

Transports publics et recompositions territoriales dans le Nord-Pas-de-Calais

Cyprien Richer

*Laboratoire Image, Ville, Environnement - ERL 7230
Université de Strasbourg*

Résumé.— Dans un contexte d'extension spatiale des pratiques de mobilité, les réformes territoriales cherchent à promouvoir des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) aux compétences plus étoffées et aux périmètres plus larges. L'article observe les recompositions de ces espaces d'organisation des transports publics dans la région Nord-Pas-de-Calais depuis une quarantaine d'années. À travers une lecture cartographique, l'objectif de ce travail est de déterminer les enjeux consécutifs aux évolutions de statut et de périmètre des AOTU dans une région marquée par des dynamiques de métropolisation.

Autorité Organisatrice de Transport (AOT) • Intercommunalité • Nord-Pas-de-Calais • Planification • Périmètre de Transport Urbain (PTU) • Transports publics urbains

Abstract.— **Public transport and territorial recomposition in Nord-Pas-de-Calais.**— In a context of spatial extension of mobility, territorial reforms seek to promote urban transport authorities with broader powers over larger areas. This article observes the recomposition of public transport areas in the Nord-Pas-de-Calais Region over the past 40 years. Taking a map-based approach, this research endeavours to identify the implications of the changes in status and scope of urban transport authorities in a region undergoing metropolisation.

Inter-municipal cooperation • Nord-Pas-de-Calais • Planning • Urban public transport • Urban transport authority • Urban transport areas

Resumen.— **Transportes públicos y recomposiciones territoriales en el Nord-Pas-de-Calais.**— En el contexto de extensión espacial de prácticas de movilidad, las reformas territoriales buscan promover autoridades organizadoras de transporte urbano (AOTU) con competencias desarrolladas y perímetros mas amplios. El artículo estudia las recomposiciones de estos espacios de organización de transportes públicos desde unos cuarenta años en la región Nord-Pas-de-Calais. A través de una lectura cartográfica, nuestro objetivo es la determinación de los retos consecutivos a las evoluciones de estatuto y de perímetro de las AOTU en una región caracterizada por las dinámicas de metropolización.

Autoridad Organizadora de Transporte (AOT) • Intercomunalidad • Nord-Pas-de-Calais • Planificación • Perímetro de Transporte Urbano (PTU) • Transportes públicos urbanos

Depuis 1999 et la loi Chevènement (1), les périmètres de transport urbain (PTU) sont soumis à d'importantes transformations. La constitution de nombreuses communautés d'agglomération qui doivent assurer, dans leur bloc de compétences obligatoires, l'organisation des transports publics, contribue à recomposer le paysage local des institutions. Ces recompositions dans l'organisation des transports publics s'inscrivent dans une histoire longue que nous avons choisi de relater

dans cet article à l'aide d'une cartographie dynamique. Nous procédons dans ce travail à une analyse chronologique de la géographie des autorités organisatrices de transports avant d'observer les enjeux actuels de ces transformations spatiales.

L'analyse des recompositions de l'intercommunalité en matière de transport porte plus spécifiquement sur la région Nord-Pas-de-Calais pour plusieurs raisons. D'une part, ce territoire, caractérisé par un découpage communal très fin et une urbanisation forte mais morcelée, a été marqué par un développement précoce de la coopération intercommunale. La région s'est d'ailleurs couverte de nombreuses structures de coopération entre communes qui, par leur nombre et leur diversité, méritent une attention à cette échelle géographique. En outre, dans un contexte d'élargissement des aires urbaines et d'accroissement des migrations quotidiennes (Insee, 2004), l'organisation spatiale des autorités organisatrices de transports fait débat. D'autre part, le Nord-Pas-de-Calais, qui sort d'une longue période de crise industrielle, perçoit l'enjeu que constituent les transports pour la structuration d'un espace métropolitain autour de Lille. Dans le domaine des transports, la région se distingue également par sa capacité d'innovation et d'expérimentation (2). La région Nord-Pas-de-Calais a déjà fait l'objet de travaux sur l'organisation des transports publics (Menerault, 1995). Au-delà de l'intérêt de porter un regard plus récent sur les questions abordées par Philippe Menerault, l'article propose surtout une lecture cartographique originale des évolutions spatiales des périmètres de transport urbain. Les données nécessaires à la construction des cartes sont issues des différentes générations d'annuaires statistiques des transports urbains (CERTU, GART, DTT, UTP) (3).

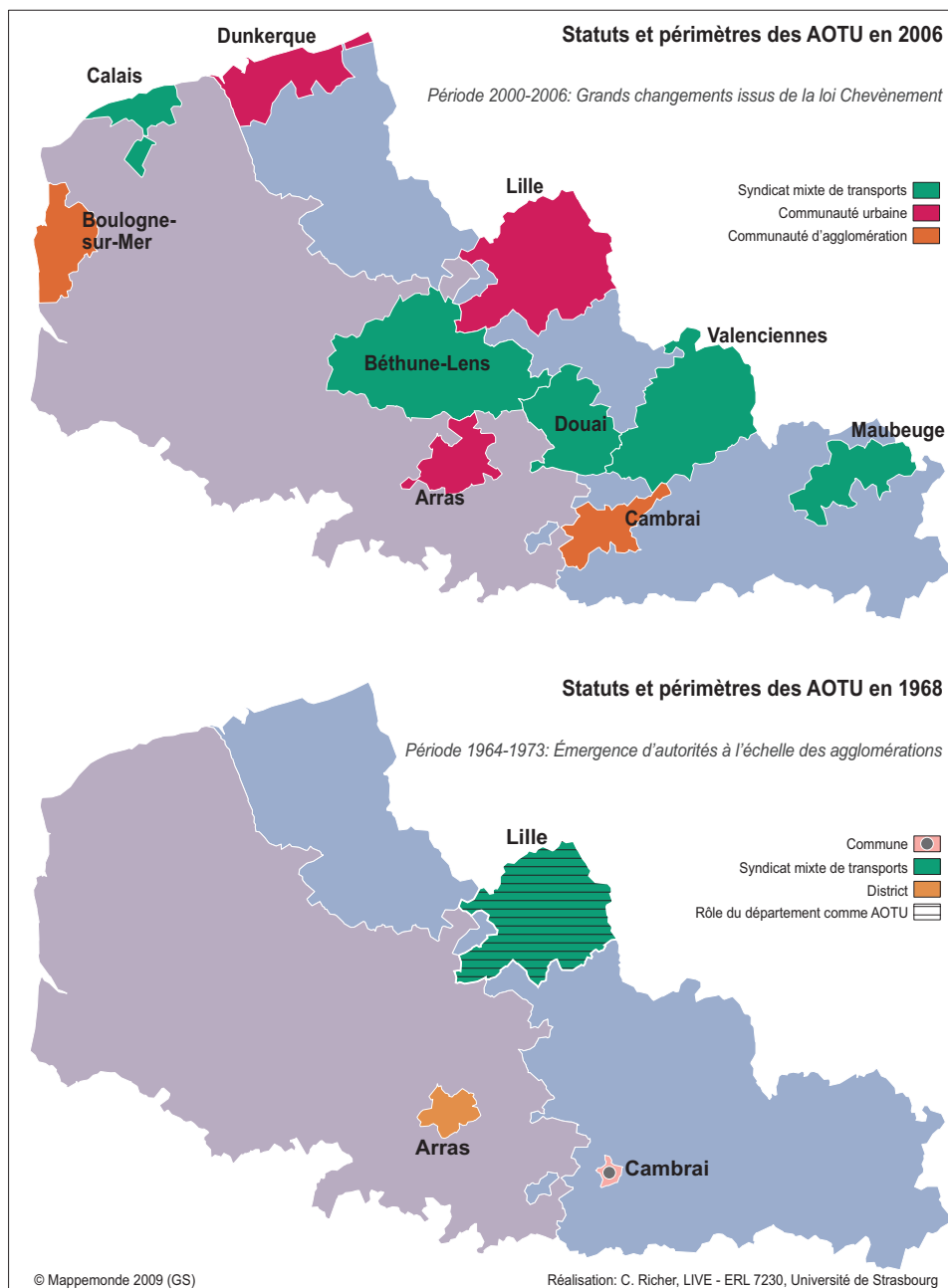
Pour présenter les résultats, une analyse en deux temps est proposée. Le premier temps dresse un bilan cartographique des évolutions spatiales et statutaires des autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) depuis la fin des années 1960. Le second montre les conséquences des transformations récentes sur l'organisation institutionnelle, spatiale et physique des réseaux de transports publics. L'article veut ainsi montrer toute l'instabilité sur le temps long des institutions du transport public, confrontées à de profondes réformes administratives et devant prendre en compte des spécificités locales.

1. L'évolution des périmètres de transport urbain de 1968 à 2006

Cette première partie porte sur les transformations spatiales et statutaires des autorités responsables des transports urbains depuis une quarantaine d'années. Dans la [figure 1](#), ces évolutions observées dans le Nord-Pas-de-Calais sont retracées par la succession de cartes animées (une carte tous les 4 ans entre 1968 et 2006) regroupées en cinq grandes phases de transformation des AOTU.

1968-1973 : Émergence d'autorités à l'échelle des agglomérations

Avant les années 1970, rares étaient les structures intercommunales qui maîtrisaient la gestion des transports publics ; cette compétence faisant partie majoritairement de la prérogative communale. Dans un contexte de réflexion sur l'organisation métropolitaine régionale menée par l'organisation d'études d'aménagement de l'aire métropolitaine Nord (OREAM-Nord), la création de deux communautés urbaines, à Lille et à Dunkerque, marque l'émergence d'autorités responsables des transports à l'échelle de l'agglomération.



1. Autorités organisatrices de transport urbain dans le Nord-Pas-de-Calais (1968 - 2006)

La communauté urbaine de Lille, formée sur un périmètre de 87 communes en 1967, participe, de droit, à l'organisation des transports urbains dans le cadre d'un syndicat mixte. Les grandes communautés urbaines n'exercent pas seules la compétence transport; elles s'associent avec le département concerné (celui du Nord pour Lille) dans un syndicat mixte. Formée volontairement en octobre 1968, la communauté urbaine de Dunkerque s'est associée en 1972 au conseil général du Nord pour assurer l'organisation des transports urbains dunkerquois. Dans le Nord-Pas-de-Calais, les syndicats mixtes des transports publics de Lille et de Dunkerque sont les seules autorités organisatrices des transports urbains à ne pas avoir changé de périmètre depuis leur création.

1974-1981 : Gestion communale et implication du département

Au début des années 1970, les réformes des transports publics ont encouragé la création d'autorités responsables de l'organisation des transports à l'échelle intercommunale. La création des périmètres de transport urbain et d'une ressource spécifiquement dédiée à l'organisation des réseaux, le versement-transport, témoigne de cette ambition.

Durant cette phase dans le Nord-Pas-de-Calais, deux caractéristiques sont à prendre en considération. La première concerne la taille modeste des périmètres de transport urbain, parfois limités à la ville-centre, comme à Calais, Boulogne ou Cambrai. La seconde caractéristique est l'implication forte du département dans l'organisation des transports urbains. Dans les années 1970, le département du Nord est associé directement ou indirectement à l'organisation des transports urbains de Lille, Dunkerque, Douai et Maubeuge. Par la suite, la participation des départements dans les politiques de transport urbain ne cessera plus de décliner jusqu'à aujourd'hui (4) : le retrait progressif du département du Nord du syndicat mixte des transports de Lille en 2008 en est la dernière illustration.

1982-1991 : Domination des formes syndicales

En France, l'instauration du versement-transport en 1974 et les modifications successives des seuils de perception ont fortement affecté la nature et la taille des autorités organisatrices de transport urbain (Menerault, 1993). Dans le Nord-Pas-de-Calais, cette mesure a eu un impact modéré sur la création de périmètres de transport urbain, sauf dans le cas de Valenciennes et de Boulogne-sur-Mer. Dès le début des années 1970, alors que le seuil du versement-transport était à 300 000 habitants, la ville de Valenciennes (qui ne représente que 10 % de la population de son aire urbaine avec 40 000 habitants) s'est associée aux autres communes de son agglomération pour former un périmètre de transport urbain suffisamment peuplé pour percevoir le versement-transport. Un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) est ainsi créé autour des plus grandes communes du Valenciennois, regroupant rapidement 44 communes et environ 300 000 habitants en 1977 (alors que le seuil de perception de cette taxe a été abaissé à 100 000 habitants). La commune de Boulogne-sur-Mer (moins de 50 000 habitants) a dû laisser place à un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) pour avoir le nombre minimum d'habitants requis. Ainsi, en 1980, le SIVOM de Boulogne-sur-Mer associe 10 communes et 108 000 habitants et peut prélever le versement-transport.

Même si « l'effet versement-transport » ne concerne directement que deux extensions spatiales d'AOTU dans le Nord-Pas-de-Calais, cinq collectivités ont perçu le versement-transport lorsque le seuil était de 100 000 habitants (Lille, Dunkerque, Maubeuge en plus de Valenciennes et Boulogne-sur-Mer). Après la loi d'Orientation des transports intérieurs de 1982 (LOTI) et l'abaissement du seuil du versement-transport à 30 000 habitants, toutes les AOTU du Nord-Pas-de-Calais ont pu prélever la taxe pour financer l'organisation de leur réseau de transport en commun. Cette période est surtout marquée par la domination des formes syndicales avec l'existence, en 1988, de deux SIVOM (Boulogne, Maubeuge), deux syndicats mixtes (Dunkerque et Lille) et trois SIVU au sud-est de la région (Valenciennes, Cambrai, Douai).

1992-1999 : Développement des districts

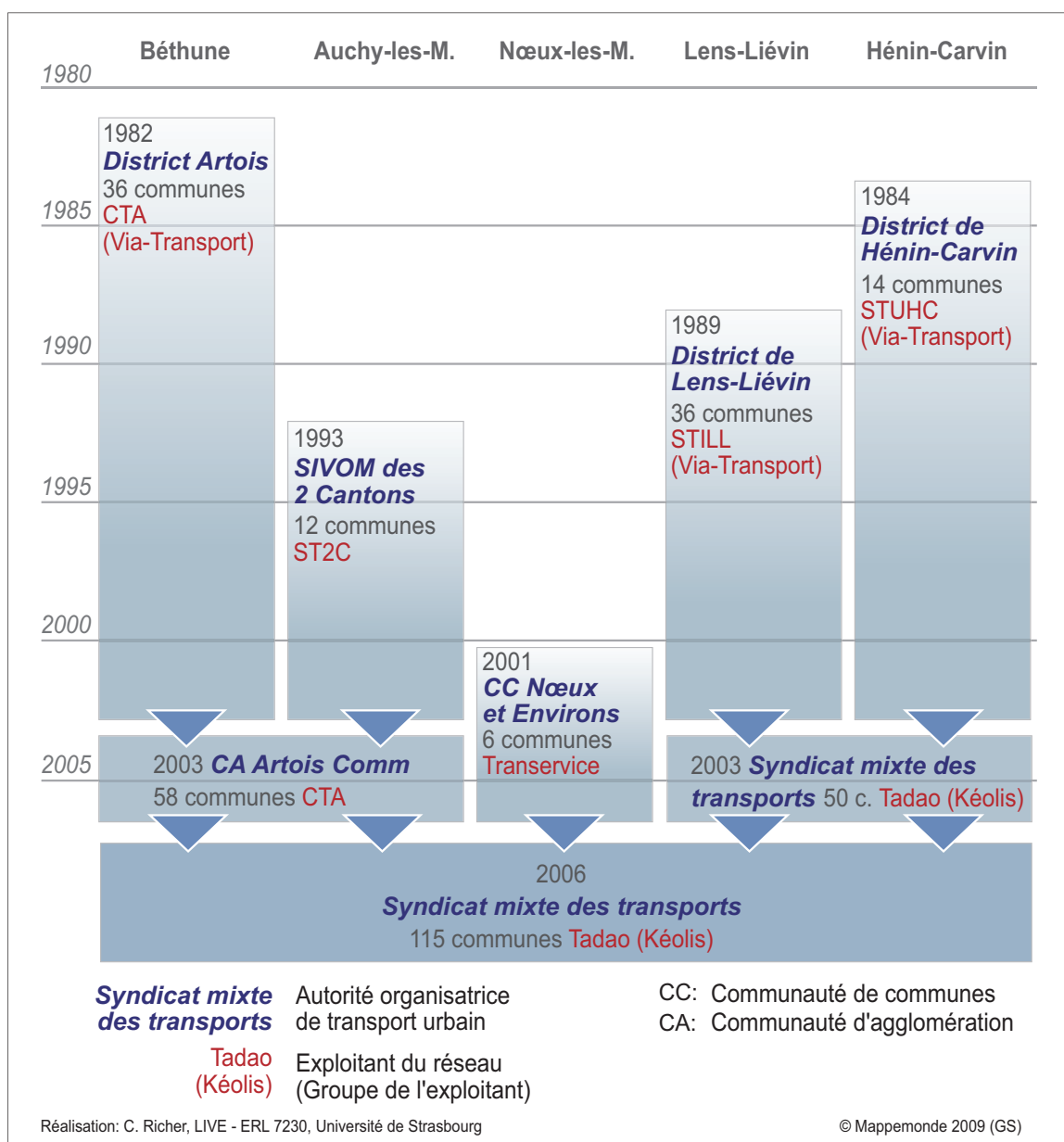
En 1992, le vote de la loi Administration territoriale de la République (ATR), ou loi Joxe, marque symboliquement la naissance de « l'intercommunalité de projet ». Les structures de coopération intercommunale, à l'image des communautés de communes et des communautés de villes que la réforme a créées, sont censées se généraliser, s'étendre spatialement et intégrer de plus larges compétences dans le champ de l'économie, de l'aménagement, mais aussi des transports. Dans le Nord-Pas-de-Calais, cette réforme a eu des conséquences paradoxales : aucune communauté de communes ou de villes n'a pris la compétence sur l'organisation des transports urbains (5) et mis à part Arras et Boulogne, les périmètres sont restés relativement stables. Les principaux changements proviennent de Calais avec la création d'un syndicat intercommunal à vocation unique et du district d'Arras qui se transforme en communauté urbaine peu avant l'adoption de la loi Chevènement.

Cette phase se distingue surtout par la montée en puissance des districts comme AOTU ainsi que l'illustrent les cartes de cette période. Dans les années 1990, cette forme intercommunale ancienne (créée à la fin des années 1950) apparaît progressivement comme le principal statut des autorités organisatrices de transports dans le Nord-Pas-de-Calais avant d'être supprimée par la loi Chevènement (1999). En 1996, on compte cinq districts ayant la compétence sur le « transport urbain » comme à Arras (depuis 1968), à Boulogne (depuis 1992) et dans l'ancien bassin minier (à Béthune depuis 1982, Hénin-Carvin depuis 1984 et Lens-Liévin depuis 1989). Cependant les syndicats intercommunaux à vocation unique restent nombreux avant 1999 (au nombre de 4 sur les 13 AOTU) et certains districts se réduisent en « peau de chagrin » selon les termes de Philippe Menerault désignant « la désintégration » de l'intercommunalité en Artois. Enfin, ces districts, d'origine ancienne, ne se sont pas façonnés autour de la compétence sur le transport et présentent un découpage qui répond davantage à des critères politico-administratifs (circonscriptions électorales) que fonctionnels (Menerault, 1995).

2000-2006 : Grands changements issus de la loi Chevènement

Les extensions survenues après l'application de la loi Chevènement sont nombreuses et d'ampleur variable. Ainsi 7 AOTU sur les 12 que compte la région en 1999 voient leur périmètre s'étendre. Entre 1999 et 2006, seulement quelques communes viennent compléter les périmètres de transport urbain à Arras, Calais et Maubeuge tandis que l'extension est plus ample à Valenciennes (10 communes supplémentaires), à Cambrai (+ 11), à Douai (+ 19) et à Béthune (+ 22).

La création des communautés d'agglomération a largement contribué à bouleverser le paysage organisationnel des transports publics dans le Nord-Pas-de-Calais comme dans le reste de la France (Richer, 2005). La principale différence avec le reste de la France est que, malgré la création d'une dizaine de communautés d'agglomération dans tous les pôles urbains du Nord-Pas-de-Calais, seulement deux de ces collectivités (Cambrai et Boulogne) sont des autorités organisatrices de transport urbain alors que la compétence sur le « transport public » fait partie de leurs attributions obligatoires. En effet, comme les communautés d'agglomération se sont formées sur un territoire plus petit que les périmètres de transport urbain antérieurs, elles ont délégué l'organisation des transports publics à un syndicat mixte. La création d'un syndicat mixte s'est avérée nécessaire à Valenciennes, Douai, Maubeuge ou Calais.



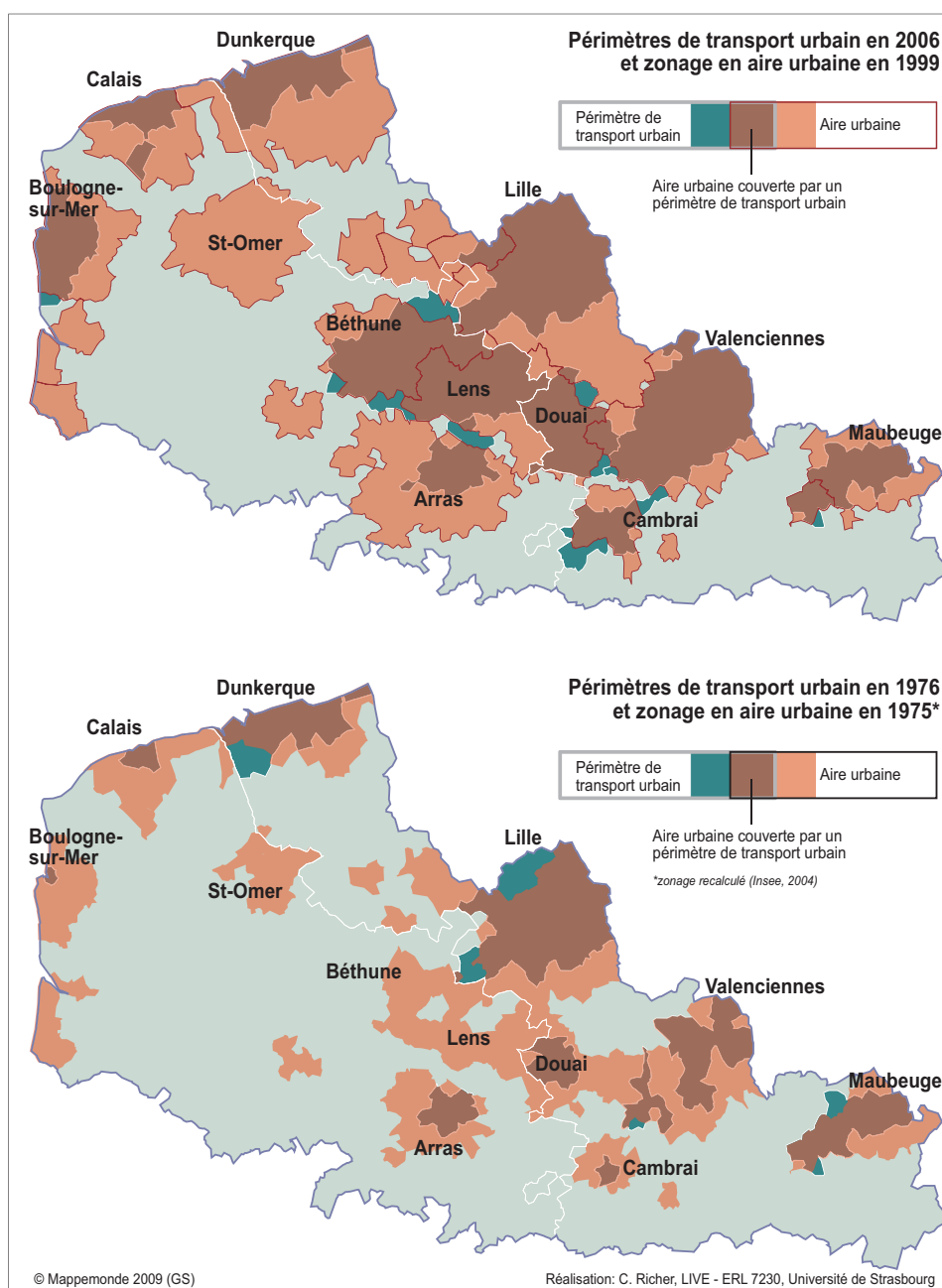
2. La formation du syndicat mixte des transports en commun du bassin minier

Les recompositions menant à la création du syndicat mixte de l'ancien bassin minier, schématisées dans la [figure 2](#), sont intéressantes à observer. Au début des années 2000, des communautés d'agglomération se sont créées en lieu et place des anciens districts. En janvier 2003, le syndicat mixte des transports en commun (SMT) est créé pour devenir AOTU sur le périmètre des communautés d'agglomération de Lens-Liévin et de Hénin-Carvin. Trois ans plus tard, en janvier 2006, la communauté d'agglomération « Artois Comm » autour de Béthune et la « communauté de communes de Nœux et Environs » rejoignent le SMT. Celui-ci regroupe désormais plus de 600 000 habitants répartis dans 4 intercommunalités composées au total de 115 communes pour une surface de 750 km². Il existait déjà, dans les années 1990, une coordination inter-districtale avec tarification intégrée entre les réseaux de Béthune, Lens-Liévin et Hénin-Carvin appartenant au même groupe d'exploitant, Via-Transport (Menerault, 1995). Selon Philippe Menerault, « le rôle de l'exploitant dans cette opération apparaît déterminant ». Il semble que cette coopération a été le prélude

à un rapprochement concrétisé par le grand syndicat mixte des transports en commun et rendue possible par la présence d'un seul grand groupe, aujourd'hui Kéolis.

Bilan 1968-2006 : Quarante ans de mutations des autorités organisatrices de transport urbain à la poursuite de l'étalement urbain

Pour conclure cette partie, la **figure 3** propose une lecture croisée des transformations des périmètres de transport urbain par rapport à l'évolution de la taille des aires urbaines. Le zonage en aires urbaines, mis au point depuis le recensement de 1999, a été recalculé par l'Insee depuis 1968 selon la même méthode (Insee, 2004). D'après les chiffres sur le nombre de communes par les autorités organisatrices de transport urbain, on a recensé moins de 200 communes dans les premiers périmètres de transport urbain du Nord-Pas-de-Calais au milieu des années 1970 alors que l'on en



3. Périmètres de transport urbain et aires urbaines entre 1975 et 2006

dénombrer environ 350 en 1995 et près de 450 communes aujourd'hui. Si la dynamique semble d'ampleur, elle peut apparaître modeste par rapport aux 720 communes comprises dans les différentes aires urbaines de la région en 1999 (6).

De vastes zones à dominante urbaine autour de Lille, Dunkerque, Arras ou Saint-Omer principalement, ne sont pas intégrées dans les réseaux de transport urbain. En outre, la bonne couverture des aires urbaines du bassin minier (RGP, 1999) par les différents périmètres de transport urbain de 2006 ne saurait être représentative d'un dimensionnement conforme aux espaces de mobilité, étant donné l'importance des communes multipolarisées dans le Nord-Pas-de-Calais (non représentées ici). Ainsi, il semble que l'évolution des bassins de mobilité et la poussée périurbaine n'ont pas été rattrapées par l'élargissement spatial des autorités organisatrices de transport urbain, si important soit-il. D'une manière générale, la référence aux aires urbaines reprise dans les lois Chevènement (1999), Voynet (1999) ou dans la loi Solidarité et renouvellement urbains (2000), n'apparaît pas comme un thème mobilisateur au niveau local pour faire émerger des structures plus larges (7).

2. Les réseaux de transport depuis 1999 : vers une plus grande cohérence territoriale ?

Avec un certain recul (près d'une dizaine d'années), il est possible de tirer un premier bilan des effets de la loi Chevènement sur l'organisation des transports publics dans le Nord-Pas-de-Calais. Ces effets peuvent être observés à la fois sur la dynamique organisationnelle (quelles innovations institutionnelles sont mises en place ?), sur la dynamique spatiale (quels effets a l'extension des périmètres sur l'organisation des réseaux de transport urbain et interurbain ?) ou sur l'identité des nouvelles collectivités (quel rôle pour les transports publics dans la promotion d'une identité d'agglomération ?). De manière transversale, on peut se demander si, dans le Nord-Pas-de-Calais, les évolutions des réseaux et de leurs territoires — présentées dans ces trois thématiques — ont véritablement permis un renforcement de la cohérence territoriale défendu par le législateur ?

Du syndicat mixte local au syndicat mixte régional : nouveaux échelons ou plus grande transversalité ?

En 2008, dans le Nord-Pas-de-Calais, la formule privilégiée des AOTU est le syndicat mixte : 6 sur 10, contre moins de 2 cas sur 10 en moyenne en France. D'un autre côté, seulement 2 communautés d'agglomération organisent les transports urbains alors qu'elles représentent plus de 4 AOTU sur 10 en France. Comment expliquer cette spécificité du Nord-Pas-de-Calais ?

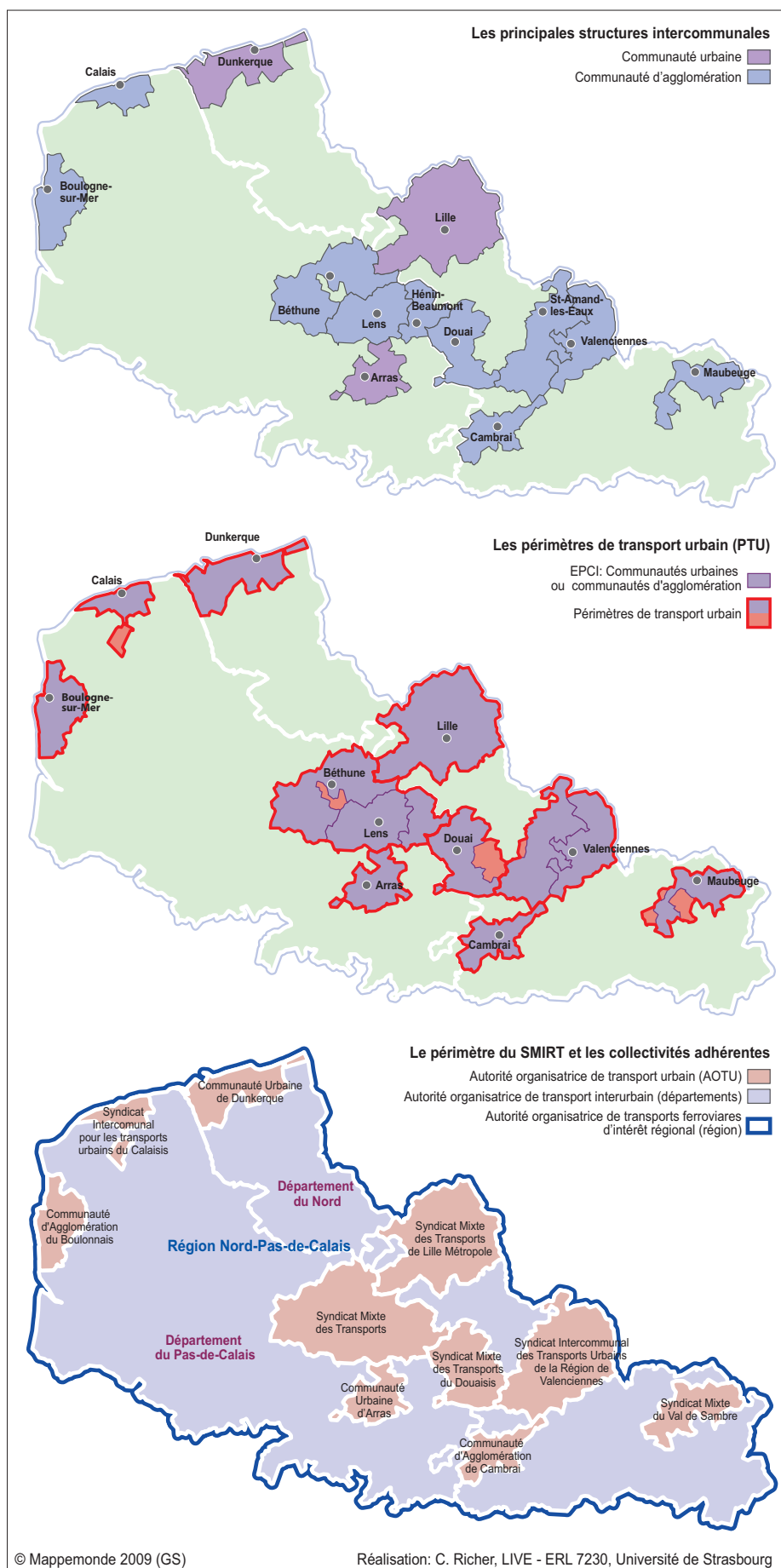
Ces syndicats, dont la création remonte à 1955, constituent une formule très employée dans le Nord-Pas-de-Calais, en particulier depuis 1999, en prolongement d'anciens SIVU-transport (comme à Calais, Valenciennes, Douai ou Maubeuge). Le recours à ces syndicats mixtes est surtout lié à l'incapacité des agglomérations de se regrouper dans un seul établissement public de coopération intercommunale (EPCI) réunissant un périmètre suffisant pour maintenir l'échelle antérieure d'organisation des réseaux. Ainsi, des communes (ou structures intercommunales) peuvent être (ou continuer d'être) desservies par le réseau de transport urbain sans faire partie de la communauté d'agglomération de la ville-centre, comme l'illustre la [figure 4](#). Cette

formule souple révèle un profond morcellement des intercommunalités et témoigne de la difficulté de faire correspondre les périmètres de l'aménagement et des transports dans le Nord-Pas-de-Calais. De Valenciennes à Béthune, on dénombre six communautés d'agglomération, quatre structures réalisant un schéma de cohérence territoriale (SCOT) (8) et trois autorités organisatrices de transport urbain (en charge de l'élaboration du plan de déplacement urbain, PDU) avec des périmètres décalés !

Le morcellement urbain et communal se double d'un morcellement intercommunal qui, en soi, n'est pas automatiquement un frein aux politiques publiques mais qui pose question par rapport aux ambitions des lois sur l'intercommunalité : l'objectif n'est-il pas de réunir dans une seule collectivité les compétences sur les transports, l'aménagement et la planification stratégique ? Mis à part le « projet d'agglomération », les communautés d'agglomération créées dans l'arc de l'ancien bassin minier ne disposent plus des principaux outils de planification, à savoir le plan de déplacement urbain et le schéma de cohérence territoriale élaborés à une autre échelle par des syndicats mixtes de forme variable. Cette situation va à l'encontre des orientations de cohérence territoriale prônées par le législateur et rendent difficile le développement des liens entre les outils de planification et les politiques de ces communautés d'agglomération.

Parallèlement à cette dynamique, un autre projet de syndicat mixte a vu le jour depuis 2002 mais cette fois-ci à l'échelle régionale et dans la droite ligne de la loi Solidarité et renouvellement urbains. Le projet de syndicat mixte intermodal régional des transports (SMIRT) apparaît ainsi comme une véritable innovation puisqu'il doit assurer la coopération entre toutes les autorités organisatrices de transports du Nord-Pas-de-Calais alors qu'aucun syndicat n'a déjà associé l'échelon régional. Les autorités organisatrices de transport urbain, les deux départements et la région Nord-Pas-de-Calais adhérents au syndicat mixte intermodal régional des transports sont représentés dans la [figure 4](#). Dans une région qui peut être appréhendée comme un seul bassin de mobilité soumis à une intense dynamique métropolitaine (Paris, 2002), cette idée n'est pas nouvelle : en 1994, une proposition montrait déjà l'utilité de créer « une instance de concertation régionale [...] afin de coordonner les politiques de déplacement [...]. Elle réunirait la région, les départements et les villes ayant un périmètre de transport urbain, avec pour objet de rendre cohérentes les actions des différents organisateurs ». Cependant, l'idée peine à aboutir ; le principal problème est lié à l'adhésion du département qui ne peut être doublement présent comme autorité organisatrice de plein droit pour les transports publics départementaux et comme membre du syndicat mixte de la communauté urbaine de Lille où il est associé avec Lille métropole communauté urbaine. Pour les autres syndicats mixtes de transport dits « fermés » dans lesquels ni le département du Nord, ni le département du Pas-de-Calais ne sont présents, une jurisprudence récente (2006) a rendu possible leur adhésion à un syndicat mixte « ouvert » (comme le SMIRT) malgré la crainte d'un transfert de compétences en cascade. Avouons que l'adhésion de syndicats mixtes à des syndicats mixtes a de quoi troubler dans un système institutionnel déjà opaque. Cependant, le syndicat mixte intermodal régional des transports n'a pas vocation à se substituer à ses membres et donc aucune autorité organisatrice de transport ne devrait se voir retirer ses compétences en matière de transport urbain.

La volonté de mettre en place cette structure marque la primauté de la réponse institutionnelle aux questions de mobilité. Deux débats sont ouverts : d'une part, on



4. Périmètres intercommunaux dans le Nord-Pas-de-Calais en 2008

peut, en effet, se demander pourquoi faut-il un syndicat mixte pour avancer sur les dossiers de l'intermodalité ? L'existence d'une charte de l'intermodalité depuis 1999, ou les progrès autour de l'information multimodale dans le Nord-Pas-de-Calais ne viennent-ils pas remettre en débat la mise en place de nouveaux échelons de gouvernance ? D'autre part, ce syndicat mixte régional, comme les autres syndicats mixtes d'ailleurs, contribue à affirmer la spécificité, voir le cloisonnement, de la compétence transport public. Celle-ci n'est gérée que dans le cadre de structures à vocation unique alors que la recherche d'une plus grande transversalité des politiques publiques milite davantage pour que les collectivités qui détiennent des compétences en aménagement prennent en charge la question des transports.

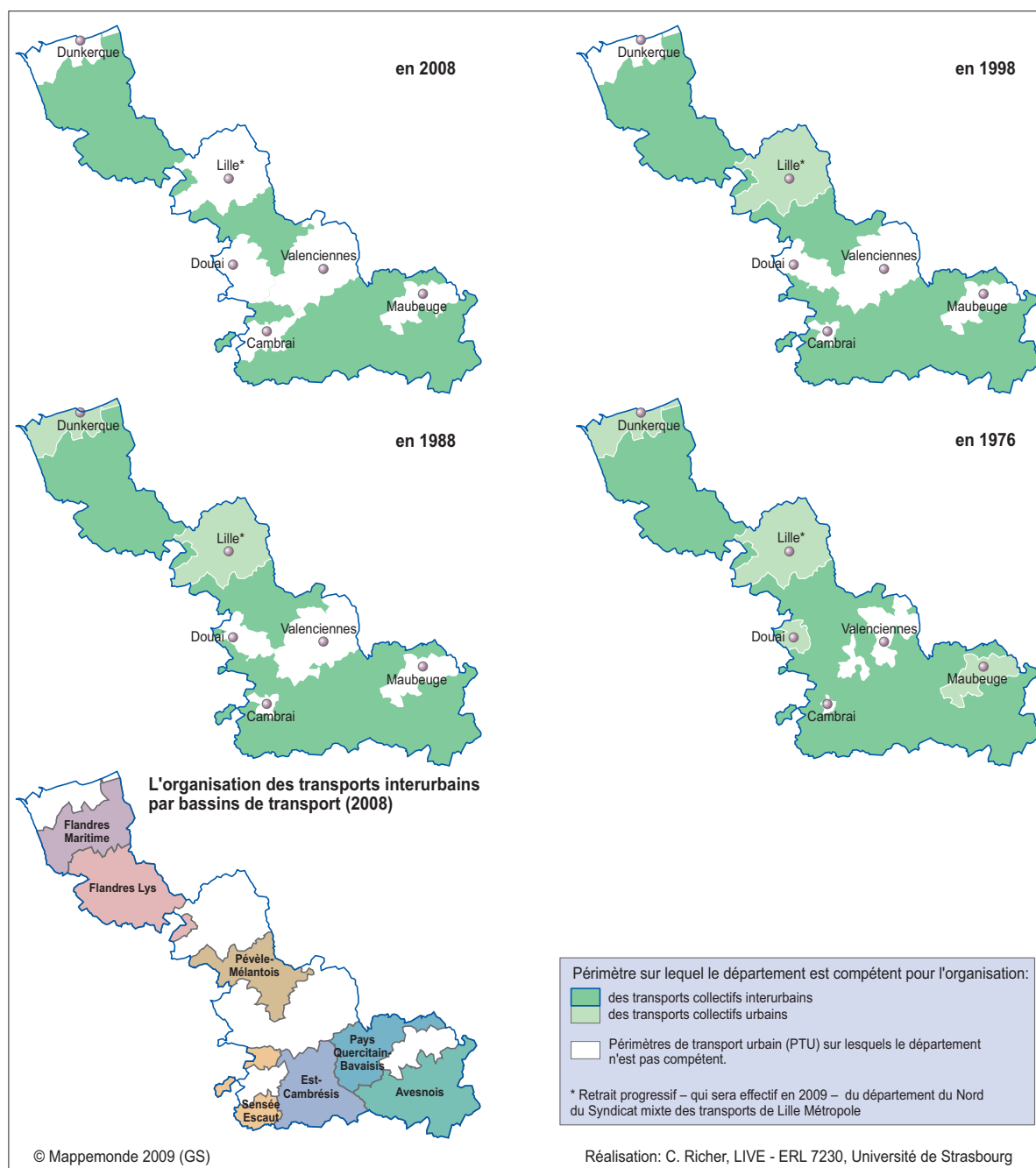
Une nouvelle donne spatiale qui questionne la nature des frontières entre réseaux urbains et interurbains

D'un point de vue spatial, l'augmentation de la taille des périmètres de transport urbain doit se traduire, en théorie, par un déplacement de la frontière entre transport urbain et transport interurbain et par une amélioration des dessertes des nouvelles communes de l'AOTU. En pratique, les évolutions de périmètres ont surtout nécessité une nouvelle répartition des services entre les AOTU et les départements, sans que l'offre de transport sur les périphéries n'ait évolué.

L'autorité organisatrice des transports interurbains est indirectement concernée par l'extension des périmètres de transport urbain car à mesure que les AOTU gagnent en surface, le département en perd ! La [figure 5](#) montre, outre le retrait du département du Nord de l'organisation des transports urbains, la réduction sensible de son périmètre de compétence. L'espace d'organisation des transports interurbains est aujourd'hui morcelé en zones peu denses et non mitoyennes. Suite à l'élargissement des périmètres de transport urbain, le département du Nord a réorganisé son réseau par zones qui convergent vers des points de connexion avec le réseau urbain. Seulement, le mitage du périmètre des transports interurbains complique sensiblement l'organisation des réseaux et leur cohérence.

Pour le transport public en milieu urbain, l'évolution spatiale des communautés d'agglomération s'est parfois traduite par un décalage entre le territoire des autorités organisatrices et celui réellement desservi par le réseau urbain. À Cambrai, en 2006, le périmètre de transport urbain est composé de 23 communes or les transports urbains ne desservent que les 6 communes du centre de l'agglomération. Malgré l'extension du périmètre de transport urbain, l'offre préexistante n'a pas changé. La communauté d'agglomération de Cambrai a délégué au département une compétence qu'il exerçait avant 1999 de plein droit : l'organisation des déplacements au-delà des 6 communes de l'ancien syndicat intercommunal à vocation unique (Richer, Menerault *et al.*, 2007), ce qui représente 12 000 habitants de la communauté d'agglomération non desservis par les transports urbains. Dans le Nord-Pas-de-Calais, il n'y a qu'à Cambrai que cette situation est si marquée, les autres réseaux ayant vu leur périmètre s'étendre ont établi des conventions pour reprendre progressivement les services du département englobés dans les périmètres de transport urbain. Notons cependant que, dans les nouvelles communes périurbaines intégrées aux périmètres de transport urbain, la desserte en transport public demeure faible, qu'elle soit reprise par les AOTU ou qu'elle continue d'être assurée par les conseils généraux.

Ces dynamiques rendent la limite entre un territoire urbain et un territoire « non urbain » plus floue, au point de reposer la question de la pertinence de la délimitation des périmètres urbains et interurbains. En particulier la perception du versement-transport, par l'existence de taux différenciés dans le périmètre de transport urbain, et le possible recours au versement-transport additionnel (VTA) avec le syndicat mixte intermodal régional des transports, contribuent à rompre la stricte adéquation entre la taxe et le périmètre de transport urbain, et donc à brouiller les « cartes ». Avec l'éventuelle mise en place d'un versement-transport additionnel perçu sur les espaces à dominante urbaine non couvert par une AOTU, la quasi-totalité du territoire régional serait concernée par la taxe.



5. Le périmètre des transports collectifs interurbains dans le Nord

De nouveaux réseaux de transports au service d'une nouvelle identité intercommunale

Simultanément aux évolutions de statut et de périmètre, les réseaux de transport public du Nord-Pas-de-Calais se sont engagés dans des transformations d'ordre qualitatif, avec la promotion d'une nouvelle image des transports en commun, et quantitatif, avec la réorganisation de l'offre de transport par la construction de lignes en site propre.

La première observation concerne le changement de dénomination des réseaux de transport public : les anciens acronymes, plutôt anonymes, utilisés pour désigner les opérateurs des transports urbains ont laissé place à des noms censés être promoteur d'une nouvelle identité du réseau. Ainsi, à Valenciennes, l'historique Société d'économie mixte des transports urbains de la région de valenciennes (SEMURVAL) a changé sa dénomination commerciale pour « Transvilles ». Le rapport entre la promotion d'une nouvelle image et d'un nouveau réseau est direct : « Transvilles » est le nom du projet de tramway et de redéploiement des lignes de bus lancé dans les années 1990. À Douai, la dynamique est la même : les « TUB » évoluent vers la dénomination « évéole », le nom du futur tramway sur pneu. Le nom commercial de Tadao a été adopté en 2003 par le syndicat mixte des transports des agglomérations de Lens-Liévin et Hénin-Carvin. Il fait suite aux réseaux « STILL » (Syndicat de transport intercommunal de Lens-Liévin) du côté de Lens et « STUHC » (Société des transports urbains de Henin Carvin) du côté d'Hénin-Carvin et s'applique maintenant aux 115 communes du grand syndicat. Cette nouvelle identité se double d'une meilleure visibilité sur le plan du réseau et sur Internet avec des sites interactifs plus modernes. Le rôle des opérateurs de réseau est essentiel dans ces processus de modernisation des transports collectifs qui relèvent également d'une logique de marketing.

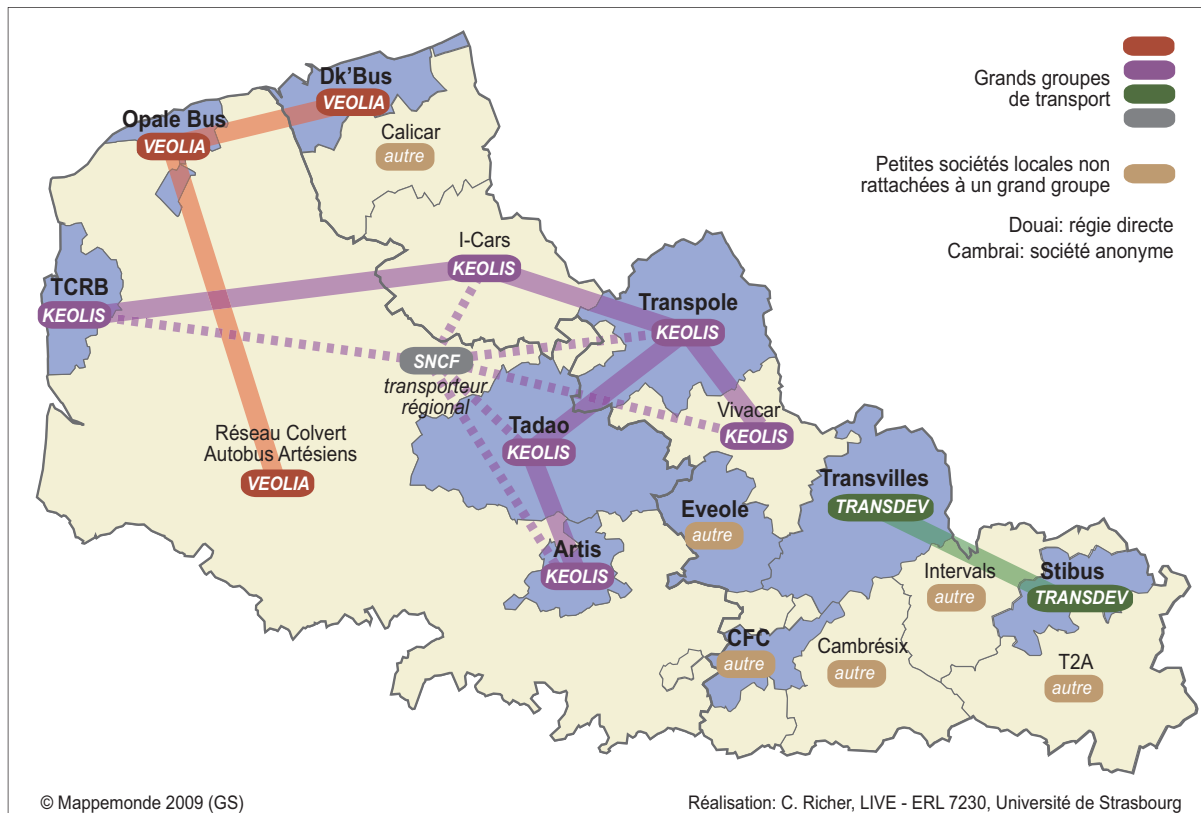
D'ailleurs, les groupes de transports publics dans le Nord-Pas-de-Calais, représentés sur la [figure 6](#), accompagnent et parfois anticipent les mutations territoriales et la promotion de l'intermodalité. À titre d'exemple, la présence du groupe Kéolis a été déterminante dans la constitution d'un grand réseau du bassin minier, de Béthune à Hénin-Beaumont. La bonne implantation de ce groupe dans les réseaux de transports urbains (Lille, Lens, Arras, Boulogne), interurbains (I-Cars et Vivacar dans le secteur périurbain de l'agglomération lilloise) et régionaux (Kéolis est une filiale de la SNCF) lui permet de jouer plus facilement la carte de l'intermodalité : par exemple, des bornes interactives multimodales implantées notamment en gare de Lille-Flandres permettent aux usagers de s'informer et de préparer des voyages sur les réseaux Transport express régional (TER), Transpole et Tadao, trois réseaux directement ou indirectement liés à Kéolis.

Simultanément à l'émergence de nouvelles AOTU, de nombreux projets de tramways aboutissent ou voient le jour. Cette tendance est particulièrement marquée dans l'ancien bassin minier où trois projets de transport collectif en site propre (TCSP) sont venus rompre l'atonie des transports publics du secteur. Le tramway a d'abord fait son retour à Valenciennes en juin 2006 avec une première ligne de 10 km entre Anzin et l'université du Hainaut. Ce premier tronçon a été prolongé de 9 km pour rejoindre l'ancienne cité minière de Denain. Du côté de Douai, la mise en service du nouveau tramway sur pneu à guidage immatériel a été repoussée fin 2009 faute d'homologation. Le premier tronçon relie Douai à Guesnain (12 km), avant des

prolongements prévus vers Aniche puis, dans des phases ultérieures, vers Dechy au sud, vers Aubry à l'ouest et enfin au nord de Douai. Le futur réseau devrait compter 34 km sur 4 lignes. Enfin, dans le syndicat mixte des transports, les élus ont validé en juin 2008, le projet de réalisation de deux futures lignes de Tramway ; l'une entre Liévin et Hénin-Beaumont (*via* Lens) et l'autre entre Béthune et Bruay-La Bussière. Même si les parcours ne sont pas encore définitivement validés, le réseau devrait compter au total 37 km en deux lignes non connexes de 20 et 17 km et être opérationnel à l'horizon 2013.

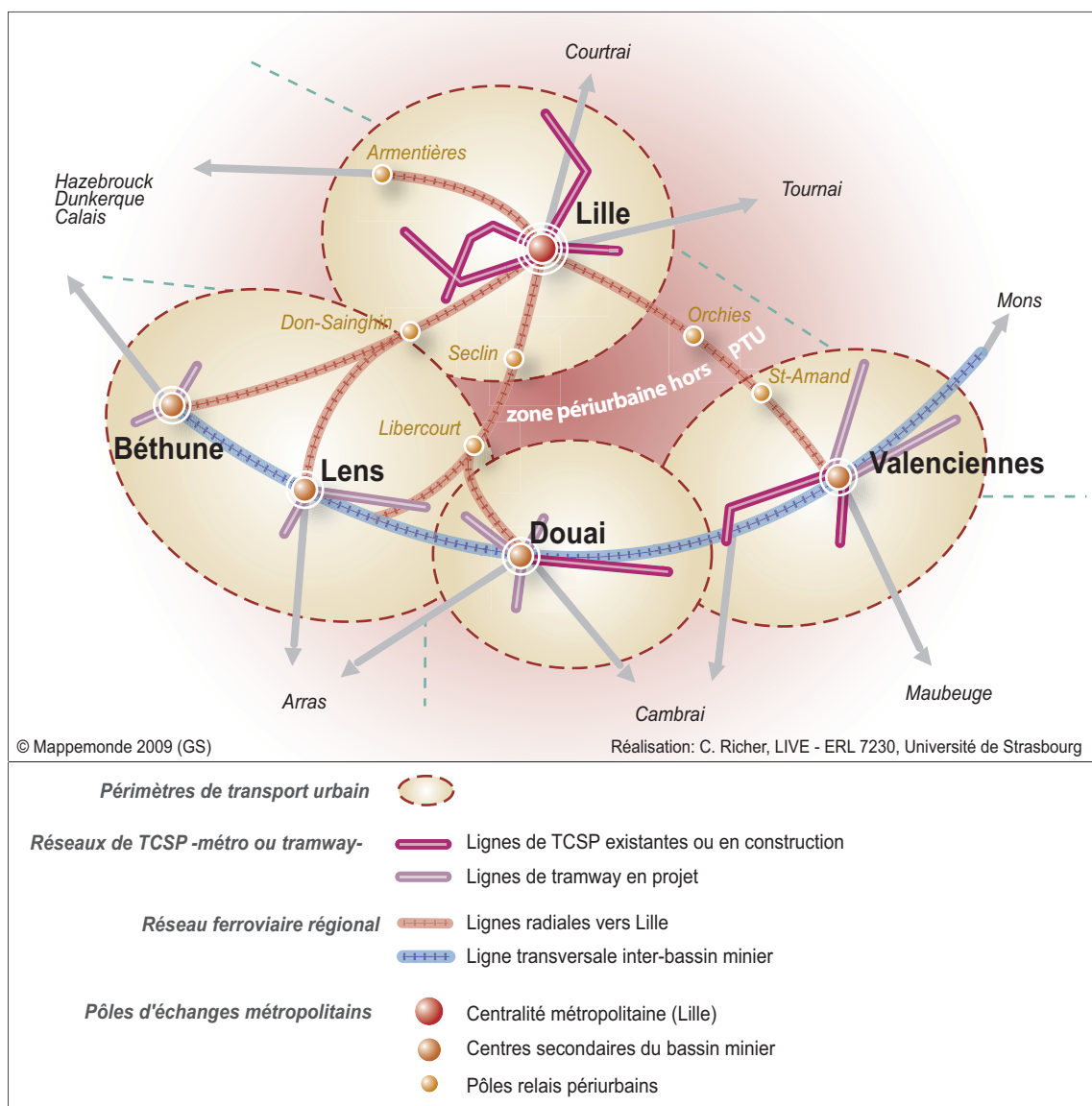
Le changement de nom et la mise en service de lignes de tramway sont des instruments au service de la promotion d'une nouvelle image. Ces nouveaux réseaux tentent de conforter la centralité du cœur historique dans un contexte de mobilité accrue. Au-delà, la question des synergies entre les différentes polarités du bassin minier (Béthune, Lens, Douai, Valenciennes) n'est pas au centre des préoccupations. En effet, à l'horizon 2015, le tramway dans le Syndicat mixte des transports en commun sera distant de 5 km du terminus ouest de celui de Douai prévu à Dechy. De l'autre côté, entre l'extension du tramway de Douai et la ville de Denain (l'extrémité ouest du tramway de Valenciennes) il y a moins de 10 km. Or les nouveaux systèmes de transport mis en service dans les agglomérations de Valenciennes, Douai et bientôt Lens ne sont pas compatibles entre eux, ce qui limite les perspectives d'interconnexions.

Pourtant, c'est au niveau de la transversale de l'ancien bassin minier que le retard en matière d'organisation des déplacements est le plus important comme le suggère la [figure 7](#). Alors que les infrastructures existent, il n'y a aucune liaison performante en TER pour relier Béthune à Valenciennes (et au-delà à Mons sur le versant Belge)



6. Les groupes de transport en 2006

en passant par Lens et Douai. À l'intérieur d'un « polygone central aux relations intenses » selon l'Insee (Insee, 2004), les navettes quotidiennes entre les aires urbaines de Béthune, Douai-Lens et Valenciennes représentent un tiers des déplacements de cet ensemble métropolitain. Ainsi la plupart des trajets en TER internes à l'ancien bassin minier franco-belge nécessitent une correspondance en gare Lille-Flandres, y compris certains trajets entre Douai et Lens ! Bien que la centralité métropolitaine lilloise soit confortée par liaisons ferroviaires strictement radiales, le problème de la saturation du nœud ferroviaire lillois se pose avec insistance. De plus, si l'on veut engager des dynamiques « vertueuses » en encourageant le report modal vers les transports publics et en facilitant l'émergence d'une plus grande équité socio-spatiale, il faudra sans doute promouvoir d'autres organisations intermodales plus favorables à une structuration polycentrique de l'espace métropolitain.



7. Réseaux et périmètres de transport urbain dans l'aire métropolitaine de Lille

Conclusion

La loi Chevènement, par le succès au moins quantitatif des communautés d'agglomération, a contribué à transformer le paysage local de l'organisation des transports publics. Dans le Nord-Pas-de-Calais comme dans les autres régions françaises, les statuts et les périmètres ont évolué considérablement. L'article montre notamment que cette évolution s'inscrit dans un long processus de recomposition des institutions des transports urbains depuis une quarantaine d'années. Ce travail a également déterminé les enjeux liés à la reconfiguration des institutions du transport et *in fine* de leurs réseaux. Trois tendances ont été identifiées : d'abord, le recours aux syndicats mixtes pour palier l'étroitesse des communautés d'agglomération et la volonté de promouvoir un syndicat mixte « régional », ensuite le repositionnement des départements avec le déplacement des limites urbain/interurbain et enfin la promotion d'une nouvelle image, plus moderne, autour notamment de la mise en service de tramways.

Les récentes réformes n'ont pas été porteuses de simplifications et l'objectif ambivalent de cohérence territoriale n'a pas été atteint. L'amélioration de la taille des périmètres de transport urbain a été réalisée au détriment de l'intégration des politiques sectorielles. De plus, ces extensions spatiales ne sont pas le témoignage d'une plus grande ouverture des autorités organisatrices de transport urbain. Derrière les volontés récentes de promouvoir un syndicat mixte régional pour contribuer à effacer les frontières entre les différents réseaux de transports publics, les autorités organisatrices de transport urbain cherchent à promouvoir leur identité sur un nouveau périmètre en constituant de nouvelles limites, autant symboliques que physiques. Ces deux tendances n'apparaissent pas forcément compatibles comme le prouvent les réticences locales à la mise en place du syndicat mixte intermodal régional des transports. Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais, l'interterritorialité constitue un enjeu essentiel mais apparaît encore comme un horizon lointain malgré l'empilement récurrent de nouvelles territorialités aréolaires : syndicat mixte intermodal régional des transports, coopération métropolitaine, syndicats de SCOT, syndicats de transport, communautés de toutes formes... Pourtant, la reconnaissance du caractère multi-échelles de nos mobilités devrait enfin marquer la fin de la quête du périmètre pertinent et susciter un besoin croissant de politiques multi-niveaux et à géométrie variable (Jemelin, Vodoz, Pfister, 2004).

Bibliographie

- BEAUCIRE F. (1997). « La famille des "inter" : sous des termes "mode", de nouvelles façons de voir ». *Transports Urbains*, n° 97, 1997, p. 5-12.
- CHABOCHE J. (2001). « La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre ». *Mappemonde*, n° 3, p. 35-39.
- INSEE (2004). « Nord-Pas-de-Calais : l'émergence d'un polygone central aux relations intenses ». *Insee Profil Nord-Pas-de-Calais*, n° 4, 4 p.
- MENERAULT Ph. (1993). « Les effets territoriaux d'un outil de financement des transports publics : le versement-transport ». *Transports Urbains*, n° 78, p. 21-24.
- MENERAULT Ph. (1995). « Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais ». *Hommes et Terres du Nord*, 1995-3, p. 161-166.

- MENERAULT Ph. (2005). « Réforme territoriale et dynamique de l'intercommunalité dans les transports collectifs urbains : une approche diachronique ». In GALLEZ C., MENERAULT Ph., dir., *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT, convention ADEME-INRETS n° C03-13, p. 15-23.
- PARIS D. (2002). « Lille, de la métropole à la région urbaine ». *Mappemonde*, n° 66, vol. 2, p.1-7.
- RICHER C., MENERAULT Ph., RABUEL S., *et al.* (2007). *Les intercommunalités et les départements face aux enjeux des transports publics*. Lyon : CERTU-INRETS, coll. « Dossier », n° 188, 88 p. ISBN : 978-2-11-097139-5
- RICHER C. (2005). « Les transformations récentes de l'intercommunalité en matière de transport ». In GALLEZ C., MENERAULT Ph., dir., *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT Go 11, Convention ADEME-INRETS n° C03-13, p. 25-49.
- FRÈRE S., RICHER C. (2005). « Transport et Intercommunalité. L'arrondissement de Valenciennes ». In GALLEZ C., MENERAULT Ph., dir., *Recomposition intercommunale et enjeux des transports publics en milieu urbain*, Rapport PREDIT Go 11, Convention ADEME-INRETS n° C03-13, p. 153-187.
- VANIER M. (2008). *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris : Économica-Anthropos, 160 p. ISBN : 2-7178-5534-3

Notes

1. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite Loi Chevènement.
2. Le Nord-Pas-de-Calais a fait partie des régions pilotes pour la régionalisation du transport ferroviaire. La communauté urbaine de Lille a été la première à expérimenter le système de transport métro de type véhicule automatique léger (VAL). Dernièrement, la volonté de mettre en place un syndicat mixte des transports à l'échelle régionale constitue une nouvelle innovation du Nord-Pas-de-Calais (voir partie 2). Signalons également l'existence du groupement régional Nord-Pas-de-Calais de recherche sur les transports (GRRT), qui coordonne et anime la recherche régionale sur les transports.
3. Il a fallu compléter ces chiffres par des informations précises sur la composition communale des AOTU à chaque période.
4. À Maubeuge, un SIVOM remplace le département du Nord dès la fin des années 1970. Un peu plus tard, à Douai, c'est un SIVU qui est devenu autorité organisatrice de transport urbain à la place du département. À Dunkerque, le syndicat mixte des transports publics est dissout suite au retrait du conseil général du Nord en 1998. La communauté urbaine gère dorénavant seule les transports publics urbains dunkerquois.
5. Dans les agglomérations où des communautés de communes ont été créées, les périmètres se sont avérés trop étroits et morcelés pour pouvoir prétendre assurer l'organisation des transports publics (voir l'exemple du Valenciennois dans Frère, Richer, 2006).
6. Addition du nombre de communes des 10 plus grandes aires urbaines du Nord-Pas-de-Calais (RGP INSEE 1999).
7. Ajoutons que l'on peut s'interroger sur la pertinence de la référence à l'aire urbaine pour les périmètres de transport collectif urbain puisque ce découpage porte des références implicites aux limites de la ville automobile (Gallez, 2005).
8. Le Smescota pour l'Artois, le syndicat mixte Lens-Liévin-Hénin-Carvin, le syndicat mixte du SCOT Grand Douaisis et dans le Valenciennois, l'ancienne structure porteuse des schémas directeurs qui regroupe toutes les communes de l'arrondissement.

Table des sigles

AOTU : Autorités organisatrices de transport urbain
CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
DTT : Direction des transports terrestres
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
GART : Groupement des autorités responsables de transport
LATR : Loi d'Administration territoriale de la République
LOTI : Loi d'Orientation des transports intérieurs
Loi SRU : Loi Solidarité et renouvellement urbains
OREAM-Nord : Organisme régional d'étude et d'aménagement de l'aire métropolitaine Nord
PDU : Plan de déplacement urbain
PTU : Périmètres de transport urbain
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SEMURVAL : Société d'économie mixte des transports urbains de la région de valenciennes
SIVOM : Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU : Syndicat intercommunal à vocation unique
SMT : Syndicat mixte des transports en commun
SMIRT : Syndicat mixte intermodal régional des transports
STILL : Syndicat de transport intercommunal de Lens-Liévin
STUHC : Société des transports urbains de Henin Carvin
TCSP : Transport collectif en site propre
TER : Transport express régional
UTP : Union des transports publics
VT : Versement-transport
VTA : Versement-transport additionnel

Adresse de l'auteur

Cyprien Richer, Laboratoire Image, Ville, Environnement (LIVE), ERL 7230, Université de Strasbourg.
Courriel : cyprien.richer@live-cnrs.unistra.fr