

Année universitaire 2015-2016

**Université Toulouse II Jean Jaurès - Département de Géographie, Aménagement et
Environnement**

MASTER 2 VILLES & TERRITOIRES

PARCOURS « LOGISTIQUE, TRANSPORT, ENVIRONNEMENT »

LA DEMARCHE DE CONCERTATION DANS LA DEFINITION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Evaluation des dispositifs employés et de
la participation lors des Etats généraux du
rail et de l'intermodalité

Mémoire réalisé par **Laurent Sainrau**

Sous la direction de **Jean-Pierre Wolff**, Maître de conférences en Géographie et
Aménagement à l'Université Toulouse II Jean Jaurès

Avec la collaboration de **Laurent Houls**, Chef du Service « Infrastructures » de la
Direction des Infrastructures, des Transports et de la Mobilité au sein du Conseil
Régional Languedoc Roussillon Midi Pyrénées

Remerciements

A Jean-Pierre Wolff, directeur du parcours « Transports, Logistique et Environnement », pour son accompagnement, pour la qualité de son enseignement tout au long de mon cursus universitaire.

A Laurent Houlès, Chef du Service Infrastructures, mon maître de stage au Conseil Régional, pour sa confiance, sa bienveillance à mon égard et son professionnalisme.

A Christophe Bazzo, Directeur des Infrastructures, des Transports et de la Mobilité, sa gentillesse, sa confiance qu'il ne cesse de renouveler aux étudiants du parcours « Transports, Logistique et Environnement » de la formation « Villes et territoires » à l'Université Toulouse II Jean Jaurès.

A tous les membres de la Direction des Infrastructures, des Transports et de la Mobilité, pour leur convivialité, leur bienveillance et leurs conseils tout au long de mon parcours à la DITM.

A l'ensemble de l'équipe pédagogique du Master « Villes et Territoires » pour la richesse des enseignements qu'ils offrent à cette formation.

A Anamaria Ludusan et Guillaume Espiasse, avec qui j'ai partagé cette expérience des Etats généraux du rail et de l'intermodalité, pour leur écoute, leurs conseils et leur convivialité.

A tous les auteurs, chercheurs, professionnels, étudiants ou journalistes dont le travail m'a été indispensable pour enrichir ce mémoire.

A ma famille, pour ses encouragements inconditionnels et le financement de mes études.

A Doriane, Julien et Thomas, pour leur précieuse relecture et leur soutien.

SOMMAIRE

Introduction	5
I. Eléments de contexte	9
1.1. L'émergence d'une nouvelle Région	10
1.2. La politique régionale des transports	30
1.3. Les difficultés actuelles des transports collectifs.....	52
II. La participation du public : évolutions et applications au domaine du transport	65
2.1. La participation du public dans les projets et politiques d'aménagement	66
2.2. Les Etats généraux du rail et de l'intermodalité	86
2.3. La mise en œuvre des Etats généraux du rail et de l'intermodalité	95
III. Observations sur la qualité de la concertation : outils, participation, attentes	111
3.1. Les outils d'information et de participation du public	112
3.2. Les parties prenantes de la concertation	126
3.3. Des attentes fortes concernant des thématiques variées	144
Conclusion	159

INTRODUCTION

Les Régions françaises viennent de connaître un nouveau bouleversement dans leur courte existence. D'une part, la réforme territoriale mis en place par le Gouvernement actuel a imposé la fusion des Régions. Les anciennes Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées forment la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées depuis le 1^{er} janvier 2016. Les élections régionales de décembre 2015 ont amené à la tête de l'exécutif, la socialiste, Carole Delga.

L'élargissement du territoire ne peut représenter qu'un accroissement des temps de déplacements pour une partie des citoyens, notamment ceux qui sont les plus éloignés des deux fortes polarités que sont Montpellier et Toulouse. L'agrandissement de la Région impose donc des déplacements plus importants, la mobilité revêt donc un enjeu particulier au sein de la grande Région.

Ces enjeux de mobilité relèvent particulièrement de la compétence de la Région, qui prendra à sa charge, au cours de l'année 2017, les transports urbains, scolaires et transports à la demande. Cette extension des compétences de la Région s'accompagne d'autres changements dans le secteur des transports de voyageurs en particulier. En effet, dans notre économie libérale, la concurrence devient rude avec l'émergence de modes de transports à bas coût – dont le transport par autocar dont le marché a été libéralisé en 2015. Par ailleurs, des difficultés de financement pèsent sur les transports publics menant même l'Etat à se désengager de certaines relations ferroviaires ou réduire sa participation dans le financement de lignes à grande vitesse.

Le rôle des transports dans la construction de la Région est certains. Les élus l'ont bien compris en organisation une concertation inédite à l'échelle régionale, les Etats généraux du rail et de l'intermodalité. Cette démarche s'inscrit dans une logique de démocratie participative visant à rapprocher le citoyen de la décision en le faisant participer à la construction d'une politique publique, celle des transports de la nouvelle grande Région. A l'heure où le citoyen devient de plus en plus critique, au sujet des élites politiques ou de l'action publique menée, nous adopterons, à travers cette étude, un regard critique sur la démarche de concertation que nous avons eu l'occasion de suivre. Notre questionnement s'oriente ici autour de la qualité de la participation et de l'évaluation que nous pouvons en faire :

Dans quelle mesure, les objectifs de la démarche participative des Etats généraux du rail et de l'intermodalité, mise en place à l'initiative de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées ont-ils été atteints ?

Dans un premier temps, il s'agira de présenter des éléments de contexte sur le processus décentralisation et d'élargissement de ses compétences, sur le nouveau territoire régional et le réseau de transports (ferroviaires, routiers) dont il dispose et enfin sur les crises qui rendent difficile l'exercice d'autorité organisatrice actuellement.

Dans un second temps, il s'agira de montrer comment s'est développée la démocratie participative depuis la contestation de projets d'infrastructures jusqu'à la crise de légitimité de l'action publique actuelle. Parallèlement, nous verrons comment évolue la concertation dans la définition des politiques publiques, et plus particulièrement celles de transport. Nous nous appuierons ici sur le cas des Etats généraux du rail et de l'intermodalité en présentant ses modalités de mis en œuvre.

Pour finir, il s'agit de proposer une évaluation des moyens de communication et d'information mobilisés par le Conseil régional pour attirer le plus grand nombre de participants possibles et de visions différentes permettant de construire la politique des transports.

PARTIE I

ELEMENTS DE CONTEXTE

La démarche de participation du public menée par le Conseil Régional Languedoc Roussillon Midi Pyrénées (LRMP), intitulée « Etats généraux du rail et de l'intermodalité » (EGRI), évolue dans un contexte particulier qu'il est utile de présenter à travers cette première partie. En effet, les Régions en tant qu'entités administratives tentent de s'affirmer depuis leur création en 1963 et à travers les étapes successives de décentralisation. L'actualité administrative récente rapporte la mise en œuvre de deux réformes : une menant la fusion des Régions françaises et l'autre organisant le transfert de certaines compétences en faveur des Régions. La compétence « transport » revêt désormais une importance majeure dans l'action publique régionale alors même que le secteur des transports collectifs souffre de difficultés liées à une crise générale du financement public, la dette ferroviaire ou encore l'arrivée de nouvelles mobilités à bas coût comme le développement du covoiturage et de lignes d'autocars opérées par des compagnies privées.

1.1. L'émergence d'une nouvelle Région

1.1.1. L'affirmation progressive des Régions administratives françaises

1.1.1.1. La lente institutionnalisation des Régions

La longue tradition centralisatrice française

La centralisation française remonte à la Révolution française. Suite au renversement de l'Ancien Régime, la monarchie française tente d'unifier le pays en mettant en place une organisation territoriale uniforme. Cette organisation vient substituer les provinces en s'appuyant sur la mise en place de départements, d'arrondissements, de cantons et de communes. Napoléon Bonaparte viendra conforter la centralisation en imposant une structure administrative hiérarchisée. Est décidé alors que le gouvernement désigne les membres des assemblées locales. Ainsi le pouvoir central nomme les maires des communes de plus de 5 000 habitants et, dans chaque département, un préfet qui administre le territoire. Cette structure permet d'assurer l'unité nationale et le pouvoir du gouvernement central. Malgré une remise en cause, encore marginale, la centralisation demeure inchangée au cours XIXème siècle.

En 1919, le ministre de l'Industrie et du Commerce, Etienne Clémentel, crée dix-sept « groupements économiques régionaux » qui reposent sur des chambres de commerce. Le développement de cette forme de régions économiques s'applique dans une logique de

renovation de l'Etat avec pour but de planifier et d'aménager le territoire. Cette logique se poursuivra à travers les différentes reformes de décentralisation après la Seconde Guerre Mondiale.

A l'été 1940, sous le Régime de Vichy, le Maréchal Pétain annonce que « des gouverneurs seront placés à la tête des grandes provinces françaises, et ainsi l'administration sera concentrée et décentralisée »¹. Cette déclaration en faveur d'une réorganisation territoriale du pays est complétée par une note de Charles-Brun, universitaire se réclamant du régionalisme, adressée au nouveau pouvoir. Il détaille dans cette note un certain nombre de propositions telles que la création de régions sur des délimitations qui seront améliorées progressivement (elles évolueront en 1972 et 2016), la restructuration des services publics placés sous l'autorité d'un préfet régional ainsi que la création d'assemblées régionales dotées de compétences et d'un budget propres. C'est ainsi qu'en 1941, le gouvernement de Vichy nomme dix-huit préfets régionaux. Dans le contexte particulier de ce gouvernement provisoire, la volonté de réelle décentralisation reste limitée. Pierre Barral indique qu'il s'agit plutôt de « permettre au gouvernement de tenir mieux encore en mains l'administration ». A la Libération, les préfets régionaux sont remplacés par des commissaires de la République, ces derniers seront supprimés en 1946. Les préfets de région seront réinstaurés après 1960.

Une timide affirmation des Régions comme entités administrative

A la sortie de la Seconde Guerre Mondiale, la reconstruction du pays amène à réfléchir sur les fortes disparités dans le développement économique du territoire national, les écarts en termes d'emplois industriels étant notoires entre la région parisienne et le reste de la France. Entre 1955 et 1956, une succession de décrets développe des « régions de programme » orientées vers le développement économique afin de résoudre les problèmes d'activités et d'emploi. Ces circonscriptions d'action régionale ne sont pas des entités administratives, elles rassemblent au sein d'une conférence interdépartementale les préfets de département concernés. Elles accompagnent l'élaboration de plans régionaux de développement.

Par le décret du 14 mars 1964, le général de Gaulle crée 21 régions administratives lesquelles sont placées sous l'autorité de préfets de région. Il dirige ainsi les services extérieurs de l'Etat et s'appuie sur la mise en place d'instances consultatives dans le domaine

¹ BARRAL Pierre, « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », *Revue française de science politique*, 1974, Vol. 24, n°5, p. 911.

économique, les commissions de développement économique régionales (CODER) qui deviendront plus tard les conseils économiques et sociaux régionaux (CESER). Ces commissions sont composées d'élus locaux, de représentants des organisations socioprofessionnelles notamment. La régionalisation doit ainsi contribuer à la rénovation de l'Etat et de son fonctionnement. La crise de 1968 vient accentuer les attentes en matière de décentralisation et mène le général de Gaulle à soumettre par référendum un projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Cette loi prévoit un double rôle pour le préfet de région qui serait à la fois délégué du gouvernement et chef de l'exécutif régional. Le conseil régional ne serait pas élu au suffrage universel. La victoire du non l'emporte au référendum conduisant le général à la démission de la présidence.

La loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions, sous la présidence de Georges Pompidou, modifie la carte des régions en créant la Corse, séparée de la Provence-Côte d'Azur. Les 22 régions ont désormais le statut d'établissement public à vocation spécialisée, personne morale de droit public. Elles sont en charge du développement économique régional et s'appuient sur l'élaboration de plans d'aménagement d'intérêt régional. L'exécutif est assuré par un préfet de région et le conseil régional est composé d'élus de la région (il n'y a pas d'élections régionales) et dispose d'un budget propre.

En 1975, Olivier Guichard de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) prend la présidence d'une commission dite « de développement des responsabilités locales » chargée de réfléchir à une réforme des institutions locales, à la demande du président Valéry Giscard d'Estaing. Il présente en 1976 un rapport intitulé « Vivre ensemble » qui suggère une nouvelle répartition des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ce rapport est suivi d'un questionnaire distribué aux maires de France. Les attentes des maires viennent conforter les préconisations du rapport, ces derniers aspirent à exercer des compétences plus nombreuses en ce qui concerne des domaines de la vie quotidienne et à disposer de moyens financiers et humains en conséquence. Ce projet de loi adopté par le Sénat en première lecture ne sera pas discuté devant l'Assemblée nationale.

1.1.1.2. La décentralisation : une pièce en trois actes ou l'art de faire et défaire

L'acte I de la décentralisation : les lois Deferre

Sous la présidence de François Mitterrand, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation engage en juillet 1981 les premiers débats sur un projet de loi relative aux droits et libertés des communes, de départements et des régions. La loi est promulguée mars 1982 et sera complétée par la loi du 22 juillet de la même année qui précise les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités communales, départementales et régionales. En ce qui concerne les régions, elles sont désormais dotées d'un conseil élu au suffrage universel. Le préfet de région, représentant de l'Etat, est chargé d'assurer les intérêts nationaux, le respect des lois, l'ordre public et le contrôle administratif. Il est assisté par une nouvelle juridiction financière, la chambre régionale des comptes, en matière de contrôle budgétaire. A cela s'ajoute les lois des 7 janvier et 2 juillet 1983 qui réorganisent la répartition des compétences entre les différents échelons administratifs. Avec les premières élections régionales du 16 mars 1986, les régions deviennent des collectivités locales de plein exercice. Cette succession de loi constitue le premier acte de la décentralisation en France.

D'autres lois viendront renforcer la démocratie locale et la coopération intercommunale entre 1992 et 2002 dont la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 juillet 1992, la loi Voynet du 25 juin 1999 et la loi sur la démocratie participative du 28 février 2002.

L'acte II de la décentralisation

Par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il s'agit d'une consécration pour la région en tant qu'entité administrative puisqu'elle est inscrite dans la Constitution aux côtés des communes et départements. Cette réforme fait l'objet de discussions parlementaires et s'accompagne d'un débat dans l'opinion par la tenue d'Assises sur les libertés locales dans chaque région. Cette loi consacre également le droit d'expérimentation des collectivités locales et le référendum local dans le but d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative. La démocratie participative se développe en parallèle du processus de décentralisation.

La loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales organise le transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales. Initialement, cette réforme visait

l'accroissement du rôle des régions mais au terme des discussions parlementaires, elle aboutit à un renforcement des compétences dévolues aux départements. Les compétences transférées aux collectivités territoriales concernent le développement économique, le tourisme, la formation professionnelle, le logement et, plus particulièrement aux départements, le social et la gestion de certaines routes nationales (qui deviennent donc départementales).

L'acte III de la décentralisation

Le président François Hollande engage à partir de 2013 dont certaines reviennent sur la réforme des collectivités territoriales mises en place sous la présidence de Nicolas Sarkozy en 2010 (notamment sur la clause de compétence générale). Ces réformes prenaient en compte la crise du financement public liée à la crise financière et économique de 2008. A cette époque, l'objectif est de simplifier le paysage institutionnel local, de renforcer la démocratie locale et d'adapter les structures à la diversité des territoires. Ces objectifs sont toujours d'actualité dans les réformes entreprises par le gouvernement socialiste. Il s'agit par ailleurs de décharger financièrement l'Etat dans un contexte de déficit budgétaire en hausse.

La réforme des collectivités territoriales entreprise entre 2013 et 2016 se décline à travers l'adoption de plusieurs lois. En premier lieu, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 rétablit la clause de compétence générale supprimée lors du précédent quinquennat, fait de la région le « chef de file » de l'intermodalité et crée les métropoles. Il existe une métropole qui fonctionne en tant que collectivité territoriale (Métropole de Lyon) et 14 métropoles dont deux à statut particulier (métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence). Une seconde loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral du fixe les limites des nouvelles régions dont certains ont fusionné en 2016. Par ailleurs, elle repousse la tenue des élections régionales de mars à décembre 2015 pour concorder avec la fusion. Enfin, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 vient renforcer les compétences de la région au détriment des départements, notamment en matière de transport. Les nouvelles Régions seront au nombre de 13, fusionnant parfois même jusqu'à 3 Régions (cf. Figure 1, page suivante).

Les 13 capitales régionales provisoires

Par décision du Conseil des ministres du 31 juillet 2015

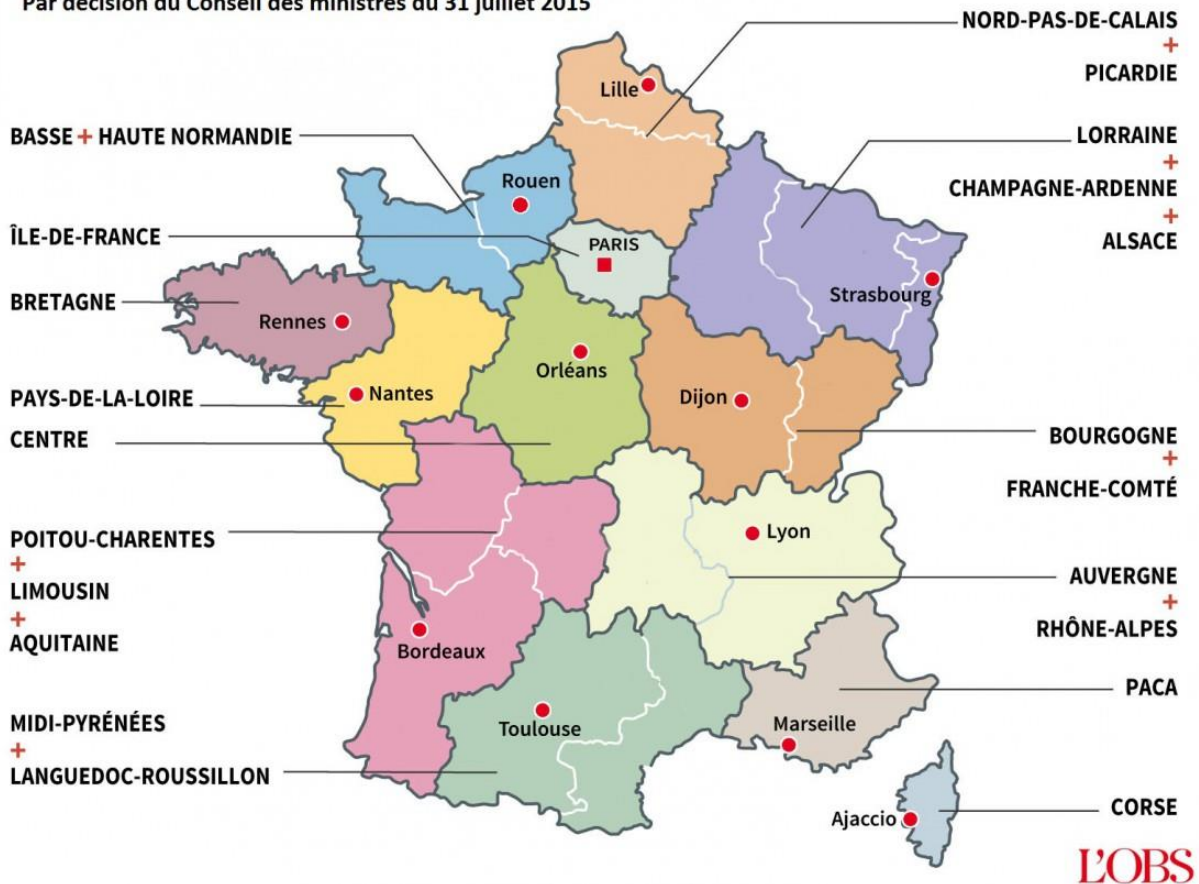


Figure 1 - Carte des 13 Régions françaises au 1^{er} janvier 2016 (après réforme territoriale)

Source : Le Nouvel Obs.

A travers l'évolution historique de la régionalisation et de la décentralisation que l'on vient de parcourir, on voit bien que c'est un lent processus d'évolution de la structure administrative de la France qui s'opère et qui est toujours à l'œuvre. La carte régionale continue d'évoluer au gré des gouvernements successifs et par la même occasion ce sont le périmètre des compétences qui s'en trouve changé. La logique de régionalisation économique a mené le gouvernement à créer des régions de « taille européenne » afin de les rendre plus compétitives économiquement. On assiste parallèlement à un affaiblissement progressif de l'échelon départemental.

1.1.2. Présentation de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées

Cette présentation de la nouvelle Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées² s'appuie sur un tableau de la démographie, de l'économie et de l'emploi dressé par la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi en octobre 2015. Ce panorama socio-économique résulte d'un travail conjoint des deux anciennes directions régionales qui n'étaient pour alors pas fusionnées : celle de Languedoc-Roussillon et celle de Midi-Pyrénées. Il s'appuie notamment sur des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

1.1.2.1. Eléments généraux

La région LRMP occupe un territoire vaste de 72 700 km² au sud de la France, ce qui en fait la deuxième région métropolitaine de par sa superficie. Elle est voisine avec les régions Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (ALPC)³ à l'ouest, par Auvergne-Rhône-Alpes (ARA) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) au nord et à l'est. Au sud, elle dispose d'une frontière avec l'Andorre et les communautés autonomes d'Aragon et de Catalogne en Espagne. Elle est composée de treize départements dont huit de l'ex-Midi-Pyrénées (ex-MP) et 5 de l'ex-Languedoc-Roussillon (ex-LR). Les deux anciennes capitales régionales, Montpellier et Toulouse, ont acquis le statut de métropole au 1^{er} janvier 2015. A elles deux, elles représentent près d'un tiers de la population régionale.

En ce qui concerne le relief, la région est marquée par la présence de deux reliefs montagneux, comme on peut le voir sur la Figure 2 (page suivante) :

- le Massif central au nord-est qui couvre l'Aveyron et la Lozère et partiellement les départements de l'Aude, du Gard, de l'Hérault, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne. Ce massif peut présenter un handicap en rendant difficile son franchissement par des infrastructures routières notamment, ainsi les temps de parcours sont relativement longs entre Albi et Montpellier ;

² Une nouvelle appellation pour la Région, issue de la fusion de Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées au 1^{er} janvier 2016, a été adoptée en assemblée plénière du Conseil régional le 24 juin 2016. Le nom « Occitanie », enrichi de la signature « Pyrénées – Méditerranée », doit être validé en Conseil des ministres, puis faire l'objet avec le 1^{er} octobre 2016 d'un décret du Conseil d'Etat. Avec prudence, nous avons préféré utiliser Languedoc Roussillon Midi Pyrénées (LRMP) plutôt qu'Occitanie.

³ Le nom de « Nouvelle-Aquitaine » a été adoptée par le Conseil régional ALPC le 27 juin 2017. Il est également en attente de validation par décret du Conseil d'Etat.

- la chaîne des Pyrénées au sud, franchissable en peu de points qui traverse les départements des Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège, l'Aude et les Pyrénées-Orientales.

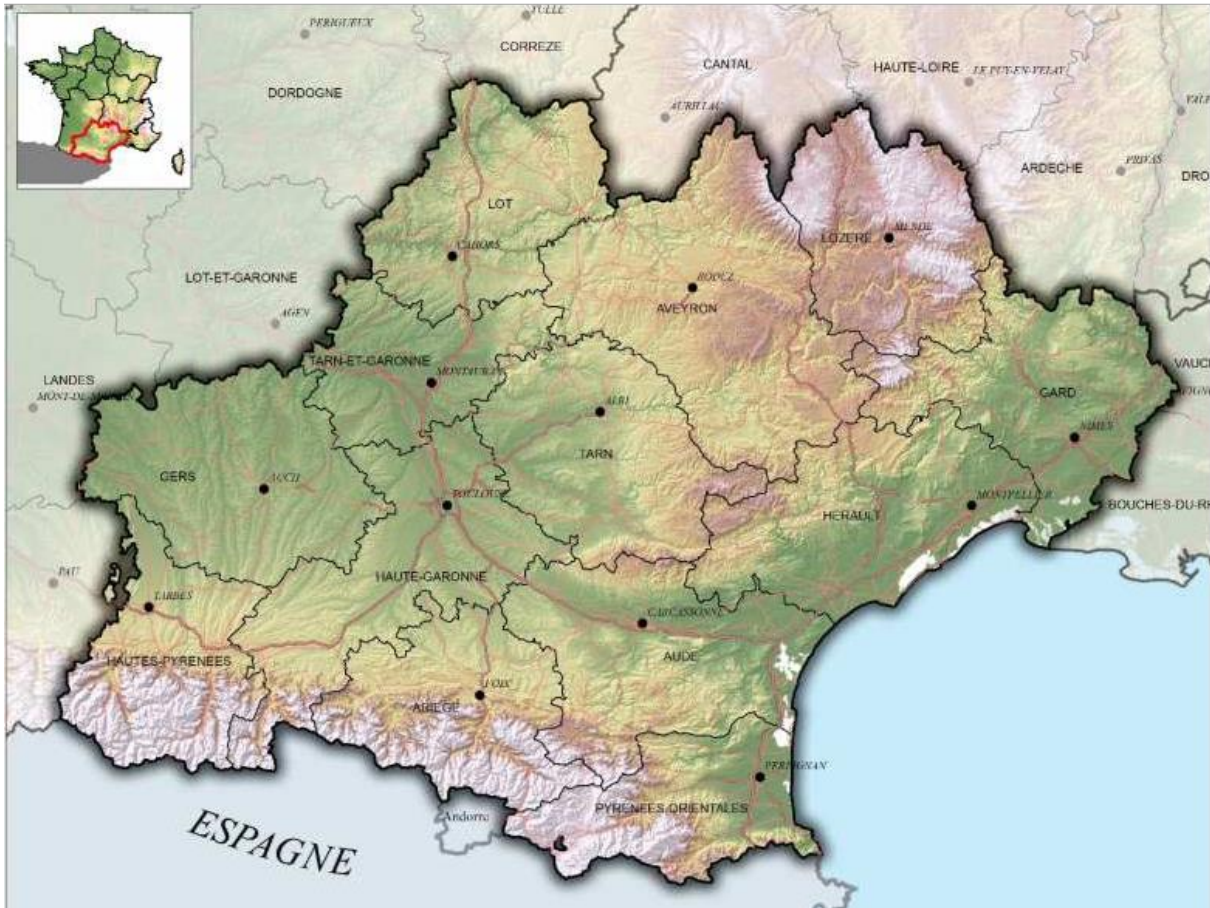


Figure 2 - Carte des reliefs de la Région LRMP présentant les départements et leur préfecture

Source : Atlas géographique de la grande région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées – Préfecture Midi-Pyrénées, 2015.

Le territoire de la nouvelle Région est également marqué par une frange littorale avec des altitudes moindres qui tranchent radicalement avec les deux massifs montagneux que l'on vient d'évoquer. La région est bordée à l'est sur 231 kilomètres par la mer Méditerranée. Les basses altitudes sur le territoire régional se trouvent à l'est avec la frange côtière et à l'ouest notamment le long de la Garonne. Les caractéristiques géographiques du territoire régional ont fortement influencé le peuplement, l'installation des activités industrielles et économiques ainsi que le développement des infrastructures.

1.1.2.2. Caractéristiques démographiques

Grace à la fusion, les nouvelles régions françaises atteignent des niveaux de population équivalents à leurs voisines européennes. La région fusionnée forme un ensemble très hétérogène, tant au niveau du relief, de la démographie que du développement économique. Elle compte plus de 5,6 millions d'habitants, ce qui en fait la 5^{ème} région métropolitaine la plus peuplée. Selon les chiffres de l'INSEE en 2012, la répartition de la population par sexe était comme suit : 51,7% de femmes et 48,3% d'hommes (ces résultats sont très proches de la moyenne nationale étant respectivement à 51,6% et 48,4%). En revanche, la population de la région est plus âgée que la moyenne nationale : les 60 ans et plus représente 26,7% de la population régionale alors qu'ils représentent 23,8% à l'échelle nationale. Par ailleurs, la région observe un très fort dynamisme démographique, dynamisme inégalement réparti sur le territoire.

Le dynamisme démographique

Entre 2006 et 2013, la croissance démographique s'élevait à 1,1% en ex-LR et 0,9% en ex-MP, des chiffres nettement supérieurs à ceux de l'échelle nationale. Ce dynamisme démographique est porté par un solde migratoire positif : l'arrivée de nouveaux habitants représentait sur cette période +0,9% en ex-LR et +0,7 en ex-MP. L'accroissement de la population régionale est le bénéfice, du moins en partie, de l'héliotropisme. En effet, les régions du sud de la France et notamment les deux anciennes régions attirent de nouveaux habitants en raison de l'ensoleillement et de la présence de la mer. Ainsi, de nombreux néo-retraités choisissent de s'installer en LRMP, mais pas uniquement, les métropoles régionales constituent deux pôles universitaires majeurs dont le pouvoir d'attraction de nouveaux étudiants dépasse les limites régionales. Par ailleurs, leur attractivité économique contribue à leur croissance démographique, Toulouse étant portée par le secteur aéronautique et Montpellier par le secteur de la santé.

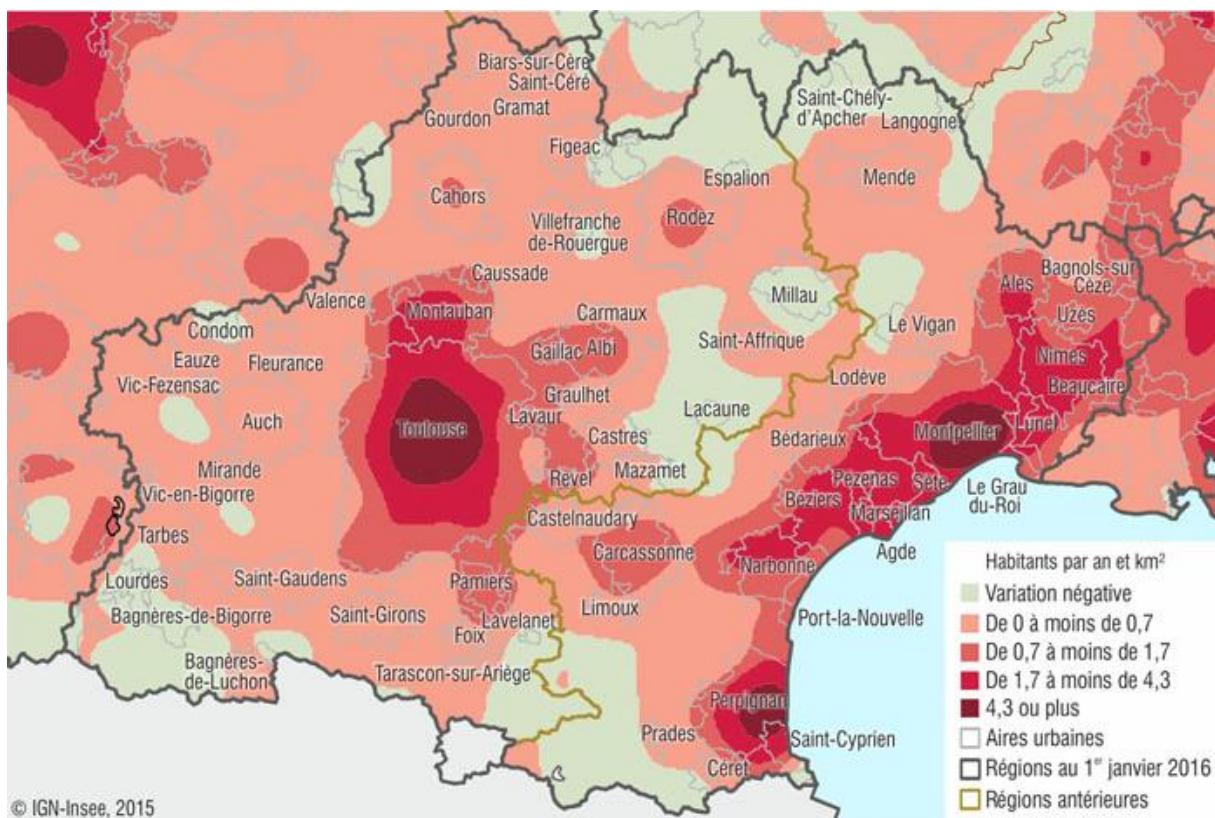


Figure 3 - Variations de la population dans la Région LRMP entre 2006 et 2011

Source : Insee, recensements de la population de 2006 et 2011.

Disparités démographiques entre les territoires

Cependant, le dynamisme démographique profite inégalement aux territoires de la région (cf. Figure 3, ci-dessus). Les deux métropoles tirent leur épingle du jeu mais entraînent parallèlement un phénomène important de périurbanisation qui n'est pas sans conséquences sur l'environnement (pollution, artificialisation des sols, destruction de terres agricoles...) et sur les infrastructures de transport (saturation des axes routiers, besoin de transports en commun efficaces...). Le cas du Tarn-et-Garonne témoigne de cette forte attraction en périphérie de la métropole toulousaine, la variation annuelle moyenne entre 2006 et 2013 a été la plus élevée dans ce département, sur les 13 que compte la région, avec +1,4% de population chaque année. La population se concentre principalement sur le littoral (dont les principales agglomérations sont Perpignan, Narbonne, Béziers, Montpellier, Perpignan) et au niveau de la métropole toulousaine et des villes moyennes « satellites » qui se trouvent à une heure (dont Montauban, Albi, Castelnaudary, Pamiers).

Bien que tous les départements profitent d'un solde migratoire plus élevé que la moyenne française, les territoires ruraux sont ceux dont la population croît le moins vite.

L'attraction des territoires ruraux pâtit d'un éloignement par rapport aux métropoles dynamiques, d'un relatif isolement dans les reliefs avec des infrastructures routières ou ferroviaires parfois peu performantes. En 2013, la densité de la population était de 14,3 habitants au km² en Lozère, entre 30 et 35 habitants au km² dans l'Ariège, l'Aveyron, le Gers ou le Lot alors qu'elle était de 125,3 dans le Gard, 179 dans l'Hérault ou 205,8 habitants au km² en Haute-Garonne.⁴ Ainsi, les trois départements les plus denses de la grande région concentrent à eux seuls 55% de la population régionale. La densité moyenne de la population à l'échelle de la région est de 77,4 habitants au km², densité nettement inférieure à la moyenne nationale (117 hab./km²) ou de ses voisines PACA (157 hab./km²) ou ARA (109 hab./km²).

1.1.2.3. Caractéristiques économiques

Le dynamisme démographique de la région est étroitement lié à son dynamisme économique. De la même manière, les disparités de répartition de la population sur le territoire se retrouvent dans les disparités en termes d'activités économiques et d'emploi.

Le dynamisme économique

Le taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut (PIB) en LRMP présente la croissance la plus élevée des régions françaises avec +2,1%. Cette croissance au cours des vingt dernières années s'explique par la croissance des secteurs aéronautiques et des services marchands en ex-MP et grâce à la forte croissance démographique en ex-LR. Cette croissance démographique induit en ex-LR le fort développement d'une économie présentielle qui vise à répondre aux besoins de la population présente sur le territoire (résidents ou touristes). L'économie présentielle rassemble les emplois liés, entre autres, à la vente aux particuliers, à l'éducation et à la formation, à la santé ou à l'administration publique. Les emplois présentiels représentent près de 68,7% dans la grande région. Enfin, le poids du secteur tertiaire dans la région est équivalent au niveau national : il représente 79% que ce soit en effectif total ou de la valeur ajoutée. La part importance des plus de 60 ans dans la population régionale, le tourisme et la croissance démographique encourage la croissance du secteur des services à la personne. Le tourisme est un des principaux atouts économiques aux côtés de l'aéronautique dont le développement de la production s'organise en ex-MP principalement autour de la métropole toulousaine. Les secteurs de la construction et de l'artisanat sont également portés par la croissance démographique.

⁴ Source : Insee, 2013.

Disparités économiques entre les territoires

Le dynamisme économique ne bénéficie pas à tous les territoires de la région mais essentiellement aux deux métropoles, qui sont à la fois des centres productifs et de services. Parallèlement, les territoires ruraux voient leur économie tournée vers l'agriculture. La viticulture représente 35% des surfaces du vignoble français ce qui fait de LRMP la première région viticole de France. Les quatre départements côtiers (Gard, Hérault, Aude et Pyrénées-Orientales) et le Gers sont les principaux départements viticoles de la région. L'élevage et la production laitière se trouvent principalement dans les reliefs montagneux (Aveyron, Ariège, Lozère) alors que la pêche et le maraîchage sont fortement développés sur le littoral.

S'il existe de forts écarts entre les départements au niveau de leur économie, on peut constater des inégalités en termes d'emplois et de niveaux de formation entre les deux anciennes régions. Le taux de chômage au premier trimestre 2015 était de 12% dans la région : il était de 14,1% en ex-LR et de 10,3% en ex-MP. Les quatre départements côtiers observaient un taux de chômage supérieur à 13% alors que des départements parmi les plus ruraux comme l'Aveyron, le Gers, le Lot et la Lozère présentent des taux de chômage inférieurs à 10% en raison d'un faible nombre d'entreprises et création d'emplois.

En ce qui concerne la répartition entre les différentes catégories socio-professionnelles, on constate que l'ex-LR a une plus forte proportion d'employés (30% contre 27,4% en ex-MP), d'artisans, commerçants et chefs d'entreprises (9% contre 7,5% en ex-MP). Les proportions d'ouvriers et de professions intermédiaires sont équivalentes dans les deux anciennes régions, respectivement autour de 18,6% et de 26%). Enfin, l'ex-MP observe une proportion plus importante d'agriculteurs exploitants (3,3% contre 2,4% en ex-LR) et de cadres et professions intellectuelles supérieures (17,2% contre 14% en ex-LR). Parallèlement, les niveaux de formation se rapprochent du niveau national avec d'importantes inégalités entre les deux anciens territoires : la part de sans diplôme s'élève à 18,1% de la population en ex-LR alors qu'elle est de 14,7% en ex-MP. Pour finir, la proportion de diplômés du supérieur est plus importante en ex-MP, principalement en Haute-Garonne.

La présentation des caractéristiques démographiques et économiques de la Région nous montre des disparités au sein de la nouvelle région à deux niveaux : d'une part une opposition entre l'urbain et le rural (principalement entre les métropoles qui bénéficie d'un important dynamisme, à la fois démographique et économique), d'autre part entre les deux

anciennes régions dont les caractéristiques au niveau de l'emploi varie fortement. Le nouveau Conseil régional doit donc composer avec des territoires hétérogènes et adapter ses politiques publiques, dont les politiques d'aménagement et de transport, en prenant en compte la diversité des territoires.

1.1.3. La nouvelle Assemblée régionale

1.1.3.1. Résultats des élections régionales de décembre 2015

Les élections régionales qui devaient initialement se dérouler en mars 2015 se sont déroulées les 6 et 13 décembre 2015 pour tenir compte de la fusion des deux anciennes régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées pour former la Région LRMP. Les anciens Conseils régionaux avaient une majorité de gauche :

- le Conseil de l'ex-LR était présidé par le socialiste Damien Alary suite au décès de Christian Bourquin lui-même succédant à Georges Frêche décédé en cours de mandat ;
- le Conseil de l'ex-MP était présidé depuis 1998 par le socialiste Martin Malvy.

Les élections régionales de 2015 ont été marquées par une montée du Front National (FN), à l'image des résultats nationaux, qui témoigne du rejet de la politique sociale et économique du gouvernement. Le parti d'extrême-droite sort en tête du premier tour des élections avec 31,83% des voix devant la liste de gauche menée par Carole Delga⁵ (24,41%) et l'alliance, entre la droite et le centre, menée par Dominique Reynié (18,84%).⁶ Avec 10,26% des voix, la liste « Nouveau monde en commun » (NMC) de l'écologiste Gérard Onesta⁷ arrive en quatrième position, réalisant ainsi le meilleur score de France pour EELV. Ce score est dû à son alliance avec le Parti communiste et le Parti de Gauche, alliance unique en France, et d'autres partis de gauche, lui permettant ainsi de se maintenir au second tour. Stratégiquement, Gérard Onesta a choisi de s'allier à Carole Delga entre les deux tours. D'autres partis présents au premier tour ont réalisé des scores plus faibles ne permettant pas leur maintien au second tour.

⁵ Alliance entre le Parti socialiste (PS), le Parti radical de Gauche (PRG), le Mouvement républicain et citoyen (MRC) et Génération Ecologie (Ge).

⁶ Alliance entre le parti Les Républicains, l'Union des démocrates indépendants (UDI), le Mouvement démocrate (MoDem) et Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT).

⁷ Alliance entre le parti Europe Ecologie Les Verts (EELV), le Parti communiste français (PCF), le Parti de Gauche (PG), la Nouvelle Gauche socialiste (NGS), le Partit Occitan (PO) et la Gauche républicaine de Catalogne (ERC pour *Esquerra Republicana de Catalunya*)

Le second tour des élections régionales offre donc aux électeurs une triangulaire entre le FN, le PS et Les Républicains. Entre les deux tours, la liste « Notre Sud » de Carole Delga et celle de Gérard Onesta, « Nouveau monde en commun » (NMC), ont fusionné pour donner la liste « Notre Sud en commun ». ⁸ Certains points faisaient converger les deux listes tels que la recherche d'une démocratie participative « pleine et entière » ⁹. Dans le contexte de montée du FN et d'un fort abstentionnisme (taux de participation de 44,7% au premier tour), témoignant d'un rejet des partis de gouvernement – que sont le Parti socialiste et Les Républicains – l'objectif affiché est d'établir une nouvelle gouvernance de manière à rapprocher le citoyen du politique et du pouvoir régional. Cependant, des désaccords subsistaient au sujet des transports notamment autour des projets liés à la grande vitesse ferroviaire et du développement des trains du quotidien. Ces sujets seront débattus publiquement dans le cadre des Etats généraux du rail et de l'intermodalité (EGRI). Le résultat obtenu par la liste NMC au premier tour a ainsi permis de donner plus de poids dans la définition des modalités de cette alliance électorale. La répartition des sièges convenue par les deux listes en cas de victoire est celle de la répartition du nombre de voix entre les deux groupes : d'une part la liste menée par le PS obtiendrait 70,30 % des sièges et celle menée par EELV 29,70%.

La liste « Notre Sud en Commun » arrive en tête du second tour avec 44,81% devant le FN et Les Républicains qui obtiennent respectivement 33,87% et 21,32% des suffrages. Le FN constitue donc la deuxième force politique du Conseil Régional (CR), sa percée dans le paysage politique régional a été plus forte dans l'ex-LR que ce soit pour les élections municipales, départementales ou régionales. Les scores les plus élevés pour le FN ont été observés dans le Gard (42,62%) et l'Hérault (38,84%). Le FN fait donc une entrée remarquée dans l'Assemblée régionale alors qu'il ne siégeait pas au CR dans l'ex-MP et qu'ils disposaient de dix sièges dans le CR de l'ex-LR. Les Républicains observent donc une défaite en se retrouvant à la troisième position et en n'étant pas la première force d'opposition. La

⁸ DELPIROUX Dominique, « Delga-Onesta : accord signé », *La Dépêche*, 8 décembre 2015. URL : <http://www.ladepeche.fr/article/2015/12/08/2233756-delga-onesta-accord-signe.html> (consulté en août 2016).

⁹ CERÉZ Gael, « Carole Delga et Gérard Onesta dévoilent leur accord de majorité pour la Région », *La Tribune Toulouse*, 21 décembre 2015. URL : <http://objectifnews.latribune.fr/politique/elections/2015-12-21/carole-delga-et-gerard-onesta-devoilent-leur-accord-de-majorite-pour-la-region.html> (consulté en août 2016)

nouvelle majorité régionale de gauche dispose désormais de 93 sièges sur les 158 que compte la nouvelle assemblée. L'opposition dispose de 65 sièges dont 40 pour le Front National.

1.1.3.2. L'affirmation d'un nouveau leadership régional

Lors de la première Assemblée plénière qui s'est tenue à Toulouse le 4 janvier 2016, Carole Delga a été désignée présidente de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées avec 89 voix pour, 40 contre et 29 conseillers se sont abstenus. La Présidente doit donc composer avec une majorité plurielle, composée du Parti socialiste, d'EELV, du PCF et du PRG entre autres. D'autre part, elle est à la tête d'une région aux multiples visages, en effet les caractéristiques socio-économiques variables selon les territoires, les antagonismes rural/urbain et la crainte d'un pouvoir régional gérée uniquement depuis Toulouse relayée dans la presse par de nombreux élus en ex-LR, qui déshériterait Montpellier de ses compétences.

Le leadership de la Présidente sur une majorité plurielle

Au sein du Conseil régional, la majorité se compose des partis ayant fait alliance avec le PS dès le premier et tour et de la liste écologiste qui s'est ralliée derrière Carole Delga au second tour. La majorité régionale se décompose en trois groupes politiques :

- le groupe « Socialiste, Républicain et Citoyen » (SRC) regroupe 49 élus dont 47 du Parti Socialiste et deux du Mouvement Républicain et Citoyen ;
- le groupe « Radicaux de Gauche » (RG) regroupe 17 élus dont 16 du Parti Radical de Gauche et un divers-gauche ;
- le groupe « Nouveau Monde en Commun » (NMC) regroupe 26 élus dont 11 d'Europe-Ecologie-Les Verts, cinq du Parti Communiste Français, trois du Parti de Gauche, un du Parti Occitan, un de Nouvelle Gauche Socialiste et un du mouvement « Ensemble ! » et quatre divers-gauche.
- le groupe des non-inscrits (NI) composé d'une seule élue.

On observe donc une « majorité plurielle »¹⁰ composée de groupes, de partis et de sensibilités différents. Les groupes politiques sont eux-mêmes variés en interne, ainsi le groupe NMC regroupe des élus de pas moins de six partis différents auxquels s'ajoutent des élus divers-

¹⁰ DUBOIS Laurent, « Carole Delga : 'Tout décider, d'en haut, ce n'est pas mon style' », *Le blog politique – France 3 Midi-Pyrénées*, 14 juillet 2016. URL : <http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/midi-pyrenees-politiques-france3/2016/07/14/carole-delga-tout-decide-den-haut-ce-nest-pas-mon-style.html> (consulté en juillet 2016)

gauche non apparentés à un parti politique. Ce pluralisme témoigne de la diversité des sensibilités et peut impliquer des difficultés dans l'exercice du pouvoir. Les départs successifs de ministres sous la présidence de François Hollande en sont un parfait exemple : les désaccords avec la ligne gouvernementale, dus aux sensibilités personnelles et partisans, ont poussé certains ministres hors du Gouvernement (ex : la Garde des Sceaux Christiane Taubira proche du PRG, l'écologiste Cécile Duflot qui était ministre du Logement et de l'Égalité des territoires). Des divergences d'opinion ont pu être remarquées dans un groupe « hétéroclite » comme NMC notamment autour du budget, les projets de lignes à grande vitesse et leur financement ou encore le nom de la Région. Suite à l'assemblée plénière du 24 juin 2016 où trois élus du PG et un de NGS souhaitaient former un groupe distinct mais un amendement.¹¹

Face aux désaccords internes à la majorité et plus particulièrement au groupe NMC, la Présidente recherche le rassemblement. Olivier Borraz indique que « la légitimité du leader étant pour partie assise sur sa représentativité, elle suppose une capacité à construire un leadership pluriel qui incarne le groupe dans son hétérogénéité. »¹² La pensée de William W. Welsh, dans *Leaders and Elites* (1978), selon laquelle « leadership involves authority and authority implies legitimacy » est complétée par celle de Jean-Pascal Daloz selon laquelle il existe une « relation de haut en bas » (*top-down*) – l'autorité du leader sur un groupe donnée – dépendant d'une « relation de bas en haut » (*bottom-up*) – la légitimité qu'acquiert le leader, dans le cas d'un élu par les suffrages et sa politique.¹³ L'affirmation du leadership implique donc la notion de réciprocité. Il s'agit donc de réussir l'effort de conciliation entre les différentes sensibilités afin de maintenir la cohésion de la majorité et d'acquérir plus de légitimité que celle déjà obtenue par les suffrages.

Dans le cas de la majorité régionale en LRMP, des négociations ont eu lieu entre les différentes composantes menant à un accord de majorité dévoilé à la presse le 21 décembre 2015 (voir Annexe 1). Dans son interview à France 3 MP, Carole Delga indique d'ailleurs que son « rôle premier est de rassembler et de fédérer ». Ce document se prolonge en dressant les

¹¹ DUBOIS Laurent, « La gauche de Carole Delga bascule dans la fronde », *Le blog politique – France 3 Midi-Pyrénées*, 27 juin 2016. URL : <http://france3-regions.blog.francetvinfo.fr/midi-pyrenees-politiques-france3/2016/06/27/la-gauche-de-carole-delga-parti-de-gauche-et-ngs-bascule-dans-la-fronde.html> (consulté en août 2016)

¹² BORRAZ Olivier, « Le leadership institutionnel » in SMITH Andy, SORBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire*, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 125-143.

¹³ DALOZ Jean-Pascal, « Légitimation infra-institutionnelle et cultures : plaidoyer pour une refonte de la théorie du leadership » in SMITH Andy, SORBETS Claude, *op. cit.*, pp. 91-105.

contours d'une nouvelle gouvernance (*cf. 1.1.3.3. Le fonctionnement du Conseil régional*), sujet principalement porté par le camp écologiste, on peut donc supposer que la gouvernance constitue une contrepartie permettant la cohésion de la majorité régionale. Par ailleurs, l'accord de majorité annonce la tenue de consultations directes des populations « pour des grands projets qui impacteraient l'environnement ou les services publics mais aussi pour le futur nom de [la] grande région. » Il s'agit des deux consultations organisées par la Région au premier semestre 2016 : la consultation sur le nom et la concertation sur la mobilité, les EGRI. Ces deux exercices de concertation visent la construction d'une vision commune à partir des avis exprimés par le public afin de légitimer à la fois l'action régionale et la position de la Présidente.

L'affirmation du pouvoir sur un nouveau territoire

Dans le contexte de « changement institutionnel » que représente la réforme territoriale actuelle, le sociologue Olivier Borraz indique que le leadership revêt un intérêt particulier. La difficulté de l'affirmation du pouvoir sur le nouveau territoire régional réside dans le rassemblement derrière son action de l'ensemble des électeurs mais aussi dans la recherche d'un équilibre entre les territoires. La nomination de Toulouse comme capitale de la Région LRMP fait craindre à Montpellier et sa région une asymétrie dans la répartition des pouvoirs entre les deux ex-Régions. Ainsi la recherche d'un équilibre apparaît primordiale pour contrebalancer la décision de l'Etat d'installer la Préfecture de Région à Toulouse. Les directions régionales des services de l'Etat sont quant à elles réparties entre les deux métropoles. En ce qui concerne le Conseil régional dont nous détaillerons le fonctionnement dans le point suivant, l'on peut dire que de la part de la Présidente a fait preuve d'équité dans le choix de l'organisation des assemblées plénières, des commissions et des services régionaux.

D'autre part, l'action de la Présidente se caractérise par une présence forte sur le terrain. Elle se déplace en effet régulièrement à travers les territoires de LRMP qu'ils soient ruraux ou urbains, en ex-LR ou en ex-MP. Il s'agit de cette manière d'acquiescer de la légitimité dans son action en renforçant la connaissance du terrain, en rencontrant les acteurs locaux tout en recherchant un équilibre entre les territoires. Cette proximité souhaitée avec les citoyens se traduit également par les processus de consultation qui ont été mis en place par le CR au cours de l'année 2016. Ces démarches de démocratie participative ont pour double objectif de rapprocher le citoyen et le politique ainsi que la légitimation de la décision finale et donc de

l'action de la Présidente. Du 9 mai au 10 juin, les citoyens ont pu s'exprimer sur le nom qu'ils souhaitaient attribuer à la Région.¹⁴ Une majorité de la population a voté pour « Occitanie » engendrant immédiatement une forte contestation dans les Pyrénées-Orientales, les Catalans ne se reconnaissant pas dans le nom choisi. Borraz indique que l'affirmation d'un leadership dépend « de la capacité des leaders à inscrire l'autorité de l'institution dans un territoire dont l'identité demeure problématique. » Dans notre cas, on voit bien que le nom soumis au vote lors de l'assemblée plénière le 24 juin 2016 pose un problème pour l'identité catalane. Afin de rassembler le plus grand nombre derrière le nom soumis au vote, la Présidente a choisi d'enrichir le nom de « Région Occitanie » de la signature « Pyrénées-Méditerranée ». L'appellation « Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée » devrait être utilisée dans toutes les communications officielles du CR.

Face à l'impression d'un exécutif fragile, la Présidente tente d'affirmer son leadership – sur sa « majorité plurielle », les territoires et les citoyens de la grande Région – à travers le rythme soutenu de son action, son investissement politique et personnel sur le terrain et la mise en place de processus de consultation citoyenne, afin de rassembler et fédérer à la fois

1.1.3.3. Le fonctionnement du Conseil régional

La composition des Conseils régionaux est régie par le Code général des collectivités territoriales.

La nouvelle Assemblée régionale

Le Conseil régional Languedoc Roussillon Midi Pyrénées est l'assemblée délibérante de la Région. Les réunions plénières se tiennent à Montpellier (ou son unité urbaine) par recherche d'équilibre par rapport à la préfecture régionale Toulouse. Elle est composée de 158 élus au suffrage universel direct pour une durée. Les conseillers régionaux sont réunis en six groupes politiques (cf. Figure 4, page suivante) :

- les groupes formant la majorité avec 93 élus dont 49 du groupe SRC, 26 du groupe NMC, 17 du groupe RG et 1 élue non-inscrite.
- les groupes d'opposition avec 65 élus dont 40 du Rassemblement Bleu Marine (FN) et 25 de l'Union des Elus de la Droite et du Centre (UEDC).

¹⁴ Liste de cinq noms soumise à consultation : Languedoc ; Languedoc – Pyrénées ; Occitanie ; Occitanie - Pays Catalan ; Pyrénées – Méditerranée.

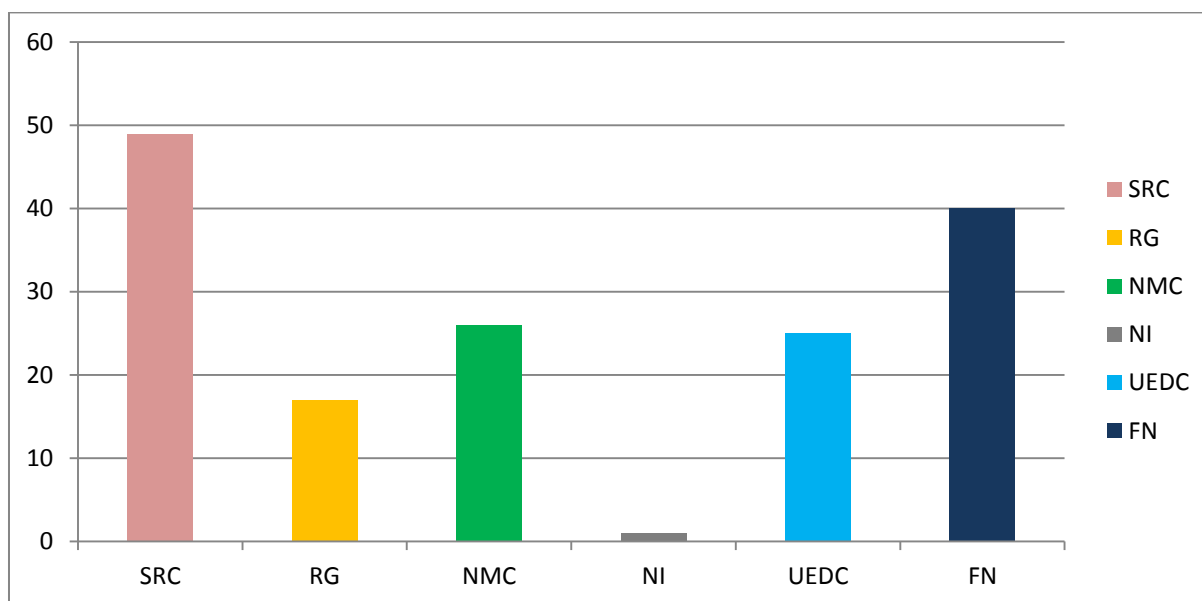


Figure 4 - Répartition du nombre d'élus par groupes politiques au sein du Conseil régional LRMP

Source : Région LRMP. Réalisation sur Excel par Laurent Sainrau.

Les réunions plénières sont convoquées au moins une fois par trimestre à l'initiative de Présidente ou à la demande de la commission permanente ou du tiers des membres sur un ordre du jour déterminé. Un rapport est établi sur chaque affaire à débattre une douzaine de jours avant la séance afin d'informer les conseillers régionaux. Les assemblées plénières sont ouvertes au public, excepté lorsqu'un huis clos est décidé par le conseil ou lorsque la Présidente exerce son pouvoir de « police des séances » en limitant l'accès du public. Cinq assemblées plénières ont eu lieu au premier semestre 2016 les 4 et 18 janvier, le 15 avril, le 18 mai et le 24 juin. Les 15 vice-président(e)s (VP) ont été répartis en fonction des résultats obtenus lors de l'élection régionale : 8 VP pour le groupe SRC, 3 pour le groupe PRG et 4 pour le groupe NMC dont l'élue PCF Jean-Luc Gibelin, 6^{ème} VP en charge des mobilités et infrastructures de transports.¹⁵

Les commissions

Il existe deux types de commission au sein du Conseil régional : la commission permanente (CP) et la commission sectorielle (CS). Tous les groupes politiques y sont

¹⁵ GALERON Florine, « Quel est l'exécutif régional autour de Carole Delga ? », *La Tribune Toulouse*, 5 janvier 2016. URL : <http://objectifnews.latribune.fr/politique/territoires/2016-01-05/quel-est-l-executif-regional-autour-de-carole-delga.html> (consulté en août 2016)

représentés et le nombre d'élus par parti est réparti en fonction du nombre de voix obtenues lors des élections.

La commission permanente est composée de 52 membres dont la présidente Carole Delga, des 15 vice-présidents, de 15 autres élus de la majorité, de 8 élus UEDC et 13 élus FN. Le Conseil régional peut déléguer une partie de ses fonctions à cette commission à l'exception de ce qui concerne le vote du budget et l'approbation du compte administratif (budget exécuté). Entre ses réunions, la commission permanente remplace de fait le conseil. Les réunions de la CP se déroulent à Toulouse. Les élus de la Commission permanente délibèrent sur les dossiers étudiés lors des Commission sectorielle.

Les commissions sectorielles ont lieu alternativement à Montpellier ou à Toulouse. Elles sont au nombre de 20. La commission Transports et infrastructures est celle qui nous intéresse particulièrement dans le cadre de ce mémoire. Cette commission sectorielle est composée de 20 élus dont cinq élus SRC dont son président Stéphane Bérard, de quatre élus NMC, de deux élus RG, d'une élue NI, de trois élus UEDC et cinq élus FN. Les CS examinent les projets présentés par les maîtres d'ouvrage et instruits par les services administratifs. Elles émettent un avis à titre consultatif pour la CP et faciliter la prise de décision finale.

Les services administratifs de la Région

Les services administratifs viennent en appui technique dans l'élaboration des politiques publiques et des projets d'aménagement aux élus qui sont chargés de la décision politique. Dans le cadre de la fusion régionale, les services observent durant l'année 2016 une phase de transition vers une organisation rationnelle des services. Partant d'une juxtaposition des services de Montpellier et Toulouse, on observe un processus de réorganisation que l'on pourrait qualifier de « descendant ». Il s'agissait d'abord de revoir l'organigramme général en nommant un directeur général des services (DGS), puis en réorganisant les pôles et en nommant leurs directeurs généraux adjoints (DGA) et en nommant les directeurs. Enfin, il s'agit de rationaliser le fonctionnement interne aux directions en veillant à limiter les doublons inutiles et en réaffectant des agents éventuellement sur d'autres postes où serait le besoin de la collectivité. Les agents sont associés à ce processus de réorganisation.

Une « nouvelle gouvernance »

Les détails d'une « nouvelle gouvernance » se trouvent joints à l'accord de majorité conclu entre les composantes de la gauche élues aux élections régionales. Une Assemblée des territoires rassemblera 158 élus, représentants du monde économique, citoyens dont la répartition géographique sera équivalente à celle des conseillers régionaux. L'objectif de cette assemblée est d'élaborer de nouvelles méthodes participatives, de produire divers rapports ou amendements qui seront transmis au Conseil régional. Un Bureau des Assemblées fait le lien entre l'Assemblée régionale et l'Assemblée des territoires, celle-ci est présidée l'écologiste Gérard Onesta. Il veille au respect des « procédures démocratiques décisionnelles », propose des outils de concertation, anime ponctuellement l'assemblée plénière. L'objectif général de ces nouvelles structures est de veiller à la transparence des procédures décisionnelles du CR, à développer la participation du public à l'élaboration des projets et des politiques publiques, à leur suivi ou à leur évaluation.

1.2. La politique régionale des transports

1.2.1. La régionalisation des transports : cadre législatif et outils

Depuis les premières lois de décentralisation, les compétences en matière de transports de personnes, qu'ils soient ferroviaires ou routiers, ont fortement évolué au profit des régions françaises. En effet, chaque acte de la décentralisation a été précédé, accompagné ou suivi du transfert d'une ou plusieurs compétences transports.

1.2.1.1. Les compétences régionales en matière de transport routier de personnes

La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)

Cette loi promulguée le 30 décembre 1982 vise la décentralisation des transports. Cette loi intervient dans l'Acte I de la décentralisation engagée par le président Mitterrand. Elle constitue la première loi affectant à la Région l'organisation de services de transport. Elle introduit la notion d'autorité organisatrice de transports (AOT) permettant la distinction entre le rôle d'organisation de la collectivité territoriale et d'exploitation. L'exécution du service est encadrée par l'article L. 1221-3 du Code des transports qui précise que le service public doit être assurée :

- en régie : soit en prenant la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), soit des régies dotées de la seule autonomie financière (article L. 1221-7 du Code des transports) ;
- par une entreprise ayant passé une convention avec l'AOT : soit en établissement un marché de service public ou une délégation de service public (DSP).

Les collectivités territoriales organisent les transports publics réguliers de personnes dans la limite de leurs compétences. Elles peuvent également organiser des transports à la demande (TAD). La Région est chargée de l'organisation des services routiers d'intérêt régional qui concernent au moins deux départements de la Région. L'alinéa 3 de l'article 21-1 de la LOTI prévoit que la Région est autorité organisatrice compétente pour l'organisation des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires, même à l'intérieur d'un seul département (décret n° 85-891 du 16 août 1985).

La plupart des articles de cette loi ont depuis été abrogé par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

La loi NOTRe du 7 août 2015 constitue une évolution majeure dans la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et notamment des compétences en matière de transports et de mobilité. Cette loi organise plusieurs transferts de compétences des départements à la Région :

- au 1^{er} janvier 2017, pour les transports routiers interurbains réguliers et les TAD ;
- au 1^{er} septembre 2017, pour les transports scolaires.

Le choix de dates de transfert différentes peut sembler incohérent connaissant l'étroite relation entre l'exécution des lignes régulières et l'exécution des lignes scolaires. Cette loi prévoit une disposition donnant la possibilité pour les Régions de déléguer la compétence transports scolaires aux départements. Il n'existe pas de telle disposition prévue pour les transports routiers interurbains (réguliers ou TAD). Cependant, l'article L. 1111-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit qu'une « collectivité territoriale peut déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale [EPCI] à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire. » La Région peut donc choisir de déléguer ses compétences aux départements, à

d'autres collectivités ou à des EPCI. Cette loi implique un besoin de concertation entre les départements et la Région afin de préférer ces transferts et dans la perspective d'une harmonisation des « modalités de gestion des services de transports et desserte antérieurement choisie par les départements. »¹⁶ Le projet initial prévoyait également le transfert de la voirie départementale dans une « logique technique de réseau. » Cependant, députés et sénateurs n'ont pas retenu ce transfert de compétence dans laquelle les départements sont activement impliqués et qui constitue une part importante et visible auprès des citoyens de l'action départementale. De plus, la longueur du réseau de routes départementales et le nombre d'agents que l'entretien et la construction de routes impliquent rendaient difficile leur transfert dans un laps de temps aussi court. La Région doit donc composer avec les départements pour l'aménagement d'infrastructures en lien avec le développement du réseau routier régional. La Figure 5 ci-dessous récapitule la répartition des compétences en matière de transports et d'infrastructures attribuées à chaque échelon territorial.

	Etat	Région	Département	Commune (EPCI)
Transports	Services ferroviaires nationaux	Services ferroviaires régionaux		
	Réglementation sociale et règles de sécurité	Transports routiers interurbains (réguliers ou TAD)	Transport spécial à l'attention des élèves handicapés	Transports urbains Eco-mobilité Logistique urbaine
Voirie	Schéma multimodal des services collectifs de transport de voyageurs et du schéma multimodal des services collectifs de transport de marchandises	Transports scolaires Schéma régionaux des infrastructures et des transports Plan régional des transports Aménagement des gares routières		Elaboration du Plan de déplacements urbains Instauration du versement transport
	Autoroutes et routes nationales	Identification des itinéraires d'intérêt régional	Voirie départementale	Voirie communale

Figure 5 - Tableau récapitulatif des compétences en matière de transports et de voirie au 1^{er} septembre 2017 (date du dernier transfert lié à la loi NOTRe)

Source : www.collectivites-locales.gouv.fr. Réalisation sur Excel par Laurent Sainrau.

¹⁶ ADERNO Alexandra, RAMEL Aloïs, « Loi NOTRe et transports publics », *La semaine juridique – Edition Administrations et collectivités territoriales*, 2015, n°38-39.

La loi du 7 août 2015 prévoit que l'exécution des contrats de délégations court jusqu'à l'échéance prévue initialement par ces derniers. Les contrats devront être transférés aux Régions. Certains Conseils départementaux se sont prononcés en faveur d'une délégation de la compétence transports interurbains et/ou scolaires, de la Région à leur niveau (ex : Aveyron, Haute-Garonne...). Les gares publiques routières de voyageurs seront transférées au 1^{er} janvier 2017 sous la compétence des régions qui devront en assurer la construction, l'aménagement et l'exploitation.

La loi NOTRe intervient dans la continuité de la loi MAPTAM qui prévoit que des itinéraires routiers d'intérêt régional soient identifiés dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

1.2.1.2. La régionalisation ferroviaire

Les prémices d'une régionalisation ferroviaire

La LOTI de 1982 encourage la décentralisation des transports, la décentralisation des services ferroviaires reste alors facultative. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 définissent les compétences des collectivités en termes d'organisation des transports. Suivant qu'ils sont inscrits au plan régional des transports (PRT), les transports ferroviaires peuvent être de la compétence des régions. Une convention est passée entre l'Etat, les régions et l'opérateur, la Société nationale des chemins de fer (SNCF). La SNCF est d'ailleurs devenu par la LOTI un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) alors qu'elle était jusqu'à présent une société d'économie mixte. Ce statut fait donc de la SNCF une entité juridique publique. Les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées font parties des premières régions à conclure une convention avec la SNCF en 1985, un an après le Nord-Pas-de-Calais. Leurs conventions portent sur les exploitations, le matériel et les infrastructures. Ces conventions n'ont pas, pour autant, engendrer de sérieux bouleversements dans les services ferroviaires existants à l'époque.¹⁷

En 1987, la SNCF lance la marque « TER » pour Transport Express Régional afin de redynamiser son activité de trains omnibus alors en déclin et pour répondre aux détracteurs de la compagnie ferroviaire qui jugent qu'elle ne mise que sur le développement du TGV (train à

¹⁷ NEIERTZ Nicolas, *La coordination des transports en France : De 1918 à nos jours*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 1999, p. 491.

grande vitesse).¹⁸ Une trentaine d'année après la critique du « tout-TGV » est toujours d'actualité, même au niveau du gouvernement avec la déclaration du Premier Ministre Manuel Valls affirmant que « le tout-TGV est une erreur » et que la priorité devait être les trains du quotidien – les TER essentiellement, les Intercités dans une moindre mesure.¹⁹

Un contexte européen incitant à la concurrence

Afin de préparer l'ouverture à la concurrence de services de transport ferroviaire, l'Union Européenne adopte en 1991 la directive 91-440 portant sur les conditions de la séparation à opérer entre la gestion du réseau et l'exploitation des services de transport ferroviaire. Ainsi la mise en place d'un système de licence pour les entreprises ferroviaires et l'application par le gestionnaire de l'infrastructure d'un péage ouvre l'accès désormais à des compagnies ferroviaires internationales. Cette directive sera transposée dans la législation française par le décret n° 95-666 du 9 mai 1995, pour se traduire par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), par scission de la SNCF. Ainsi cet EPIC devient le gestionnaire de l'infrastructure distinct de l'EPIC-SNCF auquel il applique des péages.²⁰

La Commission Européenne dresse à travers ses « livres blancs » des objectifs et de grandes orientations pour les transports en Europe. Elle défend la libéralisation pour faire tomber les monopoles des opérateurs historiques afin de lever les freins à la concurrence. Dans le Livre blanc de 1996, elle propose la séparation entre la gestion des infrastructures, afin de « décharger les chemins de fer des dettes héritées du passé », et les activités de transport qui doivent être structurées « en unités de transport distinctes, avec une gestion et des bilans séparés. » Cet aspect concernant la gestion financière fait écho à la mauvaise comptabilité de la SNCF rapportée par la publication d'un audit sur le coût des services régionaux de la SNCF, commandé par l'Association nationale des élus régionaux (ANER).

¹⁸ LUIPÉRI Stéphane, « Après le TGV, le TER devient une nouvelle locomotive pour l'image de la SNCF », *Les Echos*, 17 septembre 1992.

URL : http://www.lesechos.fr/17/09/1992/LeEchos/16225-120-ECH_apres-le-tgv--le-ter-devient-une-nouvelle-locomotive-pour-l-image-de-la-sncf.htm (consulté en août 2016)

¹⁹ « SNCF : Valls appelle à sortir du "tabou de l'ouverture à la concurrence" », *Les Echos*, 15 juillet 2015. URL : http://www.lesechos.fr/15/07/2015/lesechos.fr/021207451410_sncf---valls-appelle-a-sortir-du--tabou-de-l-ouverture-a-la-concurrence-.htm (consulté en août 2016)

²⁰ RFF est devenu SNCF Réseau le 1^{er} janvier 2015. Depuis cette date, l'EPIC de « tête » SNCF regroupe deux EPIC « sœurs » : SNCF Mobilités et SNCF Réseau.

L'expérimentation du transfert de compétences

La loi du 13 février 1997 consacre les régions comme autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs de la SNCF suite à l'expérimentation par les régions volontaires. Le lancement des expérimentations en 1995 par Bernard Bosson, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme fait suite aux recommandations du Rapport Haenel de 1994 qui invite les régions à prendre en charge les transports ferroviaires régionaux.²¹ Les régions pourraient alors élaborer des schémas régionaux de transports et disposeraient d'une « liberté tarifaire » permettant une gestion financière régionale en s'appuyant sur les recettes du trafic voyageurs et une contribution de l'Etat. Treize régions se sont portées volontaires mais six seront retenues pour expérimenter la régionalisation sur une durée de trois ans.²² Les régions signent deux conventions :

- la première avec la SNCF fixe un cadre juridique précisant les obligations et les responsabilités des deux parties ;
- la deuxième avec l'Etat permettant le transfert des moyens financiers correspondant à cette nouvelle compétence.²³

Selon Bruno Faivre d'Arcier, le bilan semble plutôt positif bien que certaines nuances puissent être apportées. En effet, les transports régionaux dans les régions qui ont choisi l'expérimentation de la régionalisation ont observé entre 1996 et 1999 une hausse de la fréquentation de + 12% soit deux fois plus vite que dans les régions non expérimentales. Ces résultats varient cependant d'une région à l'autre en effet la hausse de la fréquentation avoisine même les 20% entre 1996 et 1999 en Rhône-Alpes alors qu'elle stagne en Nord-Pas-de-Calais (cf. Figure 6, ci-dessous).

²¹ Ces expérimentations sont permises par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995.

²² Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

²³ FAIVRE D'ARCIER Bruno, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Revue Transport*, 2002, n° 416, pp. 389-398.

Régions	1996	1997	1998	1999	Variation 99/96
Alsace	374,58	383,2	407,3	435	16,1 %
Centre	539,04	501,6	569,5	619,9	15,0 %
Nord-Pas-de-Calais	826,59	844,7	830	831,3	0,6 %
Pays de la Loire	328,11	341,8	360,2	385,3	17,5 %
PACA	515,18	522,08	520,1	546,3	6,0 %
Rhône-Alpes	1 147,28	1 228	1 289,2	1 374,9	19,8 %
Limousin	102,97	104	103,3	103,9	0,9 %
Régions expérimentales	3 833,7	3 925,4	4 079,6	4 296,6	12,1 %
Total autres Régions	3 487,33	3 640,0	3 540,0	3 708,78	6,4 %

Figure 6 - Tableau présentant l'évolution de la fréquentation des transports régionaux entre 1996 et 1999 dans les régions expérimentant la régionalisation ferroviaire (en milliers de voyageurs-km)

Source : ENTPE.²⁴

Cette hausse a été permise par une forte croissance de l'offre, cependant la desserte des zones péri-urbaines semble relativement peu prise en compte par les régions alors qu'elle représente un fort potentiel de développement. La tarification attractive et adaptée aux besoins (abonnements pour les étudiants et les travailleurs, tarification sociale pour les personnes en recherche d'emploi) est une autre raison de la hausse de fréquentation. Par ailleurs, on notera l'amélioration de la qualité de service grâce à la rénovation de près de 200 gares (en collaboration avec les départements et les communes), au renforcement de la sécurité des installations, à l'amélioration du confort des usagers, à la prise en compte de l'accessibilité et de la multimodalité (parking, correspondances avec réseaux urbains) ou encore au développement de la billetterie automatique. Les efforts d'investissements mis en œuvre par les régions sont conséquents mais ils font face à un affaiblissement de la situation de la situation financière des transports régions. En effet, les recettes commerciales restent limitées en raison des tarifications régionales très attractives, ces mêmes tarifications étant pour partie à l'origine de la hausse de fréquentation. Les régions se trouvent donc face à un problème, celui de trouver un « juste milieu » où la tarification reste attractive tout en générant des recettes commerciales convenables qui permettront des investissements pour l'amélioration des infrastructures et des services de transport régionaux. Bruno Faivre d'Arcier souligne tout de même que ces efforts d'investissements ont permis « la relance d'un réseau qui stagnait depuis de nombreuses années. »

²⁴ BONNET Géraldine, THOME Benoît, HOULES Laurent, CANET Alexandre, *La Régionalisation des transports ferroviaires - enseignements de l'expérimentation et perspectives*, rapport d'étude, CERTU, ENTPE, Université Lumière Lyon 2, 2001, 77p.

2002, la prise de compétence ferroviaire par les régions

Faisant suite à l'expérimentation menée par quelques régions, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) prévoit le transfert de la compétence du transport ferroviaire de voyageurs à l'ensemble des régions françaises. Ce transfert de compétence entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002. La régionalisation ferroviaire participe à la décentralisation des services ferroviaires de l'Etat au profit des Régions. La relation contractuelle entre la Région et la SNCF est matérialisée par l'établissement d'une convention qui fixe le niveau de services – desserte, horaires, fréquences –, les tarifs, les attentes en termes de confort ou d'information voyageurs. La dotation générale de décentralisation (DGD) constitue la contribution financière de l'Etat permettant l'exploitation des services ferroviaires, la rénovation du matériel roulant, la mise en place de tarifs sociaux. Les régions se sont pleinement investies dans cette nouvelle compétence. « Les régions s'attachent à utiliser les TER pour véhiculer leur image de marque », cela est visible notamment grâce aux livrées comportant les logos des régions sur les matériels roulants.²⁵

La hausse de la fréquentation et du niveau de l'offre se confirme avec la régionalisation, mais elles sont en grande partie la conséquence des lourds investissements engagés par les régions à la place de l'Etat.²⁶ Ce constat a pu être observé lors du bilan de l'expérimentation de la régionalisation qui montre que ces lourds investissements associés aux tarifications attractives mises en place par les Conseils régionaux affaiblissent la situation financière des transports.

Une autre conséquence négative de la régionalisation ferroviaire est l'apparition de discontinuités au niveau des marges régionales. Tout d'abord la régionalisation ferroviaire favorise des lignes que l'on pourrait qualifier de « métropolitaines », celles qui se dirigent vers les grandes agglomérations ou métropoles. Parallèlement, des discontinuités se développent en lien avec le désengagement progressif de l'Etat sur certaines lignes Intercités. Les lignes qui chevauchent deux régions relèvent donc de la compétence de deux régions, ce qui implique un besoin de négociation pour définir les services passant de part et d'autre de la frontière régionale et qui les opèrent. Il existe donc un effet-barrière qui peut se traduire soit

²⁵ LAMMING Clive, *Larousse des trains et des chemins de fer*, Larousse, 2005, p. 421.

²⁶ VERZEGNASSI Aurélie, *Midi-Pyrénées, une politique volontariste en matière de transports collectifs : la gare, enjeu stratégique de développement et de l'action régionale*, Mémoire de Master 2, Université de Toulouse II Le Mirail, 2013, p. 31.

par des extrémités de lignes ou par des dessertes absentes ou plus faibles.²⁷ La ligne des Causses²⁸ en est un parfait exemple : le TER Midi-Pyrénées effectue des liaisons entre Rodez et Millau et le TER Languedoc-Roussillon entre Béziers et Saint-Chély-d'Apcher mais la plupart des services ne font que Béziers-Bédarieux. La consistance des services ferroviaires est donc inférieure entre Bédarieux et Millau. On peut espérer qu'avec la fusion régionale, et à termes d'un service TER unifié sur la grande région, les effets de ces discontinuités seront atténués.

En 2014, la loi MAPTAM fait de la région le chef de file de « l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports ». La région est alors tenue d'élaborer un schéma régional de l'intermodalité. Pour ce faire, elle doit concerter les autres autorités organisatrices de la région : les autorités organisatrices de la mobilité (urbaine) et les départements, dont la compétence transport sera transférée en 2017. En application de la fusion au 1^{er} janvier 2017, les conventions SNCF seront transférées, leur exécution continuant pour la durée prévue initialement. Certaines régions ont fait le choix d'aligner la date de fin de leurs conventions pour en faire débiter une nouvelle, commune.

Parallèlement, les régions doivent élaborer un certain nombre de documents permettant de planifier le développement de ses infrastructures et de son service de transports, dans le but notamment de répondre à certaines obligations légales (ex : accessibilité), et ce, en concertation avec des autorités organisatrices, des collectivités, des associations ou l'Etat.

1.2.1.3. Les documents de planification

La publication de textes européens, que ce soit des directives de la Commission européenne ou encore des « livres blancs », se traduit généralement dans les années qui suivent par une transposition dans la loi nationale. Ces mêmes lois définissent des objectifs et des conditions de mise en œuvre d'une politique en s'appuyant sur la création de documents de planification. Il s'agit dans cette partie de présenter brièvement les documents de planification que la Région est tenue d'élaborer et mettre en œuvre afin de rendre compte de leur diversité. Leur contenu ne sera pas ici présenté de manière exhaustive.

²⁷ REVELLI Bruno, *Fusionne-t-on les politiques de transport comme les Régions ?*, Mémoire de Master 2, Université de Toulouse II Jean Jaurès, 2015, pp. 43-46.

²⁸ On appelle ligne des Causses, la ligne entre Béziers et Neussargues sur laquelle circule le train d'équilibre du territoire (TET) Aubrac.

Le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT)

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 modifie le schéma régional de transport (SRT) en SRIT. Ce document de planification définit la stratégie à moyen terme et à long terme en ce qui concerne les infrastructures. L'objectif est de mieux répondre aux besoins en améliorant la coordination des déplacements des personnes et des biens. Ce schéma comprend donc deux volets : un sur le transport de voyageurs et un sur le transport de marchandises.

Le Schéma directeur d'accessibilité (SDA) et l'Agenda d'accessibilité programmée (Ad'ap)

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (dite « loi Handicap ») fait suite à la Directive Européenne n°2000-78 du 27 novembre 2000 en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. De plus, l'activisme des associations de personnes handicapées, et en particulier de *l'Association des paralysés de France*, essentiellement depuis les années 1970-1980, a permis cette avancée importante pour les personnes à mobilité réduite (PMR) dans tous les domaines de la vie quotidienne. L'application dans le domaine des transports se traduit par l'obligation d'élaborer un SDA programmant la mise en accessibilité avant le 1^{er} janvier 2015. Toutes les autorités organisatrices sont tenues de le mettre en œuvre pour leur service de transport. Face à l'impossibilité de tenir les délais impartis, le Gouvernement a légiféré par l'Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 ainsi que par une nouvelle loi en 2015, moins contraignante pour les collectivités, pour repousser les échéances d'accessibilité des réseaux de transport. Un premier SDA du service ferroviaire régional a été mis en place en 2009 par l'ex-Région MP, il est suivi d'un Agenda d'accessibilité programmée (Ad'Ap) en 2015. Un Ad'Ap commun pour l'ensemble des lignes routières régionales est actuellement en cours de réalisation. Ces schémas sont réalisés en concertation avec les autorités organisatrices concernées, les associations de PMR ou autres et les gestionnaires de voirie.

Le Schéma régional de l'intermodalité (SRI)

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 fait de la région le chef de file de l'intermodalité. Le souci de l'intermodalité est une question évoquée à plusieurs dans le Livre blanc sur les transports de la Commission Européenne qui incite à « adapter la législation » pour faciliter l'intermodalité, composante majeure d'une meilleure qualité de service pour les voyageurs et faciliter le report modal du transport de marchandises sur le fer. La région est tenue par cette

loi d'établir un SRI en collaboration avec les départements et les autres autorités organisatrices présentes sur le territoire régional. Le SRI sera élaboré prochainement par les services de la Région LRMP. Il fait partie d'un schéma de planification plus large puisqu'il est intégré dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), créé par la loi NOTRe. Il précise les conditions de mise en œuvre et de coopération pour les autorités organisatrices

Les contrats de plan Etat-Région (CPER)

Les contrats de plan Etat-Région, anciennement contrats de projets Etat-région, ont été créés par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification. Ce document fixe les engagements financiers entre l'Etat, la Région et les autres collectivités, et dans le cas du volet « Mobilité multimodale » les engagements de l'opérateur ferroviaire, la SNCF. La dernière génération de CPER est établie pour une durée de cinq ans. Les anciennes régions LR et MP ont réalisé chacune un CPER sur la période 2015-2020. Avec la fusion régionale, une révision du CPER pour la Région LRMP dans son ensemble interviendra prochainement. A noter que les opérations ferroviaires sont plus importantes que les opérations routières en termes d'engagements financiers dans le CPER de LR, que celui de MP sachant que de nombreuses opérations de rénovation du réseau ferroviaire ont été entreprises dans le cadre du Plan Rail de Midi-Pyrénées. Les champs d'actions du programme ferroviaire de LR sont la poursuite des études pour la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP), des travaux du Contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier (CNM) et des aménagements liés à la gare nouvelle Montpellier-Sud de France. Le CPER de MP propose un large volet sur la finalisation du Programme de modernisation des itinéraires routiers (PDMI). Le programme ferroviaire se concentre sur la modernisation du réseau structurant et du nœud toulousain pour améliorer la qualité de service ainsi que quelques aménagements pour préparer l'arrivée de la ligne à grande vitesse – LGV – comme les aménagements ferroviaires au Nord de Toulouse (AFNT). Au global, les deux CPER Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées permettent, via leur volet mobilité, d'inscrire un programme de près de 616 M€ sur les opérations ferroviaires, dont près de 212 M€ apportés par la Région.

De véritables programmes de développement ont été inscrits tels que les programmes d'allongements de quais permettant de rendre compatibles les infrastructures avec les nouvelles compositions de matériels de dernière génération financés par la Région, rendues

nécessaires par la croissance de la fréquentation TER. Les programmes de jumelage et déjumelage des trains visent à optimiser l'exploitation des matériels roulants régionaux.

De nombreuses opérations sont programmées, identifiant des partenariats avec les collectivités locales : la réalisation de travaux d'urgence sur l'infrastructure et le matériel roulant historique de la ligne du Train Jaune en est un exemple.²⁹ De la même manière, des opérations de renouvellement de voies entre Alès et Langogne, sur la ligne fréquentée par le Cévenol, sont également inscrites afin d'améliorer le confort et la sécurité des voyageurs.

Du fait de la fusion de deux anciennes régions, ces programmes sont en cours de révision et un avenant reprenant les modifications sera proposé au vote du Conseil Régional. Par exemple, l'amélioration des liaisons entre Toulouse et Montpellier au travers d'un programme d'un montant de 5 M€, partagés entre les deux ex-CPER.

1.2.2. L'action de la Région dans les transports

1.2.2.1. Le réseau ferroviaire régional

Les deux anciennes Régions, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, ont chacune signée une convention d'exploitation TER avec la SNCF. En 2015, les deux Régions ont décidé d'harmoniser, à travers des avenants, l'échéance de leurs conventions respectives à la même date, au 31 décembre 2016. Afin de se donner plus de temps pour la négociation d'une nouvelle convention TER-SNCF et pour prendre en compte les résultats des Etats généraux du rail et de l'intermodalité (EGRI), la Région a décidé de prolonger les deux conventions en cours de six mois jusqu'à juin 2017 en réalisant un avenant.³⁰ Les conventions étaient établies pour des durées variables, la dernière en Midi-Pyrénées était de dix ans.

²⁹ Ligne ferroviaire à écartement métrique entre Villefranche – Vernet-les-Bains et Latour-de-Carol. Elle est parfois appelée ligne de Cerdagne.

³⁰ La signature de l'avenant doit intervenir avant le 31 décembre 2016.



Figure 7 - Carte du réseau ferroviaire (fret et voyageurs) en Région LRMP en 2016

Source : www.anciennesvoiesferrees.fr

Le réseau ferroviaire de la Région (cf. Figure 7 ci-dessus) présente une longueur de 2 453 km de voies ferrées destinés au trafic voyageurs : 1 485 km sur le territoire ex-Midi-Pyrénées et 968 km sur le territoire ex-Languedoc-Roussillon. Concernant le trafic fret, ce sont près de 430 km de voies ferrées qui parcourt le territoire dont 281 km de lignes capillaires sur le territoire ex-Midi-Pyrénées et 153 km sur le territoire ex-Languedoc-Roussillon. Le réseau ferroviaire est actuellement composé de 20 lignes TER. Des dessertes « Grandes lignes » viennent compléter la desserte TER avec des TGV (sur la « Transversale Sud »³¹ et sur la ligne entre Narbonne et Perpignan) et des Intercités (sur la Transversale Sud, la ligne Toulouse-Bayonne, la ligne POLT³², l'Aubrac et le Cévenol).

³¹ On appelle « Transversale Sud » la ligne qui relie Bordeaux à Marseille en passant par Toulouse et Montpellier.

³² On appelle POLT, la ligne reliant Paris, Orléans, Limoges et Toulouse.



Figure 8 – Carte des chantiers de renouvellement des voies effectués dans le cadre du Plan Rail Midi-Pyrénées 2007-2013

Source : www.midipyrenees.fr/Plan-Rail

Depuis la régionalisation ferroviaire en 2002, le réseau régional a connu une hausse du trafic voyageurs de plus de 60%. Les voyageurs sont plus réguliers qu'occasionnels en ex-MP (60% contre 40%) alors qu'ils sont plutôt occasionnels en ex-LR (60%). Cela s'explique par les trajets réguliers dus aux migrations pendulaires autour de Toulouse et par la prédominance des trajets occasionnels liés au tourisme saisonnier sur la côte languedocienne. Plus de 20 millions de voyages ont été effectués en 2007 sur le réseau.³³ Cette croissance est due à une croissance de l'offre et aux lourds investissements menés par les deux ex-Régions. Les conclusions d'un audit, commandé par la Région Midi-Pyrénées et mené par le cabinet suisse SMA, font état en 2007 d'un état de dégradation avancé des infrastructures induisant un effort nécessaire de rénovation pour assurer la survie du réseau. En mettant en place le Plan Rail entre 2007 et 2013, l'ex-Région a fourni un effort conséquent de 400 millions d'euros sur les 800 nécessaires pour la réalisation de ce programme de renouvellement des voies – le Quart

³³ Source : Conseil Régional LRMP.

Nord-Est³⁴ a principalement bénéficié de ce programme. La plupart de ces programmes étaient intégrés au CPER MP 2007-2013. Des lignes comme Rodez-Séverac et Montréjeau-Luchon n'ont pas fait partie du Plan Rail (cf. Figure 8, à la page précédente), cette dernière a d'ailleurs été transférée sur route fin 2014. Par ailleurs, la Région LRMP a financé l'achat de nouvelles rames (plus récemment avec l'achat de matériel plus capacitaire : Régiolis d'Alstom et Regio2N de Bombardier), l'aménagement de 65 pôles d'échange, la rénovation de gares. L'investissement important de la Région pèse dans le budget régional, le budget annuel des transports s'élevant à 484 millions d'euros pour l'exploitation et l'entretien. Au total, la Région a investi près de 3 milliards d'euros dans le ferroviaire en 15 ans.

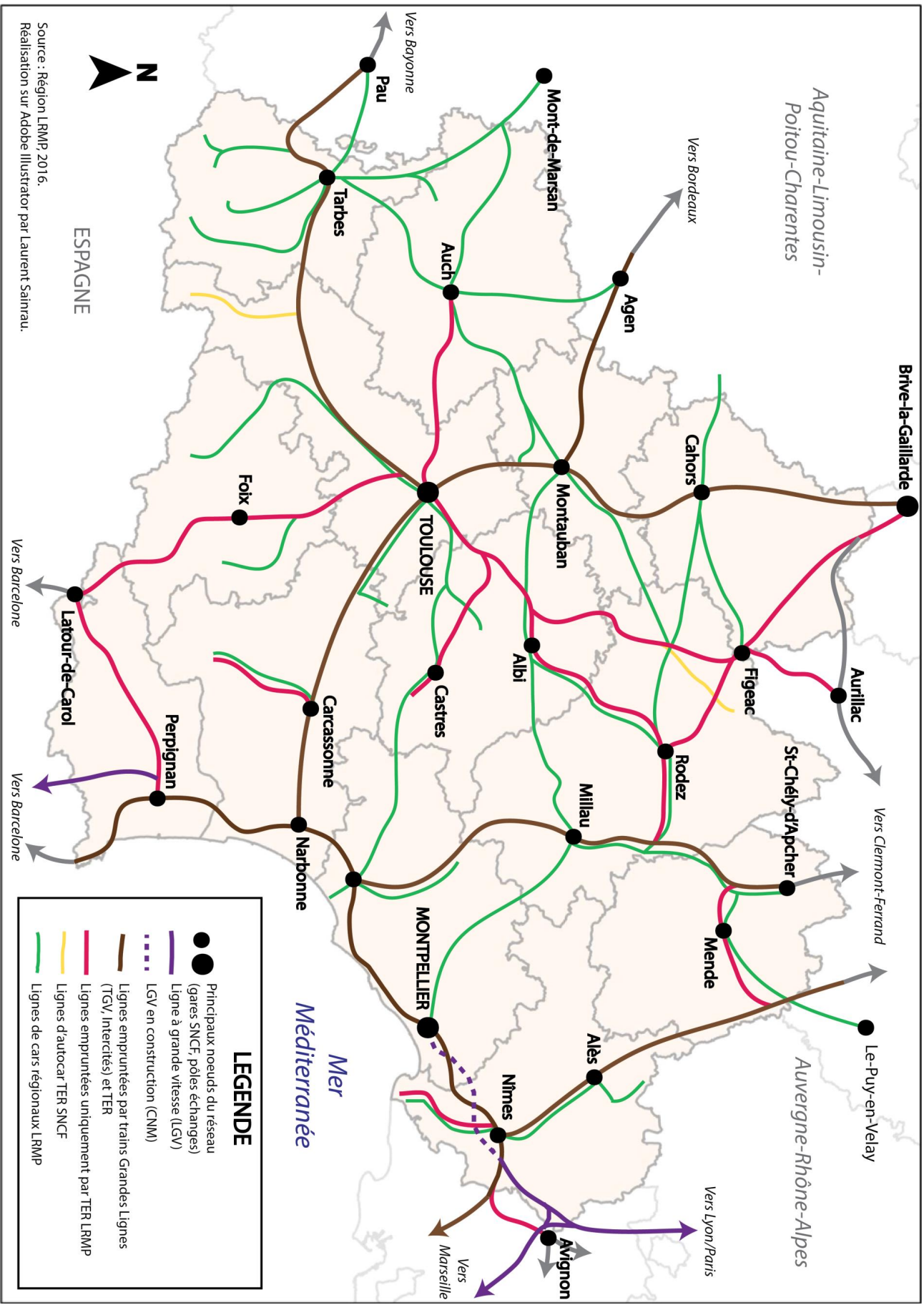
Les lignes du TER Midi-Pyrénées forment un réseau en étoile autour de la métropole toulousaine (cf. Figure 9, à la page 43). D'autres lignes ne passent pas par Toulouse comme Rodez-Brive ou Rodez-Millau. Les lignes les plus fréquentées sont celles qui se dirigent vers Toulouse depuis les villes qui sont sous son influence métropolitaine comme Montauban, Albi, Castelnaudary ou dans une moindre mesure, Auch. A noter que ce sont également les lignes où le niveau d'offre est le plus satisfaisant. La Région MP a été l'une des premières à mettre en place le cadencement des horaires sur les lignes Toulouse – Auch et Toulouse – Latour-de-Carol. Des difficultés techniques dépendantes des infrastructures compliquent sa généralisation au niveau régional, notamment sur le Quart Nord-Est. La métropolisation que génère Toulouse autour d'elle est étroitement liée à son réseau en étoile et inversement c'est grâce à son pouvoir d'attraction que la majorité des lignes convergent vers elle. Plusieurs petites lignes de fret, dites « lignes capillaires », se rabattent sur la Transversale Sud (Condom – Port-Ste-Marie, Auch – Agen, Beaumont-de-Lomagne – Castelsarrasin, Castelnaudary – Revel) ou sur la ligne Toulouse-Bayonne (Tarbes – Mont-de-Marsan, Tarbes – Bagnères-de-Bigorre, Lannemezan – Arreau). L'ex-Région Midi-Pyrénées attend depuis plusieurs décennies l'arrivée de la LGV à Toulouse. A l'été 2017, Toulouse se trouvera à environ 4 heures de Paris en TGV grâce à la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) – prolongement de la LGV Atlantique entre Tours et Bordeaux – pour laquelle l'ex-Région Midi-Pyrénées a

³⁴ On appelle « Quart Nord-Est », les lignes de l'Aveyron, du Lot et du Tarn.

participé à hauteur de 423 millions d'euros.³⁵ Le prolongement de la LGV jusqu'à Toulouse dans le cadre du Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) est projeté à l'horizon 2024.

En ex-Région Languedoc-Roussillon, le réseau s'organise le long d'une arête littorale (cf. Figure 9 à la page suivante), allant d'Avignon/Marseille à Cerbère en passant par le chapelet de grandes villes et de villes moyennes que sont Nîmes, Montpellier, Béziers, Narbonne, Perpignan. C'est sur cet axe que l'on observe l'offre et la fréquentation les plus importantes. Le rapport entre les villes de l'ex-LR est plus équilibré, en effet, le phénomène de métropolisation n'est pas à l'œuvre autour de Montpellier de la même manière qu'il l'est à Toulouse, celle-ci ne possédant plus d'étoile ferroviaire depuis les années 1970. Seul Nîmes a maintenu une étoile ferroviaire importante. D'autres lignes secondaires se rabattent sur cet axe principal (Villefranche-Vernet-les-Bains – Perpignan, la ligne de l'Aubrac et celle du Cévenol, Nîmes – Le-Grau-du-Roi) ou sur l'axe Toulouse-Narbonne (Carcassonne – Quillan). La ligne du Monastier à La Bastide-Saint-Laurent-les-Bains passant Mende forme, avec les lignes du Cévenol et de l'Aubrac, le « H lozérien » dont l'infrastructure présente un état de dégradation avancé. Enfin concernant, la grande vitesse, la LGV Méditerranée fait une courte apparition sur le territoire régional à l'Est de Nîmes dans l'attente de l'ouverture du CNM en juillet 2017 et du prolongement avec la LNMP pour laquelle l'enquête publique à la fin de l'année 2016.

³⁵ « Quel financement pour la LGV Bordeaux-Toulouse », *La Dépêche*, 9 février 2016. URL : <http://www.ladepeche.fr/article/2016/02/09/2273508-quel-financement-pour-la-lgv-bordeaux-toulouse.html> (consulté en août 2016)



Source : Région LRMMP, 2016.
 Réalisation sur Adobe Illustrator par Laurent Sainrau.

Figure 9 – Carte du réseau de transport de voyageurs (ferroviaire et routier) de la Région LRMMP en 2016

1.2.2.2. Le réseau routier régional

Le réseau routier dispose de 43 lignes d'autocars dont la plupart sont exploitées sur le territoire ex-midi-pyrénéen (cf. Figure 9 à la page 43). Ces lignes routières régulières viennent compléter ou se substituer à l'offre ferroviaire. Elles permettent de fournir une desserte plus fine des territoires, notamment dans les espaces ruraux où les gares sont parfois éloignées de 15/20 kilomètres (ex : la ligne ferroviaire Rodez-Millau est doublée par la ligne 923 des cars régionaux). Il permet également d'effectuer des dessertes où l'alternative ferroviaire n'est pas ou plus possible comme sur Auch-Agen, Béziers-Mazamet ou Millau-Montpellier). Au total, plus de 2 700 voyageurs utilisent les autocars régionaux quotidiennement. Les lignes sont exploitées par des autocaristes privés avec lesquels la Région établit un contrat de délégation de service public (DSP). Des bouquets de ligne sont établis. Ainsi les délégataires pour la période d'exploitation 2014-2020 sont au nombre de cinq pour les 28 lignes de l'ex-MP. La rémunération de l'autocariste par la collectivité est substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service.

Avec les transferts de compétences liés à la loi NOTRe en 2017, la Région est amenée à revoir son réseau pour lui donner plus de cohérence. En effet, la prise en charge des réseaux départementaux va permettre de réduire les doublons qui existent actuellement entre des lignes régulières départementales et les lignes régionales, qu'elles soient routières ou ferroviaires. D'autre part, l'exploitation des lignes régulières départementales diffèrent d'un département à l'autre au sein de la grande Région. Ces services publics de transport peuvent être exploités :

- en gestion directe : régie (Haute-Garonne), société publique locale (Tarn) ;
- en gestion délégué : DSP en Ariège, dans le Gard ;
- par marchés publics : prestations de services publics en Aveyron, gestion en syndicat mixte dans l'Hérault.

Ce sont donc autant de modes de gestion qu'il faudra mener vers une harmonisation progressive. La Région prévoit de laisser la compétence aux départements, par délégation, a minima jusqu'en 2018. Certains départements se sont d'ailleurs prononcés pour le maintien de la gestion des cars départementaux à leur échelon. Au même titre que les TER véhiculent l'image de marque régionale, les cars départementaux contribuent à la notoriété du Conseil départemental (CD) en assurant la visibilité des actions qu'il porte. Les livrées apposées sur

les autocars sont le moyen de véhiculer cette image de marque (ex : cars Arc-en-Ciel, cars Hérault Transport).

1.2.2.3. Différences de tarification

Que ce soit au niveau des départements avec des modes de gestion des transports différents ou des Régions avec des conventions différentes passées avec la SNCF, la loi NOTRe met en avant les importantes différences de tarification entre les départements et entre les Régions, sans compter les tarifications des réseaux urbains elles-mêmes différentes d'une ville à l'autre. En ce qui concerne les tarifs des lignes départementales, ils peuvent être à tarif unique, indépendant du nombre de kilomètres parcourus (ex : en Aveyron), ou dépendre du kilométrage (ex : sur certaines lignes en Ariège). De la même façon, le tarif des abonnements peut varier fortement selon le département.



Figure 10 – Carte présentant le tarif des lignes régulières par département dans la Région LRMP en avril 2016

Source : Guillaume Espiasse.

En y ajoutant, les différents tarifs occasionnels ou les abonnements pour les voyageurs réguliers du réseau de TER et de cars régionaux, on obtient au sein de la grande Région une mosaïque de tarifs. Ces différences devront être progressivement atténuées et tendre vers une

harmonisation. Face à la diversité des tarifications départementales (cf. Figure 10 à la page précédente), cette harmonisation pourrait bien prendre plusieurs années, en tout cas pour les lignes départementales transférées aux Régions.

	Ex-Languedoc-Roussillon	Ex-Midi-Pyrénées
Trajets quotidiens (abonnements)	<p>Via Pro (voyages illimités sur trajet défini ; -50% sur autres trajets)</p> <p>IllimiterPro (trajets illimités sur tout le réseau TER LR)</p> <p>Kartatoo (trajets illimités sur trajet défini, combiné avec les réseaux de transport urbains au départ et à l'arrivée)</p>	<p>Pack Illimité (-75% sur un trajet défini ; -50% sur les autres)</p>
Trajets réguliers (abonnements)	<p>Via Liberté (-25% en semaine ; -50% les weekends et vacances)</p>	<p>Pack Liberté (-50% les weekends, vacances, jours férié ; -25% les autres jours)</p>
Trajets occasionnels	<p>Train à 1 euro (sur certaines lignes et en nombre limité)</p>	<p>Tikémouv' (2,50€ par tranche de 40km, plafonné à 7,50€)</p> <p>Multimouv' (carnet de 6/10 tickets permettant de voyager avec -25%)</p>

Figure 11 – Tableau récapitulatif présentant les tarifs proposés par les deux ex-Régions

Source : TER Languedoc-Roussillon ; TER Midi-Pyrénées. Réalisation : Laurent Sainrau.

Ces tarifications variables selon les autorités organisatrices traduisent une politique plus ou moins volontariste de leur part. La question de la tarification est étroitement liée à celle des financements ainsi qu'il est possible de le remarquer dès les premières expérimentations de la régionalisation ferroviaire : les lourds investissements associés au développement de tarifs attractifs amènent les régions vers un déséquilibre financier à cause de recettes commerciales faibles. Pour cette raison, la Région doit réfléchir en fonction de ses capacités budgétaires à la tarification menant le plus vers un équilibre des comptes tout en restant attractive. La tarification est une question cruciale dans la politique régionale des transports au regard :

- des investissements dans les infrastructures qui s'annoncent que ce soit pour l'exploitation ou la modernisation du réseau actuel, le maintien de certaines lignes en péril ou le développement de LGV ;

- de la pression financière imposée aux Régions par une action de l'Etat « en retrait » ;
- ou la démocratisation de modes de transport qui viennent concurrencer le train ou l'autocar et donc réduire un peu plus les recettes.

L'action régionale en matière de transports est largement tributaire du contexte plus large de crise des finances publiques et d'un secteur des transports très concurrentiel.

1.3. Les difficultés actuelles des transports collectifs

L'exercice de la compétence transport par les Régions évolue actuellement dans un contexte difficile mêlant la crise des finances publiques, la crise interne à la SNCF – liée à la dette structurelle du secteur ferroviaire en France et à la réforme ferroviaire de 2014 – et l'avènement de modes de transport venant concurrencer la SNCF.

1.3.1. La crise du financement

1.3.1.1. La baisse des dotations aux collectivités territoriales

A travers la décentralisation et les transferts de compétence, l'Etat recherche, non seulement, à donner plus de proximité entre le citoyen et le politique, mais aussi, à se décharger financièrement de certaines activités au profit des Régions.

L'Etat recherche donc à faire des économies face à une situation où son déficit public est supérieur au seuil des 3% du produit intérieur brut (PIB) défini par Bruxelles. Pour ce faire, elle transfère certaines compétences aux collectivités territoriales, réduit ses dotations, remet en cause certains projets ou se désengage de certaines lignes ferroviaires moins rentablement économiquement. Pour monter un projet, les collectivités territoriales – communes, EPCI, Départements, Régions – et l'Etat doivent négocier pour définir la répartition des montants financiers par structure, dans l'objectif de réaliser des économies. Une certaine forme de concurrence se développe ainsi entre les différents échelons territoriaux dans une logique de recherche d'économies.

En 2013, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) remettent un rapport au Gouvernement. Ce rapport fait des propositions pour réformer la péréquation – le mécanisme de redistribution de l'Etat aux Régions dans le but de réduire les écarts de richesse notamment – tant en termes de méthodes, que de calendrier. Ce document fait suite au rapport des députés Carrez et Thénault de 2010 qui recommandait à l'Etat de réduire ses dépenses publiques dans le contexte de creusement

du déficit budgétaire.³⁶ L'évolution de la dotation de péréquation – la dotation globale de fonctionnement (DGF) des Régions était gelée en 2011 et 2012 avant de progresser en 2013. La dette des collectivités locales représenterait près de 22% de la dette publique française.³⁷ En 2014, la DGF pour l'ensemble des collectivités territoriales avait baissé de 1,5 milliards d'euros.

La question du financement des transports (plus largement des collectivités) est donc étroitement liée à la question de la tarification. Pour financer leur système de transport, les Régions bénéficient des subventions de l'Etat, mais celles-ci tendant à se réduire, elles doivent alors de plus en plus compter sur la tarification. Pour autant, la tarification des transports régionaux restent plus ou moins attractives selon les Régions afin d'inciter au report modal de la voiture sur des modes alternatifs. Dans un rapport du Conseil d'analyse économique, les économistes Michel Didier et Rémy Prud'homme indiquent qu'il y a « une contradiction évidente entre principe de tarification et un objectif de rééquilibrage modal. »³⁸ Si le souhait est de promouvoir les modes alternatifs, le tarif le plus bas possible voire la gratuité paraît la meilleure option. Dans ce contexte de crise du financement, il est difficile pour les collectivités de concilier des tarifs attractifs avec une gestion équilibrée des finances où les dotations de l'Etat baisse et les recettes commerciales restent limitées.

1.3.1.2. Remise en cause des projets liés à la grande vitesse

A la réduction des dotations de l'Etat attribuées aux Régions, s'ajoutent de nouvelles pressions sur les finances régionales par le désengagement de l'Etat dans le ferroviaire, que ce soit par la réduction de sa part dans le financement des projets de LGV ou plus récemment dans la volonté de se désengager des trains d'équilibre du territoire.

Plusieurs rapports amènent à reconsidérer les développements liés à la grande vitesse en France. En juin 2011, un rapport d'information du Sénat intitulé « Le schéma national des infrastructures de transport : des territoires à l'Europe » critique le projet du gouvernement de prioriser les lignes nouvelles à la rénovation du réseau existant. Ce rapport met en avant la

³⁶ VERZEGNASSI Aurélie, *op. cit.*, p.33.

³⁷ CHANUT Jean-Christophe, « *Baisse des dotations aux collectivités locales : stop ou encore ?* », 29 mars 2016. URL : <http://www.la Tribune.fr/economie/france/baisse-des-dotations-aux-collectivites-stop-ou-encore-560165.html> (consulté en septembre 2016)

³⁸ DIDIER Michel, PRUD'HOMME Rémy, « Chapitre VIII – Le financement des infrastructure de transport » in Conseil d'analyse économique, « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », *La documentation française*, 2007, pp. 131-151.

menace qui pèse sur l'équilibre financier du système ferroviaire français. Ce constat est développé par un autre rapport de la Cour des comptes publié le 23 octobre 2014 intitulé « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence ». Il dénonce le caractère insoutenable des coûts de fonctionnement des liaisons TGV qui seraient liés à l'augmentation des péages notamment de l'ordre de +8,5% par an en moyenne entre 2007 et 2013. Ainsi, la marge opérationnelle des lignes TGV se serait dégradée entre 2008 et 2013 passant de 29% du chiffre d'affaire à 12%. De plus, le niveau d'endettement de RFF (devenu SNCF Réseau en 2015) l'empêche de financer de nouvelles lignes. Cependant, certains émettent des réserves sur le bien-fondé de ce rapport de la Cour des comptes, qui se pose en « expert [...] de la gestion ferroviaire et de l'aménagement du territoire » sans s'appuyer sur des données chiffrées et sans préciser le recours à des « avis extérieurs ».³⁹ Selon *Mediapart*, ce rapport serait un prétexte pour lever « les restrictions à la concurrence des modes de transport longues distances routiers », c'est d'ailleurs la première des huit recommandations formulées par la Cour des comptes, qui fait suite à l'annonce du Ministre de l'Economie de l'époque, Emmanuel Macron, de la libéralisation de ce secteur.

Ce rapport pointe également les hypothèses de trafic et de recettes trop optimistes des lignes nouvelles et les dérives financières qui en découlent. Le rapport fait référence ici au Partenariat Public Privé (PPP) mis en place pour la construction et la gestion de la LGV Tours-Bordeaux. La construction et l'exploitation de cette ligne sera effectuée par le concessionnaire LISEA, dont la concession est établie pour une durée de 50 ans. Ce modèle économique est aujourd'hui critiqué pour le risque qu'il fait peser sur les finances publiques. Si l'objectif initial est de limiter l'investissement public en s'appuyant la participation de partenaires privés, le modèle est remis en cause du fait de prévisions de fréquentation revues à la baisse et de péages ferroviaires instaurés par le concessionnaire trop élevés. Dans le cas de la LGV SEA, le concessionnaire demandait 19 allers-retours quotidiens entre Bordeaux et Paris pour assurer sa viabilité économique, cependant compte-tenu des prévisions de trafic et des péages jugés élevés la SNCF ne souhaitait en mettre en place que 13. A l'issue d'un bras de fer entre le concessionnaire et la compagnie ferroviaire, l'Etat a tranché en octobre 2015 pour 16,5 rotations quotidiennes. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue qu'une faillite du concessionnaire entraînerait irrémédiablement un sauvetage s'appuyant sur les finances publiques.

³⁹ Cf. Annexe X – ORANGE Martine, « Le rapport biaisé de la Cour des comptes sur le TGV », *Mediapart*, 25 octobre 2014.

Sur la côte languedocienne, le PPP est également remis en question pour la construction des deux gares nouvelles de Montpellier-Sud de France (dite « gare de La Mogère ») et Nîmes-Manduel. Selon les opposants, leur construction aurait pour but ne se servir que les intérêts des entreprises de construction et des promoteurs immobiliers. De plus, elles posent des problèmes d'intermodalité par leur déconnexion limitée avec le réseau classique (dans le cas de La Mogère) et avec les réseaux urbains (pour les deux gares). Elles constituent un gaspillage pour des finances publiques déjà limitées, d'autant plus que la SNCF ne propose qu'un nombre de dessertes limité à l'ouverture de la gare de La Mogère en 2017. Sa desserte est en effet conditionnée à l'ouverture de la gare de Manduel du fait des caractéristiques propres au CNM (la desserte de la gare centrale de Nîmes empêche un retour des TGV sur la ligne nouvelle et donc la desserte de la gare nouvelle montpelliéraine).⁴⁰

Le modèle PPP est d'ores et déjà remis en question pour les projets de LGV à venir. Dans le cadre d'un colloque intitulé « Innover pour financer les grandes infrastructures du Sud-Ouest européen » organisé à Toulouse en mars 2016, les élus, les chefs d'entreprises et investisseurs des Régions LRMP et ALPC ont débattu sur des modèles de financement qui pourraient être envisagés pour GPSO et LNMP. Les présidents de Région, Carole Delga (LRMP) et Alain Rousset (ALPC), ont d'ailleurs évoqué la possibilité de mettre en place une taxe sur les poids lourds en transit international pour financer ces projets ou même l'allongement de la durée d'emprunt à l'image de ce qui se fait pour le métro du Grand Paris Express.

1.3.1.3. Désengagement de l'Etat sur les trains d'équilibre du territoire (TET)

Face à la difficulté de l'Etat et de la SNCF à maintenir un équilibre financier sur le réseau ferroviaire national, la commission Duron « TET d'avenir » a publié en 2015 un rapport intitulé « TET : agir pour l'avenir ». Ce rapport prône le désengagement de l'Etat sur certains trains d'équilibre du territoire. Pour ce faire, plusieurs propositions sont avancées comme :

- la fermeture de certaines lignes du réseau secondaire en raison de leur déficit d'exploitation ;

⁴⁰ Cf. Annexe X – Tract La Mogère.

- le transfert de liaisons Intercités sur les autocars, dont le marché a été libéralisé par la loi Macron ;
- ou encore l'ouverture à la concurrence, en lançant notamment un appel à manifestation d'intérêt pour certaines lignes de trains de nuit menacées.

Ce désengagement de l'Etat pèse aussi bien sur des lignes d'Intercités de jour que de nuit. Il propose également de revoir certaines dessertes que ce soit pour réduire leur fréquence ou l'augmenter comme sur Toulouse-Marseille. Il est important de noter que la Région LRMP est parmi celles qui disposent du plus de lignes Intercités, elle est aussi parmi celles qui sont les plus éloignées de la capitale tout en ayant peu de LGV. Ce rapport soulève une crainte importante de la part des populations et des élus, d'autant plus en milieu rural, parce que ces lignes jouent un rôle important d'aménagement du territoire. En effet, plusieurs de ces lignes relient directement les territoires à la capitale française, Paris, notamment via les trains de nuit. Dans la Région, les élus et les associations sont nombreux à se mobiliser pour le maintien des Intercités de jour (Aubrac, Cévenol, Toulouse-Hendaye, Toulouse-Nantes) et des trains de nuit (Paris-Toulouse-Cerbère/Latour-de-Carol, Paris-Tarbes-Hendaye, Paris-Toulouse/Rodez-Carmaux-Albi, Luxembourg/Strasbourg-Cerbère). Le train de nuit Paris-Latour-de-Carol serait a priori maintenu au même titre que Paris-Tarbes-Irun, celle-ci au moins jusqu'en juillet 2017. Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI), les lignes qui sont abandonnées pourraient être reprises par des opérateurs privés, après examen des dossiers par l'Etat.

Dès la publication du rapport, le maire de Toulouse, Jean-Luc Moudenc, annonçait que « la volonté de l'Etat serait de transférer la charge financière aux régions ». ⁴¹ La Région Normandie est la première, en avril 2016, à signer une convention de transfert de cinq TET sous sa compétence. Ce transfert devrait être effectif en 2020. En contrepartie, l'Etat s'engage à renouveler le matériel roulant et à maintenir ses investissements sur le réseau jusqu'en 2020. En ce qui concerne la Région LRMP, la présidente Carole Delga s'est prononcée contre un transfert de gouvernance des TET. En effet, la reprise de ces trains par la Région représenterait un poids supplémentaire pour les finances publiques, la Région risquant en effet de ne pas pouvoir assurer le même niveau de service et d'entretien du réseau.

⁴¹ GUERNALEC Florence, « Intercités : l'analyse des critiques du rapport Duron », *Mobilicités*, 27 mai 2015. URL : <http://www.mobilicites.com/011-3793-Intercites-pot-pourri-des-critiques-du-rapport-Duron.html> (consulté en septembre 2016)

Pour finir, on ajoutera que cette politique de désengagement du ferroviaire menée par l'Etat va à l'encontre des objectifs fixés par le Livre blanc sur les transports de 2011 de la Commission européenne dont la *Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* défend le maintien d'un « réseau ferroviaire dense dans tous les Etats membres » au même titre que l'achèvement du réseau ferroviaire à grande vitesse européen d'ici 2050.

1.3.2. Les difficultés du secteur ferroviaire français

1.3.2.1. La dette ferroviaire, un problème structurel ?

Le désengagement de l'Etat que nous venons d'évoquer n'est pas un phénomène nouveau. La fermeture de nombreuses lignes secondaires du réseau ferroviaire, particulièrement en milieu rural, en est une des manifestations notamment depuis la Seconde Guerre Mondiale suivant la logique d'une recherche de rentabilité économique. Les politiques successives de concentration du trafic sur quelques lignes à fort débit associée à la fermeture de lignes secondaires, à l'automatisation d'une partie du réseau et à la réduction des effectifs a permis de présenter « des bilans comptables moins défavorables ». ⁴² Parallèlement, on a vu se développer de fortes critiques de la part des usagers évoquant la disparition d'un service public de qualité. De plus, on observe que les chemins de fer ont pu se développer au XIXème siècle sur la base d'un modèle libéral où des compagnies privées investissaient dans la construction des lignes ferroviaires. Si l'Etat se montre aujourd'hui relativement désintéressé du ferroviaire (suppression de certaines lignes TET, libéralisation du marché par autocar), le constat de son interventionnisme a pu être fait par le passé.

Un passage du *Larousse des trains et des chemins de fer* amène d'ailleurs à réfléchir sur la situation actuelle du « service public » ferroviaire : « Devant les difficultés financières, le débat de la nationalisation s'est instauré et dure, en fait, depuis 1878, année où se crée le réseau dit de l'Etat, qui reprend un certain nombre de compagnies déficitaires de l'ouest de la France : seuls les pouvoirs publics, semble-t-il, peuvent mener à bien la gestion d'un grand service public que le privé, mû par des intérêts [tels que la rentabilité financière] à court terme, ne peut assumer. » On peut alors s'interroger sur le devenir du concessionnaire LISEA dont les intérêts privés à court terme pourraient éventuellement le mener vers un endettement préjudiciable. Afin d'équilibrer les recettes et les dépenses, la SNCF est ainsi créée en 1937 par

⁴² LAMMING Clive, *op.cit.*, p. 104.

la fusion des différentes compagnies de chemins de fer existant alors en France. En 1982, la création de l'EPIC SNCF permet ainsi à l'Etat de reporter sa dette sur l'établissement public, l'économiste Rémy Prud'homme résume : « L'Etat [n'ayant] plus les moyens de financer ses ambitions ferroviaires, [il] a demandé à la SNCF de s'endetter à sa place ». ⁴³ La dette trouverait donc ses origines dans la politique d'investissements engagée privilégiant le développement important du réseau à grande vitesse, dans les déficits d'exploitation ainsi que dans le remboursement de la dette.

En 1991, la SNCF crée, en application du contrat de plan 1990-1994, le Service annexe d'amortissement de la dette. Juridiquement, ce service n'est pas distinct de l'entreprise. L'objectif est d'isoler la dette ferroviaire de façon à assainir la base de ses comptes et lui permettre de dégager des ressources propres permettant de maîtriser l'augmentation de son endettement. Il permet de dégager de manière comptable la dette afin de la financer grâce à des contributions de l'Etat. Cependant, ce système relativement opaque ne présente pas les comptes de manière exhaustive. Ce système était d'ailleurs critiqué par la Cour des comptes qui lui demandait de réintégrer les comptes du service annexe dans ceux de l'entreprise ou de lui accorder un statut juridique cohérent avec son traitement comptable. Cette reprise de la dette par l'Etat (qui tente de la rembourser par des contributions) n'a finalement pas permis d'enrayer la hausse de l'endettement.

Le problème de la dette est donc un problème récurrent du système ferroviaire français dont l'Etat ne sait que faire pour y remédier. La nationalisation puis la création de l'EPIC n'ont pas suffi à rééquilibrer les finances de la compagnie ferroviaire. De nouvelles réformes ferroviaires seront mises en place par la suite, notamment en 1997 pour se conformer aux exigences européennes.

1.3.2.2. La réforme ferroviaire de 1997

Pour répondre aux objectifs d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire et afin de décharger les Etats de la dette ferroviaire, l'Union Européenne impose aux Etats membres de dissocier la gestion des infrastructures de l'exploitation du réseau. Cette injonction est transposée dans le droit français par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire.

⁴³ DE LA BROSSE Julie, « SNCF : la spirale infernale de la dette du rail », L'Expansion – L'Express, 2 juin 2016. URL : http://lexpansion.lexpress.fr/entreprises/sncf-la-spirale-infernale-de-la-dette-du-rail_1797084.html (consulté en septembre 2016)

Cette réforme modifie en profondeur l'organisation des chemins de fer : l'EPIC RFF devenant le gestionnaire du réseau et l'action de l'EPIC SNCF se limitant à l'exploitation du réseau. Les objectifs poursuivis étaient le rééquilibrage des comptes de la SNCF, de séparer la gestion et l'exploitation en prévision de la libéralisation du marché ferroviaire et de financer les infrastructures de manière plus saine.

Malgré tout derrière RFF, c'est bien l'Etat qui finance la construction et l'entretien du réseau. L'EPIC met donc en place un système de péages dont doit s'acquitter la SNCF en fonction de l'utilisation du réseau. La séparation de la SNCF en deux entités n'est pas sans générer des difficultés d'organisation puisque les deux EPIC doivent apprendre à coordonner les travaux et les circulations efficacement. L'organisation fonctionnant mal, les usagers observent une dégradation de la qualité de service. Par ailleurs, RFF doit faire face aux remboursements de la dette ce qui l'amène à appliquer une augmentation du montant des péages. Cette augmentation n'est pas sans conséquences pour les finances de la SNCF. Les deux EPIC entretiennent d'ailleurs des relations conflictuelles, par manque de distinction formelle entre les deux structures. Les incohérences institutionnelles touchant à la structure des relations entre la SNCF et RFF, en raison du manque de clarté concernant la séparation définie par le législateur, ont mené à une confusion des responsabilités et un accroissement de la dette passant de 20,5 milliard d'euros en 1997 à 44 milliards d'euros fin 2014, dont 37 milliards pour SNCF Réseau.⁴⁴

En 2011, les Assises du ferroviaire dressent le constat accablant de la dégradation du réseau ferroviaire et l'impossibilité pour la SNCF de financer des lignes nouvelles, compte tenu de sa dette abyssale. Il en est ressorti la nécessité de se concentrer sur la rénovation du réseau existant. Elles ont également mis en avant un besoin urgent de réforme afin de rationaliser le système en réunifiant la gestion de l'infrastructure et ainsi réaliser des économies d'échelles. L'accident de Brétigny-sur-Orge en juillet 2013 – faisant sept morts et de nombreux blessés – permettra la mise en lumière des problèmes de maintenance du réseau ferroviaire français et poussera l'Etat à mettre en place une réforme du secteur ferroviaire.

⁴⁴ <http://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/dessous-chiffres/2016/03/09/29006-20160309ARTFIG00017-ces-6-chiffres-inquietants-qui-minent-la-sncf.php> (consulté en septembre 2016)

1.3.2.3. La réforme ferroviaire de 2014

Le constat d'échec de la réforme ferroviaire de 1997 a mené l'Etat à adopter une nouvelle réforme ferroviaire en 2014. La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire revient donc sur la séparation en deux entités autonomes réalisée lors de la réforme précédente. Sur la base du modèle intégré allemand, la loi crée un groupe ferroviaire constitué d'un EPIC « de tête » (SNCF) au sein duquel sont regroupés deux EPIC (SNCF Réseau et SNCF Mobilités). A la différence de ce qui s'est passé en Allemagne en 1994, l'Etat français n'a pas repris la dette ferroviaire. En effet, le texte ne s'attaque pas directement à la dette ferroviaire alors que certains syndicats cheminots demandent qu'elle soit reconnue comme dette publique. Cette solution n'a pas été retenue au motif qu'elle ne ferait qu'aggraver la situation des comptes de la Nation.

L'objectif affiché par le Gouvernement est d'améliorer la qualité du service public et stabiliser la dette ferroviaire en limitant l'endettement de SNCF Réseau pour financer les grands projets de développement de l'infrastructure (comme les LGV). Pour cela, les députés ont voté une « règle d'or » imposant à l'Etat et aux collectivités territoriales de financer la construction des lignes nouvelles qu'ils souhaiteraient voir réalisées. La priorité affichée par le Gouvernement est donnée aux trains du quotidien et à la modernisation du réseau ferroviaire de proximité. La réunification du groupe ferroviaire doit permettre une meilleure programmation des travaux prenant en compte la circulation des trains et les besoins des usagers.

En ce qui concerne les transports ferroviaires régionaux, la loi accorde une plus grande liberté pour fixer les tarifs, ces derniers restants dépendants des tarifs sociaux au niveau national. Par ailleurs, la réunification fait de la SNCF un acteur unique face aux Régions dans la gestion des TER. Cette situation fait peser un risque d'abus de pouvoirs dans l'attente de l'ouverture à la concurrence qui semble prévue pour 2019. Ainsi, comme l'indique une étude menée par un membre de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, l'Arafer : « L'absence de clarification et de transparence sur les compétences et les financements entre l'Etat, les régions et l'opérateur public national ne permet pas la comparaison et l'amélioration des services offerts par l'opérateur public national aux usagers. »⁴⁵ La loi prévoit également le transfert aux Régions de la propriété des matériels

⁴⁵ GEFARD Julien, « Le système de transport ferroviaire national à la recherche de son équilibre », *RLC*, janvier-mars 2015, pp. 151-163.

roulants et le transfert éventuel de la gestion des gares de voyageurs d'intérêt régional, ce qui constituerait un poids supplémentaire dans les finances publiques régionales.

De plus, la recherche de productivité du modèle ferroviaire pourrait conduire, selon un rapport du cabinet Digest, à une réduction des effectifs de SNCF Mobilités de l'ordre de 10 000 emplois d'ici 2020. En une dizaine d'année, la productivité du travail aurait augmenté de 36%.⁴⁶ Cette baisse des effectifs fait peser une charge de travail supplémentaire pour les cheminots et dégrade ainsi leurs conditions de travail. Cela pourrait se traduire par une dégradation accrue de la qualité du service public, notamment par la réduction de la présence humaine en gare. Les cheminots ont d'ailleurs effectué plusieurs grèves contre la mise en œuvre de cette réforme ferroviaire. La dégradation progressive de la qualité de service – due notamment au manque de fiabilité (retards, grèves, suppression de train...) – à laquelle s'ajoute le manque de lisibilité tarifaire (volatilité des tarifs, prix prohibitifs...) mène de plus en plus d'usagers à se détourner du train et à s'orienter vers d'autres modes de transport aux tarifs plus concurrentiels, à la fiabilité et à la flexibilité plus importantes.

1.3.3. Le transport de voyageurs, un secteur très concurrentiel

La démocratisation de « nouveaux » modes de transport, face à des chemins de fer dont le service semble perdre en qualité, a fortement fait évoluer le marché du transport de voyageurs ces dernières années. Le développement récent du covoiturage, la concurrence des transports à bas coût (avion ou autocar) vient compliquer le jeu de la SNCF et réduire ses parts de marché.

1.3.3.1. Le covoiturage

Le covoiturage en France a connu un fort développement en ce début de siècle. Le secteur, porté principalement par la plateforme communautaire Blablacar, s'est développé grâce à ses prix bon marché. Un conducteur partage son véhicule dans le but de réduire ses frais de transports, le(s) passager(s) participant ainsi pour payer l'essence et les péages. Les tarifs proposés sont nettement inférieurs à ceux pratiqués par la SNCF compte tenu de la non-imposition des trajets proposés sur les plateformes de covoiturage. A la différence des tarifs du ferroviaire qui contribuent à l'entretien du réseau, aucune part dans le prix des trajets de

⁴⁶ GUERNALEC Florence, « La réforme ferroviaire marquera-t-elle le déclin du train », *Mobilicités*, 26 février 2015. URL : <http://www.mobilicites.com/Dossier-15-La-reforme-ferroviaire/011-3521-La-reforme-ferroviaire-marquera-t-elle-le-declin-du-train.html> (consulté en septembre 2016)

covoiturage ne contribue à l'entretien du réseau routier (excepté pour les trajets avec péage). Les raisons de son succès peuvent s'expliquer par sa flexibilité que ce soit en termes d'horaires ou de desserte. Certains usagers mécontents du service ferroviaire ont trouvé dans le covoiturage une sérieuse alternative au train. En plus d'être moins cher, il s'avère parfois plus pratique, bien que selon les trajets le covoiturage puisse s'avérer moins rapide. Pour autant, son essor peut permettre d'expliquer en partie le recul de la fréquentation des TGV.⁴⁷

Face à la concurrence que représente le covoiturage sur des trajets longue distance, la SNCF a réagi en lançant les offres d'autocar iDbus (devenu Ouibus) et de trains *low-cost* Ouigo qui s'alignent sur les prix du covoiturage. Elle a également investi le marché du covoiturage en rachetant une plateforme de covoiturage devenue iDvroom, principalement dans l'optique de développer le covoiturage domicile-travail et rabattre sur les gares. Parallèlement, de nombreuses collectivités ont lancé leur propre plateforme de covoiturage en visant également les trajets domicile-travail ou pour pallier le manque de transport en milieu rural notamment. Certaines collectivités ont même intégré les offres de trajet en covoiturage sur leur plateforme de service d'information multimodale (ex : Vialsace). A noter que ces trajets ne sont pas nécessairement payants, au bon vouloir du conducteur. Avec la libéralisation du marché par autocar, dont les prix défient toute concurrence, le marché du covoiturage fait face à un concurrent sérieux.

1.3.3.2. Les lignes aériennes *low-cost*

Si le développement du TGV avait réussi à concurrencer l'aérien par le passé en offrant un gain de temps par un service de centre-ville à centre-ville, l'avènement récent de lignes aériennes à bas coût vient concurrencer le TGV en retour. La croissance du secteur, portée par des compagnies aériennes comme Easyjet ou Ryanair, se traduit par une implantation toujours plus importante sur le territoire national. Que ce soit pour des vols à destination d'autres pays européens ou des vols domestiques, les vols *low-cost* connaissent un succès important auprès des jeunes, pour leurs tarifs bon marché, comme de la clientèle d'affaire, pour sa vitesse. Ces tarifs bas pratiqués dans l'aérien ont mené la SNCF à adapter sa gamme tarifaire en proposant diverses offres comme les billets Prem's (des tarifs bas sont proposés en réservant à l'avance), des billets iDTGV (achat en ligne uniquement) ou des TGV

⁴⁷ STEINMANN Lionel, « Le succès de Blablacar bouscule la SNCF », *Les Echos*, 2 juillet 2014. URL : http://www.lesechos.fr/02/07/2014/lesechos.fr/0203613823111_le-succes-de-blablacar-bouscule-la-sncf.htm (consulté en septembre 2016)

low-cost, Ouigo (qui ne desservent pas les gares-centre). Ces compagnies aériennes occupent aujourd'hui 45% du marché européen court et moyen-courrier et les prévisions tablent sur une part de marché de 60% en 2020. Sachant que sa part de marché en France en 2012 était de 22%, le *low-cost* semble avoir encore de belles années devant lui.⁴⁸

Quelques nuances peuvent être apportées à ce succès. En effet, les prix d'appel sont plus intéressants mais le prix moyen reste plus élevé. De plus, ce prix ne prend pas en compte l'acheminement vers et depuis l'aéroport, ni les suppléments bagages. Il est par ailleurs fréquent que certaines dessertes soient subventionnées par les collectivités locales dans l'attente de retombées économiques importantes. Enfin, les Etats européens ne taxent pas le kérosène et ne prennent donc pas en compte l'empreinte écologique lié au mode aérien. S'il était taxé, le prix des billets serait nettement revu à la hausse ce qui réduirait la concurrence vis-à-vis du ferroviaire.

1.3.3.3. La libéralisation du transport par autocar

La plus récente évolution sur le marché du transport de voyageurs en France est la conséquence de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron ». Cette loi a considérablement modifié le paysage des transports en France en libéralisant le transport par autocar. la loi limite la possibilité de création de liaisons opérées par des compagnies privées à des trajets supérieurs à 100 kilomètres dès lors qu'elles entrent en concurrence directe avec les services ferroviaires régionaux et les lignes d'autocar gérées par les départements ou les régions.

L'Araf a vu son champ de compétences s'accroître pour devenir l'Arafer dans le but de réguler les activités routières en plus de son rôle initial de régulateur des activités ferroviaires. Les opérateurs ferroviaires sont tenus de déposer leurs demandes d'ouverture de lignes à l'Arafer, qui peut être saisie par les autorités organisatrices de transport locales qui verraient dans ces ouvertures une concurrence déloyale non réglementaire.

Les prix pratiqués sont fortement concurrentiels. S'ils peuvent concurrencer le train, ils sont en concurrence directe avec le covoiturage, qui est au final plus cher que l'autocar. Selon l'Observatoire des marchés de transport Arafer, sur les huit premiers mois depuis la

⁴⁸ FNAUT, « Le transport longue distance à bas prix (low cost) », Conférence de presse du vendredi 6 février 2015. URL : <https://m.contexte.com/docs/5990/position-fnaut-le-transport-longue-distance-a-bas-prix-low-cost-06-fevrier-2015.pdf> (consulté en septembre 2016)

libéralisation du marché, ce sont près de 1,9 millions de personnes qui ont utilisé les autocars Macron. La SNCF est présente sur le marché avec sa filiale Ouibus qui vient de racheter son concurrent Starshipper. Le réseau est en pleine expansion : rien qu'au premier trimestre 2016 l'offre était en hausse de 25%. Enfin, on peut noter que la filiale de la SNCF, Ouibus propose des liaisons sur des trajets où l'offre ferroviaire existe comme Bordeaux-Toulouse ou Toulouse-Brive. La SNCF vient donc organiser sa propre concurrence sur certains trajets. Connaissant la volonté de l'Etat (et donc de la SNCF) de réduire les dessertes sur l'axe POLT, on peut s'interroger sur sa stratégie en doublant la ligne ferroviaire par une ligne d'autocar. Devrait-on y voir la volonté de transférer cette liaison TET en liaison par autocar ?

On observe donc que des modes de transport émergents entrent en concurrence directe avec le transport ferroviaire. Parallèlement, on constate le manque de concertation entre les opérateurs qui, au lieu de se positionner en concurrents directs, devraient plutôt développer leurs réseaux respectifs dans une logique de complémentarité.

PARTIE II

**LA PARTICIPATION DU
PUBLIC : EVOLUTIONS ET
APPLICATIONS AU DOMAINE
DU TRANSPORT**

2.1. La participation du public dans les projets et politiques d'aménagement

2.1.1. Emergence de la participation publique comme outil de la démocratie

2.1.1.1. L'apparition de conflits d'aménagement

On pourrait penser que les conflits liés à l'aménagement se sont développés dans une époque très récente. Comme le rappelle Jean-Marc Dziedzicki, des formes de contestation existaient déjà au XIXème siècle autour de grands projets d'aménagement en France, notamment autour de projets liés aux transports avec la construction du réseau de chemins de fer.⁴⁹ Au cours des dernières décennies, les conflits liés à l'aménagement ont cependant connu une intensité variable en fonction des projets mis en place et des démarches de participation plus ou moins efficaces qui ont vu le jour.

Une contestation accrue, héritière de Mai 68

Dans la continuité du mouvement contestataire qu'ont connu les Etats-Unis à la fin des années 1960, se développe en France un mouvement social d'ampleur nationale en mai 1968. Se considérant mal représentée par les élites politiques, la jeunesse du baby-boom aspire à plus de démocratie et de liberté en remettant en cause l'autorité. La mise en place de « formes d'expression inédites » lors de ce mouvement souligne les attentes et les enjeux de participation à la construction des politiques nationales et de l'avenir.⁵⁰ Le tournant des années 1960-1970 est le théâtre de nombreuses « luttes urbaines » dans la lignée de la contestation de Mai 68. Cette opposition concerne principalement des politiques de rénovation urbaine dont l'objectif est de requalifier l'habitat dégradé des centres anciens dans une perspective de transformation sociale des quartiers. Le parallèle peut être fait avec la contestation concernant les processus de gentrification à l'œuvre comme à Londres par exemple.

⁴⁹ DZIEDZICKI Jean-Marc, « Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications », *Conflits et territoires*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2004, pp. 35-64.

⁵⁰ COHEN Evelyne, « L'ombre portée de Mai 68 en politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Presses de Sciences Po, 2008, n°98, p. 19-28.

Une étude menée par Bruno Charlier a porté sur l'analyse de plus de 1 600 conflits d'environnement entre 1974 et 1994.⁵¹ Il en ressort que la plupart des conflits observés se sont développés autour de projets d'aménagement d'équipements de tourisme et de loisir (ex : stations de ski, stations balnéaires), d'infrastructures de transport (ex : rocade, autoroutes, voies sur berges, LGV) et d'équipements pour la production et le transport d'énergie (ex : centrales nucléaires). Ainsi au milieu des années 1970, le projet du maire toulousain, Pierre Baudis, de faire passer une voie sur berges le long de la Garonne au niveau du centre historique est fortement combattu par des riverains. Ce combat a permis l'abandon du projet.

Pour Dziedzicki, « les années 1970 marquent une évolution sensible de la conflictualisation de l'aménagement ».⁵² Ces conflits se concentrent sur la construction d'aménagements liés au développement du réseau autoroutier comme l'A86 en banlieue parisienne ou la construction de la ligne à grande vitesse entre Paris et Lyon, de projets liés à la défense nationale ou au développement de stations balnéaires.⁵³ Ces aménagements sont liés au développement économique du pays liés à la croissance qu'ont connu les pays occidentaux lors des Trente Glorieuses. La contestation s'organise afin de répliquer contre ces projets menés par la puissance publique au travers de différents moyens, que ce soit des pétitions, des manifestations ou encore en déposant des recours juridiques. Concernant les projets d'autoroutes et de centrales nucléaires, Simon Charbonneau souligne que l'ensemble des recours déposés dans les années 1970 ont été rejetés sans exception par le Conseil d'Etat. La possibilité pour les opposants de voir les projets contestés semble donc bien illusoire face à l'Etat qui les met en œuvre.

Les conflits amènent les citoyens à se constituer en associations ou collectifs de manière à acquérir plus de pouvoir pour peser dans la décision publique grâce à une visibilité accrue dans l'espace public. Cette recherche d'une plus grande capacité d'action est étroitement liée au processus d'*empowerment*. Marie-Hélène Bacqué le définit comme « un processus sociopolitique qui articule une dynamique individuelle d'estime de soi et de développement de ses compétences avec un engagement collectif et une action sociale

⁵¹ CHARLIER Bruno, *La défense de l'environnement : entre espace et territoire – Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999.

⁵² DZIEDZICKI Jean-Marc, *op.cit.*, 2004.

⁵³ CHARBONNEAU Simon, « Le contrôle contentieux des opérations d'aménagement du territoire », *Revue Juridique de l'Environnement*, 1983, n° 3, pp. 221-257.

transformatrice ». ⁵⁴ La contestation ne viendrait donc plus d'un simple fait individuel où les populations locales devraient supporter les désagréments d'un aménagement sans en avoir les bénéfices. On le voit dans le cas des projets de lignes nouvelles qui créent un « effet tunnel » entre des villes comme Paris et Lyon sans desservir les villes et territoires intermédiaires alors qu'elles les traversent. Ces mouvements ont souvent été considérés par les pouvoirs publics comme des intérêts particuliers individuels venant à l'encontre de l'intérêt général. L'émergence du terme NIMBY (de l'anglais *Not in my back yard*, « pas dans mon jardin ») témoigne, selon Dziedzicki, d'une volonté de discréditer l'action contestataire de populations locales qui ne seraient pas conformes à un intérêt collectif. Pour autant, au cours des années 1970, la contestation observe la montée en puissance de structures associatives dépassant le simple cadre individuel et dont les membres présenteraient des sensibilités environnementales, qu'elles soient écologiques ou liées à la qualité du cadre de vie. En mettant en place des processus d'apprentissage et en se constituant en réseau, les associations recherchent ainsi à sensibiliser le public dans le but d'acquérir plus de puissances face aux porteurs de projets, que ce soit l'Etat ou d'autres collectivités.

Une contestation limitée dans les années 1980

Les années 1980 observent un calme relatif autour des projets d'aménagement, quels qu'ils soient, pour plusieurs raisons. D'une part, les impacts de la crise économique liée au premier choc pétrolier se font ressentir par une réduction des programmes d'aménagements amenuisant les possibilités de conflits. Parallèlement, l'essoufflement du mouvement social peut être imputé à l'élection d'un gouvernement socialiste en 1981 dont la sensibilisation environnementale semble plus importante que son prédécesseur et à l'engagement politique de certains leaders du mouvement écologiste. ⁵⁵ Par ailleurs, une loi de 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement a permis d'intégrer à la procédure un dispositif d'information et de recueil des avis de la population afin de mieux concilier les attentes du public et l'intérêt général. Cette amélioration a permis un apaisement de la contestation. Pour autant, la fin de la décennie marquera une rupture par la mise en place de grands projets d'aménagement.

⁵⁴ BACQUE Marie-Hélène, BIEWENER Carole, *L'Empowerment, une pratique émancipatrice* ?, Paris : Éditions La Découverte, 2013, 175p.

⁵⁵ CHARLIER Bruno, *op. cit.*, 1999.

Années 1990 : regain des conflits

Le retour de grands projets d'aménagements amène au début de la décennie 1990 son lot de conflits. En effet, dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur des trains à grande vitesse de 1989, le Gouvernement mandate la SNCF pour mener des études sur le développement d'une ligne nouvelle à grande vitesse qui viendrait prolonger la LGV Paris-Lyon « vers Marseille, l'Italie ou l'Espagne ». ⁵⁶ La SNCF est considérée comme prioritaire du fait de la rentabilité économique importante engendrée par une réduction des temps de parcours entre le Sud-Est et Paris. C'est la présentation du tracé en décembre 1989 à quelques élus locaux des Bouches-du-Rhône qui viendra mettre le feu aux poudres. S'engage alors une forte mobilisation avec des acteurs qui se constituent en associations. Les élus se mobilisent à côté d'associations locales de défense des villages concernés par le tracé pour mener des actions collectives que ce soit à travers des manifestations ou des pétitions, la première étant lancée dès janvier 1990.

On peut considérer que la vague de conflits des années 90 rencontrée en France peut être rapprochée de celle qu'ont connue d'autres pays au cours de la décennie précédente. Ceci expliquerait par conséquent que c'est également avec une décennie de retard que la question de la participation du public va véritablement faire l'objet d'une attention particulière en France, via notamment la mise en place de la Commission nationale du débat public (CNDP) dès 1996, puis la loi sur la démocratie de proximité en février 2002. Le lancement d'une mission de médiation pour le Gouvernement en 1990 conduit à l'abandon de la branche traversant le Var face à la forte opposition des élus locaux et des associations locales. Le projet initial de la SNCF a subi quelques modifications pour éviter les collines drômoises en se rapprochant de la vallée du Rhône. Les résultats de l'enquête publique lancée à l'automne 1992 ont contraint le Gouvernement à repousser la construction de la branche vers Montpellier et à se limiter à celle vers Marseille. L'abandon et la modification du projet initial sont le fruit de la forte mobilisation des acteurs locaux (associations, élus notamment). Le début des travaux en 1995 a permis une mise en service de la ligne en juin 2001. Le fait de scinder les projets a permis de faciliter l'acceptation du projet en le limitant à la partie Lyon-Marseille. La partie vers l'Espagne fait l'objet de deux projets distincts, le contournement

⁵⁶ FOURNIAU Jean-Michel, « Chapitre III – Un débat de grande portée : la LGV PACA », *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, Rapport de recherche pour le programme CDE, IFSTTAR et MEDDE, 2012, pp. 97-99.

ferroviaire Nîmes-Montpellier et la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan, qui feront l'objet d'une concertation portée par la Commission nationale du débat public, respectivement en 2003 pour la première et en 2008 pour la seconde. Ce conflit est perçu comme un « élément déclencheur » des conflits qui se dérouleront par la suite. La banalisation de la conflictualité dans le paysage public concerne tous les domaines de la société, que ce soit des conflits environnementaux liés à des projets d'aménagement ou bien des conflits sociaux comme par exemple des licenciements causés par des délocalisations. Les conflits liés aux projets d'infrastructures de transport nous concernent particulièrement. Ils peuvent mobiliser parfois plusieurs milliers d'opposants et dépasser le simple cadre local, de par sa médiatisation et le militantisme important de certaines associations. Par exemple, le conflit lié au projet de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes dans l'ouest de la France qui a abouti à la tenue d'un référendum local. Bien que le référendum se soit soldé par un vote d'approbation au projet d'aéroport, la mobilisation des opposants perdure, appuyée par des associations environnementales. On observe également que la taille des projets concernés est variable. Les conflits se développent pour des projets de plus petite taille comme le projet du barrage de Sivens, pour lequel la visibilité médiatique était très importante, particulièrement suite à la mort d'un des manifestants lors d'un affrontement avec les forces de l'ordre. La Région LRMP a observé de nombreux conflits comme le projet ferroviaire de la Traversée centrale des Pyrénées abandonné aux débuts des années 2000 face à la forte mobilisation d'associations locales.⁵⁷ La réflexion sur ce projet continue encore malgré son retrait de la liste des projets prioritaires de la Commission européenne. L'actualité dans le secteur des transports présentée dans la première partie nous montre que les conflits continuent dans la région notamment autour des projets et politiques ferroviaires comme autour du désengagement de l'Etat sur les liaisons TET ou des projets de grande vitesse (GPSO, LNMP, gares de La Mogère et Manduel).

2.1.1.2. La remise en question du politique

On observe que les projets sont généralement sources de conflits par rapport à leur essence même et les conséquences qu'ils pourraient avoir au niveau économique, environnemental et social. La genèse des conflits peut être la conséquence d'un manque de consultation des populations en amont de la réalisation de ces projets. Ainsi la procédure

⁵⁷ WOLFF Jean-Pierre, « L'inéluctabilité des conflits liés aux infrastructures de transports ? », *Sud-Ouest Européen*, 2015, n° 40, pp. 5-12.

d'enquête publique est critiquée en France, apparaissant comme un outil de « légitimation à posteriori de projets élaborés et techniquement bouclés ». ⁵⁸ La manière même de concevoir le projet et le manque de consultation préalable dans son élaboration est donc une des raisons de la désapprobation des populations. C'est ce que Dziedzicki dénomme comme un « conflit de procédure » exprimant la remise en cause du processus de décision. Une enquête réalisée par TNS-Sofres, dans le cadre d'un colloque organisé en 2014 par la Commission nationale du débat public (CNDP) sur « Le citoyen et la décision publique », confirme la perception des citoyens selon laquelle ils ne seraient pas suffisamment impliqués dans les processus décisionnels. ⁵⁹ En plus de mettre en avant l'absence de transparence dans les processus de décision, l'enquête nous indique que les citoyens se sentent plus impliqués dans les processus de décision à l'échelle locale (communes, agglomérations) que dans les autres échelons territoriaux. Par ailleurs, ce sont seulement 19% des citoyens qui se sentent impliqués, de manière plus ou moins régulière, dans les décisions prises à l'échelle régionale (cf. Figure 12 ci-dessous).

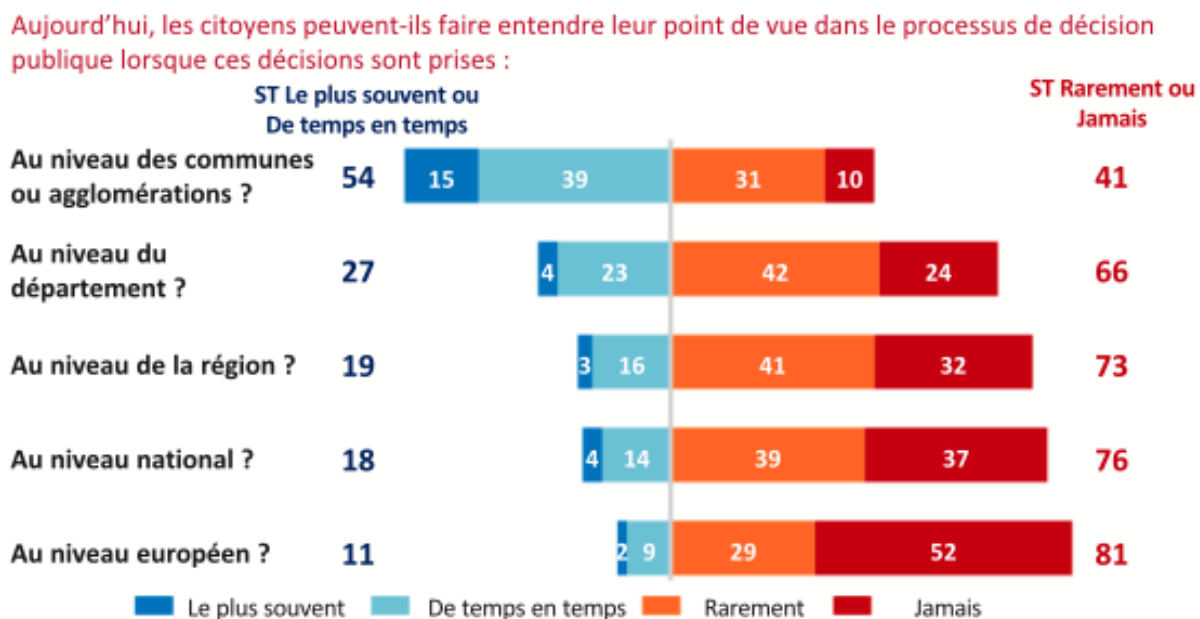


Figure 12 – Résultats d'une enquête présentant la perception de l'implication des citoyens dans les processus de décision en 2014 (en %)

Source : TNS-Sofres, CNDP. URL : <http://www.tns-sofres.com/publications/le-citoyen-et-la-decision-publique>

⁵⁸ HOSTIOU René, « Enquête publique et démocratie », *Techniques Territoires et Sociétés*, 1993, n° 22-23, DRAST/ministère de l'Équipement, pp. 83-95.

⁵⁹ Cette enquête s'est déroulée du 22 au 28 mai 2014 auprès d'un échantillon de 1 200 personnes représentatif de la population française en respectant les quotas de sexe, âge et catégories socio-professionnelles (CSP).

Associée au manque d'implication du citoyen dans la décision, s'ajoute une remise en question même de la prise de décision et de l'action publique menée par les politiques. La crise de confiance, à laquelle doivent faire face les acteurs institutionnels, n'est pas un phénomène nouveau. De nombreux auteurs cités par Dziedzicki – dans son article intitulé « Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de revendications » publié dans la revue *Conflits et territoires* – avaient présenté ce rejet des politiques comme l'une des origines d'un conflit « structurel » dénonçant les asymétries de pouvoir. L'élaboration de projets permettrait donc de répondre à un intérêt général qui serait parfois bien éloigné de la réalité des territoires et du besoin des populations. Les populations ne se reconnaissant plus dans les décisions des élus qu'ils ont pu conduire au pouvoir marque bien là une remise en cause de la démocratie représentative que nous connaissons. Les résultats de l'enquête TNS-Sofres confirme cette observation : 54% des citoyens considèrent que la démocratie en France fonctionne mal, voire très mal pour 17% d'entre eux (cf. Figure 13 ci-dessous).

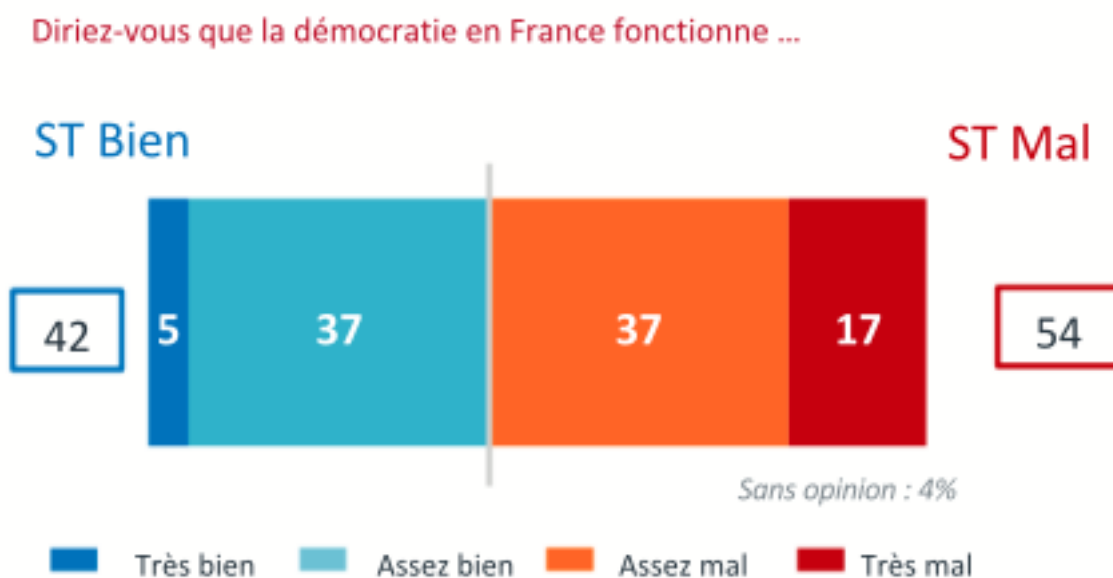


Figure 13 – Résultats d'une enquête présentant l'opinion des citoyens sur l'état de la démocratie en France en 2014 (en %)

Source : TNS-Sofres, CNDP. URL : <http://www.tns-sofres.com/publications/le-citoyen-et-la-decision-publique>

Le modèle de démocratie représentative étant contesté, on observe donc l'émergence du concept de démocratie participative dans laquelle l'avis des citoyens serait mieux pris en compte dans l'élaboration des politiques. Selon l'enquête de TNS-Sofres, 44% des citoyens

considèrent que solliciter directement l'avis des citoyens en amont de la prise des décisions permettrait d'améliorer le fondement du fonctionnement de la démocratie, ce résultat arrivant en tête devant les autres propositions faites dans le questionnaire. La démocratie participative chercherait donc à « limiter l'autonomie réelle des représentants par rapport aux représentés ». ⁶⁰ Ce « nouveau paradigme de l'action publique » se développe autour de la notion de gouvernance où les acteurs institutionnels permettent une meilleure participation du public en s'appuyant sur la mise en place de démarches de concertation, de suivi et d'évaluation des politiques publiques de la part des citoyens. La majorité régionale recherche donc à instaurer une proximité avec les citoyens à travers l'accord qu'elle a conclu en début de mandat et qui présente les contours d'une nouvelle gouvernance en Région LRMP.

2.1.1.3. Emergence de la concertation dans la construction de l'action publique

Les démarches de concertation sont une des principales composantes de la démocratie participative telle qu'elle se développe aujourd'hui. Les conflits engendrés par les projets d'aménagement ont amené l'Etat et les collectivités à avoir de plus en plus recours à la concertation en amont de la prise de décision publique afin d'éviter des conflits futurs dont la résolution serait difficile. Si le terme « concertation » traduit aujourd'hui l'idée d'accord, on s'aperçoit que le mot latin *concertatio* signifiait « querelle », « dispute » ou « contestation ». Jean-Eudes Beuret définit la concertation comme un « processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble ». ⁶¹ Ainsi, différentes parties prenantes doivent dialoguer ensemble pour permettre la construction des politiques publiques. L'objectif de la concertation étant donc de « décider ensemble », on observe donc que la Commission nationale du débat public propose une interprétation limitative de la concertation selon laquelle elle serait « une attitude globale de demande d'avis sur un projet, par la consultation de personnes intéressées par une décision avant qu'elle ne soit prise ». ⁶² L'idée d'un débat, de la confrontation des idées dans la perspective de construire l'action reste tout de même présente mais le rôle des citoyens est différent entre la

⁶⁰ BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, « Gestion de proximité et démocratie participative », *Les annales de la recherche urbaine*, 2001, n°90, p. 38.

⁶¹ BEURET Jean-Eudes, « Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment », *Négociations*, 2012, n° 17, p. 85.

⁶² BEURET Jean-Eudes, « Concertation (démarche de) » in CASILLO Ilaria et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

consultation, où le citoyen est force de proposition (une aide à la décision), et la concertation, où il serait acteur de la décision.

La concertation implique donc la constitution d'un espace participatif où les parties prenantes seront amenées à discuter, débattre dans un cadre fixé par des « normes communes de dialogue ».⁶³ Ces normes communes de dialogue peuvent être définies dans une charte de la participation, comme le font aujourd'hui de nombreuses collectivités dans le cadre d'une démarche participative pérenne (ex : Charte de la participation du Grand Lyon). Si les conflits passés mettaient en lumière un « système d'acteurs en tension » (le tryptique citoyen/élu/technicien)⁶⁴, les relations tendent aujourd'hui à se normaliser de fait de la clarification des rôles de chacun. Pour autant, le crédit accordé à la participation serait variable en fonction du citoyen. Ainsi, Laurence Bherer, spécialiste de la participation publique, met en évidence que les citoyens organisés et mobilisés (*stakeholders*) sont plus « reconnus [comme des] acteurs légitimes des politiques publiques » que des citoyens « ordinaires » considérés comme des *policy outsiders*.⁶⁵ On assisterait donc à une opposition entre le savoir expert des techniciens et le savoir profane des citoyens, également appelé savoir d'usage. L'attachement à une logique représentative de la part des élus et des techniciens peut mener vers des formes de concertation « monologique », où le dialogue avec les citoyens serait limité, en se traduisant par un manque d'information et une communication unilatérale de l'élu et/ou le technicien vers le citoyen (approche descendante ou *top-down*).⁶⁶ Malgré tout, on peut observer une tendance à la normalisation du fait de la multiplication et du recours – de plus en plus systématique – à la participation du public, celle-ci étant encouragée par son institutionnalisation. En effet, l'émergence d'un cadre législatif favorable à la participation du public contribue ainsi à la démocratisation de la pratique participative comme outil de conception des politiques publiques.

⁶³ BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publique », *Participations*, 2011, n°1, pp. 105-133.

⁶⁴ MAZEAUD Alice, « Citoyen/Élu/Technicien » in CASILLO Ilaria et al., *op.cit.*, 2013.

⁶⁵ SCHNEIDER Anne Larason, INGRAM Helen, *Policy design for democracy*, Kansas, University of Kansas Press, 1997.

⁶⁶ THOMASSIAN Marlène, « La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique. Le cas des projets de transport », *Management international*, HEC Montréal, 2004, n°9, pp. 99-116.

2.1.2. Construction d'un cadre législatif

La législation encadrant la participation du public dans les politiques publiques est en constante évolution, les lois nationales devant s'adapter par fois aux directives européennes ou supranationales. Ces lois s'accompagnent de la création ou de l'adaptation de procédures permettant la participation du public avec des modalités diverses. On verra que ces procédures sont notamment appliquées dans la mise en œuvre de projets ou de politiques publiques de transport.

2.1.2.1. Les lois encadrant la participation du public

La législation française s'avère relativement disparate concernant la participation du public. Il existe en effet de nombreuses lois dont certaines sont instaurées dans l'application même d'une autre loi, charte ou directive, qu'elle soit nationale ou supranationale. Il s'agira ici de présenter les principales évolutions du droit de la participation du public en s'appuyant essentiellement sur la Convention d'Aarhus au niveau international, sur des directives européennes de 2003 au niveau communautaire et sur la Charte de l'environnement au niveau national.

Année	Législation
1983	Loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement
1995	Loi Barnier , relative au renforcement de la protection de l'environnement
1998	Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement
2000	Loi SRU , relative à la solidarité et au renouvellement urbains
2002	Loi relative à la démocratie de proximité
2003	Directives européennes 2003/4/CE et 2003/35/CE
2003	Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République
2004	Charte de l'environnement (article 7)
2010	Loi Grenelle II portant engagement national pour l'environnement
2012	Loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement
2016	Entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration
2016	Ordonnance n° 2016-1060 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement

Figure 14 – Tableau récapitulatif de la législation encadrant la participation du public en France en 2016

La Convention d'Aarhus de 1998, une référence du droit de la participation

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été élaborée et adoptée par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies le 25 juin 1998. Signée au Danemark par 39 Etats, la Convention d'Aarhus s'inscrit dans la continuité des déclarations environnementales internationales de Stockholm en 1972 et Rio en 1992.⁶⁷ Cette convention prévoit pour l'amélioration de la participation du public de faciliter l'accès à l'information en prévoyant « des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public [...] et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel » (article 6). Le même article indique que les résultats de la procédure de participation du public doivent être pris en considération dans la décision finale pour laquelle le promoteur de la concertation (l'Etat, les collectivités) doit tenir informé le public. La Convention insiste par ailleurs sur la notion de « transparence » : « Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires » (article 7). L'acteur public doit ainsi fournir des informations fondamentales pour la conception d'un projet ou d'une politique publique. La vulgarisation de l'information est donc essentielle pour éviter un rejet du public d'une information trop technique, voire technocratique, qu'il percevrait comme opaque. L'article 3 vient renforcer la possibilité pour le public de saisir la justice en matière d'environnement dans le cas où les dispositions prévues ne seraient pas respectées (accès à l'information, à la participation...). La Convention d'Aarhus a été ratifiée par la France le 8 juillet 2002 en application de la loi n°2002-285 du 28 février 2002.

Les directives européennes de 2003

L'Union Européenne (UE) a adoptée deux directives concernant les deux premiers piliers de la Convention d'Aarhus. Il s'agit de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement. Par ailleurs, l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE stipule que toute personne a droit à la « liberté d'opinion et

⁶⁷ MONEDIAIRE Gérard, « La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte », *Participations*, 2011, n° 1, pp. 134-155.

la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières. » Ces dispositions s'appliquent aux institutions et organismes communautaires. Il s'agit d'améliorer l'accès du public à la participation, à l'information et d'assurer la transparence de l'information et des procédures. Ainsi, l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) prévoit qu'« afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer une participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture ».

La Charte constitutionnelle de l'environnement de 2004

Diverses lois ont permis le développement de la participation du public en France à travers certaines formes relativement limitées comme :

- le développement de la procédure d'enquête publique (loi de 1983) ;
- la création de la Commission nationale du débat public (loi Barnier de 1995) ;
- l'intégration de la concertation dans le Code de l'urbanisme pour des programmes d'aménagement (zones d'aménagement concerté, schémas de cohérente territoriale, plans locaux d'urbanisme) en application de la loi SRU de 2000 ;
- la loi relative à la démocratie de proximité de 2002 qui a permis la création de conseils de quartiers dans les plus grandes municipalités ;
- la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 qui crée le référendum local décisionnel, un droit de pétition des citoyens ou la possibilité d'organiser des consultations locales dans des cas précis.

Il a fallu attendre la Charte de l'environnement de 2004 pour que l'Etat français constitutionnalise les principes du droit de l'environnement. Comme l'indique Gérard Monédiaire, « la France a été longtemps réticente à consacrer constitutionnellement le droit à l'environnement ».⁶⁸ L'article 7 de la Charte consacre donc à « toute personne [...] le droit, dans les conditions et limites fixées par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

⁶⁸ MONÉDIAIRE Gérard, « Droit de l'environnement et participation », in CASILLO Ilaria et al., *op. cit.*, 2013.

En 2010, un article de la loi « Grenelle II » portant engagement national pour l'environnement a permis d'introduire deux articles nouveaux au Code de l'environnement en transposition de l'article 7 de la Charte constitutionnelle de l'environnement et de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, en organisant la participation du public à l'élaboration des actes réglementaires de l'État et de ses établissements publics en matière d'environnement. Cette loi renforce ainsi le développement de modes de concertation préalable, donne la possibilité de recourir à un « garant » lorsque le débat public n'est pas jugé nécessaire et en réduisant la multiplicité des types d'enquête publique. En 2012, la loi relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement vient mettre en application le « droit d'accès aux informations sur l'environnement détenues par des personnes publiques et reconnaît celui de participer aux décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ainsi, le texte impose d'associer à la publication de textes en ligne une synthèse des observations recueillies.

Plus récemment, la législation encadrant la participation du public voit l'entrée en vigueur du Code des relations entre le public et l'administration le 1^{er} janvier 2016. Ce texte prévoit à l'article L.131-1 que : « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics. » On retrouve donc ici le droit à l'information, condition essentielle au bon déroulement de la participation du public. L'information doit avoir lieu tout au long du processus de consultation en aval en communiquant les informations nécessaires à la conception du projet et en aval avec la publication des résultats de cette même consultation. Par ailleurs dans le cadre de la réforme du dialogue environnemental engagée par la Ministre de l'Environnement, Ségolène Royal, une consultation a été menée en mai et juin 2016 afin d'élaborer une Charte de la participation du public, qui à ce jour n'a pas encore été publiée. L'Ordonnance n° 2016-1060 du 5 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement met en place :

- le renforcement du rôle de la CNDP⁶⁹ : extension de son champ d'actions aux plans et programmes nationaux tels que le schéma national d'infrastructures de transport, possibilité de désigner des garants de la concertation et des correspondants régionaux, mission de conciliation sur des projets conflictuels sur demande des parties concernées, possibilité de saisine élargies (à 10 000 citoyens dans le cas de débats publics locaux) ;
- une nouvelle procédure de concertation préalable⁷⁰ : cette concertation facultative peut être organisée à l'initiative du maître d'ouvrage ;
- un droit d'initiative citoyenne⁷¹ : il est ouvert aux élus, aux associations agréées de protection de l'environnement ou aux collectivités à la suite de la publication d'une déclaration d'intention par le maître d'ouvrage ;
- la dématérialisation de l'enquête publique⁷² : allègement des procédures par la réduction des délais, possibilité d'organiser une réunion publique après clôture de l'enquête, participation par voie électronique, publication dématérialisée de l'avis et du dossier d'enquête publique.

On le voit donc, le cadre législatif de la participation du public continue de subir des ajustements au gré des différents textes supranationaux (comme la Convention d'Aarhus ou les directives européennes de 2003) mais aussi de textes juridiques nationaux (Charte de l'environnement de 2004). Ces textes accompagnent la création de procédures participatives dont la mise en place peut être obligatoire ou facultative.

2.1.2.2. Des instruments de concertation en évolution

Il existe en France trois procédures de démocratie participative environnementale : l'enquête publique, le débat public et la « concertation ».

La participation du public s'est développée en France en premier lieu autour de la procédure de l'enquête publique en application de la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement de 1983. Cependant, comme le rappelle Gérard Monédiaire, cette loi – qui intègre un dispositif d'information et de recueil des avis de la population une fois le projet élaboré – entre en contradiction avec la Convention d'Aarhus qui « préconise la participation le plus en amont possible ». Cette procédure est

⁶⁹ Art. L121-8 et suiv. du Code de l'environnement.

⁷⁰ Art. L121-16 du Code de l'environnement.

⁷¹ Art. L121-17 du Code de l'environnement.

⁷² Art. L123-10 du Code de l'environnement.

inscrite dans le Code de l'environnement. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 a permis de regrouper les enquêtes publiques en deux catégories principales :

- l'enquête relative aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement régie par le code de l'environnement ;
- et l'enquête d'utilité publique classique régie par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans le cadre de la réforme du dialogue environnemental, cette procédure va être dématérialisée dans l'optique de faciliter la communication de l'information en amont (publication en ligne du dossier d'enquête publique) et en aval (publication de l'avis dématérialisée). De nouvelles possibilités de participation du public sont également permises par l'Ordonnance du 5 août 2016, en offrant la possibilité d'organiser une réunion publique après la clôture de l'enquête publique. L'enquête publique est critiquée pour son utilisation tardive dans le processus décisionnel dans le sens où elle « n'autorise plus le débat sur l'opportunité » du projet. Cependant, elle présente une « véritable portée juridique en ce qu'un avis défavorable du commissaire-enquêteur permet aux opposants d'obtenir quasi mécaniquement un référé suspension auprès de la juridiction administrative. »⁷³ Dans un rapport remis au Ministère de l'Environnement en 1993 par Huguette Bouchardeau, qui est à l'origine de la loi, indique même la faiblesse de la procédure pour résoudre les conflits générés par des projets d'aménagement.⁷⁴ L'enquête publique est considérée comme le mode de participation privilégié pour les projets ou plans soumis à une procédure d'évaluation environnementale (comme des infrastructures de transport).

La concertation publique est une procédure réglementaire inscrite au Code l'urbanisme en application la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement. Egalement appelée concertation préalable, cette procédure permet un débat sur l'opportunité d'un projet à la différence de l'enquête publique. Son objectif est d'associer le public à l'élaboration en l'informant le plus possible sur le projet, en recueillant ses attentes et en dialoguant de manière à améliorer la qualité du projet et ainsi son faciliter son acceptation. Ses modalités de mise en œuvre restent cependant floues. Un bilan

⁷³ MONÉDIAIRE Gérard, « Droit de l'environnement et participation », in CASILLO Ilaria et al., *op. cit.*, 2013.

⁷⁴ BOUCHARDEAU Huguette, *L'enquête publique*, rapport au ministre, commanditaire : Ministre de l'Environnement, Paris, 1993.

doit être réalisée à l'issue de la concertation et transmis au maître d'ouvrage. Elle concerne tous les projets, qu'ils soient publics ou privés, se trouvant dans le périmètre d'un document d'urbanisme. La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi Alur) du 24 mars 2014 a introduit la concertation préalable facultative en amont de la demande de permis de construire ou d'aménager pour des projets autres que ceux qui ont pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie. Elle élargit par ailleurs son champ d'application à certains projets soumis à étude d'impact.

Introduit en 1995, le débat public figure au Code de l'environnement. L'organisation du débat public est assurée par la CNDP, une autorité administrative indépendante. La Commission nationale détache une « commission particulière » pour chaque projet pour lequel elle serait saisie. Seuls le maître d'ouvrage ou certaines associations de protection de l'environnementale agréées au niveau national ont la possibilité de saisir la CNDP. En 2010, la loi Grenelle II offre la possibilité de recourir à un « garant », lorsque la CNDP ne juge pas nécessaire la tenue d'un débat public, à sa demande ou celle du maître d'ouvrage. La commission peut également émettre un avis ou des recommandations sur les modalités d'information et de participation mise en œuvre par le maître d'ouvrage suite au débat public. La procédure est appréciée pour la continuité de la participation du public qu'elle instaure, cependant elle semble « relever davantage du droit à l'information [...] que de la participation. Ainsi, Gérard Monédiaire nous montre par l'exemple du débat public sur le projet de contournement autoroutier que la légitimité de la commission peut être remis en question : en effet, le choix du tracé avait été annoncé alors même que se tenait le débat, cette erreur d'appréciation de la part du maître d'ouvrage avait entraîné alors la démission des membres de la commission. La réforme du dialogue environnemental engagée par Ségolène Royal a permis de définir les objectifs de la participation du public aux décisions ayant un impact sur l'environnement et de lister les droits que cette participation confère au public dans le Code de l'environnement. La CNDP voit également son champ d'intervention élargi aux plans et programmes nationaux. Elle se voit également accordée la possibilité de désigner des garants de la concertation et d'assurer une mission de conciliation sur des projets conflictuels sur demande des parties concernées. En outre, la création d'un droit d'initiative citoyenne élargit les possibilités de saisine, ainsi 10 000 citoyens peuvent désormais la saisir pour demander un débat public ou une concertation, ou dans le cadre de « débats publics nationaux » elle pourra être saisie par 60 sénateurs, 60 députés ou 500 000 citoyens.

En ce qui concerne les transports, les procédures de participation du public que nous venons d'évoquer sont principalement utilisées dans l'élaboration ou la mise en œuvre de projets d'infrastructures (ex : TGV, autoroutes) ou de programmes d'aménagement nationaux (schéma national des infrastructures de transport). Les résultats de l'enquête TNS-Sofres montrent que le domaine des transports fait partie des domaines où les citoyens peuvent le plus faire entendre leur voix dans le processus de décision (après les domaines de la famille et de l'éducation). On observe également que des formes de concertation, moins réglementées, plus ou moins volontaires, peuvent être mises en œuvre dans le cadre de politiques de transport ou de l'élaboration d'outils de planification (ex : schémas directeurs d'accessibilité, plans de déplacements urbains). Dans le cadre de la régionalisation ferroviaire qui se met en place au tournant des années 2000, on voit émerger une instance de concertation pour accompagner la décentralisation des services ferroviaires au profit des Régions, les comités de ligne.

2.1.3. Les comités de ligne : une application de la concertation dans les transports régionaux

2.1.3.1. L'apparition des comités de ligne en France

Expérimentant la régionalisation ferroviaire au même titre que cinq autres Régions françaises, le Conseil Régional d'Alsace décide de mettre en place, dès 1997, un dispositif de concertation ouvert notamment aux usagers pour accompagner la prise en charge de cette nouvelle compétence par la Région. Ce dispositif appelé « Comités locaux d'animation de ligne » (CLAL). Selon Guillaume Gourgues, les CLAL seraient établis selon trois principes⁷⁵ :

- rassembler les élus, les usagers, les associations d'usagers, les transporteurs routiers de voyageurs, les représentants syndicaux de la SNCF ;
- établir un lieu « d'expression et d'écoute » afin de mieux cerner les besoins et les attentes des usagers
- suivre une « procédure » dans laquelle un élu est en charge de l'animation des réunions (il fixe également le calendrier et l'ordre du jour) – lesquelles sont préparées par les techniciens de la SNCF et de la Région – portant sur la modification de l'offre

⁷⁵ GOURGUES Guillaume, « Les Régions françaises façonnent-elles le territoire par la concertation ? », Communication présentée lors du 4ème Colloque de la Relève, Montréal, 2007.

de transport (ponctualité, arrêts, horaires) et aboutissant à des propositions du CLAL communiquées « dans des délais raisonnables [et] respectant les contraintes financières du conseil régional » à travers la rédaction de compte-rendu, ces derniers permettant le suivi d'informations.

Perçus comme une référence, les comités alsaciens seront transposés dans deux autres Régions expérimentatrice en 1999 : PACA et Centre. L'article 135 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 renomme le dispositif « Comité de ligne » qu'elle étend à l'ensemble des Régions en vue de la prise de compétence ferroviaire en 2002 (cf. Figure 15 ci-dessous). A noter que la mise en place de ces comités est facultative, pour autant de nombreuses Régions les mettrons en place dès le transfert de compétences.

Date de création	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Alsace			P					
Aquitaine			R					
Auvergne			O					
Basse Normandie			M					
Bourgogne			U					
Bretagne			L					
Centre			G					
Champagne-Ardenne			A					
Franche- Comté			T					
Haute Normandie			I					
Languedoc-Roussillon			O					
Limousin			N					
Lorraine								
Midi-Pyrénées			L					
Nord- Pas de Calais			O					
Pays de la Loire			I					
Picardie								
Poitou-Charentes			S					
PACA			R					
Rhône Alpes			U					

Figure 15 - Tableau des dates de création des instances de concertation locale

Source : FNAUT.

Dans les cinq années seulement suivant la promulgation de la loi SRU, les comités de ligne se sont diffusés dans l'ensemble des Régions françaises. Sachant que la création des comités était rendue facultative par la loi, on voit que la diffusion de cette pratique s'est faite

de manière volontaire par les Régions selon un « mimétisme horizontal » chacune reproduisant le modèle d'une autre.⁷⁶ On voit ainsi apparaître plusieurs types de comités, chaque Région allant de sa « touche personnelle ». Le rapport Daniel Courrivault⁷⁷ – réalisé pour la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) en novembre 2006 – dresse un tableau des comités de l'ensemble des Régions françaises, du quel il tire deux voire trois types de comités :

- les comités « par axe » : les problèmes traités en réunion concernent l'ensemble d'une ligne, de son origine jusqu'à destination ;
- les comités « par bassin » : leur organisation s'appuie sur des bassins de vie ou de déplacement (ils peuvent regrouper plusieurs lignes ou même proposer plusieurs comités sur une même ligne) ;
- les comités « en étoile » : moins fréquente cette organisation se mettrait en place principalement à proximité des agglomérations.

On voit donc apparaître une instance de concertation locale inédite qui rassemblent plusieurs acteurs concernés par la politique ferroviaire régionale, ce dispositif participatif met ainsi en lumière un triangle d'interaction que Maurice Blanc qualifie de « triade élu/technicien/citoyens ».⁷⁸ Les comités de ligne instaurent un dialogue entre trois acteurs ou types d'acteurs : le Conseil Région (élus et services), les opérateurs (à l'époque SNCF et RFF) et les réseaux de « demandes » locales (associations, mairie, syndicats). Guillaume Gourgues met en avant le rôle de médiateur – les élus régionaux présidant et animant les réunions – que la Région semble jouer dans ce processus de concertation.⁷⁹ Les autres autorités organisatrices sont également conviées aux réunions. A l'initiative de la Région, les comités de ligne rassemblent l'ensemble des acteurs concernés par les transports, elle s'impose ainsi comme un acteur incontournable dans l'organisation des transports collectifs et de l'intermodalité en se plaçant au-dessus des autres. Cette médiation régionale au sein des comités de ligne permet d'affirmer le rôle d'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la Région et de légitimer son action grâce à l'information et la participation du public.

⁷⁶ BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publique », *Participations*, 2011, n°1, pp. 126.

⁷⁷ COURRIVAUT Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux : état des lieux, évaluation*, FNAUT, 2006, 83 p.

⁷⁸ BLANC Maurice, « Participation des habitants et politique de la ville », in CURAPP, CRAPS, *La démocratie locale : représentation locale, participation et espace public*, 1999, Paris, PUF.

⁷⁹ GOURGUES Guillaume, *op. cit.*, 2007.

2.1.3.2. Les comités de ligne dans les deux anciennes Régions

Les anciennes Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon ont mis en place les comités de ligne respectivement à partir de la prise de compétence ferroviaire en 2002 pour la première et 2004 pour la deuxième.

Les comités de ligne mis en place par le Conseil régional Midi-Pyrénées portent le nom de « Groupes territoriaux de concertation » (GTC). Créées au 1^{er} janvier 2002, les GTC sont présentés comme « une démarche de concertation [...] associant les élus locaux, les acteurs de la vie économique et sociale régionale, les professionnels du transport et les usagers, ainsi que leurs associations représentatives, des transports collectifs. »⁸⁰ Les premières réunions ont débuté au printemps 2002. La Région a choisi pour l'organisation des GTC un découpage en huit grands bassins de déplacements et d'axes ferroviaires ainsi les « comités » midi-pyrénéen regroupent parfois plusieurs lignes (ex : les lignes du Quart-Nord-Est). Guillaume Gourgues indique que « la concertation régionale intègre les réseaux politiques locaux [pour ne pas] irriter les échelles de gouvernement infrarégionales qui pourraient y voir une violation de leur périmètre de compétences. »⁸¹ Ainsi, ce découpage permet d'associer l'ensemble des acteurs aux réunions, les communes étant incluses dans au moins un GTC. De plus, lors de la régionalisation ferroviaire, il pouvait s'agir pour le Conseil Régional à travers l'intervention de ces techniciens de mener un effort de pédagogie auprès des citoyens, associations ou élus locaux, en explicitant les rôles de l'opérateur ferroviaire SNCF et de la Région.⁸²

La fréquence des réunions de GTC est variable en fonction de l'état d'avancement de projets en cours et des dossiers à traiter. L'action des GTC a ensuite été prolongée après 2003 par des groupes de travail donc l'effectif réduit permettait un fonctionnement plus souple et travail sur un périmètre géographique restreint ou une thématique particulière. Chaque réunion fait l'objet d'un compte-rendu adressé à l'ensemble des participants présents et excusés. Les réunions de GTC se sont poursuivies par des Rencontres régionales de transports. Aucune réunion de ces instances de concertation régionales n'a eu lieu depuis

⁸⁰ COURRIVAUT Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux : état des lieux, évaluation*, FNAUT, 2006, pp. 72-73.

⁸¹ GOURGUES Guillaume, *op. cit.*, 2007.

⁸² WOLFF Jean-Pierre, « Midi-Pyrénées : une politique volontariste sujette à des incertitudes » in OLLIVIER-TRIGALO Marianne et al., *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, INRETS, 2007, n°55, 232 p.

quelques années. En effet, les réunions présentaient un plus grand intérêt pour accompagner la mise en place du Plan régional de transport (PRT) ou du Plan Rail.

Le Conseil régional Languedoc-Roussillon a adopté lors de l'assemblée plénière du 1^{er} décembre 2004 le format des comités de ligne. La première réunion n'a eu lieu qu'en février 2005. A leurs débuts, ils étaient présidés et animés par le vice-président régional Jean-Claude Gayssot, ancien Ministre des transports autour de la loi SRU. Les sept comités de ligne avaient un fonctionnement et des objectifs similaires à ce qui pouvaient se faire dans d'autres régions. Les comités en LR étaient constitués d'élus des collectivités locales, des associations d'usagers, de la SNCF, des services de l'Etat, des transports routiers mais aussi des régions limitrophes. La majorité des comités de ligne mis en place France par les Régions n'intégraient pas les Régions voisines dans la composition de leurs réunions. Les comités étaient convoqués au moins une fois par an. Les comités de ligne en LR ne se sont pas réunis depuis quelques années.

Les comités de ligne sont apparus en France pour accompagner la régionalisation ferroviaire dans un contexte de développement de la démocratie participative en France. La décentralisation vise par les transferts de compétences de l'Etat vers les Régions à rapprocher le citoyen de la décision publique. Avec la récente réforme territoriale et le transfert de compétences des transports routiers – réguliers, scolaires, TAD – des Départements vers les Régions, on peut penser qu'un accompagnement par la pratique participative pourra permettre de faciliter et légitimer l'action régionale sachant que la perte de la compétence transport par certains Départements est très mal vécue.

2.2. Les Etats généraux du rail et de l'intermodalité

Au cours du premier semestre suivant la fusion des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées pour former un nouvel ensemble, le nouvel exécutif en place a décidé de la tenue d'une démarche de concertation, du 21 avril au 11 juillet 2016, sur l'ensemble du territoire régional : les Etats généraux du rail et de l'intermodalité.

2.2.1. Les « états généraux », une forme particulière de concertation

Tout d'abord, comment ne pas penser lorsqu'on parle d'*états généraux* aux Etats généraux de l'Ancien Régime et plus particulièrement aux Etats généraux de 1789 ? Comme

le rappelle l'historien Halévi Ran⁸³, la tenue d'états généraux sous la monarchie est un événement relativement rare, visant à « raffermir l'autorité royale dans les moments de crise », où les délégués des trois ordres sont invités à faire part au souverain de leurs attentes mais celui-ci attend la « réitération du consensus autour de sa personne, y compris par le consentement d'impôts extraordinaires ». ⁸⁴ Ayant mené à la Révolution, les Etats généraux de 1789 sont les plus connus. Convoqués par le roi Louis XVI dans un contexte de dégradation de la situation du pays, ils échappent rapidement à l'autorité du Roi, le peuple prenant le pouvoir à travers la constitution d'une Assemblée entre le tiers état, et les délégués du clergé et de la noblesse. Comme l'indique Chloé Gaboriaux, la tenue d'états généraux aujourd'hui « portent toujours [...] l'espoir de grands changements [...] dont on attend parfois même qu'ils redonnent aux acteurs concernés la maîtrise de leur destin. » Les Etats généraux aujourd'hui désignent une démarche de participation du public organisée de manière ponctuelle – souvent pour résoudre une crise – autour d'un sujet particulier réunissant les parties concernées dans le but de faire remonter des attentes et des propositions à la puissance publique.

Il convient de préciser que les EGRI organisés par la Région LRMP ne relève d'aucune obligation légale, c'est donc une concertation volontaire qui est mis en place en 2016 dans la grande Région. Le sujet de la concertation est celui du rail et de l'intermodalité – comme l'indique l'intitulé – mais il s'agit plus généralement d'aborder la question des transports dans un contexte particulier. Peut-être peut-on parler de crise dans le secteur des transports en France ou dans la Région ? Quoi qu'il en soit le secteur des transports en France est en recomposition et il doit faire face à quelques tensions, que nous présenterons en 2.2.2. *Les origines de la concertation.* Les comités de ligne n'ayant pas eu lieu depuis quelques années dans les deux anciennes Régions, on peut noter le caractère extraordinaire de cette démarche participative qui intervient dans un contexte particulier pour le secteur des transports en France, et plus particulièrement des transports de voyageurs. Les états généraux comme nous les avons présenté dans le paragraphe précédent étaient donc convoqués ponctuellement sous l'Ancien Régime pour résoudre une crise en réaffirmant l'autorité du souverain : appliqué aux EGRI, peut-on penser qu'ils doivent résoudre une crise des

⁸³ RAN Halévi, « États généraux », in FURET François, OZOUF Mona (dir.), *Dictionnaire critique de la Révolution française : 1. Événements*, Paris, Flammarion, 1992, p. 145-158.

⁸⁴ GABORIAUX Chloé, « États généraux », in CASILLO Ilaria et al., *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

transports, et si oui, laquelle ? Dans quelle mesure cette concertation peut-elle permettre de réaffirmer le leadership de la Présidente ? Connaissant l'aboutissement des Etats généraux de 1789 qui donna le pouvoir au peuple et connaissant les objectifs de la démocratie participative, quelle prise en compte des attentes citoyennes dans la définition des politiques publiques peut-on attendre ?

2.2.2. Les origines de la concertation

La tenue des Etats généraux du rail et de l'intermodalité peut s'expliquer par plusieurs facteurs. Nous avons vu précédemment qu'ils pouvaient trouver leur origine dans une crise qu'il faudrait résoudre. A ce titre, on pourrait plutôt parler des crises que d'une crise. En effet, sous les effets de la crise des finances publiques, le secteur du transport et en particulier du transport de voyageurs connaît de sérieuses évolutions.

2.2.2.1. Recompositions dans le secteur du transport en France

La crise du financement public, accentuée depuis la crise économique de 2008, a des répercussions notoires sur le transport de voyageur public en France. En effet, afin d'attirer le plus grand nombre d'usagers, les autorités organisatrices (Régions, Départements) proposent des tarifs attractifs, bas voire très bas, induisant une contraction des recettes commerciales. Ce contexte budgétaire particulier oblige les collectivités à optimiser la gestion de leurs finances publiques, ce qui peut se traduire par la réduction de dessertes, l'augmentation des tarifs ou encore la remise en cause de certains projets.

La remise en cause de projets liés à la grande vitesse

Le rapport de la Cour des comptes intitulé « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence » vient remettre en question le développement de la grande vitesse en France suivant la logique d'une meilleure utilisation en France. Dans la Région LRMP, comme dans le reste de la France, les projets de LGV font généralement débat. Situé sur le Contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier, la question de la gare nouvelle Montpellier-Sud-de-France s'est invitée dans la campagne des régionales au même titre que le projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse. Point de désaccord entre le PS et EELV, les deux partis ont pourtant réalisé une alliance au second tour. Certains doutes sont émis quand à l'utilité immédiate de cette gare sachant que le tronçon de LGV entre Montpellier et Perpignan n'est toujours pas construit. Une fois la LNMP construite, les trains à grande vitesse n'auraient plus à quitter la ligne nouvelle et se contenteraient de desservir la gare

nouvelle, également appelée gare de La Mogère. En attendant la mise en service de la gare de Manduel, le nombre de dessertes proposé par la SNCF, en gare de Montpellier-Sud-de-France, à la mise en service semble très faible. Un second point critique mis en avant par le parti écologiste est le problème d'interconnexion entre la gare nouvelle et le réseau ferroviaire classique – avec les TER ou les Intercités – ainsi qu'avec le réseau urbain (seule une liaison par bus entre la gare Saint-Roch et la gare nouvelle sera possible à l'ouverture). Ainsi, les écologistes sont fortement opposés à la participation financière de la Région pour la construction de la gare nouvelle en témoigne les propos d'un conseiller régional EELV, Christian Dupraz : « C'est un projet dangereux et inutile parce qu'il va pomper toutes les finances publiques pendant les 5 prochaines années. Pour tous les usagers, aller prendre le train à la Mogère sera une perte de temps ». ⁸⁵ Ainsi, les « Etats généraux du rail » commencent à être évoqués entre les deux tours, Carole Delga : « Nous [le PS et EELV] débattons sereinement, chacun avec nos arguments ». ⁸⁶ Des désaccords subsistent également concernant la LGV Bordeaux-Toulouse que les écologistes rejettent.

Evolutions dans la répartition des compétences

La loi NOTRe représente un changement considérable dans l'organisation des transports en France. Dans la perspective du transfert de la compétence transport des Départements sous son giron, la tenue de cette démarche de concertation peut représenter un outil pertinent face aux défis qui attendent la Région en ce qui concerne la rationalisation du réseau en unifiant le réseau régional et les réseaux départementaux ou bien au niveau de la politique tarifaire. La démarche semblait s'appeler initialement « Etats généraux du rail », l'ajout de « l'intermodalité » témoigne de l'obligation légale mise en place par la loi MAPTAM selon laquelle la Région devient le « chef de file » de l'intermodalité en charge de l'élaboration d'un schéma régional de l'intermodalité (SRI) en collaboration avec les autres autorités organisatrices. Les EGRI peuvent donc contribuer partiellement à l'élaboration de ce document. La loi de réforme ferroviaire du 4 août 2014 avait créé le versement transport

⁸⁵ SOULLAMI Zakaria, « Montpellier : la future gare TGV de la Mogère cristallise les tensions entre le PS et les Verts », *France 3 Languedoc-Roussillon*, 16 décembre 2015. URL : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/languedoc-roussillon/montpellier-la-future-gare-tgv-de-la-mogere-cristallise-les-tensions-entre-le-ps-et-les-verts-886351.html> (consulté en septembre 2016)

⁸⁶ BONZOM Nicolas, « Régionales 2015 : La future gare TGV de la Mogère à Montpellier divise la gauche... mais pas la droite », *20 minutes*, 10 décembre 2015. URL : <http://www.20minutes.fr/elections/1748643-20151210-regionales-2015-future-gare-tgv-mogere-montpellier-divise-gauche-droite> (consulté en septembre 2016)

interstitiel (VTI) au profit des régions, sur les territoires, hors périmètre de transport urbain (PTU). Supprimé dans la loi de finances de 2015, les Régions observent donc un manque de moyens financiers pour l'exercice de leurs compétences. La contraction des capacités budgétaires des Régions impose une réflexion sérieuse sur les investissements que la puissance publique peut faire en termes d'organisation des transports et éventuellement mener à hiérarchiser des priorités.

Par ailleurs, le désengagement annoncé de l'Etat sur certaines lignes de trains d'équilibre du territoire (TET) est source de contestation auprès de la population desservie par les lignes concernées. De plus, cette annonce fait peser sur les Régions le risque d'un possible transfert sous sa compétence afin de maintenir la desserte, la Région Normandie a déjà choisi de reprendre les TET mais ce n'est pas le cas de la Région LRMP. En effet, un transfert des TET aux Régions implique une charge financière plus importante pour l'exploitation du réseau. Faire peser une charge supplémentaire sur les Régions qui fournissent déjà un effort conséquent peut conduire à des difficultés pour maintenir ou exploiter le réseau secondaire notamment, dont elles devraient éventuellement se séparer pour tendre vers l'équilibre financier. La tenue de cette concertation peut donc permettre à l'exécutif régional de réaffirmer le soutien de la population à la Présidente contre la suppression de liaisons TET – des trains de nuit essentiellement –, de montrer également au Gouvernement l'état de la mobilisation ou encore de fournir un argumentaire à l'exécutif pour défendre ces lignes ferroviaires.

Le rail sous la pression de transports concurrents

La libéralisation du transport par autocar, rendue possible par l'adoption de la loi Macron en 2015, constitue une révolution majeure dans le secteur du transport de voyageurs en France. L'arrivée de compagnies d'autocars privées proposant des prix dérisoires ne fait qu'accroître la concurrence dont pouvaient déjà souffrir certaines relations ferroviaires. Si le développement des lignes d'autocars Macron peut satisfaire une partie des usagers, certains syndicats cheminots y voient un nouveau « coup dur » pour le réseau ferroviaire, évoquant le transfert des usagers du train sur la route et donc de possibles fermetures à l'avenir. Selon l'économiste Yves Crozet, les cars Macron représente une « révolution culturelle » du fait de la « disparition de la subvention publique et du principe d'autorité organisatrice publique ». Qu'elle soit perçue de manière optimiste ou pessimiste, l'arrivée des cars Macron recompose le secteur du transport de voyageurs du fait de la concurrence qu'elle met en œuvre. Les EGRI

pourront amener à réfléchir et la collectivité à s'adapter afin de mieux répondre aux besoins des usagers d'aujourd'hui : ressortira-t-il de la concertation un plan pour faire face à cette concurrence ou une vision globale de multimodalité pour en tirer profit ?

2.2.2.2. La recherche d'une démocratie participative

Perte de légitimité de l'action publique

La remise en cause de certains projets, l'émergence de conflits territoriaux mettent en évidence la perte de légitimité des acteurs institutionnels, notamment des élus politiques. D'une part, les opposants aux projets sont perçus comme allant à l'encontre de l'intérêt général, d'autre part, les élus et la puissance publique en général est considérée comme éloignée de l'intérêt général en proposant des projets qui ne présenteraient pas une grande utilité. Le rejet de la classe politique allant en augmentant témoigne du refus de la population du modèle de démocratie participative où l'absence de transparence des processus décisionnels et le manque de participation citoyenne à la prise de décision mettent en avant de fortes asymétries de pouvoir. Il s'agit donc de donner plus de proximité à la politique régionale à travers la concertation en rapprochant les élus et les citoyens. Ainsi, on le voit avec les résultats de l'enquête TNS-Sofres (cf. Figure 16, page suivante), les citoyens souhaitent une plus forte participation dans les processus de décision et une amélioration de l'information. L'attente d'une plus grande participation aux décisions régionales est jugée utile par 59% des citoyens mais moins indispensable qu'aux autres échelons territoriaux – notamment au niveau des communes où la participation est jugée indispensable par 45% des citoyens et au niveau national par 41%. Enfin, les Etats généraux vont permettre ainsi de définir un « intérêt général » à partir des attentes exprimées par les habitants de la Région et ainsi légitimer son action.

Souhaitez-vous que l'on développe les modes d'information et d'expression directe des citoyens dans la préparation des décisions publiques...

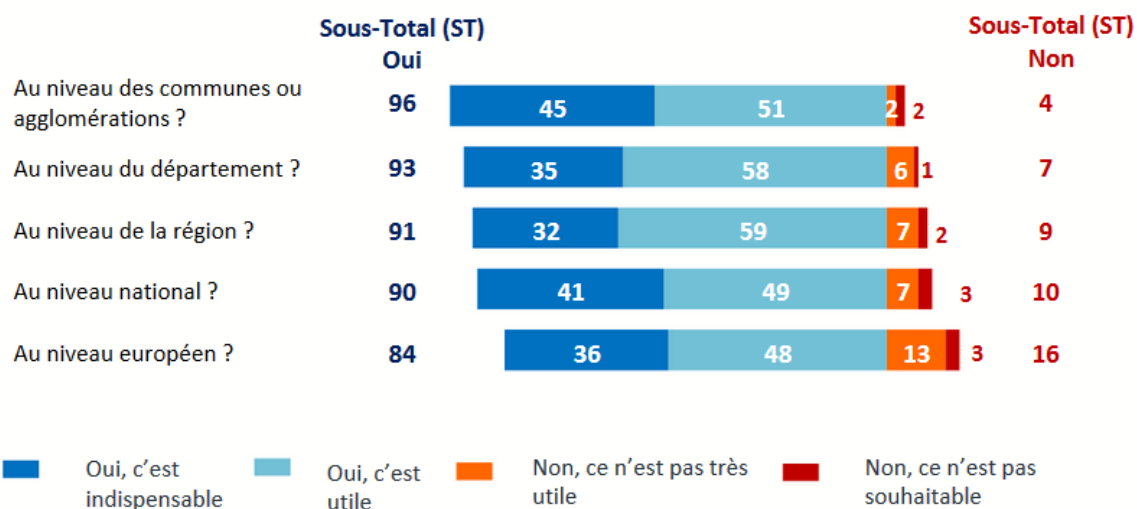


Figure 16 – Résultats d'une enquête présentant le souhait d'information et de participation des citoyens dans les décisions publiques par échelons territoriaux en 2014 (en %)

Source : TNS-Sofres, CNDP. URL : <http://www.tns-sofres.com/publications/le-citoyen-et-la-decision-publique>

Rapprocher les citoyens et les politiques

Enfin, la tenue des EGRI peut trouver son origine dans le contexte particulier de la fusion régionale. Cette concertation peut à la fois permettre de rapprocher les citoyens de leur nouveaux élus, de les faire connaître également – par exemple, peut-être que certains élus connus sur le territoire midi-pyrénéen ne sont pas connus sur le territoire du Languedoc-Roussillon et inversement ? – mais aussi de rapprocher les citoyens des deux anciennes Régions et de fédérer les territoires autour d'une problématique commune, celle des transports. En plus de la consultation régionale sur le nom à donner à la nouvelle Région, les EGRI permettent de montrer une action publique unique sur le territoire et d'affirmer la fusion des Régions, qui a pu être décriée au cours des années passées mais qui est effective depuis le 1^{er} janvier 2016.

2.2.3. Une consultation aux enjeux multiples

Nous l'avons vu précédemment la tenue d'« Etats généraux », dont la dénomination évoque un souvenir révolutionnaire, peut soulever l'espoir d'un grand changement. Dans le

contexte de fusion régionale, de transfert de compétences et d'une politique ferroviaire sous pression – de la concurrence et de finances publiques limitées –, la démarche de concertation sur les transports ferroviaires et l'intermodalité menée par la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées revêt donc de multiples enjeux pour la cohérence de la politique publique et de l'action territoriale.

2.2.3.1. Alimenter la politique régionale des transports

Les EGRI constituent un exercice de participation du public à la construction de la politique régionale des transports. En se basant sur le recueil attentif des avis et propositions faits à travers les dispositifs de concertation mis en place, la Région entend définir une feuille de route pour les transports sur les 15/20 ans à venir. Partant d'une nouvelle Région, la construction d'une nouvelle politique dépend de la connaissance du territoire et des attentes des citoyens. L'objectif est de cerner les enjeux de la mobilité – qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux – et les attentes concernant le développement des trains régionaux, les projets de grande vitesse ou le devenir des TET. La définition de grandes orientations suite à la concertation permettra d'alimenter la nouvelle convention TER-SNCF, dont la négociation se fera au premier semestre 2017, mais aussi les documents de planification que doit élaborer la Région – comme le Schéma régional de l'intermodalité dans le SRADDET – ou réviser comme le Contrat de plan Etat-Région.

Initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2017, une nouvelle convention prenant effet au 1^{er} juillet 2017 devrait être permise par la signature d'un avenant prolongeant les deux conventions actuelles (une en LR et une en MP). Les négociations pour le renouvellement de la convention pour concorder avec le calendrier des Etats généraux et permettre la prise en compte des attentes. La concertation peut ainsi faire remonter des attentes particulières en termes de dessertes, d'horaires et fréquences, de qualité du service, de présence humaine ou de tarification qui viendront nourrir la future convention.

La feuille de route définie suite à la concertation permettra de donner des orientations qui seront déclinées dans les outils de planification régionale. Nouveau « chef de file » de l'intermodalité, la Région est tenue de réaliser un SRI en collaboration avec les autorités organisatrices présentes sur le territoire régionale mais aussi avec le public. Le choix de la dénomination de la concertation intégrant la notion d'intermodalité n'est pas anodin et évoque clairement l'obligation légale de la Région en la matière. Rassemblant des acteurs variés, la consultation peut permettre d'alimenter la construction de ce nouveau schéma en émettant des

attentes particulières en ce qui concerne l'amélioration des correspondances, l'amélioration ou la création de pôles d'échanges multimodaux, la mise en accessibilité, la complémentarité des modes ou une tarification multimodale avec billettique associée.

Enfin, la Région révisera en 2017 son Contrat de plan Etat-Région (CPER) après revoyure des deux anciens CPER – celui de Languedoc-Roussillon et celui de Midi-Pyrénées. La concertation peut éventuellement définir de nouveaux besoins dont les programmes prévus par les anciens CPER ne pourraient satisfaire. Les attentes des citoyens peuvent mener vers une adaptation des programmes de modernisation ou de création d'infrastructures, ferroviaires ou routières. La mise en place de nouvelles dispositions dans le futur CPER – qui ne seraient pas comprises dans les anciens CPER – implique une négociation dans le partage du financement entre les collectivités voire une révision des montants globaux alloués par chaque partenaire financeur.

L'objectif de cette concertation est donc de susciter des observations les plus variées possibles afin de définir des orientations et des priorités pour l'avenir afin d'alimenter les documents qui font la politique des transports régionale.

2.2.3.2. Des enjeux politiques sous-jacents

La participation du public présente en effet des enjeux pour la définition de la politique publique régionale en termes de transports. Derrière cet objectif affiché, il y a celui de la réalisation ou non de projets liés à la grande vitesse, une thématique qui a pu diviser les deux principales composantes de l'alliance du second tour des élections régionales – le PS et EELV. Si le PS est favorable à la réalisation de la LGV Bordeaux-Toulouse et à la construction des gares de La Mogère ou Manduel, EELV s'oppose à la réalisation de ces gares nouvelles ou lignes nouvelles. La tenue des Etats généraux du rail et de l'intermodalité est une des conditions de cette alliance, dans le but d'affirmer une politique à partir de l'avis des citoyens, hors des querelles partisans. L'organisation de la concertation est d'ailleurs édictée dans l'accord de majorité, comme le 3^{ème} engagement (cf. Annexe 1), qui est complétée par la proposition de la mise en place d'un « moratoire sur les financements régionaux sur les projets faisant débat » (comme celui de la gare de La Mogère) dans l'attente des résultats des EGRI. Il s'agit donc de mettre fin aux divisions en donnant la parole et en écoutant les habitants de la Région.

Limiter le développement du réseau à grande vitesse dans la Région permettrait la réallocation des moyens financiers qui sont dédiés à ces projets vers les compétences « propres » de la Région que sont l'organisation des TER et des cars régionaux. Si certains se refusent à toute vision binaire des transports, les écologistes souhaitent donner la priorité aux trains du quotidien (par rapport au TGV) afin d'en améliorer les fréquences, les dessertes, voire rouvrir certaines lignes ferroviaires désaffectées. Il s'agit plus généralement d'impulser à l'échelle régionale une politique des transports qui s'appuieraient sur le développement TER, l'utilisation du vélo, l'amélioration de l'intermodalité ou encore sur le développement du fret ferroviaire pour répondre aux enjeux du développement durable et notamment réduire les conséquences environnementales des transports et des déplacements.

2.2.3.3. Des enjeux symboliques

Dans le contexte de fusion et de l'émergence d'un nouveau territoire, ces Etats généraux revêtent des enjeux symboliques. On le sait les TER véhiculent l'image de la Région et inversement les citoyens peuvent s'apparenter au système de transport organisé par leur Région. Les EGRI vont permettre de définir une politique de transport qui va contribuer à la construction du territoire régional et de son identité nouvelle. Les transports régionaux (TER, autocars) doivent être à l'image de la Région et de ses habitants. Les transports font le lien entre les deux anciens territoires et participent donc à la construction de l'unité de la nouvelle grande Région. L'accord de majorité indique d'ailleurs que le rail « a souvent fait division [et qu'il] doit désormais "faire région" » (cf. Annexe 1). Il s'agit donc symboliquement à travers la concertation de mobiliser les citoyens derrière une problématique commune dont le rôle est essentiel pour faire le lien entre les deux anciennes Régions. Il s'agit de rapprocher les citoyens entre eux mais aussi de les rapprocher des politiques et de l'administration régionale en permettant la rencontre, l'échange et l'écoute selon une logique de démocratie participative.

2.3. La mise en œuvre des Etats généraux du rail et de l'intermodalité

Les Etats généraux du rail et de l'intermodalité sont le résultat d'une promesse de campagne faite entre les deux tours des élections régionales de décembre 2015. La tenue de cette concertation entre le 21 avril et le 11 juillet 2016, sachant que le nouvel exécutif régional est entré en fonction au 1^{er} janvier 2016, a nécessité une mise en œuvre rapide.

2.3.1. La préparation de la concertation

2.3.1.1. Le comité de pilotage

La présidente de la Région LRMP, Carole Delga, a confié la préparation de ces Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité à un comité de pilotage présidé par Jean-Luc Gibelin⁸⁷, vice-président en charge des mobilités et des infrastructures de transports. Quatre autres membres composent ce comité de pilotage :

- Christian Dupraz,⁸⁸ conseiller délégué aux Etats généraux du rail et de l'intermodalité ;
- Stéphane Bérard,⁸⁹ président de la Commission Transports et infrastructures ;
- Vincent Garel,⁹⁰ conseiller délégué aux transports ;
- Monique Bultel-Herment,⁹¹ membre du bureau de l'Assemblée.

Le comité de pilotage (Copil) est donc composé de cinq élus, en respectant un relatif équilibre entre les groupes politiques du Conseil régional, notamment compte tenu des divergences sur les sujets LGV : il y a deux élus du groupe NMC, deux élus du groupe SRC et un du groupe RG. Il est par ailleurs accompagné des services techniques de la Région : des agents de la Direction des Infrastructures, des Transports et de la Mobilité (DITM) assistent aux réunions du comité de pilotage et, selon les besoins dans l'avancement de la concertation, la Direction de la Communication et le Service Presse. Enfin, un délégué du Cabinet de la Présidente permet de faire le relais entre le cabinet et la Présidente.

Le comité de pilotage s'est réuni pour la première fois le 16 février 2016. La concertation a débuté le 21 avril pour se terminer le 11 juillet 2016. En deux mois, il a œuvré à la préparation des Etats généraux en définissant les modalités de concertation : les phases de la concertation, les dispositifs de concertation à utiliser, les moyens de communication et d'information du public mis en œuvre. Le Copil s'est réuni en moyenne une fois par mois lors de la préparation des EGRI. Suite à la concertation, les réunions du Copil sont plus fréquentes, la rédaction du bilan et l'élaboration de la feuille de route nécessitant des échanges

⁸⁷ Jean-Luc Gibelin appartient au groupe NMC (Nouveau monde en commun), il est membre du Parti communiste français (PCF).

⁸⁸ Christian Dupraz appartient au groupe NMC, il est membre d'EELV.

⁸⁹ Stéphane Bérard appartient au groupe socialiste (SRC).

⁹⁰ Vincent Garel appartient au groupe des Radicaux de Gauche (RG)

⁹¹ Monique Bultel-Herment appartient au groupe SRC.

plus réguliers entre la Présidente (par son délégué du Cabinet), les élus du Copil et les agents de la Région.

2.3.1.2. Le déroulement des Etats généraux

Promise lors de la campagne des élections régionales, les EGRI ont été annoncés par la Présidente Delga le 25 mars 2015, lors d'une conférence de presse à Baillargues (Hérault). La conférence de presse a eu lieu sur le pôle d'échanges multimodal de Baillargues, dont la Région a assuré la maîtrise d'ouvrage en partenariat avec d'autres collectivités. Par ailleurs, le niveau d'offre a fortement augmenté contribuant à la multiplication de sa fréquentation par 10 entre 2014 et 2016. Le lieu est donc très symbolique puisqu'il témoigne de l'action régionale en matière de transports et d'intermodalité. En s'appuyant sur un dossier de presse (cf. Annexe 2 – Dossier de presse des EGRI), la Présidente a présenté les objectifs de la concertation, les dispositifs mis en place et le déroulement de la concertation.

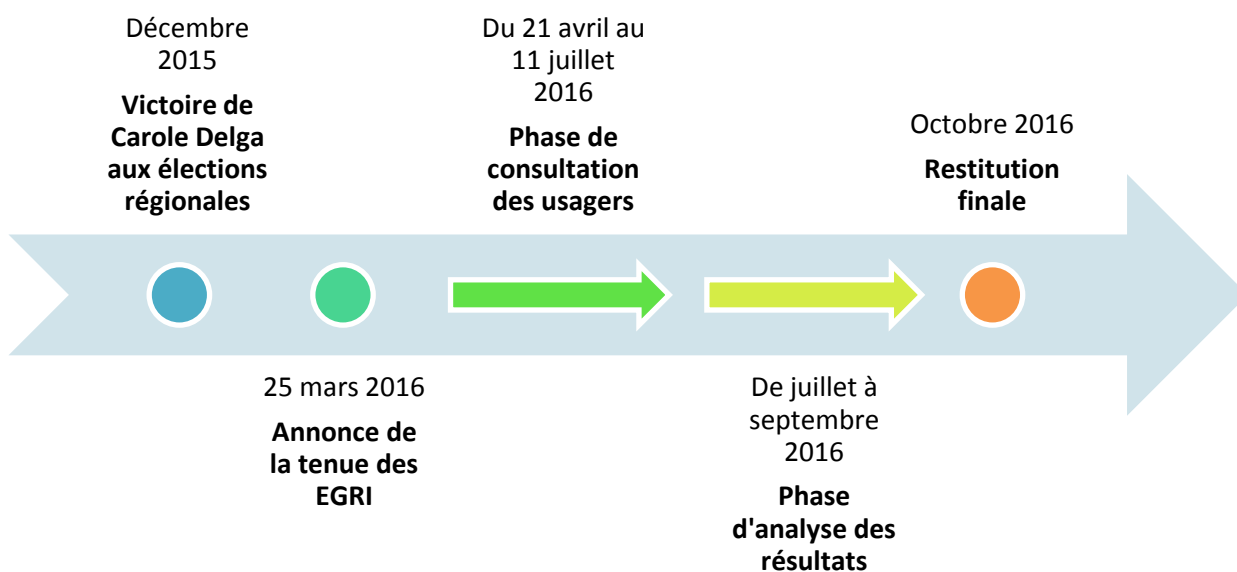


Figure 17 – Principales étapes des Etats généraux du rail et de l'intermodalité

Source : réalisation personnelle.

La première phase de consultation des usagers se déroule du 21 avril au 11 juillet 2016 à travers l'organisation de réunions publiques, la possibilité de remplir un questionnaire et de transmettre des contributions écrites. Ces dispositifs participatifs sont complétés par la remise d'une contribution du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) que la Région a saisi afin qu'il émette son avis et ses propositions sur la politique des transports à mener dans la grande Région.

La deuxième phase concerne l'analyse et la confrontation des expressions recueillies, elle se déroule de juillet à septembre 2016. Durant cette période, les résultats observés à travers les différents dispositifs mis en place ont été analysés par divers acteurs (par les services techniques de la Région ou bien des experts extérieurs). Cette analyse a permis la rédaction d'un document de synthèse, le bilan de la concertation, ainsi que l'éclairage du Copil et de la Présidente sur la future feuille de route.

Enfin, la troisième phase consistera à présenter les conclusions des Etats généraux (bilan de la concertation, feuille de route) aux citoyens dans le cadre d'une conférence de presse. Les orientations définies dans la feuille de route et tirées de la concertation devront ensuite être déclinées dans la convention d'exploitation TER conclue avec la SNCF, le Contrat de plan Etat-Région et le Schéma régional de l'intermodalité. Comme les Etats généraux de l'Ancien Régime, les Etats généraux du rail et de l'intermodalité semblent ponctuels en étant limités dans le temps, la restitution finale marquant le coup d'arrêt de la concertation. Pour autant, à l'heure de la démocratie participative et face à l'étendue des problématiques de transport, la tenue d'une démarche participative ponctuelle comme celle-ci interroge sur la suite à lui donner.

2.3.1.3. L'information du public en amont de la concertation

La communication mise en place

La communication a été mise en place à partir de la conférence de presse de Baillargues du 25 mars 2016 où ont été annoncés les Etats généraux à travers la diffusion aux journalistes et personnes présentes d'un dossier de presse (cf. Annexe 2). La tenue des Etats généraux a été largement relayée dans la presse régionale en s'appuyant sur la conférence de presse de Baillargues, des entretiens avec la Présidente ou les élus membres du Copil.

Divers canaux de communication ont été exploités pour informer le public de l'organisation de la concertation régionale sur les transports (cf. Figure 18, page suivante) :

- Publicité à travers les comptes de la Région LRMP sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter) : information de la tenue de réunions, redirection vers le questionnaire en ligne, création d'un *hashtag* #RailLRMP pour permettre de suivre l'ensemble des publications faites par les utilisateurs ;

- Bannières publicitaires sur les sites internet des principaux médias régionaux (ex : La Dépêche, Midi Libre...) : elles permettent une redirection sur le site internet des EGRI ;
- Publicité dans la presse régionale (ex : La Lozère Nouvelle, Centre Presse...) : elles annoncent dans la presse locale les dates et villes de réunions ;
- Affiches dans les gares, les trains TER et les autocars régionaux : affiches dans les panneses publicitaires des gares (dans le bâtiment voyageur, sur le quai), affiches à bord des trains, livrée apposée sur les autocars régionaux.



Figure 18 – Exemples de supports de communication utilisés pour les Etats généraux du rail et de l'intermodalité

En haut à gauche : *publicité sur Facebook, le 27 avril 2016.* En haut à droite : *bannière sur le site internet de Centre Presse.* En bas à gauche : *publicité dans La Lozère Nouvelle, début mai.* En bas à droite : *affiche sur le quai en gare de Sète, photo personnelle.*

Un site internet dédié

La création d'un site internet dédié a joué à la fois un rôle de communication et d'information du public : www.regionlrmp.fr/rail. D'une part, le site référence les réunions par département en indiquant la date, la ville et le lieu exact où se tient la réunion. D'autre part, il a permis de communiquer au public des informations sur l'action de la Région, les thématiques et les projets abordés en réunion, à travers la mise en place d'un abécédaire. Ce lexique offre ainsi des informations sur l'accessibilité, l'intermodalité, les projets LGV (CNM, GPSO...) – pour n'en citer qu'une partie. Le répertoire a pu évoluer en cours de concertation, lorsque des demandes étaient fortes concernant une ligne en particulier. Il a comme par exemple, la ligne Carcassonne-Quillan dont voici un extrait de l'abécédaire sur ce sujet :

« C comme Ligne Carcassonne - Quillan

La ligne de Carcassonne - Quillan est une ligne non électrifiée à voie unique et à signalisation non modernisée. Elle compte 11 gares et haltes sur 54 km. Du fait de sa vétusté, la ligne connaît d'importantes limitations de vitesse.

La rénovation de la voie est inscrite au nouveau CPER 2015-2020. L'opération consiste à renouveler l'intégralité (ballast, traverses, rails) de la partie Carcassonne-Limoux pour un montant de 11 M€. En 2016, SNCF réalise des études et expertises complémentaires des ouvrages ; les travaux sur les voies démarreront en 2017 pour se terminer en 2018.

A ce stade, il n'y a pas de rénovation prévue de la section Limoux - Quillan. A noter : en mars 2012, la tarification à 1 € sans limitation a été mise en place par la Région sur cette ligne. Elle a impliqué une hausse sensible de la fréquentation de +145%. »

Le site a également permis de diffuser le questionnaire en ligne et le dépôt de contributions. Le bilan de la concertation sera également publié sur le site à partir d'octobre 2016 et il sera accompagné des documents de synthèse pour chaque dispositif en annexe.

2.3.2. La phase de concertation

Afin de rendre la concertation la plus ouverte possible, représentatifs de la population régionale, le comité de pilotage a défini un panel de dispositifs censés toucher le plus grand monde et permettant de recueillir des avis variés. La phase de concertation s'est déroulée du 21 avril au 11 juillet 2016 en s'appuyant sur divers dispositifs de concertation choisis par le comité de pilotage :

- une enquête publique par réalisation d'un questionnaire ;
- la tenue de réunions publiques ;
- l'envoi de contributions écrites par les citoyens

- la saisine du CESER.

2.3.2.1. Le questionnaire

Dans le cadre des Etats généraux, la Région a réalisé en collaboration avec l'institut de sondage TNS-Sofres – avec lequel la Région a déjà un marché existant – un questionnaire. Les questionnaires ont été diffusés du 21 avril au 11 juillet 2016. Les questionnaires papier reçus jusqu'à la date du 18 juillet ont été réceptionnés et traités, pour respecter les délais d'acheminement postaux. Afin d'obtenir une participation la plus importante qu'il soit, la Région a utilisé différents canaux pour la diffusion des questionnaires afin de toucher un maximum de personnes :

- dans certains trains ciblés pour leur fréquentation ;
- dans les gares de la Région (cf. Figure 19, à la page 99) ;
- en ligne, sur le site internet dédié aux EGRI ;
- lors des réunions publiques ;
- dans le journal d'information de la Région.

Le questionnaire est composé d'une vingtaine de question abordant des sujets variés liés aux transports (cf. Annexe 3 - Questionnaire) tels que les trains TER et autocars de la Région LRMP, les trains Intercités, les lignes à grande vitesse, les gares, les tarifs. Des questions plus générales concernent le profil des répondants, leur utilisation (ou non) du train, leur souhait de voir prolonger la concertation.

2.3.2.2. Les réunions publiques

Les réunions publiques se sont déroulées du 21 avril au 8 juillet 2016. Les réunions se sont tenues dans les préfectures et sous-préfectures de la Région afin de respecter un certain équilibre entre les territoires. Alors que la fonction du questionnaire est de fournir des résultats légitimes grâce à un nombre de questionnaires remplis important, les réunions ont pour but de représenter la diversité géographique de la Région – des territoires ruraux aux métropoles. Il devait se dérouler initialement 36 réunions publiques mais pour répondre à une forte attente de la part d'associations et d'élus, une 37^{ème} réunion a clôturé cette phase de la concertation le 8 juillet 2016 à Bagnols-sur-Cèze (Gard). La première réunion s'est déroulée à Capdenac-Gare (Aveyron). N'étant ni une préfecture, ni une sous-préfecture, mais faisant

partie de la Communautés de communes du Grand Figeac, cette réunion remplace la réunion devant se dérouler dans la sous-préfecture de Figeac (Lot), tant les deux communes sont proches. Le choix de Capdenac-Gare pour débiter ces Etats généraux est fortement symbolique puisque la croissance de la ville est liée à l'histoire qu'elle noue avec le chemin de fer – elle était autrefois un dépôt très important de locomotives à vapeur. De plus, c'est autour de son étoile ferroviaire qu'ont débuté les premiers travaux liés au programme de modernisation du réseau mis en place par l'ancien président de la Région Midi-Pyrénées Martin Malvy.

Les réunions ont eu lieu dans les lycées, les centres de formation d'apprentis (CFA), les instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) et d'autres établissements régionaux permettant ainsi de minimiser les frais sur d'éventuelles locations de salle. De plus, le choix d'établissements liés à l'éducation et à la formation témoigne de l'implication de la Région en la matière mais aussi de sa volonté d'impliquer les jeunes dans le processus de concertation. Comme l'indique le discours introductif des réunions, la volonté est de construire une « nouvelle politique en écoutant les élus locaux qui représentent le peuple, les syndicats de cheminots, les associations d'usagers, [les] partenaires financeurs – l'Etat, la SNCF – très largement [les] concitoyens. » On voit donc bien l'objectif d'une concertation ouverture – par la volonté d'obtenir le plus grand nombre de participants en s'adressant à tous les publics – et proche du territoire – en distribuant les questionnaires et en organisant des réunions sur tout le territoire.

Les réunions avaient lieu en semaine, à l'exception des vendredis, qui étaient susceptibles d'attirer moins de participants – certaines personnes pouvant partir en weekend. Elles se tenaient entre 18 et 20 heures après les heures de bureau afin d'obtenir une meilleure participation. La réalisation du calendrier de réunions a également pu tenir compte de la programmation des matchs du Championnat d'Europe de Football, eux aussi susceptibles de réduire la participation aux réunions. L'animation des réunions était assurée par les élus membres du Copil, ces derniers étaient généralement accompagnés par d'autres conseillers régionaux membres de la majorité. La Présidente a assuré l'animation des réunions auxquelles elle était présente (Capdenac, Toulouse, Saint-Gaudens). A la différence des comités de ligne, la Région est seule à la tribune. La présence de la SNCF à la tribune n'était pas souhaitée du fait qu'elle aurait pu entraîner une focalisation des participants sur des critiques à lui transmettre.

2.3.2.3. Les contributions

Afin de compléter l'apport quantitatif des questionnaires et la diversité géographique des réunions, il a été donné la possibilité de transmettre des contributions écrites à la Région. Cette possibilité n'était pas donnée au début de la phase de consultations. Le déroulement des réunions publiques a amené le dispositif de concertation à subir quelques ajustements comme la création d'un abécédaire informatif sur le site internet des EGRI ou la possibilité d'envoyer par courrier ou de déposer en ligne des contributions. Ces contributions pouvaient être :

- remises en mains propres aux services lors des réunions ;
- envoyer par courrier au Conseil régional ;
- déposer sur le site internet après avoir répondu au questionnaire ou directement grâce à un onglet spécifique.

Les contributions reçues même après le 11 juillet 2016 ont été traitées, pour respecter les délais d'acheminement postaux et de traitement du courrier par les services régionaux. Ce dispositif s'apparente à un cahier d'acteurs et vise plutôt une proposition ou l'avis exhaustif d'une structure particulière (association, collectivité, élus, syndicats...).

Enfin, la saisine du CESER par le Conseil régional doit venir compléter les autres dispositifs de participation du public en transmettant, au nom des acteurs économiques et sociaux de la Région, une contribution sur sa vision des transports dans la nouvelle Région dans 15/20 ans.

2.3.3. La phase d'analyse et de restitution

La consultation s'est déroulée autour de quatre dispositifs de concertation principaux : l'enquête publique, les contributions écrites, la contribution du CESER et les réunions publiques. Dans le cadre de notre participation aux Etats généraux du rail et de l'intermodalité, nous avons eu l'occasion d'assister de manière privilégiée aux réunions publiques. Notre présence aux réunions assurant notre connaissance de leur fonctionnement, nous avons assuré leur analyse.

2.3.3.1. Méthodologie d'analyse des réunions publiques

L'analyse thématique

Les agents de la Direction des Infrastructures, des Transports et des Mobilités ont assistés sur la base du volontariat à chacune des réunions publiques organisées à travers la

Région. Leurs prises de note et leur écoute attentive ont permis d'obtenir des comptes rendus de réunions très exhaustifs dépassants parfois la dizaine de pages sous format Word. Afin de faciliter le traitement des interventions lors des réunions publiques, nous avons décidé de nous appuyer sur la réalisation d'un tableau récapitulatif de l'ensemble des remarques exprimées en réunions. Les interventions étant de durée variable, elles expriment parfois plusieurs idées sur des thèmes différents. Nous avons élaboré une arborescence permettant le classement des interventions : tout d'abord par thèmes qui se divisent ensuite en sous-thèmes (cf. Figure 20, page 103). Le classement par thème nous a amené parfois à classer une même intervention. Ainsi, il y a eu 920 interventions au cours des réunions exprimant 1 733 idées. Notre tableau Excel répertorie donc 1 733 idées, chaque ligne regroupant une idée, nous avons obtenu un tableau avec 1 733 lignes. Le classement thématique reprend pour partie les thèmes abordés dans le questionnaire et s'adapte à l'émergence de thématiques lors des réunions en intégrant la question du développement du réseau ou du financement des transports par exemple.

Afin de permettre le croisement des idées abordées en réunion et un classement (ex : par réunion, par types d'acteurs), nous avons inséré plusieurs entrées au tableau :

- *3 colonnes thématiques : thème, sous-thème, catégorie ;*
- *Une colonne précisant la ligne ou le territoire concerné ;*
- *Le lieu de réunion et le numéro de l'intervention ;*
- *Le numéro du département ;*
- *Le nom de l'intervenant ;*
- *Le nom de l'organisme si l'intervenant le précise ;*
- *Le type d'intervenant ;*
- *Une colonne « Problèmes soulevés – Propositions » qui contient le détail de l'intervention*

L'entrée par thématique permet d'observer quelles sont les problématiques qui reviennent le plus souvent au cours des réunions et de voir quels sont les principaux acteurs ou types d'acteurs à l'avoir abordé. On peut également croiser les thématiques avec les lieux de réunion, pour voir quelles thématiques sont abordées principalement lors de telle ou telle réunion par exemple.

Thème	Sous-thème	Exemples
Trains TER LRMP	Convention	<i>Comités de ligne, durée d'exécution, respect de la convention...</i>
	Qualité/niveau de service	<i>Accessibilité, confort, horaires/fréquences (cadencement, domicile-travail), desserte, ponctualité, présence humaine à bord, sécurité, temps de parcours, vélo à bord...</i>
	Travaux	<i>Programmation, services de substitution</i>
Autocars de la Région LRMP	Qualité/niveau de service	<i>Accessibilité, confort, horaires/fréquences (cadencement, domicile-travail), desserte, ponctualité, temps de parcours...</i>
Trains Intercités	Aménagement du territoire	<i>Désenclavement, interregionalité...</i>
	Qualité/niveau de service	<i>Confort, horaires/fréquences, desserte, temps de parcours</i>
	TET	<i>Désengagement de l'Etat, maintien...</i>
	Trains de nuit	<i>Confort, maintien, ouverture à la concurrence, sécurité...</i>
	Travaux	<i>Modernisation des lignes, perturbations...</i>
Lignes à grande vitesse	Concurrence TGV/TET	
	Ecologie	
	Financement	<i>Financement des gares nouvelles, modèle PPP, coût des LGV, concurrence du financement avec les trains du quotidien, redevances péages...</i>
	Gares nouvelles	<i>Utilité des gares nouvelles, intermodalité, horaires/desserte, développement économique</i>
	Lignes nouvelles	<i>Utilité des lignes nouvelles, solutions alternatives, enquête publique</i>
	Qualité/niveau de service	<i>Horaires/desserte, confort...</i>
Gares	Parking	<i>Création, amélioration, tarifs...</i>
	Pôles d'échanges multimodaux	<i>Création, amélioration...</i>
	Services en gare	<i>Boutiques SNCF, présence humaine en gare, information voyageurs, accessibilité, sécurité, équipements vélos sécurisés, voies d'accès...</i>
Intermodalité	AOT unique/Loi NOTRe	<i>Transfert de compétences, harmonisation, hiérarchisation des modes, TAD...</i>
	Complémentarité	<i>Modes doux, covoiturage, route, réseaux urbains...</i>
	Concurrence	<i>Concurrence rail/route, TGV/TER, rail/cars Macron, concurrence rail/cars départementaux...</i>
	Correspondances	<i>Amélioration des correspondances : TER/trains Grandes Lignes, liaisons transfrontalières, TER/réseaux urbains, TER/autocars...</i>
Fret	Chute du fret ferroviaire	
	Financement	<i>Ecotaxe, tarification...</i>
	Mixité fret/voyageurs	<i>Lignes nouvelles, réouverture au fret de certaines lignes...</i>
	Multimodalité	<i>Ferroulage, plateformes multimodales...</i>
Tarification	Harmonisation entre les modes	<i>Billettique/interopérabilité, tarif unique...</i>
	Tarif accessible	<i>Lisibilité tarifaire, canal de distribution, train à 1 euro, abonnements, tarification sociale...</i>
Le choix du train	Ecologie/santé publique	
	Effets négatifs des camions sur les routes	
	Praticité	
	Sécurité	
Divers	Centre de maintenance	
	Gouvernance	<i>Transparence de l'action régionale, plateformes de mobilités, politique régionale...</i>
	Ouverture à la concurrence	
	Politique SNCF	
EGRI	Concertation	<i>Remarques concernant les dispositifs, l'information, la communication...</i>
Développement du réseau	Réouvertures	<i>Réouverture de lignes désaffectées, de lignes circulées par le fret, de points d'arrêt...</i>
	Création de ligne	<i>Train, autocars, tramway...</i>
	Désenclavement et aménagement du territoire	<i>Emploi, développement économique, tourisme, équilibre entre les territoires, service public, maillage et développement du réseau...</i>
	Modernisation	<i>Travaux, maintenance, doublement de voie, matériel roulant...</i>
Financement		

Figure 20 - Classification thématique utilisée pour le traitement des réunions publiques

EGRI

L'analyse des intervenants

Afin de mieux analyser les attentes de chacun et de faire un lien avec le type d'intervenants, il était également très important de réaliser une typologie qui nous permettrait par la suite d'évaluer la participation selon les groupes d'acteurs. Il s'agira ensuite de faire des croisements avec les thématiques et de déterminer quels sont les thèmes privilégiés (s'il y en a) selon le type d'acteurs par exemple. (cf. Figure 21, ci-dessous) La typologie d'acteurs que nous avons défini est la suivante se base sur trois grandes catégories d'acteurs : les acteurs organisés (ex : associations, syndicats), les acteurs institutionnels et politiques (ex : élus, chambres consulaires, militants) et les acteurs individuels (ex : citoyens, usagers).

Type d'acteurs	Exemples
ACTEURS ORGANISES	
Acteurs des transports	<i>Autocaristes, associations de promotion des transports, autorités organisatrices</i>
Associations « anti-LGV »	<i>Associations locales opposées à la réalisation de projets à grande vitesse</i>
Associations de défense ferroviaire	<i>Associations œuvrant pour la défense de lignes, de gares ou pour la promotion du patrimoine ferroviaire</i>
Associations de protection de l'environnement	
Associations d'usagers	<i>Associations d'usagers des transports, associations de personnes handicapées, associations de promotion du vélo, associations œuvrant pour la création de lignes ou de haltes, associations de consommateurs</i>
Associations et acteurs du tourisme	
Associations « pro-LGV »	<i>Associations favorable à la réalisation de LGV</i>
Autres types d'associations	<i>Comités de quartier, associations aidant à la recherche d'emploi, associations altermondialiste</i>
Cheminots et syndicats cheminots	<i>Agents SNCF en exercice, syndiqués ou non, cheminots à la retraite ⁹²</i>
Autres syndicats	<i>Syndicats autres que syndicats cheminots</i>
ACTEURS INSTITUTIONNELS ET POLITIQUES	
Chambres consulaires	
Collectivités locales	
Elus locaux	<i>Conseillers municipaux, départementaux, régionaux, députés, sénateurs...</i>
Militants politiques	
ACTEURS INDIVIDUELS	
Citoyens	
Usagers	
Non précisés	<i>Personnes qui ne se sont pas présentés au début de leur intervention</i>
Milieu professionnel	<i>Acteurs économiques, entreprises, salariés, chefs d'établissement scolaire</i>

Figure 21 - Typologie d'acteurs utilisée lors de l'analyse des réunions publiques EGRI

Cette classification présente certaines limites :

- Les personnes qui ne se sont pas présentés au début de leur réunion rendent compliqué le croisement avec la thématique. Aucun lien direct ne peut être fait entre la thématique abordée et l'appartenance de l'intervenant à une catégorie. Cependant, en

⁹² Nous avons choisi de classer les cheminots retraités dans cette catégorie étant donné leur sensibilité particulière, qui ne change pas des cheminots en exercice. Les thématiques abordées par les cheminots, qu'ils soient actifs ou retraités sont très similaires.

fonction des propos, des hypothèses peuvent être émises sur l'appartenance à tel ou tel groupe d'acteurs.

- Les intervenants lors des réunions peuvent avoir une « double casquette » comme par exemple être à la fois militant politique et appartenir à un syndicat cheminot ou être élu et appartenir à une association. Nous avons taché de n'attacher qu'une seule étiquette à chaque intervenant afin de faciliter le traitement.

D'autres éléments qualitatifs peuvent nous permettre d'évaluer la qualité de la concertation tels que le climat dans lequel se sont déroulées les réunions publiques, la tonalité des interventions, l'équité des temps de paroles accordés aux intervenants, la qualité des lieux de réunions choisis (ex : confort de la salle, bonne visibilité de l'écran, qualité du son).

2.3.3.2. Contributions et questionnaire : une analyse extérieure

La Région a eu recours à des aides extérieures pour le traitement des questionnaires et contributions écrites. Le traitement de l'enquête publique a été réalisé par TNS-Sofres dans le cadre du marché public conclu avec la Région. L'analyse du questionnaire s'est limitée à un traitement quantitatif des données brutes, on peut regretter le manque de visibilité sur l'ensemble des résultats dont seule l'analyse chiffrée a été fournie par TNS-Sofres (cf. Annexe 4 – Synthèse TNS Sofres). La communication des données sous forme de tableau aurait pu permettre de réaliser des croisements entre les réponses aux questionnaires et des données localisées (lieu de résidence, gare la plus proche) ou encore entre le type d'utilisateurs (fréquences ou modes de transports utilisés) et les attentes exprimées.

En ce qui concerne les contributions écrites (mail ou papier), leur analyse a été assurée par un expert de la démocratie participative, Etienne Ballan, membre de l'association Arènes, spécialisée dans l'élaboration et l'animation de démarches participatives et de concertation. L'analyse extérieure des contributions s'est faite indépendamment de la méthodologie utilisée pour les réunions publiques. L'utilisation de méthodologies différentes est préjudiciable pour toute analyse comparée, d'autant plus que la méthodologie aurait pu s'appliquer facilement aux deux dispositifs de concertation (réunions publiques et contributions).

2.3.3.2. Le bilan de la concertation

Le bilan de la concertation s'appuie sur l'élaboration d'une synthèse des quatre dispositifs. Cette synthèse s'appuie sur la synthèse des questionnaires réalisée par TNS-Sofres, la synthèse des contributions réalisée par Etienne Ballan, la synthèse des réunions publiques réalisées par la Région et sur l'analyse de la contribution du CESER. Ce document

visé à mettre en cohérence l'ensemble des documents en repérant les attentes exprimées dans l'ensemble des documents afin d'en tirer des grandes orientations qui permettront d'élaborer la feuille de route. Courant septembre, l'audition d'experts extérieurs sur le projet de bilan de la concertation et la feuille de route permet de recueillir de nouveaux avis et propositions sur la démarche participative mise en place par la Région.

PARTIE III

**OBSERVATIONS SUR LA
QUALITE DE LA
CONCERTATION : OUTILS,
PARTICIPATION, ATTENTES**

Il s'agit dans cette partie de fournir une évaluation sur la qualité de la démarche de concertation entreprise par la Région LRMP à travers les Etats généraux du rail et de l'intermodalité. Nous tenterons ici d'observer, dans un premier temps, l'incidence des moyens d'information et les dispositifs de concertation mis en œuvre par la Région sur la participation du public. Dans un second temps, nous tenterons de voir si la concertation a atteint ses objectifs d'ouverture en termes de diversités des participants, en observant l'implication des différents groupes dans la démarche, les jeux d'acteurs et leurs actions. Enfin, nous tenterons d'analyser les thèmes abordés et les attentes des citoyens pouvant alimenter la feuille de route pour les 15/20 ans à venir.

Nos observations concernant la concertation reposeront principalement sur l'analyse des réunions dont nous avons pleinement maîtrisé le traitement, l'analyse des autres dispositifs étant réalisée par des intervenants extérieurs. Des illustrations tirées des questionnaires et des contributions viendront étayer notre propos.

3.1. Les outils d'information et de participation du public

3.1.1. La communication et l'information des Etats généraux

3.1.1.1. La communication et l'information du Conseil régional

La communication

La Région a utilisé divers canaux de communication pour informer le public de la tenue de réunions publiques à travers le territoire. La diversité des outils a donc permis de toucher un public varié. Les affiches en gares étaient principalement à destination des usagers ou encore des personnes qui viennent en gare. Dans la perspective de ne pas limiter à la participation aux seuls usagers des trains ou des autocars régionaux, les encarts publicitaires dans la presse régionale et les bannières sur leur site internet (cf. Figure 18, page 95) se destinaient principalement à attirer les non-usagers, les « ayants-droits » aux transports comme l'ont répété les élus en introduction de chaque réunion. Les articles concernant les EGRI publiés dans le journal de Région ne s'adressent pas à un type particulier de public mais à l'ensemble de la population en étant distribués sur l'ensemble du territoire.

Enfin, le Conseil régional s'est également appuyé sur les réseaux sociaux pour attirer le public. D'une part, sur Facebook, la Région a sponsorisé la première publication d'annonce des réunions et du questionnaire (cf. Figure 18, page 95), c'est-à-dire que la publication

revient régulièrement en tête de liste de l'utilisateur et contribue donc à augmenter la visibilité de l'annonce. C'est une publicité payante. Facebook étant le réseau social le plus populaire chez les jeunes, la Région cible donc ces derniers à travers ce réseau social. Sachant que la concertation vise l'élaboration d'un projet sur les 15/20 à venir, il paraissait donc indispensable de rechercher à attirer les jeunes, qui sont les forces vives pour l'avenir dans une Région où la part des plus de 65 ans est élevée. D'autre part, il s'agit d'attirer également un public peu enclin à participer à ce type de réunion, plus généralement aux démarches de concertation. Quant à elle, l'utilisation de Twitter relève plus du relais d'information à l'ensemble de la population, en effet, ce réseau social Twitter fédère tous types de profils (revenus, activités, catégories socio-professionnelles, âge) dans des proportions équilibrées. L'obtention de données de la part des deux réseaux sociaux sur le nombre de redirections vers le site www.regionlrmp.fr/rail, sur le nombre de partages des publications ou encore sur le profil des personnes qui se redirigent sur le site internet des EGRI nous permettrait d'évaluer si la cible a été atteinte.

LA CONCERTATION

Les états généraux du rail sont à Millau

Ce jeudi 12 mai, à 18 h, à l'ifsil/fas, rue Jean-François-Almèras, la région organise une réunion publique dans le cadre des états généraux du rail et de l'intermodalité. Les conseillers régionaux de la région Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, Christian Dupraz, Stéphane Bérard et Emmanuelle Gazel, y représenteront la présidente Carole Delga. « Notre objectif, avait indiqué Carole Delga lors de la présentation de ces états généraux, le 25 mars dernier, est de toucher et écouter un maximum d'usagers quotidiens des transports, mais aussi les occasionnels et les non-usagers, pour construire ensemble une nouvelle page de l'équipement et de l'aménagement du territoire de notre région. » Au total, 36 réunions publiques sont organisées sur le territoire régional. En parallèle, la région lance une grande concertation publique, du 21 avril au 9 juillet, en mettant à disposition des citoyens des questionnaires dans les gares et les trains, sur le site internet de la région et dans le journal régional.

Figure 22 – Article annonçant la tenue d'une réunion publique des EGRI à Millau

Source : Midi Libre Aveyron, 12 mai 2016.

A travers la presse régionale, on peut estimer que dans l'ensemble la communication est positive notamment du fait de son étendue sur le territoire en utilisant des encarts sur les principaux quotidiens ou hebdomadaires (ex : La Dépêche, Midi Libre, Centre Presse, L'Indépendant, La Nouvelle République des Pyrénées, La Lozère Nouvelle...). En plus des encarts, l'annonce des réunions et des objectifs de la concertation était précisé sous la forme d'un « petit » article (cf. Figure 22, ci-dessus). Si la communication a été bonne dans

l'ensemble, quelques bémols ont pu être émis notamment lors de deux réunions publiques. Les réunions publiques gersoises de Condom et Mirande ayant vu un très faible nombre de participants – respectivement 13 et 29 participants (hors agents de la Région) –, certaines personnes ont déploré le manque d'information. Lors de la réunion de Mirande, une usagère a déploré le manque d'information par rapport à cette réunion dont « la publicité officielle ne présentait que la date de réunion mais ni le lieu précis ni l'heure. » Ainsi, on le voit sur la Figure 23 (ci-dessous), seule la date et la ville de réunion sont précisées. La publicité invite à se diriger vers le site internet pour plus d'informations, pour autant l'utilisation d'internet peut être une barrière pour les personnes âgées ou comme ceux qui n'aurait pas internet. Certes, les « petits » articles viennent compléter la publicité, mais celle-ci aurait pu être plus explicite en détaillant l'ensemble des informations nécessaires pour se rendre aux réunions.



Figure 23 – Publicité annonçant les réunions publiques des EGRI en Aveyron

Source : Centre Presse Aveyron, 11 mai 2016.

On voit donc la difficulté de réaliser une carte présentant les transports qui n'oublie aucun territoire, aucune ville ou aucun participant. Cette difficulté est d'autant plus importante que cette carte qui se doit d'être synthétique semble déjà chargée et difficile d'accès. Par ailleurs, l'oubli de certaines lignes est regrettable pour deux raisons : la première raison est que ces lignes participent à l'intermodalité, bien qu'elles ne soient pas opérées par la Région, elles ; puis une deuxième raison est que ces lignes sont proches des frontières régionales et que ces oublis pourraient éventuellement être interprétés comme une marginalisation ou un désintérêt de la part des métropoles régionales.

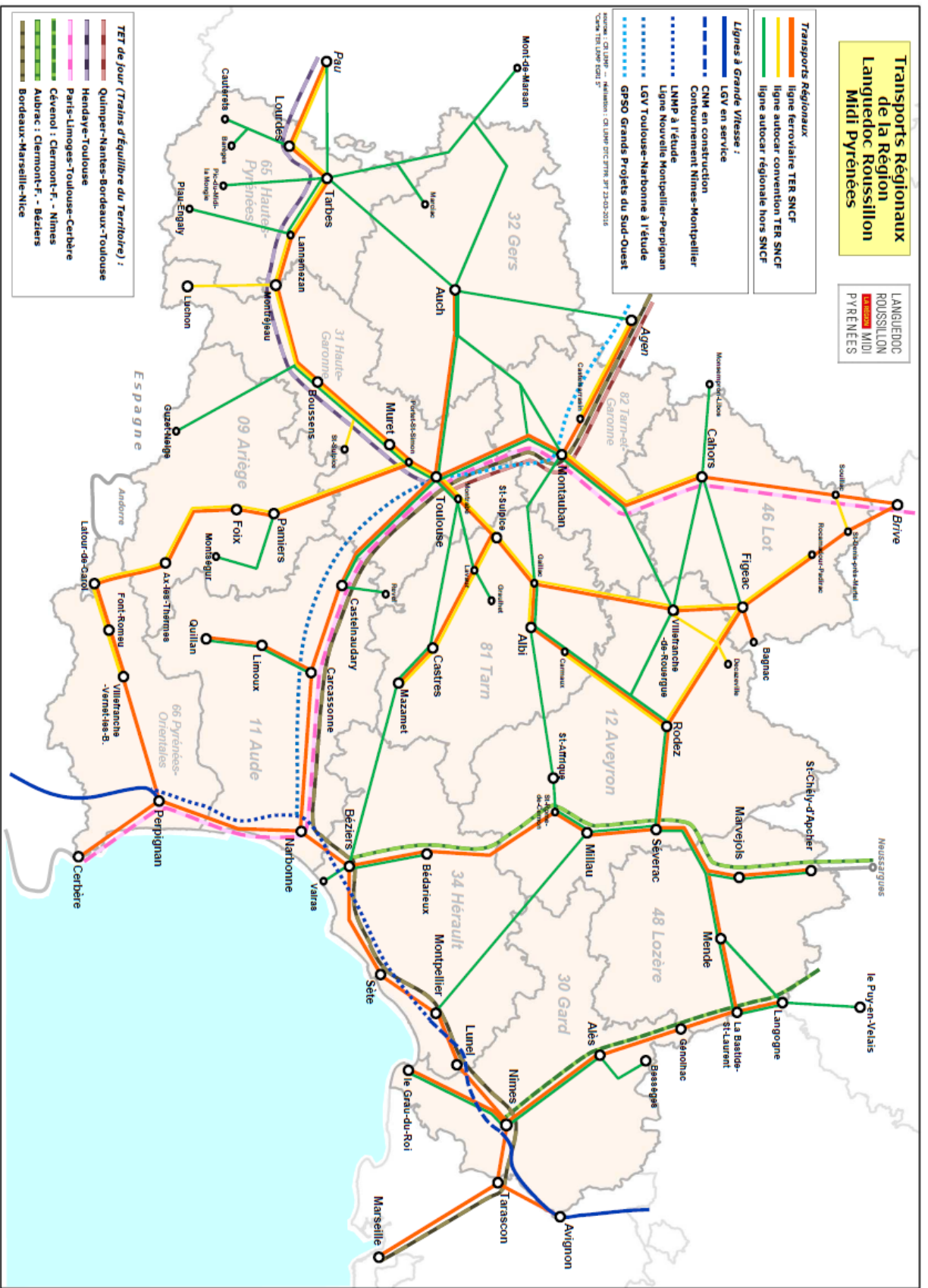


Figure 24 – Carte présentant le réseau routier et ferroviaire régional utilisé durant la concertation des EGRI
 Source : Conseil Régional LRMP, 2016.

L'information du public

Des informations à destination du public ont été communiquées en amont ou lors des réunions afin de faciliter la participation. Ainsi, la mise en place d'un « abécédaire » sur le site internet (dont nous avons vu un extrait précédemment PAGE X) a permis de fournir quelques informations au public afin d'éclairer leurs éventuelles prises de positions en réunion ou leurs réponses au questionnaire. Sa publication a été relativement tardive dans le processus de concertation. En effet, il n'a pas été mis en place dès les premières réunions publiques, une publication avant les premières réunions aurait permis une meilleure prise de connaissances des sujets de transports de la Région par les participants. Des remarques sur le manque d'information et de chiffres concrets ont pu remonter de certaines réunions comme à Castelsarrasin et mener à la mise en place de ce dispositif. L'abécédaire permet de présenter les données globales sur des problématiques particulières de transport dans la Région, celles-ci manquant parfois de précisions ou de données chiffrées détaillées. Enfin, il paraît important de souligner la bonne adaptation du dispositif de concertation qui a permis de faire évoluer le site internet pour proposer plus d'information.

La carte utilisée lors des Etats généraux présente l'ensemble du réseau : lignes TER, lignes TET, lignes TGV (existantes et en construction), lignes d'autocars régionaux, lignes d'autocars TER. Afin de mettre en évidence les liaisons TET, dont certaines sont menacées, les lignes sont toutes présentées sur la carte (cf. Figure 24, page 111), une par une. La superposition des lignes nécessite une lecture approfondie de la carte. Celle-ci pourrait être simplifiée de manière à faciliter la compréhension du lecteur. La carte s'attache à montrer les principaux points du réseau, pour autant quelques oublis ont pu être observés par des participants sur la carte comme :

- L'absence de certaines lignes ferroviaires (Latour-de-Carol – Barcelone, Brive – Aurillac) ou d'autocars d'autres régions (Agen – Condom – Pau) ;
- L'absence de certaines villes sur la carte comme celles des lieux de réunions (ex : Capdenac, Prades, Saint-Gaudens).

3.1.1.2. Les acteurs comme relais d'information

Hormis l'information officielle mise en œuvre par la Région, il convient de souligner le rôle important que peuvent jouer les acteurs dans la transmission de l'information. Si certains acteurs peuvent remettre en question la tenue ou le bien-fondé de ces Etats généraux,

ils constituent un relais d'information en s'appuyant sur la publication d'articles ou d'annonces sur leurs sites internet ou blogs. L'objectif des publications était variable, ces publications pouvaient servir à :

- Annoncer la tenue d'une réunion publique ;
- Inviter à s'exprimer en répondant aux questionnaires ;
- Présenter le compte-rendu d'une réunion en donnant son opinion.

Tous les types d'acteurs ont contribué à relayer l'information sur l'organisation de la concertation régionale :

- Les collectivités (ex : Bouloc, Villeneuve-lès-Maguelone) ;
- Les partis politiques (ex : EELV, PCF)
- Les élus de tous bords ;
- Les associations (ex : Collectif des usagers des transports du Haut-Allier, France Nature Environnement)

Certains acteurs ont étayé leur site de nombreux articles. D'autres, comme le Conseil départemental de la Lozère ou le Collectif La Mogère) ont publié leur propre contribution écrite aux Etats généraux sur leur site ce qui est une très bonne initiative pour faciliter la circulation et la transparence de l'information.

3.1.2. Des outils à tendance qualitative

3.1.2.1. Les réunions publiques

Afin de mesurer la qualité de la concertation, nous pouvons nous appuyer ici sur un critère mis en avant par Antoine Vergne, un praticien de la concertation, celui de l'inclusion.⁹³ Nous pouvons donc évaluer les Etats généraux sur deux critères :

- D'une part, l'inclusion « quantitative » : atteindre un nombre de participants maximum témoigne de la qualité de la démarche ;
- D'autre part, l'inclusion « qualitative » : on recherche ici une diversité d'acteurs permettant d'obtenir une variété d'opinions et de remarques sur les problématiques abordées.

En premier lieu, nous pouvons donc observer les chiffres de la participation. Entre le 21 avril et le 11 juillet 2016, les réunions publiques des Etats généraux du rail et de

⁹³ VERGNE Antoine, « Qualité de la participation » in CASILLO Ilaria et al., *op.cit*, 2013.

l'intermodalité ont rassemblé un peu plus de 3 000 personnes. Parmi ces participants, 615 se sont exprimés : ce sont donc près de 20% des participants aux réunions qui ont pris la parole. Le pourcentage de personnes qui se sont exprimées par rapport au nombre de participants varie fortement d'une réunion à l'autre (cf. Figure 25, page suivante). Généralement, lors des réunions avec moins de participants, la part de personnes qui prennent la parole est plus importante comme par exemple les réunions de Condom et Florac qui ont réunis chacune moins de 20 participants mais dont 60% des participants se sont exprimés. A l'inverse, lors de réunions avec une participation très importante, la prise de parole peut s'avérer difficile soit parce qu'il peut être plus difficile devant un public conséquent, soit par manque de temps, la réunion devant se dérouler dans un temps relativement limité. Ainsi lors des réunions de Montpellier et Toulouse qui ont réunis respectivement près de 300 et près de 200 personnes, entre 10 et 13% des participants ont pu s'exprimer. On observe une bonne participation aux réunions publiques dans l'ensemble. Bien qu'elles aient eu lieu en milieu rural, certaines réunions ont pu pâtir d'un manque d'information dans la presse. Par ailleurs, l'intitulé de la concertation, « Etats généraux du rail et de l'intermodalité » a pu également faire défaut à la participation de ces réunions, pouvant être perçu comme une concertation « limitée » au rail alors que le rail n'était plus depuis plusieurs décennies. Ainsi, les réunions avec la plus faible participation ont eu lieu dans des villes où le chemin de fer avait disparu comme Florac, Condom, Mirande, Lodève, pour n'en citer que quelques-unes.

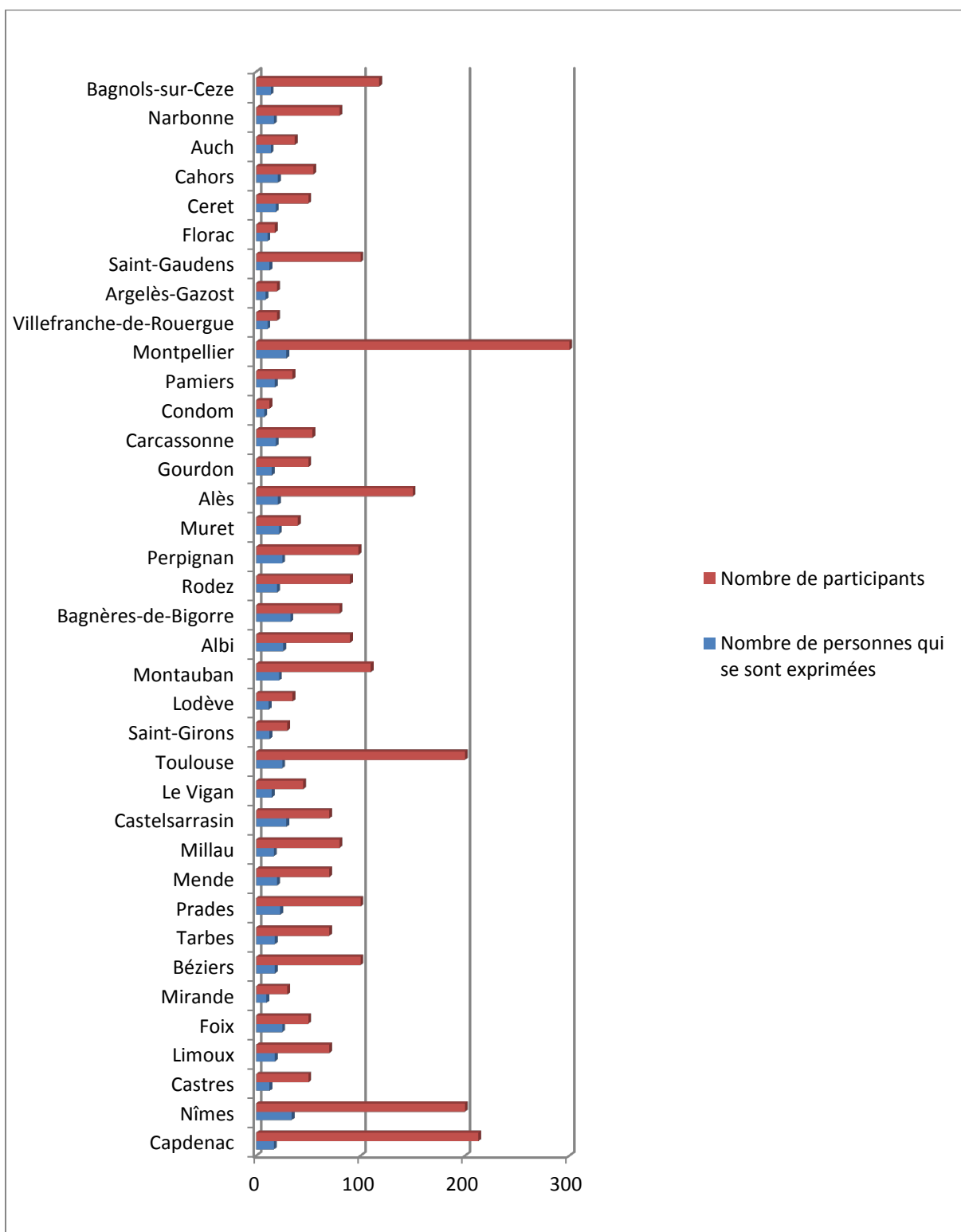


Figure 25 – Nombre de participants présents et nombre de personnes qui se sont exprimées aux réunions des EGRI 2016 Réalisation : Laurent Sainrau.

Concernant l'inclusion qualitative, on peut faire l'observation que les participants qui se sont exprimés lors des réunions viennent d'horizons variés (cf. Figure X). Dans ces observations, nous ne prenons pas en compte la catégorie « Non précisé » qui comprend des

intervenants qui ne se sont pas présentés, empêchant toute classification. Sans les « non précisés », le nombre d'intervenants s'élève à 566. Les acteurs individuels (citoyens, usagers, milieu professionnel) ont été près de 160 à s'exprimer lors des réunions. La part d'acteurs individuels s'élève donc à 28% des personnes qui se sont exprimées. Ce chiffre est relativement important pour ce type de démarche participative, généralement privilégiée par les acteurs organisés. Les usagers représentent la deuxième catégorie la plus représentée, derrière les élus.

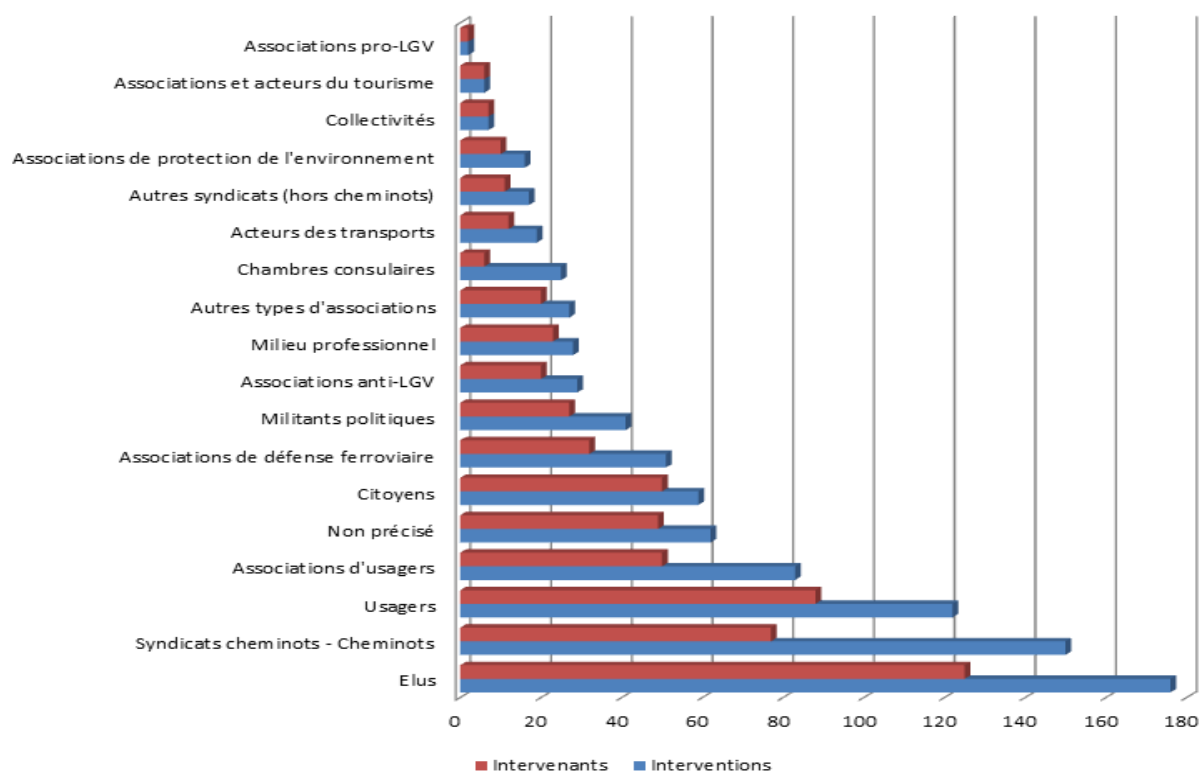


Figure 26 – Nombre de participants et d'interventions par types d'acteurs, lors des réunions publiques des EGRI 2016 Réalisation : Laurent Sainrau.

Les élus occupent une part importante de la participation des « acteurs institutionnels et politiques » (élus, collectivités, chambres consulaires, militants politiques). Ce groupe d'acteurs représente près de 29% des personnes qui se sont exprimées. Parmi les acteurs organisés, on distinguera les associations et les syndicats (cheminots ou non). Les associations présentes aux réunions sont de différents types : elles œuvrent pour la défense du ferroviaire, s'opposent aux LGV, défendent les usagers et les consommateurs, l'environnement, font la promotion du tourisme, des transports ou des LGV. Les associations représentent près de 27% des acteurs qui se sont exprimés. Quant à eux, les syndicats représentent 16% des intervenants lors des réunions, les syndicats cheminots ont largement participé du fait de leur implication dans la politique régionale des transports à travers leurs fonctions dans le secteur.

La diversité des acteurs obtenus lors des réunions est tributaire de la large communication entreprise par la Région pour faire connaître la démarche de concertation régionale sur les transports. Cette diversité d'acteurs a permis d'obtenir une expression riche lors des réunions. En effet, les intervenants ont abordés des sujets divers et variés. Il n'y a pas un seul sujet qui aurait monopolisé les débats mais ce sont plusieurs sujets qui s'imposent dans les réunions, dans des proportions relativement équilibrées (cf. Figure 27 ci-dessous) : tels que les problématiques liées au développement du réseau (20% des interventions), aux projets de grande vitesse (14%), à l'intermodalité (12%), aux trains régionaux (11%) et les gares (10%). D'autres thématiques ont pu revenir régulièrement dans les interventions mais dans elles observent des proportions moindres.

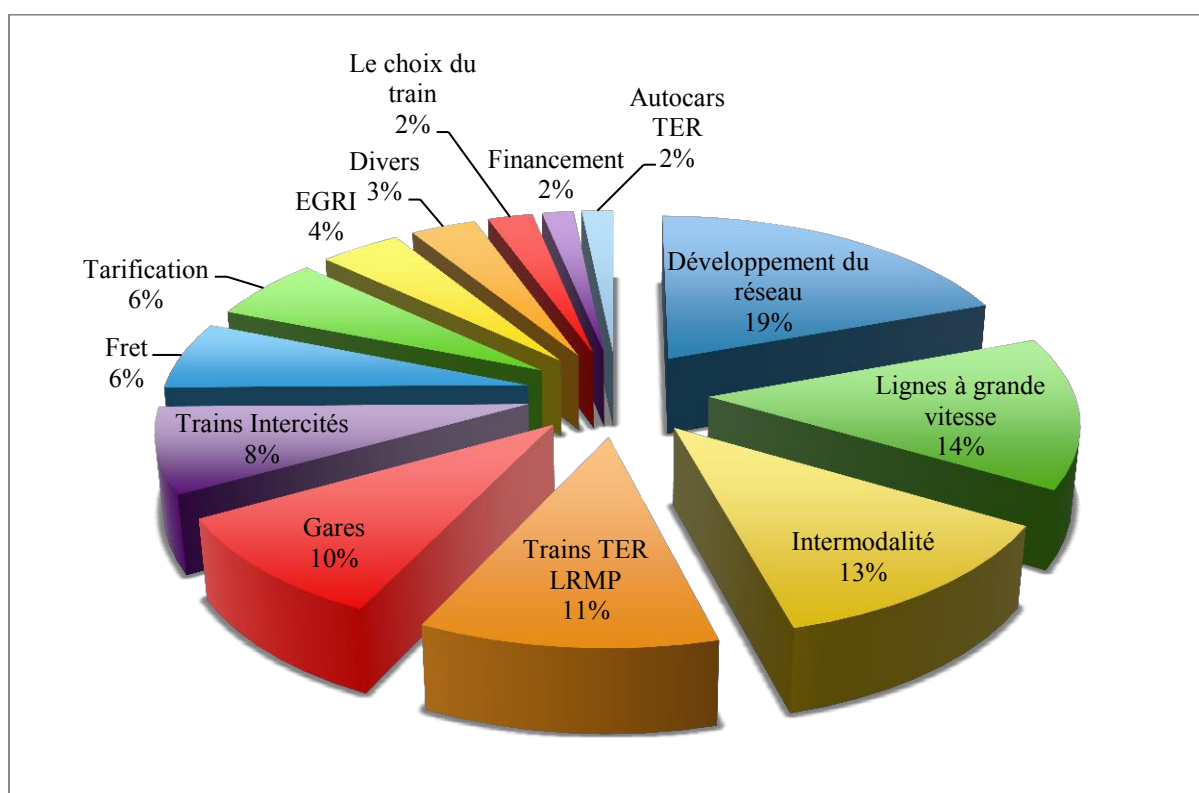


Figure 27 – Répartition des idées émises par les participants lors des réunions publiques des EGRI 2016

En ce qui concerne le déroulé des réunions, l'introduction de 10/15 minutes s'appuyant sur un discours et une vidéo permet de lancer les débats en suggérant quelques thèmes. Cette courte introduction permet également de laisser plus de temps aux citoyens pour prendre la parole. Certes, l'objectif de ces Etats généraux était principalement de recueillir les attentes et ne supposait donc que peu d'interaction entre élus et citoyens. Pour autant dans les démarches participatives, les citoyens sont dans l'attente d'indépendance et de transparence. L'enquête TNS-Sofres réalisée en 2014 pour la CNDP témoigne de la méfiance

des Français à l'égard des institutions, ces derniers souhaitent des garanties en termes de neutralité pour participer aux décisions publiques. En effet, 57% des citoyens trouvent préférable que les débats publics soient organisés par une autorité indépendante du politique. Comme l'indique Chloé Gaboriaux, la forme même des Etats généraux peut parfois amener la puissance publique à être soupçonnée d'instrumentaliser les débats lorsqu'elle en est l'instigatrice.⁹⁴ Lors de certaines réunions, certaines prises de position d'élus animant les réunions ont pu être reprochées des participants.

Par ailleurs, à l'image des débats publics organisés par la CNDP, certaines règles pourraient être appliquées aux réunions publiques de concertation qu'organise la Région comme par exemple, l'égalité des temps de paroles entre les acteurs permettant ainsi au plus grand nombre de s'exprimer. Lors de certaines réunions, des interventions ont pu durer parfois plus de cinq minutes, provoquant parfois l'agacement d'autres participants qui étaient dans l'attente de prendre la parole. Instaurer un temps de parole imparti à chaque intervenant permettrait de fluidifier les prises de paroles et rythmer le débat. Egalement, lors d'un débat public, la CNDP invite le public à « ne pas huer, ne pas moquer, ne pas applaudir en cas d'accord ou de désaccord avec le public ». L'élaboration d'une charte de la participation faciliterait l'organisation de la concertation en instaurant des règles de concertation, inspirées de celles de la CNDP, et en définissant ses objectifs.

Enfin, on peut saluer les échanges informels qui ont parfois eu lieu en fin de réunion entre les élus, les citoyens, les services et les représentants de la SNCF – présents dans la salle mais pas à la tribune. Ces échanges ont permis de prolonger les débats en aparté et qui contribuent indéniablement à rapprocher les citoyens des acteurs décisionnels.

3.1.2.2. Les documents écrits

Les contributions

Les acteurs ont été invités à compléter leur participation aux réunions ou au questionnaire par la rédaction de contribution sous différentes formes : par courrier ou en ligne. Les citoyens, quels qu'ils soient, ont eu la possibilité de laisser une contribution écrite soit après avoir complété le questionnaire soit en la déposant directement à travers l'onglet

⁹⁴ GABORIAUX Chloé, « États généraux », in CASILLO Ilaria et al., *op. cit.*, 2013.

approprié sur le site internet. Près de 210 contributions en ligne ont été reçues et près de 110 par courrier.

Selon l'analyse d'Etienne Ballan, les contributions en ligne ont principalement été déposées par le grand public (citoyens, usagers) à plus de 80%. A l'inverse, les acteurs (associations, élus, syndicats) ont privilégié l'envoi de contributions écrites. Les thèmes abordés ont été moins variés que dans les réunions. Cependant, il convient de souligner la qualité des contributions reçues : en effet, les documents reçus étaient parfois de taille conséquente et les informations ou propositions qu'ils contenaient étaient d'une grande richesse. Cet outil de concertation est particulièrement approprié pour un approfondissement thématique. A travers la qualité des contributions, les acteurs témoignent ainsi de leur implication ce qui contribue à légitimer leur action auprès de la collectivité. Cette implication pourrait éventuellement être valorisée à travers la constitution de groupes de travail dans le cadre de projet précis.

Le rapport du CESER

Faisant suite à la saisine faite par la Présidente de Région le 29 février 2016, le Conseil économique, social et environnemental a remis fin juin sa contribution aux Etats généraux du rail et de l'intermodalité. Cette contribution a été alimentée par des réflexions d'associations d'usagers, de syndicats cheminots, des représentants de la SNCF (directeur régional SNCF Midi-Pyrénées et directeur régional TER LRMP). Le document remis par le CESER fournit une vision d'ensemble de ce que devraient être les transports dans la Région. Ce document complète les autres dispositifs en apportant la vision des acteurs économiques et sociaux sur le rail et l'intermodalité. Des membres du CESER chargés de l'élaboration de ce document ont pu assister lors des réunions publiques. Ces délégués ont pleinement contribué aux réunions en prenant la parole. En retour, les remarques faites par les autres participants en réunion ont permis d'alimenter le rapport remis par le CESER. Pour cette raison, de manière globale, la synthèse des informations contenues dans cette contribution et la synthèse des réunions évoquent des thématiques similaires.

3.1.3. Le questionnaire, un outil à tendance quantitative

En choisissant une très large diffusion du questionnaire, via des canaux de distribution différents, la Région attendait une participation importante. Au total, ce sont 13 798 questionnaires qui ont été réceptionnés par la Sofres dont 13 532 étaient exploitables :

- 6 362 ont été complétés en ligne ;

- 4 120 ont été obtenus sur site (distribution dans les trains ou à disposition dans les gares) ;
- 3 050 sont issus du magazine de la Région.

L'utilisation de trois canaux de distribution pour l'enquête publique a permis d'obtenir des profils très diversifié parmi les interrogés. L'échantillon révèle une très bonne dispersion géographique des réponses en effet, les proportions d'interrogés sont représentatives de la répartition de la population – par sexe, âge ou catégorie socio-professionnelle – dans tous les départements de la Région. La représentativité de l'échantillon et le nombre de questionnaires reçus permettent de légitimer les résultats du questionnaire ainsi que les observations faites à travers les autres dispositifs, notamment les observations issues des réunions.

Le questionnaire a été réalisé en amont du début de la concertation et des réunions publiques et sa distribution a commencé en même temps que les réunions publiques. Les réunions publiques ont contribué qualitativement à l'enrichissement du débat. On peut se demander si la passation du questionnaire à la suite des réunions publiques (et pas en même temps) n'aurait pas permis une amélioration qualitative du questionnaire dans son ensemble en tenant compte des remarques pertinentes faites en réunion. Ainsi, la question 17 interroge sur le niveau d'importance de la construction de gares nouvelles (en dehors des centres-ville) mais au vu des remarques faites en réunion, il apparaît peu pertinent de parler des gares nouvelles en général. En effet, si l'opposition est forte pour les gares nouvelles excentrées de Nîmes et Montpellier, elle l'est nettement moins pour la gare nouvelle de Montauban, connectée à la ligne classique et qui présente un intérêt pour la desserte du Lot, du Tarn-et-Garonne et du nord de l'agglomération toulousaine. L'introduction de données localisées permettrait d'obtenir des résultats plus représentatifs des volontés locales. L'obtention des données brutes – pour lesquelles nous n'avons pas eu accès à ce jour – permettrait de faire des observations en mettant en relation les réponses des interrogés et le territoire, la ligne ou la gare qui les concerne.

La diversité des modes de recueil des attentes engagés dans cette démarche de concertation a mené vers une « inclusion quantitative » de la participation.⁹⁵ On entend par là

⁹⁵ VERGNE Antoine, « Qualité de la participation » in CASILLO Ilaria et al., *op.cit*, 2013.

que la participation du public est relativement élevée à travers ce dispositif participatif inédit dans la construction de la politique régionale des transports. Les divers outils ont permis de toucher différent public de telle manière à donner plus de crédit la concertation régionale. Les dispositifs ont globalement bien fonctionné et ont tous contribué de manière pertinente au débat et à la réflexion des élus et services régionaux pour définir la politique en termes de transports des 15/20 ans à venir. Dans notre analyse des parties prenantes de la concertation et des attentes exprimées, nous nous appuyons sur l'analyse des réunions publiques. En effet, ce dispositif est sûrement l'un des plus enrichissants grâce à la proximité qu'il instaure avec les citoyens et la qualité globale des interventions.

3.2. Les parties prenantes de la concertation

3.2.1. Les acteurs individuels

La catégorie des citoyens individuels regroupe l'ensemble des acteurs qui ne s'expriment pas au nom d'une association, d'une institution, d'un parti politique ou d'un syndicat. Dans le *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Chloé Gaboriaux indique que les acteurs concernés par les Etats généraux sont « avant tout des citoyens organisés. » Pour autant, les Etats généraux du rail et de l'intermodalité semble présenter une participation des citoyens relativement équilibrée par rapport à celle des acteurs organisés.

3.2.1.1. Les usagers

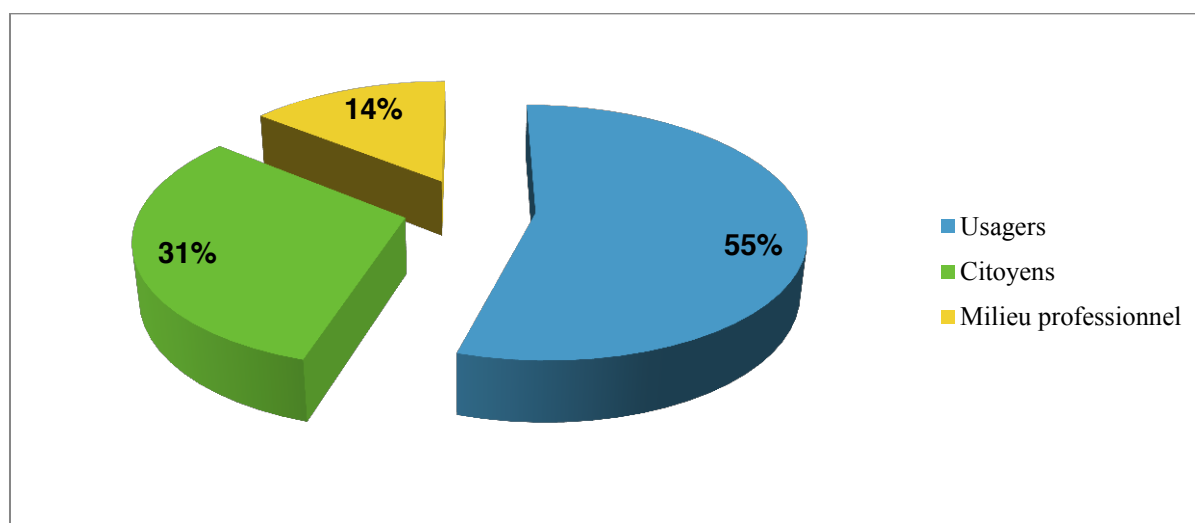


Figure 28 – Répartition des acteurs individuels en fonction de leur catégorie

Réalisation : Laurent Sainrau.

Comme on peut le voir sur la Figure 28 (page précédente), les usagers représentent plus de la moitié des acteurs individuels qui se sont exprimés en réunion publique. 88 usagers se sont exprimés, et ce, particulièrement lors des réunions de Pamiers, Céret au cours desquelles il y avait peu de participants. A la réunion de Pamiers, les citoyens représentent plus de la moitié des personnes qui ont pris la parole. Ils se sont exprimés à 31 réunions sur les 37 qui ont été réalisées sur le territoire.

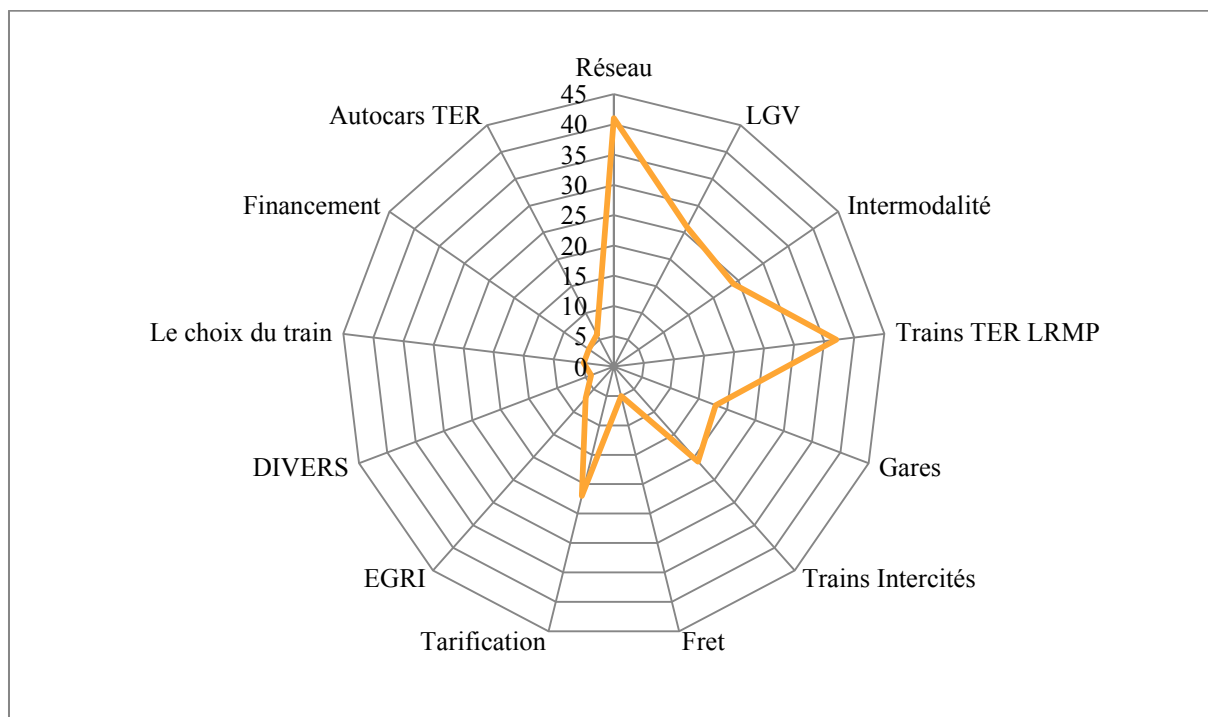


Figure 29 – Nombre d'idées émises par les usagers en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Les principales idées ou demandes émises par les usagers concernent (cf. Figure 29, ci-dessus) :

- le développement du réseau : demandes de réouverture de lignes (ex : Rive droite du Rhône, Tarbes – Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau – Luchon) ;
- le service ferroviaire régional : amélioration des horaires et fréquences, possibilité d'embarquer les vélos à bord des trains, amélioration de la ponctualité particulièrement demandée en ex-MP ;
- les projets de grande vitesse : refus des « gares betteraves », interrogation sur le rapport coût/bénéfices du GPSO.

- l'intermodalité : la question du covoiturage a été abordée lors des 3 réunions ariégeoises, amélioration de la complémentarité avec le réseau urbain de Toulouse et faciliter les correspondances en adaptant les horaires.
- La tarification : l'amélioration des offres d'abonnement (évoqués à plusieurs reprises dans le Tarn-et-Garonne), tendre vers une plus grande lisibilité des tarifs ;
- les trains Intercités : de nombreux usagers ont demandé leur maintien (en particulier lors des réunions ariégeoises de Foix et Pamiers) ;
- les gares : amélioration de l'information voyageur et maintien de la présence humaine en gare.

3.2.1.2. Les citoyens

Les « simples » citoyens se sont exprimés au cours de 22 réunions publiques, entre 1 et 3 citoyens se sont exprimés au cours réunions. Ils sont près de 50 à avoir pris la parole.

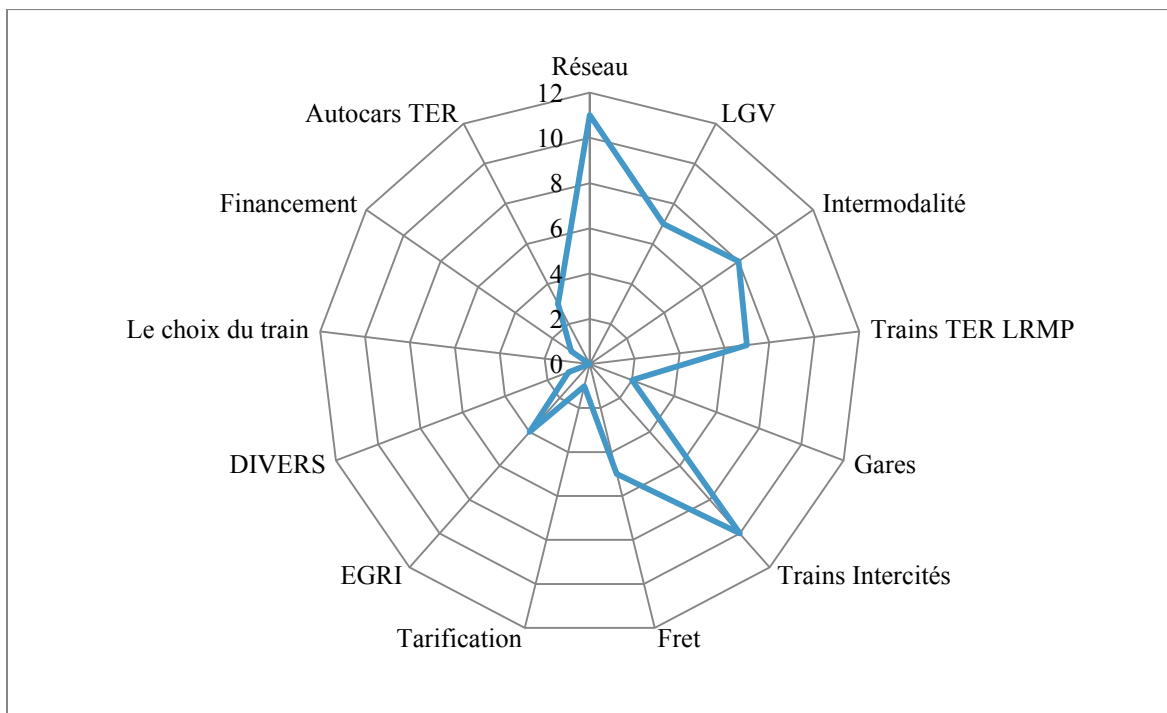


Figure 30 – Nombre d'idées émises par les citoyens individuels en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

La lecture de la Figure 30 nous présente les thèmes « de prédilection » de la catégorie des citoyens (individuels). Les principales idées ou demandes émises par les citoyens en réunion ont porté sur :

- le développement du réseau : réouvertures de lignes ferroviaires désaffectées (ex : Montpellier-Gignac, Elne-Céret), création de lignes autocars (Condom-Toulouse) et d'un arrêt à Université de Perpignan) ;
- les trains Intercités : demandes de maintien (en particulier, les lignes de Paris-Cerbère, Luxembourg – Port-Bou et Paris – Latour-de-Carol) ;
- l'intermodalité : améliorer la complémentarité entre les modes et développer les correspondances ;
- les trains régionaux : plusieurs citoyens ont mis en avant le constat de la dégradation du service.

3.2.1.3. Les milieux professionnels

Lors des réunions, plusieurs personnes se sont présentées en donnant leur profession ou le milieu dans lequel ils travaillent. Ainsi, nous retiendrons l'expression des aménageurs (architectes, urbanistes), des personnes travaillant dans le domaine de l'environnement (chercheur, consultant), des chefs d'établissements, des entreprises (coopérative forestière, carriers, céréaliers), des juristes et d'autres salariés.

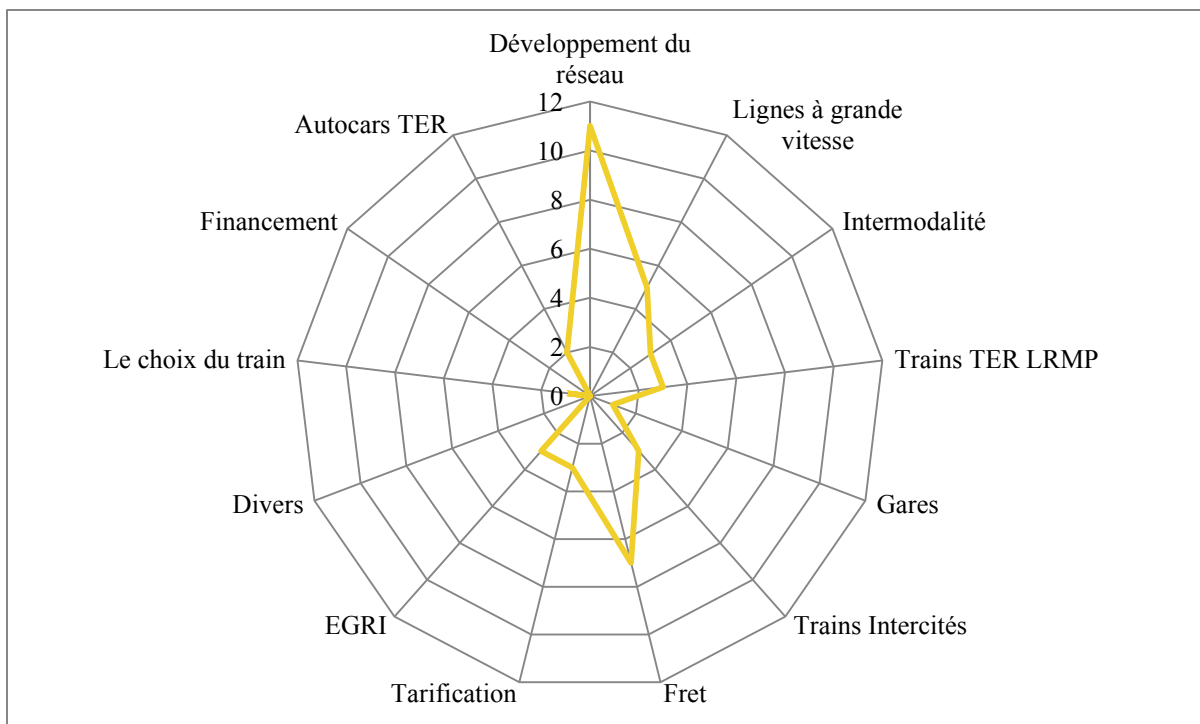


Figure 31 – Nombre d'idées émises par les représentants de milieux professionnels en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Comme on peut le voir sur la figure 31 (page précédente), ce groupe d'acteurs s'est principalement exprimé sur les problématiques de développement du réseau et du fret. L'expression des entreprises est ici particulièrement intéressante puisque ce sont de possibles utilisateurs du fret ferroviaire qui ont émis leur souhait de le voir se (re)développer. En effet, leurs demandes se tournent vers la mise en place d'une politique favorable au fret, celui-ci ayant connu une forte baisse depuis l'ouverture à la concurrence en 2006. On voit donc que la volonté d'utiliser le transport ferroviaire pour les marchandises est toujours présente mais que celui-ci dépend des tarifs pratiqués par la SNCF notamment. Ce groupe d'acteurs a également mis en avant le développement économique que peut générer le réseau ferroviaire, ces remarques ont principalement été émises dans les départements de l'Ariège, des Hautes-Pyrénées et du Gers. Il existe dans ces départements des lignes capillaires actuellement fermées au transport fret et voyageurs et qui pourraient être rouvertes.

3.2.1.4. Les publics sous-représentés

En étudiant la participation aux réunions publiques, on constate plusieurs catégories de population sous-représentées. En premier lieu, la jeunesse est généralement sous-représentée dans ce genre de démarche. On l'a constaté lors des réunions publiques, mais on ne peut en apporter la preuve sans connaître l'âge de tous les participants. Quelques jeunes se sont exprimés lors des réunions de Montauban, Pamiers notamment. Les résultats du questionnaire confirment cette sous-représentation : au total, les jeunes représentent 9% des interrogés alors que les moins de 25 ans représentent 11% de la population régionale. De plus, ils ont majoritairement répondu aux questionnaires distribués sur site. On voit donc que l'utilisation de Facebook, pour communiquer autour de la tenue de la concertation, n'a pas permis d'attirer des jeunes pour qu'ils participent aux réunions.

D'autre part, les résultats du questionnaire nous indiquent que les catégories socio-professionnelles inférieures sont sous-représentées dans la concertation régionale. Les catégories socio-professionnelles seraient plus à l'aise pour donner son avis ou prendre la parole en public.

Enfin, le dernier constat que nous pouvons faire sur la participation des citoyens est la sous-représentation des femmes dans la concertation. Dans le questionnaire, elle ne représente que 47% des interrogés alors qu'elles représentent 52% de la population régionale. Par

ailleurs, cette observation est encore plus flagrante lors des réunions publiques, où les femmes représentent seulement 23% des personnes qui se sont exprimées. Cet écart important entre la participation féminine et la participation masculine nous amène à émettre des hypothèses sur les raisons de cet écart. Il ne semble que la communication ait pu avoir un impact plus important sur les hommes les motivant ainsi à venir plus que les femmes. Ce constat s'expliquerait-il par la prédominance masculine dans le milieu des transports ? Quoi qu'il en soit sur les 80 cheminots qui se sont exprimés, seule une femme a pris la parole.

3.2.2. Les citoyens organisés

3.2.2.1. Les associations

Plusieurs types d'associations se sont exprimés lors des réunions. Elles présentent des intérêts variés. Le rassemblement de plusieurs citoyens au sein d'un même collectif contribue à renforcer la portée de leurs propositions et de leurs actions.

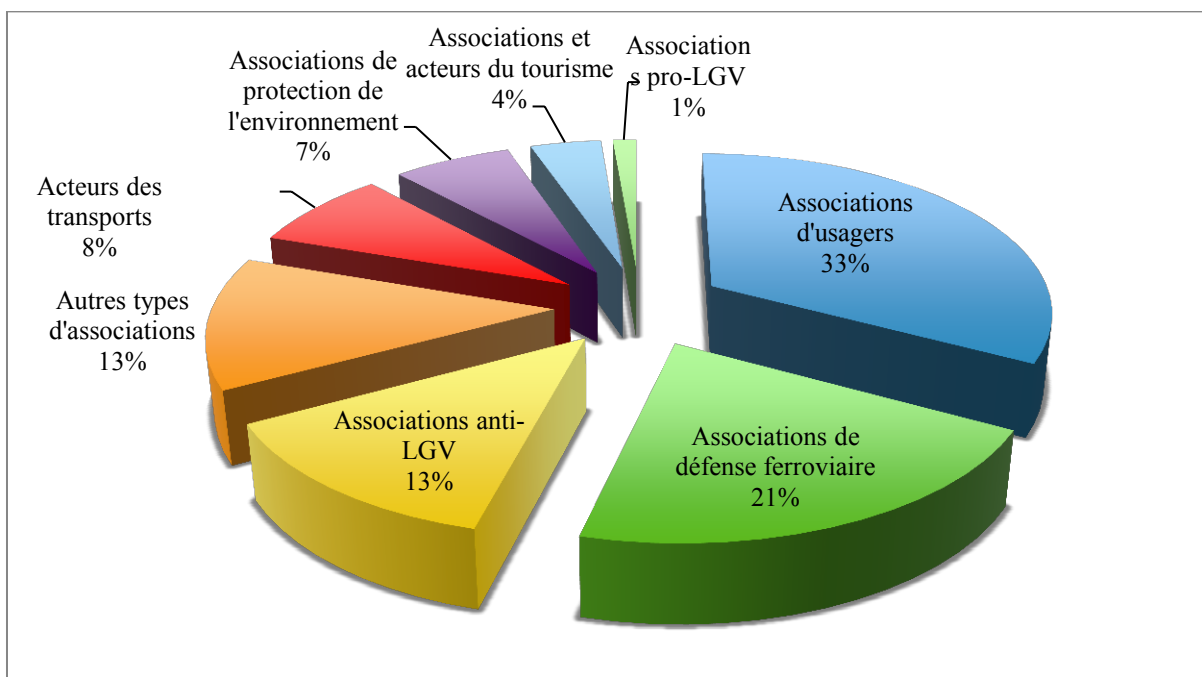


Figure 32 – Répartition des représentants d'associations par catégorie

Réalisation : Laurent Sainrau.

A travers la Figure 32, on peut voir que les associations d'usagers et de défense ferroviaire se sont fortement impliquées dans les réunions. Elles sont suivies par les associations anti-LGV et d'autres types d'associations (ex : défense des services publics, comités de quartiers). A noter que plusieurs membres d'une même association ont pu prendre la parole au cours des réunions, voire même à travers plusieurs interventions.

Associations et comités de défense du transport ferroviaire

Au total, ce sont 17 associations de défense du transport ferroviaire qui se sont exprimées dont :

- 4 associations de défense des gares : *Tous ensemble pour les gares 82, Tous ensemble pour les gares 46, Association de défense de la gare d'Assier, Collectif citoyen de défense de la gare de Villefort* ;
- 11 associations de défense de lignes : *Association des usagers de la Rive droite du Rhône, Collectif de défense de la ligne Alès-Bessèges, Comité de défense pluraliste de la ligne Brive-Aurillac, Convergence nationale rail, ALF (Association de la ligne ferroviaire Carcassonne-Quillan), Urgence Ligne POLT, Comité pluraliste de la ligne Béziers-Neussargues, Coordination Comminges-Barousse/Train Montréjeau-Luchon (Coordination Rail), Collectif des usagers des transports du Haut-Allier, Association pour la défense du Cévenol, Association pour la défense du Cévenol* ;
- 2 associations de promotion du patrimoine ferroviaire : *Associations sur l'histoire culturelle du rail de Béziers, Train du patrimoine Nîmes*.

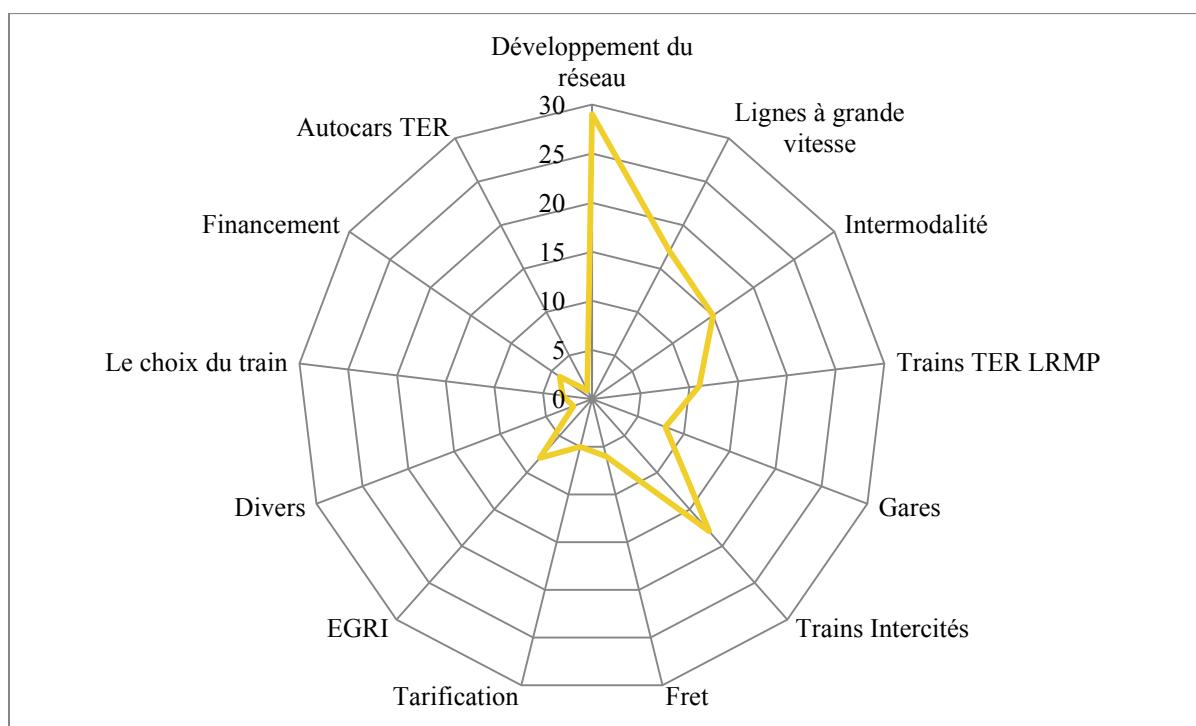


Figure 33 – Nombre d'idées émises par les associations de défense du transport ferroviaire en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Ces associations fonctionnent en réseau et réalisent parfois des actions communes notamment pour faire face aux menaces qui pèsent sur des lignes comme celle de l'Aubrac ou

du Cévenol. Elles organisent régulièrement des manifestations en s'associant avec les élus locaux et des syndicats cheminots. Ces actions obtiennent une forte visibilité dans la presse régionale. De plus, leurs actions sont soutenues par les élus régionaux dont le vice-président Jean-Luc Gibelin et la Présidente Carole Delga. Elles mettent en place par ailleurs des pétitions afin d'obtenir gain de cause, comme par exemple pour la défense des TET ou de lignes menacées de fermeture définitive comme Montréjeau-Luchon ou Alès-Bessèges. La Figure 33 (page précédente) le confirme, leurs attentes se concentrent principalement sur le développement du réseau (réouvertures de lignes aux voyageurs, besoin de modernisation) et sur le maintien des trains d'équilibre du territoire. Ces associations ont complété leur participation aux réunions par la remise de contributions.

Associations d'usagers et de consommateurs

Au total, ce sont 25 associations d'usagers et de consommateurs qui se sont exprimées au cours des réunions dont :

- 8 associations d'usagers des transports collectifs : *AUTATE (Association des Usagers des Transports de l'Agglomération Toulousaine et de ses environs), Association des usagers de la SNCF du Gard et des départements limitrophes, la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), Comité des usagers de la ligne SNCF Perpignan-Villefranche, Association des Usagers de la ligne ferroviaire Perpignan-Cerbère-Portbou, association d'usagers des transports Toulouse-Albi-Rodez-Séverac-Lyon (TARSLY-FNAUT), Comité des usagers de la ligne du Train Jaune, Comité Longages Noé d'Usagers du Transport Ferroviaire ;*
- 3 associations de personnes handicapées : *Handicap 66, Groupement pour l'Insertion des personnes Handicapées Physiques (GIPHP), Comité de Liaison et de Coordination des associations de Personnes Handicapées et Malades Chroniques (CLCPH) ;*
- 7 associations de promotion du vélo : *Atelier Vélo pour tous, Vélo en Têt, Véloration, Véloroutes et Voies Vertes, 2p2p (2 pieds 2 roues), Tous à vélo et à pied en Albigeois, FFCT (Fédération française de cyclotourisme) ;*
- 4 associations œuvrant pour la création de lignes et de gares : *Les 2 lignes, Collectif Ligne 5, Collectif « Lespinasse Halte sinon Gare », CRELOC (Comité pour la réouverture de la ligne Oloron-Canfranc) ;*

- 3 associations de consommateurs : *CLCV 12 (Consommation Logement et Cadre de Vie)*, *AFOC 82 (Association Force Ouvrière Consommateur)*, *ADEIC 09 (Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur)*.

Ces associations se sont principalement exprimées dans une vingtaine de réunions et plus particulièrement dans les réunions de Toulouse, Albi, Montpellier et Prades. Elles font parties des groupes d'acteurs qui ont pris le plus la parole : les représentants d'associations d'utilisateurs se sont en moyenne exprimés 1,66 fois.

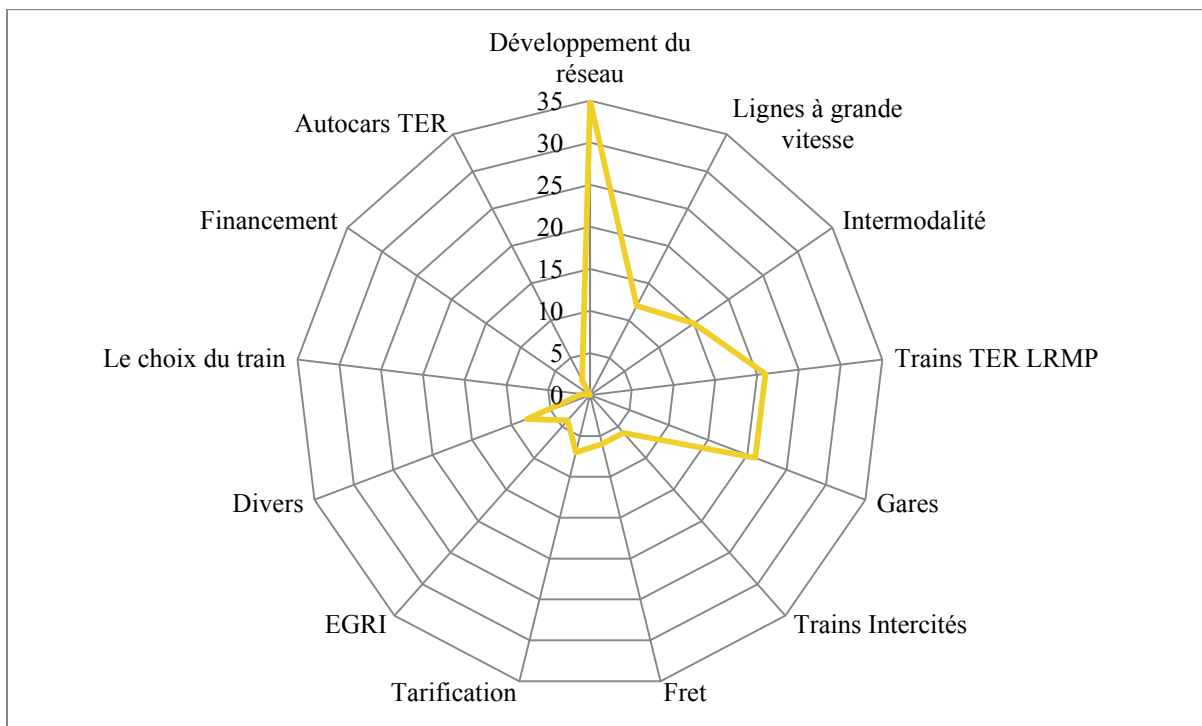


Figure 34 – Nombre d'idées émises par les associations d'utilisateurs et de consommateurs en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

La tendance des thématiques abordées par les associations d'utilisateurs (cf. Figure 34) montre que celles-ci ont émis des remarques et propositions principalement dans les thématiques suivantes :

- le développement du réseau : les demandes portent principalement sur des réouvertures de lignes, la création de point d'arrêt ou la modernisation du réseau secondaire ;
- les trains régionaux TER : augmentation des fréquences, mise en accessibilité du matériel roulant, possibilité d'embarquer les vélos à bord des trains ;

- les gares : mise en accessibilité des gares, maintien de la présence humaine en gare (les agents fournissent à la fois de l'information aux voyageurs, la vente et l'assistance aux personnes à mobilité réduite), mise en place d'équipements vélos sécurisés.

On voit bien les intérêts particuliers de chaque association :

- les associations de promotion du vélo demandent principalement des équipements vélos sécurisés ou la possibilité de prendre les vélos à bord des trains afin de les utiliser au départ et l'arrivée ;
- les associations d'handicapés défendent principalement l'accessibilité du réseau, par ailleurs, l'Ordonnance de 2014 repoussant les délais de mise en accessibilité a été fortement critiquée ;
- les associations œuvrant pour la création de lignes ou de gares recherchent principalement le report modal en zone urbaine et périurbaine (ex : construction de la ligne 5 de tramway à Montpellier, réalisation d'une halte à Lespinasse en banlieue toulousaine)
- les associations d'usagers, telles que la FNAUT, proposent une vision plus globale des transports en demandant une amélioration des conditions de transport (en termes de confort, desserte, fréquences, ponctualité).

Ces associations se sont largement impliquées dans la concertation à travers l'envoi de contributions thématiques détaillées sur l'accessibilité et la politique vélo notamment.

Associations anti-LGV (entre bienfondé et paradoxe des idées)

Les représentants de quatre associations anti-LGV se sont exprimés :

- Collectif contre la gare TGV de La Mogère : elle est opposée à la construction de la gare nouvelle Montpellier-Sud-de-France ;
- TGV Sud Territoires Environnement, opposée à la réalisation de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) et notamment à la construction d'une gare nouvelle à Béziers ;
- Alternative LGV 82 : elle s'oppose à la construction de la LGV Bordeaux-Toulouse ;
- PMCV (Protection et Maintien du Cadre de Vie), opposée à la réalisation de LNMP, elle œuvre pour la protection de l'environnement en Roussillon.

Les associations opposées au projet de grande vitesse ont pris la parole au cours de 9 réunions, principales dans des villes concernées par des projets de grande vitesse comme Castelsarrasin, Montauban, Montpellier, Nîmes, Béziers ou Perpignan. Ces associations ont également plusieurs contributions détaillées. Ces associations fonctionnent en réseau avec d'autres acteurs : associations de protections de l'environnement, associations d'utilisateurs ou partis politiques de gauche. Certaines contributions ont été réalisées en commun avec ces acteurs. Par ailleurs, ils disposent toutes de sites internet ou blog, à travers lesquelles elles jouent le rôle de relais d'informations (en annonçant des actions sur le territoire, la mise en place de pétitions ou la proposition de solutions alternatives à ces projets). Lors de réunions, des banderoles ont pu être déployées à l'entrée de la salle lors de la réunion de Millau (cf. Annexe 5 – Banderoles aux EGRI de Millau). Il convient donc de souligner l'effort pédagogique et de lanceur d'alertes,⁹⁶ grâce à des propos argumentés le plus souvent.

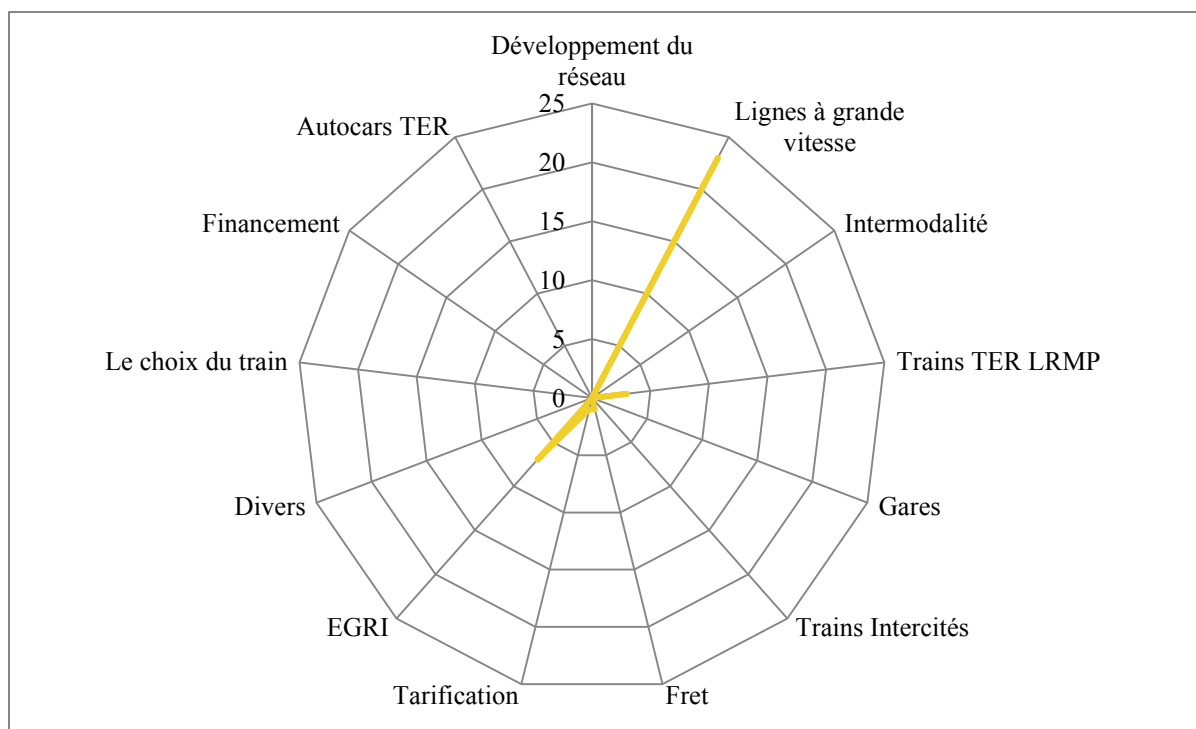


Figure 35 – Nombre d'idées émises par les associations anti-LGV en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

En observant la Figure 35, on constate que les associations anti-LGV ont exprimé quasi exclusivement des remarques concernant les projets liés à la grande vitesse. Elles contestent dans certains cas le projet de ligne nouvelle en elle-même ou bien des projets de

⁹⁶ Toute personne, groupe ou institution qui, percevant les signes précurseurs d'un danger ou d'un risque, interpelle une ou plusieurs puissances d'action, dans le but d'éviter un enchaînement catastrophique, avant qu'il ne soit trop tard

gares nouvelles excentrées qui ne rempliraient pas la condition d'une intermodalité optimale (avec le réseau ferroviaire classique et les réseaux urbains).

Associations de protection de l'environnement

Des représentations d'associations de protection de l'environnement se sont exprimées au cours de huit réunions et plus particulièrement lors de la réunion de Montpellier. Les intervenants se sont exprimés plusieurs fois lors des réunions, en moyenne 1,6 fois chacun. Elles œuvrent à la protection des paysages ou encore à la biodiversité.

La plupart de ces associations sont des organisations locales à l'exception de France Nature Environnement qui est l'une des principales associations environnementales en France. Les associations locales qui se sont exprimées sont les suivantes :

- *Observatoire du Pays de Thau*
- *Lauraguais en transition*
- *Terres de Thau, nourricières et solidaires*
- *ACTIVAL (Association Contre le Tunnel Inutile dans les Vallées d'Ailleurs et du Lavedan)*
- *Avenir Causse Comtal*
- *Albi Vert Demain*
- *Les gardiens de la Gardiole*
- *Ecologie du Carcassonnais, des Corbières et du Littoral Audois*

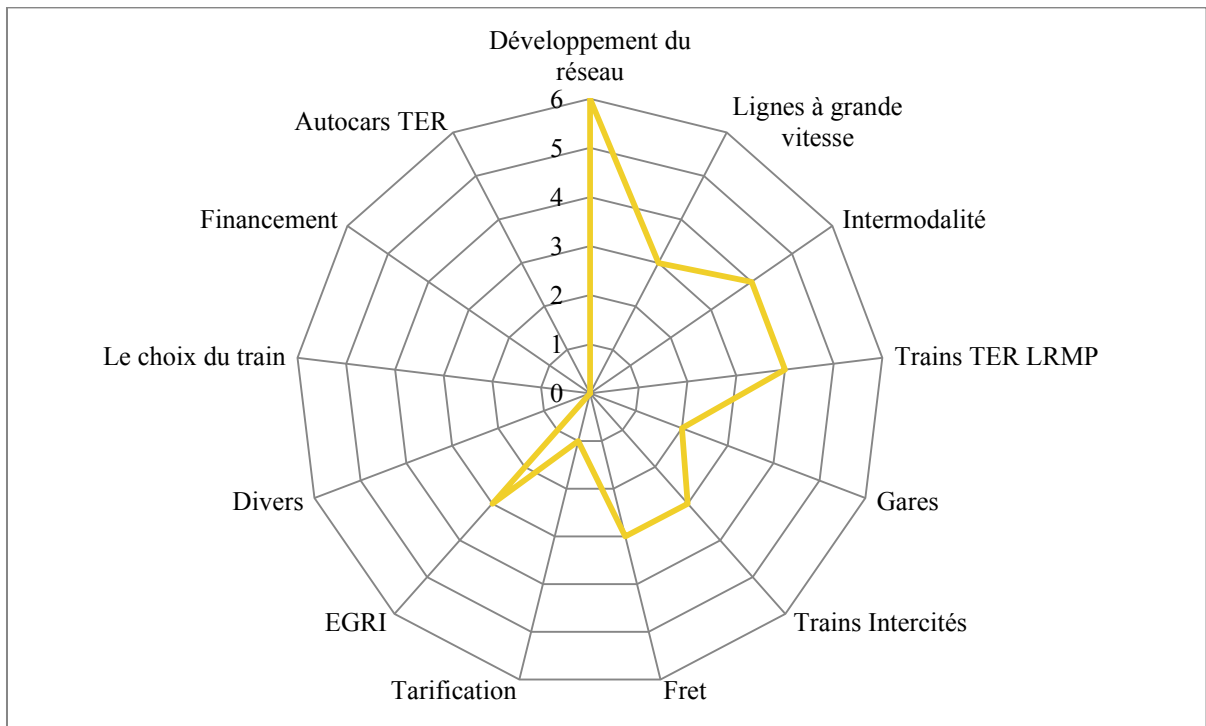


Figure 36 – Nombre d'idées émises par les associations de protection de l'environnement en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Aux vues de la Figure 36, les thèmes les plus abordés par les associations de protection de l'environnement concernent le développement du réseau (réouverture de lignes), l'intermodalité (complémentarité des modes) et les TER (en proposant la généralisation du cadencement). Ces propositions s'inscrivent dans un objectif de report modal de la voiture vers les modes doux et les transports collectifs afin des réduire l'impact écologique. Ces associations ont émis de nombreuses contributions. De la même manière que les associations anti-LGV, elles fournissent un effort d'apprentissage en s'appuyant sur des propos argumentés. Elles ont d'ailleurs anticipé la tenue des réunions publiques à travers en organisant des journées de formation pour présenter les enjeux des Etats généraux du rail. Le centre de formation Cedis et l'association France Nature Environnement ont chacun assuré une journée de formation en avril en amont des réunions publiques. Ces associations sont étroitement liées aux partis de gauche, notamment à Europe-Ecologie-Les Verts.

Au sujet de la grande vitesse, on peut mettre en évidence un certain « paradoxe » entre la volonté de réduire l'impact écologique des transports mais en refusant la construction de lignes à grande vitesse. Ainsi, le refus de la construction de la LGV Bordeaux-Toulouse peut être étonnant sachant que la ligne LGV représenterait un impact écologique moins important

que la liaison aérienne Toulouse-Paris, celle-ci étant la plus fréquentée d'Europe. De plus, si la ligne venait à ne pas être construite, la question d'un deuxième aéroport toulousain, déjà évoquée par le passé, pourrait très bien refaire surface.

3.2.2.2. Les cheminots et syndicats cheminots

La concertation portant sur le rail et l'intermodalité, les cheminots ne pouvaient que se sentir concernés par cette démarche. Près de 80 cheminots, représentants de syndicats cheminots ou anciens cheminots sont intervenus en réunion. Il constitue l'un des groupes qui a le plus pris la parole, puisqu'en moyenne un même intervenant s'est exprimé 1,95 fois. Le groupe des cheminots représente 26% des personnes qui se sont exprimés au cours de plusieurs réunions (cf. Figure 37).

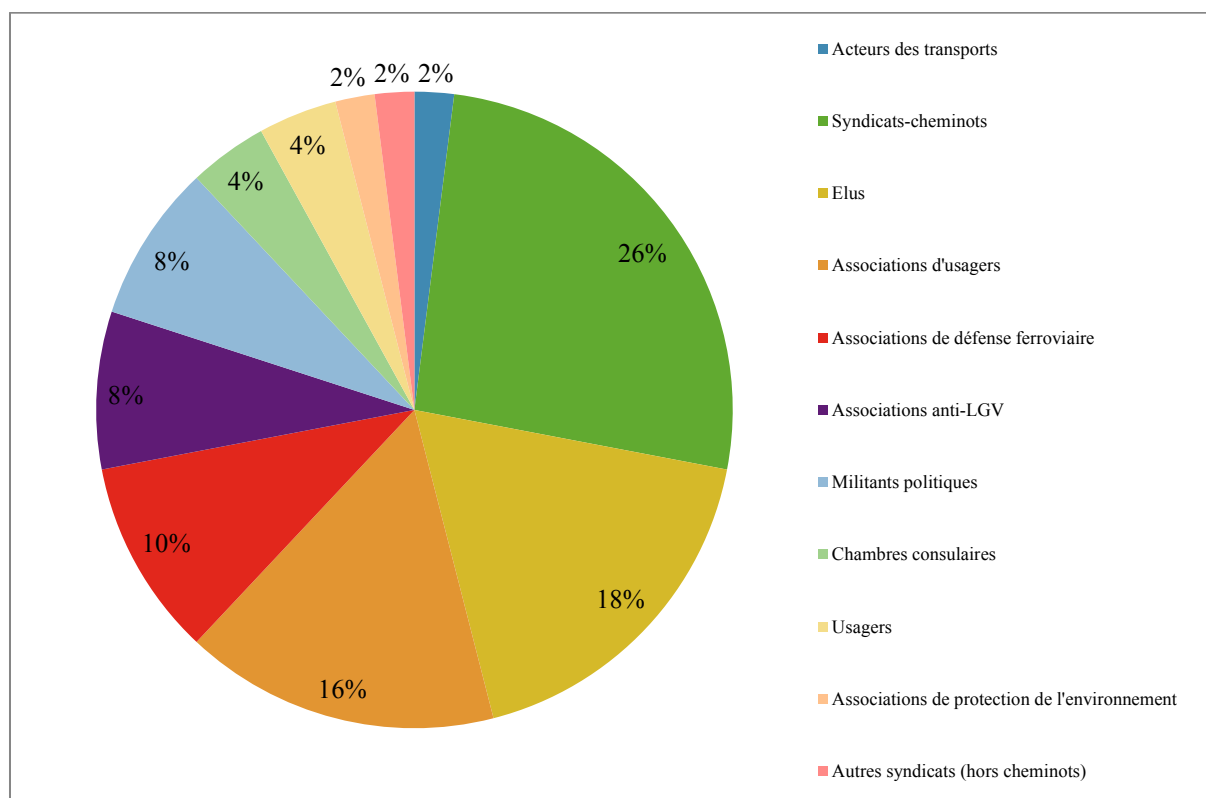


Figure 37 – Répartition par groupes d'acteurs des intervenants qui se sont exprimés au cours de plusieurs réunions Réalisation : Laurent Sainrau.

Les syndicats sont intervenus dans la quasi-totalité des réunions à l'exception des réunions d'Argelès-Gazost, Saint-Gaudens, Florac et Bagnols-sur-Cèze. Ils sont principalement exprimés lors des réunions de Capdenac, Perpignan, Castres, Rodez, Béziers et Millau. Parmi ces villes, certaines présentent une forte tradition de syndicalisation liée à une activité ferroviaire importante comme à Capdenac ou Béziers par exemple.

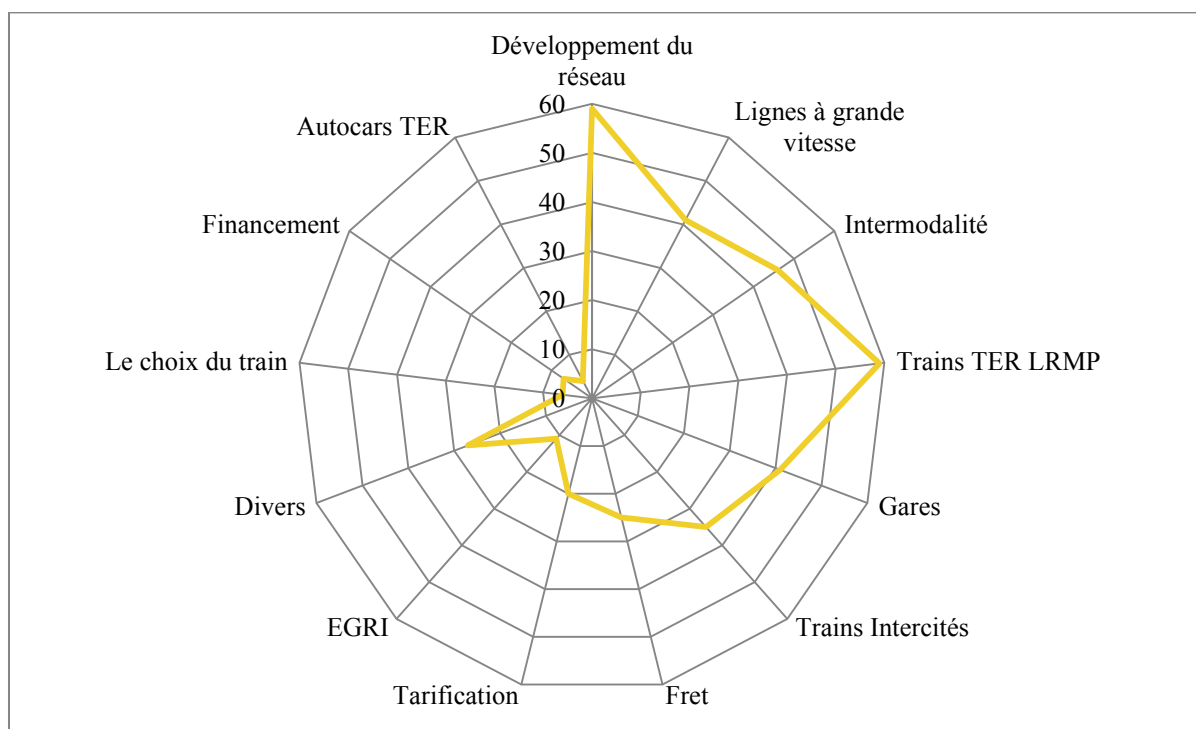


Figure 38 – Nombre d'idées émises par les cheminots en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Les cheminots ont abordé des thèmes variés en offrant des propos argumentés du fait de leur expertise du secteur ferroviaire. Les principales demandes portées par les cheminots lors des réunions concernent des thématiques comme :

- le développement du réseau : réouverture de lignes, le besoin de travaux et de maintenance sur le réseau, le rôle d'aménagement du territoire des chemins de fer ;
- les trains régionaux : respect de la convention TER, maintien de la présence humaine à bord des trains, l'organisation de comités de ligne, augmentation des fréquences et amélioration des horaires ;
- l'intermodalité : la question du transfert de compétences a été largement abordée, ainsi que la concurrence de la route (autocars Macron et départementaux), l'amélioration des correspondances (avec les trains espagnols, ou entre TER et trains Grandes Lignes) ;
- les gares : maintien de la présence humaine en gare ;
- les lignes à grande vitesse : ils soutiennent les projets de LGV ainsi que les gares nouvelles à conditions que celles-ci soient connectées au réseau classique.

Les cheminots fonctionnent en réseau avec d'autres acteurs tels que des partis politiques de gauche (comme le PCF), les élus locaux et les associations de défense du

transport ferroviaire. Ils se sont impliqués lors des réunions notamment par la distribution de tracts, l’affichage de banderoles (cf. Annexe 5 – Photo Millau). Ils réalisent également avec ces acteurs des actions communes en faveur du maintien des TET et des lignes secondaires menacées : à travers des pétitions ou des manifestations. Les cheminots et en particulier les syndicats cheminots ont pu s’exprimer à travers tous les instruments de concertation mis en place par la Région. En effet, ils se sont largement impliqués aux réunions, ont remis des contributions, ont très sûrement répondu aux questionnaires et ils se sont exprimés dans la contribution du CESER, lequel a auditionné certains représentants syndicaux.

3.2.3. Les acteurs politiques et institutionnels

3.2.3.1. Des élus locaux engagés

Les élus locaux se sont fortement impliqués dans les réunions publiques. En effet, la construction d’une politique régionale des transports concerne pleinement leur territoire. Au total, plus de 120 élus se sont exprimés en réunion dont une trentaine de maires. Les élus qui ont pris la parole étaient aussi bien des conseillers municipaux que des conseillers départementaux, des conseillers régionaux, des députés, des sénateurs ou même des députés européens. Ils sont intervenus dans presque toutes les réunions à l’exception des réunions de Castres et Argelès-Gazost.

Comme on peut le voir sur la Figure 39 (page suivante), les élus ont principalement défendu des intérêts locaux liés à l’aménagement et au développement de leur territoire. En effet, leurs propositions concernaient principalement la réouverture de lignes désaffectées utiles pour le développement économique et l’emploi de leur territoire. Ils ont également mis en avant les besoins de travaux sur les lignes qui les concernent afin d’assurer la pérennité de l’infrastructure et donc de la desserte. Au sujet de l’intermodalité, leurs remarques portaient en priorité sur le transfert de compétences (loi NOTRe), le besoin de complémentarité entre les modes, la concurrence exercée par la route (cars Macron entre autres). Enfin au sujet des gares, on ressent une forte inquiétude sur la fermeture de leur gare considérée comme « vitale » pour leur territoire, mais aussi sur la création de pôles d’échanges multimodaux.

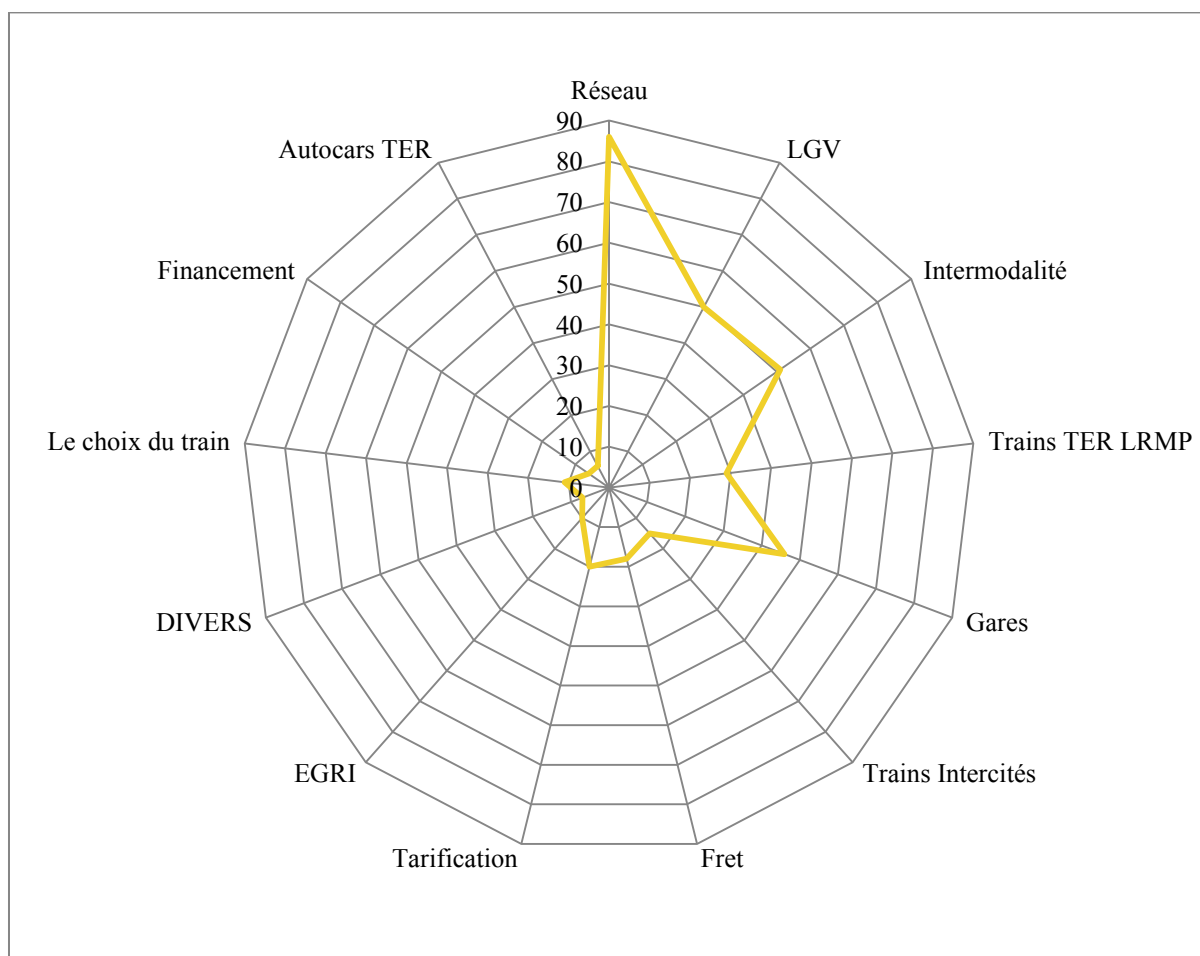


Figure 39 – Nombre d'idées émises par les élus en fonction des thèmes

Réalisation : Laurent Sainrau.

Ils ont également remis de nombreuses contributions écrites exposant les mêmes problématiques qu'en réunion. Concernant le maintien de leur ligne ou de leur gare, ils réalisent des actions communes avec les associations d'usagers et les syndicats cheminots en lançant des pétitions ou en organisant des manifestations comme sur les lignes de l'Aubrac, du Cévenol ou POLT.

On peut émettre quelques réserves sur l'expression de conseillers régionaux lors des réunions qui pourrait être mal reçue par le public. En effet, les élus régionaux seront amenés à se prononcer sur les résultats de la concertation et la feuille de route qui sera construite à partir de ces observations. Les assemblées plénières du Conseil régional semblent être le lieu privilégié pour l'expression des élus, la parole devant être donnée en priorité au grand public et aux acteurs extérieurs au pouvoir régional.

3.2.3.2. Une implication variable selon la couleur politique

Il convient de souligner la surreprésentation des mouvements politiques de gauche dans ces Etats généraux. Cette participation peut s'expliquer en partie par le fait que la démocratie participative est un thème généralement plus défendu par cette partie de l'échiquier politique. On peut également associer cette participation à la défense de thèmes particuliers qui ont pu être au cœur de la concertation. En effet, des partis de gauche comme le Parti communiste sont particulièrement concernés par les problématiques touchant à l'emploi. Ainsi, la défense de l'emploi dans le secteur ferroviaire a été largement évoquée en soutenant le développement de lignes nouvelles et le maintien de la présence humaine en gare ou à bord des trains. Parallèlement, les partis écologistes se sont généralement plus approprié la thématique de la grande vitesse en refusant leur construction, les lignes nouvelles étant perçues comme destructrices de terres agricoles. La question de la tarification et de l'accès aux transports a également été évoquée lors des réunions.

Parallèlement, les partis d'opposition ne se sont que très peu exprimés au cours des réunions. Seuls quelques élus apparentés Les Républicains et Front National sont intervenus dans les réunions gardoises d'Alès, de Nîmes et du Vigan. Un conseiller régional et un militant du FN ont participé aux trois réunions. Des élus du parti Les Républicains sont intervenus à la réunion de Nîmes. Leurs remarques ont porté principalement sur la gare nouvelle de Manduel dont ils défendent le projet dans lequel ils se sont investis pour le développement d'un projet urbain et économique.

3.2.3.3. Les autres acteurs institutionnels

Le CESER s'est très largement exprimé dans les réunions publiques par le biais de plusieurs de ses représentants. Ces représentants se sont exprimés dans de nombreuses réunions. Les idées exprimées étaient relativement similaires d'une réunion à l'autre et concernaient le développement du réseau à grande vitesse, le fret et l'intermodalité en particulier du besoin de complémentarité entre les modes en vue du transfert de compétences. Par ailleurs, les chambres de commerce et de l'industrie (CCI) de l'Aveyron et de Midi-Pyrénées se sont exprimées aux réunions de Rodez et Toulouse. Le représentant de la CCI Midi-Pyrénées a évoqué le développement du fret. Le représentant de la CCI a également abordé la question du fret mais aussi le rôle d'aménagement du territoire et de développement économique du rail et sur l'amélioration des fréquences et des temps de parcours en particulier sur l'axe Rodez-Toulouse.

3.3. Des attentes fortes concernant des thématiques variées

3.3.1. Des sujets consensuels

3.3.1.1. La pérennisation et le développement du réseau

Les réunions publiques ont mis en évidence une forte inquiétude au sujet de la pérennité du réseau. Ainsi les premières demandes sont en faveur d'un renouvellement des lignes à vocation régionale afin d'éviter leur fermeture. Dans le questionnaire, 84% des personnes interrogées considèrent comme importante la modernisation des lignes locales. Il s'agit à la fois de moderniser les lignes de desserte régionale – comme le Train jaune, Rodez-Séverac, Nîmes-Le-Grau-du-Roi – et des lignes structurantes – comme POLT (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse), Nîmes-Clermont, Béziers-Clermont ou Toulouse-Bayonne. D'autres propositions portent sur l'accroissement de la capacité du réseau ferré autour de l'agglomération toulousaine (doublement de voie sur les lignes en voie unique vers Albi, Auch et Pamiers) et le long du littoral (création d'une ligne nouvelle). Ces demandes sont à mettre en relation avec l'augmentation souhaitée du nombre de trains.

Les demandes formulées de réouverture de lignes fermées aux voyageurs ont particulièrement été émises lors des réunions publiques (elles sont indiquées en rose sur la Figure 40, page suivante). Ces attentes ont été exprimées dans 25% des cas par un élu et dans 16% des cas par un cheminot. Dans le questionnaire, près de 9% des suggestions proposent une réouverture. Ces attentes sont également exprimées à travers les contributions d'autant plus que les élus et les syndicats se sont largement investis dans ce dispositif. Les lignes concernées par ces demandes sont :

- Des lignes dont la circulation est suspendue (ex : Alès-Bessèges et Montréjeau-Luchon) ;
- Des lignes circulées uniquement par le fret (ex : Auch-Agen, la Rive droite du Rhône) ;
- Des lignes fermées (ex : Cahors-Capdenac, Montpellier-Faugères, Tarbes-Bagnères).

Enfin, le renforcement des liaisons entre les deux ex-Régions est évoqué à plusieurs reprises dans les documents. Plusieurs pistes sont avancées : densification de l'offre entre Toulouse et Montpellier, liaison Toulouse-Nîmes par Brive, Rodez et Mende et relation Toulouse-Perpignan par Latour-de-Carol.

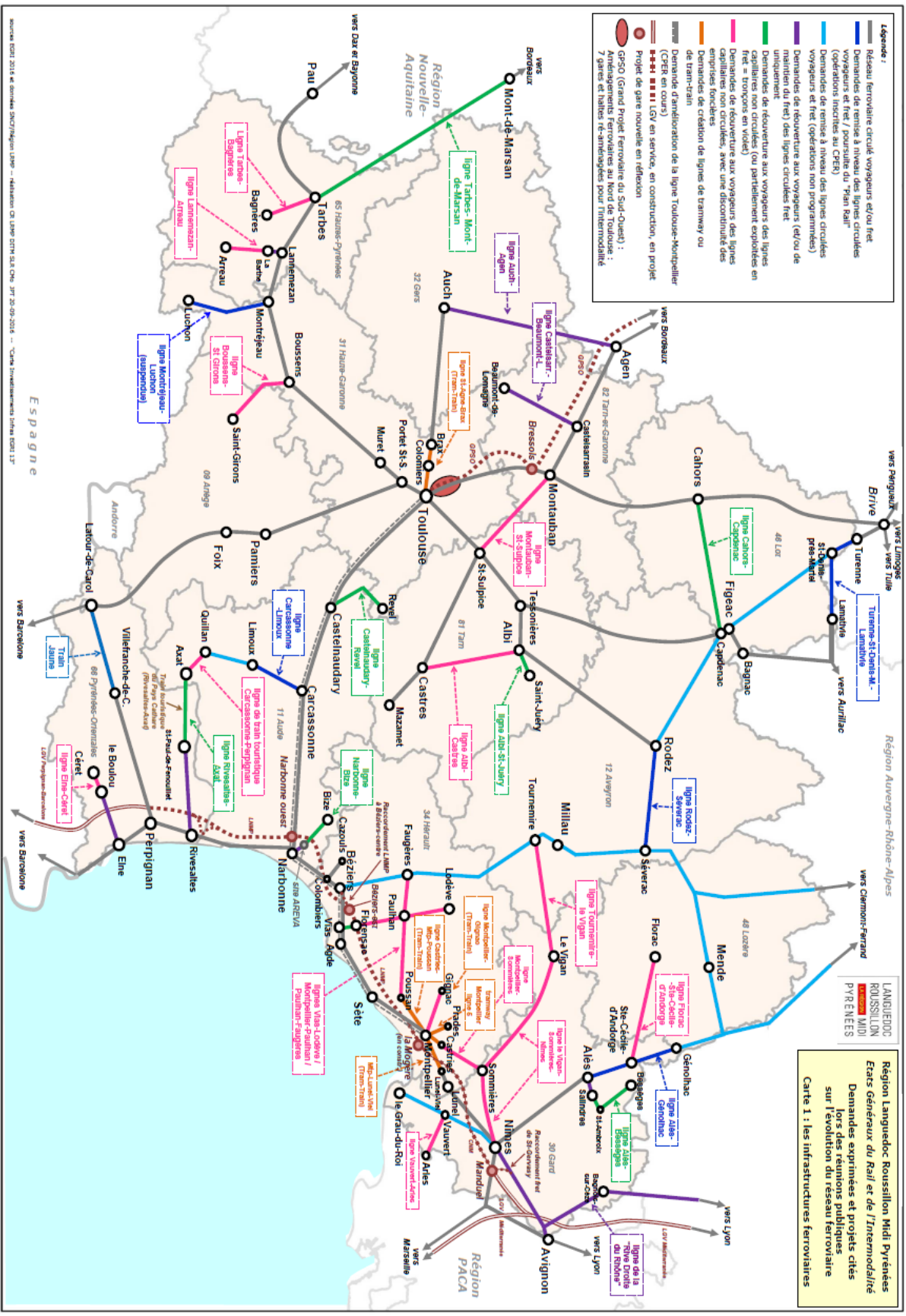


Figure 40 – Carte des demandes exprimées en réunion publique des EGRI au sujet du développement du réseau

Source : Région LRMP, 2016.

3.3.1.2. L'amélioration des services de transports

Qualité de service

La ponctualité des trains régionaux constitue l'une des principales pistes d'amélioration du service. Les résultats du questionnaire montrent que 45% des personnes ayant déjà pris une fois le TER souhaitent une meilleure régularité des TER. Lors des réunions, la responsabilité de l'exploitant a d'ailleurs souvent été mise en avant pour expliquer les retards (matériel indisponible, absence d'un agent).

Dans un second temps, la question de la présence humaine et de son maintien prend une place importante. Le questionnaire confirme cette volonté des citoyens puisque 31% des personnes ayant utilisé au moins une fois un train (TER, Intercités, TGV) ou un autocar régional considèrent la présence d'agents en gare comme une priorité dans l'amélioration du service. Parmi ce même échantillon, 83% des personnes interrogées estiment utile la présence d'un agent en gare ou dans les trains. Lors des réunions, ce sont les cheminots qui ont abordé cette question dans près de la moitié des cas. Leur argumentaire en faveur du maintien d'une présence humaine, dans les trains et dans les gares repose sur le service rendu en termes d'ouverture des guichets, d'informations aux voyageurs et de vente des billets. Par ailleurs, les agents peuvent être polyvalents en gérant la circulation ferroviaire, en assurant la sécurité des voyageurs et en proposant une assistance aux personnes à mobilité réduite (PMR) pour monter à bord des trains, entre autres. L'enjeu de la vente de titres ferroviaires a également été exprimé sur des lignes d'autocars organisées en rabattement vers le ferroviaire (St Girons par exemple).

La ponctualité du service et le maintien d'une présence humaine en gare sont des éléments qui doivent trouver une traduction au travers de la convention d'exploitation du TER. Dans les réunions publiques et le rapport du CESER apparaissent ainsi des propositions concernant un système de bonus-malus envers l'exploitant (ferroviaire ou autocariste). Selon le CESER, il s'agit de mettre en œuvre une démarche qualité afin d'améliorer la fiabilité des services, l'information, la sécurité, le confort ou encore d'adapter les équipements aux PMR.

Des propositions complémentaires concernant l'information voyageurs ont été évoquées lors des réunions publiques. Les participants recherchent une information plus lisible, l'installation de panneaux d'affichage dynamique dans les haltes sans présence humaine ou encore une meilleure information en situation perturbée.

Simplification tarifaire

La concertation met en avant le besoin d'une meilleure lisibilité de la gamme tarifaire. Le questionnaire rapporte un taux de satisfaction concernant les prix des TER à conforter : 52% des usagers des TER (réguliers ou ponctuels) ne sont pas satisfaits du prix des trajets, la satisfaction est meilleure concernant les autocars régionaux mais le prix constitue également une des priorités d'amélioration du service. Certaines propositions ont été faites lors des réunions pour simplifier la gamme tarifaire telles que l'harmonisation entre les modes à l'échelle de la Région ou l'harmonisation entre les différents canaux de distribution (qui ont parfois des tarifs différents). Alors que la part des recettes correspondant aux billets payés par les voyageurs ne représente pas plus de 30% du coût du TER (70% étant financé par la Région), cette perception du TER « cher » représente un défi.

Enfin, les contributions mettent en exergue le besoin de retrouver un train performant et concurrentiel. Pour le CESER, cela passe par la mise en place d'une « tarification incitative, différenciée selon les lignes, la qualité de l'offre et les horaires pour les déplacements plus occasionnels. » Il ressort des contributions et des réunions publiques l'idée de mettre en place des tarifs bas pour les plus petites lignes et les trains les moins performants. Le CESER suggère également la mise en place d'une tarification sociale, adaptée aux usages et qui s'appuierait sur des abonnements pour les usagers réguliers.

Cette simplification passe également par la mise en place d'une billettique unique, c'est une demande récurrente. Le questionnaire témoigne de cette forte demande : 85% des personnes ayant déjà pris au moins une fois un train ou un autocar régional jugent utile la mise en place d'une carte unique pour l'utilisation de tous les transports en commun (train, autocar, tram, métro, bus). Lors des réunions publiques, il a été fait référence de nombreuses fois au « Pass Navigo » qui permet d'emprunter tous les modes de transport en Ile-de-France. Il s'agit pour le CESER d'avoir l'ambition d'un « titre unique interopérable, accessible depuis tous les canaux de distribution. » Les titres de transport doivent être accessibles en tout point du réseau : 84% des usagers des trains et cars pensent qu'il est utile d'avoir un distributeur automatique de billets de train dans toutes les gares de la Région.

3.3.1.3. Développer le fret

Le développement du fret ferroviaire est un thème revenu fréquemment dans les documents. Le questionnaire confirme ce souci puisque 82% des citoyens jugent important de

favoriser le transport ferroviaire de marchandises. Par ailleurs, 89% sont d'accord avec le fait que le train peut concurrencer le camion sur la moyenne et longue distance.

Réduire la circulation des camions est une préoccupation très prégnante notamment le long du littoral où l'autoroute A9 est saturée. Plus largement cette question du report des marchandises sur le rail concerne l'ensemble de la région puisque le trafic routier et notamment celui des camions est générateur de coûts pour la collectivité (dégradation des routes), de conséquences sur l'environnement (pollution) et pour la société (implication dans des accidents, problèmes sanitaires).

Il est également perçu comme un outil de développement économique et de désenclavement des territoires, essentiellement les plus ruraux (utilisation par des carriers et l'exploitation forestière par exemple).

Trois attentes principales émergent de la consultation au sujet du fret :

- La demande de mixité fret/voyageurs : sur les lignes à grande vitesse (notamment LNMP pour réduire la circulation des camions sur l'A9) mais aussi pour les petites lignes en difficulté dans l'espoir de contribuer à leur rentabilité (ex : Aubrac) ;
- Le développement de plateformes multimodales notamment sur le littoral au port de Sète ou à Port-la-Nouvelle.
- Mener une réflexion pour maintenir le prix des péages ferroviaires abordables pour les chargeurs, cependant, la Région n'a pas la compétence pour fixer le prix des péages.

3.3.2. Des sujets conflictuels ou polémiques

3.3.2.1. Les projets liés à la grande vitesse

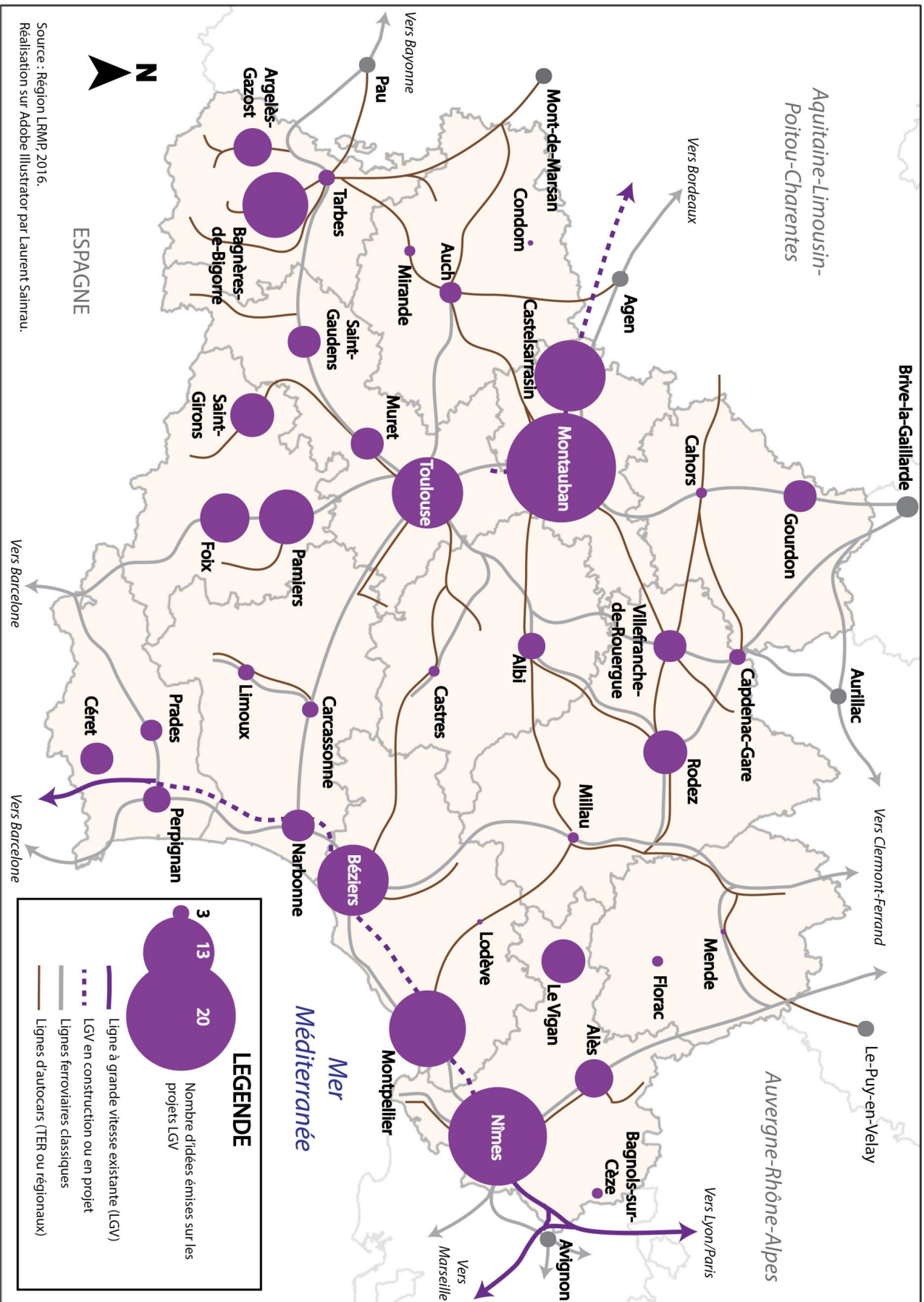
Les lignes nouvelles : conflits idéologiques

La consultation citoyenne sur ce sujet peut faire apparaître certains résultats contrastés sur cette thématique. Pourtant, les résultats du questionnaire indiquent que 67% des personnes interrogées jugent important de développer des lignes TGV. De manière générale on note une opinion plutôt positive sur les services qu'apportent les lignes à grande vitesse bien que certaines interrogations aient pu être émises au cours des réunions publiques et dans les contributions. Ces craintes concernent notamment l'impact écologique des lignes nouvelles, le montage financier – le partenariat public-privé étant considéré comme un échec pour la LGV

Tours-Bordeaux, le CESER propose le recours à un emprunt sur plus de 40 ans comme pour le métro du Grand Paris – la capacité d'investissement de la Région ou encore le manque d'engagement de la SNCF concernant les dessertes. Les réunions publiques et le rapport du CESER mettent en avant l'intégration de la Région dans le réseau structurant à grande vitesse national et européen, participant ainsi à l'attractivité et au dynamisme du territoire. Le report des usagers de l'avion (mode de transports perçu comme ayant la plus forte empreinte carbone) sur le TGV et le besoin d'être relié rapidement à la capitale sont également évoqués alors que la grande vitesse est parfois perçue comme un « mythe », notamment pour la desserte des agglomérations secondaires de la Région.

Des conflits antérieurs autour des projets LGV, comme TGV Méditerranée ou Bordeaux-Toulouse-Narbonne, ont amené le maître d'ouvrage à scinder les projets pour renforcer leur acceptabilité. Ainsi, le TGV Méditerranée s'est transformé en un TGV Sud-Est se limitant à Marseille d'un côté et sur l'autre branche s'arrêtant soudainement à proximité de Nîmes. Le contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier sera mis en service en 2017. Lors des réunions et à travers les contributions, des voix ont pu s'élever contre la réalisation de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan en argument sur le fait qu'une desserte rapide ne présentait aucun intérêt. Pourtant, l'objectif principal de la ligne n'est pas de fournir une infrarégionale mais plutôt de constituer un réseau européen à grande vitesse, dont LNMP est un chaînon manquant entre les réseaux à grande vitesse français et espagnols. On constate donc des projets scindés par le passé, pour faciliter leur acceptation, sont aujourd'hui contestés parce que la réduction des temps parcours sur des distances aussi courtes ne présenterait pas d'intérêt.

On peut également souligner le climat, relativement tendu lors de certaines réunions publiques en particulier celles du Tarn-et-Garonne et de Nîmes où certains participants ont pu hausser le ton et perturber la réunion par des huées. On observe donc ici une forme poussée d'opposition tendant vers la contestation et le conflit.



Source : Région LRMP, 2016.
Réalisation sur Adobe Illustrator par Laurent Sainrau.

Figure 41 – Répartition des idées exprimées par réunion publique au sujet des lignes à grande vitesse

Les gares nouvelles

Parallèlement, les avis sur les gares nouvelles sont mitigés. Dans le questionnaire, 51% des citoyens interrogés ne jugent pas important de créer des gares nouvelles en dehors des centres villes sur les LGV alors que 42% jugent important de les créer. Les réunions publiques permettent de préciser les points de vue : la connexion au réseau ferré existant des gares nouvelles, qui doivent être aussi conçues en vue de permettre une intermodalité efficace avec les réseaux urbains, est jugée indispensable (ex : La Mogère à Montpellier, Nîmes-Manduel) Ce point s'illustre clairement car l'opinion est plutôt favorable à la gare de Bressols, connectée au réseau classique.

Concernant les liaisons longue distance, les attentes sont à la fois pour une ouverture de la Région vers l'extérieur et pour une amélioration des liaisons infrarégionales entre les deux métropoles. Au sujet des LGV, les attentes concernent principalement la réflexion sur de nouvelles formes de financement, le souci écologique. Limiter l'impact écologique des lignes nouvelles est un souhait de la part des citoyens et des associations notamment ainsi il a été proposé réduire la vitesse de la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP) afin d'utiliser l'argent épargné pour la construction d'un tunnel dans les Corbières. L'opposition est forte concernant les gares déconnectées du réseau classique, les citoyens ne souhaitent pas leur construction ; ainsi il est proposé la construction d'une gare nouvelle à Agen mais au croisement de la ligne ferroviaire Auch-Agen, ce qui avec une réouverture au trafic voyageurs de cette ligne permettrait le désenclavement du Gers. Face à l'opposition que rencontre la gare de La Mogère, a été exprimée l'idée de sa reconversion en plateforme de fret.

La question des gares nouvelles de Montpellier et de Nîmes est régulièrement relayée dans la presse locale du fait de la mobilisation active des opposants à travers des collectifs. Cette problématique est également médiatisée du fait de son actualité au sein du Conseil régional, puisqu'un moratoire a été mis en place sur le financement de la gare de La Mogère. De plus, une partie de la majorité régionale est fortement opposée à la construction de ces gares, en particulier, la composante écologiste.

Comme on peut le voir sur la Figure 41 (page 147), les idées concernant les projets de grande vitesse ont été principalement émises lors de réunions concernées par un projet LGV ou une gare nouvelle. On constate également que de nombreuses idées ont été émises dans les départements de l'Ariège et des Hautes-Pyrénées, dans cette dernière le public a pu émettre

quelques réserves sur l'intérêt de la LGV Bordeaux-Toulouse. D'autre part, les remarques en Ariège étaient plutôt favorables à la LGV, qui offrira ainsi aux ariégeois des gains de temps pour se rendre à Paris.

3.3.2.2. Les trains d'équilibre du territoire

Il est ressorti de la concertation une forte volonté pour le maintien des trains d'équilibre du territoire et notamment des trains de nuit. L'organisation des TET doit rester de compétence nationale, l'Etat étant le seul en capacité d'assurer son entretien et sa gestion. Il y a par ailleurs une forte demande de la part du grand public, d'élus et d'associations pour la modernisation des lignes comme le Cévenol, l'Aubrac, POLT et Toulouse-Hendaye afin d'améliorer la desserte et les temps de parcours. Concernant l'Aubrac et le Cévenol, des associations proposent leur fusion en une seule ligne à deux branches (une vers Nîmes/Marseille et l'autre vers Béziers/Perpignan). Les usagers souhaitent également des travaux les moins pénalisants possibles, pour cela il a été proposé de les massifier ou de les réaliser au maximum de nuit. L'amélioration du confort des trains Intercités et de leur fréquence est une demande récurrente notamment sur l'axe Bordeaux-Marseille.

La volonté d'un maintien des trains d'équilibre du territoire (Intercités de jour et de nuit) est un souhait commun exprimé dans tous les canaux de la concertation. Les trains de nuit devraient être maintenus pour 65% des usagers des trains et autocars régionaux, alors que 30% ne se prononcent pas et seulement 5% estiment qu'ils ne devraient pas être maintenus. Lors des réunions publiques, leur côté pratique a été mis en avant, ils permettent en effet d'économiser une nuit d'hôtel. Sur les territoires les plus distants du réseau ferroviaire national de jour, le train de nuit est souvent présenté comme un produit très attractif, malgré les défauts parfois identifiés sur son confort ou sa qualité. De la même manière, leur usage très intéressant pour la vie professionnelle et les loisirs est évoqué dans les contributions.

Le maintien des TET implique qu'ils soient conservés sous compétence nationale, l'Etat devant assumer sa part d'aménagement du territoire. Certains supports rapportent la crainte de les voir transférer aux Régions, puisqu'ils seraient une charge supplémentaire, notamment au niveau de l'entretien de l'infrastructure qu'elles pourraient avoir du mal à assurer. Le doute sur la continuité des cheminements sur de longs trajets nationaux et donc globalement l'accessibilité de la région vers l'extérieur, transparait également en cas de transfert aux Régions.

3.3.2.3. La concurrence entre le rail et la route

Des problèmes de concurrence entre le rail et la route ont été mis en évidence au cours des réunions publiques. Les élus et les syndicats se sont particulièrement exprimés sur le sujet. Plusieurs éléments viennent expliquer cette concurrence :

- les autocars Macron exercent une concurrence déloyale en proposant des tarifs très bas et des liaisons qui doublent des liaisons ferroviaires existantes. Ils sont perçus comme une menace pour les TET (ex : POLT, Clermont-Nîmes) ;
- les autocars départementaux exercent dans certains départements une concurrence en proposant des « bus à 1 euro » comme entre Foix et Pamiers ;
- la propre concurrence qu'exerce la Région avec la mise en place de liaisons par autocar avec les mêmes origines-destinations qu'une liaison ferroviaire existante (ex : Rodez-Millau)
- la concurrence des axes routiers, que l'ont continué de développer et qui permettent de réduire les temps de parcours face au train. Celui-ci devient donc moins en attractif.
- Les syndicats perçoivent négativement le développement des services routiers notamment lorsqu'ils viennent doubler une ligne ferroviaire existante, pour autant, ils sont favorables à leur développer lorsque des liaisons sont impossibles par train. Il s'agit de limiter la concurrence entre les modes mais de favoriser leur complémentarité.

3.3.3. La multimodalité au service des citoyens et des territoires

3.3.3.1. L'intermodalité

La suppression des doublons entre les autocars et les trains évoquée précédemment est à mettre en relation avec la demande de rabattement des transports publics sur les gares. Le réseau ferré est considéré par les citoyens comme le réseau structurant des transports régionaux. Les autocars doivent donc être mis en complémentarité des trains en adaptant les horaires et les points de correspondance. L'ensemble des modes est concerné par cette recherche de complémentarité notamment les modes actifs (le vélo et la marche à pied), le covoiturage et les réseaux urbains (métro, tram, bus).

L'amélioration des correspondances est une préoccupation importante qui ressort de la consultation. L'organisation des correspondances entre les trains et autocars est la deuxième priorité d'amélioration, elle est mise en avant par 43% des usagers des autocars régionaux ayant répondu au questionnaire. Les correspondances doivent également être améliorées entre

les TER et les trains nationaux (TGV, Intercités) et certains points de correspondances ont été particulièrement cités lors des réunions et dans les contributions : Latour-de-Carol (entre les trains TER, le Train jaune et les trains espagnols), Cerbère (entre trains français et espagnols), Rodez... Les horaires doivent être adaptés de manière à laisser aux usagers un temps de correspondance suffisant.

Pour répondre au rabattement sur les gares et à l'amélioration des correspondances, les personnes ayant participé à la consultation proposent le développement de points de contact mieux organisés et notamment des haltes ou PEM pôles d'échanges multimodaux (PEM). 84% des personnes interrogées jugent important de faciliter le passage d'un mode à un autre dans les gares. Des demandes particulières d'aménagement des PEM ont été reçues, notamment lors des réunions, pour Albi, Béziers, Carcassonne, Mende, Tarbes, Villefranche-de-Rouergue. De plus, certains avantages sont mis en avant pour le développement de PEM comme la mise en accessibilité de la gare et de son environnement (seulement 47% des personnes utilisant les trains et les autocars sont satisfaits de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite). De nombreuses gares ont été citées pour leur manque d'accessibilité dont Castelsarrasin, Frontignan, Narbonne, Toulouse-Matabiau.

De manière générale, il est demandé d'appuyer le développement de modes alternatifs à la voiture sachant que le véhicule individuel est utilisé par 63% des personnes utilisant les cars régionaux et les trains pour accéder à la gare. Les réunions publiques font ressortir une demande pour la mise en place de parking vélos sécurisés dans les gares (questionnaire : 59% des sondés se déclarent intéressés par cet équipement) alors qu'il se dégage des contributions une proportion plus importante en faveur du transport du vélo à bord des trains que dans les questionnaires. D'autres requêtes émanent de la concertation comme le besoin d'assurer la continuité cyclable depuis et vers les gares, l'installation de rampes à vélo/valise dans les escaliers des gares. De manière générale, cela témoigne d'une forte attente sur l'usage du vélo en complémentarité avec le train.

3.3.3.2. Les besoins de mobilité en milieu rural

Les réunions en milieu rural ont été particulièrement intéressantes puisqu'elles ont permis de mettre en lumière un souhait important de développement des transports sur ces territoires, que ce soit par des autocars, du covoiturage, ou du transport à la demande (TAD).

Les principales propositions concernent la suppression des doublons entre autocars ou rail route afin d'optimiser les ressources. Il s'agit donc d'organiser le rabattement des autocars, des TAD sur les gares et le rail, considéré comme le réseau structurant. Par ailleurs, il est demandé à la Région d'accompagner le développement du covoiturage par le biais d'une plateforme de covoiturage et d'aires de covoiturage. Il s'agit de prendre en compte la mobilité de l'ensemble des territoires de la Région, notamment des espaces ruraux où le besoin de désenclavement a été abordé fréquemment lors des réunions publiques.

Les propositions de réouverture d'anciennes lignes ont été nombreuses mais également la création de desserte par autocar là où la desserte ferroviaire semble hors de portée (ex : Montpellier-Rodez, Mende-Florac...).

3.3.4. Quelle prise en compte des attentes dans la feuille de route ?

La feuille de route est en cours d'élaboration. Elle nécessitera un arbitrage de la Présidente et une présentation en assemblée plénière. A partir des avis recueillis au cours de la concertation, la Région tente de définir des grandes orientations pour la politique régionale des transports en évaluant les impacts financiers, la faisabilité technique et les impacts environnementaux des projets. Le comité de pilotage oriente l'élaboration de la feuille de route autour de trois échéances, comprenant chacune des hypothèses de projets :

- la première, 2021 : dans la perspective de mettre en œuvre des politiques visibles d'ici la fin du mandat permettant de conforter l'image volontaire de la Région comme acteurs des transports et à l'écoute des citoyens. Ces projets concernent principalement le lancement d'études sur certaines projets, l'exploitation du réseau et le renouvellement de voies ;
- la deuxième, 2025 : cette année correspond à la fin de la future convention d'exploitation. A l'horizon de cette échéance, il est proposé que la Région poursuive les études, crée de nouvelles haltes et pôles d'échange, la livraison d'AFNT et de GPSO.
- La troisième, à l'horizon 2030 : le renouvellement complet du Train jaune devrait être terminé

L'organisation collégiale du Copil limite ses possibilités d'arbitrage, qui sera sûrement à la charge de la Présidente. Le projet de feuille de route devra ensuite être approuvé par les conseillers régionaux. On entrevoit ici une possibilité de prolonger la concertation. En effet,

une phase de délibération pourrait être organisée afin d'intégrer un peu plus les citoyens au processus de décision. Ainsi, il serait possible de définir un comité réunissant diverses catégories d'acteurs dans le but de leur soumettre le projet de feuille de route et de recueillir d'éventuelles remarques le concernant. Cela permettrait ainsi de rapprocher les citoyens de la délibération finale.

CONCLUSION

A l'initiative de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, la tenue des Etats généraux du rail et de l'intermodalité au premier semestre 2016 est le résultat d'une promesse de campagne faite entre les deux tours de l'élection régionale de décembre 2015. La réforme territoriale a amené à fusionner les Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées au 1^{er} janvier 2016. Les Régions françaises ont acquis depuis les débuts de la décentralisation de nouvelles compétences qui leur ont permis de s'affirmer. Aujourd'hui, ce sont les limites régionales qui se voient modifier et qui impliquent la nécessité d'affirmer un nouveau leadership régional sur l'ensemble du territoire. Ce territoire aux fortes disparités démographiques et économiques impose la recherche d'un équilibre entre les métropoles mais aussi entre les territoires ruraux et urbains. De plus, l'importance de la mobilité dans la vie quotidienne et la recherche d'une unité régionale font des transports un levier essentiel pour créer du lien entre les territoires, entre les citoyens.

L'action publique territoriale souffre aujourd'hui de multiples crises. En effet, les programmes d'aménagement, en particulier les projets d'infrastructures de transports, ont conduit à une remise en cause des décisions et des processus de décision en eux-mêmes. Cette perte de légitimité de l'action publique est d'autant plus importante que les collectivités souffrent actuellement d'une crise du financement. La contraction des finances publiques impose à plus de rigueur budgétaire sur lesquels les citoyens veulent avoir un droit de regard. Ainsi, la participation du public s'impose comme un outil de construction des politiques publiques. L'alliance de second tour entre le Parti socialiste et la liste écologiste a mené le nouvel exécutif, une fois élu, à réaliser un accord de majorité qui pose les conditions d'une nouvelle gouvernance visant à rapprocher le citoyen de la décision publique. La concertation sur les transports s'inscrit dans cette logique de démocratie participative.

Par ailleurs, la place de la Région comme autorité organisatrice dans le secteur des transports est en train d'évoluer considérablement. Ces changements importants, actuels et à venir, sont la conséquence du transfert de compétences des transports interurbains et scolaires en application de la loi NOTRe, de l'émergence du transport privé par autocar permis par la loi Macron, du désengagement de l'Etat des trains d'équilibre du territoire ou encore de la crise du financement. Ces évolutions sont tout autant de raisons pour convoquer des Etats généraux, à l'heure où la Région devient l'acteur privilégié dans l'organisation de l'intermodalité. De plus, des divergences internes à la nouvelle majorité nécessitent un arbitrage venant des citoyens, notamment en ce qui concerne les projets liés à la grande vitesse ferroviaire.

L'exécutif régional a donc cherché à obtenir une participation du public la plus importante qu'il soit afin de légitimer les résultats qui découleraient de la concertation. L'utilisation de dispositifs participatifs variés – réunions publiques, questionnaire, contribution, rapport du CESER – a ainsi permis d'obtenir une importante diversité d'acteurs. Bien qu'on puisse regretter la sous-représentation de certaines catégories, comme la jeunesse, les femmes ou les catégories socio-professionnelles inférieures, la diversité des acteurs a débouché sur l'obtention de visions et d'attentes en matière des transports variés. Une piste d'amélioration pour de futures démarches de concertation entreprises par la Région pourrait être une meilleure information du public en amont des réunions. Cette information s'appuierait sur l'accès à des données détaillées et chiffrées afin de faciliter la participation du public. Un des principaux atouts de cette concertation reste la liberté de ton observée dans les réunions. Celle-ci a permis d'aborder des sujets divers et variés dans le but d'alimenter la feuille de route de la politique régionale des transports pour les 15/20 ans à venir.

A ce stade, il est difficile d'évaluer les retombées de la concertation sur le développement des transports de la Région. Certes, la prise en compte d'une partie des attentes exprimées dans la feuille est déjà en soit le signe d'une volonté et d'un engagement de la part des élus. Pour autant, les orientations esquissées à partir des résultats de la concertation doivent encore être soumis à l'approbation du Conseil régional. Pour finir, de fortes attentes ont été exprimées au sujet de la suite à donner à la concertation. Les citoyens seront donc critiques quant à la mise en œuvre et le respect de la feuille de route. Suivant la logique d'une démocratie participative aboutie, on peut s'interroger sur la pertinence de la mise en place de dispositifs de suivi et d'évaluation de la politique menée.

BIBLIOGRAPHIE

ADERNO Alexandra, RAMEL Aloïs, « Loi NOTRe et transports publics », *La semaine juridique – Edition Administrations et collectivités territoriales*, 2015, n°38-39.

BACQUE Marie-Hélène, REY Henri, SINTOMER Yves, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Editions La Découverte, 2005, 320p.

BAGGIONI Vincent, BALLAN Etienne, et alii, « Les élus locaux dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ? », in MERMET Laurent (dir.) et al., *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de concertation*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 73-94.

BALLAN Etienne, DZIEDZICKI Jean-Marc, « L'hybridation entre recherche et pratique : une condition pour faire progresser la concertation au sein d'un grand maître d'ouvrage », *Actes du colloque « Chercheur.e.s et acteur.e.s de la participation : Liaisons dangereuses et relations fructueuses »*, GIS Démocratie et Participation, 2015.

BEURET Jean-Eudes et al., « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, 2006, pp. 30-42.

BHERER Laurence, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publique », *Participations*, 2011, n°1, pp. 105-133.

CASILLO Ilaria avec BARBIER Rémi, BLONDIAUX Loïc, CHATEAURAYNAUD Francis, FOURNIAU Jean-Michel, LEFEBVRE Rémi, NEVEU Catherine et SALLES Denis (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013.

CERTU, *La concertation en aménagement. Eléments méthodologiques*, Paris, Collections Certu, 2000.

COURIVault Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux*, Fédération nationale des associations d'usagers des transports, 2006, 83 p.

DIDIER Michel, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, Conseil d'Analyse Economique, Paris : La Documentation française, 2007, 240 p.

DZIEDZICKI Jean-Marc, « Au-delà du Nimby : le conflit d'aménagement, expression de multiples revendications », *Conflits et territoires*, Tours : Presses universitaires François-Rabelais, 2004, pp. 35-64.

DZIEDZICKI Jean-Marc, « Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation », *Participations*, 2015, n°13, pp. 145-170.

FAIVRE D'ARCIER Bruno, « Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire », *Revue Transport*, 2002, n° 416, pp. 389-398.

GOURGUES Guillaume, « Les Régions françaises façonnent-elles le territoire par la concertation ? », Communication présentée lors du 4ème Colloque de la Relève, Montréal, 2007.

GOURGUES Guillaume. *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*. Thèse de doctorat : science politique. Université de Grenoble, 2010, 1181p.

GOURGUES Guillaume, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 2012, n°2, p.30-52.

OLLIVIER-TRIGALO Marianne et al., *Six régions à l'épreuve des politiques de transport*, INRETS, 2007, n°55, 232 p.

SMITH Andy, SORBETS Claude, *Le leadership politique et le territoire*, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 125-143.

SUBRA Philippe, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, 2008, n°130, p.222-250.

THOMASSIAN Marlène, « La concertation du public au niveau local : du monologique au dialogique. Le cas des projets de transport », *Management international*, HEC Montréal, 2004, n°9, pp. 99-116.

RAPPORTS

COURRIVAUT Daniel, *Les instances de concertation sur les transports régionaux : état des lieux, évaluation*, FNAUT, 2006, 83 p.

Conseil d'analyse économique (CAE), « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », *La documentation française*, 2007, 241p.

Commission « TET d'avenir », *TET : agir pour l'avenir*, 25 mai 2015.

Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées, *Panorama socio-économique Languedoc-Roussillon Midi Pyrénées*, octobre 2015, 44 p. URL : <http://old.paca.directe.gouv.fr/IMG/pdf/panorama2015v8.pdf> (consulté en août 2016).

INSEE, *La France et ses territoires*, 2015, Collection Insee Références, 169 p.

Contrat de plan Etat-Régions Languedoc-Roussillon 2015-2020

Contrat de plan Etat-Régions Midi-Pyrénées 2015-2020

ARTICLES DE PRESSE

BONZOM Nicolas, « Régionales 2015 : La future gare TGV de la Mogère à Montpellier divise la gauche... mais pas la droite », 20 minutes, 10 décembre 2015. URL : <http://www.20minutes.fr/elections/1748643-20151210-regionales-2015-future-gare-tgv-mogere-montpellier-divise-gauche-droite> (consulté en septembre 2016)

GUERNALEC Florence, « Intercités : l'analyse des critiques du rapport Duron », *Mobilicités*, 27 mai 2015. URL : <http://www.mobilicites.com/011-3793-Intercites-pot-pourri-des-critiques-du-rapport-Duron.html> (consulté en septembre 2016)

REY Antony, « Régionales : Delga et Onesta veulent des états généraux du ferroviaire », *La Tribune avec Objectif Languedoc-Roussillon*, 10 décembre 2015. URL : <http://objectif-languedoc-roussillon.latribune.fr/politique/elections/2015-12-10/regionales-delga-et-onesta-veulent-des-etats-generaux-du-ferroviaire.html> (consulté en août 2016)

SOULLAMI Zakaria, « Montpellier : la future gare TGV de la Mogère cristallise les tensions entre le PS et les Verts », France 3 Languedoc-Roussillon, 16 décembre 2015. URL : <http://france3-regions.francetvinfo.fr/languedoc-roussillon/montpellier-la-future-gare-tgv-de-la-mogere-cristallise-les-tensions-entre-le-ps-et-les-verts-886351.html> (consulté en septembre 2016)

VIDEO

Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), *Entretien avec Loïc Blondiaux*, 4^{ème} séance du cycle séminaire « Retour sur vingt ans d'évolutions des modes d'action publique urbaine » : Ouverture ou clôture des scènes de décision ? Retour sur l'évolution récente de la démocratie urbaine, mai 2016. URL : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/retour-sur-vingt-ans-d-evolutions-des-modes-d-a916.html> (consulté en septembre 2016)

SITOGRAPHIE

Association des Régions de France : www.arf.asso.fr

Le blog politique - France 3 Midi-Pyrénées : www.france3-regions.blog.francetvinfo.fr/midi-pyrenees-politiques-france3/

Etats généraux du rail et de l'intermodalité : www.laregion.fr/rail

Institut national de la statistique et des études économiques : www.insee.fr

International Association for Public Participation : www.iap2.org

La Lettre M : www.lalettrem.fr

Les Echos : www.lesechos.fr

Portail de l'Etat aux services des collectivités : www.collectivites-locales.gouv.fr

Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées : www.laregion.fr

Vie Publique - Au cœur du débat public : www.vie-publique.fr

ANNEXES

Annexe 1 – Accord de constitution d’une majorité au Conseil Régional	163
Annexe 2 – Dossier de presse des EGRI.....	172
Annexe 3 – Questionnaire	184
Annexe 4 – Synthèse TNS-Sofres	188
Annexe 5 – Banderoles aux EGRI de Millau	193

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 étudient - 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

2

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.

NOUVELLE GOUVERNANCE

La montée alarmante de l'extrême droite et le maintien à un très haut niveau de l'abstention traduisent à l'évidence un fort rejet des pratiques politiques traditionnelles.

Pour répondre aux attentes citoyennes d'une profonde mutation des méthodes d'élaboration des choix politiques, la nouvelle majorité régionale basera son projet sur une gouvernance profondément renouvelée tant dans ses objectifs que dans ses méthodes.

Cela se traduira à l'intérieur de l'institution régionale par la mise en place de pratiques démocratiques ambitieuses pour une élaboration concertée des décisions politiques visant à garantir la mise en œuvre du projet politique. Cette nouvelle gouvernance permettra également d'associer plus directement les citoyen-ne-s et les territoires à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques.

Un Bureau de l'Assemblée

Un Bureau de l'Assemblée est créé. Cet organe est distinct du Bureau du Conseil Régional composé par la Présidente de la région, les vice-président-es et les membres de la Commission Permanente ayant reçu délégation.

Ce Bureau de l'Assemblée, lors de sa création, est composé de cinq membres issus de la majorité du Conseil Régional et non membres de l'Exécutif. La Présidente du Conseil Régional pourra décider d'élargir ultérieurement sa composition à des membres de l'opposition. Cette instance est présidée par un Président du Bureau de l'Assemblée. Les membres de ce Bureau sont élus en bloc par l'Assemblée Plénière sur scrutin de liste bloqué.

Ce Bureau de l'Assemblée a pour rôle :

- de garantir que les procédures démocratiques décisionnelles internes du Conseil Régional soient pleinement respectées en concourant pour cela à leur application ;
- de proposer des adaptations ou des précisions sur les procédures du Conseil Régional afin de les rendre plus efficaces ;
- de proposer et de rendre opérationnels des outils de concertation et d'évaluation citoyenne des politiques régionales ;
- de faire le lien avec l'Assemblée des Territoires afin d'inscrire l'action de la Région dans un souci de proximité et de respect de la diversité des territoires ;
- d'assurer le secrétariat de séance de l'Assemblée Plénière (selon la définition de ce secrétariat à l'article 34 R de l'actuel Règlement Intérieur de la Région Midi Pyrénées) ;
- d'animer ponctuellement l'Assemblée Plénière - sur délégation de la Présidente du Conseil Régional - quand le dossier étudié a pour origine l'Assemblée elle-même, par exemple : les questions à l'Exécutif, les vœux de l'Assemblée, les rapports d'initiatives des commissions sectorielles, les rapports des commissions spéciales temporaires, ou tout autre point de l'ordre du jour que la Présidente du Conseil Régional jugerait opportun de lui laisser présider ;

Une fois élu par l'Assemblée Plénière le Président du Bureau de l'Assemblée reçoit délégation de la Présidente du Conseil Régional - et sous son autorité permanente - pour saisir, si besoin, les Services de la Région qui ont trait à la vie interne de l'assemblée, à la Prospective et à l'Évaluation.

Lors des séances plénières, dans l'hémicycle, le Bureau de l'Assemblée est situé sur la même estrade que l'Exécutif mais est clairement séparé de ce dernier pour éviter toute confusion.

Afin d'effectuer de façon impartiale son travail de suivi transversal de toutes les Commissions sectorielles, le Président du Bureau de l'Assemblée est dispensé de siéger dans lesdites commissions ainsi que dans les organismes extérieurs dans lequel le Conseil Régional a une représentation. Le Président du Bureau de l'Assemblée reçoit du Conseil Régional une assistance personnelle sous forme de moyens techniques et humains pour mener à bien sa mission, mais ses indemnités d'élu restent celles d'un-e conseiller-e de base.

Un processus décisionnel démocratisé

Nous mettrons en œuvre un mécanisme de concertation des décisions politiques impliquant de façon plus approfondie les membres des Commissions sectorielles et les groupes politiques.

Les rapporteur-es

Ce mécanisme de concertation rédactionnelle se traduira notamment - pour les dossiers importants - par la désignation de rapporteur-es non membres de l'Exécutif au sein de la Commission sectorielle saisie sur le fond.

Ces rapporteur-es ont pour mission – sur la base du document rédigé par l'Exécutif - soit de commenter, enrichir ou infléchir la proposition initiale de ce dernier, soit de rédiger un rapport d'initiative sur un sujet qui semblerait important à leur Commission. Le rapport rédigé par le (la) rapporteur-e est soumis à amendements au sein de sa Commission sectorielle, laquelle arrête par un vote global sa position sur le document. Le (la) rapporteur-e, en relation étroite avec le (la) Vice Président-e du Conseil Régional en charge de la thématique du rapport, coordonne la rédaction des amendements des divers groupes politiques, en amont du vote de la Commission sectorielle, puis en amont du vote final en Assemblée plénière ou en Commission Permanente.

Chaque groupe politique autre que celui du (de la) rapporteur-e - groupe de la majorité comme de l'opposition - dispose du droit de désigner au sein de la commission sectorielle un-e "rapporteur-e critique" chargé-e de négocier le contenu du rapport avec le rapporteur-e et de coordonner les amendements de son propre groupe.

Quand le dossier arrive en Assemblée Plénière ou en Commission Permanente, l'Exécutif s'exprime en premier pour exposer sa vision du projet. Ensuite le (la) rapporteur-e (suivi-e le cas échéant des rapporteur-es critiques) s'exprime à son tour avant que l'Exécutif n'intervienne en conclusion, faisant connaître son avis d'acceptation ou de rejet des divers points du rapport issu de la Commission sectorielle.

L'organe délibérant procède ensuite au vote des éventuels amendements puis se prononce sur le texte global tel qu'amendé.

La Conférence des Président-es de Commissions

Une fois par trimestre en moyenne, ou sur convocation de la Présidente du Conseil Régional, une conférence réunit l'ensemble des Président-e-s des Commissions sectorielles.

Cette Conférence est co-présidée par la Présidente du Conseil Régional et le Président du Bureau de l'Assemblée. En fonction de l'ordre du jour, des vice-président-e-s pourront assister à cette conférence.

Cette Conférence a pour objet de prendre connaissance du calendrier global des dossiers à venir au sein du Conseil Régional, élaboré par l'exécutif, d'envisager des transversalités pour mieux coordonner le travail délibératif. Ce calendrier est élaboré par l'Exécutif, mais peut être complété - au travers d'une procédure de concertation - par des suggestions venant des diverses commissions.

La Conférence des Président-e-s de Commissions définit la commission compétente sur le fond d'un dossier (et les éventuelles commissions saisies pour avis) ainsi que les dossiers importants sur lesquels il y a lieu de désigner des rapporteur-es.

Dans cette Conférence, les décisions sont réputées être prises par consensus.

En procédure d'urgence et pour des cas exceptionnels, la Présidente du Conseil Régional peut saisir une Commission sectorielle d'un dossier sans attendre la réunion de la Conférence des Président-es de Commissions. Dans ce cas, le Président du Bureau de l'Assemblée est informé pour avis.

Les Commissions sectorielles

Les différentes Commissions sectorielles se réunissent selon le calendrier arrêté par la Conférence des Président-e-s de Commissions.

L'ordre du jour de chaque Commission est fixé par la Présidente du Conseil Régional mais peut être complété - dans une procédure de concertation - par le Bureau de la Commission, notamment en ce qui concerne les auditions de personnalités extérieures que la Commission souhaiterait entendre pour éclairer ses travaux.

Les Commissions sectorielles reçoivent les documents soumis à leur avis au moins dix jours avant la date de leur réunion afin de permettre à leurs rapporteur-e-s et à leurs membres de faire leur travail d'analyse et d'éventuels amendements. Dans le cadre d'attribution de subventions, l'ensemble des documents sont portés à la connaissance de tous membres de la Commission, y compris les dossiers qui auraient été écartés par les Services ou un Comité d'expert-e-s (en indiquant dans ce cas les critères du rejet).

Chaque Commission sectorielle se voit indiquer en continu la part de son budget que représente tout dossier soumis à son vote (ainsi que le reliquat budgétaire disponible jusqu'à la fin de l'exercice annuel) afin de lui permettre d'évaluer précisément l'impact financier de chacune de ses décisions.

Les Commissions sectorielles peuvent demander, de façon ponctuelle et selon un nombre limité de fois par année, au Service "Évaluation et Prospective" d'effectuer une étude jugée utile pour nourrir sa réflexion. La Présidente du Conseil Régional est informée pour avis de chaque demande d'étude.

La Conférence des Président-e-s de groupes politiques

Une fois par mois en moyenne, ou à la demande, et sur convocation de la Présidente du Conseil Régional, une conférence réunit l'ensemble des Président-e-s de groupes politiques. Un groupe politique peut désigner deux co-président-e-s pour le représenter sans que cela double pour autant son temps de parole.

Cette Conférence est présidée par la Présidente du Conseil Régional assisté par le Président du Bureau de l'Assemblée. La Présidente du Conseil Régional peut demander d'être assistée par les Vice Président-e-s de son choix.

Cette Conférence a pour objet de prendre connaissance de l'ordre du jour de l'Assemblée Plénière et de la Commission Permanente. Cet ordre du jour est élaboré par l'Exécutif, mais peut être complété - au travers d'une procédure de concertation - par des suggestions venant des divers-es Président-e-s de groupe.

Cette Conférence peut demander la création d'une commission spéciale temporaire.

Dans cette Conférence, les décisions sont réputées être prises par consensus, mais s'il doit être procédé à un vote, seul-es les Président-e-s de groupe votent et ils (elles) ont autant de voix que le nombre de membres de leurs groupes respectifs.

La Présidente du Conseil Régional peut inscrire à l'ordre du jour de cette Conférence tous les points sur lesquels elle veut obtenir l'accord de cette instance ou informer les Président-e-s de groupes.

Une Assemblée des Territoires

Afin d'inscrire les politiques de la Région dans la proximité et d'incarner la diversité de nos territoires une "Assemblée des Territoires" sera créée.

Cette Assemblée des Territoires a pour objet de proposer au Conseil Régional des recommandations et des amendements sur les grandes décisions de ce dernier. La Présidente du Conseil Régional s'engage à soumettre à sa propre assemblée les propositions ou amendements de l'Assemblée des Territoires.

Cet organe de consultation sera composé d'élu-es des territoires de notre région ne siégeant pas au sein du Conseil Régional.

Les territoires constitutifs de cette Assemblée des Territoires sont les bassins de vie. La carte exacte sera approuvée par le Conseil Régional mais s'attachera à être calquée au mieux sur des territoires de projets pré-existants (PETR, Scot, etc) afin de ne pas créer de délimitations géographiques supplémentaires.

L'Assemblée des Territoires comporte autant de membres que le Conseil régional, soit 158 sièges, chaque territoire recevant le même nombre de sièges quelle que soit sa population, dans la limite d'un siège d'écart.

Les élu-es de chaque bassin de vie désignent librement leurs représentant-es à l'Assemblée des Territoires en respectant cependant la parité femme/homme dans leur propre délégation.

o

Une citoyenneté active

Nous développerons dans notre région une démocratie participative pleine et entière. L'ensemble des outils de la citoyenneté active seront mobilisés et leur mise en œuvre étudiée avec soin pour ne pas engendrer de dépenses inconsidérées.

Parmi ces outils on peut citer notamment :

- La rédaction d'une "Charte de la participation citoyenne" regroupant l'ensemble des droits et des moyens ouverts aux citoyen-nes pour permettre leur implication permanente dans l'élaboration et l'évaluation de la politique régionale ;
- La création de commissions thématiques citoyennes, en complément des procédures d'audit prévues par la Loi, comme instances de concertation et de proposition en amont des délibérations majeures de l'Assemblée ;
- La saisine directe de l'Assemblée Plénière du Conseil Régional par voie de pétition citoyenne. L'Assemblée inscrira ainsi un point à son ordre du jour dès lors qu'un pourcentage à déterminer de la population de notre région en fera la demande ;
- La mise en place de budgets participatifs sur des thématiques ou des territoires pour lesquels cette procédure de gestion budgétaire décentralisée et concertée ferait sens ;
- Une procédure d'évaluation publique des grandes politiques régionales ;
- La mise en débat contradictoire d'alternatives aux grands projets d'aménagement du territoire basées sur des évaluations transparentes et indépendantes ;
- La consultation directe par vote des populations concernées, pour les dossiers majeurs. La réponse à ces consultations pourra être, en fonction du sujet, à choix unique ou multiple.
- L'étude des possibilités offertes par la Loi afin de permettre les référendums d'initiative citoyenne sur les sujets d'importance portant sur les compétences de l'Assemblée régionale.

n



DOSSIER DE PRESSE

La Région lance les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité

Vendredi 25 mars 2016



« VOTRE AVIS CONSTRUIT LA RÉGION

Dans une région comme la nôtre, de la taille d'un pays où vivent près de 6 millions d'habitants, le rail joue un rôle majeur. Il nous relie. Il nous rapproche. Il facilite nos déplacements de travail et de loisirs, vers les écoles, les bassins d'emplois et les zones d'activités, les espaces naturels, les équipements culturels ou sportifs. Il contribue à la compétitivité, à l'attractivité et au développement économique de notre région.

Demain, nous irons plus loin, avec l'arrivée de la grande vitesse, le renouvellement du TER, l'évolution du transport de marchandises, l'essor de la mobilité douce.

De nouveaux projets verront le jour. Il est essentiel de préparer ensemble ces évolutions. D'écouter les attentes de tous les habitants de la région, de connaître vos avis et vos préoccupations

C'est pourquoi je vous invite à participer largement aux Etats généraux du rail et de l'intermodalité qu'organise la Région.

Cette consultation citoyenne était un engagement fort de ma campagne. La majorité régionale a décidé de la lancer sans attendre, auprès du plus grand nombre : usagers quotidiens, occasionnels ou non-usagers, salariés, cheminots, responsables d'entreprise, élus, financeurs, lycéens ou/et étudiants.

Notre objectif : être à votre écoute, au plus près de vos modes de vie et de vos besoins, avant que l'Assemblée régionale définisse et engage les priorités ferroviaires et intermodales pour les années et décennies à venir.

Alors n'hésitez pas : prenez la parole, exprimez-vous !

Trains du quotidien, grande vitesse, fret ferroviaire, autocars, écomobilité, intermodalité, etc. Répondez au questionnaire qui vous sera prochainement soumis et participez aux 36 rencontres publiques qui seront organisées dans tous les territoires de mi-avril à début juillet. Un temps d'analyse suivra, de juillet à septembre, et une restitution finale vous sera présentée à l'automne.

C'est ainsi que, tous ensemble, nous pourrons construire une région forte, solidaire et attractive, une région où il fait bon vivre et voyager.

Je compte sur votre participation. »

Carole Delga,
Présidente de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées



Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité, grande consultation citoyenne

La Région est à votre écoute

Carole Delga, présidente de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, Jean-Luc Gibelin, vice-président de la Région délégué aux Mobilités et aux Infrastructures de transports et Christian Dupraz, conseiller régional délégué aux Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité présentent officiellement les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité ce vendredi 25 mars.

La Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, autorité organisatrice des transports régionaux et responsable de l'aménagement du territoire, souhaite que les habitants de son territoire puissent s'exprimer sur les enjeux multiples de la mobilité (sociaux, économiques et environnementaux) et leurs attentes dans le cadre des nombreux projets à poursuivre ou à construire (développement des TER, arrivée de la grande vitesse, maillage des différents réseaux de transport et devenir des trains d'équilibre du territoire).

En organisant les États Généraux du Rail et de l'Intermodalité, la Région a pour objectif de créer un temps d'écoute des usagers actuels et des citoyens non usagers, accessible à tous, en tout point du territoire et autour des chantiers prioritaires en matière de rail et d'intermodalité. Il s'agira d'une large concertation territoriale et d'une grande participation citoyenne, inscrite dans la proximité, afin que chacun puisse s'emparer de ce sujet.

Les problématiques actuelles et futures, relatives aux infrastructures et aux services ferroviaires voyageurs et marchandises, et leur complémentarité avec les autres modes de transport, sont un enjeu majeur pour les années à venir en Languedoc Roussillon Midi Pyrénées.

► Présentation du dispositif des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité

La concertation des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité sera lancée **dès le mois d'avril** pour qu'ensemble, usagers quotidiens, occasionnels ou non-usagers, salariés, cheminots, responsables d'entreprise, élus, financeurs, lycéens ou/et étudiants, expriment leurs attentes sur les orientations d'un grand schéma régional garantissant l'attractivité et l'équilibre du territoire Languedoc Roussillon Midi Pyrénées.

Seront au cœur de ces États Généraux les problématiques de transport de voyageurs, ainsi que des marchandises avec notamment :

- l'ambition de développer les trains du quotidien,
- des tarifications adaptées à tous,
- la complémentarité avec les lignes d'autocars et les modes doux,
- l'intermodalité (pôles d'échanges, co-voiturage, concurrence des cars libéralisés, modes doux, etc),
- le devenir des trains d'équilibre du territoire de jour et de nuit,
- l'avenir des lignes à grande vitesse,
- l'identification des enjeux du fret ferroviaire,
- le renouvellement des lignes classiques,
- la qualité des gares, des services offerts (régularité, ponctualité) et de l'information aux voyageurs,
- le transfert des services d'autocars départementaux dans le cadre de la loi NOTRe : vers une meilleure harmonisation et une amélioration des services réguliers et scolaires.



→ Les États Généraux du Rail et de l'Intermodalité permettront de définir les priorités régionales pour les 15 à 20 ans qui viennent.

Carole Delga, présidente de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées, a confié la préparation de ces États Généraux du Rail et de l'Intermodalité à un Comité de pilotage, présidé par Jean-Luc Gibelin, vice-président délégué aux transports, et qui associe les conseillers régionaux Christian Dupraz, délégué aux États Généraux du Rail et de l'Intermodalité, Stéphane Bérard, président de la commission transports et infrastructures, Vincent Garel, délégué aux transports, et Monique Bultel-Herment, membre du bureau de l'Assemblée.

► Un déroulement en trois phases

La large concertation des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité reposera, avec le soutien de la SNCF, sur plusieurs moyens d'information et de consultation accessibles au grand public, afin d'écouter et d'impliquer toute la population régionale et en particulier les jeunes.

» Une phase de consultation non usagers

36 réunions publiques seront organisées dans chaque préfecture et sous-préfecture de la grande région. Elles se tiendront principalement dans les lycées, les CFA ainsi que sur les sites des hôtels de Région à Montpellier et Toulouse. Ces 80 jours de concertation débuteront le jeudi 21 Avril à Capdenac - Gare en Aveyron et se clôtureront le jeudi 7 Juillet à Narbonne (calendrier prochainement disponible www.regionlmp.fr).

Concomitamment, une grande enquête publique sera lancée auprès de la population.

Enfin, la présidente de Région a saisi en février le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), son président et ses 213 membres représentant la diversité de la société civile qui rendront leurs analyses et leurs conclusions au plus tard le 30 juin 2016.

» Une phase d'analyse et de confrontation des expressions recueillies

La concertation sera suivie d'un temps d'analyse de juillet à septembre à partir des enquêtes publiques des comptes-rendus des réunions et des conclusions du CESER.

» Une restitution finale

Une restitution finale sera réalisée à partir de septembre 2016. Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité définiront, pour la Région, les priorités, le cadre d'action et fixeront un cap pour la politique régionale du rail et de l'intermodalité en Languedoc Roussillon Midi Pyrénées. Ils traduiront, notamment, les attentes exprimées et hiérarchisées dans la négociation pour le renouvellement de la convention d'exploitation TER Région/SNCF qui doit prendre effet le 1^{er} janvier 2017.



► Des outils d'information et de consultation complémentaires

La mise à disposition du grand public (usagers et non-usagers) d'un questionnaire auto-administré :

✓ **en format papier** : opération de distribution des questionnaires dans les 13 départements, dans les lycées, dans les gares ou points d'arrêt, dans les Maisons de la Région ainsi qu'aux abonnés SNCF, avant chaque rencontre publique dans la ville concernée. Il sera intégré dans le journal de la Région.

✓ **et internet** : en ligne via le site de la Région

Ce questionnaire sera construit autour de 10 thématiques. Il permettra également d'inscrire des commentaires libres.

Les thématiques du questionnaire :

- l'utilisation des transports régionaux
- les trains TER de la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées
- les autocars de la région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées
- les trains Intercités
- les tarifs
- les gares
- les lignes à grande vitesse
- le choix du train
- les raisons de ne pas utiliser le train ou / et les autocars
- les modes de concertation avec les habitants

Les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité en dates et chiffres :

- ✓ **36 réunions publiques dans 13 départements**
- ✓ **Du 21 Avril au 07 Juillet → 12 semaines**
- ✓ **Des élus et des membres du CESER mobilisés**
- ✓ **Des milliers de questionnaires analysés**



DOSSIER DE PRESSE - 7

La Région agit pour un service public de transport de qualité

La Région dispose de nombreux atouts : 2^{ème} plus vaste région de l'hexagone avec près de 6 millions d'habitants, 2^{ème} en taux de croissance annuelle de PIB, 1^{er} dans les domaines de l'aéronautique, de la recherche, de la viticulture, 2^{ème} pour l'emploi agricole, 3^{ème} pour l'agroalimentaire. Les mobilités sont des vecteurs majeurs de la valorisation du territoire et de sa compétitivité.

Compétence majeure de la Région, les transports sont au coeur de la vie quotidienne et des préoccupations de nos concitoyens. Dans ce cadre, le rail est indispensable aux déplacements, à l'attractivité et l'équilibre de notre territoire. La Région veille à la qualité des services exploités par ses différents transporteurs. Il doit répondre au niveau d'exigence légitime des usagers.



Les chiffres clefs du ferroviaire en Languedoc Roussillon Midi Pyrénées :

- ▶ 20 lignes TER
- ▶ 60 lignes d'autocars
- ▶ 56 000 voyageurs quotidiens sur 543 trains quotidiens
- ▶ 3 500 km de voies ferrées
- ▶ Budget annuel transports de la Région : plus de 400 M€
- ▶ Au total, depuis la régionalisation des TER, la Région a investi près de 2 milliards d'€ dans le ferroviaire
- ▶ Le doublement du nombre de voyageurs TER ces dernières années.

Les actions de la Région en faveur des transports régionaux

Depuis 2002, Languedoc Roussillon Midi Pyrénées s'est fortement investie dans le développement de ses réseaux de transports, le renouvellement du matériel pour accompagner l'évolution du trafic, l'achat de nouvelles rames, la création de 44 pôles d'échanges et près de 600 km de lignes ferroviaires régionales renouvelés.

La Région agit pour un réseau performant

- ✓ **Réalisation de lignes nouvelles à grande vitesse :**
 - Contournement Nîmes – Montpellier (CNM) : la Région est le premier financeur public de cette infrastructure (397 M€ de part Région).
 - Tours-Bordeaux (mise en service juillet 2017), premier maillon de la future LGV Paris-Toulouse
 - Grands Projets du Sud-Ouest (Bordeaux-Dax et Bordeaux-Toulouse) et aménagements ferroviaires au Nord de Toulouse (AFNT) : financement des études et des acquisitions foncières (11M€ part Région)
 - Ligne nouvelle Montpellier – Perpignan (LNMP) : la Région finance à hauteur de 10,5 M€ les études préalables, et à hauteur de 5 M€ les acquisitions foncières rendues nécessaires par le projet.
 - Liaison Toulouse – Narbonne : réalisation des études pré-fonctionnelles avant débat public (près de 700 000 €)



La Région investit pour des infrastructures renovées et modernisées

Au total près de 460 M€, sur les 10 dernières années, investis sur tout le territoire Languedoc Roussillon Midi Pyrénées pour des opérations de rénovation du réseau ou d'infrastructures.

» **Régénération des voies** : outre les 415 M€ du programme de renouvellement des lignes régionales du Plan Rail, depuis 2004, plus de 15 M€ ont été investis et les lignes Perpignan – Villefranche, Mende – La Bastide, Alès – Langogne ont été en tout ou partie renovées grâce à l'implication régionale. En novembre 2011, plus de 5 M€ supplémentaires ont été votés pour faire des travaux sur les lignes Alès – Langogne et Carcassonne – Quillan.

» **Opérations de développement du réseau** : outre les 405 M€ inscrits au programme de développement du Plan Rail, depuis 2006, 58 M€ ont également été investis par la Région sur des opérations d'infrastructures dont le viaduc de Courbessac, les pôles d'échanges multimodaux de Montpellier St-Roch et Baillargues (Maîtrise d'ouvrage Région), le chantier de transport combiné St-Charles à Perpignan réseaux ferroviaires portuaires de Sète et Port-la-Nouvelle (propriété Région).

» **Des tarifs attractifs et sociaux** : le train à 1€ généralisé sur toute la région ex-Languedoc-Roussillon et le tarif Tikémouv sur 110 trains TER de la région ex-Midi-Pyrénées, la tarification intermodale avec tous les réseaux urbains (ex-Languedoc-Roussillon) ainsi que le tarif Pastel+ avec l'agglomération toulousaine.

» **Modernisation et accessibilité des gares** : plus de 130 gares régionales ont déjà bénéficié de travaux, parmi lesquelles Pamiers, Baraqueville, Saverdun, Gaillac, Carmaux, Capdenac, Le Vernet, Vergèze, Grau-du-Roi, Lunel, Mende, Saint-Chély-d'Apcher, Vauvert, Castelnaudary, Bédarieux, Prades et Font-Romeu. La Région a investi 16 M€ pour la réalisation de ces travaux. La rénovation et le développement de la gare Matabiau de Toulouse : la Région a déjà financé de nombreux travaux d'aménagement de la gare représentant plus de 50M€ d'investissement : le bloc quart Nord-Est, l'aménagement du quai 6, la réorganisation des circulations en gare et affectation des voies aux différentes lignes du réseau régional qui permet un fonctionnement optimal de la gare. De nouveaux travaux pour aménager la largeur des quais et le nombre de voies sont inscrits au CPER, pour un montant total de plus de 120 M€.

» **L'amélioration de l'intermodalité et des parkings des gares**

A ce jour : 37 projets ont été soutenus pour 6M€, ce qui représente 1 626 places de stationnement créées et 1 581 réaménagées.

» **Amélioration de la liaison Nîmes – Alès comprenant la réalisation du viaduc de Courbessac et la modernisation de la signalisation de la ligne** : la participation de la Région s'élève à 16,5 M€ sur un total de 47,7 M€. Ces projets fortement souhaités et soutenus par la Région permettront d'améliorer la liaison Nîmes – Alès en réduisant les temps de parcours d'environ 8 à 10 minutes et en offrant plus de capacité pour augmenter l'offre.

» **Amélioration de la capacité sur la ligne littorale entre Nîmes et Sète :**

- point de croisement de Saint-Césaire (Nîmes) : le projet en cours, a pour objectif de permettre l'augmentation de l'offre sur la ligne du Grau-du-Roi, tout en minimisant la consommation de capacité ferroviaire sur l'axe littoral. La Région apporte 4,6 M€ sur un montant total de 15,2 M€.
- création des Origines Terminus à Lunel et Sète : ces équipements permettront de renforcer la desserte périurbaine entre Nîmes et Sète et leur mise en service est prévue fin 2014. La Région apporte 6,4 M€ sur 22,6 M€.
- encore plus impliquée, la Région a pris la maîtrise d'ouvrage du Pôle d'échanges multimodal de Baillargues, en partenariat avec les autres collectivités concernées.

» **La mise à disposition de services ferroviaires innovants dans les ports**

Défendant l'idée que les infrastructures, qui plus est maillées, doivent favoriser le déploiement de services aux habitants et aux acteurs économiques, la Région fait le choix de prendre en main les infrastructures ferroviaires présentes sur ses ports régionaux, à Sète et Port-la Nouvelle, et d'y déployer des Opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) qui permettront une prise en charge performante à la fois des trains complets réguliers liés aux activités générées par les ports et des wagons isolés issus ou nécessaires à l'activité du tissu de PME régionales.



DOSSIER DE PRESSE - 10



ZOOM SUR

Le Plan Rail (2007-2013)

A l'initiative de la Région, c'est le plus grand chantier TER de France pour le sauvetage et l'amélioration du réseau.

La modernisation de 500 km de voies sur 11 lignes (11 chantiers, en moyenne 400 personnes par chantier, 983 000 tonnes de ballast, 723 000 traverses béton, 808 kilomètres de rails posés) a été réalisée sur les lignes régionales entre 2007 et 2013.

Un plan unique par son ampleur et unique par les investissements engagés :

La Région a financé 400 M€ sur les 820 M€ investis au total : 193 M€, apportés par l'Etat, 179 M€, apportés par SNCF Réseau, 48 M€, apportés par l'Union européenne (FEDER).

DOSSIER DE PRESSE - 11



La Région a également financé intégralement la création, à Toulouse, de l'Etablissement régional de maintenance des TER pour un montant total de 54 M€.

Le Technicentre Midi-Pyrénées, construit au cœur de la ville, assure sur ses 2 500 m² l'entretien et la maintenance des rames TER Régiolis en complément des équipements déjà existants.

Situé à proximité de la gare Toulouse-Matabiau et sur une partie de l'ancienne halle marchandise de Raynal, ce site s'étend sur plus de 32 000 m² et comporte notamment un bâtiment atelier de 1 700 m² et un bâtiment tertiaire de 2 étages de 800 m².

Par ailleurs, le centre de maintenance régional de Nîmes, mis en service en 2008, réalise la maintenance des 15 rames Z2 et des 46 Automoteurs de Grande Capacité (AGC) du parc régional. Une soixantaine d'agents travaille 24h/24, 365 jours par an dans ce centre. Il a coûté 14,2M€, financé à 70% par la Région Languedoc-Roussillon et à 30% par la SNCF.

La Région mise sur un parc de matériel roulant performant et innovant

Pour accompagner l'évolution du trafic et proposer aux voyageurs des conditions de voyage optimales, la Région modernise et renouvelle son matériel roulant.

Ce matériel est en partie accueilli au sein de l'Etablissement régional de maintenance.

Depuis 2002, 153 rames ont été commandées : 83 AGC, 17 X73500, 2Z 150, 33 Régiolis, 18 Régio2N. 119 sont déjà en circulation, 34 restent à livrer d'ici 2019 (16 Régiolis, 18 Régio2N).



► 807 M€ ont été investis pour l'acquisition de ce matériel neuf ou rénové.

Le Plan Marshall en action : projets portés par la Région en matière d'infrastructures de transports en 2016

Afin de faire de Languedoc Roussillon Midi Pyrénées la Région de l'excellence, de l'innovation et du dynamisme économique, Carole Delga a souhaité engager un Plan Marshall pour l'emploi à destination des entreprises du bâtiment et travaux publics.

Dans ce cadre, Carole Delga proposera aux élus régionaux d'inscrire 800 M€ de nouveaux projets de travaux au budget régional, pour l'année 2016.

- ▶ Cela concerne des projets sous maîtrise d'ouvrage de la Région pour plus de 500 M€
- ▶ Cela concerne des projets en co-financement de la Région avec d'autres partenaires, dont notamment plus de 220 M€ pour les transports.

En matière de transports, quelques exemples de projets emblématiques inscrits au budget 2016 :

- Pont Sadi Carnot à Sète – 11 M€
- Port la Nouvelle (Quai est II et plateforme nord) – 34 M€
- Travaux de l'aéroport de Carcassonne – 4 M€
- Equipement des gares (équipements vélos, renforcement de l'éclairage et déploiement d'équipement d'affichage dynamique), plan gares (travaux à Saint-Sulpice et à Portet), parkings des gares – 9,5 M€
- Train jaune : 1,4 M€ de travaux (part région) en co-financement avec la SNCF et l'Etat.



ANNEXE 3 - Questionnaire

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 **ETATS GENERAUX 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.region.RMPfr/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"/>	<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"/>	<input type="checkbox"/>
La vitesse des trains et la durée des trajets	<input type="checkbox"/>	<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"/>	<input type="checkbox"/>
La propreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le confort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La sécurité à l'intérieur des trains	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le prix des trajets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organisation des correspondances avec les autres trains ou les transports en commun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La couverture en téléphonie mobile / internet au cours de votre trajet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La fréquence des cars	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le nombre de places disponibles dans les cars	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La propreté	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le confort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La sécurité à l'intérieur des cars	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le prix des trajets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'organisation des correspondances avec les trains	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La couverture en téléphonie mobile / internet au cours de votre trajet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<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
EX RÉGION 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"/>
EX RÉGION 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"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le confort	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Le nombre de places de parking disponibles	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'accessibilité de la gare par les transports en commun	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'accessibilité de la gare à pied ou vélo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'information donnée lorsqu'un train est en retard	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La sécurité dans la gare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'affichage des voies, notamment pour les correspondances	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
L'accessibilité aux personnes handicapées	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La circulation avec des bagages	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
La présence d'agent en gare	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<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"/>
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 moyen 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"/>

ANNEXE 4 – Synthèse TNS Sofres

Rappel de la méthodologie

Mode de recueil

La consultation, organisée par la région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, comportait trois modes de recueil :

- Un questionnaire par internet, disponible sur le site de la région. L'hébergement de cette plateforme de recueil était assuré par TNS Sofres.
- Des questionnaires en format papier, distribués par la région sur sites (trains, réunions publiques...), que les répondants ont renvoyé par enveloppe libre-réponse et qui ont scannés par TNS Sofres.
- Un questionnaire en format papier, inséré dans le magazine de la région, que les répondants ont renvoyé au conseil régional. Sous le contrôle de celui-ci, les questionnaires ont été saisis par des opérateurs sur la plateforme internet hébergée par TNS Sofres.

Echantillon

13 798 individus ont répondu à la consultation :

- 6595 par internet
- 4145 par un questionnaire papier obtenu sur site.
- 3058 par un questionnaire papier inséré dans le magazine de la région.

Lors du traitement, nous avons éliminé les questionnaires réceptionnés qui étaient complètement non-remplis (soit 2% du total).

Ainsi, 13 532 questionnaires ont été traités :

- 6362 questionnaires par internet
- 4120 questionnaires papier obtenus sur site.
- 3050 questionnaires papier insérés dans le magazine de la région.

Dates de terrain

La consultation sur internet a été ouverte du 21 avril au 11 juillet 2016 matin.

Les questionnaires papier reçus jusqu'à la date du 18 juillet ont été réceptionnés et traités, pour respecter les délais d'acheminement postaux.

Préambule : le profil des participants à la consultation

L'analyse du profil des participants révèle une surreprésentation de certaines catégories de population. Ainsi, lorsqu'on compare les caractéristiques sociodémographiques des répondants avec celles de la population régionale, notre échantillon comporte davantage d'hommes (53% dans notre échantillon contre 48% de la population régionale âgée de 18 ans et plus), de personnes âgées de 50 à 64 ans (31% contre 24%) et, surtout, de catégories socioprofessionnelles supérieures (38% contre 27%). Ces résultats reflètent une meilleure participation des catégories qui se montrent habituellement les plus à l'aise pour donner leur avis et il s'agit là de surreprésentations habituelles dans ce type de consultation.

L'utilisation de trois modes de recueil pour la consultation (réponses par internet, questionnaires papier distribués sur site et questionnaires papier diffusés dans le magazine de la région) **a cependant permis une vraie diversification des profils interrogés.** Ainsi, les jeunes de moins de 25 ans ont été nombreux à répondre via des questionnaires papier distribués sur site (19% des réponses via ce mode de recueil), alors qu'ils sont fortement sous-représentés parmi les répondants qui ont renvoyé le questionnaire inséré dans le magazine de la Région (4%). En outre, notre échantillon révèle une **très bonne dispersion géographique des réponses**, tous les départements étant représentés dans des proportions très proches de celles de la répartition réelle de la population au sein de la région Occitanie.

L'utilisation des transports régionaux

73% des personnes qui ont répondu au questionnaire ont déjà pris un train TER (23% en prenant même un plusieurs fois par semaine). Les deux tiers ont déjà voyagé dans un train TGV (65%) mais ces derniers sont utilisés de manière beaucoup moins fréquente. Le même constat s'impose pour les trains Intercités, utilisés par un peu plus d'un répondant sur deux (54%), mais de nouveau, de manière très occasionnelle.

Les autocars TER sont nettement moins utilisés que les trains (28% des répondants en ont déjà pris un). Cette fréquentation des autocars régionaux est plus élevée dans les départements ruraux, qui disposent d'une offre plus développée en la matière, à savoir en Lozère (55% des répondants de ce département ont déjà pris au moins une fois un autocar TER), dans le Gers (45%), dans le Tarn (41%), en Aveyron (41% également) et en Ariège (39%).

Tous ces modes de transport sont avant tout fréquentés pour des raisons personnelles et de loisirs. Ceci est particulièrement marqué pour les trains Intercités (65% des usagers les utilisent généralement pour leurs loisirs contre 23% pour des raisons professionnelles ou leurs études), pour les TGV (64% contre 26%) et pour les autocars TER (58% contre 25% pour les autocars). C'est également vrai **pour les trains TER, bien que ceux-ci soient plus largement utilisés pour des trajets domicile-travail/études** (41% contre 51% pour des raisons personnelles). A noter que 45% des usagers déclarent prendre le train TER pour des raisons professionnelles dans l'ancienne région Midi-Pyrénées contre 38% dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

Abonnements et offres tarifaires

Les offres tarifaires des anciennes régions disposent d'une notoriété assez limitée parmi les répondants : 38% connaissent l'offre Tikémouv, 32% le Pack illimité et 31% IllimiTER. Le « train à 1 euro » est plus connu avec 54% des répondants qui déclarent connaître cette offre et 18% l'avoir déjà utilisé. **Cependant, la notoriété de chacune des offres tarifaires est naturellement très différenciée selon si l'on**



habite en ex-région Languedoc-Roussillon ou Midi-Pyrénées : s'agissant du « train à 1 euro », 85% des répondants habitant en ex-région Languedoc-Roussillon connaissent cette offre (et 34% en ont déjà bénéficié) contre 33% des répondants habitant en ex-région Midi-Pyrénées. De même, IllimiTER dispose d'une notoriété de 46% parmi les répondants habitant en Languedoc-Roussillon contre 20% parmi ceux de Midi-Pyrénées. A l'inverse, les offres tarifaires proposées par l'ex-région Midi-Pyrénées sont naturellement plus connues dans cette ancienne région (66% de notoriété et 32% d'utilisation pour Tickémouv, 55% de notoriété et 22% d'utilisation pour le Pack illimité), tandis qu'elles disposent d'une faible notoriété en Languedoc-Roussillon (14% pour Tickémouv et 13% pour le Pack illimité).

Les trains TER

Les éléments suscitant le plus de satisfaction concernant les trains TER sont le confort (77% de satisfaction), la sécurité (75%) et dans une moindre mesure, la propreté (67%), le nombre de places disponibles (67%) et la vitesse des trains et la durée des trajets (66%). La satisfaction reste majoritaire s'agissant de la ponctualité (58%) et la couverture en téléphonie mobile (51%), mais ces deux points suscitent une insatisfaction notable (respectivement 38% et 35% d'insatisfaits). **Trois éléments suscitent plus d'insatisfaction que de satisfaction chez les répondants : la fréquence des trains (45% de satisfaits contre 51% d'insatisfaits), le prix (43% contre 52%) et l'organisation des correspondances (43% contre 48%).**

Les utilisateurs réguliers des trains TER, qui les prennent plusieurs fois par semaine, se révèlent être moins satisfaits du nombre de places disponibles dans les trains (52% contre 67% en moyenne) et de la ponctualité (46% contre 58%).

Les trois priorités d'amélioration les plus citées concernant les trains TER sont la fréquence des trains (55%), la ponctualité (45%) et le prix (41%). Ces attentes d'amélioration recoupent en grande partie les points jugés les plus insatisfaisants, à deux exceptions notables : la ponctualité, deuxième attente alors que l'insatisfaction reste moins élevée que sur d'autres points, ce qui indique qu'il s'agit pour les usagers d'un point essentiel ; et la couverture en téléphonie mobile et internet, pour laquelle les attentes sont peu importantes (9% de mentions seulement) alors que l'insatisfaction est assez élevée (35%). Relevons néanmoins que la couverture en téléphonie et internet est une attente plus forte chez les moins de 25 ans (21% contre 6% chez les 50 ans et plus), tout en restant secondaire, arrivant derrière la fréquence, la ponctualité ou le prix même chez les plus jeunes.

Les autocars TER

Concernant les autocars régionaux, la propreté (77%) et la sécurité (74%) apparaissent également parmi les points les plus satisfaisants, avec la ponctualité (72%) – jugée plus satisfaisante que pour les trains TER –, le nombre de places disponibles (70%) et le confort (68%) – perçu quant à lui comme moins satisfaisant que dans les trains TER. Contrairement aux résultats enregistrés pour le train, le prix des billets (57%) est majoritairement jugé positivement pour les autocars. Les deux points les plus insatisfaisants aux yeux des répondants sont la fréquence des cars (37%) et l'organisation des correspondances avec les trains (39%). En cohérence avec ces résultats, **les améliorations attendues par les répondants portent d'abord sur la fréquence de desserte (56%), l'organisation des correspondances (43%) et le prix (33%).**

Les trains Intercités

Pour les trains Intercités, la satisfaction par rapport au nombre de places disponibles (77%) et à la ponctualité (64%) est plus élevée que pour les trains TER. Néanmoins, **la fréquence des trains suscite là encore plus d'insatisfaction que de satisfaction (43% de satisfaits contre 50% de non satisfaits).**

Les deux tiers des répondants (65%) estiment qu'il serait utile que les titres de transport TER donnent accès aux trains Intercités (contre 4% inutile et 31% sans opinion). En outre, **une nette majorité des répondants pense que les trains de nuit desservant la région devraient être maintenus** (65% contre 5% d'avis inverse, 30% sans opinion).

Les gares

La satisfaction concernant les gares est majoritaire sur tous les points testés, avec par ordre décroissant l'affichage des voies (70% de satisfaits), l'accessibilité à pied ou vélo (68%), la sécurité (65%), l'accessibilité en voiture (63%), le confort (59%), l'accessibilité par les transports en commun (57%) et la circulation avec des bagages (54%). Les avis sont plus mitigés sur la présence d'agents en gare (48%), le nombre de places de parking disponibles (47%), l'information donnée lors d'un retard d'un train (47%) et l'accessibilité aux personnes handicapées (47%).

Aux yeux des répondants, les priorités d'amélioration des gares concernent avant tout l'information lors des retards de train (31%), la présence d'agent en gare (31%) et le nombre de places de parking disponibles (25%).

Les usagers reconnaissent très largement l'utilité qu'aurait une carte unique pour tous les transports en commun (85% dont 59% qui la jugeraient même « très utile ») et la présence de distributeurs automatiques de billets dans toutes les gares de la région (84% dont 58% « très utile »). **La présence systématique d'agents SNCF est également très massivement jugée utile, que ce soit au guichet des gares (83% dont 62% « très utile ») et dans les trains (83% dont 64% « très utile »).**

La voiture est le principal moyen de transport utilisé pour se rendre en gare (citée par 63% des répondants), devant la marche (32%) et les transports en commun (32%). L'utilisation du vélo est notable, bien que nettement minoritaire (12%).

Une majorité des répondants se montre intéressée par la mise en place de parkings surveillés pour les vélos dans les gares (59%) et par un service de location (52%). L'intérêt pour la mise en place de service de réparation de vélos est moindre (37% contre 47% « pas intéressés »).

Priorités pour l'avenir et projets de LGV

De manière générale, **les répondants à la consultation ont une vision très positive du transport ferré de voyageurs et de marchandises** et ce, pour diverses raisons : l'impact positif du train sur l'environnement (91% « d'accord »), la possibilité pour le train de concurrencer le camion pour le transport des marchandises (89%), un trajet plus confortable et moins fatiguant en train qu'en voiture (88%) et une amélioration possible de la situation économique grâce au transport de marchandises par train (81%).

Par conséquent, pour l'avenir, le développement du train dans la région est plébiscité : **85% des répondants estiment qu'il est important d'augmenter le nombre de trains sur les lignes TER, 84% de moderniser des lignes locales en difficulté,**



84% de développer l'intermodalité et 82% le fret. Le développement des lignes TGV suscite un peu plus d'opposition (27% jugent que cet objectif n'est pas important pour l'avenir), mais reste très majoritairement soutenu (67% le jugent important). En revanche, la création de gares sur les lignes TGV, en dehors des centres-villes, n'est pas reconnue comme prioritaire (42% estiment que c'est important contre 51% d'avis inverse).

Les répondants sont très majoritairement favorables aux projets de lignes à grande vitesse proposés : la LGV Montpellier-Perpignan-Barcelone (77%), la LGV Bordeaux-Toulouse (72%) et à l'augmentation de la vitesse sur la liaison Toulouse-Narbonne (76%). Pour ces lignes, ils sont plus d'accord avec l'idée que la grande vitesse est suffisante (63%) qu'avec l'idée selon laquelle la très grande vitesse est indispensable (55%).

Concertation et suggestions

Concernant les suggestions sur le transport par train et par autocar dans la région, **les remarques sont assez diverses mais concernent en premier lieu l'amélioration du réseau (55% des citations spontanées)** avec par exemple la sauvegarde des lignes existantes (11%), le développement de l'intermodalité (9%) et la réouverture d'anciennes lignes (9%). Viennent ensuite des suggestions d'amélioration du service actuel (39%), surtout centrées autour de la fréquence des trains (12%). Un répondant sur dix (11%) évoque également spontanément une attente de baisse des tarifs.

Enfin, près d'un répondant sur deux (46%) se dit prêt à participer à des groupes de réflexion à propos des transports régionaux et 40% ont laissé leur mail pour être tenus informés des suites de la consultation.

ANNEXE 4 – Banderoles aux EGRI de Millau



Banderole du Collectif contre la gare TGV de La Mogère



Banderole de la CGT Cheminot

TABLE DES SIGLES

ALPC	Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes
AOT	Autorité organisatrice des transports
ARA	Auvergne-Rhône-Alpes
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CD	Conseil Départemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNM	Contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier
CODER	Commission de développement économique régionale
Copil	Comité de pilotage
CP	Commission permanente
CR	Conseil régional
CS	Commission sectorielle
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGD	Dotation générale de décentralisation
DSP	Délégation de service public
EGRI	Etats généraux du rail et de l'intermodalité
EELV	Europe-Ecologie-Les Verts
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
GPSO	Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest
GTC	Groupes territoriaux de concertation
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LGV	Lignes à grande vitesse
LNMP	Liaison nouvelle Montpellier-Perpignan
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
LR	Languedoc Roussillon
LRMP	Languedoc Roussillon Midi Pyrénées
MAPTAM	Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles
MP	Midi-Pyrénées
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PIB	Produit intérieur brut
POLT	Paris-Orléans-Limoges-Toulouse
PPP	Partenariat Public Privé
PRT	Plan régional des transports
RRR	Réseau routier régional
SNCF	Société nationale des chemins de fer

SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRI	Schéma régional d'intermodalité
TAD	Transport à la demande
TER	Trains express régionaux
TGV	Train à grande vitesse
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SRU	Solidarité renouvellement urbain
VP	Vice-président

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 - Carte des 13 Régions françaises au 1 ^{er} janvier 2016 (après réforme territoriale).....	15
Figure 2 - Carte des reliefs de la Région LRMP présentant les départements et leur préfecture	17
Figure 3 - Variations de la population dans la Région LRMP entre 2006 et 2011	19
Figure 4 - Répartition du nombre d'élus par groupes politiques au sein du Conseil régional LRMP....	28
Figure 5 - Tableau récapitulatif des compétences en matière de transports et de voirie au 1 ^{er} septembre 2017 (date du dernier transfert lié à la loi NOTRe)	32
Figure 6 - Tableau présentant l'évolution de la fréquentation des transports régionaux entre 1996 et 1999 dans les régions expérimentant la régionalisation ferroviaire (en milliers de voyageurs-km).....	36
Figure 7 - Carte du réseau ferroviaire (fret et voyageurs) en Région LRMP en 2016	42
Figure 8 – Carte des chantiers de renouvellement des voies effectués dans le cadre du Plan Rail Midi- Pyrénées 2007-2013	43
Figure 9 – Carte du réseau de transport de voyageurs (ferroviaire et routier) de la Région LRMP en 2016.....	47
Figure 10 – Carte présentant le tarif des lignes régulières par département dans la Région LRMP en avril 2016	50
Figure 11 – Tableau récapitulatif présentant les tarifs proposés par les deux ex-Régions	51
Figure 12 – Résultats d'une enquête présentant la perception de l'implication des citoyens dans les processus de décision en 2014 (en %)	71
Figure 13 – Résultats d'une enquête présentant l'opinion des citoyens sur l'état de la démocratie en France en 2014 (en %).....	72
Figure 14 – Tableau récapitulatif de la législation encadrant la participation du public en France en 2016.....	75
Figure 15 - Tableau des dates de création des instances de concertation locale	83
Figure 16 – Résultats d'une enquête présentant le souhait d'information et de participation des citoyens dans les décisions publiques par échelons territoriaux en 2014 (en %).....	92
Figure 17 – Principales étapes des Etats généraux du rail et de l'intermodalité	97
Figure 18 – Exemples de supports de communication utilisés pour les Etats généraux du rail et de l'intermodalité.....	99
Figure 19 – Carte présentant les lieux de distribution des questionnaires et des réunions publiques, dans le cadre des Etats généraux du rail et de l'intermodalité.....	103
Figure 20 - Classification thématique utilisée pour le traitement des réunions publiques EGRI	107
Figure 21 - Typologie d'acteurs utilisée lors de l'analyse des réunions publiques EGRI.....	108
Figure 22 – Article annonçant la tenue d'une réunion publique des EGRI à Millau.....	113
Figure 23 – Publicité annonçant les réunions publiques des EGRI en Aveyron.....	114
Figure 24 – Carte présentant le réseau routier et ferroviaire régional utilisé durant la concertation des EGRI	115

Figure 25 – Nombre de participants présents et nombre de personnes qui se sont exprimées aux réunions des EGRI 2016	120
Figure 26 – Nombre de participants et d'interventions par types d'acteurs, lors des réunions publiques des EGRI 2016	121
Figure 27 – Répartition des idées émises par les participants lors des réunions publiques des EGRI 2016	122
Figure 28 – Répartition des acteurs individuels en fonction de leur catégorie.....	126
Figure 29 – Nombre d'idées émises par les usagers en fonction des thèmes	127
Figure 30 – Nombre d'idées émises par les citoyens individuels en fonction des thèmes	128
Figure 31 – Nombre d'idées émises par les représentants de milieux professionnels en fonction des thèmes	129
Figure 32 – Répartition des représentants d'associations par catégorie	131
Figure 33 – Nombre d'idées émises par les associations de défense du transport ferroviaire en fonction des thèmes	132
Figure 34 – Nombre d'idées émises par les associations d'usagers et de consommateurs en fonction des thèmes	134
Figure 35 – Nombre d'idées émises par les associations anti-LGV en fonction des thèmes	136
Figure 36 – Nombre d'idées émises par les associations de protection de l'environnement en fonction des thèmes	138
Figure 37 – Répartition par groupes d'acteurs des intervenants qui se sont exprimés au cours de plusieurs réunions	139
Figure 38 – Nombre d'idées émises par les cheminots en fonction des thèmes.....	140
Figure 39 – Nombre d'idées émises par les élus en fonction des thèmes.....	142
Figure 40 – Carte des demandes exprimées en réunion publique des EGRI au sujet du développement du réseau	145
Figure 41 – Répartition des idées exprimées par réunion publique au sujet des lignes à grande vitesse	151

TABLE DES MATIERES

Remerciements	1
Sommaire	3
Introduction	5
Partie 1 - Eléments de contexte	9
1.1. L'émergence d'une nouvelle Région.....	10
1.1.1. <i>L'affirmation progressive des Régions administratives françaises</i>	10
1.1.2. <i>Présentation de la Région Languedoc Roussillon Midi Pyrénées</i>	16
1.1.3. <i>La nouvelle Assemblée régionale</i>	22
1.2. La politique régionale des transports.....	30
1.2.1. <i>La régionalisation des transports : cadre législatif et outils</i>	30
1.2.2. <i>L'action de la Région dans les transports</i>	41
1.3. Les difficultés actuelles des transports collectifs	52
1.3.1. <i>La crise du financement</i>	52
1.3.2. <i>Les difficultés du secteur ferroviaire français</i>	57
1.3.3. <i>Le transport de voyageurs, un secteur très concurrentiel</i>	61
Partie 2 - La participation du public : évolutions et applications au domaine du transport	65
2.1. La participation du public dans les projets et politiques d'aménagement	66
2.1.1. <i>Emergence de la participation publique comme outil de la démocratie</i>	66
2.1.2. <i>Construction d'un cadre législatif</i>	75
2.1.3. <i>Les comités de ligne : une application de la concertation dans les transports régionaux</i> ..	82
2.2. Les Etats généraux du rail et de l'intermodalité	86
2.2.1. <i>Les « états généraux », une forme particulière de concertation</i>	86
2.2.2. <i>Les origines de la concertation</i>	88
2.2.3. <i>Une consultation aux enjeux multiples</i>	92
2.3. La mise en œuvre des Etats généraux du rail et de l'intermodalité	95
2.3.1. <i>La préparation de la concertation</i>	96
2.3.2. <i>La phase de concertation</i>	100
2.3.3. <i>La phase d'analyse et de restitution</i>	105
Partie 3 - Observations sur la qualité de la concertation : outils, participation, attentes	111
3.1. Les outils d'information et de participation du public	112
3.1.1. <i>La communication et l'information des Etats généraux</i>	112

3.1.2. <i>Des outils à tendance qualitative</i>	118
3.1.3. <i>Le questionnaire, un outil à tendance quantitative</i>	124
3.2. Les parties prenantes de la concertation	126
3.2.1. <i>Les acteurs individuels</i>	126
3.2.2. <i>Les citoyens organisés</i>	131
3.2.3. <i>Les acteurs politiques et institutionnels</i>	141
3.3. Des attentes fortes concernant des thématiques variées	144
3.3.1. <i>Des sujets consensuels</i>	144
3.3.2. <i>Des sujets conflictuels ou polémiques</i>	149
3.3.3. <i>La multimodalité au service des citoyens et des territoires</i>	155
3.3.4. <i>Quelle prise en compte des attentes dans la feuille de route ?</i>	157
Conclusion	159
Bibliographie	162
Sitographie	165
Annexes	166
Annexe 1 – Accord de constitution d’une majorité au Conseil Régional	163
Annexe 2 – Dossier de presse des EGRI.....	172
Annexe 3 – Questionnaire	184
Annexe 4 – Synthèse TNS-Sofres	188
Annexe 5 – Banderoles aux EGRI de Millau	193
Table des sigles	198
Table des illustrations	200
Table des matières	202

Résumé

Dans le cadre de la réforme territoriale française, les Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées fusionnent au 1^{er} janvier 2016. Les élections de décembre 2015 conduisent l’alliance entre les socialistes et les écologistes à la tête de l’exécutif régional. Suivant la logique de la démocratie participative, la nouvelle majorité lance, au premier semestre 2016, les Etats généraux du rail et de l’intermodalité. Cette consultation appelle les citoyens à exprimer leurs attentes afin d’alimenter la feuille de route de la politique régional des transports pour les vingt prochaines années. Les évolutions récentes dans le secteur du transport de voyageurs en France soulèvent des interrogations et incertitudes, qui ont conduit à cette concertation. Notre étude propose une évaluation du processus en observant la participation, de la diversité des acteurs et de leurs attentes, et les instruments de concertation utilisés, en particulier les réunions publiques auxquelles nous avons assisté.

Abstract

In the context of the French territorial reform, the Regions Languedoc-Roussillon and Midi-Pyrénées merged on 1 January 2016. The regional elections of December 2015 led the alliance of socialists and ecologists to the head of executive power. Following the logic of participatory democracy, the new majority launched, during the first semester of 2016, the Etats généraux du rail et de l’intermodalité (Estates-General of rail and intermodal transport). This consultation appealed citizens to express their expectations in order to feed the roadmap of regional transport policy of the next twenty years. Recent evolutions of the passenger transport sector in France give rise to many questions and uncertainties which are the origins of this consultation. This study offers an assessment of the process with regards to the public participation, stakeholders diversity and consultation system – particularly the public meeting which we attended.