Le préfet de région n'a pas signé, les travaux ne se sont pas faits. [...] On a toujours essayé et on a toujours réussi à cibler nos attaques et nos reproches en dehors des partis politiques, mais vous comprenez bien que dans une association comme ça, on est plus ou moins proches des différentes majorités qui changent dans les Régions.³

Cette dépendance de ces territoires vis-à-vis des autres échelons renforce également leur caractère marginal. Si ces évolutions politiques ralentissent la mise en place d'une rénovation complète de la ligne, elles ont également entraîné la remise en cause d'un véritable projet de territoire dans lequel la ligne ferroviaire était particulièrement valorisée : le projet du Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier.

Il s'agit d'une initiative du syndicat mixte d'aménagement du territoire du Haut-Allier (SMAT), syndicat à l'origine du développement du train touristique du Haut-Allier. Il lance officiellement la démarche visant à créer un PNR en 2010. Les Régions Languedoc-Roussillon et Auvergne approuvent la démarche lors d'une délibération conjointe le 28 septembre 2010. Une association de préfiguration voit alors le jour. Elle regroupe les deux Régions, les deux Départements (Lozère et Haute-Loire), la SMAT et les Communautés de Communes du Haut-Allier et de la Margeride Est. Un périmètre d'étude de 88 communes est arrêté et fait l'objet de

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

deux délibérations en juin 2012. L'avant-projet de charte est rédigé en 2012-2013 et aboutit à l'élaboration d'une charte validée en février 2015.

Cette dernière valorise beaucoup la ligne ferroviaire dont le tracé passe au cœur des gorges de l'Allier et dont les nombreux ouvrages d'art sont appréhendés en tant que patrimoine industriel de ce territoire¹. La disposition 2.3.3 de la Charte du parc prévoit ainsi de développer l'écomobilité (Figure 99). Le constat y est fait de la dépendance à la route. Si des actions en faveur de la ligne ferroviaire sont prévues, l'aménagement de la RN 88 est également affichée en tant qu'objectif sous réserve d'une « intégration environnementale » exemplaire du tracé et d'un « travail sur la traversée des villages ». Des potentiels de développement du fret ferroviaire sont identifiés (bois, argile, transit). La ligne des Cévennes est par ailleurs considérée comme un des hauts lieux du parc. Elle est qualifiée de « formidable moyen de découverte douce du territoire, mais également d'élément de son patrimoine industriel, culturel et identitaire » (p. 143).

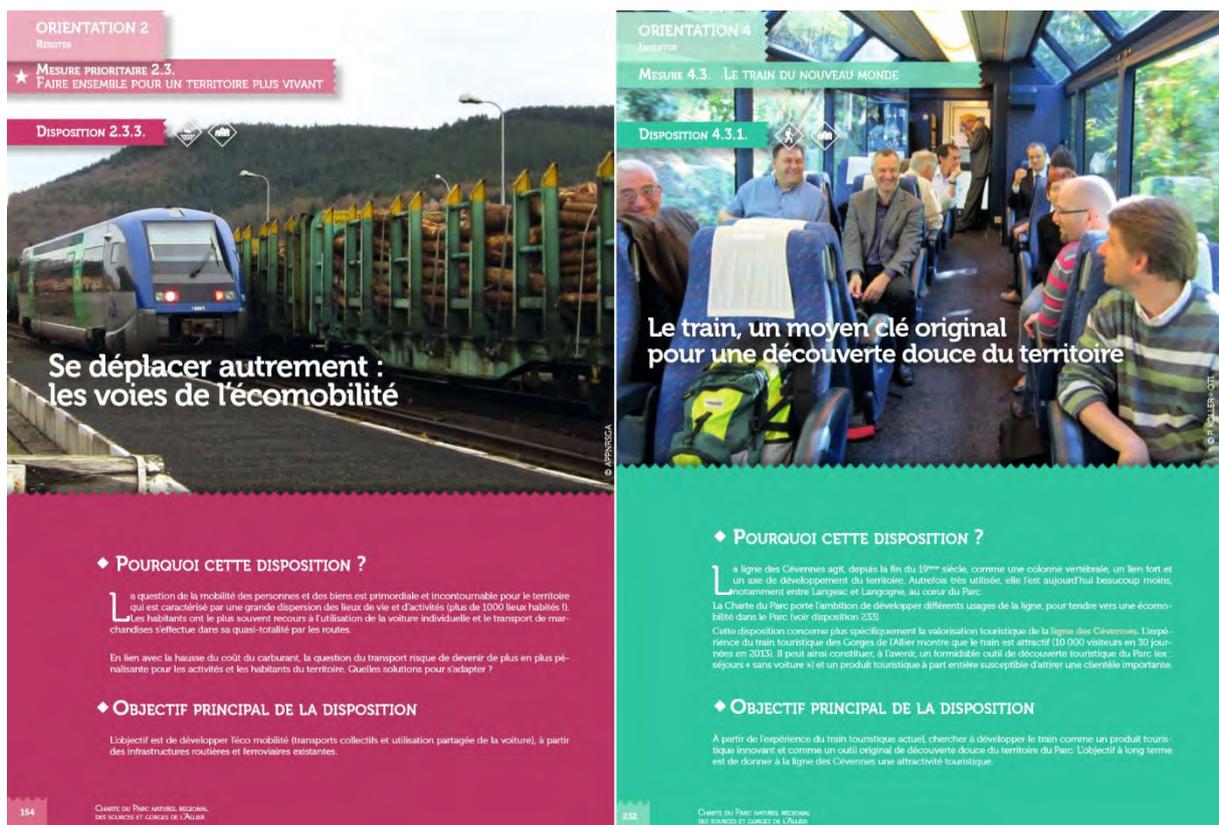


Figure 99 : Extraits de la charte du Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier
Source : Charte du Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier²

¹ Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier, « Projet de Charte », version de février 2015 destinée à enquête publique, 299p

² *Ibid.*

La charte envisage également la création d'un « train du nouveau monde » (pp. 232-235). Il s'agit de développer les usages touristiques de la ligne comme entre Brioude à Labastide-Puylaurent où existe déjà un train touristique des Gorges de l'Allier (10 000 visiteurs en 30 jours en 2013), qu'il s'agirait de renforcer. Cela passerait par l'acquisition d'un matériel roulant « atypique », la réouverture de certaines gares, l'allongement de la saison d'exploitation, la mise en place des produits touristiques adaptés à la clientèle et la mise à disposition de sillons favorables. Des actions de « remise en paysage » sont également envisagées.

Au moment de la fusion régionale, ce projet est donc particulièrement avancé, l'enquête publique a lieu début 2015 mais le vote des communes en octobre 2015 fragilise le projet puisque 23 communes s'y déclarent défavorables. Le périmètre du Parc perd alors en cohérence même si 86% du territoire a voté en faveur du projet¹. En mai 2016, l'opposition des chambres consulaires (Agriculture, Commerce et Métiers)² fragilise un peu plus la coalition d'acteurs. Quelques jours plus tard, le président de Région, Laurent Wauquiez, se déclare défavorable au projet. Il propose en contrepartie des subventions de 50 000 euros pour les petites communes afin qu'elles mènent « plusieurs petits projets »³, ce qu'acceptent une cinquantaine de communes.

Il y avait un parc régional des gorges de l'Allier quand Wauquiez a été élu, il a dit : « j'en veux plus ». Ça faisait cinq ans qu'on travaillait dessus. La ligne SNCF était l'épine dorsale du projet. Il a décidé en contrepartie de verser 50 000€ à toutes les petites communes pour des petits projets sur la place des villages.⁴

La charte est pourtant validée par le Conseil National de la Protection de la Nature (CNP) le 22 juin 2016, mais le 7 juillet, l'assemblée régionale d'Auvergne-Rhône-Alpes vote contre le PNR. Le projet est donc enterré et la partie lozérienne ne bénéficie donc pas des subventions accordées du côté d'Auvergne-Rhône-Alpes.

¹ *LaMontagne.fr*, « Le vote d'adhésion ou non des communes concernées s'est clôturé, dimanche », publié le 28 octobre 2015, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude/politique/2015/10/28/le-vote-dadhesion-ou-non-des-communes-concernees-sest-cloture-dimanche_11640540.html#refresh

² *LaMontagne.fr*, « Le PNR des sources et gorges de l'Allier divise », publié le 11 mai 2016, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude-43100/actualites/haute-loire-le-pnr-des-sources-et-gorges-du-haut-allier-divise_11908931/

³ *LaMontagne.fr*, « Les élus locaux étaient-ils, comme le dit Laurent Wauquiez, contre le PNR des gorges de l'Allier ? », publié le 16 juin 2018, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude-43100/actualites/les-elus-locaux-etaient-ils-comme-le-dit-laurent-wauquiez-contre-le-projet-de-pnr-des-gorges-de-l-allier_12888782/#refresh

⁴ Entretien avec Guy Malaval, maire de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol (mai 2019)

Le 21 décembre 2018, un nouveau rebondissement a lieu avec l'annulation du vote du Conseil Régional d'Auvergne-Rhône-Alpes par le tribunal administratif de Lyon. Néanmoins, sans financement de la Région AuRA, la relance du projet semble compromise¹.



En haut : vues sur la vallée de l'Allier depuis les environs de Pradelles (Haute-Loire) au sein du périmètre du projet avorté de Parc Naturel Régional avec, à gauche, le lac de Naussac et à droite, le GR descendant sur Langogne. En bas, la gare de Langogne avec une fresque faisant référence à la bête du Gévaudan. Les abords de la gare doivent être réaménagés avec la mise en place d'un PEM financé en partie par la Région Occitanie.

Photographie 20 : Langogne et la vallée de l'Allier

Source : auteur (mai 2016)

Bilan

Cet exemple permet de montrer que certains projets se retrouvent en situation d'échec. Ici, c'est peut-être justement l'absence d'un *leadership* politique fort et la position interrégionale qui ont constitué des obstacles à la réalisation du PNR, malgré une initiative locale structurée. On peut également penser que la fusion régionale a constitué un facteur décisif dans l'annulation du projet. Le vote au sein de l'assemblée régionale aurait-il connu le même résultat au sein du périmètre auvergnat ?

¹ *MidiLibre.fr*, « Le PNR des sources et gorges de l'Allier verra-t-il le jour ? », publié le 12 janvier 2019, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2019/01/12/lozere-le-pnr-des-sources-et-gorges-de-lallier-verra-t-il-le-jour.7943076.php>

3.3. Bilan sur les projets de territoire

Les exemples étudiés ont permis d'aborder une série de projets et de territoires qui, bien que non exhaustive, offre un aperçu des relations entre la Région et les acteurs du territoire au sein de l'Occitanie. La Région apparaît le plus souvent comme un acteur décisif (Haut-Comminges, Gers) sans pour autant l'être systématiquement (Agly). Si des projets peuvent se structurer sans qu'elle ait un rôle plus important que celui d'un guichet, son aval se révèle toutefois indispensable pour la pérennité de ces projets (Haut-Allier). Le *leadership* politique des élus régionaux peut constituer un facteur décisif comme le montrent l'investissement de Carole Delga pour Montréjeau – Luchon ou l'opposition de Laurent Wauquiez au PNR du Haut-Allier. Pour renforcer sa légitimité, la Région cherche alors souvent à s'appuyer sur les acteurs locaux.

La mobilisation des acteurs du territoire apparaît ainsi comme un paramètre non négligeable dans le développement de ces projets. Les acteurs ont pu faire preuve d'innovation en proposant le développement d'un train à hydrogène ou dans l'élaboration d'une offre touristique couplée à une activité de fret ferroviaire. L'innovation vient également de la Région Occitanie dans la recherche de formes juridiques permettant une gestion directe et moins coûteuse de ces lignes. La force des coalitions, à l'intérieur des territoires et entre les territoires et la Région, est un élément déterminant dans le contexte de remise en cause de la pertinence socio-économique de ces offres, illustrée par le rapport Spinetta.

Ce contexte d'austérité se retrouve à travers l'absence de la SNCF en tant que force de proposition. L'opérateur national y apparaît systématiquement en retrait et son attitude est très souvent décriée par la Région et par les acteurs locaux. Les lignes en question ont fait l'objet d'un sous-investissement chronique. Le gestionnaire du réseau présente des coûts de réhabilitation peu transparents et contestés par les autres acteurs, et ne participe pas aux coûts de rénovation de ces lignes tout en cherchant à se désengager des coûts de maintenance. Ce positionnement ne se comprend toutefois que dans le contexte du pacte de responsabilité signé avec l'Etat (chapitre 5).

L'intégration de l'exploitation de la ligne et de son entretien, au sein de structures plus souples portées par les collectivités locales, semble constituer un compromis acceptable aussi bien pour la Région que pour la SNCF. Ce modèle est d'ailleurs promu par la Région Grand Est dans le cadre de la régénération de la ligne Nancy - Contrexéville¹. Cette intégration

¹ *Ville, rail & transports*, « Concurrence : quels modèles pour les TER », n°625-626, juillet 2019, pp. 66-69

verticale indépendante du réseau national se retrouve fréquemment dans des pays où le transport ferroviaire est très développé, comme la Suisse et le Japon. Elle permet à des structures privées d'organiser la desserte, essentiellement touristique, de sites remarquables comme le Rigi au-dessus de Luzern ou le pied du Mont Fuji au niveau de Kawaguchiko¹ (Photographies 21).



Sur la gauche, le matériel roulant de la compagnie japonaise Fujikyuko qui exploite une ligne desservant la station touristique de Kawaguchiko depuis Otsuki. La compagnie possède plusieurs trains adaptés aux différents segments de clientèle, d'affaire comme familiale. Sur la droite, le terminus des trains à crémaillère exploités par Rigi Bahnen à plus de 1 700 mètres d'altitude.

Photographie 21 : Fujikyuko et Rigi Bahner, des compagnies privées intégrées

Sources : auteur (à gauche : avril 2018 ; à droite : février 2018)

¹ Ishii K., 2010, « Fuji Kyuko and Tourism in Mt Fuji Area », *Japan Railway & Transport Review*, n°55, pp. 26-29

4. BILAN DU CHAPITRE

Ce chapitre a permis d'entrer aussi bien dans le détail des relations territoriales que dans leurs diversités, en abordant les échanges avec une grande variété de collectivités territoriales et d'acteurs territoriaux. Pour faciliter ces coopérations, la Région Occitanie a mis en place plusieurs dispositifs (GART, CDM) et en a renforcé d'autres (Maisons de Région, PEM) permettant d'améliorer le dialogue et la concertation avec les territoires. Alors que les dialogues avec les Départements tendent à disparaître dans le domaine des transports, ceux avec les Métropoles ont fait apparaître des formes de rivalités institutionnelles et politiques. Sans empêcher l'amélioration de l'interconnexion entre les réseaux urbains et régionaux, ces rivalités ne permettent pas de réaliser des projets partagés tels que d'éventuels RER métropolitains. Les projets ferroviaires, au sein de territoires que l'on peut qualifier de marginaux, ont enfin permis de montrer que la Région oscille entre des positions de leader territorial, d'assemblier, mais encore, parfois, de simple guichet. Les projets alliant une forte coalition d'acteurs et des relais politiques importants sont ainsi plus susceptibles d'aboutir malgré les réticences de l'Etat et de la SNCF.

La qualité des relations interterritoriales apparaît comme un élément déterminant pour mener à bien des projets ferroviaires à géométrie variable, aussi bien en contexte métropolitain que rural. Néanmoins, les projets portés par les différents acteurs se caractérisent souvent par la lenteur et par la difficulté de leur mise en place, voire, pour les territoires métropolitains, par leur manque d'ambition. Afin de mieux organiser cette interterritorialité, la Présidente de Région a récemment réclamé des compétences encore plus étoffées dans le domaine des transports et de la mobilité :

Il faut donner aux Régions les moyens d'une action beaucoup plus efficace sur les transports publics et sur leur coordination. Plus précisément, les Régions doivent avoir le pouvoir de décision sur les périmètres supérieurs à 20 kilomètres. Et pour tout ce qui touche aux transports de proximité, à l'intérieur d'une agglomération ou d'une intercommunalité, la Région doit être garante de la coordination des transports, même si elle n'en a pas directement la responsabilité. Je regrette que la LOM ne donne pas plus explicitement ce rôle de chef d'orchestre aux Régions.¹

Cette demande de légitimation d'une forme de *leadership* régional sur les autres collectivités s'inscrit à la limite du principe de non-tutelle entre collectivités et pose la question d'un risque de « sur-régime territorial » tournant le dos au principe d'interterritorialité².

¹ Ville, Rail & Transports, « Carole Delga. « Je ne peux me résoudre à la fermeture de lignes ferroviaires », n°625-626, juillet 2019, pp. 52-53

² Vanier M., 2010, *op. cit.*

CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette thèse a permis d'explorer le rôle de la politique régionale des transports dans la légitimation de la fusion régionale à travers le cas de l'Occitanie. Elle prolonge ainsi les réflexions existantes sur les interactions entre réseaux de transport et territoires. L'Occitanie présente une situation originale dans laquelle les politiques de transports étaient nettement différenciées entre les Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. A ces sentiers divergents s'ajoutent des fonctionnements réticulaires distincts avec deux systèmes urbains indépendants et des réseaux de transport en étoile autour de Toulouse et organisés autour d'un axe littoral à vocation européenne en Languedoc-Roussillon. Nos recherches ont permis de souligner que la question des transports et de l'organisation territoriale n'avait pas été considérée au moment de réaliser la fusion des Régions françaises, fusion qui obéit avant tout à des préoccupations d'ordre politique. La réunion du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées est ainsi apparue particulièrement contestée par les acteurs languedociens. Aussi, la nouvelle stratégie insufflée dans le cadre des EGRIM avait vocation à réguler les rancœurs territoriales autour d'un nouveau projet dans lequel les transports sont investis d'un rôle majeur. La mise en place de cette stratégie rencontre toutefois les contraintes caractéristiques de l'action régionale qui ne peut se réaliser que dans des cadres partenariaux plus ou moins contraignants. Ces *rounds* de négociation incessants entre acteurs institutionnels et sectoriels ont permis d'engager des évolutions de l'offre qui prolongent les anciennes trajectoires tout en valorisant de nouveaux liens entre les deux anciennes Régions. Ils ont également permis de souligner les limites de l'action régionale à infléchir les réticences de ses partenaires autour des investissements en matière d'infrastructure.

1. ENSEIGNEMENTS

Les hypothèses que nous avons formulées en introduction se retrouvent pour la plupart confortées. Les données empiriques accumulées permettent toutefois d'en préciser les applications et d'en nuancer certains aspects.

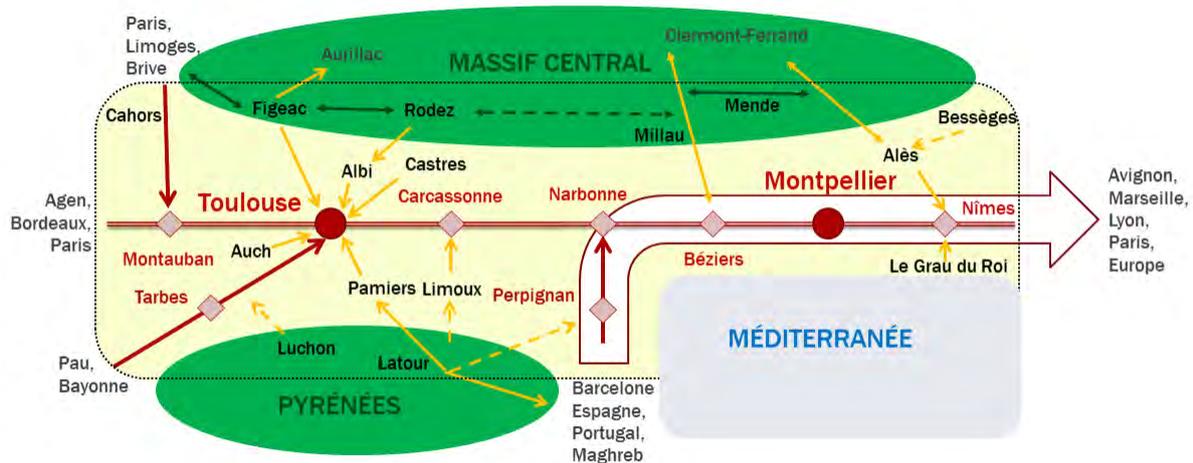
Des transports mobilisés autour d'un nouveau récit territorial

Le réinvestissement politique des transports dans le cadre de la fusion régionale en Occitanie s'est d'abord traduit par l'organisation des EGRIM. Par son ampleur et sa

médiatisation, cette procédure de consultation a mis en lumière le volontarisme régional dans ce secteur de compétence. Cette consultation a ainsi débouché sur la formulation d'une stratégie ambitieuse avec la volonté d'augmenter la part du budget consacrée aux transports et l'affichage d'une forme de débordement de des compétences régionales en incluant les questions des LGV, des trains Intercités, de la réouverture de lignes et du fret ferroviaire. La construction de ce récit s'appuie sur la légitimité « territoriale » d'une procédure conçue autour de la valorisation d'un idéal égalitaire à travers une répartition des réunions dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures départementales. La mobilisation des acteurs durant ces réunions a toutefois montré que les intérêts qui s'expriment sont très localisés. Aussi, seul le groupe des cheminots, structuré autour de la CGT, a été en mesure de faire entendre une forme d'intérêt régional fondé sur le soutien aux LGV, le renforcement de l'offre ferroviaire, la défense des infrastructures menacées, la relance du fret ferroviaire et le développement de nouvelles liaisons pour faire le lien entre les anciennes Régions. Ces objectifs ont été en grande partie transposés au sein de la stratégie régionale.

Nos recherches ont également montré que ce réinvestissement se faisait de façon localisée. Les infrastructures ferroviaires susceptibles d'incarner un lien entre les anciennes Régions font ainsi l'objet de projets de réouvertures (Rodez – Sévérac), de rénovation (le Train Jaune) ou de renforcement de l'offre (entre Toulouse et Narbonne). Le redéploiement de l'offre ferroviaire négocié au sein de la convention se fait principalement au profit d'une meilleure accessibilité à Toulouse. Cette logique se retrouve également à travers les premiers redéploiements de l'offre par autocar (Rodez - Mende, Castelsarrasin – Toulouse et Castres – Toulouse). Par ailleurs, l'harmonisation progressive de l'offre départementale et le déploiement de la marque LiO participent aussi d'un réenchantement du transport régional qui ne se fait pas qu'au profit du mode ferroviaire. Les dessertes grandes lignes qui ne relèvent pourtant pas des compétences régionales s'inscrivent également dans le renforcement de l'accessibilité intrarégionale au niveau de la transversale sud. Ce faisant, elle restreint également le cadre des relations interrégionales vers Bordeaux, Marseille et Nice. Enfin, la fusion régionale permet de renforcer les représentations autour de l'enclavement de la Région et de son oubli par les lignes à grande vitesse. Cependant, la poursuite de deux projets de LGV entraînant un potentiel renforcement de flux vers l'extérieur de la Région est difficilement conciliable avec l'image d'une nouvelle cohésion régionale. Si le barreau Toulouse – Narbonne fait l'objet de mentions dans les discours, ce sont bien les intérêts distincts de la région toulousaine et du littoral méditerranéen qui aiguillonnent le lobbying régional.

Il apparaît ainsi que la plupart des projets de développement de l'offre, d'investissements dans l'infrastructure et de marketing territorial sont réinterprétés à travers la fusion régionale. Toutefois, ce récit n'est pas sans contradictions et semble procéder par accumulation de projets plus que par une hiérarchisation autour d'un objectif précis d'organisation régionale souhaitable (Figure 100).



Ce schéma qui n'a pas de vocation prescriptive permet toutefois de souligner qu'une « vision » du territoire s'appuyant sur les transports ferroviaires est envisageable en Occitanie, sans pour autant conduire à une juxtaposition des réseaux régionaux. Cette organisation suppose la prééminence de la logique axiale autour de la transversale sud. Elle permet en effet de relier sept des onze principales agglomérations régionales, supporte des dessertes TGV, TET et TER et dessert les territoires les plus dynamiques du point de vue démographique et économique. Les autres dessertes sont alors pensées selon des logiques de rabattement sur cet axe avec une distinction entre les axes nationaux desservant Tarbes, Cahors et Perpignan et ceux à vocation régionale. La spécificité de l'étoile toulousaine apparaît ainsi dans un second temps tout comme l'importance de la ligne littorale en tant que corridor de transport à vocation européenne. Enfin, les espaces montagnards soulèvent des questionnements spécifiques en termes d'enclavement avec des dessertes en péril (les flèches en pointillés représentent des lignes fermées) et un enjeu de transversalité propre au Massif Central.

Figure 100 : Une proposition de ce que pourrait être une organisation régionale autour du réseau ferroviaire en Occitanie
Conception et réalisation : auteur

Ce morcellement des projets et cette absence de « vision » territoriale pourrait être la conséquence des inerties liées aussi bien à la géographie des réseaux et des populations au sein de l'Occitanie, qu'aux politiques régionales antérieures et qu'aux contraintes institutionnelles et sectorielles auxquelles la Région fait face.

La capacité politique régionale en question

Trois éléments susceptibles de limiter la capacité politique régionale avaient été identifiés au moment de formuler notre seconde hypothèse : l'environnement institutionnel, l'environnement sectoriel et l'environnement territorial.

Nous avons pu montrer que l'environnement institutionnel dans lequel évoluent les Régions françaises sur la période 2014 – 2019 s'inscrit dans un prolongement d'une forme de décentralisation des compétences et d'une recentralisation des leviers financiers participant à renforcer le principe de gouvernement à distance décrit par Renaud Epstein¹. A cette réduction de l'autonomie budgétaire régionale s'ajoute un effacement toujours plus important de l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des transports. Ce retrait s'illustre dans son incapacité à mettre en place une programmation et une source de financement pérenne pour les grands projets d'infrastructure. Ce pilotage à distance se retrouve également dans la position de l'Etat vis-à-vis du groupe SNCF.

Alors que dans le domaine des transports routiers, la Région apparaît en position de force face aux transporteurs routiers placés en situation de concurrence, le secteur ferroviaire présente une résistance importante aux objectifs définis par la Région. Cet environnement sectoriel apparaît toutefois différent selon que l'on considère les enjeux d'exploitation ou d'infrastructure. Concernant l'exploitation, la volonté régionale de poursuivre une politique de l'offre, exprimée à l'occasion des EGRIM, ne concordait pas avec les objectifs du programme Cap TER 2020 définis par la direction des TER de la SNCF dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Pour autant, après une longue négociation, la convention est bien porteuse d'une augmentation de l'offre, mais aussi d'un renchérissement de la contribution régionale. Cela confirme le volontarisme régional en matière de transports et permet de nuancer la rigidité des contraintes imposées par l'opérateur national. La question des infrastructures est en revanche apparue comme un point particulièrement sensible. Alors que la Région a affiché la volonté de rouvrir trois lignes en décembre 2016, le bilan à l'été 2019 est de quatre lignes fermées². Ce faisant, elle assume un débordement du cadre de ses compétences qui heurtait de front la politique malthusienne de SNCF Réseau en termes d'entretien et de rénovation du réseau secondaire, politique elle-même contrainte par la règle d'or imposée par l'Etat et encouragée par les conclusions du rapport Spinetta. Face aux délais et aux montants proposés par le gestionnaire de réseau, l'exécutif régional n'est pas pour autant resté sans ressources. Il

¹ Epstein R. 2005, *op. cit.*

² Sévérac-le-Château – Rodez, Limoux – Quillan, Perpignan – Villefranche-de-Conflent et Figeac - Aurillac

a fait appel à des contre-expertises et a soutenu des évolutions juridiques qui lui permettraient, dans le cadre de la loi LOM, d'opérer des transferts de gestion de certaines lignes le plaçant en position de maître d'ouvrage. L'exécutif régional accepte alors le principe du retrait de l'Etat sans pour autant bénéficier des ressources nécessaires pour assumer ce nouveau rôle.

L'environnement territorial fait enfin référence à la mobilisation des collectivités territoriales et d'autres groupes d'acteurs agissant à partir d'intérêts territorialisés. Ces groupes d'intérêts constituent des relais ou des freins pour les projets régionaux à toutes les échelles. La Région a cherché l'appui de ces acteurs pour affirmer la légitimité de ses actions. Cette légitimation par le bas a été valorisée à l'occasion des EGRIM comme dans le cadre du soutien aux LGV et des réouvertures de lignes. Le *leadership* politique de la majorité régionale constitue alors un élément clé pour comprendre la priorité accordée à certains projets. Les rivalités politiques et institutionnelles peuvent également contrarier la réalisation de projets, comme nous avons pu le voir en ce qui concerne la frontière avec Auvergne-Rhône-Alpes. Les métropoles apparaissent ainsi comme des territoires concentrant les enjeux mais dans lesquels les politiques mises en place achoppent sur le cloisonnement des compétences et des financements. La plupart des collaborations sont alors réduites à des relations de guichet ou à la question intermodale.

La problématique de la capacité régionale dans le domaine des transports apparaît donc comme une question vive au cœur d'une double rivalité, entre positions jacobine et girondine d'une part et entre pouvoirs métropolitains et régionaux d'autre part. La fusion régionale a ainsi pu contribuer au renforcement des ambitions girondines à travers des capacités de lobbying renforcées au niveau européen.

Un prolongement des pratiques de Midi-Pyrénées et quelques apports languedociens

Cette thèse a enfin permis de démontrer que l'ambition contrariée que nous venons de décrire s'est en grande partie inscrite dans le prolongement des politiques de transports menées par la Région Midi-Pyrénées. En effet, les profils d'actions régionaux qui ont été définis pour les deux anciennes Régions ont souligné des différences très nettes. Là où Midi-Pyrénées valorisait le service public, l'équilibre centre-périphérie, les investissements massifs dans l'infrastructure et des relations exigeantes mais cordiales avec la SNCF, sa voisine, sous l'impulsion de George Frêche, privilégiait l'artère littorale sur les lignes desservant l'arrière-pays et entretenait des relations conflictuelles mais financièrement saines avec la SNCF. Ces éléments expliquent que les infrastructures de l'arrière-pays languedocien n'aient pas fait

l'objet d'investissements importants, et justifient la mise en œuvre d'une maîtrise d'ouvrage régionale pour mener à bien certains projets¹. Il est également apparu que ces stratégies étaient en partie liées à une adaptation des politiques aux contraintes matérielles imposées par les infrastructures et à la géographie régionale. L'exploitation de deux réseaux forts différents et leur adaptation à des demandes de mobilité là aussi très différenciées, explique en partie ces divergences.

Le volontarisme affiché par la Région Occitanie à l'issue des EGRIM, la renégociation des CPER et le renouvellement de la convention SNCF constituent autant d'éléments dans lesquels nous avons reconnu les pratiques de la Région Midi-Pyrénées. Cela n'est pas vraiment étonnant car le *leadership* de Carole Delga s'appuie sur les anciens réseaux du président Malvy et sur le prolongement de la confiance accordée aux élus communistes dans le rôle de vice-président aux transports. Ce « tropisme occidental » se retrouve également dans la réorganisation des services et le maintien de liens informels avec la CGT cheminot.

Ces affirmations peuvent néanmoins être nuancées au vu de la nouvelle ambition régionale relative au transport de marchandises. La Région Languedoc-Roussillon a lancé d'importants investissements dans ses ports et dans la plateforme multimodale de Saint-Charles. Elle faisait du report modal de la route vers le rail une préoccupation majeure. En revanche, la Région Midi-Pyrénées avait moins investi ce domaine qu'elle appréhendait surtout en tant qu'un soutien aux filières économiques. Les orientations de la Région Languedoc-Roussillon ont été majoritairement conservées et sont toujours portées par les mêmes personnes au sein de la DIRMER. On peut également penser que la volonté de développer la maîtrise d'ouvrage régionale dans le domaine des infrastructures s'appuie sur l'expérience de la Région Languedoc-Roussillon en la matière. Ces affirmations restent propres au domaine des transports et il serait intéressant de les étendre à d'autres secteurs de l'action régionale.

2. APPORTS, LIMITES ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE

Outre les résultats que nous venons de présenter, cette thèse contient plusieurs éléments susceptibles d'alimenter certains domaines de la recherche contemporaine. Cette mise en perspective révèle également des pistes non explorées comme la question des mobilités, l'approche comparative et l'enjeu environnemental. Ces constats établis, de nouvelles perspectives de recherche se dessinent pour prolonger nos travaux.

¹ Ce fut le cas pour la mise en place du ticket à 1€ et pour l'aménagement du PEM de Baillargues

Un premier cadre conceptuel pour appréhender les fusions territoriales

Cette thèse fournit un premier cadre théorique articulé autour d'une étude de cas pour penser les processus de regroupements territoriaux. L'exemple de l'Occitanie a permis de confirmer l'importance des arguments économiques relevant du mythe rationnel managérial dans la justification de la fusion régionale française. Les opposants à cette réforme ont quant à eux mobilisé des argumentaires identitaires. Alors que les fonctions politiques et administratives ont fait l'objet d'une répartition entre Montpellier et Toulouse, les processus de recomposition des systèmes d'acteurs dans le secteur des transports ont permis de souligner le *leadership* exercé par les acteurs de Midi-Pyrénées. Les recompositions concernant l'offre de transport elle-même se font largement au profit de la nouvelle capitale régionale ce qui s'explique néanmoins par sa position de carrefour au sein du réseau ferroviaire, et ce dont ne bénéficie pas Montpellier. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les effets de ce réajustement de l'offre et du changement de périmètre sur une meilleure intégration du Sud de la Région languedocienne dans l'ère d'attraction toulousaine. Ce cadre demande toutefois à être approfondi à la lumière d'autres exemples afin de tester la validité de sa transposition dans d'autres contextes territoriaux et à d'autres échelles.

Des études de cas pour interroger la territorialisation des projets

Notre travail de recherche a également été l'occasion d'apporter de nombreuses connaissances empiriques en procédant par analyse de cas à différentes échelles.

Ainsi, nos développements sur les projets de LGV nous paraissent apporter des éléments de mise en perspective historique des projets LNMP et GPSO qui demeurent moins abordés dans la littérature scientifique que la plupart des autres projets de LGV en France¹. Les logiques d'acteurs, leurs argumentaires et les formes de mobilisation qu'ils mettent en place pourraient faire l'objet de confrontations fertiles avec d'autres travaux sur ces projets.

De la même façon, les études de cas autour des lignes secondaires apportent des éclairages localisés en mesure d'alimenter les débats autour de leur pertinence socio-économique et des marges de manœuvre existantes pour en faire évoluer la gouvernance et l'exploitation. Elles nous paraissent en effet plaider en faveur d'une intégration verticale entre

¹ Voir chapitre VI.2.

la gestion de l'infrastructure et l'exploitation au sein de structures dans lesquelles les collectivités locales joueraient un rôle prépondérant.

Enfin, les interactions entre les institutions urbaines et régionales autour des transports constituent un autre domaine au sein duquel cette thèse apporte des éléments d'actualisation autour des cas de Toulouse, de Montpellier et de Perpignan. Il sera intéressant d'étudier l'évolution des compromis négociés entre les institutions sur la période récente. Sur la scène politique toulousaine, l'association Rallumons l'Etoile participe à la remise en cause de ces compromis. Alors que se profilent de nouvelles élections, la capacité de l'association à faire évoluer ou non les positions de chaque acteur est susceptible de s'inscrire dans des mouvements déjà observés dans des exemples helvétiques¹.

Ces études de cas ont permis de confirmer les évolutions que connaît l'action publique territoriale dans le secteur des transports et semblent s'inscrire au sein d'un processus de différenciation territoriale de plus en plus marqué. Alors que l'institution régionale cherche à endosser une position de Région-providence, les projets sont l'objet d'une forte contingence géographique où les configurations d'acteurs sont très variables, avec des impulsions aussi bien locales que régionales. Il est encore trop tôt pour évaluer le degré de performativité de ces actions dans ce domaine. Le *leadership* territorial des élus mobilisés semble toutefois revêtir une importance majeure.

Mobilisations, conflits et concertations

Une très grande variété de dispositifs participatifs, plus ou moins conflictuels, ont été mis en lumière par nos travaux. Certains sont classiques et bien connus, comme les débats et les enquêtes publiques et les mobilisations citoyennes ; d'autres sont plus originaux, comme les EGRIM, les CDM ou le GART régional. Tous cherchent à affermir la légitimité des actions en matière de transport par la valorisation de la proximité². Ce recours au territoire est alors une ressource au cœur de ce processus de légitimation. Ces dispositifs participatifs contribuent à l'apaisement ou à l'exacerbation des conflits que ne manquent pas de susciter les projets d'aménagement (ou leur absence). Les représentations du territoire y sont l'objet de manipulations conscientes et inconscientes qui ont été évoquées dans le cadre de nos travaux mais gagneraient à être approfondies.

¹ Sutton K., Varlet J., 2015, *op. cit.*

² Faure A., 2011, « Action publique territoriale », in Pasquier R. (dir.), *op.cit.*, pp. 27-33

Un point aveugle concernant les pratiques et les flux

S'il a été beaucoup question d'offre de transports, de financement d'infrastructures et de coopération territoriale durant cette thèse, les données concernant la demande de mobilité, les flux de voyageurs et de marchandises et les pratiques individuelles ont été reléguées au second plan. Ces aspects étaient pourtant au centre du mémoire que nous avons réalisé durant notre deuxième année de master. L'absence presque complète de données localisées concernant les flux de voyageurs transportés par la SNCF et les autres opérateurs régionaux de transports (autocars publics, autocars libéralisés, covoiturage) rendaient cette approche d'autant plus décourageante que l'usage de celles auxquelles nous avons accès durant notre stage ne pouvaient pas être mobilisées. Il paraissait également prématuré d'étudier une éventuelle recomposition des flux liée à la fusion régionale. Cette approche pourrait toutefois se révéler pertinente à moyen terme dans le cadre de comparaisons avec d'autres Régions ayant fait l'objet d'une fusion.

Le temps des comparaisons et de l'exploration ?

Si engager une comparaison régionale à l'échelle française nous a semblé prématuré dans le cadre de cette thèse, l'expérience engrangée, les résultats obtenus et les outils mis en œuvre gagneraient à être transposés dans d'autres contextes régionaux. Des chercheurs ont déjà engagé des questionnements similaires dans la Région Grand Est. Certains travaux ont été présentés à l'occasion du colloque « L'Etat français dans le tourbillon des réformes territoriales » qui s'est tenu le 4 septembre 2019 à Mulhouse. Les intitulés des communications réalisées par Julien Gingembre (« la politique des transports de la région Grand Est : vectrice d'union ou de désunion régionale ? ») et Lucie Yeresyan (« Comment la politique des transports est-elle amenée à accompagner la transformation régionale alors que l'espace de circulation s'organise selon trois corridors Nord-Sud largement indépendants ? ») soulignent des questionnements proches de ceux soulevés dans cette thèse. La Région Grand Est apparaît ainsi particulièrement pertinente pour mener une comparaison avec l'Occitanie. La fusion y a été très contestée et les élus sont également sensibles à la question du réseau secondaire. Une étude à partir de plusieurs Régions, telle que l'avait faite l'équipe de l'INRETS en 2007, serait susceptible d'apporter des réponses à la question récurrente au sein des débats sur l'action publique : la réforme territoriale produit-elle de la différenciation ou de la standardisation ?¹.

¹ Faure A., Négrier E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, 302p

Une analyse croisée des conventions Région-SNCF, de l'évolution des offres de transports et des objectifs affichés dans le SRADDET fournirait un point de départ intéressant à une telle étude.

Alors que la régionalisation des transports a fait l'objet d'études comparées avec les cas allemands, suisses ou italiens, une investigation de cette question en Espagne serait susceptible d'ouvrir de nouvelles perspectives. Alors que la capacité politique des Régions y est particulièrement importante mais plus différenciée¹, la façon dont les transports sont investis par les communautés autonomes nous pose question. Les travaux d'Eloïse Libourel² ont permis de montrer comment la politique des grandes infrastructures mobilisait une coalition territoriale littorale qui dénonçait la centralisation madrilène confirmant ainsi que les transports étaient porteurs d'investissements politiques à caractère territorial. Il serait intéressant de prolonger cette réflexion à l'échelle de chaque communauté autonome. Le cas japonais semble également pouvoir constituer un horizon de recherche amenant à des comparaisons avec le cas français. Faisant figure, au même titre que la Suisse, de pays de l'excellence ferroviaire, le devenir des nombreuses lignes du réseau secondaire, reprises par les collectivités territoriales à l'occasion de la grande réforme de 1987, entre en résonance avec la volonté de l'Occitanie de reprendre la maîtrise d'ouvrage du réseau capillaire. L'exploration de ces terrains permettrait d'élargir une forme de benchmark régional trop souvent limité à l'Europe germanique.

Enfin, à une échelle plus locale, le lien entre le transport ferroviaire et les espaces montagnards pourrait faire l'objet d'une approche au croisement de la géographie des transports et de la géographie culturelle³. A travers le développement de plusieurs études de cas situées en haute ou moyenne montagne, il nous a semblé que l'importance accordée aux lignes ferroviaires dans ces territoires enclavés et où l'infrastructure épouse l'orientation des vallées pouvait relever d'une forme spécifique de territorialité. Le mode ferroviaire nous paraît y être plus défendu qu'ailleurs. La dimension patrimoniale, la fréquence plus élevée des ouvrages d'arts et l'impact économique et social qu'a pu engendrer l'arrivée de la voie ferrée au sein de ces territoires souvent industriels contribuent sans doute à cette valorisation. Aujourd'hui, l'adéquation du transport ferroviaire avec les valeurs environnementales et sa capacité à

¹ Pasquier R., 2006, *op. cit.*

² Libourel E., 2015, *op. cit.*

³ De nombreux travaux de Kévin Sutton proposent des approches culturelles de la relation entre transports et montagne. Sa thèse en présente de nombreux exemples : Sutton K., 2011, *Les nouvelles traversées alpines. Entre cospatialité de systèmes nationaux et recherche d'interspatialités, une géopolitique circulatoire*, Thèse de géographie, Université de Savoie, 584p. Voir aussi l'article de Pierre Zembri : Zembri P., 2009, « Les chemins de fer emblématiques de montagne, entre service public et patrimonialisation », in Fumey G., Varlet J., Zembri P., *Mobilités contemporaines. Approches géoculturelles des transports*, Ellipses pp. 257-269

promouvoir une forme de tourisme durable participent également à sa défense¹. Enfin, la concurrence modale avec la route y est souvent moins à son désavantage. La réouverture de la ligne Oloron-Sainte-Marie – Bedous est ainsi un précédent que plusieurs vallées pyrénéennes prennent pour modèle. Des approches comparatives à l'échelle des deux versants des Pyrénées et un éventuel élargissement à des contextes culturels plus lointains (comme le Japon) constituent des pistes de recherche vers un approche plus culturelle du rôle des transports.

Alors que la régionalisation des transports constitue un champ de recherche balisé depuis plusieurs décennies, nos travaux ont souligné l'absence d'intérêt scientifique suscité par les compétences départementales relatives aux transports. Aborder la question de la restructuration des dessertes départementales dans le cadre de leur transfert aux Régions pourrait permettre de revenir par une approche géographique sur l'histoire mal connue de ces réseaux : de leur essor par des initiatives privées dans un cadre non régulé, à l'introduction d'autorisations (les « droits patrimoniaux ») avec le décret de 1949, jusqu'à leur transformation en services publics gérés par les Conseils Généraux avec la loi LOTI². Les politiques particulièrement diversifiées qu'ont menées les Départements dans ce domaine invitent à analyser les facteurs géographiques et politiques de tels écarts d'investissement.

Vers l'affirmation du référentiel environnemental ?

En gardant pour la fin la question environnementale, nous nous inscrivons dans une trop longue tradition de recherche qui relègue la transition environnementale à un appendice de la réflexion géographique dans le domaine des transports. Le « tournant environnemental »³ contemporain est pourtant en mesure de constituer une grille de lecture dont les enjeux sociétaux justifieraient d'en faire un point de départ des recherches dans ce domaine mais aussi au sein de l'action publique.

Si la transition environnementale fait l'objet d'affichages politiques volontaristes depuis de nombreuses années (on pense notamment aux lois Grenelles), elle pose la question de sa

¹ On notera que ces remarques sont loin de s'appliquer aux projets de lignes nouvelles comme celle du Lyon – Turin et que les premières dessertes des vallées alpines au XIX^e siècle suscitaient des oppositions comme celles de John Ruskin : Fourny M.-C., Gal S., Koop K., Landel P.-A., Ounoughi S., Pépy E.-A., Sutton. K., 2017, « Entre passages et blocages : lutte d'identité territoriale en Val de Suse entre le XVI^e et le XXI^e siècle », *Communication présentée au congrès du CHTS de Pau*, en ligne, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01910212/file/actes%20congr%C3%AAs%20CHTS%20Pau%202017%20avec%20images%2C%20Fourny%20et%20al.%2C%20VF.pdf>

² Neiertz N., 1999, *La coordination des transports en France. De 1918 à nos jours*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 800p

³ Letté M., 2012, « Le tournant environnemental de la société industrielle au prisme d'une histoire des débordements et de leurs conflits », *Vingtième siècle*, n°113, pp. 142-154

mise en œuvre concrète à toutes les échelles d'action publique. Le décalage entre le discours et les actes est régulièrement dénoncé par la recherche relative aux transports et à la mobilité¹. Plusieurs enjeux mériteraient ainsi d'être questionnés au sein des politiques régionales de transport : leur capacité à renforcer leur attractivité en tant qu'alternative à la voiture auprès des usagers, leur adéquation avec les politiques énergétiques moins émettrices de gaz à effet de serre ou encore le renforcement de la mise en cohérence des politiques d'urbanisme et de transports dans les espaces urbains² mais aussi ruraux. Ces questions invitent à renforcer l'intersectorialité des politiques régionales. A titre d'exemple, les lieux d'implantation des collèges et lycées prennent ainsi trop peu en compte la question des transports propres pour y accéder. Enfin, une approche par les pratiques individuelles de mobilité « propre » au sein des territoires ruraux pourrait constituer une approche originale pour sortir de l'aporie qui condamnerait ces territoires à un usage exclusif de l'automobile.

Dans le cas de l'Occitanie, nous avons pu observer un renforcement de l'argumentaire régional autour des préoccupations environnementales dans le domaine des transports. Si pendant les premiers temps de la fusion, cet argument a été employé comme une justification parmi d'autres appuyant la volonté régionale de développer les transports publics et le mode ferroviaire, la montée en puissance de cet enjeu se retrouve dans le cadre du programme de la « région à énergie positive ». Dans le domaine des transports, cette sensibilisation se traduit par un investissement renforcé du domaine du transport de marchandise en faveur du report modal et par la valorisation de la filière de l'hydrogène dans les transports routiers et ferroviaires. On peut toutefois considérer que ces objectifs environnementaux entrent en contradiction avec le maintien d'importants investissements dans les projets routiers de doublement des voies sur les routes nationales 88 et 124 et avec la participation de la Région à une forme d'injonction à la mobilité³ qui valorise le mouvement pour lui-même.

La nouvelle campagne de communication régionale « liberté, égalité, mobilité » assimile ainsi la mobilité à une valeur républicaine placée au cœur de l'approche régionale et

¹ Durand L., Oiry A., Palle A., 2018, « La mise en politique de la transition énergétique : la durabilité à l'épreuve des conflits de temporalité », *Temporalités*, n°28, en ligne, <https://journals.openedition.org/temporalites/5091> ; Nessi H., Conti B., Proulhac L., Sajous P., Thébert M., 2017, « La mobilité périurbaine, le changement c'est pour quand ? », *Espacetemps.net*, en ligne, <https://www.espacetemps.net/articles/la-mobilite-periurbaine-le-changement-cest-pour-quand/>

² Gallez C., Maulat J., Roy-Baillargeon O., Thébert M., 2015, « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine », *Flux*, n°101-102, pp. 5-15

³ Mincke C., Montulet B., 2010, « L'idéologie mobilitaire », *Politique*, n°64

relègue au second rang son insertion dans la transition environnementale à travers la mention de transports plus propres (Figure 89). Elle illustre par ailleurs une forme de relativisation de la place du ferroviaire dans les mobilités régionales qui contraste avec sa mise en avant dans le cadre des EGRIM. Enfin, ce tweet illustré par les photos des hôtels de Région de Toulouse et de Montpellier permet de constater que la dualité du territoire demeure au sein même de la communication régionale.

BIBLIOGRAPHIE

1. PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES

1.1. Références générales, épistémologie et méthode de recherche

Références générales et dictionnaires

- Baud P., Bourgeat S., Bras C., 2008, *Dictionnaire de géographie*, Hatier, 608p
- Bavoux J.-J., Chapelon L., 2014, *Dictionnaire d'analyse spatiale*, Armand Colin, Paris, 608p
- Bellanger A., 2014, *L'aménagement du territoire*, Gallimard, 478p
- Bély L., 2010, *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Quadrige / Presses Universitaires de France, pp. 512-516
- Berroir S., *et al.*, 2017, « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergéo : European Journal of Geography*, en ligne, <https://journals.openedition.org/cybergeo/27945>
- Berstein S., Milza P., 2014, *L'Allemagne de 1870 à nos jours*, Armand Colin, 384p
- Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses Universitaires de Science Po, 720p
- Brice C., 2002, *Histoire de l'Italie*, Editions Perrin, 483p
- Brunet R., 1997a, *Champs et contrechamps : raisons de géographe*, Belin, 256p
- Brunet R., 1997b, « Territoires : l'art de la découpe », *Géocarrefour*, n°72, pp. 251-255
- Brunet R. (dir.), 1993 (1992), *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*, La Documentation Française, Paris, 518p
- Carpentier J., Lebrun F. (dir.), 2003, *Histoire de l'Europe*, Editions du Seuil, 625p
- Castells M., 1999 (1997), *Le pouvoir de l'identité*, Fayard
- Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J.-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, en ligne, <http://www.dicopart.fr/es/dico/etats-generaux>
- Castree N., Kitchin R., Rogers A., 2013, *Oxford dictionary of human geography*, Oxford University Press, 572p
- Charon J.-M., 2013, *La presse quotidienne*, Editions La Découverte, 126p
- Claverie J.-C., 1973, « Les cadres spatiaux de la vie de relation dans le Sud-Ouest de la France durant la première moitié du XIXe siècle », *Revue géographique de l'Est*, n°13, pp. 335-351
- Davezie L., 2008, *La république et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Le Seuil, 110p
- Dejouhanet L., « L'Inde puissance en construction », *La documentation photographique*, n° 8109, 2016, 63p
- Desse R.-P. *et al.*, 2008, *Dictionnaire du commerce et de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes, 355p
- De Tocqueville A., 1848, *De la démocratie en Amérique*, tome 1, p. 94

- Di Méo G., 1996, *Les territoires du quotidien*, L'Harmattan, 207p
- Duby G., 1978, *Grand Atlas Historique*, Larousse, 387p
- Ducrot B., 1995, « La réalité existe, j'en ai rencontré plusieurs », in Bailly A., *Géographie régionale et représentations*, Anthropos
- Dugrand R., 1963, *Le réseau urbain du Bas-Languedoc méditerranéen*, Thèse de Géographie, Université de Montpellier, Presses Universitaires de France, 638p
- Elissalde B., 2014, « Territoire », Hypergeo, en ligne, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article704#>
- Emelianoff C. et al., 2009, *Dictionnaire de l'aménagement du territoire. Etat des lieux et prospective*, Belin, 317p
- Feltesse V., 2018, *Et si tout s'était passé autrement. Chronique secrète de l'Elysée sous François Hollande*, Plon, 432p
- Fontaine J., Hasseteufel P., 2002, *To change or not to change*, Presses Universitaires de Rennes, 303p
- Fontanille J., 2014, « Territoire : du lieu à la forme de vie », *Actes sémiotiques*, n°117, en ligne, <https://www.unilim.fr/actes-semiotiques/5239>
- Géoconfluences*, 2018, « Territoire », en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/territoire>
- George P., Verger F., 2013 (1970), *Dictionnaire de la géographie*, Presses Universitaires de France, Paris, 478p
- Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, 984p
- Gregory D. et al., 2013, *The dictionary of human geography*, Wiley-Blackwell, 1052p
- Hachette, 2017, *Dictionnaire Hachette*
- Jaillet M.-C., 2009, « Contre le territoire, « la bonne distance », in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 115-122
- Kaufmann J.-C., 2016, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, 126p
- Kitchener M., 2002, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields : The Case of Academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, n°23, pp. 391-420
- Kuhn T., 1962, *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, Paris, 1970, 284p
- Lacoste Y., 2009 (2003), *De la géopolitique aux paysages : dictionnaire de la géographie*, Armand Colin, Paris, 413p
- Larousse, 2014, *Le Petit Larousse*
- Le Berre M., 1995, « Territoires », in Bailly A., Ferras R., Pumain D., (dir.), *Encyclopédie de géographie*, Economica, pp. 601-622
- Le Petit Robert, 2014, *Le Petit Robert*
- Lévy J., Lussault M., 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 1127p
- Lévy J., et al., 2003, « La carte, enjeu contemporain », *La documentation photographique*, n°8036
- Lévy J., 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Belin, 399p

- Louis F., 2016, *Incertain Orient, le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Presses Universitaires de France, 424p
- Merlin P., Choay F., 2015 (1998), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses Universitaires de France, 839p
- Meyer B., Geschière P., 1999, *Globalization and Identity*, Blackwell Publishers, 344p
- Milza P., 2013, *Histoire de l'Italie : des origines à nos jours*, Pluriel, 1098p
- Painter J., 2009, « Territoire et réseau : une fausse dichotomie ? », in Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 57-67
- Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, 592p
- Retaillé D., 2009, « Malaise dans la géographie : l'espace est mobile », in Vanier M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 97-114
- Reynaud A., 1981, *Société, espace et justice : inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Presses Universitaires de France, 266p
- Stendhal, 2014, *Mémoires d'un touriste*, Editions Gallimard, 838p
- Smith A., 2011, « Territoires », in Pasquier R., Guigner S., Cole A., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 469-474
- Subra P., 2016, *Géopolitique locale : territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, Paris, 335p
- Subra, 2014, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, Paris, 341p
- Vanier M. (dir.), 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, 228p
- Vanier M., 2007, « Politistes et géographes à l'épreuve de l'épreuve », in Faure A., Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, pp. 269-273
- Varlet J., Zembri P., 2010, *Atlas des transports. Les paradoxes de la mise en réseau du monde*, Editions Autrement, p. 60
- Vivier N., 2016, *Le Moyen-Orient de 1876 à 1980*, Bréal, 221p

Région géographique, régionalisme et histoire des régions en France et en Europe

- Adoumié V., 2010, *Les régions françaises*, Hachette, Paris, 287p
- Bailly A., Ferras R., (dir.), 1995, *Géographie régionale et représentations*, Anthropos, Paris, 115p
- Bernié-Boissard C., 2017, « Occitanie, deux en une : comment faire région ? », Conférence Jean Monnet de Lille « Régions et régionalisme dans l'Union Européenne », en ligne, <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01655087>
- Bourdieu P., 1980, « L'identité et la représentation : éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, pp. 63-72

- Brennetot A., De Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions », *Cybergeo : European Journal of Geography*, mis en ligne le 23 juillet 2014, <https://journals.openedition.org/cybergeo/26376>
- Brunet R., 1965, *Les campagnes toulousaines. Etude géographique*, Thèse de doctorat Lettres, Toulouse, 727p
- Calbérac Y. 2007, « Terrain d'affrontement : la relecture d'une controverse scientifique (1902-1922) », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, n°84, pp. 429-436
- Carroué L., 2017, *La France des 13 régions*, Armand Colin, Paris, 319p
- Claval P., 2006, *Géographie régionale : de la région au territoire*, Armand Colin, 336p
- Davezies L., 2015, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Seuil, 103p
- Dugot P., Laborderie S., Taulelle F., 2008, *Midi-Pyrénées, région d'Europe*, CRDP Midi-Pyrénées, 261p
- Ferras R., 1995, « Une (re)-présentation du Languedoc-Roussillon », in Bailly A., *op. cit.*
- Ferras R., Volle J.-P., 1989a, *Languedoc-Roussillon, région du Sud de la France et de l'Europe du Nord*, Bréal, 172p
- Ferras R., Volle J.-P., 1989b, « Languedoc-Roussillon, un territoire aménagé », *L'espace géographique*, n°18, pp. 330-333
- Frémont A., 1976, *La région, espace vécu*, Flammarion, Paris, 288p
- Frémont A., 1974, « Recherches sur l'espace vécu », *L'espace géographique*, n°3, pp. 231-232
- Gallois L., 1908, *Régions naturelles et noms de pays. Etude sur la région parisienne.*, Colin, 358p
- Giband D., 2009, « L'espace transcatalan en question », *Sud-Ouest Européen*, n°28, pp. 1-4
- Giband D., 2005, « Languedoc-Roussillon », in Giblin B. (dir.), *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, pp. 734-781.
- Jalabert G., Weissberg D., 1995, « Organisation et dynamique de la région Midi-Pyrénées », *Mappemonde*, n°1, pp. 9-13
- Juillard E., 1962, « La région : essai de définition », *Annales de géographie*, n°387, pp. 489
- Kaczmarek T., 2016, « Administrative division of Poland : 25 years of experience during the systemic transformation », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14514>
- Kayser B., Kayser J.-L., 1971, *95 Régions*, Editions du Seuil, 143p
- Keating M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, 256p
- Lévy J., Romany T., Maître O., 2014, « La France recomposée », Chôros, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, en ligne, <http://archiveweb.epfl.ch/choros.epfl.ch/cms/lang/fr/pid/116338.html>
- Marconis R., 2014, « Régions, espaces géographiques, ou territoires ? Les hésitations des géographes français », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, n° 74, pp. 9-13.
- Miossec J.-M., 2008, *Géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional*, Presses Universitaires de France, 602p
- Naafa N., 2017, « Occitanie : un grand sud attractif des Pyrénées à la Méditerranée », in Janin E., *Les 18 régions françaises*, Ellipses, pp. 273-290
- Orcier P., 2015, *Régions à la découpe*, Atlande, 143p

- Paasi A., 2013, « Regional planning and mobilization of « region identity » : from bounded spaces to relational complexity », *Regional Studies*, n°47
- Paasi A., 2003, « Region and place : regional identity in question », *Progress in Human Geography*, n°27, pp. 475-485.
- Passi A., 2002, « Bounded Spaces in the Mobile World : Deconstructing 'Regional Identity' », *Journal of Economic and Social Geography*, n°93, pp. 137-148
- Pambenel, 1987, *Politique en Midi-Pyrénées*, Editions Eché, 265p
- Pasquier R., 2011, « Région », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 423-428
- Perrin T., Seys J.-F., 2019, « La région, vous dites ? Le kaléidoscope régional de l'Union Européenne », *Belgé*, en ligne, <https://journals.openedition.org/belgeo/34552>
- Piercy P., 2014, *La France : le fait régional*, Hachette, Paris, 287p
- Poumarède J., 1991, « Préhistoire de Midi-Pyrénées », *Revue de géographie des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°62, pp. 245-264
- Rémond B., 2011, « L'histoire de la Région et la Région dans l'histoire », in Barone S., *Les Politiques régionales en France*, Editions de la Découverte, pp. 27-45
- Roques G., 2019, *L'illusion régionale. La réforme territoriale en question*, Editions Cairn, 233p
- Roques G., 2010, *Paradoxes en Languedoc-Roussillon. Une région surfaite ?*, Editions Cairn, 208p
- Rouzier J. (dir.), 2002, *Le Languedoc-Roussillon. 1950-2001 : histoire d'une mutation*, Privat, 236p
- Taulelle F., 2017, « Occitanie », in Carroué L., *La France des 13 régions*, *op.cit.*, pp. 244-267
- Vidal de la Blache P., 1913, « La relativité des divisions régionales », in *Les divisions régionales de la France. Leçons faites à l'Ecole des hautes études sociales*, Alcan, Paris, pp. 3-13
- Voilliard O., 1977, « Autour du programme de Nancy (1865) », in Gras C., Livet G. (dir.), *Régions et régionalisme en France du XVIIIe siècle à nos jours*, Presses Universitaires de France, pp. 287-300

Autres notions

- Ardinat G., 2011, *Géographie de la compétitivité. Mesure, représentation et gouvernance de la performance économique des nations dans la mondialisation*, Thèse de Géographie, Aménagement, sous la direction de Miossec J.-M., Université de Montpellier 3, 500p
- Antheaume B., Giraut F., 2002, « Les marges au cœur de l'innovation territoriale ? Regards croisés sur les confins administratifs », *Historiens et géographes*, n°379, pp. 39-58
- Beckouche I., Montel N., 2007, « La fabrique ordinaire de la ville », *Histoire urbaine*, n°19, pp. 5-9
- Bobbio L., Melé P., 2015, « Introduction. Les relations paradoxales entre conflit et participation », *Participations*, n°13, pp. 7-33

- Bonnet-Pineau E., Vandermotten C., 2016, « Les découpages territoriaux en Europe », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14524>
- Bouba-Olga O., Grossetti M., 2019, « Le récit métropolitain : une légende urbaine », *L'information géographique*, n°83, pp. 72-84
- Bouron J.-B., 2018, « Recomposition », *Géocofluences*, en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/recomposition>
- Carroué L., 2013, *La France. Les mutations des systèmes productifs*, Armand Colin, 235p
- Davezies L., 2012, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, 128p
- Déchezelles S., Olive M., 2016, « Lieux familiers, lieux disputés - dynamiques des mobilisations localisées », *Noroi*, n°238-239, p. 7-21
- De Ruffray S., 2000, « De la marginalité territoriale à la recomposition territoriale « marginale », *Revue Géographique de l'Est*, n°40
- Durand L., Oiry A., Palle A., 2018, « La mise en politique de la transition énergétique : la durabilité à l'épreuve des conflits de temporalité », *Temporalités*, n°28, en ligne, <https://journals.openedition.org/temporalites/5091>
- Durand-Dastès F., Sanders L., 2005, « Système spatial », *Hypergé*, en ligne, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article85>
- Estèbe P., 2015, *L'égalité des territoires. Une passion française.*, Presses Universitaires de France, 88p
- Faure A., 2012, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique : Le transcodage contrarié des émotions et de la technique », communication à l'occasion de la conférence « Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires », 28, 29 et 30 novembre 2012, 17p
- Gaudin J.P., 2002, *Pourquoi la gouvernance ?*, Presses de Science Po, Paris, 137p
- Grossetti M., « Pour en finir avec les notions de métropole et de métropolisation », colloque « Enjeux de cohésion territoriale », Toulouse, le 18 février 2019
- Guilluy C., 2014, *La France périphérique. Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flammarion, 185p
- Keating M., 2011, « Capacité politique », in Pasquier R. (dir.), op. cit., pp. 52-57
- Le Lannou M., 1967, *Le déménagement du territoire. Rêverie d'un géographe*, Editions du Seuil, 249p
- Letté M., 2012, « Le tournant environnemental de la société industrielle au prisme d'une histoire des débordements et de leurs conflits », *Vingtième siècle*, n°113, pp. 142-154
- Lévy J., 1994, *L'Espace légitime. Sur la dimension géographique de la fonction politique*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 442p
- Melé P., 2004, « Introduction : Conflits, territoires et action publique », in Melé P., Larrue C., Rosenberg M., *Conflits et territoires*, Tours, Presses Universitaires François-Rabelais, pp. 13-32
- Merlin P., 2007, *L'aménagement du territoire en France*, La Documentation Française, 176p
- Michaux V., 2018, « Stratégie territoriale : les impacts et les limites d'un cadre participatif « incitatif-coercitif », *Revue d'Economie Régionale & Urbaine*, 2018/1, pp. 33-60
- Milhaud O., 2017, *La France des marges*, La Documentation Photographique, 63p

- Orain O., 2001, « Démarches systémiques et géographie humaine », in Robic M.-C., *Les causalités en géographie : déterminisme, possibilisme, approche systémique*, CNED, pp. 1-64
- Pierson P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n°94, pp. 250-267
- Prost B., 2004, « Marge et dynamique territoriale », *Géocarrefour*, n°70, pp. 175-182
- Querrien A., Lassave P., 1998, « Gouvernances », *Annales de la Recherche Urbaine*, n°80-81, pp. 3-7
- Raffestin C., 2016, « Les marges, une incitation à s'orienter dans la pensée », in Raffestin C., *Géographie buissonnière*, Héros-Limite, pp. 114-128
- Raffestin C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Librairies techniques, 250p
- Rosière S., 2001, « Géographie politique, géopolitique et géostratégie ; distinctions opératoires », *L'information géographique*, n°65, pp. 33-42
- Vanier M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'information géographique*, n°66, pp. 99-112
- Veltz P., « Débats sur les enjeux de la métropolisation en lien avec la cohésion territoriale », colloque « Enjeux de cohésion territoriale », Toulouse, le 18 février 2019
- Von Hirschhausen B., 2017, « De l'intérêt heuristique du concept de « fantôme géographique » pour penser les régionalisations culturelles », *L'Espace géographique*, n°46, pp. 106-125
- Zittoun P., 2017, « La fabrique pragmatique des politiques publiques », *Anthropologie et développement*, n°45, pp. 65-89

1.2. Action publique, décentralisation, réformes territoriales

- Alliès P., 1980, *L'invention du territoire*, Presses Universitaires de Grenoble, 184p
- Balme R., 1997 « La région française comme espace d'action publique », in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Editions La Découverte, Paris, pp. 179-198.
- Balme R., 1996, *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Economica, Paris, 301p
- Baraize F., Négrier E., 2003, « Un chemin vers le leadership », in Smith A., Sorbets C., *Le leadership politique et le territoire*, Presses Universitaires de Rennes, pp. 185-203
- Béhar D., 2017, « La décentralisation a-t-elle encore un avenir ? », *Pouvoirs locaux*, n°109, pp. 52-55
- Béhar D., 2015, « Réforme territoriale : la fin d'un cycle ? », *L'économie politique*, n°68, pp. 36-36
- Beyer A., 2004, « Déplacer les frontières pour concevoir un centre. Le cas de la ville de Villingen-Schwenningen (RFA) », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, n°81, pp. 487-497
- Bezes P., Le Lidec P., 2016, « Politiques de la fusion : Les nouvelles frontières de l'Etat territorial », *Revue française de science politique*, n°66, pp. 507-541

- Bouvier M., 2011, « Le Conseil constitutionnel et l'autonomie fiscale des collectivités territoriales : du quiproquo à la clarification », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°33, en ligne, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-l-autonomie-fiscale-des-collectivites-territoriales-du-quiproquo-a-la>
- Cole A., Pasquier R., 2017, « Réforme régionale et gouvernance multiniveaux : la défiance des Français », *Pouvoirs Locaux*, n°109, pp. 3-7
- Cole A., 2011, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Editions de la Découverte, pp. 187-206
- Cormier-Topal L., Lensele B., Raimondeau E., 2015, « La réforme des régions ne doit pas se tromper d'objet », in Bourdin S., Torre A., *op. cit.*
- Dauce F., Gilles W., 2006, « Russie 2005. Reprise en main », *Le Courrier des pays de l'Est*, n°1053, pp. 6-32
- DiMaggio P., Powell. W., 1983, « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organised fields », *American Sociological Review*, n°38, pp. 147-169
- Dumont G.-F., 2018, « Géopolitique des territoires français : décentralisation versus recentralisation », *Diploweb.com : la revue géopolitique*, en ligne, <https://www.diploweb.com/Geopolitique-des-territoires-francais-decentralisation-versus-recentralisation.html>
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n°11, pp. 96-111
- Faure A., Douillet A.-C., 2005, *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 300p
- Faure A., Négrier E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, 304p
- Faure A., 2011, « Action publique territoriale », in Pasquier R. (dir.), *op.cit.*, pp. 27-33
- Faure A., 2007, « Conclusion générale. Une nouvelle critique territoriale ? », in Faure A., Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action publique locale*, L'Harmattan, pp. 275-283
- Faure A., 2005, « La « construction du sens » plus que jamais en débats », in Faure A., Douillet A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 9-24
- Faure A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique*, Habilitation à Diriger la Recherche, Université de Grenoble II, 258p
- Florentin D., 2016, « Grandir en une nuit : le discret redécoupage des municipalités allemandes », *Echogéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14533>
- Frinault T., 2017, « Absence de tutelle et hiérarchie : quelles relations entre les collectivités territoriales ? », *Pouvoirs Locaux*, n°109, pp. 60-65
- Gaudin J.P., 2011, « Contractualisation », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 91-96
- Gerbaux F., Paillet A., 1999, « Développement local et gouvernance : enjeux et limites des recompositions territoriales », in Gerbaux F., *Utopie pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, Editions de l'Aube, Paris
- Grasland C., Baron M., Bennasr A., Brennetot A., De Ruffray S., Zanini C., 2015, « Réformes régionales en France et en Tunisie. Eléments théoriques et méthodologiques pour cerner les territoires perçus », *Maghreb-Machrek*, n°226, pp. 73-96

- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, 477p
- Giblin B. (dir.), 2005, *Nouvelle géopolitique des régions françaises*, Fayard, Paris, 976p
- Joumard I., Kongsrud M., 2003, « Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n°36, pp. 169-254
- Hyst J.-J., 2016, « Quand les parlementaires doivent faire œuvre de géographes », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20/04/16, mis en ligne le 19/04/16, <https://journals.openedition.org/echogeo/14512>
- Keating M., 2004, *Regions and regionalism in Europe*, Edward Elgar Publishing, 712p
- Keerle R., Séchet R., 2009, « Le projet d'hôpital commun transfrontalier de Puigcerdà : vers l'eupéanisation de la frontière en Cerdagne », *Sud-Ouest Européen*, n°29, pp. 65-76
- Le Lidec P., 2011, « Décentralisation », in Pasquier R. (dir.), *op. cit.*, pp. 127-133
- Leblong-Masclat G., *et al.*, 2017, « « Ne regardez pas les problèmes avant d'engager le projet ! » : points de vue des praticiens sur le processus de construction des communes nouvelles », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 307-312
- Leclerc E., 2015, « Trajectoire d'Aaravati, la capitale du nouvel Andhra Pradesh (Inde) : chronique d'un choix de localisation », *Géocarrefour*, n°90, pp. 117-129
- Le Galès P., 2004, « Gouvernance », in Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses Universitaires de Science Po, Paris, pp. 242-249
- Le Galès P., 1997, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C., (dir.), *op. cit.*, pp. 237-264
- Le Galès P., Lequesne C. (dir.), 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Editions La Découverte, Paris, 302p
- Mabileau A., 1995, *Le système local en France*, Montchrestien, Paris, 157p
- Mériaux O., 2005, « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in Faure A., Douillet J.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 27-32
- Muller P., 1990, « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et Management Public*, n°8, pp. 19-33
- Négrier E., Jouve B. (dir.), 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? : échanges politiques et mobilisations régionales*, L'Harmattan, 335p
- Négrier E., 1998, « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle Sud*, n°8, pp. 41-53 ; Giband D., 2005, *op. cit.*
- Norton A., 1994, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Edward Elgar Publishing, 576p
- Paasi A., 2002, « Bounded spaces in the mobile world : deconstructing « regional identity » », *Journal of Economic and Social Geography*, n°93, pp. 137-148
- Parodi J.-L., 2004, « Les élections « intermédiaires du printemps 2004 : entre structure et événement », *Revue française de science politique*, n°54, pp. 533-543
- Pasquier R., 2017, « Une révolution territoriale silencieuse ? Les communes nouvelles entre eupéanisation et gouvernance territoriale », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 239-252

- Pasquier R., 2016, « Les régions dans la réforme territoriale. Des colosses aux pieds d'argile ? », *Cahiers Français*, n°391, pp. 20-25
- Pasquier R., 2004, *La capacité politique des Régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, 228p
- Pasquier R., 2003, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, n°53, pp. 101-125
- Pollet G., Viard J., 2015, « Quel avenir pour le maillage territorial français ? », *Espaces et sociétés*, n°160-161, pp. 207-218
- Portal E., 2016, « Le déclin inéluctable de l'autonomie financière des collectivités locales françaises », *Revue du gestionnaire public*, n°3, pp. 49-55
- Poulet A.-J., 2017, « La décentralisation en souffrance. Vive la décentralisation ! », *Pouvoirs locaux*, n°110, pp. 3-7
- Quermone J.-L., 1964, « Vers un régionalisme fonctionnel ? », *Revue française de science politique*, n°13, pp. 849-876
- Raffestin C., 2000, « Les projets de fusion territoriale : entre politique et économie », *Bulletin de la société neuchâteloise de géographie*, n°44, pp. 9-18
- Rivière D., 2016, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <http://journals.openedition.org/echogeo/14483>
- Seys F.-O., 2017, « Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union Européenne. Définition et analyse cartographique et statistique », *Pôle Sud*, n°46, pp. 97-113
- Sierra A., Bonnet-Pineau E., 2016, « La réforme territoriale en France : parlementaires et géographes face à l'art de la découpe gouvernementale », *EchoGéo*, n°35, en ligne, consulté le 20 avril 2016, <https://journals.openedition.org/echogeo/14481>
- Smith A., Sorberts C., 2003, *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Presses universitaires de Rennes, en ligne, <https://books.openedition.org/pur/24860?lang=fr>
- Subra P., 2003, « A quoi et à qui sert le débat public ? », *Hérodote*, n°110, pp. 147-170
- Tellier T., 2017, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : loi Marcellin de 1971 et la fusion des communes », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 253-266
- Torre A., Bourdin S., 2015, *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, 358p
- Torre A., Bourdin S., 2016, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population & Avenir*, n°727, pp. 14-16
- Vandelli L., 2017, « La difficile recherche de l'optimum dimensionnel des communes italiennes : entre fusions et communications », *Revue française d'administration publique*, n°162, pp. 327-338
- Vanier M., 2009, « Les propositions du Comité pour la réforme des collectivités locales : « bling blang » territorial ? », *Géocofluences*, mis en ligne le 2 avril 2009, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutViv2.htm>
- Vanier M. 2010, *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Anthropos, 186p

Wollmann H., 2017, « Les réformes du système local dans les Länder allemands : entre communes fusionnées et intercommunalités », *Revue française d'administration publique*, n°162, p. 313-326

Zaireg R., 2015, « Maroc, une réforme territoriale bâtie contre l'identité régionale », *Orient XXI*, publié le 4 novembre 2015, en ligne, consulté le 30 janvier 2018, <https://orientxxi.info/magazine/maroc-une-reforme-territoriale-batie-contre-l-identite-regionale.1073>

1.3. Mobilité, transports et politiques de transports

Adisson F., 2015, *De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'Etat : politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie*, Thèse, Ecole des Ponts ParisTech, sous la direction de Coutard O. et Pucci P., 593p

Ageron P., 2013, *L'intermodalité-voyageur au prisme de la mondialisation : vers la structuration d'un méta-réseau intégré*, Sous la direction de J. Varlet, Université de Savoie, 498p

Amar G., 2014, « Du transport à la mobilité, une prospective des ruptures conceptuelles », *Transports*, n°487

Artis L.-J., 2019, « La Bisagra, charnière pyrénéenne de la grande vitesse », *Rail passion*, hors-série « Le rail en Occitanie », pp. 132-141

Auphan E., Schliephake K., 2001, « La recomposition du réseau ferré allemand à la suite de la réunification », *Revue géographique de l'Est*, n°41, 18p

Auphan E., 2015, « La contraction du réseau ferré français dans le temps et dans l'espace », *blog hypothèses*, en ligne, <https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2536/files/2015/03/auphan-etienne-atelier-f.pdf>

Auphan E., 2002, « L'apogée des chemins de fer secondaires en France : essai d'interprétation cartographique », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 24-25, pp. 24-46

Auphan E., 1989, *Obsolescence ou renaissance des réseaux ferrés pour le transport des voyageurs en Europe occidentale ? (France, Grande-Bretagne, Allemagne)*, Thèse de Géographie, Université de Provence, 1491p

Balso R., 2002, « Les chemins de fer d'intérêt local de l'Hérault dans le Biterrois de 1850 à 1950 », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n°24-25, pp. 180-189

Banaudo J., 1982, *Trains oubliés*, Les éditions du Cabri, t.3., Le P.O – Le Midi, 151p

Baron N., Messulam P., 2017, *Réseaux ferrés et territoires. La géographie humaine du chemin de fer*, Presses des Ponts, 347p

Barone S., 2011, « Transports », in Pasquier R., Guigner S., Cole A. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, pp. 488-494

Barre A., 1997, « Le réseau autoroutier français : un outil rapidement valorisé, des effets controversés », *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 81-106

Bavoux J.-J., Beaucire F., Chapelon L., Zembri P., 2005, *Géographie des transports*, Armand Colin, 232p

- Bazin S., Delaplace M., 2013, « Desserte ferroviaire à grande vitesse et tourisme », *Téoros*, n°32, pp. 1-18
- Beaucire F., 2009, « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'information géographique*, n°73, pp. 60-67
- Berion P., 2002, « La construction d'une grande infrastructure de transport et ses premiers effets territoriaux : le cas de l'autoroute A39, section de Dole à Bourg-en-Bresse », *Géocarrefour*, n°77, pp. 7-20
- Berry B., 1971, *La géographie des marchés et du commerce de détail*, Armand Colin, 254p
- Beyer A., 2016, *La construction d'un espace européen des transports. Du principe de souveraineté nationale aux modalités de son dépassement*, Habilitation à Diriger des Recherches en Géographie, Université Paris IV Sorbonne, 322p
- Blier G., 1993, *Nouvelle géographie ferroviaire de la France*, La Vie du Rail, 383p
- Bonnafous A., 2018, « Le rapport Duron fait des économies, le rapport Spinetta fait de l'économie », *Ville, rail et transports*, n°508, pp. 16-20
- Bretagnolle A., 2014, « Les effets structurants des transports : une question d'échelle ? », *L'Espace Géographique*, n°43, pp. 51-67
- Carrouet G., 2018, « Dégradation de la desserte ferroviaire interurbaine et périphérisation du département des Pyrénées-Orientales », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, pp. 3-28
- Carrouet G., 2013, *Du TGV Rhin-Rhône au « territoire » Rhin-Rhône : réticularité, mobilité et territorialité dans un espace intermédiaire*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 526p
- Caron F., 1997, *Histoire des chemins de fer en France*, Fayard, t.1., 1740-1883, 700p
- Chauvineau J., Thinières A., 2014, « Fret ferroviaire, la conquête de la proximité », *Revue générale des chemins de fer*, 10p
- Clols L. F., 2016, « Pôles logistiques métropolitains et stratégies territoriales dans l'aire urbaine de Barcelone », *Sud-Ouest Européen*, n°41-42, pp. 155-171
- Cohou M., 2002, « Acteurs sociaux et processus d'aménagement autoroutier dans le département du Tarn », *Géocarrefour*, n°77, pp. 45-53
- Colfey J., 2018, « Après les Assises de la mobilité, la LOM : bilan et enjeux des mois à venir », *Transports, Infrastructures & Mobilité*, n°512, pp. 29-33
- Crozet Y., 2018, « Les territoires et le financement de la mobilité », *Revue d'économie financière*, n°132, pp. 215-231
- Crozet Y., 2017, « Transport : la Cour des Comptes est-elle condamnée à prêcher dans le désert ? », *Transports*, n°502, pp. 5-11.
- Crozet Y., 2016, « 25 années de dérèglementation du transport ferroviaire en Europe : quel bilan ? », *Transports*, pp. 5-14
- Debrie J., 2010, *Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires*, Habilitation à Diriger la Recherche, Université Panthéon-Sorbonne, 210p
- Debrie J., 2005, « Du réseau au tapis roulant. Eléments de réflexion sur l'évolution axiale du fret ferroviaire en Europe », *Annales de géographie*, n°642, pp. 201-213
- Deffarges A., 2011, « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, territoires et sociétés*, Editions Picard, pp. 175-186

- Deraëve S., Mimeur C., Poinso P., Zembri P., 2018, « Les petites lignes : de la nomenclature UIC à un classement par les enjeux et les potentiels », *Transports Urbains*, n°133, pp. 3-9
- Desjardins X., 2017, *Urbanisme et mobilité. De nouvelles pistes pour l'action*, Editions de la Sorbonne, 225p
- Domengie H., 1986, *Les petits trains de jadis*, Les éditions du Cabri, t.2., Sud-Ouest de la France, 252p
- Dugot P., 2009, « L'identité méditerranéenne par les transports. Le « Système de la Méditerranée » ou l'illusion du réseau de transport comme vecteur d'un développement pacifique », in Fumey G., Varlet J., Zembri P. (dir.), *Mobilités contemporaines : approches géoculturelles des transports*, Ellipses, pp. 53-61
- Dupuy G., 2011, « Fractures et dépendances : l'enfer des réseaux », *Flux*, n°83, pp. 6-23
- Dupuy G., 1995, « The automobile system : a territorial adaptater », *Flux*, n°21, pp. 21-36
- Duron P., 2017, « Investir dans les réseaux de transport : quelles priorités ? L'expérience de Mobilité 21 », *Alternatives économiques*, n°76, pp. 90-102
- Epaulard A., 2016, « L'ouverture à la concurrence des lignes d'autocar », *Cahiers Français*, n°391, pp. 85-90
- Fourny M.-C., Gal S., Koop K., Landel P.-A., Ounoughi S., Pépy E.-A., Sutton. K., 2017, « Entre passages et blocages : lutte d'identité territoriale en Val de Suse entre le XVIIe et le XXIe siècle », Communication présentée au congrès du CHTS de Pau, en ligne, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs>
- Fritsch B., 2008, « Réseau routier national et développement économique régional : une approche par fonction de production revisitée », *Les Cahiers scientifiques du transport*, n°53, pp. 3-28
- Fumey G., Varlet J., Zembri P., 2009, *Mobilités contemporaines. Approches géoculturelles des transports*, Ellipses, 285p
- Gallez C., Maulat J., Roy-Baillargeon O., Thébert M., 2015, « Le rôle des outils de coordination urbanisme-transports collectifs dans la fabrique politique urbaine », *Flux*, n°101-102, pp. 5-15
- Garau M., 1933, « Les transpyrénéens. La pénétration de la voie d'écartement européen en Espagne », *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°4, pp. 449-471
- Gatineau L., 2016, « Intermodalité et plates-formes logistiques dans le grand Sud-Ouest, des stratégies publiques entre mobilité durable et ouverture territoriale », in Chapelon L. (dir.), *Transports et intermodalité*, ISTE Editions, pp. 309-321
- Gay J.-C., 2006, « Transport et mise en tourisme du monde », *Cahiers de géographie*, n°4, pp. 11-12
- Gingembre J., 2017, *Vers des territoires métropolisés en réseau ? Le cas émergent du sillon lorrain*, Thèse de Géographie, Université de Lorraine, 395p
- Girard L., 1955, « l'affaire du chemin de fer Cette-Marseille », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°2, pp. 107-126
- Goger J.-M., 1989, « Les routes du Sud-Ouest de 1780 à 1815 : efforts d'équipement et espoirs déçus », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n°60, pp. 301-328
- Guerrinha C., 2008, *La gouvernance des régions urbaines. L'exemple des politiques de déplacements à Grenoble et Toulouse*, Thèse en urbanisme, aménagement et politiques urbaines, Université Paris-Est, 645p

- Hiroaki S., Cervero R., Iuchi I., 2013, *Transforming cities with Transit. Transit and Land-Use Integration for Sustainable Urban Development*, World Bank, Urban Development Series, 205p
- Ishii K., 2010, « Fuji Kyuko and Tourism in Mt Fuji Area », *Japan Railway & Transport Review*, n°55, pp. 26-29
- Kasraian D., Maat K., Stead D., Van Wee B., 2016, « Long-term impacts of transport infrastructure networks on land-use change : an international review of empirical studies », *Transport reviews*, n°36, pp. 772-792
- Lallier C., 2017, *La ville sur des rails. L'utopie de la métropole*, Objectif Images, documentaire filmé, 52mn
- Laumière F., J.-P., Wolff, 2012, « Le projet de LGV Bordeaux-Toulouse : des perceptions territoriales différenciées », *Annales de géographie*, n°689, pp. 95-107
- Lavaud-Letilleul V., 2008, « La décentralisation des ports français méditerranéens : nouvelle gouvernance et nouveaux défis », *Méditerranée*, n°111, pp. 61-68
- Lepetit B., 1986, « L'impensable réseau. Les routes françaises avant les chemins de fer », *Cahier / Groupe Réseaux*, n°5, pp. 11-29
- Libourel E., 2016, « Les découpages territoriaux en Espagne à l'épreuve de l'aménagement du territoire : l'exemple des transports », *Echogéo*, n°35, en ligne, <https://journals.openedition.org/echogeo/14525>
- Libourel E., 2015, *Le corridor ferroviaire méditerranée : planification, politisation et territorialisation d'un projet d'aménagement*, Thèse de géographie, Université de Paris Est, 641p
- Limon T., Crozet Y., 2014, « CPER 2015-2020 : comment optimiser les investissements dans le ferroviaire », *Transports*, n°488, pp. 5-13
- Marconis R., 2010, *Toulouse [territoires] du tramway*, Privat, pp. 6-36
- Marconis R., 1986b, *Midi-Pyrénées XIXe-XXe siècles : transports-espace-société. Croissance et crise de l'agglomération toulousaine (tome 2)*, thèse de géographie, université Toulouse II, 399p
- Masson S., 2018, « De l'intégration de la logistique dans les politiques de développement territorial à la fabrique des territoires logistiques », intervention lors du colloque « La gouvernance logistique des territoires », Cergy, les 11-13 septembre
- Masson S., Djigo A., 2015, « Grande infrastructure de transport, coopération transfrontalière et conflits : le cas de la LGV Perpignan-Barcelone », *Sud Ouest-Européen*, n°40, pp. 27-41
- Maulat J., 2015, « Contractualiser pour coordonner urbanisme et transport ? Regards croisés sur quatre expériences de contrats d'axes ferroviaires », *Flux*, n°101-102, pp. 82-98
- Maulat J., 2014, *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Etude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*, Thèse de Géographie et Aménagement, Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, 564p
- Menerault P., 1994, « Contribution à une analyse morphologique des réseaux viaires », *Flux*, n°16, pp. 49-76
- Merkel N., 2015, « L'impact de la libéralisation du marché de l'autocar longue distance sur le transport ferroviaire : expériences allemandes », *Transports Urbains*, n°127, pp. 3-7

- Messulam P., 2013, « Adapter le réseau ferré à la France du futur », *Le journal de l'école de Paris de management*, n°104, pp. 37-44
- Mestre-Gonguet C., 2002, « Autoroute et recompositions spatiales : l'exemple du Val de Durance », *Géocarrefour*, n°77, pp. 37-44
- Mignerey P., 2012, *Les effets territoriaux de la grande vitesse ferroviaire en France*, DATAR, La Documentation Française, 94p
- Mimeur C., 2016, *Les traces de la vitesse entre réseau et territoire : approche géohistorique de la croissance du réseau ferroviaire français*, Thèse de géographie, Université de Bourgogne, 450p
- Mincke C., Montulet B., 2010, « L'idéologie mobilitaire », *Politique*, n°64
- Neiertz N., 1999, *La coordination des transports en France. De 1918 à nos jours*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 800p
- Nessi H., Conti B., Proulhac L., Sajous P., Thébert M., 2017, « La mobilité périurbaine, le changement c'est pour quand ? », *Espacetemps.net*, en ligne, <https://www.espacetemps.net/articles/la-mobilite-periurbaine-le-changement-cest-pour-quand/>
- Offner J.-M., 1993, « Les effets structurants du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace Géographique*, n°22, pp. 233-242
- Pérennes P., 2018, « Stratégies des nouveaux entrants en *open access* : leçons des pays précurseurs », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de Fer et cheminots en tension*, Editions universitaires de Dijon, pp. 17-30
- Piveteau J.-L., 1999, « L'automobile, agent de déconstruction et de recomposition de notre relation au territoire », *Bulletin de l'Association des géographes français*, n°76, pp. 6-13
- Plassard F., 1995, « Les effets des grandes infrastructures de transport, modèles et paradigmes », *INRETS-TRACES*, 12p
- Plassard F., 1985, « Infrastructures de transport et transformation de l'espace – Le cas de la région du Creusot-Montceau-Les-Mines entre 1780 et 1980 », *Centre de Recherche sur la Civilisation Industrielle du Creusot*, 262p
- Pini G., 2004, « Géographie des transports », in Bailly A. (dir.), *Les concepts de la géographie humaine*, Armand Collin, pp. 175-184
- Pottier P., 1963, « Axes de communication et développement économique », *Revue économique*, n°14, pp. 58-132
- Pumain D., 1982, « Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIXe siècle », *Annales de la géographie*, n°507, pp. 529-550
- Revelli B., 2018, « Des infrastructures ferroviaire résilientes ? Témoignages pyrénéens. Entretien avec Louis Ferré et Henri Bellegarde », *Flux*, n°113, pp. 111-121
- Ribeill G., 2011, « D'un siècle à l'autre, railway-mania, TGV-mania ... La répétition d'un modèle ferroviaire français ? », in Lamard P., Stoskopf N., *Transports, territoires et sociétés*, Actes de colloque, Editions Picard, 2011, pp. 115-133
- Ribeill G., 1993, *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies de chemins de fer en France (1823-1870)*, Paris, Belin, 479p.
- Roubieu N., 2008, « Coordonner développement urbain et développement des transports publics : l'expérience du SCOT de l'agglomération de Montpellier », *Transports urbains*, n°113, pp. 10-13

- Ruggeri C., 2015, *Le projet de ligne à grande vitesse californienne : entre appropriation culturelle, ancrage territorial et restructuration urbaine*, Thèse de Géographie, Université de Cergy-Pontoise
- Ruggieri C., 2013, « Grande vitesse ferroviaire et tourisme, des relations conditionnées et à double sens », *Téoros*, n°32, pp. 1-17
- Salini P., 2017, *Histoire de la politique des transports terrestres de marchandises en France depuis le milieu du XIXe siècle*, L'Harmattan, 446p
- Savary G., 2018, « Le rapport Duron ? Un rapport de rupture », *Ville, rail et transports*, n°509, pp. 18-21
- Sauvant A., 2018, « Transport interurbain collectif de voyageurs : évolution récente en France », *Transports, Infrastructures, Mobilités*, n°511, pp. 35-39
- Sutton K., Varlet J., 2015, « Le RER en Suisse, entre accompagnateur de métropolisation et incubateur de métropoles », *Géotransports*, n°5-6, en ligne, http://geotransports.fr/Revue/n05/pp_115-134_Le%20RER_en_Suisse.pdf
- Sutton K., 2011, *Les nouvelles traversées alpines. Entre cospatialité de systèmes nationaux et recherche d'interspatialités, une géopolitique circulatoire*, Thèse de géographie, Université de Savoie, 584p
- Tesson F., 2002, « Autoroute et recompositions territoriales : la mise en lumière de quelques paradoxes à travers l'exemple de la Dordogne », *Géocarrefour*, n°77, pp. 55-64
- Troin J.-F., 1995, *Rail et aménagement du territoire : des héritages aux nouveaux défis*, Edisud, Aix-en-Provence, 261p
- Urry J., 2012, « Qu'est-ce que le « tournant de la mobilité » ? », Forum Vies Mobiles, en ligne, <http://fr.forumviesmobiles.org/video/2012/1/2/10/quest-ce-que-tournant-mobilite-345>
- Varlet J., Jamot C., 2002, « Autoroute 71, acteurs et territoires. Bilan d'une décennie d'observations », *Géocarrefour*, n°77, pp. 21-36
- Varlet J., 2009, « Comprendre les réseaux par la cartographie. Usages et dimension socioculturelle de la cartographie dans les réseaux de transport », in Fumey G., Varlet J., Zembri P., *Mobilités contemporaines. Approches géoculturelles des transports*, Ellipses, pp. 31-42
- Varlet J., 2002, « Autoroutes, acteurs et territoires : un objet de recherche toujours d'actualité », *Géocarrefour*, n°77, pp. 3-6
- Varlet J., 1997, *Dynamique des réseaux de transport et recompositions territoriales*, Habilitation à Diriger des Recherches, Université de Toulouse Le Mirail, 375p
- Verzegnassi A., 2019, *Un nouvel axe ferroviaire à grande capacité transpyrénéen. Enjeux et perspectives d'une infrastructure transfrontalière à vocation européenne*, Thèse de Géographie, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 483p
- Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord.), 2010, *Interrégionalité et réseaux de transport*, Actes du colloque de Besançon, 14 et 15 septembre 2005, 204p
- Vrac M., 2014, « Déclin et réorganisation des lignes transversales en France », *Transports urbains*, n°125, pp. 3-12
- Wolff J.-P., 2018a, « Un modèle de développement des transports entre l'Espagne et la France : entre rattrapage, mimétisme, dépassement et divergence », archives ouvertes hal, en ligne, <https://hal-univ-tlse2.archives-ouvertes.fr/hal-01814163/document>

- Wolff J.-P., 2018b, « Quels effets de la LGV Océane pour Bordeaux ? », *Norois*, n°248, pp. 109-122
- Wolff J.-P., 2017, « La gouvernance des chemins de fer touristique », *Sud-Ouest Européen*, n°43, pp. 53-67
- Wolff J.-P., 2015, « La recomposition des jeux d'acteurs liée aux conflits induits par le projet de LGV Bordeaux-Toulouse », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 43-55
- Wolff J.P., 2008, « Evolution ferroviaire dans le Grand Ouest », *Norois*, n°197, pp. 107-119
- Yvrande-Billon A., 2018, « Transports interurbains par autocar en France : état du marché et régulation », *1^{ère} rencontre francophones transport mobilité*, Lyon, 6 juin 2018
- Zembri P., 2017, « Trains intercités, réseaux et territoires en France », *Géotransports*, n°10, pp. 5-21
- Zembri P., 2009, « Les chemins de fer emblématiques de montagne, entre service public et patrimonialisation », in Fumey G., Varlet J., Zembri P., *Mobilités contemporaines. Approches géoculturelles des transports*, Ellipses, pp. 257-269
- Zembri P., 2007, « La singulière contribution de la grande vitesse ferroviaire à l'interrégionalité en France », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, pp. 443-460
- Zembri P., 1997, « Les fondements de la remise en cause du Schéma Directeur des liaisons ferroviaires à grande vitesse : des faiblesses avant tout structurelles », *Annales de géographie*, n°593-594, pp. 183-194
- Zembri-Mary G., 2018a, « Configurations complexes d'acteurs locaux et négociation des projets et des financements des LGV : le cas de la LGV Bretagne-Pays de la Loire et de la LGV Sud Europe Atlantique », *Norois*, n°248, pp. 91-108
- Zembri-Mary G., 2018b, « La LGV Nîmes Barcelone : les avatars d'un projet de ligne transfrontalière », *Géococonfluences*, en ligne, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/territoires-europeens-regions-etats-union/rte-t/lgv-nimes-barcelone>

1.4. Régionalisation et politiques régionales de transports collectifs

- Audikana A., 2015, « La fin d'une époque ? La controverse autour du projet de ligne à grande vitesse au pays basque », *Sud-Ouest Européen*, n°40, pp. 13-25
- Barone S., 2011, « Le TER et la politique. Ce que les élus font aux politiques ferroviaires régionales », in Barone S. (dir.), *Les politiques régionales en France*, Editions de la Découverte, pp. 85-112
- Barone S., 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Sciences de l'Homme et Société, Université Montpellier I, 754p
- Beaucire F., Giraud M., 2005, « TER et territoires, quels effets de frontière interrégionaux ? Le mur tarifaire Picardie / Ile-de-France », in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (dir.), *Interrégionalité et réseaux de transports*, Actes du colloque de Besançon, pp. 37-42
- Bouneau C., 2008, *Entre David et Goliath, la dynamique des réseaux régionaux. Réseaux ferroviaires, réseaux électriques et régionalisation économique en France du milieu du XIXe siècle au milieu du XXe siècle*, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 557p

- Burlando C., Guihéry L., 2004, « La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes », *Les Cahiers scientifiques du Transport*, n°45, pp. 125-154
- Crozet Y., Desmaris C., 2011, « Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage », *Recherche Transports Sécurité*, n°27, pp. 143-162
- Desmaris C., 2014, « La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition. Un exemple pour la France ? », *Politiques et Management Public*, n°31, pp. 169-191
- Desmaris C., 2011, « La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageurs en France : une approche par la méthode des comptes de surplus », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, pp. 39-79
- Desmaris C., 2010, *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus*, thèse en sciences économiques, Université de Lyon, 429p
- Emangard P.-H., Collardey B., Zembri. P., 2002, *Des omnibus aux TER (1949-2002)*, Editions La Vie du Rail, 462p
- Faure A., 2011, « Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier », in Ollivier-Trigalo M. (coord.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Synthèse n°55, pp. 55-71
- Gatineau L., 2018, « La logistique dans le Sud-Ouest européen, de la coopération à une réelle gouvernance eurorégionale, le cas de l'Aquitaine-Euskadi ? », Cergy, 11-13 septembre
- Gatineau L., 2005, « Logistique et interrégionalité : un nouvel espace de développement pour les entreprises françaises. Le cas du grand Sud-Ouest », in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (dir.), *Interrégionalité et réseaux de transports*, Actes du colloque de Besançon, pp. 161-170
- Guihéry L., Pérez M., 1998, « Régionalisation du transport ferroviaire régionale de voyageurs : l'intrusion des problématiques fédérales dans l'économie des transports. Une perspective franco-allemande », *Les Cahiers scientifiques du transports*, pp. 147-180
- Guihéry L., 2005, « Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ? *Pouvoirs Locaux*, n°66, pp. 55-60
- Ollivier-Trigalo M. (coord.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Synthèse n°55, 234p
- Ollivier-Trigalo M., 2007, « Les transports en régions : doctrines, action collective et leadership », in Ollivier-Trigalo M. (coord.), *op. cit.*, pp. 41-53
- Marconis R., 1989, « La S.N.C.F. et le transport régional à l'heure de la décentralisation : l'exemple de la région Midi-Pyrénées », *Bulletin de l'Association des Géographes français*, n°66, pp. 123-133
- Marconis R., 1986a, *Midi-Pyrénées XIXe-XXe siècles : transports-espace-société. Genèse et fonctionnement de la région (tome 1)*, thèse de géographie, université Toulouse II, 859p
- Moretto T., 2018, « La contractualisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : le service public est-il compétitif ? », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de fer et cheminots en tension*, Editions Universitaires de Dijon, pp. 127-139

- Revelli B., 2019, « Le rôle des transports dans la construction d'une nouvelle légitimité régionale : le cas de l'Occitanie », *Sud-Ouest Européen*, n°48, pp. 69-82
- Revelli B., 2018, « La compétitivité du rail vue par les candidats aux élections régionales », in Andolfatto D. (dir.), *Chemins de Fer et cheminots en tension*, Editions Universitaires de Dijon, pp. 141-152
- Varlet J., 2010, « L'interrégionalité, un objet de recherche sur les interactions entre réseaux et territoires », in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (dir.), *Interrégionalité et réseaux de transports*, Actes du colloque de Besançon, pp. 7-10
- Wolff J.-P., 2016, « La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire », *Géotransports*, n°8, pp. 75-94, en ligne, geotransports.fr/Revue/n08/pp-75-94.pdf
- Wolff J.-P., 2010, « L'interrégionalité ferroviaire, des projets aux réalisations : jeux d'acteurs et aménagement du territoire, in Vrac M., Bérion P., Varlet J. (coord), op. cit., pp. 13-21
- Wolff J.-P., 2007a, « Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes », in Ollivier-Trigalo M. (coord.), *op. cit.*, pp. 211-214
- Wolff J.-P., 2007b, « Aménagement et politique ferroviaire dans le Sud-Ouest en Midi-Pyrénées », *Geographicalia*, pp. 5-24
- Wolff J.-P., 2005a, « La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe », *Annales de géographie*, n°646, pp. 602-616
- Wolff J.-P., 2005b, « Evolution ferroviaire dans le Grand Ouest », *Norois*, n°197, pp. 107-109
- Zembri P., 2018, « « La régionalisation des transports ferroviaires dans le Massif Central : risque ou opportunité ? 30 ans d'évolutions », Les conférences de rails & histoire, Limoges, le 1er octobre
- Zembri P., 2004, *La planification des transports au niveau régional. Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*, CERTU, 191p
- Zembri P., 1997, « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel », *Flux*, n°29, pp. 25-40
- Zembri P., 1993, *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation : contribution à une approche géographique*, Thèse d'urbanisme, Université de Paris XII Val-de-Marne, 489p

1.5. Mémoires de recherche réalisés au sein de la Région Midi-Pyrénées et Occitanie

- Alary M., 2016, *Occitanie, une Région qui se réinvente. La prospective et le diagnostic, instruments essentiels de la construction d'un nouveau territoire*, Mémoire de Master 2 APTER, Université Toulouse Jean Jaurès, 134p
- Espiassé G., 2016, *Les transports collectifs régionaux en Occitanie : quelle(s) perspective(s) de développement à l'heure des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité ?*, mémoire de master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 220p
- Goetz J., 2017, *Quelle politique de transports scolaires la région Occitanie pourrait-elle mettre en place ?*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 176p
- Heuveline T., 2017, *Comment la Région Occitanie pilote et construit l'harmonisation tarifaire dans le domaine des transports collectifs à l'heure du transfert des compétences des*

Départements vers les Régions ?, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 185p

Lateule A., 2013, *Enjeux de mobilité et réponse en matière d'offre de transports en Midi-Pyrénées*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université de Toulouse 2 Jean Jaurès

Puchaczewski R., 2017, *Quelles opportunités pour l'intermodalité en Occitanie ? La réforme territoriale et la mise en place du SRADDET*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse Jean Jaurès, 218p

Revelli B., 2015, *Fusionne-t-on les politiques de transport comme les Régions ?*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse 2 Jean Jaurès, 198p

Sainreau L., 2016, *La démarche de concertation dans la définition des politiques publiques. Evaluation des dispositifs employés et de la participation lors des Etats Généraux du rail et de l'intermodalité*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse II Jean Jaurès, 205p

Verzegnassi A., 2013, *Midi-Pyrénées, une politique volontariste en matière de transports collectifs. La gare, enjeu stratégique de développement de l'action régionale*, Mémoire de Master 2 TRANSMOB, Université Toulouse II Jean Jaurès

2. PUBLICATIONS INSTITUTIONNELLES (RAPPORTS, ÉTUDES, DOCUMENTS OPÉRATIONNELS ET DOSSIERS DIVERS)

Attali J., 2008, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, XO Editions, La Documentation française, 195p

ADEME, 2015, *Enquête auprès des utilisateurs du covoiturage longue distance*, Rapport final, 109p

ARAFER, 2018, « Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs. 2015-2016 », *L'observatoire des transports et de la mobilité*, 45p

A'U, DREAL Occitanie, « Lecture croisée des SRADDT de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées », mai 2016, 16p

A'U, Aurca, Aua/T, « Nouvelle Région, nouveau réseau », 2016, 24p

Aua/T, Audrna, Aurca, « Nouvelle région, nouveau réseau. Les trois agences d'urbanisme au service de l'aménagement du territoire en Occitanie », 24p, 2016, en ligne, http://www.aua-toulouse.org/sites/www.aua-toulouse.org/IMG/pdf/plaquette_reseau_a3-occitanie-2.pdf

Aua/T, Audrna, Aurca, « Dynamiques d'Occitanie », 84p, 2017, en ligne, <http://www.aua-toulouse.org/sites/www.aua-toulouse.org/IMG/pdf/ReferentielOccitanie-light.pdf>

Aua/T, INSEE, « Aires urbaines en Occitanie : deux grands réseaux adossés », 12p, 2017, en ligne, http://www.aua-toulouse.org/sites/www.aua-toulouse.org/IMG/pdf/fev2017_reseauxau-auat-light.pdf

Balladur E., « Il est temps de décider », *Rapport au président de la République*, 2009, 174p

Bernié-Boissard C., Courouau J.-F., Perrin T., 2018, *Occitanie Pyrénées-Méditerranée. Portrait d'une région*, Le pérégrinateur, 158p

Cazes-Goddyn, « Situation économique comparée des plus grandes entreprises régionales du Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées. Inventaire avant la fusion », 24p, 2015, en ligne, <http://www.medef-occitanie.com/files/2017/03/Cazes-Goddyn-etude2015.pdf>

Cazes-Goddyn, « Situation économique comparée des plus grandes entreprises régionales d'Occitanie. Toujours deux réalités économiques. », 24p, 2017, en ligne, <http://www.medef-occitanie.com/files/2017/03/Etude-Occitanie-version-2017-par-CAZES-GODDYN.pdf>

CER Cheminot Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, « Perspectives d'évolution de l'offre de transport TER dans le cadre de la future Région », Etude Sécafi pour la commission économique du CER, 2016, 11p

CEREMA, « Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires ? », 2015, 43p

CEREMA, « Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Egalité des Territoires » (SRADDET), dossier en ligne, <https://www.cerema.fr/fr/mots-cles/schema-regional-amenagement-developpement-durable-egalite>

CESER Midi-Pyrénées, « Quelle nouvelle région ... pour quel projet ? », 118p, 2014, en ligne, http://www.ceser-mip.fr/pdf/pdf_nostravaux/C_region_projet.pdf

CESER Midi-Pyrénées, « Quelle prospective, quels défis, quel enjeu pour la nouvelle région à l'horizon 2030 ? », 301p, 2016, en ligne, <https://docplayer.fr/62261216-Tome-2-quelle-prospective-quels-defis-quel-enjeu-pour-la-nouvelle-region-a-l-horizon-2030.html>

CGDD, *Chiffres clés des transports. Edition 2019*, Datalab, avril 2019, 88p

CGDD, *Chiffres clés du transport. Edition 2018*, mars 2018, 72p

CNDP, « Le compte-rendu du débat public. Projet de ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse », 18 janvier 2006, 138p

CNDP, « Bilan du garant. Contestation post débat public sur la 3^{ème} ligne de métro et post concertation préalable de la Connexion Ligne B », Janvier 2018, 149p

Collectif Oui au Train de Nuit, *L'Intercité de nuit, une mobilité du futur*, Dossier d'investigation, mai 2019, 88p, en ligne, <https://ouiautraindenuit.files.wordpress.com/2018/01/2019-05-16-investigation-oui-au-train-de-nuit.pdf>

Conseil Général des Pyrénées Orientales, Generalitat de Catalunya, *Etude sur le transport collectif dans l'Espace catalan transfrontalier*, rapport rendu le 18 mars 2009, 47p

Cour des Comptes, *La grande vitesse. Un modèle porté au-delà de sa pertinence*, octobre 2014, 173p

Cour des Comptes, *Les contrats de projets Etats-Régions (CPER)*, juillet 2014, 165p

Cour des Comptes, *Rapport public annuel*, février 2019, 60p

Dablanc L., (coord.), 2008, Dessertes locales de fret ferroviaire : perspectives économiques, environnementales et territoriales, Rapport du PREDIT, convention ADEME-INRETS, 165p

Dablanc L., Knitschky G., Lenz B., Nierat P., Ruby C., Zembri P., 2010, Evaluation d'expérimentations d'opérateurs ferroviaires de proximité, rapport du PREDIT, convention ADEME-INRETS, 147p

Damaggio J.-P., 2017, *Carole Delga, l'état dégénéré du rail. Témoignage*, Editions La Brochure, 193p

DATAR, « Des systèmes spatiaux en perspective », Territoires 2040 n°3, 175p, 2011, en ligne, <https://www.cget.gouv.fr/ressources/publications/territoires-2040-n3-des-systemes-spatiaux-en-perspective>

DREAL Occitanie, « L'atlas cartographique 2015 de la région Occitanie », 2015, 115p

DREAL Occitanie, 2017, « SRADDET. Notes d'enjeu de l'Etat », 71p, en ligne, http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/sraddet_note_d_enjeux_vf_20170317.pdf

Dexia-CCR, « Finances publiques territoriales dans l'Union Européenne », *Rapport*, 2012, 36p

Duron P., 2018, « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir », Rapport au Ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, *La Documentation Française*, 91p

Duron P., Commission TET, « Trains d'Equilibre du Territoire. Agir pour l'avenir », 117p

Duron P., « Mobilité 21 : pour un schéma national de mobilité durable », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, 27 juin 2013, 91p

Edater, Ineum Consulting, « Evaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie », *rapport commandé par les Conseils Régionaux de Basse-Normandie et de Haute-Normandie*, 2008, 210p

EGIS, « Etude sur les besoins de transport des hautes vallées du Comminges », Diaporama présenté lors du comité de suivi de Saint-Gaudens le 13 octobre 2015, 25p

France Stratégie, « Une évaluation de la cohérence économique interne des régions », 58p, en ligne, 2015, <https://www.strategie.gouv.fr/publications/une-evaluation-de-coherence-economique-interne-regions>

France Stratégie, « Réforme régionale et cohérence économique régionale », 8p, 2015, en ligne <https://www.strategie.gouv.fr/publications/reforme-territoriale-coherence-economique-regionale>

INSEE, « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : le grand sud attractif », *Insee analyses Occitanie*, n°16, 2015, 4p

INSEE, « Toulouse et l'espace littoral, moteurs du dynamisme démographique de la région », *Insee analyses Occitanie*, n°2, 2016, 4p

INSEE, « 13 départements entre disparités et ressemblances », *Insee analyses Occitanie*, n°29, 2016, 4p

INSEE, « Le développement durable en Occitanie », *Insee dossier Occitanie*, 2016, n°2, 110p

INSEE, « Une approche de la précarité en Occitanie », *Insee dossier Occitanie*, n°6, 2018, 36p

INSEE, « La filière aéronautique et spatiale dans le grand Sud-Ouest », *Insee analyses Occitanie*, n°59, 2018, 4p

Krattinger Y., 2013, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'avenir de l'organisation décentralisée de la République* », Rapport adopté le 8 octobre 2013, 121p

Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, *Tout comprendre sur le nouveau pacte ferroviaire*, juin 2018, 8p

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, *Plan d'action pour la relance du fret ferroviaire*, Rapport de la cinquième conférence ministérielle pour la relance du fret ferroviaire, 6 octobre 2016, 19p

OBSERVATOIRE FRANCO-ESPAGNOL DES TRAFICS DANS LES PYRENEES, *Document n°8*, 2018, 106p

ORT OCCITANIE, Chiffres-clés 2017-2018, 2019, en ligne, <http://www.ort-occitanie.com/spip.php?rubrique9>

Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier, « Projet de Charte », version de février 2015 destinée à enquête publique, 299p

Plaine du Roussillon, « Cahier IV : les déplacements et la mobilité », *SCOT*, version juillet 2019, 44p

Plaine du Roussillon, « Document d’Orientations et d’Objectifs », *SCOT*, 7 juillet 2016, 140p

Région Languedoc-Roussillon, *Contrats de plan Etat-Région 2015-2020*, 20 juillet 2015, 116p

Région Occitanie, *Contrats de Plan Etat-Région Occitanie 2015-2020. Bilan 2015-2016*, juin 2017, 100p

Région Occitanie, « Chiffres clés du tourisme et des loisirs en Occitanie », 2016, 36p, en ligne, https://www.laregion.fr/IMG/pdf/rencontres_tourisme_36p-2.pdf

Région Occitanie, « SRDEII incluant le volet agricole », 2016, 8p, en ligne, https://www.laregion.fr/IMG/pdf/brochure_srde2i_volet_agriculture_-_portrait_et_chiffres_cle_s.pdf

Région Occitanie, *Le rail et l’intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*, 78p

Région Occitanie, « Restitution des Etats Généraux du Rail et de l’Intermodalité », le 16 décembre 2016, en ligne, <https://www.youtube.com/watch?v=YqpNxxZcFx0&feature=youtu.be>

Région Midi-Pyrénées, *Contrats de plan Etat-Région 2015-2020*, 30 juin 2015, 72p

Régions de France, « Les chiffres clés des Régions », septembre 2018, 44p, en ligne, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/09/RDF-Chiffres-Cles-bd-180905.pdf>

Régions de France, « Contractualisation financière : pour une convention-cadre avec l’Etat », Dossier de presse, 20 juin 2018, 6p, en ligne, <http://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/06/20180620-Dossier-de-presse-contractualisation-financie%CC%80re.pdf>

Régions de France, « Livre blanc des Régions pour la mobilité », 2017, 7p

Régions de France, « Rapport Spinetta : les Régions très préoccupées par l’avenir du réseau de proximité », Communiqué de presse, mai 2018, en ligne, <http://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/rapport-spinetta-regions-tres-preoccupees-lavenir-reseau-de-proximite/>

Régions de France, « Apprentissage : les Régions condamnent le projet centralisateur du gouvernement », publié le 9 février 2018, en ligne, <http://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/apprentissage-regions-condamnent-projet-centralisateur-gouvernement/>

Régions de France, « Ouverture à la concurrence des TER : Recommandations de Régions de France », Rapport du 9 janvier 2018, 8p

Régions de France, « Synthèse des auditions du groupe travail « Ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux », Rapport du 30 octobre 2017, 23p

Régions de France, « Livre blanc des Régions pour la mobilité », 2017, 7p

Régions de France, « Les chiffres clés des Régions », 2017, 44p

Réseau Ferré de France, « Etude d’opportunité de l’amélioration de la desserte sur l’axe Montréjeau – Luchon », avril 2011, 22p

SAMARCANDE, *La logistique en France : indicateurs territoriaux*, rapport réalisé pour le PIPAME, septembre 2009, 125p

Sénat, « Rapport fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions », *Rapport du Sénat*, 2014, 180p, en ligne, <http://www.senat.fr/rap/113-658/113-65815.html#toc136>

Savy M. (dir.), *La logistique en France. Etat des lieux et pistes de progrès*, Rapport du comité scientifique de la Conférence Nationale sur la logistique, mars 2015, 113p

Spinetta J.-C., *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre, 15 février 2018, 127p

SNCF, *Géographie économique et ferroviaire (T.2)*, Imprimerie de l'Indre, 1967, p. 433

SNCF Réseau, « Observatoire de la saturation ferroviaire », diaporama présenté lors de la réunion du 11 mai 2016

SNCF Réseau, « Renforcement de la desserte ferroviaire à l'ouest de Colomiers », diaporama présenté à l'occasion de la réunion du 21 juillet 2019, en ligne, <https://rallumonsletoile.fr/wp-content/uploads/2019/08/190711-Pr%C3%A9sentation-SNCF-R%C3%A9seau.pdf>

SNCF Réseau, « Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau », 70p, en ligne, https://www.sncf-reseau.fr/sites/default/files/upload/_Mediatheque/rapports-annuels/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf

SOeS, Atlas des entrepôts et des aires logistiques en France en 2015, Datalab, mars 2017, 112p

TDIE, « Le transport en tête de liste. Les candidats aux régionales s'emparent des transports », publié le 1^{er} décembre 2015, 56p, en ligne, <http://tdie.eu/wp-content/uploads/2017/01/Elections-r%C3%A9gionales-2015-Enqu%C3%AAte-de-TDIE-sur-les-projets-transport-des-candidats-1.12.2015.pdf>

Territoires Unis, « L'appel de Marseille pour les libertés locales », publié le 26 septembre 2018, en ligne, <https://www.territoiresunis.fr/l-appel-de-marseille/les-enjeux/>

Tisséo Collectivités, *Chiffres clés 2018*, 35p

Tisséo Collectivités, « Le projet de mobilité. 2020.2025.2030. », *Document valant révision du PDU de la grande agglomération toulousaine*, approuvé le 8 février 2018, 238p

Tisséo Collectivités, « Plan de Déplacements Urbains de la grande agglomération toulousaine », Approuvée le 17 octobre 2012, 192p

Viala A., 2018, « Rapport d'information sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires », *Rapport d'information de l'Assemblée Nationale*, 106p

3. PUBLICATIONS JOURNALISTIQUES

France 3 Occitanie, « Occitanie : face à la grogne des usagers, la région détaille la nouvelle grille tarifaire TER », publié le 8 septembre 2018, en ligne, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/haute-garonne/toulouse/occitanie/occitanie-face-grogne-usagers-region-detaille-nouvelle-grille-tarifaire-ter-1537430.html>

France 3 Occitanie, « Montpellier absente de la carte des grands sites de l'Occitanie : la Ville monte au créneau », publié le 10 août 2018, en ligne, <https://france3-regions.francetvinfo.fr/occitanie/herault/montpellier/montpellier-absente-carte-grands-sites-occitanie-ville-monte-au-creneau-1524644.html>

La-Croix.com, « La SNCF veut sauver les TER », publié le 15 septembre 2016, en ligne, <https://www.la-croix.com/Economie/France/La-SNCF-veut-sauver-les-TER-2016-09-15-1200789234>

L'Indépendant.fr, « Perpignan : pas d'avenir pour le tramway », publié le 20 janvier 2018, en ligne, <https://www.lindependant.fr/2018/01/20/perpignan-pas-d-avenir-pour-le-tramway,3089080.php>

L'Indépendant.fr, « Communauté Urbaine de Perpignan : trois nouveaux emprunts pour en finir avec l'emprunt toxique », publié le 28 septembre 2017, en ligne, <https://www.lindependant.fr/2017/09/28/communaute-urbaine-de-perpignan-trois-nouveaux-emprunts-pour-en-finir-avec-l-emprunt-toxique,3055827.php>

LaGazetteDesCommunes.com, « Les régions claquent la porte de la conférence nationale des territoires », édition du 28 septembre 2017, en ligne, <https://www.lagazettedescommunes.com/526148/les-regions-claquent-la-porte-de-la-conference-nationale-des-territoires>

LaMontagne.fr, « Les élus locaux étaient-ils, comme le dit Laurent Wauquiez, contre le PNR des gorges de l'Allier ? », publié le 16 juin 2018, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude-43100/actualites/les-elus-locaux-etaient-ils-comme-le-dit-laurent-wauquiez-contre-le-projet-de-pnr-des-gorges-de-l-allier_12888782/#refresh

LaMontagne.fr, « Le PNR des sources et gorges de l'Allier divise », publié le 11 mai 2016, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude-43100/actualites/haute-loire-le-pnr-des-sources-et-gorges-du-haut-allier-divise_11908931/

LaMontagne.fr, « Le vote d'adhésion ou non des communes concernées s'est clôturé, dimanche », publié le 28 octobre 2015, en ligne, https://www.lamontagne.fr/brioude/politique/2015/10/28/le-vote-dadhesion-ou-non-des-communes-concernees-sest-cloture-dimanche_11640540.html#refresh

LaTribune.fr., « Grand débat national : villes, départements et régions rêvent de décentralisation », édition du 21 janvier 2019, en ligne, <https://www.latribune.fr/economie/france/grand-debat-national-villes-departements-et-regions-revent-de-decentralisation-804625.html>

LaTribune.fr., « Emmanuel Macron veut une loi d'orientation sur les mobilités en 2018 », publié le 2 juillet 2017, en ligne, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/services/transport-logistique/emmanuel-macron-veut-une-loi-d-orientation-sur-les-mobilites-en-2018-742473.html>

LaTribune.fr., « TER : un plan pour sortir de l'ornière », publié le 22 septembre 2016, en ligne, <https://objectifaquitaine.latribune.fr/infrastructures/2016-09-22/ter-un-plan-pour-sortir-de-l-orniere.html>

LaTribune.fr., « Philippe Saurel lance officiellement le pôle métropolitain », publié le 25 mars 2015, en ligne, <https://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/economie/collectivites/2015-03-25/philippe-saurel-lance-officiellement-le-pole-metropolitain.html>

LaTribune.fr., « Jean-Luc Moudenc et Philippe Saurel font bloc face à la future région Languedoc-Roussillon / Midi-Pyrénées », publié le 23 janvier 2015, en ligne, <https://toulouse.latribune.fr/politique/debats/2015-01-23/jean-luc-moudenc-et-philippe-saurel-font-bloc-face-a-la-future-region-languedoc-roussillon-/-midi-pyrenees.html>

LaTribune.fr., « Réforme territoriale : les élus de Languedoc-Roussillon rejettent la fusion avec Midi-Pyrénées », publié le 17 juin 2014, en ligne, <https://toulouse.latribune.fr/politique/languedoc-roussillon-midi-pyrenees-reforme-territoriale-malvy-bourquin-regions-fusion-17062014>

LeFigaro.fr., « Le comité Balladur dessine la France de 2014 », publié le 26 février 2009, en ligne, <http://www.lefigaro.fr/politique/2009/02/26/01002-20090226ARTFIG00352-le-comite-balladur-dessine-la-france-de-2014-.php>

Le Monde., « Les régions, ces inconnues », publié le 28 septembre 2017

LeMonde.fr., « Macron s'empporte contre la direction de la SNCF après la fermeture d'une ligne », édition du 28 février 2019, en ligne, https://www.lemonde.fr/economie/article/2019/02/28/grand-debat-national-emmanuel-macron-s-emporte-contre-la-sncf_5429368_3234.html

LeMonde.fr., « Macron et les élus locaux, histoire d'une rupture », édition du 13 juillet 2018

LeMonde.fr., « Pour un pacte girondin entre l'Etat et nos territoires », édition du 24 avril 2018

LeMonde.fr., « Serge Antoine, l'homme qui avait redessiné les Régions », vidéo en ligne, publiée le 3 juin 2014, https://www.lemonde.fr/politique/video/2014/06/03/serge-antoine-l-homme-qui-avait-dessine-les-regions_4431157_823448.html

LeMonde.fr., « Béatrice Giblin : « Un découpage incohérent » », publié le 5 juin 2014, https://www.lemonde.fr/idees/article/2014/06/05/un-decoupage-incoherent_4432590_3232.html

LeMonde.fr., « Une nouvelle carte des régions adoptée », publié le 9 juillet 2014, en ligne, https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/09/une-nouvelle-carte-des-regions-adoptee-avec-le-limousin-uni-a-l-aquitaine_4454222_823448.html

LeParisien.fr, « Réforme territoriale : la nouvelle carte à 13 régions adoptée à l'Assemblée », publié le 18 juillet 2014, en ligne, <http://www.leparisien.fr/politique/reforme-territoriale-la-nouvelle-carte-a-13-regions-adoptee-a-l-assemblee-18-07-2014-4009945.php>

LeParisien.fr, « Régions : le prix de la réforme », publié le 1^{er} octobre 2015, <http://www.leparisien.fr/magazine/grand-angle/regions-le-prix-de-la-reforme-1-01-10-2015-5145269.php>

LePopulaire.fr, « La Nouvelle-Aquitaine adopte un plan d'investissement ferroviaire de plus d'1 milliard pour les sept ans à venir », publié le 12 avril 2019, en ligne, https://www.lepopulaire.fr/bordeaux-33000/actualites/la-nouvelle-aquitaine-adopte-un-plan-d-investissement-ferroviaire-de-plus-d-1-milliard-pour-les-sept-ans-a-venir_13539483/#refresh

LeRépublicainLorrain.fr, « Le TER au régime Grand Est », édition du 19 décembre 2016

Les Echos, « Loi sur les mobilités : les pistes de l'exécutif », publié le 17 janvier 2018

Les Echos, « La loi d'orientation sur les mobilités se fait attendre », publié le 2 mai 2018

LesEchos.fr, « Les coûts des fusions des régions dérapent », publié le 6 février 2018, https://www.lesechos.fr/06/02/2018/lesechos.fr/0301251949214_les-couts-des-fusions-des-regions-derapent.htm

LesEchos.fr, « Ces régions qui vont mettre en concurrence la SNCF », publié le 25 mai 2018, en ligne, <https://www.lesechos.fr/2018/05/ces-regions-qui-vont-mettre-en-concurrence-la-sncf-991058>

LesEchos.fr, « Auvergne-Rhône-Alpes veut davantage de trains régionaux à l'heure en 2020 », édition du 29 novembre 2017, en ligne, <https://www.lesechos.fr/2017/11/auvergne-rhone-alpes-veut-davantage-de-trains-regionaux-a-lheure-en-2020-153451>

LesEchos.fr, « La ministre des transports ne ferme pas la porte à la LGV Bordeaux-Toulouse », publié le 10/11/17, en ligne, <https://www.lesechos.fr/2017/11/la-ministre-des-transport-ne-ferme-pas-la-porte-a-la-lgv-bordeaux-toulouse-186530>

LesEchos.fr, « Estrosi veut ouvrir ses TER à la concurrence », publié le 6 octobre 2016, en ligne, <https://www.lesechos.fr/2016/10/estrosi-veut-ouvrir-ses-ter-a-la-concurrence-233575>

LesEchos.fr, « Matignon retouche le schéma directeur des TGV », édition du 15 mai 1991, en ligne, <https://www.lesechos.fr/1991/05/matignon-retouche-le-schema-directeur-des-tgv-946627>

L'Express.fr, « Réforme territoriale : l'homme qui a découpé les régions », publié le 15 mars 2004, en ligne, https://www.lexpress.fr/region/l-homme-qui-a-dessine-les-regions_490366.html

L'Express.fr, « Jacques Lévy : « La taille des régions est un faux problème », publié le 16 octobre 2014, en ligne, https://www.lexpress.fr/region/jacques-levy-la-taille-des-regions-est-un-faux-probleme_1610876.html

L'Indépendant, « Le train de nuit Paris-Cerbères reprend du service », édition du 28 avril 2017

L'Indépendant.fr, « Une nouvelle étape pour préserver l'avenir de la LGV Montpellier-Perpignan », publié le 29/08/2019, en ligne, <https://www.lindependant.fr/2018/08/29/une-nouvelle-etape-pour-preserver-lavenir-de-la-lgv-montpellier-perpignan.4685187.php>

La Dépêche du Midi, « Martin Malvy : « Ne pas se recroqueviller sur soi-même » », édition du 4 juin 2014

La Dépêche du Midi, « Les 3 scénarios de mariage dans le grand sud », édition du 23 mai 2014

LaDépêche.fr, « Ligne B ou 3^e ligne : le métro n'ira pas à Labège », publié le 02 mars 2016, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2016/03/02/2287489-ligne-b-3e-ligne-metro-ira-labege.html>

LaDépêche.fr, « Ligne Montréjeau-Luchon : « nous devons nous dépêcher » », publié le 20 juin 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/06/20/ligne-montrejeau-luchon-nous-devons-nous-depacher.8266725.php>

LaDépêche.fr, « Les usagers d'Occitanie plébiscitent le rail », édition du 16 mai 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/05/16/les-usagers-plebiscitent-le-rail.8202956.php>

LaDépêche.fr, « LGV Bordeaux-Toulouse, les bonnes nouvelles s'enchaînent », publié le 21 mars 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/03/21/lgv-bordeaux-toulouse-les-bonnes-nouvelles-senchainent.8082624.php>

LaDépêche.fr, « Ce projet fou de métro pour relier la France à l'Andorre », édition 9 janvier 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2019/01/09/2937236-projet-fou-metro-relier-france-andorre.html>

LaDépêche.fr, « La Région souhaite une agence des transports à l'échelle de la grande aggro », publié le 7 mars 2019, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/2019/03/07/la-region-souhaite-une-agence-des-transport-a-lechelle-de-la-grande-agglo.8054529.php>

LaDépêche.fr, « Montréjeau – Luchon sera une ligne test d'ici 2022 », publié le 30 novembre 2018, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/11/30/2916218-montrejeau-luchon-sera-une-ligne-test-d-ici-2022-2022.html>

LaDépêche.fr, « Ligne de train Montréjeau – Luchon : Carole Delga s'insurge contre le coût avancé par la SNCF », publié le 29 août 2018, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2018/08/29/2858699-ligne-train-montrejeau-luchon-carole-delga-insurge-contre-cout-avance.html>

LaDépêche.fr, « Ligne Limoux-Quillan : deux maires favorables au réaménagement », publié le 9 décembre 2017, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/12/09/2701032-ligne-limoux-quillan-deux-maires-favorables-au-reamenagement.html>

LaDépêche.fr, « Mauvaise nouvelle pour Toulouse : « Le TGV n'est pas une priorité » pour Nicolas Hulot », publié le 30 août 2017, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/08/30/2636139-mauvaise-nouvelle-toulouse-tgv-est-priorite-selon-nicolas-hulot.html>

LaDépêche.fr, « Sondage exclusif : la LGV plébiscitée en Occitanie », édition du 4 octobre 2017, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2017/10/04/2658526-sondage-exclusif-la-lgv-plebiscitee-en-occitanie.html>

LaDépêche.fr, « La Dépêche devient le 4^e groupe de presse quotidienne régionale », publié le 27 juin 2015, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2015/06/27/2133398-la-depeche-devient-le-4e-groupe-de-presse-quotidienne-regionale.html>

LaDépêche.fr, « Marc Censi : le redécoupage des régions est une erreur », édition 16 décembre 2015, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2015/12/16/2239107-marc-censi-le-redecoupage-des-regions-est-une-erreur.html>

LaDépêche.fr, « A Luchon, ils vont dire adieu à leur train ... », publié le 16 novembre 2014, en ligne, <https://www.ladepeche.fr/article/2014/11/16/1992065-ce-soir-ils-feront-un-adieu-a-leur-train.html>

LePoint.fr, « SNCF-Pyrénées : le « train du jaune », quel pastis ! », édition du 4 mai 2016, en ligne, https://www.lepoint.fr/societe/sncf-pyrenees-le-train-du-jaune-quel-pastis-04-05-2016-2037029_23.php

La Vie du Rail, « Réseau. Des solutions pour les petites lignes et les TER », *La vie du Rail*, n°3344, 2018

Libération.fr, « Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vannier : « Manuel Valls, jardinier comptable » », publié le 13 avril 2014, en ligne, http://www.liberation.fr/france/2014/04/13/manuel-valls-jardinier-comptable_996715

Libération.fr, « Fusion des régions : l'Aude se révolte contre Montpellier », publié le 24 juillet 2014, en ligne, https://www.liberation.fr/france/2014/07/24/fusion-des-regions-l-aude-se-revolte-contre-montpellier_1069708

Midi Libre, « Rail TER et TGV dans le Midi : progrès en vue ... et questions », édition 21 avril 2007

Midi Libre, « Réforme des collectivités : face à face entre Saurel et Bourquin », édition du 4 juin 2014

Midi Libre, « La réforme oublie comment les gens vivent », édition du 6 juin 2014

MidiLibre.fr, « Le PNR des sources et gorges de l'Allier verra-t-il le jour ? », publié le 12 janvier 2019, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2019/01/12/lozere-le-pnr-des-sources-et-gorges-de-lallier-verra-t-il-le-jour.7943076.php>

MidiLibre.fr, « Arbres coupés au lycée Joffre : Ville et Région se renvoient la balle », publié le 7 mai 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/05/07/arbres-coupes-au-lycee-joffre-ville-et-region-se-renvoient-la-balle.1667256.php>

MidiLibre.fr, « Occitanie : liO vous transporte désormais à travers toute la Région », édition du 25 mai 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/05/25/occitanie-lio-vous-transporte-desormais-a-travers-toute-la-region.1676856.php>

MidiLibre.fr, « Carole Delga siffle la fin de la récréation », publié le 7 juillet 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/07/07/carole-delga-je-siffle-la-fin-de-la-recreation.4648668.php>

MidiLibre.fr, « Carole Delga : « Je ne m'explique pas cette haine de Saurel » », publié le 5 septembre 2018, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2018/09/04/carole-delga-je-ne-mexplique-pas-cette-haine-de-saurel.4689449.php>

MidiLibre.fr, « Réseau TER : la Région veut prendre la main en direct », édition du 11 février 2019

MidiLibre.fr, « Nom de la future région : vous avez choisi ... Occitanie », publié le 1^{er} octobre 2015, en ligne, <https://www.midilibre.fr/2015/10/01/occitanie-rafle-les-suffrages.1220938.php>

ObjectifGard.com, « La réouverture de la ligne TER « n'est plus un projet mais une réalité » », publié le 10 février 2019, en ligne, <http://www.objectifgard.com/2019/02/10/bagnols-la-reouverture-de-la-ligne-de-ter-nest-plus-un-projet-mais-une-realite/>

OuestFrance.fr, « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. La nouvelle région ne séduit pas », publié 24 octobre 2015, en ligne, <https://www.ouest-france.fr/elections/regionales/languedoc-roussillon-midi-pyrenees-la-nouvelle-region-ne-seduit-pas-3789368>

Sud-Ouest.fr, « LGV Bordeaux-Toulouse : le « dossier n'est pas fermé », selon Jean-Luc Moudenc », publié le 06/09/2017, en ligne, <https://www.sudouest.fr/2017/09/06/lgv-bordeaux-toulouse-le-dossier-n-est-pas-ferme-selon-jean-luc-moudenc-3752659-4755.php>

UsineNouvelle.fr, « SNCF, un plan pour sauver les TER avant l'arrivée de la concurrence », publié le 15 septembre 2016, en ligne, <https://www.usinenouvelle.com/article/sncf-un-plan-pour-sauver-les-ter-avant-l-arrivee-de-la-concurrence.N437827>

4. SITES INTERNET ET BLOG UTILISÉS (HORS PRESSE ET LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE)

Afitf.net
Arafer.fr
Cntrl.fr
Collectivités-locales.gouv.fr
Debatpublic.fr
Discours.vie-publique.fr
Ecologique-solidaire.gouv.fr
Elysee.fr
Fnaut.fr
Géoconfluences.ens-lyon.fr
Gouvernement.fr
Hypergeo.eu
Laregion.fr
Larousse.fr
Legifrance.gouv.fr
Mediarail.wordpress.com
Ouiautraindenuit.wordpress.com
Regions-france.org
Sete.port.fr
Tdie.eu
Transportrail.canalblog.com
Wikipedia.org

ACRONYMES

AuRA : Auvergne Rhône-Alpes
AFNT : Aménagements Ferroviaires du Nord Toulousain
AO2 : Autorité Organisatrice de second niveau
AOM : Autorité Organisatrice de la Mobilité
AOT : Autorité Organisatrice des Transports
AR : Aller-Retour
AUTATE : Association des Usagers/Usagères des Transports en commun de l'Agglomération Toulousaine et de ses Environs
CA : Communauté d'Agglomération
CC : Communauté de Communes
CDM : Comité Départemental des Mobilités
CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement de Développement du Territoire
CNM : Contournement Nîmes Montpellier
CPER : Contrat de Plan Etat Région
CU : Communauté Urbaine
CLERCT : Commissions Locales d'Evaluation des Ressources et des Charges Transférées
DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer
DITM : Direction des Infrastructures des Transports et de la Mobilité
DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EGRIM : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité
FNAUT : Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports
FNTTP : Fédération Nationale des Travaux Publics
GART : Groupement des Autorités Responsables des Transports
GPSO : Grand Projet du Sud-Ouest
INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
JOB : Jour Ouvrable Banal
LOM : Loi d'Orientation des Mobilités
LNMP : Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan
MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OD : Origine Destination
OFP : Opérateur Ferroviaire de Proximité
ORT : Observatoire Régional des Transports
PACA : Provinces Alpes Côte d'Azur
PEM : Pôle d'Echange Multimodal
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUi-D : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal Déplacements
PMR : Personne à Mobilité Réduite
RER : Réseau Express Régional
RFF : Réseau Ferré de France

RRR : Réseau Routier Régional
RTE-T : Réseau Transeuropéen de Transport
SATPS : Service à Titre Principal Scolaire
SCOT : Schéma de COhérence Territoriale
SITPRT : Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer
SPL : Société Publique Locale
SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires
SRIT : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports
SRO : Service Routier Ordinaire
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
TAD : Transport à la Demande
TAE : Toulouse Aerospace Express
TER : Train Express Régional
TET : Train d'Équilibre du Territoire
TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
VAL : Véhicule Automatique Léger

ANNEXES

Annexe 1 : La recherche en train de se faire

- Tableau des entretiens
- Exemple de grille d'entretien
- Extrait du tableur utilisé pour le traitement statistique des EGRIM

Annexe 2 : La fusion régionale et les transports à travers un manuel scolaire

Annexe 3 : L'accord de majorité

Annexe 4 : Prospectus diffusés par des associations lors des EGRIM

- Tract en faveur de la réouverture de la ligne Cahors – Capdenac
- Tract d'opposition à la réalisation de la gare de La Mogère
- Tract en faveur du développement des transports du quotidien

Annexe 5 : Le questionnaire diffusé par la Région lors des EGRIM

Annexe 6 : Lettre ouverte de Jean-Luc Gibelin publiée le 11/04/2019

Annexe 7 : Eléments de communication régionale

- Tract faisant de promotion du réseau LiO
- Double page de promotion de la « région à énergie positive

1. ANNEXE 1 : LA RECHERCHE EN TRAIN DE SE FAIRE

TABLEAU DES ENTRETIEN

Personne	Rattachement	Date	Durée	Territoire	Lieu	Enreg.
1. Anonyme	Responsable logistique à Forestarn (chargeur bois)	13/09/16	1h	MP (81)	Tél.	Oui
2. Y. Guimezanes	Directeur de Régiorail Sud de France (ex-TPCF)	18/09/16	2h	LR (11)	Axat	Oui
3. Anonyme	Direction régionale SNCF Réseau (Toulouse), responsable circulation fret	29/09/16	1h30	MP	Toulouse	Oui
4. A. Thinières	Vice- Président d'Objectif OFP (association)	12/10/16	1h30	-	Tél.	Oui
5. L. Sazal	Directeur OFP Sud-Ouest	27/10/16	Ecrit	AQ (64)	Mail	Non
6. C. Broucaret	Président de la FNAUT Nouvelle-Aquitaine	08/11/17	2h30	AQ (33)	Bordeaux	Oui
7. F. Konefal	Président de la commission économique du comité d'établissement régional cheminots Midi-Pyrénées (CGT)	22/11/17	1h45	MP (12)	Toulouse	Oui
8. L. Ferré	Maire de Bagnères-de-Luchon	04/12/17	1h30	MP (31)	Toulouse	Oui
9. H. Bellegarde	Maire de Bedous	16/12/17	50mn	AQ (64)	Bedous	Oui
10. R. Marconis	Professeur émérite en géographie, membre du CESER Occitanie, membre du conseil scientifique de Tisséo	22/01/18	1h40	MP (31)	Toulouse	Oui
11. Anonyme	Elu de la CCI Occitanie, vice- président d'Eurosud-Transport , ancien directeur d'EGENIE/AGENIA (entreprise ferroviaire)	01/03/18	1h15	MP (81)	Tél.	Oui
12. Anonyme	Direction régional SNCF Mobilité, responsable circulations	08/03/18	2h20	MP	Toulouse	Oui
13. Anonyme	Ex-directeur régional SNCF Mobilité Languedoc-Roussillon (2014-2016)	21/03/18	50mn	LR	Saint-Denis	Oui
14. Anonyme	Services région Occitanie (Montpellier)	26/03/18	1h10	LR	Montpellier	Oui
15. Anonyme	Services région Occitanie (Montpellier)	26/03/18	1h	LR	Montpellier	Oui
16. E. Boisseau	Représentant FNAUT Occitanie	26/03/18	2h30	LR (34)	Montpellier	Non
17. C. Forgues	Association Vélo en Têt	27/03/18	30mn	LR (66)	Tél.	Oui
18. C. Brun	Collectif Oui au train de nuit	27/03/18	30mn	LR (66)	Tél.	Oui
19. Anonyme	Direction régionale SNCF Réseau, service projets et infrastructures	28/03/18	1h	MP	Toulouse	Oui
20. Anonyme	DGA Montpellier Métropole	29/03/18	40mn	LR (34)	Tél.	Oui

21. Anonyme	Direction régionale SNCF Réseau, pôle design du réseau	03/04/18	1h15	LR	Tél.	Oui
22. C. Bazzo	Services région Occitanie, directeur de la direction des infrastructures, des transports et de la mobilité	31/05/18	1h30	MP	Toulouse	Oui
23. Anonyme	AURCA, chargée de mission mobilité	27/06/18	1h	LR (66)	Tél.	Oui
24. Anonyme	Services région Occitanie, chef de service du pôle infrastructure	03/07/18	1h30	MP	Toulouse	Oui
25. J.-M. Lattes	Premier adjoint au maire de Toulouse en charge des transports, président de Tisséo SMTC	05/07/18	30mn	MP (31)	Toulouse	Oui
26. D. Satgé	Elue au conseil régional d'Occitanie	09/07/18	1h30	MP	Toulouse	Oui
27. Anonyme	Services région Nouvelle-Aquitaine,	18/07/18	1h	AQ	Tél.	Oui
28. Anonyme	Direction régionale SNCF Réseau (Montpellier), responsable fret	24/07/18	40mn	LR	Tél.	Oui
29. Anonyme	Ex-chargé de mission direction transports Languedoc-Roussillon	24/07/18	2h	LR	Tél.	Oui
30. Anonyme	Directeur de la Direction de la Mer de la région Occitanie	1/08/18	1h55	LR	Tél.	Oui
31. J.-L. Gibelin	Elu au conseil régionale d'Occitanie , vice-Président aux Transports	08/08/18	1h20	LR	Montpellier	Oui
32. Anonyme	Services transport de Nouvelle-Aquitaine	22/08/18	2h	AQ	Bordeaux	Oui
33. J. Puigbert	Directeur de la Casa de la Generalitat de Catalunya à Perpignan	20/09/18	1h05	CA	Perpignan	Oui
34. Anonymes	Chargé de mission du service mobilité de Perpignan Méditerranée Métropole (chef de projet PDU, chef de projet aménagements et équipements de mobilité)	20/09/18	1h15	LR (66)	Perpignan	Oui
35. Anonyme	Responsable des ventes à Gersycoop (coopérative agricole)	26/09/18	1h	MP (32)	Fleurance	Oui
36. Anonymes	Directeur et directrice adjointe du service transport de la DREAL Occitanie	04/10/18	1h35	MP	Toulouse	Oui
37. F. Lanus	Membre de l'association « Rallumons l'Etoile »	22/11/18	2h	MP (31)	Toulouse	Oui
38. B. Marquié	ex-Vice Président aux transports de Midi-Pyrénées (1998-2006)	14/02/19	1h50	MP	Toulouse	Oui

39. Anonyme	Conseiller transports ferroviaires à Régions de France	01/03/19	1h20	FR	Tél.	Oui
40. L. Grandjacquet	Président association TGV-Environnement	27/03/19	1h40	LR (34)	Béziers	Oui
41. Anonymes	Association Collectif pour la Défense du Rail (CDRIC)	06/04/19	2h	MP (31)	Bagnères-de-Luchon	Oui
42. Anonyme	Chargé de mission transport DDE de l'Hérault	12/04/19	1h20	LR (34)	Tél.	Oui
43. Anonyme	Chef de projet de Tisséo	23/04/19	1h30	MP (31)	Toulouse	Oui
44. G. Ardinat	Elu régional (RN)	10/05/19	40mn	LR (34)	Tél.	Oui
45. V. Cormier	Directrice de l'association Eurosud-Team	14/05/19	2h	MP	Toulouse	Oui
46. Y. Puech	Représentant syndical Sud Rail Toulouse	20/05/19	40mn	MP	Toulouse	Oui
47. Anonymes	Ancien agent du Département de Lozère en charge des transports (mai 2019)	23/05/19	2h	LR (48)	Mende	Non
48. G. Malaval	Maire de Langogne, président de l'association de défense du Cévenol	24/05/19	1h30	LR (48)	Mende	Oui
49. Anonymes	Directeur général de la CCI de Lozère, ancien directeur général de la CCI de Narbonne ; chargé de mission de la CCI de Lozère	24/05/19	1h	LR (48)	Mende	Oui
50. C. Perrot	Président de la FNAUT Occitanie	31/05/19	2h	MP (34)	Béziers	Oui
51. A. Palot	CGT cheminots, représentant de la section de Montpellier	21/06/19	1h	LR (34)	Tél.	Oui
52. L.-J. Artis	Président de l'association TGV-Sud Développement	24/06/19	2h15	LR (34)	Béziers	Oui
53. Anonyme	Directrice du syndicat mixte du Train Rouge	26/06/19	30mn	LR (66)	Tél.	Oui
54. Anonyme	Transporteur Voyages-Boulet	24/07/19	30mn	LR (48)	Tél.	Oui
55. Anonymes	Services de la Région Occitanie, direction route	25/07/19	1h30	MP	Toulouse	Oui
56. S. Baudois	Présidente de l'association Bien Vivre Dans le Gers	26/07/19	30mn	MP (32)	Tél.	Oui
57. J.-P. Foulon	Maire de Caudiès, président du syndicat mixte du Train Rouge	09/08/19	1h30	LR (66)	Caudiès	Oui
58. F. Chauvineau	Directrice de WE4LOG	27/08/19	1h20	LR (66)	Tél.	Oui

EXEMPLE DE GRILLE D'ENTRETIEN

Entretien avec F. Konefal, élu CGT et président de la commission économique du comité d'établissement régional des cheminots de Midi-Pyrénées, le 22 novembre 2017

Présentation et parcours personnel

- Quel est votre parcours professionnel et syndical ?
- Quel est le rôle du CER ?
- Quelle est votre fonction au sein du CER ?

La régionalisation des transports avant la fusion

- Quel bilan établissez-vous de la régionalisation ?
- Qu'est-ce qui distingue la politique régionale de transports en Midi-Pyrénées ? Par rapport au Languedoc-Roussillon ? Par rapport aux autres Régions ?
- Considérez-vous que la régionalisation des transports a contribué à fragmenter le réseau national ?
- Diriez-vous qu'à la veille de la fusion régionale les politiques régionales des transports sont déjà nettement différenciées ?
- Comment décririez-vous l'exploitation du réseau de transport régional en Midi-Pyrénées ? En Languedoc-Roussillon ?
- Au sein du CER, quelles relations avez-vous avec la direction régionale de la SNCF ? Avec la Région ?

La fusion

- Quelles sont les principales difficultés que posent la fusion régionale en matière de transports pour les Régions ? En Occitanie ? De manière générale ?
- Pensez-vous que la fusion régionale a entraîné des changements dans les politiques de transports régionales ? Dans les besoins de mobilité ? Nécessite-t-elle la création de nouvelles dessertes ?
- Quels territoires devraient faire l'objet d'une évolution de leur desserte ?
- Quelles ont été les conséquences de la fusion en termes d'organisation au sein de la SNCF ? De la CGT cheminot ? Du CER ?

Les EGRIM

- Vous avez suivi les EGRIM, cette démarche vous semblait-elle nécessaire et pourquoi ?
- Pourquoi observe-t-on ce besoin en Occitanie et pas dans les autres Régions ?
- Qu'avez-vous pensé du dispositif consultatif mis en place ?
- Qu'avez-vous retenu dans les propositions des autres intervenants ?
- Que pensez-vous des chantiers présentés par la Région lors de la restitution des EGRIM ?
- Cette feuille de route s'inscrit-elle dans le prolongement des anciennes politiques régionales ?

- Avez-vous le sentiment que les propositions que vous avez porté lors des réunions ont été prises en compte ? Celles des autres acteurs ?
- Les lignes retenues dans le programme de réouverture et de rénovation vous paraissent-elles pertinentes ?
- Pensez-vous que la Région a les moyens de mettre en place cette feuille de route ?

Le cadre sectoriel

- Pourquoi la négociation de la convention SNCF est-elle si longue en Occitanie alors que des Régions comme Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est ont déjà signé les leurs ?
- L'horizon de l'ouverture à la concurrence modifie-t-il le rapport de force entre la Région et la SNCF ?
- Les nouvelles offres de mobilité à moyenne distance sont-elles susceptibles de remettre en cause la pertinence des liaisons régionales ?
- Quelles pourraient-être selon-vous les conséquences géographiques de l'ouverture à la concurrence des lignes TER ?
- Le transfert des lignes Intercités aux Régions vous paraît-il être une bonne chose ?

Les questions d'infrastructures

- Que pensez-vous des investissements croissants de la Région dans la rénovation de l'infrastructures ?
- La Région doit-elle s'orienter vers des formes de délégation de la maintenance de l'infrastructure comme cela s'observe pour certaines capillaires fret (PGI, COT)
- La rénovation du réseau secondaire vous paraît-elle compatible avec la poursuite des projets de lignes nouvelles ?
- Comment imaginez-vous le réseau et son exploitation dans 15 ans ?

COLLOQUES, REUNIONS ET MANIFESTATIONS PUBLIQUES

Après la flèche, l'intitulé de la communication que nous avons présenté lors d'un événement

2015-05-10 : *Toulouse*. Séminaire Aua/T

➔ « Quel réseau de transport à l'échelle de la nouvelle Région ? »

2016-31-03 : *Toulouse*. Eurosud Transport : Innover pour financer les grandes infrastructures du Sud-Ouest Européen

2016-21-04 : *Capdenac*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-25-04 : *Nîmes*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-26-04 : *Castres*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-27-04 : *Limoux*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-28-04 : *Foix*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-02-05 : *Mirande*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-03-05 : *Béziers*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-09-05 : *Tarbes*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-10-05 : *Prades*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-19-05 : *Toulouse*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-23-05 : *Saint-Girons*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-25-05 : *Montauban*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-30-05 : *Albi*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-31-05 : *Bagnères-de-Bigorre*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-09-06 : *Carcassonne*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-15-06 : *Pamiers*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-16-06 : *Montpellier*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-05-07 : *Cahors*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-06-07 : *Auch*. Région Occitanie : Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité.

2016-06-09 : *Dijon*. Colloque la compétitivité des chemins de fers et des cheminots.

➔ « La compétitivité du rail vue par les candidats aux élections régionales »

2016-17-09 : *Toulouse*. France Stratégie : Dynamiques et inégalités territoriales

2016-15-11 : *Levallois*. Objectif OFP : Le fret ferroviaire et les OFP deux ans après la réforme

2016-19-11 : *Toulouse*. Université Toulouse 1 : Le juge administratif et l'économie des transports

2016-25-11 : *Toulouse*. CNDP : Réunion du Débat Public sur la Troisième ligne de métro
Colloque CER

2016-12-12 : *Bordeaux*. UTP *et al.* : Etats généraux de la mobilité de Bordeaux

2016-14-12 : *Toulouse*. Région Occitanie : Restitution des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité

2017-10-01 : *Toulouse*. Quai des Savoirs : Les effets des recompositions territoriales sur le développement des territoires

2017-19-01 : *Marne-La-Vallée*. Séminaire Firsst : Transport et organisation régionale

➔ « "L'effet territorialisant" des transports ferroviaires régionaux : un mythe politique au crible de la fusion régionale »

2017-20-01 : *Lyon*. Université Lyon 2 Lumières : L'avenir des TER : quelle place pour la concurrence ?

2017-29-03 : *Toulouse*. Café Géographique

➔ « Toulouse : une métropole sur les rails ? »

2017-18-04 : *Toulouse*. Quai des Savoirs : Quel futur pour les transports à Toulouse ?

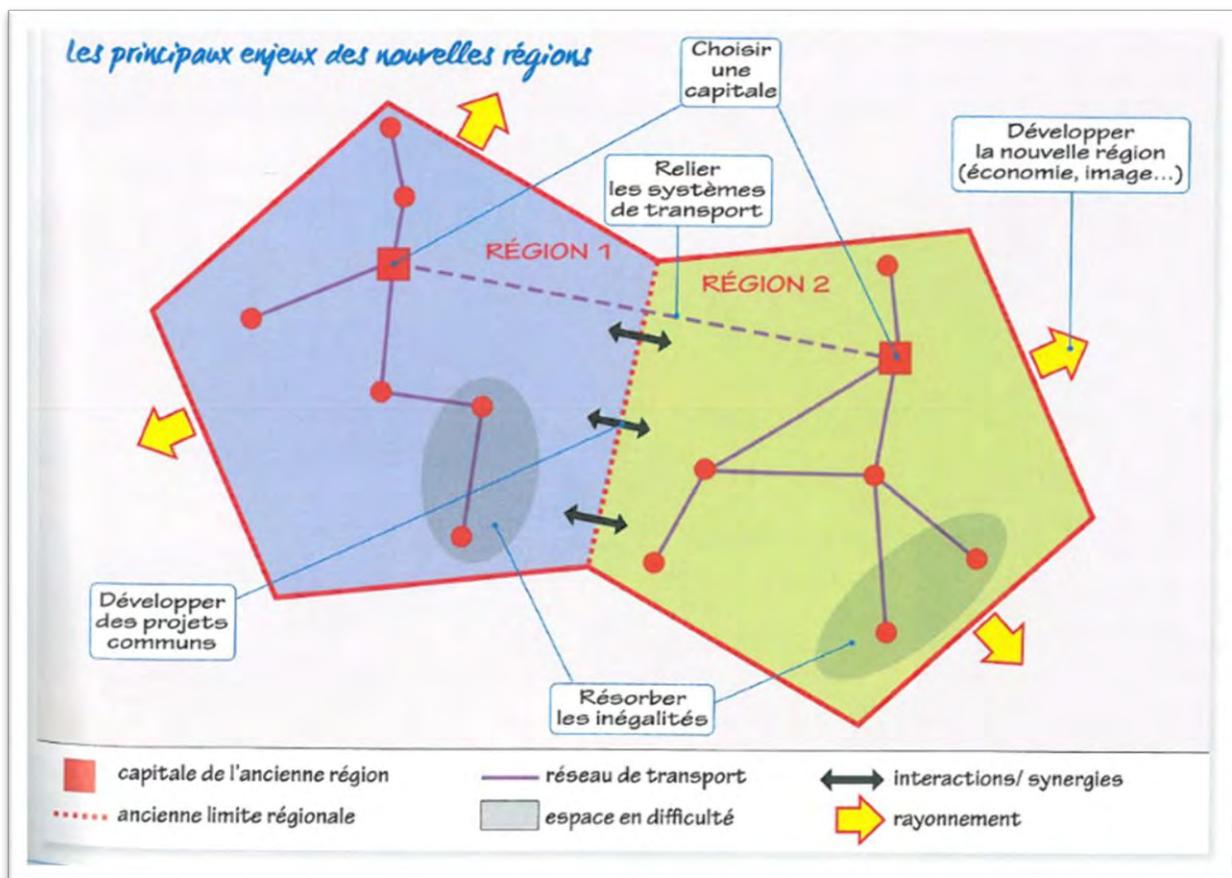
- 2017-28-09** : *Orléans*. Congrès de Régions de France : Oser l'expérimentation régionale
Rallumons l'Etoile (L'Espinasse)
- 2017-04-10** : *Toulouse*. Eurosud Team : Mobilisation Oui LGV
- 2017-13-11** : *Toulouse*. CER Cheminot : Développer le Service Public ferroviaire SNCF pour assurer la mobilité sur tout le territoire
- 2017-14-11** : *Toulouse*. Doctorales du LISST.
→ « Déséquilibres régionaux : vers une différenciation croissante des politiques de transports régionales ? »
- 2018-23-03** : *Rouen*. Colloque du CIST : Représenter les territoires.
→ « Les déserts contre les métropoles ? Les transports comme révélateurs de luttes territoriales en Occitanie »
- 2018-07-06** : *Vaulx-en-Velin*. 1^{ères} Rencontres Francophones Mobilité Transport
→ « Des liaisons interrégionales revalorisées par la fusion régionale ? Le cas de l'Occitanie »
- 2018-28-06** : *Lespinasse*. Rallumons l'étoile : réunion publique
- 2018-12-09** : *Gennevilliers*. Colloque : la Gouvernance logistique des territoires
→ « Vers l'affirmation d'une gouvernance logistique régionale ? »
- 2018-13-11** : *Escalquens*. Rallumons l'étoile : réunion publique
- 2018-15-12** : *Toulouse*. Rallumons l'étoile : Train inaugural
- 2019-20-03** : *Toulouse*. Café Géographique : La Suisse, l'excellence ferroviaire en Europe
- 2019-02-04** : *Toulouse*. CODEV : Faire face à la congestion dans les métropoles ? De l'intérêt de comprendre les motilités pour faire évoluer les mobilités.
- 2019-04-05** : *Espéraza*. ALF. Assemblée Générale de l'ALF
- 2019-11-06** : *Montréal*. 2^e Rencontres Francophones Transport Mobilité.
→ « Un exemple de gestion intégrée de la mobilité quotidienne, le projet toulousain Commute » (avec P. Dugot et J.P. Wolff)
→ « Les relations réseau-territoire au prisme des échelles temporelles et spatiales : les infrastructures ferroviaires en Occitanie »

EXTRAIT DU TABLEUR AYANT PERMIS LE TRAITEMENT STATISTIQUE DES EGRIM

Réunion	Acteurs	Nombre d'intervenants	TER								
			Cadencement	Fréquence	Vitesse	Confort	Amplitude	Arrêts	Tarifcations	Gares	Total
Total		387	19	20	14	8	16	23	53	42	197
Béziers	Association	7							1		1
	Elus	5					1	1	2		4
	Cheminots	4							2		2
	Acteurs SE										0
	Usagers	1									0
	Non-identifié	1									
Total		18	0	0	0	0	1	1	5	0	7
Tarbes	Association	6							1		1
	Elus	6								1	1
	Cheminots	1								1	1
	Acteurs SE										0
	Usagers	4				1	1		1		3
	Total		17	0	0	0	1	1	0	2	2
Prades	Association	5	1	1			2		1		5
	Elus	5	1						1	1	3
	Cheminots	6	1						1		2
	Acteurs SE	2									0
	Usagers	5							2		2
	Total		23	3	1	0	0	2	0	5	1
Toulouse	Association	11	1	3			1	2	2	1	10
	Elus	4								1	1
	Cheminots	4							1	2	3
	Acteurs SE	3						1			1
	Usagers	3	1					1	2		4
	Total		25	2	3	0	0	1	4	5	4
Saint-Girons	Association										0
	Elus	4								3	3
	Cheminots	4	1							3	4
	Acteurs SE	2									0
	Usagers	3									0
	Total		13	1	0	0	0	0	0	0	6
Montauban	Association	8		1							1
	Elus	3	1				1				2
	Cheminots	3		1	1						2
	Acteurs SE	1									0
	Usagers	5	1	1	1		1		4		8
	Non-identifié	2									
Total		22	2	3	2	0	2	0	4	0	13
Albi	Association	4							2	1	3
	Elus	9	2	1	1					3	7
	Cheminots	6	1	1	1	1	1		1	2	8
	Acteurs se										0
	Usagers	5			2	2					4
	Total		24	3	2	4	3	1	0	3	6
Bagnères	Association	5							1	1	2
	Elus	4									0
	Cheminots	4							1	1	2
	Acteurs se	1									0
	Usagers	8							2		2
	Non-identifié	5									0
Total		27	0	0	0	0	0	0	4	2	6
Carcassonne	Association	3					1	1			2
	Elus	8						2	1		3
	Cheminots	3		1				2	2		5
	Acteurs se	2							1		1
	Usagers										0
	Total		16	0	1	0	0	3	6	1	0
Pamiers	Association	2	1								1
	Elus	2								1	1
	Cheminots	3	2	1	1				1	1	6
	Acteurs se										0
	Usagers	13	2	1	1	1	1	1	2	1	10
	Total		20	5	2	2	1	1	2	3	2

2. ANNEXE 2 : LA FUSION RÉGIONALE ET LES TRANSPORTS A TRAVERS UN MANUEL SCOLAIRE

Extrait du manuel scolaire des éditions Magnard pour les classes de Premières paru en 2015



RÉGION
LANGUEDOC ROUSSILLON
MIDI PYRÉNÉES

**Constitution
d'une majorité au
Conseil Régional**

*La gauche et les écologistes
s'engagent pour la
mandature 2016 / 2021*

ACCORD DE MAJORITÉ

Nous, élu-e-s de la gauche et de l'écologie au Conseil régional avons pleinement conscience de la situation inédite dans laquelle va s'ouvrir la nouvelle mandature du Conseil Régional en Languedoc Roussillon / Midi Pyrénées.

Inédite par les défis que nous devons affronter en termes d'union des régions, de nouvelles compétences pour cette assemblée, d'harmonisation des politiques publiques, de réponses aux crises écologique, sociale, économique et démocratique, et ce dans un contexte budgétaire contraint. Inédite également par le danger que représente aujourd'hui l'extrême droite dont l'influence ne se résume pas à un score électoral, mais fait écho à la réalité structurelle de notre société et aux graves tensions qui la traversent.

Face à cette défiance politique qui exprime les attentes de nos concitoyen-ne-s, nous nous devons d'agir de façon résolue pour davantage de solidarité, de respect environnemental et de démocratie. Pour cela, nous avons fait le choix, entre les deux tours de scrutin, du rassemblement des forces de la gauche et des écologistes. La jonction de nos forces s'est opérée dans un esprit constructif, dans le respect de la pluralité de nos convictions politiques et engagements, sans ralliement ni subordination, mais en prenant en compte les équilibres dictés par le seul verdict des urnes et la situation politique.

Il s'agit aujourd'hui de donner un horizon neuf à ce rassemblement. Pour cela la future majorité régionale doit s'engager de façon offensive, sur la base de projets innovants, afin de mettre en œuvre des politiques publiques fortes - pour et avec les habitant-e-s - ainsi qu'une gouvernance renouvelée et partagée, garante d'une réelle démocratie régionale.

NOTRE AMBITION COMMUNE

Dix engagements pour une région forte, innovante et solidaire, porteuse d'égalité sociale et environnementalement exemplaire

Notre action doit faire émerger une société apaisée, fière de la richesse de sa diversité. En mettant l'emploi et l'innovation au cœur de ses objectifs, elle doit organiser la transition écologique de l'ensemble de nos territoires tout en renforçant la solidarité et l'égalité entre ses citoyens-ne-s.

1 - Relancer la création d'emplois et l'activité économique

Pour rompre avec un taux de chômage parmi les plus hauts de France, nous relancerons l'activité économique par l'investissement public tout en sécurisant l'emploi régional au travers de la relocalisation de l'économie et la création ou l'appui des activités à forte utilité sociale et écologique. Notre région, grâce à ses artisans, ses TPE et PME ou ses filières d'excellence est riche de potentiels d'emplois de proximité non précaires, respectueux de l'environnement et du climat.

Les aides publiques seront réorientées et conditionnées au développement de l'emploi de qualité pour engager la transition environnementale et solidaire de nos territoires. Les pôles de compétitivité, pour garantir un développement équilibré, doivent être également pensés en pôles de coopération. Nous évaluerons par un audit l'impact régional du Pacte de responsabilité. Les services publics, patrimoine commun, vecteur de lien social et de qualité de vie, sont un élément constitutif essentiel de notre modèle de société. Redéployés dans chaque bassin de vie ils permettront également de créer les conditions d'installation des entreprises. Nous soutiendrons la sous-traitance, ainsi que les aides à la diversification, à l'installation ou à la reconversion des entreprises. La formation, comme outil d'égalité, sera orientée vers les filières locales d'avenir.

Nous accompagnerons les secteurs agricoles et viticoles pour donner la priorité à une agriculture bio et paysanne créatrice d'emplois prenant la mesure des enjeux écologiques et favorisant les circuits courts relayés par la commande publique. Dans le même esprit, nous favoriserons l'économie circulaire, les innovations techniques, le tourisme "quatre saisons et tous territoires" et la pêche durable. Nous donnerons de véritables moyens à l'économie sociale et solidaire, outil majeur de création d'emplois non délocalisables. Nous favoriserons le droit salarié à la reprise d'entreprise sous forme coopérative. Nous sécuriserons le statut de la fonction publique territoriale.

2 - Faire de notre région la première en Europe à énergie positive.

Dans le prolongement de la COP21, la Région exercera de façon volontariste ses compétences en matière de transition énergétique pour contribuer à la mise en œuvre concrète et rapide de l'accord onusien. Dans ce cadre, les atouts énergétiques naturels de notre région (géothermie, biomasse, éolien, solaire, hydraulique) seront mobilisés - avec bon sens et de façon concertée - pour agir sans délai en faveur du climat, de l'environnement et du mieux-être social. Notre ambition est de faire de Languedoc Roussillon / Midi Pyrénées la première région en Europe à énergie positive. Une stratégie ambitieuse - allant du déploiement de parcs éoliens marins flottants, aux innovations de pointe sur l'efficacité énergétique ou à l'isolation massive de logements - sera mise en place avec tous les acteurs concernés pour garantir rapidement dans les faits cet objectif.

Ce vaste plan doit permettre de réinterroger les pratiques en termes de mobilités, d'agriculture ou d'urbanisme. Une démarche participative permettra aux collectivités locales et aux populations de bénéficier de retombées financières. La lutte contre le dérèglement climatique devra également intégrer la protection des ressources (eau, sols, air) et de la biodiversité, la préservation de notre littoral, ainsi que la réduction des risques sanitaires et environnementaux.

3 - Aménager le territoire au travers du rail

Le rail est structurant en Languedoc Roussillon Midi Pyrénées. Il a souvent fait division, il doit désormais "faire région" dans le cadre d'un service public renforcé. Des États Généraux du Rail seront convoqués au premier semestre 2016 pour qu'ensemble, usagers, salariés, financeurs, entreprises et élu-es étudiant - sans tabou - les dossiers, et décident d'un grand schéma régional garantissant l'attractivité et l'égalité de nos territoires, le développement des trains du quotidien, la grande vitesse, une meilleure prise en compte du fret et de l'inter-modalité ainsi que des tarifs accessibles à tous.

Dans l'attente des conclusions prochaines de ces États Généraux, nous proposons un moratoire sur les financements régionaux sur les projets faisant débat, tout en permettant le lancement des travaux pour les investissements ferroviaires pour lesquelles des études consensuelles ont été menées.

4 - Promouvoir notre identité et nos cultures

Notre région est riche de la diversité de ses territoires, et fière de son identité occitane et catalane qui a été enrichie par les cultures métissées dues notamment à l'immigration. Pour faire vivre ce potentiel qui est vecteur de création d'emplois dans l'art, le tourisme ou le lien social, un délégué à la culture occitane et un délégué à la culture catalane seront installés. Le délégué à la culture catalane aura notamment pour mission, à l'instar de ce qui s'est fait pour l'occitan, de mettre en œuvre un Office Public de la Langue Catalane. Une attention particulière sera donnée à la Catalogne : ainsi les conseillers régionaux des Pyrénées Orientales seront étroitement associés, avec des moyens dédiés, aux politiques de la montagne, de la mer ou de l'Eurorégion transfrontalière.

Les arts et les cultures sont essentiels à notre projet de vie en commun et à notre dynamique économique. C'est pourquoi les politiques publiques doivent permettre à toutes et tous - à des tarifs abordables - de créer, de pratiquer, de découvrir, de savourer. Cette politique doit aussi faciliter l'aide à la création pour les acteurs actuels, mais aussi l'aide à la programmation et à la diffusion sur le territoire régional et au-delà. Nous mettrons en place un véritable service public des Arts et de la Culture qui sera chargé d'élaborer et de coordonner la politique culturelle avec les DRAC en associant acteurs de la culture et usagers. Nous maintiendrons le budget culture à hauteur de 3% du budget de la Région.

5 - Redynamiser le secteur associatif

Nous souhaitons un soutien fort aux associations qui sont un acteur clé de la cohésion sociale et du développement local, mais qui sont également créatrices d'emplois vitaux pour nos territoires. Nous développerons de nouveaux outils qui permettront d'anticiper les nombreux départs à la retraite dans les postes de direction en assurant une transmission des savoirs et des compétences. Nous créerons un fond mutualisé abondé par la Région pour assurer une formation de qualité des bénévoles. Nous mettrons en place des missions d'intérêt général par territoire (Agglomérations, EPCI, Parcs régionaux, Pays) qui seront des ambassadrices de la vie associative. Nous soutiendrons les emplois associatifs à travers les groupements d'employeurs associatifs.

6 - Assurer la transparence financière et agir contre la déréglementation libérale

Nous lutterons contre les "paradis fiscaux" en demandant à chaque établissement bancaire en relation contractuelle avec le Conseil Régional de fournir la preuve formelle de sa non-implication dans ce système qui détourne les fonds publics et encourage la corruption. Au besoin, nous mettrons terme aux accords existants qui ne respecteraient pas cette exigence.

Nous demanderons la transparence des négociations concernant le "Tafta", ce vaste accord de libre-échange entre l'Union Européenne et les États Unis pouvant avoir de graves conséquences sur nos normes sociales et sanitaires ainsi que sur nos services publics régionaux. Un débat régional sera organisé pouvant déboucher sur la déclaration de notre assemblée en faveur d'une "Région hors Tafta".

7 - Renforcer les moyens budgétaires régionaux

Comme l'ensemble des régions, Languedoc Roussillon Midi Pyrénées doit faire face à des contraintes importantes en matière budgétaire alors même que de nombreux investissements publics seront nécessaires pour créer des emplois, soutenir la recherche et l'innovation, engager la transition énergétique, accompagner les jeunes dans leur projet de vie, renforcer les services publics dans tous les territoires, retisser le lien social...

Dans l'objectif de réduire la dette publique, le Gouvernement a décidé depuis 2014 d'une réduction sévère des dotations aux collectivités locales : près de 11 milliards d'euros en trois ans. Cette baisse de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), héritée de la réforme de 2010 portée par la Droite, a des conséquences lourdes sur les capacités d'intervention publique de notre assemblée régionale. La question du budget des régions constitue donc un problème structurel qui appelle une réponse structurelle. La priorité doit donc être de redonner aux régions les moyens des ambitions qu'elles portent.

L'Exécutif régional s'engage donc à peser de tout son poids - en s'appuyant sur la mobilisation des citoyen-nes et des élu-es - pour que notre région nouvelle soit dotée de véritables moyens financiers au travers du rétablissement des dotations de fonctionnement supprimées, mais aussi en retrouvant sans délai une part d'autonomie fiscale avec fixation des taux pour maîtriser l'évolution de ses ressources financières. Nous proposerons notamment dans ce cadre la mise en place d'une "contribution climat" régionale.

Ces nouvelles ressources - indispensables pour des politiques fortes qui répondent aux crises de notre temps - seront principalement utilisées selon une double logique :

- permettre le maintien et le redéploiement des services publics sur l'ensemble de nos territoires ;
- conditionner à des clauses sociales et environnementales toutes les interventions financières régionales.

8 - Écrire un nouveau contrat démocratique

Nous avons la volonté de construire un nouveau rapport avec nos concitoyen-ne-s. Nous mettrons en œuvre la création d'outils innovants permettant l'implication citoyenne dans la définition des politiques régionales. Nous favoriserons notamment la consultation préalable sur les grands dossiers, la participation de chacun au suivi des travaux de l'assemblée, l'évaluation publique de l'action politique et la consultation directe des populations éventuellement par référendum. Ce sera ainsi le cas pour des grands projets qui impacteraient l'environnement ou les services publics mais aussi pour le futur nom de notre grande région. La jeunesse aura toute sa place pour apporter sa générosité et son dynamisme à cette co-élaboration de l'action publique et pas simplement être consommatrice de dispositifs d'aide. Nous engagerons également la mise en place de budgets participatifs, par exemple dans les lycées.

Dans le même temps, l'éthique des élus sera exemplaire avec une attention particulière portée à l'assiduité des conseillers régionaux (avec réduction proportionnelle de leurs indemnités en cas d'absence), la transparence financière totale quant aux moyens techniques et financiers dont ils disposeront et la généralisation de compte rendus de mandat décentralisés sur l'ensemble de nos territoires

9 - Garantir l'autonomie politique des élu-e-s

Sur le plan politique, tou-t-te-s les élu-e-s de la majorité régionale seront autonomes dans leurs analyses et leur expression. Ils-elles décideront en conscience et en toute indépendance de leurs votes, et ce dans tous les organes de l'Assemblée. En ce sens, aucun vote - pas même ceux sur les budgets - ne pourront être contraints par avance.

Pour autant, l'objectif commun et premier est celui de la réussite du projet régional à destination des citoyens et des territoires de Languedoc Roussillon Midi Pyrénées. A cet effet, les membres de la majorité se donneront tous les moyens de construire sur chaque texte les conditions d'un accord le plus large, respectueux et consensuel possible. Un débat ouvert et démocratique permettra ainsi de manière constructive d'enrichir le processus décisionnel d'échanges et de réflexions dans le cadre d'une gouvernance partagée.

En ce sens, le dépôt d'amendements - au besoin rédigés de façon concertée entre les divers groupes de la majorité - sera possible à chaque moment du processus de décision. La procédure dite de "vote séparé" sera mise en œuvre à la demande.

En ce qui concerne le vote d'ensemble dit "vote bloqué", prévu par le Code général des collectivités territoriales lors du vote du budget, nous nous engageons à permettre le vote par chapitres et d'éviter ainsi le recours à cette procédure.

10- Garantir la liberté de chaque élu-e par rapport à la politique gouvernementale

Nous sommes toutes et tous issus de la gauche et de l'écologie, mais nous ne confondons pas les débats nationaux entre les partis politiques et notre action en commun pour notre région telle que la souhaitent nos concitoyen-ne-s. Aussi, les membres de la nouvelle majorité du Conseil régional sont indépendants de la ligne politique du Gouvernement et libres d'apprécier et de commenter son action.

4. ANNEXE 4 : PROSPECTUS DIFFUSÉS PAR DES ASSOCIATIONS LORS DES RÉUNIONS DES EGRIM

Tract défendant la réouverture de la ligne Cahors – Capdenac distribué à Cahors

HAUTE VALLEE DU LOT : GARDONS LA LIGNE !

A l'issue de la COP21, la France s'est engagée à diminuer ses émissions de CO2 en cosignant avec 194 autres nations *Les Accords de Paris*. Dans ce processus la France a une double responsabilité : veiller à leur respect global et les traduire impérativement dans ses politiques nationales par un changement radical dans nos transports, nos logements, notre commerce... La question est à présent de se demander si cet engagement amène nos collectivités locales à faire des choix différents et si les projets de nouvelles infrastructures, majeurs pour l'avenir de notre territoire Lotois, s'inscrivent dans cette nouvelle réalité ou pas.



Le souhait de certains élus Lotois est d'aménager un cheminement piétonnier et cyclable dédié, appelé «Voie Verte» en lieu et place de la ligne ferroviaire Cahors/Capdenac.
SNCF Réseau, propriétaire de la ligne, encourage activement cette mutation. En ce cas le Conseil Départemental en supportera la charge.

Ce projet de « Voie Verte » sur la Voie Ferrée impacte la vie des habitants de la Haute Vallée du Lot à long terme et de manière irréversible. Le déferrement induit de la ligne les condamnerait à la dépendance au transport routier et à ses conséquences (pollution, coût de l'énergie, insécurité routière...). Ce projet ouvre le débat entre ruralité et tourisme, thèmes majeurs et déterminants pour le développement du Lot.
Il dessine une vision de territoire qui engage l'avenir des populations qui y vivent.

A ce titre , nous avons tous notre mot à dire !

Train et vélo sont des modes de déplacement complémentaires aux multiples vertus. A la fois économiques et respectueux de l'environnement, vecteurs de tourisme, ils contribuent tous deux à l'aménagement du territoire et au développement local, si une vision politique globale prévaut au delà des ambitions de chacun des territoires concernés.

Pourquoi les opposer ?



L'installation ferroviaire existante entre Cahors et Capdenac représente un potentiel de développement économique et social majeur pour le département du Lot et la Vallée. Son tracé, inséré dans les méandres de la rivière, suscite la réflexion pour déterminer où se situe l'intérêt général. En toute saison et en toute sécurité, le train favorise une activité au delà de la période touristique estivale : à l'évidence la raison impose sa réhabilitation.

Transformés en Voie Verte, ses 69 Kms sembleraient bien dérisoires, sinon inutiles. En effet, au cœur d'un patrimoine naturel exceptionnel pour les loisirs de nature (1300 Kms de chemins balisés, 700 Kms de chemins de Grande Randonnée dont certains classés au patrimoine mondial de l'UNESCO) le département du LOT ne semble pas souffrir d'une insuffisance de circuits cyclables, pédestres ou équestres !



30 Millions € seront vraisemblablement nécessaires au Conseil Départemental (et autres collectivités) pour ce projet de piste cyclable et pédestre, sans compter ensuite son entretien. Est-ce bien opportun alors que les besoins essentiels des Lotois sont nombreux et les budgets 2016 particulièrement tendus ?

Qui sommes-nous ? Un regroupement d'Associations Citoyennes :
QUERCYRAIL-GADEL- @CHD – ARLFCCF- Préfiguration d'un Train Touristique
Que demandons-nous ?
Un MORATOIRE de la Ligne ferroviaire Cahors/Capdenac
et un aménagement d'itinéraires respectueux du patrimoine local par les petites routes et les chemins

**10 raisons DE NE PAS FAIRE
une voie verte sur la voie ferrée
Cahors/Capdenac**

- Elle condamne la voie ferroviaire et ne relie pas Cahors à Figeac (arrêt à La Madeleine). *Notre mobilité peut-elle s'affranchir de solutions axées vers le transport collectif ?*
- Parcourue à hauteur d'homme son tracé ne dévoile pas les richesses de la vallée. *Un train touristique (par ex.) valorise bien mieux le patrimoine local dans "l'Esprit Lot".*
- Elle ne permet pas l'allongement de la saison touristique. *Les activités nature restent fortement corrélées aux conditions climatiques.*
- Elle ne répond pas aux besoins quotidiens des citoyens. *Le train par contre leur donne la possibilité d'un transport public en toute sécurité à un coût raisonnable et diminue les temps de trajets.*
- Malgré les apparences elle n'est pas écologique car elle ne participe pas au report modal. *Le transport ferroviaire fait partie des modes doux et participe à la transition écologique et énergétique. Peut-on condamner le report des camions vers le rail (GRENELLE et COP21) ? Nous proposons l'utilisation d'autorails à gaz.*
- Elle ne contribue ni au désenclavement du territoire, ni au développement du POLT. *La ligne CCF permet de créer un lien entre les départements du Lot, de l'Aveyron et du Cantal avec des liaisons plus directes entre l'agglomération de Cahors (voire Montauban) et celles de Rodez, Aurillac et Paris.*
- C'est un investissement coûteux pour le Département avec des retombées économiques incertaines (activité gratuite). *Le train, lui, est financé par la Région et non par le Département !*
- Elle aura un impact économique limité car elle va entrer en concurrence avec l'offre existante. *La ligne ferroviaire amène une nouvelle offre : train touristique-train + vélo et rando. Elle permet des liaisons ferroviaires entre gares desservant des sites touristiques majeurs (St Cirq Lapopie, Rocamadour, Cordes...).*
- Elle ne répond ni aux besoins des entreprises (fret), *Le train facilite le transport des marchandises*, ni aux besoins des salariés. *Le train améliore la mobilité entre domicile et travail.*
- Elle permet l'entrée dans les agglomérations en site propre mais ne réduit pas significativement le flux de véhicules. *L'infrastructure ferroviaire amène significativement une alternative au tout routier (ex sur Cahors avec un flux d'entrée de 14000 véhicules/jour) tout en préservant l'environnement.*

**Une piste cyclable est certainement une très bonne idée en soi ...
à condition d'être la seule bonne idée possible !**

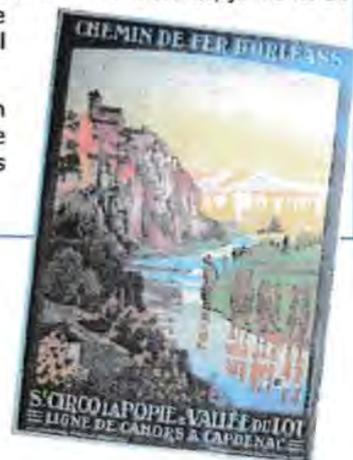
"Car une question me taraude : tous ces chemins existants, magnifiques, que j'aperçois tout au long de mon tracé et qui relient eux aussi Cahors à Figeac ne sont-ils pas déjà des Voies Vertes ? Vrombissante, je me ris de la route qui me recoupe une cinquantaine de fois (passages à niveaux), je déroule mes 4 kms de tunnel sans sourciller et en toute sécurité. En sera-t-il de même pour la Voie Verte et ses usagers ?

Certains disent de moi que je suis un patrimoine exceptionnel avec un potentiel de développement indiscutable. Je dessers 12 gares. Je suis une Voie Ferrée dont l'ambition est de vous redonner de la mobilité, par tous les temps, pour tout le temps :

êtes-vous vraiment sûrs que vous n'avez plus besoin de moi ?"

"Guidé par Demain le Lot, et malgré le contexte financier contraint, il - le projet de budget 2016 - illustre pleinement notre ambition pour le territoire et ses habitants : produire un service public local de proximité et de qualité, pour tous les Lotois, en tout point du territoire."

S. Rigal - Président du Conseil Départemental du Lot (Mars2016)



Tract dénonçant la création de la gare de La Mogère distribué à Béziers

Collectif contre la gare TGV de Montpellier – la Mogère

États Généraux du Rail et de l'Intermodalité

Arrêter les gares betteraves, maintenant !

Qu'est ce que la 2^e gare TGV de Montpellier, dite gare de la Mogère ? La raison même pour laquelle la Région organise les États Généraux du Rail ! L'absurdité de ce projet, véritable non-sens ferroviaire (voir encadré), a en effet conduit la liste élue aux élections régionales à promettre (accord Delga-Onesta du 21 décembre 2015) :

- la tenue d'**États Généraux du Rail** au premier semestre 2016, permettant d'étudier « sans tabou » les dossiers ferroviaires
- dans l'attente de la conclusion de ces États Généraux, un **moratoire sur les financements des « projets faisant débat »**, par référence à la gare de la Mogère

Mais il est à craindre qu'elle s'aperçoive trop tard que le réseau ferroviaire régional mérite mieux que des subventions pour une gare TGV inutile à vocation purement immobilière.

La gare de la Mogère : un non-sens ferroviaire

SNCF Réseau (ex-RFF), avec des subventions de la Région, est en train de construire une 2^e gare TGV, à l'extérieur de la ville, sans correspondances, et financée par un PPP. Cette gare sera inutile et fera perdre beaucoup de temps aux voyageurs partant, arrivant, ou changeant de train à Montpellier. Et ceci, alors que :

- la gare TGV existante (Montpellier St-Roch, au centre-ville) vient d'être agrandie,
- celle-ci peut aisément être connectée au Contournement de Nîmes et Montpellier (CNM, la nouvelle ligne mixte fret-TGV, actuellement en construction), sans perte de temps pour personne, et n'est plus menacée de saturation avant des décennies (6 voies à quai),
- il faudra près de 100 millions d'euros d'argent public pour raccorder la nouvelle gare au tramway et à l'autoroute, sans compter les nombreux aménagements de compensation hydraulique.
- l'opération immobilière (la ZAC Oz) qui motive cette gare constitue une imperméabilisation qui aggravera les inondations dans les espaces situés entre cette gare et la mer,
- dans le cas où une nouvelle gare TGV deviendrait nécessaire à long terme, des alternatives sont possibles notamment à l'ouest de Montpellier, offrant des correspondances efficaces aux voyageurs,
- contrairement à Avignon-TGV, la gare de la Mogère ne pourra pas bénéficier d'un lien ferroviaire direct avec Montpellier Saint-Roch : ce serait bien plus complexe et coûteux que de l'abandonner et de construire une nouvelle gare TGV à l'ouest de Montpellier à l'intersection avec la ligne actuelle.

Réclamée par l'ancien maire de Montpellier (et grand ami du béton) Georges Frêche depuis les années 1980, ce projet de gare a été relancé lorsque celui-ci a cumulé la présidence de l'Agglomération de Montpellier et celle de la Région Languedoc-Roussillon. Il a conditionné les subventions de la Région pour le CNM à la construction d'une gare TGV qui justifierait des projets immobiliers. Dès lors, le projet a été poussé en force, sans la moindre concertation sur la pertinence et la localisation de cette gare.

Et pour aggraver un peu plus son cas, la gare est financée par un partenariat public privé, solution risquée pour le public mais favorable aux actionnaires privés, de surcroît majoritairement situés dans le confortable paradis fiscal du Luxembourg...

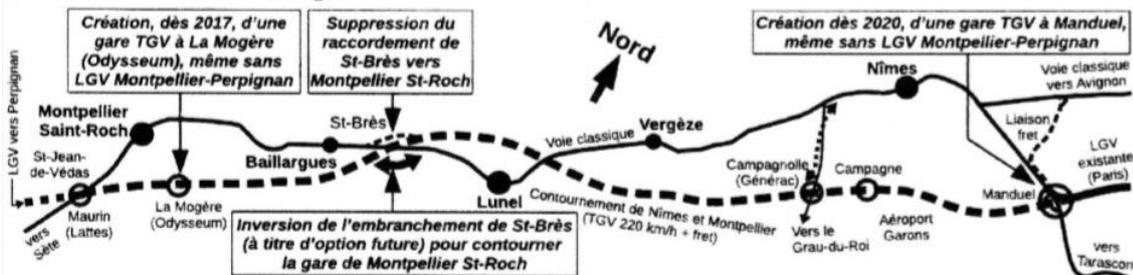


Schéma extrait de la carte animée présente sur le site internet <http://garetgv.free.fr>

Des promesses respectées a minima...

Pour l'instant, M^{me} Delga semble respecter ses promesses : organisation des États Généraux du Rail, moratoire sur les paiements régionaux pour la gare de la Mogère et convocation des financeurs. Le reste hélas inquiète beaucoup plus.

...mais aucune volonté concrètes d'arrêter les frais

La Région semble manquer de conviction pour convaincre SNCF Réseau, qui laisse les travaux de construction se poursuivre comme si de rien n'était. Pourtant, l'achèvement de la dalle au dessus des voies, début avril 2016, est un moment optimal pour suspendre les travaux sans présumer des choix futurs.

... un enfumage sur les trains de marchandises

Alors que le CNM a été conçu dès le départ pour que les trains de marchandises évitent les centres-villes de Nîmes et de Montpellier, sans nécessité de nouvelles gares TGV, M^{me} Delga explique que les nouvelles gares TGV de Montpellier et Nîmes-Manduel permettront aux trains de marchandises d'éviter les centres-villes et de ne plus encombrer la voie classique utilisée par les TER. C'est faux !

... des « conditions » qui n'en sont pas vraiment

Mme Delga explique que la Région qu'elle préside ne financera la gare de la Mogère que sous certaines conditions. Mais ces conditions sont soit fictives, soit sans lien avec l'intérêt général :

- La SNCF devrait augmenter le nombre de TER passant à Montpellier-centre. Soit, mais pas besoin de gare de TGV pour cela, et avec le report du fret sur le CNM la saturation des quais ne guette pas. C'est en réalité le budget « TER » de la Région qui risque de les limiter !
- Des TGV devraient être envoyés vers la gare de la Mogère, même en l'absence de la gare de Nîmes-Manduel (dont la date est incertaine). Cela nécessiterait des travaux coûteux et serait de plus très inefficace sur le plan ferroviaire;
- Un tramway devrait être construit pour raccorder les deux gares. C'est bien le problème ! Encore des travaux coûteux, pour une efficacité médiocre car il ne s'agira pas d'une véritable correspondance ;

... pas de prise en compte des correspondances

Les États Généraux du Rail ont été annoncés devant la gare de Baillargues : un beau symbole que cette gare de la banlieue de Montpellier, dont la fréquentation a littéralement explosé grâce à de récentes améliorations. **Mais dans son discours, M^{me} Delga a oublié de signaler que cette gare est totalement inaccessible depuis la gare de la Mogère** : cela ne fait pas partie de ses conditions.

De même pour l'aiguillage de Saint-Brès, à quelques kilomètres à l'est de Montpellier, prévu pour que les TGV circulant sur le CNM puissent desservir la gare existante de Montpellier, sans dépense inutile ni perte de temps pour les voyageurs. Cet aiguillage a été supprimé d'un trait de plume, sur demande des élus qui voulaient une gare pour justifier leur nouvelle ZAC, et on n'a pas entendu M^{me} Delga demander sa réalisation.

...et encore une prime aux promoteurs et au déséquilibre régional

M^{me} Delga a annoncé des subventions pour un projet cher au maire-président de la Métropole de Montpellier : un incubateur d'entreprises du secteur du numérique, qu'il veut faire construire dans une ZAC à côté de la nouvelle gare TGV, une ZAC bénéficiant déjà de nombreuses subventions et avantages offerts aux promoteurs privés par la Métropole et la ville de Montpellier.

Ce projet concentre les moyens financiers dans les métropoles, au mépris de la solidarité régionale, et est le prototype d'autres gares TGV motivées par d'autres ZAC (Nîmes, Béziers, Narbonne).

Collectif contre la gare de la Mogère (Montpellier) – <http://garegv.free.fr> – 06.83.83.37.40

Tract en faveur des transports du quotidien distribué à Toulouse

AUTATE ASSOCIATION DES USAGER-E-S DES TRANSPORTS DE L'AGGLOMÉRATION TOULOUSAINE ET DE SES ENVIRONS

Labège : en attendant un métro, mettons en place une liaison ferroviaire efficace !

La desserte en transports en commun de la zone de Labège a été récemment le théâtre de nombreuses propositions qui se sont toutes focalisées sur le métro. Desservir Labège en métro est présenté comme une solution très efficace, avec une fréquence élevée et une large amplitude horaire, mais celle-ci ne sera pas réalisée avant plusieurs années et à un coût élevé.

En attendant, la ligne de TER Toulouse/Castenaudary propose déjà une desserte efficace et rapide depuis le centre-ville. Globalement ponctuelle, celle-ci est d'une rapidité incomparable avec une liaison Toulouse Matabiau / Labège Innopole en 10 minutes, avec en plus la possibilité d'emporter son vélo.



Malheureusement aucun TER ne circule entre 8h15 et 10h15 de Toulouse vers Labège !

Nous demandons donc à la SNCF et à la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées d'augmenter la fréquence de la ligne Toulouse/Labège Innopole en ajoutant 2 trains le matin dans le sens Toulouse -> Labège Innopole, avec un départ à 8h45 et un autre à 9h15. Pour appuyer cette demande,

signez et faites signer la pétition en ligne !

<http://tinyurl.com/ter-labege>



Pour donner votre avis, faire part des problèmes rencontrés, vous informer ou participer à l'association :

www.autate.fr

contact@autate.fr - Twitter : @AutateToulouse - Facebook : AutateToulouse



Etats généraux du rail : priorité aux transports du quotidien !

Depuis le 21 avril et jusqu'au 07 juillet la région organise une consultation sur les transports. Celle-ci aidera à établir la nouvelle convention TER avec la SNCF et l'offre de trains et bus régionaux et départementaux.



La région finance par ailleurs en partie les infrastructures grandes lignes et a donc son mot à dire sur la suppression de nombreux Intercités, la création et le profil de nouvelles lignes ou l'implantation des gares.

Pour l'AUTATE, la priorité doit aller aux transports du quotidien et notamment répondre à l'insuffisance de ceux-ci hors Toulouse ville. La création de lignes nouvelles doit répondre à des besoins écologiques et sociaux établis sans empêcher l'entretien et l'amélioration de l'existant comme c'est malheureusement le cas depuis la création des LGV.

Questionnaire sur <http://www.regionlrm.fr/rail>

Nos propositions : Réunion publique à 18h le 19 mai à l'hôtel de région

- Que le Conseil Régional, nouveau responsable de l'intermodalité, demande à intégrer le SMTC-Tisséo et propose l'accès à l'ensemble des trajets **TER** de l'agglomération, à la tarification Tisséo actuelle.
- Des TER cadencés à la demi-heure avec des plages horaires élargies.
- **Des trains urbains (type RER) cadencés au quart d'heure** sur les trajets : Castelnau d'Estrétefonds - Escalquens, Matabiau - Muret, Brax - Cancéropole.
- Intermodalité : garages vélos et rampes dans les gares, **information centralisée** et régulièrement actualisée **pour tous les modes de transport**. Zones de dépose-minute et de covoiturage.
- Une concertation régulière avec les usager-ères avec la création de comités de ligne : et des pénalités plus fortes en cas de manquements répétés de la SNCF.
- Création de lignes Hop !, par exemple Fronton - Castelnau - Grenade - Aéroconstellation - Aéroport



Imprimé par nos soins - Ne pas jeter sur la voie publique

5. ANNEXE 5 : LE QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR LA RÉGION PENDANT LES EGRIM

DONNEZ VOTRE AVIS SUR LE RAIL ET L'INTERMODALITÉ

DONNEZ VOTRE AVIS SUR LE RAIL ET L'INTERMODALITÉ

PRÉSENTATION - CONSIGNES POUR REMPLIR LE QUESTIONNAIRE :

Munissez-vous d'un stylo à bille bleu ou noir, puis à chaque question cochez la case de votre choix. Une fois le questionnaire complété, glissez-le dans une enveloppe. Postez celle-ci sans l'affranchir en l'adressant à **ÉTATS GÉNÉRAUX DU RAIL - LIBRE REPONSE 63249 - 77469 SOUPES SUR LOING CEDEX**. À renvoyer avant le 9 juillet 2016. Vous pouvez également répondre à ce questionnaire par Internet sur le site des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité : www.regionLRMP.fr/rail. Les résultats de cette consultation feront l'objet d'un traitement statistique anonyme assuré par TNS Sofres.

VOTRE UTILISATION DES TRANSPORTS RÉGIONAUX

Q1 - À quelle fréquence utilisez-vous les modes de transport suivants dans la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées ?

(Cochez une seule réponse par colonne)

	Les trains TER	Les trains Intercités	Les TGV	Les autocars régionaux
Plusieurs fois par semaine	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 à 4 fois par mois	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 fois par mois	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Moins souvent	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jamais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si vous n'utilisez jamais les trains (TER, Intercités et/ou TGV) ou les autocars régionaux, merci de vous rendre directement à la question Q14 (page 3).
Si vous les utilisez, merci de répondre aux questions suivantes.

Q2 - Généralement, dans la région, voyagez-vous plutôt pour des raisons personnelles ou professionnelles dans ces différents modes de transport ?

(Cochez une seule réponse par colonne)

	Les trains TER	Les trains Intercités	Les TGV	Les autocars régionaux
Pour des raisons personnelles (vacances, visite à votre famille ou vos amis,...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pour des raisons professionnelles ou pour vos études	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q3 - Disposez-vous d'un abonnement pour les transports régionaux Languedoc Roussillon Midi Pyrénées (trains TER et/ou autocars) ?

Oui Non

LES TRAINS TER DE LA RÉGION LANGUEDOC ROUSSILLON MIDI PYRÉNÉES

Q4 - À propos des trains TER de la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, êtes-vous satisfait(e) des points suivants ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

(Cochez 3 réponses)

	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Pas du tout satisfait(e)	Vos 3 priorités d'améliorations
La ponctualité	<input type="checkbox"/>				
La fréquence des trains	<input type="checkbox"/>				
La vitesse des trains et la durée des trajets	<input type="checkbox"/>				
Le nombre de places disponibles dans les trains	<input type="checkbox"/>				
La propreté	<input type="checkbox"/>				
Le confort	<input type="checkbox"/>				
La sécurité à l'intérieur des trains	<input type="checkbox"/>				
Le prix des trajets	<input type="checkbox"/>				
L'organisation des correspondances avec les autres trains ou les transports en commun	<input type="checkbox"/>				
La couverture en téléphonie mobile / internet au cours de votre trajet	<input type="checkbox"/>				

LES AUTOCARS DE LA RÉGION LANGUEDOC ROUSSILLON MIDI PYRÉNÉES

Q5 - À propos des autocars régionaux de la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, êtes-vous satisfait(e) des points suivants ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

(Cochez 3 réponses)

	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Pas du tout satisfait(e)	Vos 3 priorités d'améliorations
La ponctualité	<input type="checkbox"/>				
La fréquence des cars	<input type="checkbox"/>				
Le nombre de places disponibles dans les cars	<input type="checkbox"/>				
La propreté	<input type="checkbox"/>				
Le confort	<input type="checkbox"/>				
La sécurité à l'intérieur des cars	<input type="checkbox"/>				
Le prix des trajets	<input type="checkbox"/>				
L'organisation des correspondances avec les trains	<input type="checkbox"/>				
La couverture en téléphonie mobile / internet au cours de votre trajet	<input type="checkbox"/>				

LES TRAINS INTERCITÉS (ANCIENNEMENT TRAINS CORAIL / TÉOZ)

Q6 - À propos des trains Intercités desservant la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, êtes-vous satisfait(e) des points suivants ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Pas du tout satisfait(e)
La ponctualité	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La fréquence des trains	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le nombre de places disponibles dans les trains	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q7 - Aujourd'hui, les titres de transport TER ne peuvent pas être utilisés sur tous les trains Intercités. Pensez-vous qu'il serait utile de rendre tous les trains Intercités accessibles avec des titres de transport TER ?

Oui Non Je ne sais pas

Q8 - Pensez-vous que les trains de nuit desservant la région devraient être maintenus ?

Oui Non Je ne sais pas

LES TARIFS

Q9 - En dehors des offres tarifaires catégorielles ou sociales, connaissez-vous les offres proposées par les anciennes régions ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Oui, et je l'ai déjà utilisée	Oui, mais je ne l'ai jamais utilisée	Non, je ne la connais pas
LANGUEDOC-ROUSSILLON			
« Train à 1 euro » : des billets de train à 1 euro, valables dans un train TER, vendus exclusivement par internet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
IllimiTER : 80 €/mois (Pro) ou 60 €/mois (études) avec nombre illimité de trajets en TER sur la région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
MIDI-PYRÉNÉES			
Tikémouv : un tarif simplifié pour les trains TER (2,50 € pour un trajet de moins de 40 km, 5,00 € de 41 à 80 km, 7,50 € pour un trajet supérieur à 80 km)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pack Illimité : un abonnement proposant une réduction jusqu'à 75% sur un trajet, et 50% de réduction sur les autres trajets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

LES GARES

Q10 - Concernant la gare la plus proche de chez vous, êtes-vous satisfait(e) des points suivants ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

(Cochez 3 réponses)

	Très satisfait(e)	Plutôt satisfait(e)	Plutôt pas satisfait(e)	Pas du tout satisfait(e)	Vos 3 priorités d'améliorations
L'accessibilité de la gare en voiture	<input type="checkbox"/>				
Le confort	<input type="checkbox"/>				
Le nombre de places de parking disponibles	<input type="checkbox"/>				
L'accessibilité de la gare par les transports en commun	<input type="checkbox"/>				
L'accessibilité de la gare à pied ou vélo	<input type="checkbox"/>				
L'information donnée lorsqu'un train est en retard	<input type="checkbox"/>				
La sécurité dans la gare	<input type="checkbox"/>				
L'affichage des voies, notamment pour les correspondances	<input type="checkbox"/>				
L'accessibilité aux personnes handicapées	<input type="checkbox"/>				
La circulation avec des bagages	<input type="checkbox"/>				
La présence d'agent en gare	<input type="checkbox"/>				

Q11 - Généralement, quel moyen de transport utilisez-vous pour vous rendre à la gare ? (Cochez une ou plusieurs réponses)

Voiture	<input type="checkbox"/>	Vélo	<input type="checkbox"/>
Transports en commun	<input type="checkbox"/>	Moto / scooter	<input type="checkbox"/>
À pied	<input type="checkbox"/>	Autre (précisez)	<input type="checkbox"/>

Q12 - Selon vous, est-il utile qu'il y ait... ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Très utile	Assez utile	Peu utile	Pas du tout utile
Un guichet avec un agent SNCF dans toutes les gares de la région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un distributeur automatique de billets de train dans toutes les gares de la région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Une carte unique pour l'utilisation de tous les transports en commun (train, autocar, tram, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un agent SNCF dans tous les trains de la région	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q13 - Seriez-vous intéressé(e) par le développement de ces services pour les vélos dans les gares ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Très intéressé(e)	Plutôt intéressé(e)	Plutôt pas intéressé(e)	Pas du tout intéressé(e)
Un parking surveillé pour les vélos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un service de réparation / entretien des vélos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un service de location de vélos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous seriez intéressé(e) par un autre service, précisez :				

LES LIGNES GRANDE VITESSE (TGV)

Q14 - Êtes-vous favorable aux projets suivants ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Très favorable	Plutôt favorable	Plutôt défavorable	Très défavorable
La ligne à grande vitesse Bordeaux-Toulouse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La ligne à grande vitesse Montpellier-Perpignan-Barcelone	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'augmentation de la vitesse sur la liaison Toulouse-Narbonne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Q15 - Pour ces nouvelles lignes, êtes-vous d'accord avec les phrases suivantes ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
Il est indispensable de faire ces lignes à très grande vitesse (320 km/h)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Pour ces trajets, la grande vitesse (200 à 250 km/h) est suffisante	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

LE CHOIX DU TRAIN

Q16 - Êtes-vous d'accord avec les phrases suivantes ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
Utiliser le train est bon pour l'environnement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un trajet en train est plus confortable et moins fatiguant qu'un trajet en voiture	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le train peut concurrencer le camion pour le transport des marchandises à moyenne et longue distance	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le transport des marchandises par train peut améliorer la situation économique de mon territoire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

LES PRIORITÉS DU RAIL POUR L'AVENIR

Q17 - Dans les années à venir, quelle importance doivent avoir les objectifs suivants selon vous ?

(Cochez une seule réponse par ligne)

	Très important	Assez important	Peu important	Pas du tout important
Développer les lignes TGV	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Créer de nouvelles gares, sur les lignes TGV, en dehors des centres-ville	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Augmenter le nombre de trains sur les lignes TER	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ne pas fermer les lignes locales en difficulté mais les moderniser	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Favoriser le transport de marchandises par train (fret)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faciliter le passage d'un mode de transport à un autre dans les gares (intermodalité)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

LES NON USAGERS

Q18 - Pour quelles raisons n'utilisez-vous jamais les trains ou les autocars ? (cochez une ou plusieurs réponses)

Votre lieu de résidence n'est pas desservi	<input type="checkbox"/>
Les lieux où vous souhaitez vous rendre ne sont pas desservis	<input type="checkbox"/>
Les horaires des trains/autocars ne sont pas adaptés	<input type="checkbox"/>
Il y a trop de retards ou d'incidents sur les lignes	<input type="checkbox"/>
Le prix est trop élevé	<input type="checkbox"/>
Les temps de trajets sont trop longs	<input type="checkbox"/>
Vous ne vous sentez pas en sécurité dans les trains / les autocars	<input type="checkbox"/>
Vous préférez un autre mode de transport	<input type="checkbox"/>

VOS SUGGESTIONS

Q19 - Avez-vous d'autres suggestions ou remarques sur le transport par train et par autocar dans la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées ?

.....

.....

.....

.....

LA CONCERTATION AVEC LES HABITANTS

Q20 - Accepteriez-vous, en tant que citoyen, de participer à des groupes de réflexion concernant les transports dans votre région ?

Oui Non

VOTRE PROFIL

Pour mieux vous connaître, merci de nous donner quelques précisions, sachant que vos réponses seront analysées de manière anonyme. Merci de nous laisser votre nom et adresse e-mail si vous souhaitez que la région vous informe des suites données à cette enquête

Nom et Prénom (Écrire en majuscules - Mentions facultatives)

.....

Quelle est votre adresse e-mail ? (Écrire en majuscules - Mentions facultatives)

.....@.....

RS1 - Êtes-vous ? Un homme Une femme

RS2 - Quel est votre âge ? RS3 - Quel est votre code postal ?

..... ans

.....

RS4 - Quelle est votre situation professionnelle ?

Artisan, commerçant ou chef d'entreprise	<input type="checkbox"/>
Cadre ou profession intellectuelle supérieure	<input type="checkbox"/>
Enseignant, cadre moyen, technicien	<input type="checkbox"/>
Employé	<input type="checkbox"/>
Ouvrier	<input type="checkbox"/>
Au foyer	<input type="checkbox"/>
Étudiant	<input type="checkbox"/>
Demandeur d'emploi	<input type="checkbox"/>
Retraité	<input type="checkbox"/>

6. ANNEXE 6 : LETTRE OUVERTE DE JEAN-LUC GIBELIN

Les transports ferroviaires en Occitanie : des avancées et des freins

Publié le 11 avril 2019 sur jean-luc-gibelin.com

Un an après la signature de la convention Région TER de longue durée (8 années), à 300 millions d'€ (en augmentation de 30 millions d'€ par an), très volontariste sur la présence humaine, sur l'augmentation des dessertes de 11% en Kms avec de nouvelles dessertes (comme Toulouse-Perpignan, Toulouse-Montauban, Lunel-Sète), sur une augmentation inégalée en termes de capacité d'emport de voyageurs de plus 40% grâce notamment à du matériel plus capacitaire, il semble utile de faire un point. D'autant que les insatisfactions sont nombreuses et d'horizons très divers.

Au-delà du suivi des 6 lignes prioritaires inscrites au chantier 3 des États Généraux de Rail et de l'Intermodalité, j'ai tenu, dès cette signature, à mettre en place des comités de suivi trimestriels de ladite Convention, conjointement avec les équipes de la direction régionale des transports et celles de la SNCF. Ces instances sont notamment en charge de mesurer régulièrement les résultats en termes de qualité de service, au sens large du terme.

Le lundi 18 mars, au sortir d'une nouvelle séance de travail avec la direction régionale SNCF Mobilités (car nous avons dû, au regard de la médiocrité de la prestation, ajouter des réunions), j'ai tenu à exprimer mon profond désappointement et mon agacement face aux éléments techniques portés à notre connaissance, aux conséquences en termes de désagréments quotidiens auprès des usagers, et au non-respect des objectifs et attendus de la Convention. Je l'ai dit à l'équipe de la direction régionale de SNCF Mobilités et je le redis depuis avec force : si nous rencontrions avec un opérateur routier de telles difficultés à faire appliquer une convention, nous serions amenés à très rapidement la dénoncer. En effet, les résultats de sa mise en œuvre, un an après, sont bien en deçà des engagements pris ... la direction de la SNCF ne respecte pas sa signature.

Certes, le durcissement des pénalités, que nous avons exigées dans la Convention 2018-2025, nous permet ponctuellement de rembourser une mensualité pour les abonnés annuels lourdement lésés, mais ce n'est pas la solution. Il est absolument urgent que la direction de la SNCF redresse la barre et mette en place tout ce pour quoi la Région finance aujourd'hui le transport de nos concitoyen-ne-s, avec comme objectif essentiel celui de répondre aux besoins de la Cela étant, il apparaît clairement, que la direction de SNCF Réseau sème d'embûches les parcours de nos TER, et par là même les déplacements quotidiens des habitantes et habitants de nos territoires.

Nous rencontrons d'importantes difficultés avec cette branche de la SNCF, et nous ne pouvons accepter que nos choix de politique des transports soient systématiquement torpillés, sacrifiés sur l'autel des économies que la direction de SNCF Réseau fait subir d'ailleurs à l'ensemble du patrimoine ferroviaire national.

Avant de revenir sur l'état du réseau, la direction de la SNCF (Réseau, Gares et Connexions, et dans une moindre mesure Mobilité) ne respecte pas les calendriers nationaux ni régionaux établis au titre de la mise en accessibilité des transports ferroviaires. C'est insupportable pour les personnes en situation de handicap, pour toutes les personnes à mobilité réduite.

Plus globalement, des années d'économies sur le dos des contribuables par l'État, unique donneur d'ordre de SNCF, des années de retard dans le traitement de problèmes récurrents sur les voies, les équipements de signalisation, et nous nous retrouvons avec des

infrastructures tellement dégradées que nos trains n'ont plus le droit de circuler selon le propriétaire des voies qu'est SNCF Réseau !

Je rappelle que notre Région reste la plus offensive en termes de défense des services publics, ce qui se concrétise par l'engagement politique fort de travailler avec l'opérateur historique SNCF. De plus, conformément aux attentes exprimées lors des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité menés en 2016, nous finançons 75% d'une gamme tarifaire « Ter » « sur mesure » sur un territoire fort de plus de 72000 km², et que l'exécutif régional a, depuis 2 ans, voté et consigné plusieurs millions d'euros pour des travaux qui ne sont toujours pas réalisés par la direction de SNCF Réseau !

Il est juste également impensable que des travaux financés par la collectivité ne servent à rien si en fin d'année 2019, 2020 ou 2021 la ligne TER en question était, au mieux, ralentie, au pire suspendue ! À la suite de nos demandes fortes et régulières depuis 2016, nous avons enfin obtenu en septembre 2018 un état des lignes de desserte fine du territoire fourni par SNCF Réseau, état des lieux daté de début 2016. Il se confirme que la direction de SNCF Réseau n'a pas la connaissance attendue du réseau, encore moins des lignes de desserte fine du territoire, nouvelle appellation des lignes dites UIC 7 à 9.

Or, sur les 2400 km du réseau d'Occitanie, les lignes de desserte fine du territoire représentent près de 60% de ce total. Nous sommes la seconde région après Nouvelle Aquitaine dans ce cadre-là. Au total, pour les dix prochaines années, c'est plus d'1,5 milliard d'€ qu'il faudra investir sur l'ensemble de ce réseau. Nous sommes la région qui détient la facture la plus élevée, inatteignable pour les seules finances régionales.

L'état des lieux indique que sur les lignes régionales, plus de 40% des km concernés font l'objet du commentaire « en l'absence de travaux d'urgence, une limitation de vitesse voire une suspension des circulations est prévue pour les années 2019, 2020 ou début 2021 » vie quotidien Des travaux ont été réalisés, des adaptations à la marge sont probablement possibles sans remettre en cause la logique globale de ce tableau, mais la Région n'a pas reçu de nouvel état de la part du propriétaire actuel du réseau.

Faisant un rapide tour d'horizon de nos départements, et si les travaux d'urgence sur la signalisation ne sont pas réalisés entre Toulouse-Colomiers-Isle Jourdain et Auch, des ralentissements impacteront directement, dès 2019, le plan de transport régional du nord toulousain, ainsi que celui du Gers, avec un pôle intermodal en gare d'Auch devenu absolument abscons le jour où la section Isle Jourdain- Auch subirait une fermeture pure et simple ! La gare de L'Isle Jourdain et sa signalétique flambant neuve en langue régionale n'auraient, dans ces conditions, plus grand intérêt me semble-t-il.

Les départements des Hautes-Pyrénées et de la Haute-Garonne n'ont pas à supporter davantage de dégradations du service, et je ne suis pas certain que l'orientation de la direction de SNCF Réseau (contestée par la Région) de basculer les « fenêtres de travaux nocturnes » (depuis 2019) le jour (à partir de 2021) soit du meilleur effet au moment où la Région organise de nouvelles circulations qui seraient ainsi lourdement impactées !

Dès 2020, des ralentissements laissant planer l'ombre d'une fermeture devraient être également décidés par la direction de SNCF Réseau, sur l'axe Toulouse-la Tour de Carol, dégradant là aussi immédiatement les plans de transports des départements des Pyrénées Orientales, de la Haute Garonne et de l'Ariège. L'impact est négatif sur les liaisons régionales de proximité vers la Haute Ariège et le piémont catalan, avec des conséquences économiques catastrophiques pour ces territoires, au moment même où nous mettons en œuvre, après l'avoir voté, un plan Montagne très ambitieux. A noter que pour la création des deux sous-stations indispensables à l'amélioration de la traction électrique et permettant la circulation de rames plus capacitaires (700 voyageurs à la place de 400 environ), et afin de ne pas mettre en péril la réalisation de cette opération vitale pour l'amélioration des conditions de transport des voyageurs, la Région a acté le déni pur et simple du plan de financement pourtant adopté et

signé dans le cadre du précédent Contrat Plan État Région prévoyant la participation de la région à 55%. De fait, la Région Occitanie se voit contrainte de supporter seule l'intégralité du financement de cette opération, à hauteur de plus 10M€, l'État et la direction de SNCF Réseau se désengageant totalement.

Les départements de l'Aveyron, du Tarn et du Lot ne seront pas non plus épargnés, le trafic suspendu entre Rodez et Séverac devant être vraisemblablement suivis en 2019 par une baisse de vitesse sur l'axe Toulouse-Brive-Aurillac, des travaux de renouvellement en cours sur Brive-Turenne-St Denis n'entraînant quant à eux pas de limitation. Mais le risque d'isolement de ces territoires devient insupportable dans ces conditions.

L'axe Béziers-Neussargues, qui traverse dans sa partie occitane les départements de l'Hérault, de l'Aveyron et de la Lozère subirait en 2020 des ralentissements et une suspension globale dès 2021. En cause : caténaires, signalisation et voie en très mauvais état.

La liaison entre les grandes lignes de l'Aubrac et du Cévenol, en plein coeur de la Lozère, serait elle aussi ralentie dès 2020 à partir de Mende vers l'ouest et l'axe Béziers-Neussargues et j'alerte sur le risque d'une fermeture à l'est à partir de Mende vers La Bastide St Laurent, section qui fait le lien avec l'axe Nîmes-Clermont-Ferrand.

Cet axe comporte des sections de voies et de signalisation dans un état moyen, notamment entre Nîmes et Alès, ce qui laisse présager des ralentissements dès 2019, puis des sections dans un état beaucoup plus mauvais, entre Alès et Génolhac ainsi qu'entre Génolhac et la Bastide, ce qui imposerait à la Région encore une limitation de vitesse en 2020. Mais là encore, la direction de SNCF Réseau, malgré nos multiples demandes, ne nous laisse pas disposer de la visibilité sur ces ralentissements, alors même que nous devons avoir terminé les études horaires pour fin juin, si on veut respecter le calendrier de commande édicté par la direction de SNCF Réseau pour le service 2021 ! Il est entendu que normalement les 43M€ du Contrat Plan Etat Région doivent permettre d'éviter les problèmes sur la partie occitane de la ligne des Cévennes. Par contre, au nord de Langogne, mystère...

Le Gard, comme tous les autres départements d'Occitanie, ne peut mettre en péril son plan de transport et la direction de SNCF Réseau ne semble pas mesurer les dégradations majeures qui concerneront toutes les liaisons régionales, que ce soient les lignes régulières ou les lignes de transports scolaires.

Depuis septembre 2018, nous exigeons, réunions après réunions, d'avoir le chiffrage total des travaux d'urgence nécessaire et un engagement écrit du propriétaire du réseau confirmant qu'une fois ces travaux réalisés les ralentissements et risques de fermetures seront levés. Pour rappel, depuis la règle d'Or de SNCF Réseau imposée par l'État, les maintenances des lignes de desserte fine des territoires ne sont plus assurées par la direction de SNCF Réseau et les participations financières sur les travaux sont : SNCF Réseau 8,5% maximum, 91,5% Région...sans pouvoir intervenir sur la nature des travaux, les délais, le calendrier des travaux, etc.

Dans les réunions, nous avons, enfin, appris qu'il faut envisager, au moins, 80 millions d'€ à engager en 2019 et début 2020 pour des travaux d'urgence en dehors des 6 lignes à rénover à la suite des engagements des États généraux du rail et de l'intermodalité. Cependant, la direction de SNCF Réseau n'est pas en situation de réaliser ni de faire réaliser la totalité des travaux et surtout, refuse de s'engager quant à l'impact sur les ralentissements, ils évoquent des limitations de vitesse ne mettant pas en péril le plan transport, ce qui n'est pas réaliste. En clair, nous devons engager les crédits, mais sans garantie que les travaux auront lieu ni que les limitations de circulation seront levées en 2021 ! C'est particulièrement inquiétant et dramatique pour les transports en communs d'Occitanie. Les ralentissements de vitesse fragilisent grandement les plans de transports, les suspensions de circulation remettent en cause les dessertes et impactent les engagements de développement des transports ferroviaires pris dans

la convention. Que ce soit pour les travaux d'urgence ou pour les travaux pour les dix prochaines années, il est indispensable qu'un financement de l'État soit débloqué, c'est urgent!

La prochaine loi « LOM », loi d'organisation des mobilités, doit traiter de ces aspects à partir de la mission confiée par la ministre au préfet Philizot sur les lignes de desserte fine du territoire. Il est évoqué la perspective que les lignes de desserte fine du territoire soient découpées en trois groupes : celui plus fortement circulé dans lequel l'Etat devrait s'engager financièrement, sans nul doute, le plus faible ; celui moins structurant dans lequel l'État garde la possibilité le cas échéant d'intervenir ; le troisième groupe, probablement le plus important dans notre région, des lignes sur lesquelles l'État se retire en termes de financements possibles.... Ce serait une situation particulièrement problématique pour la région Occitanie.

Dans le débat au Sénat, le gouvernement vient de faire adopter un amendement introduisant la possibilité de délégation de gestion d'une partie du réseau de desserte fine du territoire pour assurer les travaux de rénovation de la voie. La Présidente de la Région, devant la carence de la direction de SNCF Réseau, a évoqué cette possibilité notamment pour des lignes à la circulation actuellement suspendue, tout en exigeant le maintien des lignes dans le réseau ferré national. Pour mémoire, sur les six lignes identifiées prioritaires dans les États généraux du rail et de l'intermodalité, la direction de SNCF Réseau a facturé pour plus de 5,5 millions d'€ d'études préparatoires approfondies qui actuellement se soldent par des scénarii qui sont trop chers, trop longs et pas adaptés aux besoins des liaisons ferroviaires à mettre en œuvre. Pour chaque ligne, les délais sont énormes, le coût moyen est de plus de 3 millions par km régénéré mettant en péril la possibilité de réaliser ces opérations et finalement de rouvrir les lignes. Par exemple, sur la ligne Montréjeau-Luchon, nous avons demandé une estimation à une entreprise qui, par ailleurs, est sollicitée par la direction de SNCF Réseau pour réaliser les travaux. Cette estimation est moins chère de 25% et plus rapide de deux ans ! Il n'y a aucune raison de ne pas penser que c'est le cas pour tous les chantiers, c'est totalement inacceptable ! C'est un véritable sabotage ! Depuis des mois j'ai été amené à alerter, à sensibiliser largement sur cette situation, à interpeller, à solliciter toutes les bonnes idées imaginables, en vain !

Face au constat d'un désengagement massif de la direction de la SNCF et de l'État des enjeux liés à la gestion de lignes ferroviaires régionales, la possibilité pour la Région de continuer à exercer ses compétences d'autorité organisatrice des transports sur un réseau ferré pérennisé, colonne vertébrale du transport régional LIO dans une vision multimodale, est réellement posée. La région n'a pas la volonté politique d'installer une régie régionale. Pour le réseau sur lequel les trains circulent, il faut 1,5 milliard d'€ d'investissement pour les dix prochaines années. Cependant, la direction de SNCF Réseau crée actuellement les conditions de ne pas rouvrir les lignes à la circulation suspendue que nous avons déclarées prioritaires en décembre 2016.

En tant que Vice-Président en charge des transports, je m'oppose aux choix actuels de la direction de SNCF Réseau : ces choix font systématiquement obstruction aux décisions de l'exécutif régional, dégradent les plans de transports interurbains mis en place un peu partout sur notre territoire, conditionnent le développement des Pôles d'Échanges Multimodaux, mettant en péril ces piliers essentiels du service public régional de transport, creusent les inégalités d'accès au service public dans son ensemble là où nous œuvrons pour plus de justice et d'égalité territoriale. Ces choix jettent sur les routes des milliers de camions, dégradent notre environnement de façon majeure, découragent les circulations par le train et isolent toujours plus nos concitoyen-nes. Ces choix créent, de fait, une situation de réduction considérable des transports ferroviaires avec toutes les conséquences induites.

Je rappelle également que la dégradation générale des dessertes induit immédiatement une recrudescence du trafic des poids lourds sur nos routes et nos autoroutes, puisque partout où le fret devrait jouer son rôle, la direction de SNCF Réseau se désengage massivement, sabotant par la même occasion tout effort régional. Des départements souffrent de ces décisions

totale­ment incompréhensibles, comme le Gers avec la ligne Auch-Agen, l'Hérault, l'Aveyron, la Lozère, mais aussi les Pyrénées Orientales avec l'arrêt programmé de l'axe Saint Charles-Rungis. Concernant ce dernier axe, j'ai sollicité, une fois de plus, le 26 mars dernier le préfet Philizot, chargé de mission par la Ministre des Transport sur la question des lignes de desserte fine du territoire et Monsieur Patrick Jeantet, Président de SNCF Réseau.

La direction de la SNCF se désengage aussi sur la partie Voyage et Intercités. Ce fut le cas notamment en supprimant les Trains de nuit et isolant par là même encore un peu plus nos territoires du reste du pays. Nous avons pu, après une rude bataille, sauver le Paris Cerbère et lui permettre de circuler de nouveau, nous refusons que le Paris-Hendaye en soit le prix à payer. Dans le même temps le désengagement se manifeste par l'abandon de la présence humaine dans les gares nationales, dès 2019 et jusqu'à l'horizon 2021, par la direction de SNCF Voyage (TGV), laissant l'entière responsabilité à la Région et au volet TER de maintenir l'accès, l'accueil, les emplois et la sûreté. Au total plus d'une dizaine de sites concernés, de Nîmes à Tarbes en passant par Montpellier, Narbonne, Perpignan, Toulouse, Cahors, etc.

Cette même direction organise les dessertes TGV des deux gares nouvelles (Montpellier Sud de France et Nîmes Pont du Gard) sans concertation avec les dessertes TER que nous devons mettre en œuvre entre autres à Nîmes sans contrepartie financière. La région porte dans le prolongement de la ligne à grande vitesse l'arrivée en gare de Béziers et non la création d'une gare extérieure. Le coût total des deux nouvelles gares de 250 millions d'€ serait plus utile, à ce jour, sur les lignes de desserte fine du territoire.

Notre Région est devenue, au fil des mois, et parce qu'elle a toujours affirmée ses valeurs d'égalité, de solidarité, de droits aux mobilités et aux services publics de qualité, la cible à combattre. L'Occitanie, qui refuse d'expé­rimer l'ouverture à la concurrence particulièrement en matière de transport ferroviaire régional, qui ose rouvrir des lignes et négocie une convention ambitieuse, l'Occitanie qui détient le plus grand nombre de liaisons directes de fret dites autoroutes ferroviaires, cette Région, notre Région subit de plein fouet les foudres de la direction de la SNCF.

Nous menons un combat quotidien, déployons pléthore de stratégies pour accroître notre vigilance et notre contrôle, afin de contrer les attaques systématiques dont use la direction de la SNCF pour déstabiliser notre équilibre territorial et prouver, par là même, les vertus d'une ouverture à la concurrence qu'elle considère salvatrice. Au contraire, nous nous battons depuis le début du mandat pour une autre politique de transport public, pour que la direction de la SNCF ne se désengage pas du fret, n'abandonne pas les lignes de desserte fine du territoire et ne dégrade plus les services rendus aux usagers.

Ce combat n'est pas terminé ! La transparence et l'identification des responsabilités, en particulier de l'État et des directions SNCF, sont indispensables ainsi que la mobilisation citoyenne.

7. ANNEXE 7 : ÉLÉMENTS DE COMMUNICATION RÉGIONALE

Tract régional présentant le réseau LiO disponible dans les gares d'Occitanie

SERVICE PUBLIC OCCITANIE TRANSPORTS liO La Région Occitanie Pyrénées-Méditerranée

Au service de vos déplacements du quotidien

lio.laregion.fr

liO est le réseau de transport régional et un service proposé par la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée pour simplifier vos trajets du quotidien.

Pourquoi liO ?

liO pour lien entre les territoires d'Occitanie mais aussi pour Lignes Intermodales d'Occitanie.

L'offre **liO** se décline sur le réseau de transport régional, combinant le **ferroviaire** et le **routier**. Cette offre de service s'appuie, grâce aux gares et **pôles d'échanges multimodaux**, sur la complémentarité de ses modes de transport :

- les **trains régionaux**,
- les **autocars réguliers** (hors transports urbains),
- le transport **scolaire**,
- le transport à la **demande (TAD)**.

Une seule adresse pour s'informer, connaître les horaires des cars, des trains, le plan du réseau :

lio.laregion.fr

SERVICE PUBLIC OCCITANIE TRANSPORTS liO La Région Occitanie Pyrénées-Méditerranée

Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée - Direction de la Communication et des Partenariats - 10, Avenue de la République - 31000 Toulouse



Ensemble, tous engagés. 100 % gagnants

Plus qu'un objectif, un chemin à parcourir ensemble, ambitieux et réalisable en nous mobilisant tous derrière la Région, chef de file.

Devenir une Région à énergie positive nécessite de :

- réduire nos consommations d'énergie au maximum par la sobriété et l'efficacité énergétiques
- couvrir 100 % de nos consommations par la production d'énergies renouvelables locales.

RÉDUIRE NOS CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE LIÉES AUX TRANSPORTS DES PERSONNES ET DES MARCHANDISES

Aujourd'hui

CE SECTEUR REPRÉSENTE



38 %

DES CONSOMMATIONS D'ÉNERGIE DE LA RÉGION

Objectif

RÉDUIRE LA CONSOMMATION DANS LES TRANSPORTS

-61%

Son engagement positif :

voiture (2km)
+ train (20km) + vélo (3 km)
= 25 km matin et soir
pour aller travailler.

Sandrine

CITOYENNE DÉJÀ
100 % POSITIVE !



Sandrine prenait la voiture jusqu'à son déménagement de l'agglomération Toulousaine, il y a 9 ans.

Sandrine, avec du recul, quels enseignements tirez-vous de cette évolution ?

"Au départ, ce sont les risques quotidiens sur la route qui m'ont décidé à modifier mon mode de transport, auquel s'ajoutait le temps passé dans les embouteillages. Par la suite, j'ai découvert la convivialité des rencontres dans le train, au quotidien, le plaisir de prendre le temps de discuter. Je ne suis pas insensible non plus au fait de ne pas polluer et de faire ma part pour la planète. Au final, je pense avoir divisé au moins par 3 mes dépenses pour mes transports quotidiens sachant que l'abonnement train / vélo est remboursé à 50 % par mon employeur."

LE CHEMIN À PARCOURIR POUR DEVENIR UNE RÉGION À ÉNERGIE POSITIVE EN 2050

Dès aujourd'hui, modifions nos pratiques



Le télétravail.

la vidéo conférence, les outils numériques se démocratisent aujourd'hui pour éviter les déplacements non-indispensables.

L'Occitanie est la 2^e région française en nombre de tiers lieux avec plus de 100 espaces de coworking.

Les modes de transports doux et actifs.

la marche, le vélo ... comme alternative à la voiture sont de véritables atouts anti-pollution et santé.

Avec plus de 70 "Carapates" et "Caracycles" en Occitanie, nos écoliers se rendent à l'école à pied ou en vélo plutôt qu'en voiture.

Les transports collectifs.

train, car, métro, tramway, bus, transport à la demande, représentent le chemin vers une mobilité multimodale 100 % positive !

10 chantiers prioritaires de la Région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée pour le rail et l'intermodalité incluant la multiplication des pôles d'échanges multimodaux, ou encore la relance du fret ferroviaire.

+ d'infos : www.laregion.fr/EGRIM

Le partage des véhicules.

le covoiturage, c'est aussi des rencontres, moins de frais et de risques sur les trajets : citoyens gagnants !

L'auto-stop 2.0 : le "Rezo Pouce", avec ses 1 500 inscrits et 500 arrêts du Tarn-et-Garonne et de Haute-Garonne, organise du covoiturage sur de petites distances et de manière non anticipée.



L'optimisation logistique du fret et le report modal du transport des marchandises

garantissent une meilleure sécurité, augmentent la fluidité du trafic routier tout en améliorant la qualité de l'air. Les transports fluviaux et ferroviaires sont particulièrement adaptés aux trafics maritimes.

La Région, propriétaire des ports de Sète et de Port-La Nouvelle favorise leurs usages. Ainsi sur le canal du Rhône à Sète, 300 000 tonnes de fret ont transité en 2016 soit l'équivalent de 10 000 camions.

À Port-La Nouvelle, 1,9 millions de tonnes, en majorité des céréales, sont arrivées/reparties par voie ferrée (1 900 trains), soit l'équivalent de 63 300 camions.

Les trajets en zone urbaine

peuvent facilement être réalisés en transports en commun.

Depuis la mise en service du pôle d'échange multimodal en 2014, la halte TER de Baillargues permet de rejoindre le centre ville de Montpellier en 8 minutes. Elle a multiplié par dix son nombre de passagers annuels, et figure désormais dans le Top 12 des gares d'Occitanie !



laregion.fr/energie-positive

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Un cadre théorique pour les relations réseaux/territoires d'après Jean Varlet	14
Figure 2 : Des disparités dans les dépenses régionales par habitant en matière de transports.	22
Figure 3 : La fusion et ses synonymes	50
Figure 4 : Typologie des formes de rapprochement territoriaux	57
Figure 5 : Logiques à l'œuvre dans les processus de fusions et de scissions administratives..	75
Figure 6 : Exemples de trajectoires post-fusionnelles.....	81
Figure 7 : La carte des régions proposée par <i>Le Figaro</i>	97
Figure 8 : La carte des Régions proposée par Jean-Marie Miossec	98
Figure 9 : La carte proposée par le parti "Territoires en Mouvement"	98
Figure 10 : Les cartes successives d'un redécoupage régional contesté	103
Figure 11 : Frontières régionales les plus fréquentes de 1851 à 1960.....	116
Figure 12 : Frontières régionales les plus fréquentes (découpages opérationnels).....	120
Figure 13 : Les aires de diffusion de la PQR en Occitanie	122
Figure 14 : Quatre ensembles aux caractéristiques et paysagères distinctes.....	128
Figure 15 : Deux systèmes urbains indépendants	130
Figure 16 : Une Région très attractive, des forces centrifuges importantes.....	131
Figure 17 : Une région peu industrialisée aux pôles de compétitivité mal connectés	133
Figure 18 : Une plus grande précarité sociale dans la partie Sud-Est.....	135
Figure 19 : Une identité en chantier qui s'appuie sur la culture occitane.....	137
Figure 20 : Synthèse de l'organisation spatiale en Occitanie.....	141
Figure 21 : Axes et polarités de la vie de relation sous l'Ancien Régime	152
Figure 22 : Les premières lignes ferroviaires en Occitanie (1830-1870).....	155
Figure 23 : Croissance des réseaux des CFIL par région de 1875 à 1914	159
Figure 24 : Kilométrage de lignes fermées aux circulations voyageurs par année en Occitanie (1931 - 2018).....	161
Figure 25 : Graphe comparé du réseau ferroviaire en Occitanie au moment de son apogée et aujourd'hui.....	163
Figure 26 : Desserte ferroviaire comparée des agglomérations à leur apogée et aujourd'hui	165
Figure 27 : Le déploiement des premières autoroutes en Occitanie (1970-2010)	168
Figure 28 : L'état du réseau en Midi-Pyrénées à la veille de la fusion régionale.....	183
Figure 29 : Campagne de promotion autour du Plan Rail.....	184
Figure 30 : L'état du réseau du Languedoc-Roussillon à la veille de la fusion régionale.....	187
Figure 31 : Dépenses régionales dans les transports entre 2007 et 2014 (€/hab).....	204
Figure 32 : Dépenses régionales dans le transport ferroviaire de voyageur entre 2007 et 2015 (€/hab)	204
Figure 33 : Moyenne des dépenses régionales annuelles dans les transports sur la période 2007-2013 (€/hab).....	206
Figure 34 : Moyenne annuelle des dépenses en investissement et en fonctionnement dans les transports ferroviaires de voyageurs (€/hab) sur la période 2010-2015.....	207
Figure 35 : Extrait du compte twitter régional Source : twitter.com/Occitanie	232
Figure 36 : Carte présente sur le document de présentation distribué lors des réunions	234
Figure 37 : Nombre de participants par réunion	241
Figure 38 : Répartition du temps de parole entre sphères d'acteurs	243
Figure 39 : Le prix TER "Notoriété" remis à Jean-Luc Gibelin	256
Figure 40 : Un réseau de lignes Intercités résiduel en 2020.....	289
Figure 41 : Evolution de la fréquentation des TER en France hors Ile-de-France.....	291

Figure 42 : Historique du renouvellement des voies entre 1980 et 2017	295
Figure 43 : Deux systèmes de valeur antagonistes pour le réseau secondaire	299
Figure 44 : Evolution de l'offre TER prévue dans la convention Région-SNCF Occitanie...	316
Figure 45 : Une action régionale sous contraintes financières, institutionnelles et sectorielles	325
Figure 46 : L'offre en TAGV en Occitanie (offre JOB au SA 2018)	332
Figure 47 : Les arrêts des trains Intercités de la Transversale Sud aux SA 2017 et 2018	336
Figure 48 : Les arrêts des Intercités selon les scénarios décrits selon le schéma directeur de la Transversale Sud (Nombre de trains par gare dans les deux sens)	338
Figure 49 : Manifestation du collectif Oui aux trains de nuit en gare de Tarbes le 14/04/17	344
Figure 50 : Offre en trains Intercités (JOB au SA 2018)	347
Figure 51 : Les processus d'études et de concertation des projets de LGV	350
Figure 52 : La réalisation des réseaux à grande vitesse en France et en Espagne	354
Figure -53 : Tracés et gares nouvelles proposés lors du débat public.....	357
Figure 54 : La mixité de la ligne, des contraintes techniques qui rendent palpable la rugosité du territoire.....	358
Figure 55 : Les corridors du <i>Core Network</i> définis en 2013	361
Figure 56 : La répartition des partisans des lignes nouvelles par sphère d'acteurs	367
Figure 57 : La répartition des opposants aux lignes nouvelles par sphère d'acteurs.....	368
Figure 58 : Infographie mise en place dans le cadre de l'opération OUI LGV	375
Figure 59 : Carte anamorphosée de la France diffusée à l'occasion de l'opération Oui LGV Source : LaRegion.fr	376
Figure 60 : Les investissements régionaux dans les CPER 2008 – 2013.....	385
Figure 61 : Interventions et compétences régionales dans le transport de marchandises	386
Figure 62 : Flux de marchandises et potentiel transportable pour le fret ferroviaire dans le grand Sud-Ouest.....	393
Figure 63 : Le fret ferroviaire, objet d'un des dix objectifs stratégiques de la Région Occitanie en matière de transports.....	400
Figure 64 : "Il vit à Bédarieux, dans l'Hérault" : une représentation de l'enclavement.....	411
Figure 65 : La revalorisation des lignes interrégionales par le CER Cheminot.....	416
Figure 66 : Les valeurs attribuées aux petites lignes durant les EGRIM (taux d'évocation). 417	
Figure 67 : Les demandes de réouvertures de lignes lors des EGRIM	418
Figure 68 : L'organisation régionale du Languedoc-Roussillon dans le SRADDT de 2009 .	426
Figure 69 : L'organisation régionale de Midi-Pyrénées selon le SRADDT de 2009	427
Figure 70 : Les objectifs de dessertes définies dans le SRT de 2000.....	429
Figure 71 : Schématisation du rôle des transports dans l'organisation régionale de Midi-Pyrénées et de Languedoc-Roussillon.....	430
Figure 72 : Les cinq systèmes territoriaux de l'Occitanie.....	432
Figure 73 : Les stratégies régionales envisagées par les agences d'urbanisme pour l'Occitanie	433
Figure 74 : La desserte en TER de la Région Occitanie au SA 2018	435
Figure 75 : La desserte de l'ensemble des trains voyageurs en Occitanie au SA 2018	436
Figure 76 : Les lignes identifiées lors des EGRIM à l'échelle du réseau de l'Occitanie.....	439
Figure 77 : Le nœud de Narbonne, un environnement urbain contraignant	447
Figure 78 : Schématisation du fonctionnement du nœud de Narbonne sur quarante ans	449
Figure 79 : Trois formes de prise en compte d'une ligne interrégionale	453
Figure 80 : Les lignes à vocation interrégionale en Occitanie	456
Figure 81 : Situation de la ligne Brive – Aurillac	459
Figure 82 : Les TER d'autres Régions desservant le territoire de l'Occitanie	461
Figure 83 : L'Aubrac, la fragmentation d'une ancienne radiale nationale	464

Figure 84 : La Cerdagne, territoire transfrontalier marqué par les discontinuités du réseau de transport.....	472
Figure 85 : Le réseau d'autocars départementaux dans les Pyrénées-Orientales	474
Figure 86 : Les AOM en Occitanie (2017)	482
Figure 87 : Le réseau routier départemental et régional en 2017	490
Figure 88 : La carte du réseau régional liO	496
Figure 89 : Liberté, égalité, mobilités : un slogan sous forme d'injonction à la mobilité.	501
Figure 90 : Toulouse : une urbanisation déconnectée du rail (1950 – 2014)	505
Figure 91 : Ressort territorial et périmètre du Projet Mobilités du SMTC Tisséo.....	507
Figure 92 : Les lignes structurantes du résea du SMTC-Tisséo en 2019	508
Figure 93 : Les demandes inconciliables entre dessertes urbaines et régionales	513
Figure 94 : De multiples enjeux à l'interface des réseaux urbains et régionaux.....	520
Figure 95 : Le tract de Rallumons l'étoile (2018).....	522
Figure 96 : Des enjeux métropoles-régions limités au corridor littoral ?.....	534
Figure 97 : Le système de déplacement plurimodal dans le SCOT Plaine du Roussillon	538
Figure 98 : Acteurs et territoires du premier plan de rénovation de la ligne Auch-Agen	555
Figure 99 : Extraits de la charte du Parc Naturel Régional des sources et gorges de l'Allier	568
Figure 100 : Une proposition de ce que pourrait être une organisation régionale autour du réseau ferroviaire en Occitanie.....	577

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les paradigmes de la géographie régionale française.....	18
Tableau 2 : Etude du champ lexical de la fusion.....	48
Tableau 3 : Le référencement des concepts dans les dictionnaires de géographie	51
Tableau 4 : Typologie des formes de rapprochements territoriaux.....	80
Tableau 5 : Perception de la fusion régionale en Occitanie par les acteurs rencontrés.....	114
Tableau 6 : Découpages retenus dans l'ouvrage de Pascal Orcier.....	119
Tableau 7 : Nombre d'occurrences frontalières par Région	121
Tableau 8 : Corpus mobilisé pour établir les chorèmes de la région Occitanie.....	126
Tableau 9 : Caractéristiques des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en 2014.....	127
Tableau 10 : Chiffres relatifs aux transports ferroviaires régionaux en 2016.....	176
Tableau 11 : Evolution de l'indice d'accessibilité ferroviaire des préfectures de Midi-Pyrénées (1982-2017).....	199
Tableau 12 : Evolution de l'indice d'accessibilité ferroviaire des préfectures du Languedoc-Roussillon (1983-2017).....	199
Tableau 13 : La répartition des investissements dans les CPER 2015-2020	208
Tableau 14 : Divergences dans les discours des candidats aux élections régionales.....	220
Tableau 15 : Les thématiques identifiées dans le dispositif de consultation.....	236
Tableau 16 : Les grandes catégories d'interventions lors des réunions publiques	248
Tableau 17 : Comparaison entre les résultats.....	249
Tableau 18 : Principales thématiques abordées selon les sphères d'acteurs.....	251
Tableau 19 : Ecarts d'évocation entre thématiques selon l'ancien découpage régional	252
Tableau 20 : Ecarts d'évocation entre thématiques selon la taille des villes.....	253
Tableau 21 : Ecarts d'évocation entre thématiques selon le type de desserte ferroviaire	254
Tableau 22 : Les onze chantiers issus des EGRIM	258
Tableau 23 : Occurrence des prises de parole sur la question des gares nouvelles et des lignes nouvelles.....	366
Tableau 24 : Les projets ferroviaires du COI en Occitanie.....	378
Tableau 25 : Synthèse de l'historique des projets de lignes nouvelles dans le Sud-Ouest.....	379
Tableau 26 : Profils d'actions régionales avant la fusion	398
Tableau 27 : Déclarations des candidats aux élections régionales.....	413
Tableau 28 : Echantillon de verbatims recueillis lors de la consultation régionale	421
Tableau 29 : Les tarifications ferroviaires régionales avant et après la fusion	444
Tableau 30 : Les navettes domicile-travail entre Midi-Pyrénées et Languedoc Roussillon ..	454
Tableau 31 : Thématiques abordées lors des Comités Départementaux de la Mobilité	487
Tableau 32 : Caractéristiques des réseaux de transports interurbains départementaux	489
Tableau 33 : Les caractéristiques des transports scolaires par département	491
Tableau 34 : Toulouse et Montpellier parmi les principales aires urbaines françaises.....	506
Tableau 35 : Une plus grande précarité de la population dans l'aire urbaine de Perpignan...	535
Tableau 36 : Caractéristiques des territoires de projet retenus.....	543

TABLE DES PHOTOGRAPHIES

Photographie 1 : Un TER de la Région Champagne-Ardenne en gare de Reims	23
Photographie 2 : Un TER de la région Franche-Comté en gare de Besançon	24
Photographie 3 : "Vive notre région / Oui Languedoc-Roussillon", une opposition à la fusion qui s'affiche sur l'hôtel de région de Montpellier	108
Photographie 4 : Le pelliculage d'une rame AGC en gare des Arènes (à gauche), une publicité en gare de Capdenac-Gare (à droite).....	232
Photographie 5 : Des militants associatifs lors de la réunion de Cahors.....	245
Photographie 6 : Mobilisation contre la gare de La Mogère lors de la réunion de Capdenac (avril 2016).....	370
Photographie 7 : Affiche de soutien à la LGV place du Capitole (avril 2017).....	373
Photographie 8 : Affiche de l'opération Oui LGV sur l'hôtel de Région à Toulouse.....	377
Photographie 9 : Un train de marchandises en gare de Vias (juillet 2018).....	391
Photographie 10 : Offre régionale par autocar en gares de Mende et Rodez.....	438
Photographie 11 : La Cerdagne : un carrefour ferroviaire ?	470
Photographie 12 : Les Maisons de Région à Mende (gauche) et à Perpignan (droite)	485
Photographie 13 : Des autocars qui adoptent progressivement la marque liO.....	495
Photographie 14 : Le train de Rallumons l'étoile en gare de Toulouse-Matabiau.....	523
Photographie 15 : Sud-de-France et Saint-Roch : deux PEM que tout oppose ?.....	529
Photographie 16 : La ligne Montréjeau – Luchon.....	548
Photographie 17 : La ligne Auch - Agen : une artère pour exporter les céréales gersoises ...	557
Photographie 18 : Le Train Rouge : un projet de territoire dans une vallée marginalisée.....	562
Photographie 19 : La ligne Carcassonne – Limoux	564
Photographie 20 : Langogne et la vallée de l'Allier	570
Photographie 21 : Fujikyuko et Rigi Bahner, des compagnies privées intégrées	572

TABLE DES ENCARTS

Encart 1 : La région, un concept évolutif au sein de la géographie française	18
Encart 2 : Serge Antoine et la méthode pour découper les régions françaises.....	91
Encart 3 : La monomanie régionaliste de Pierre Piau	93
Encart 4 : Les positions des présidents de Région et des universitaires relayées par la presse quotidienne régionale (PQR).....	111
Encart 5 : Quand Stendhal redécoupait la France en régions.....	117
Encart 6 : La diffusion de la presse quotidienne régionale en Occitanie	122
Encart 7 : Quand l'Académie de Toulouse fait la promotion de la nouvelle Région	139
Encart 8 : L'étoile, l'arête et le ruban.....	172
Encart 9 : Les mandats politiques exercés par Martin Malvy, Georges Frêche et Carole Delga	179
Encart 10 : L'AFITF : une agence de financement sans ressources ?.....	209
Encart 11 : La FNAUT : un acteur associatif impliqué en cours de réorganisation	244
Encart 12 : Régions de France, un lobby régionaliste.....	283
Encart 13 : Une remise en cause unanime de la classification UIC	296
Encart 14 : La ligne Saint-Dié – Epinal : un volontarisme isolé ou précurseur ?	300
Encart 15 : Le covoiturage, une offre faible et instable pour les territoires ruraux	302
Encart 16 : Le CER cheminot : un important lobby syndical contrôlé par la CGT	312
Encart 17 : SNCF Réseau, le soupçon de la surfacturation.....	323
Encart 18 : La Traversée Centrale des Pyrénées, un projet enterré ?.....	362
Encart 19 : Une nouvelle ligne par autocar entre Mende et Rodez.....	438

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	5
RÉSUMÉS	1
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	11
<i>1. LES INTÉRACTIONS ENTRE RÉSEAU ET TERRITOIRE</i>	<i>12</i>
1.1. Les transports et l'inadéquation entre territoires politiques et fonctionnels	12
1.2. Analyser le territoire régional par les transports ... et inversement	16
<i>2. PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE ET HYPOTHÈSES</i>	<i>31</i>
<i>3. MÉTHODOLOGIE</i>	<i>33</i>
<i>4. STRUCTURE GÉNÉRALE DE LA THÈSE</i>	<i>38</i>
PARTIE 1 : L'OCCITANIE, UNE FUSION PARMIS D'AUTRES ?	41
I. CHAPITRE 1 : UNE THÉORIE GÉOGRAPHIQUE DE LA FUSION TERRITORIALE	43
1. <i>CONSTRUCTION D'UN CADRE THÉORIQUE POUR APPRÉHENDER LE PROCESSUS DE FUSION</i> <i>TERRITORIALE</i>	<i>44</i>
1.1. Les dictionnaires usuels	44
1.2. Les dictionnaires de géographie	51
1.3. Une typologie des formes de rapprochement territoriaux et de leurs conséquences	56
2. <i>UNE APPROCHE EMPIRIQUE DES FUSIONS TERRITORIALES</i>	<i>59</i>
2.1. Approches supranationales	60
2.2. Approches infranationales	67
2.3. Les enjeux de la fusion : une tension entre identité et rationalité économique	75
2.4. Confrontation au cadre théorique	79
3. <i>BILAN DU CHAPITRE</i>	<i>82</i>
II. CHAPITRE 2 : LA FUSION RÉGIONALE EN FRANCE ET EN OCCITANIE	85
1. <i>FUSIONNER LES RÉGIONS FRANÇAISES : UNE LONGUE GESTATION ET UN ACCOUCHEMENT BRUTAL</i> ..	<i>86</i>
1.1. La matrice de la fusion ou le découpage originel	86
1.2. Vers le redécoupage des régions françaises : une question dans l'air du temps ?	94
1.3. Une rhétorique rationaliste pour masquer des objectifs politiques ?	101
2. <i>LA FUSION MIDI-PYRÉNÉES / LANGUEDOC-ROUSSILLON : RÉCÉPTION ET ENJEUX GÉOGRAPHIQUES</i> ..	<i>107</i>
2.1. La réception de la fusion	107
2.2. Deux régions que tous les découpages séparent ?	115
2.3. Un diagnostic territorial d'une région fusionnée	123
3. <i>BILAN DU CHAPITRE</i>	<i>142</i>
PARTIE 2 : LES POLITIQUES RÉGIONALES DES TRANSPORTS AU DÉFI DE LA FUSION	145

III.	CHAPITRE 3 : LE POIDS DES HERITAGES MATERIELS ET INSTITUTIONNELS	147
	1. MISE EN PLACE DES INFRASTRUCTURES ET ORGANISATION RÉGIONALE DANS LE GRAND SUD-OUEST	148
	1.1. La morphogénèse des infrastructures de transports sur le temps long	149
	1.2. Des caractéristiques matérielles sources de contraintes pour l'action publique ?.....	173
	2. LE BILAN DE QUARANTE ANS DE POLITIQUE RÉGIONALE DES TRANSPORTS EN LANGUEDOC-ROUSSILLON ET EN MIDI-PYRÉNÉES	175
	2.1. Une amorce à partir des chiffres de l'ARAFER	176
	2.2. Deux cultures régionales pour une histoire en trois temps	177
	2.3. Evolution comparée des offres ferroviaires depuis la décentralisation.....	196
	2.4. Les bilans financiers des régions : des éléments de comparaison objectifs ?.....	202
	3. BILAN DU CHAPITRE.....	211
IV.	CHAPITRE 4 : LES EGRIM COMME FABRIQUE D'UNE NOUVELLE STRATEGIE REGIONALE	213
	1. LA FABRIQUE STRATÉGIQUE : QUELLE APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE ?	214
	2. LES ÉLÉCTIONS : DES CLIVAGES MAIS PAS DE PROGRAMME ?.....	215
	2.1. L'enquête TDIE : révélatrice de véritables alternatives stratégiques ?.....	216
	2.2. Des réorganisations stratégiques, politiques et administratives post-élections	223
	2.3. Le dispositif consultatif des EGRIM : un cadre ouvert ou corseté ?.....	227
	3. LA PLACE DE LA CONSULTATION DANS LA DÉFINITION DE LA NOUVELLE STRATÉGIE RÉGIONALE.....	236
	3.1. Evaluer la participation : conflits et mobilisations.....	237
	3.2. Les participants : des profils et des intérêts variés	240
	3.3. Quelles préoccupations pour quels acteurs et territoires ?.....	248
	4. LA RESTITUTION DES EGRIM : UN PROGRAMME FÉDÉRATEUR ?.....	255
	4.1. La restitution des EGRIM : l'affirmation d'une nouvelle stratégie régionale	256
	4.2. Le devenir des EGRIM : un mythe fondateur, une consultation	259
	4.3. La conclusion des EGRIM : un sentier de dépendance Midi-Pyrénéen ?	263
	5. BILAN DU CHAPITRE.....	266
	PARTIE 3 : L'ACTION RÉGIONALE ENTRE CONTRAINTES ET DÉBORDEMENTS.....	269
V.	CHAPITRE 5 : UNE STRATEGIE A REBOURS DU CONTEXTE SECTORIEL ET INSTITUTIONNEL ?	271
	1. GOUVERNANCE ET GÉOPOLITIQUE LOCALE	272
	1.1. La gouvernance : une notion dépassée ?.....	272
	1.2. La géopolitique locale plutôt que la gouvernance ?	274
	2. UNE CRISE INSTITUTIONNELLE ET SECTORIELLE AUX MULTIPLES FACETTES.....	275
	2.1. Une crise institutionnelle qui pose la question de la poursuite de la décentralisation	276
	2.2. Une crise sectorielle sur fond d'ouverture à la concurrence et de crise financière	285
	3. L'OCCITANIE : UNE APPROCHE INCOMPATIBLE AVEC LES TENDANCES NATIONALES ?	306
	3.1. Les avenants aux CPER : les premières conséquences de la fusion ?	306
	3.2. Le renouvellement de la convention : une âpre négociation qui reprend les procédés de Midi-Pyrénées ?	308
	3.3. Une convention volontariste, de nombreux compromis.....	315

3.4.	Des infrastructures ferroviaires en mal d'entretien et de rénovation.....	319
4.	BILAN DU CHAPITRE.....	325
VI.	CHAPITRE 6 : LE DEBORDEMENT DU CADRE SECTORIEL AU RISQUE DE LA DISPERSION ?	329
1.	DES DESSERTES NATIONALES PRIORITAIRES QUI STRUCTURENT L'OFFRE FERROVIAIRE	330
1.1.	La segmentation de l'offre ferroviaire	330
1.2.	Description de l'offre TAGV	331
1.3.	Trains Intercités : une offre qui équilibre de moins en moins le territoire ?	333
2.	LES LIGNES NOUVELLES : UNE PRIORITÉ RÉGIONALE SOUMISE AUX ARBITRAGES NATIONAUX.....	348
2.1.	Des projets de LGV à l'histoire chaotique.....	349
2.2.	Les LGV au cœur de la stratégie régionale ?	365
2.3.	Bilan sur la question des lignes nouvelles.....	379
3.	UNE MISE A L'AGENDA DE LA QUESTION DU FRET ?.....	381
3.1.	La logistique, un secteur à la gouvernance incertaine en France	381
3.2.	Le fret ferroviaire : un secteur en crise.....	387
3.3.	Potentiels et héritages régionaux en Occitanie	391
3.4.	De la mise à l'agenda lors des EGRIM à la mise en œuvre.....	399
3.5.	Bilan sur la question du fret en Occitanie.....	404
4.	BILAN DU CHAPITRE.....	406
	PARTIE 4 : UNE STRATÉGIE AUX PRISES AVEC LES TERRITOIRES.....	409
VII.	CHAPITRE 7 : UNE IMPOSSIBLE STRUCTURATION PAR LES TRANSPORTS ?	411
1.	COHÉSION RÉGIONALE ET REPRÉSENTATIONS TERRITORIALES.....	412
1.1.	La cohésion de la nouvelle région : un enjeu identifié dès les élections régionales.....	412
1.2.	Les représentations territoriales mobilisées par les participants aux EGRIM.....	414
1.3.	Représentations héritées et représentations nouvelles : une absence de représentation simplifiée du réseau régional.....	425
2.	UNE COHÉSION INTERNE EN QUESTION.....	434
2.1.	Une refonte de l'offre qui permet une meilleure desserte de la capitale régionale	434
2.2.	Des choix de renouvellement d'infrastructures qui font rejouer la mosaïque territoriale.....	439
2.3.	La tarification : le maintien d'une palissade tarifaire ?	442
2.4.	Narbonne, le nœud du problème ?	446
3.	QUELS ENJEUX ET EFFETS FRONTALIERS POUR L'OCCITANIE ?	451
3.1.	Revue de littérature sur l'interrégionalité et les réseaux de transports en France	451
3.2.	La frontière Languedoc-Roussillon – Midi-Pyrénées : la plaine du Lauragais et les déserts montagneux ? 453	
3.3.	Une interrégionalité à géométrie variable.....	455
3.4.	L'Aubrac, un exemple de ligne délaissée par le découpage régional.....	462
3.5.	Une frontière espagnole à la croisée des enjeux locaux, nationaux et européens.....	466
4.	BILAN DU CHAPITRE.....	476
VIII.	CHAPITRE 8 : UNE INTERTERRITORIALITE ENTRE STANDARDISATION ET DIFFERENCIATION	479
1.	LES TRANSFORMATIONS DES RELATIONS INTERTERRITORIALES.....	480

1.1.	La Région, au cœur de l'interterritorialité en matière de transports	480
1.2.	Le transfert des compétences de transports départementales.....	488
1.3.	Bilan sur l'organisation des mobilités de proximités en Occitanie	500
2.	LES INTERFACES URBAINES : ENTRE RIVALITÉS ET INTÉRÊTS COMMUNS	502
2.1.	Les PEM : un outil de rapprochement entre les AOM et la Région	503
2.2.	Des relations avec Toulouse au prisme des grands projets	504
2.3.	Les agglomérations languedociennes.....	526
2.4.	Bilan sur les relations avec les AO urbaines.....	540
3.	UNE APPROCHE PAR LES MARGES.....	541
3.1.	L'intérêt heuristique des marges pour la compréhension du système territorial	542
3.2.	Une typologie de projets portés par les territoires ?.....	544
3.3.	Bilan sur les projets de territoire	571
4.	BILAN DU CHAPITRE.....	573
	CONCLUSION GÉNÉRALE	575
1.	<i>ENSEIGNEMENTS</i>	<i>575</i>
2.	<i>APPORTS, LIMITES ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE.....</i>	<i>580</i>
	BIBLIOGRAPHIE	589
1.	<i>PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES</i>	<i>589</i>
1.1.	Références générales, épistémologie et méthode de recherche	589
1.2.	Action publique, décentralisation, réformes territoriales	595
1.3.	Mobilité, transports et politiques de transports	599
1.4.	Régionalisation et politiques régionales de transports collectifs	605
1.5.	Mémoires de recherche réalisés au sein de la Région Midi-Pyrénées et Occitanie.....	607
2.	<i>PUBLICATIONS INSTITUTIONNELLES (RAPPORTS, ÉTUDES, DOCUMENTS OPÉRATIONNELS ET DOSSIERS DIVERS).....</i>	<i>608</i>
3.	<i>PUBLICATIONS JOURNALISTIQUES.....</i>	<i>612</i>
4.	<i>SITES INTERNET ET BLOG UTILISÉS (HORS PRESSE ET LITTÉRATURE SCIENTIFIQUE)</i>	<i>617</i>
	ACRONYMES	619
	ANNEXES.....	621
1.	<i>ANNEXE 1 : LA RECHERCHE EN TRAIN DE SE FAIRE.....</i>	<i>Erreur ! Signet non défini.</i>
2.	<i>ANNEXE 2 : LA FUSION RÉGIONALE ET LES TRANSPORTS A TRAVERS UN MANUEL SCOLAIRE.....</i>	<i>631</i>
3.	<i>ANNEXE 3 : L'ACCORD DE MAJORITÉ.....</i>	<i>633</i>
4.	<i>ANNEXE 4 : PROSPECTUS DIFFUSÉS PAR DES ASSOCIATIONS LORS DES RÉUNIONS DES EGRIM.....</i>	<i>639</i>
5.	<i>ANNEXE 5 : LE QUESTIONNAIRE DIFFUSÉ PAR LA RÉGION PENDANT LES EGRIM</i>	<i>644</i>
6.	<i>ANNEXE 6 : LETTRE OUVERTE DE JEAN-LUC GIBELIN.....</i>	<i>648</i>
7.	<i>ANNEXE 7 : ÉLÉMENTS DE COMMUNICATION RÉGIONALE</i>	<i>654</i>
	TABLE DES FIGURES.....	657

TABLE DES TABLEAUX.....	661
TABLE DES PHOTOGRAPHIES	663
TABLE DES ENCARTS.....	665
TABLE DES MATIÈRES	667