

« POSITION DE THESE / PhD position »

12 – Bruno REVELLI¹

« Des transports pour faire région ? Les transports comme élément de légitimation de la fusion régionale en Occitanie »²

Cette thèse questionne les relations entre découpage administratif et planification des transports à l'échelle régionale et s'inscrit à la rencontre de la géographie, de l'aménagement et des sciences politiques. Elle est née d'une réflexion relativement simple : la fusion régionale intervenue le 1^{er} janvier 2016 conduit-elle à un renouvellement de la stratégie régionale en matière de transport ?

Au-delà du caractère inédit de la fusion régionale, deux éléments positionnent cette thèse de façon originale dans le champ de la géographie des transports :

- Le premier est le suivi « en temps réel » des arbitrages politiques et techniques ainsi que des recompositions territoriales induites. Ce suivi de l'action publique « en train de se faire » a permis d'étudier l'émergence d'une nouvelle stratégie régionale, de sa formulation (*policy making*) à sa mise en œuvre (*implementation*).
- Le second concerne le contenu même des politiques de transports étudiées. Loin de se limiter à la seule question de l'exploitation des Trains Express Régionaux (TER), la politique régionale des transports y est considérée comme englobant aussi bien les lignes d'autocars transférées dans le cadre de la loi NOTRe, les enjeux liés à la tarification et à la billettique ou la question de l'intermodalité au sein des métropoles et des espaces ruraux. Elle comprend également les actions situées aux marges, voire en dehors des compétences régionales, comme l'évolution du lobbying lié aux projets de lignes à grande vitesse (LGV) ou au maintien et à l'amélioration des dessertes Intercités, les actions en faveur de la relance du fret ferroviaire et la question épineuse du renouvellement et de la réouverture des petites lignes ferroviaires.

D'un point de vue théorique, la régionalisation des transports avait déjà fait l'objet de nombreux travaux issus aussi bien des sciences politiques (Barone, 2012), de la géographie (Vrac, Bérion, Varlet, 2010 ; Wolff, 2005 ; Zembri, 2004) que d'approches transversales (Ollivier-Trigalo, 2007). Le redécoupage régional a constitué une opportunité rare pour approfondir les enjeux de territorialisation de la politique de transport régional dans un contexte de « big bang territorial » (Torre, Bourdin, 2015) et d'importantes mutations sectorielles (Andolfatto, 2018). Ces enjeux ont pu être interrogés en mobilisant divers outils théoriques tels que la capacité politique régionale (Pasquier, 2004), les sentiers de dépendances (Pierson, 2000), la construction d'indices d'accessibilité (Varlet, 2016), la production de nombreuses cartes et croquis, mais aussi en construisant un cadre théorique nouveau pour aborder le phénomène de fusion territoriale (chapitre 1).

Cette recherche a été menée à partir du cas de la région Occitanie issue de la fusion des régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Celle-ci présentait un cas de fusion à la fois relativement équilibré (poids des métropoles, démographie) et conflictuel (chapitre 2). Cela a permis d'étudier une situation originale avec des réseaux et des profils d'usagers dissemblables. Côté Midi-Pyrénées, la majorité des relations s'effectuent sur l'étoile ferroviaire qui relie Toulouse et les villes moyennes qui l'entourent, alors que du côté du Languedoc-Roussillon les dessertes sont structurées autour d'une artère littorale à vocation européenne qui permet de relier efficacement les quatre principales agglomérations de la plaine. Les politiques de transports se sont également révélées très différenciées, en ce qui concerne aussi bien les types de contractualisation avec la SNCF, les investissements dans les infrastructures ferroviaires, les tarifications, que les enjeux d'équilibres territoriaux (chapitre 3).

¹ Maître de Conférences, LISST-Cieu, Université Toulouse II Jean Jaurès, bruno.revelli@univ-tlse2.fr

² Thèse préparée sous la direction de Jean-Pierre Wolff, et soutenue le 22 novembre 2019 à l'Université Toulouse 2 Jean Jaurès, au sein de l'équipe du Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines (CIEU) du Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires, UMR 5193 LISST

Cette situation contrastée a été étudiée en mobilisant une méthodologie mixte : une cinquantaine d'entretiens réalisés auprès des acteurs qui participent à la stratégie régionale et nationale des transports a ainsi constitué le socle de notre approche. La participation à des réunions publiques, la consultation de rapports et de documents de communication ont également permis d'étudier le positionnement des différents acteurs et territoires dans l'élaboration de cette stratégie. Ce fut notamment le cas de la procédure de consultation des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM) qui s'est déroulée au printemps 2016 dans l'ensemble des préfectures et sous-préfectures de la Région. Ce fut aussi le cas à travers diverses manifestations organisées aussi bien par la région Occitanie, les associations locales que par les représentants cheminots. Enfin, une approche plus quantitative a été menée à travers l'étude d'indicateurs horaires permettant d'évaluer la consistance de l'offre ferroviaire dans le temps.

La mobilisation de ces données a permis d'étudier la mise à l'agenda de nouveaux objectifs et ainsi d'apporter des éléments de réponses aux questions suivantes : comment se construit une stratégie régionale en matière de transports à partir de deux trajectoires différentes ? Quelles recompositions des équilibres territoriaux et politiques sont à l'œuvre ? Quelles contraintes rencontre la mise en œuvre du nouveau projet régional qui s'incarnerait dans les transports ?

La thèse a ainsi permis d'aboutir à des résultats organisés à partir de la confirmation de trois hypothèses de départ.

La première a permis de montrer que la fusion régionale a entraîné une forme de « réenchâtement » de la politique de transport vue comme le moyen d'incarner et de légitimer un redécoupage administratif contesté et jugé artificiel. La consultation des EGRIM, qui en est un marqueur fort, a ainsi conduit à une revalorisation des lignes ferroviaires en situation frontalière à travers des investissements annoncés dans l'infrastructure (ligne Sévérac – Rodez, sauvetage du Train Jaune entre Latour-de-Carol et Villefranche-Vernets-les-Bains) ou le renforcement de la desserte sur l'axe Toulouse-Narbonne-Perpignan. Cette revalorisation a été principalement portée par les élus régionaux et les représentants cheminots alors que les habitants et associations ont souvent défendu des intérêts plus localisés.

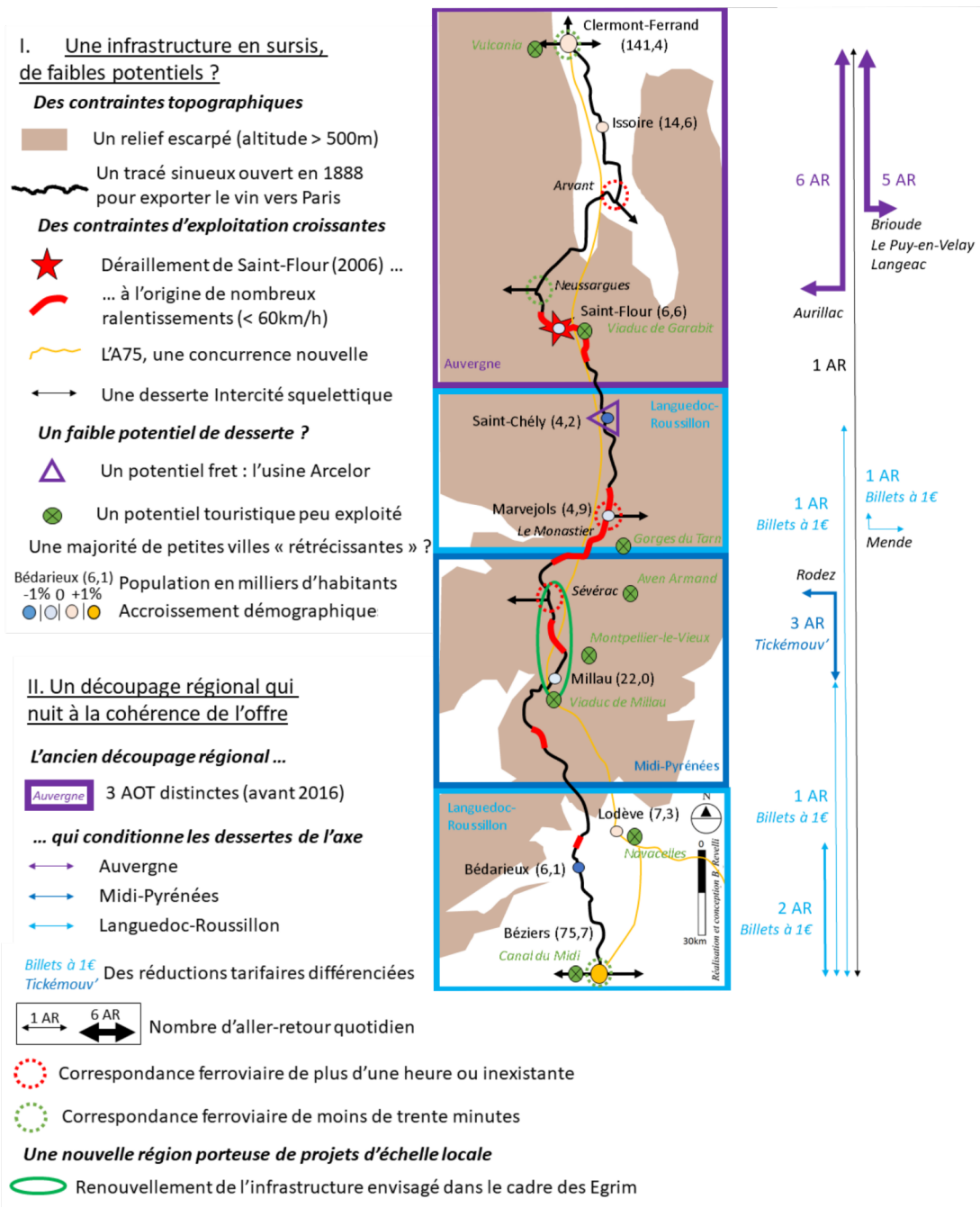
La seconde affirme que la mise en œuvre de la nouvelle politique est contrariée par l'affaiblissement de la capacité régionale. Elle s'est confirmée à travers la mise en évidence d'une forme de crise de la décentralisation (érosion de l'autonomie financière régionale), d'une crise de confiance avec la SNCF dont les objectifs stratégiques étaient en opposition avec ceux de l'exécutif régional, aussi bien en matière de desserte que de renouvellement de l'infrastructure, et enfin à travers les tensions territoriales qui font à la fois rejouer les anciens découpages territoriaux, la dialectique ville-campagne et une certaine rivalité métropolitaine entre Toulouse et Montpellier.

La troisième de ces hypothèses est que l'élaboration de la nouvelle stratégie se fait en s'appuyant sur une des stratégies préexistantes aux dépens de l'autre. Les résultats sont ici plus nuancés. On observe bien une continuité forte avec la doctrine de Midi-Pyrénées à travers le renouvellement d'investissements massifs dans l'infrastructure, le souci d'équilibre territorial, la réorganisation des services et la confiance maintenue dans un élu communiste en tant que vice-président chargé des transports. Les influences languedociennes se retrouvent toutefois dans la valorisation des pôles d'échanges multimodaux et surtout dans le volontarisme affiché en matière de transport de marchandises.

Bibliographie

- Andolfatto D. (dir.), 2018, *Chemins de fer et cheminots en tension*, Editions Universitaires de Dijon, 252 p.
- Barone S., 2008, *Le train des régions. Régionalisation des transports collectifs et recompositions de l'action publique*, Thèse de Science de l'Homme et Société, Université de Montpellier I, 753 p.
- Ollivier-Trigalo M. (dir.), 2007, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Synthèse n°55, 234 p.
- Pasquier R., 2004, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses Universitaires de Rennes, 227 p.
- Torre A., Bourdin S., 2015, *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, 358 p.
- Pierson P., 2000, Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics, *American Political Science Review*, n°94, pp. 250-267

Varlet J., 2016, Le réseau intégré de transports de voyageurs en Suisse, un modèle de durabilité et d'accessibilité ?, in Chapelon L. (dir.), *Transports et intermodalité*, Iste Editions, pp. 43-61
 Vrac M., Berion P., Varlet J. (dir.), 2010, *Interrégionalité et réseaux de transports*, Actes du colloque de Besançon, 14 et 15 septembre 2005, 204 p.
 Wolff J.-P., 2005, La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe, *Annales de géographie*, n°646, pp. 602-616
 Zembri P., 2004, *La planification des transports au niveau régional. Une lecture des évolutions de ces 25 dernières années*, CERTU, 191 p.



Doc. 1 – L'Aubrac, la fragmentation d'une ancienne radiale nationale

Lecture – les flèches situées à droite du croquis permettent de visualiser la consistance de l'offre ferroviaire sur la ligne au service annuel 2017. La fragmentation de la desserte sur cet axe résulte : d'abord, d'un désengagement de l'Etat, avec de faibles investissements dans l'infrastructure et une desserte Intercités réduite à un aller-retour quotidien ; ensuite, de l'existence d'effets frontières induits par l'ancien découpage régional.

"Can transport build regions? Transport as an element of legitimization of the regional merger in Occitania"

This thesis questions the relationship between administrative boundaries and transportation planning at regional level. It is thus at the crossroads of geography, planning and political science. It is the result of a relatively simple reflection: does the regional merger that took place on January 1, 2016 lead to a renewal of the regional transportation strategy?

Beyond the novelty of regional mergers, two elements position this thesis in an original way in the field of transportation geography:

- The first is the "real-time" of political and technical trade-offs as well as the resulting territorial recomposition. The first is the "real-time" monitoring of political and technical tradeoffs as well as of the resulting territorial recomposition. This monitoring of public action "in the making" has made it possible to study the emergence of a new regional strategy from the policy making to its implementation.
- The second concerns the very content of the transport policies studied. Far from being limited to the operation of the Regional Express Trains (TER), the regional transport policy is considered to include the bus lines transferred under the NOTRe law, the issues related to pricing and ticketing, and the question of intermodality within metropolitan and rural areas. It also includes actions on the bangs or even outside of regional competences such as the evolution of lobbying related to high-speed railway (HSR) projects or the maintenance and improvement of "Intercité" services, actions in favor of the revival of rail freight and the issue of the renewal and reopening of small rail lines.

From a theoretical point of view, the regionalization of transport had already been the subject of numerous studies in political science (Barone, 2012), geography (Vrac, Bérion, Varlet, 2010; Wolff, 2005; Zembri, 2004) and cross-cutting approaches (Ollivier-Trigalo, 2007). Regional redistribution has been a rare opportunity to deepen the territorialization issues of regional transport policy in context of a "territorial big bang" (Torre, Bourdin, 2015) and major sectoral changes (Andolfatto, 2018). These issues have been addressed by mobilizing various theoretical tools such as regional political capacity (Pasquier, 2004), dependency paths (Pierson, 2000), the construction of accessibility indices (Varlet, 2016), and the production of numerous maps and sketches, but also by constructing a new theoretical framework to address the phenomenon of territorial fusion (Chapter 1).

This research has been carried out using the case of the Occitan region resulting from the merger of the Midi-Pyrénées and Languedoc-Roussillon regions. It presented a case of merger that was both relatively balanced (weight of the metropolises, demography) and conflictual (chapter 2). This made it possible to study an original situation with dissimilar networks and user profiles. On the Midi-Pyrénées side, the majority of connections are made on the railway star that links Toulouse and the surrounding medium-sized towns, while on the Languedoc-Roussillon side, services are structured around a coastal artery with an European vocation that effectively links the four main conurbations of the plain. Transportation policies have also proved to be well differentiated, in terms of the types of contracts with the SNCF, investments in rail infrastructure, fares, and territorial balance issues (chapter 3).

This contrasting situation was studied using a mixed methodology: some 50 interviews with stakeholders involved in regional and national transport strategy formed the basis of our approach. Participation in public meetings and consultation of reports and communication documents also enabled us to study the positioning of the various actors and territories in the development of this strategy. This was notably the case for the monitoring of the consultation procedure of the General States of Rail and Intermodality (EGRIM) which took place in spring 2016 in all the prefectures and sub-prefectures of the Region. This was also the case through various events organized by the Occitan region, local associations and railway representatives. Finally, a more quantitative approach has been carried out through the study of timetable indicators to assess the consistency of the railway offer over time.

The mobilization of this data made it possible to study the setting of new objectives on the agenda and thus to provide answers to the following questions: how can a regional transport strategy be built on the basis of two different trajectories? What recompositions of territorial and political balances are at work? What are the constraints on the implementation of the new regional project that would be embodied in transport?

The thesis thus led to results organized on the basis of the confirmation of three initial hypotheses.

The first showed that the regional merger led to a form of "re-enchantment" of transportation policy, seen as a means of embodying and legitimizing a contested and deemed artificial administrative redrawing. The consultation of EGRIMs is a strong marker of this. It has led to the upgrading of rail lines in border areas through announced investments in infrastructure (Sévérac-Rodez line, rescue of the Yellow Train between Latour-de-Carol and Villefranche-Vernets-les-Bains) or the strengthening of services on the Toulouse-Narbonne-Perpignan axis. This upgrading was mainly carried out by regional elected officials and railway representatives, while residents and associations often defended more localized interests.

The second asserts that the implementation of the new policy is hampered by the weakening of regional capacity. It has been confirmed by the evidence of a form of crisis in decentralization (erosion of regional financial autonomy), a crisis of confidence with the SNCF, whose strategic objectives were in opposition to those of the regional executive, both in terms of services and infrastructure renewal, and finally through territorial tensions that are at once replaying the old territorial divisions, the city-country dialectic and a certain metropolitan rivalry between Toulouse and Montpellier.

The third of these hypotheses is that the development of the new strategy is based on one of the pre-existing strategies at the expense of the other. The results here are more nuanced. There is a strong continuity with the Midi-Pyrénées doctrine through the renewal of massive infrastructure investments, the concern for territorial balance, the confidence maintained in communist elected officials as vice-president in charge of transport, and the reorganization of services. Languedoc influences are nevertheless to be found in the development of multimodal trade hubs, but above all in the reaffirmation of the region's position in freight transport by renewing port, logistics and rail investments with a view to modal shift from road to rail.