

Le rôle de la législation comme obstacle face à l'implantation de nouvelles formes de transport public dans les aires rurales en Espagne

María Pilar ALONSO LOGROÑO

José Antonio DÍAZ FERNÁNDEZ

Valentín GARGALLO VALERO

Miguel PAZOS OTÓN

Département de Géographie

Université de Saint-Jacques de Compostelle

Pza. da Universidade, 1

E-15782 - SANTIAGO DE COMPOSTELA (Espagne)

Résumé : L'un des problèmes les plus sérieux présentés par les aires rurales en Espagne, c'est le manque de mobilité d'une bonne partie de leurs populations, caractérisées par le vieillissement démographique et le manque de disponibilité de moyens de transport. Afin de pallier l'isolement et de raccorder les aires rurales les plus périphériques avec les noyaux régionaux de commerce et services, on essaie d'impulser l'établissement de services de transport de voyageurs avec le transport scolaire ou celui de la poste, etc... Cependant, la législation espagnole (l'une des plus rigides en Europe), offre de grandes difficultés pour la mise en marche de ces activités, à cause de son caractère peu souple. Dans ce travail, on examine quelles sont les principales barrières posées par la législation espagnole face à la mise en marche de ces nouvelles formules de transport dans les aires rurales.

Mots-clés : Mobilité. Transport rural. Législation. Obstacle. Espagne.

Abstract : One of the most serious problems which rural areas present in Spain is the lack of mobility of an important part of their populations, characterized by the demographic oldness and the lack of availability of transport modes. To try to fight the isolation and to connect the more peripheral rural areas with the commercial and services county centers, the goal is to enhance the implementation of flexible rural transport services, based in new kind such as on-demand transport, integration of travellers transport with scholar and postal transport, etc. Nevertheless, the Spanish legislation (one of the most rigid of Europe) offers great difficulties for the implementation of these initiatives, due to its little flexible nature. The present paper shows which are the main barriers which Spanish legislation opposes to the start of these new kinds of transport in rural areas.

Key words : Mobility. Rural Transport. Legislation. Barrier. Spain.

I - ÉNONCÉ DU PROBLÈME

La mobilité est importante dans les pays développés, ce qui a poussé certains auteurs à parler de *société de la mobilité* pour définir l'actuel contexte socio-économique (Alonso Logroño et Pazos Otón, 2001).

Mais cette généralité cache, en ce qui concerne la mobilité des personnes, une grande diversité de situations, de plus en plus provoquée par une différenciation croissante entre population urbaine et population rurale, en relation avec l'accès aux différents moyens de transport et avec la capacité de déplacement.

L'importance du processus d'urbanisation dans les pays développés est un fait constant au long du XX^e siècle (Villares et Bahamonde, 2002), ce qui a impliqué la croissance des villes et le repli des espaces ruraux. En Espagne, ce processus se produit rapidement depuis les années 1960.

À partir de ce moment, la dualité entre l'urbain et le rural grandit et se consolide. Les villes, dans un premier temps compactes et, ensuite, les aires urbaines et métropolitaines, se montrent comme des espaces dynamiques, vis-à-vis d'un rural qui reste vide du point de vue démographique et qui subit un processus de régression économique.

Une situation duale est aussi observée, comme nous l'avons déjà dit, dans la mobilité des populations. Tandis que dans les aires urbaines l'offre d'infrastructures et de moyens de transport, ainsi que la plus grande monétarisation de la population permettent une mobilité forte et variée, les populations des espaces à caractéristiques plus rurales se retrouvent dans une situation de précarité. Plus le degré de ruralité sera grand et plus l'isolement sera fort, en relation avec les principaux noyaux urbains, plus nous retrouverons une population âgée, avec peu de pouvoir d'acquisition (faible monétarisation), et avec de grandes difficultés pour se déplacer vers les noyaux régionaux ou les capitales de département afin de satisfaire les besoins de services. Dans de nombreux cas, l'offre publique de mobilité est limitée à des services réguliers très peu opérationnels et d'une souplesse limitée. Il existe, en même temps, des aires pratiquement isolées, sans service de transport public.

Depuis un certain temps, une tendance nouvelle se dessine dans les espaces ruraux. Il s'agit de services routiers souples, basés sur la combinaison et le réaménagement de moyens de transport déjà existants, mais aussi sur la création de nouveaux services. On peut évoquer le transport à demande et l'intégration du transport de personnes au transport de marchandises. Pour ceci on propose d'extraire la rentabilité maximale des différents types de véhicules existants : autobus réguliers, camionnettes, taxis, etc., dans un contexte de synergie et de coopération, où prévaut le droit à la mobilité de la population.

Ces mesures sont d'actualité dans l'Union européenne, et reçoivent un grand soutien de Bruxelles, en tenant compte de la libéralisation du secteur des transports impulsée par la Commission, comme de l'importance des programmes de recherche en mobilité durable.

Cependant, la traditionnelle rigidité de la législation espagnole, et son degré élevé de protectionnisme, sont de sérieux obstacles pour la mise en marche de ces services. Dans cet article nous examinerons quels sont les principaux problèmes qui dérivent de la réglementation espagnole, l'une des plus strictes et réglementaires de l'Europe.

II - LA COMPLEXITÉ DES ÉCHELLES DE COMPÉTENCE : DU DOMAINE LOCAL À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

La réalité de la politique espagnole actuelle implique l'existence de plusieurs niveaux d'analyse territoriale. Si nous commençons par le niveau inférieur d'analyse, les municipalités se caractérisent, en Espagne, par le rôle limité qu'elles jouent en relation avec les politiques de transport (Díaz Fernández, 1997). Subordonnées aux niveaux supérieurs, il faut souligner le rôle des municipalités urbaines dans la gestion de services de transport collectifs, appelés *transport urbain*. Cependant, les municipalités rurales n'ont presque pas d'attributions en relation avec le secteur du transport (le cas d'Allariz, à Orense, en Galice, est une exception), ce qui constitue l'une des principales différences vis-à-vis des autres pays européens, où la prestation de services de transport public dans des aires rurales est beaucoup plus fréquente.

La décentralisation administrative qui a commencé en Espagne après la Constitution de 1978, a ouvert un processus où les différentes Communautés Autonomes (régions) ont accentué leurs compétences en différents secteurs.

Dans les transports, certaines communautés autonomes ont élargi progressivement leurs compétences. Ainsi, la Catalogne, le pays Basque ou la Galice, possèdent des attributions totales sur les politiques de transport et développent leurs propres politiques d'infrastructures. Les gouvernements régionaux organisent, supervisent et inspectent les services de transport régulier de voyageurs qui fonctionnent sur leurs territoires.

Pour sa part, l'État se réserve les politiques et réglementations de transport d'intérêt général pour l'ensemble de l'Espagne. De cette façon, l'Administration est chargée de la construction, de l'exploitation et de l'entretien d'infrastructures du territoire national, comme le réseau de Routes de l'État (RIGE), ou bien le réseau de chemins de fer de voie large. En relation avec le transport public régulier de voyageurs, l'Administration centrale se réserve le droit de contrôle sur les lignes de transport public mettant en communication deux ou plus de deux régions, ainsi que l'opérateur public RENFE pour le transport ferroviaire.

L'incorporation de l'Espagne dans l'Union européenne en 1986, représente une autre échelle à considérer. En dehors de la politique européenne d'infrastructures de transports, hors du cadre d'analyse de cet article, la dimension européenne qui nous intéresse le plus, est en relation avec l'approche libératrice proposée pour l'ensemble des moyens de transport. La plupart des recommandations provenant de Bruxelles indiquent l'opportunité d'ouvrir les marchés des différents opérateurs de transport, en cherchant la concurrence et l'augmentation des standards de qualité. La contradiction entre les différents niveaux d'analyse est évidente, étant donné que la législation espagnole, comme nous le verrons ensuite, se caractérise par un degré élevé d'interventionnisme. La loi d'aménagement du transport terrestre (1987) – qui établit le cadre général à partir duquel doit être régi le secteur du transport dans l'ensemble de l'Espagne –, a des conséquences importantes en faisant obstacle à l'implantation de nouveaux services de transport dans des aires rurales.

III - LE CADRE LÉGAL NATIONAL, OBSTACLE AUX SERVICES DE TRANSPORT

Le cadre légal en vigueur en Espagne, en relation avec la prestation de services de transport de voyageurs est la LOTT (Loi d'aménagement des transports terrestres). Cette loi fut approuvée en 1987 et a remplacé la réglementation antérieure, en vigueur depuis 1947. Comme le précise l'article 1, la LOTT régule l'aménagement du transport terrestre dans son ensemble, y compris le transport routier de voyageurs, objet de notre attention⁽¹⁾.

Cette loi essaie d'établir des principes souples qui ne soient pas en contradiction avec les compétences municipales et, surtout, celles des gouvernements régionaux (communautés autonomes), dotés de larges compétences (art. 5, 2). D'autre part le processus de libéralisation impulsé par l'Union européenne pour le secteur du transport, pose un défi pour la législation espagnole, traditionnellement protectionniste, qui doit être harmonisée avec les objectifs européens de la libre concurrence.

D'après l'article 12,1 de la LOTT, la loi établit comme cadre le respect du système de marché et la libre entreprise, reconnus dans la Constitution espagnole de 1978, mais en même temps, elle permet un certain degré d'interventionnisme selon les circonstances (art. 13), en promouvant « la correction des possibles déficiences structurelles dans le système de transports » et « en surveillant l'implantation et le maintien de services ou d'activités du transport, d'accord avec les besoins de la demande ». Aussi dans l'article 20 nous trouvons une mention du rôle de l'Administration, « quand il existera des raisons sociales le justifiant », d'imposer aux entreprises de lignes régulières, la prestation de services non-rentables qui garantissent la mobilité des segments de population les moins favorisés.

Cependant, malgré ces intentions initiales, l'analyse attentive de la LOTT, ainsi que de son Règlement exécutoire (ROTT), approuvé par Décret Royal 1211/1990, nous montre que nous sommes face à une réglementation de restriction vis-à-vis de la mise en marche de nouveaux services souples de transport dans des aires rurales. En général, nous trouvons que ces nouveaux services sont basés sur un fort degré de libéralisation. Ensuite, nous analyserons les principaux obstacles que la LOTT pose aux nouveaux services de transport dans les aires rurales.

A - Séparation rigide entre transports de voyageurs et de marchandises

L'un des problèmes principaux que la législation pose à la mise en marche de nouveaux services de transport rural est la division rigide entre le transport de voyageurs et celui de marchandises. L'article 63 de la LOTT établit que les transports, en raison de leur objet, peuvent être de voyageurs, de

marchandises ou bien mixtes. Cependant, ce dernier type de transport est exceptionnel et « sera réglé par des dispositions de cette loi applicables à sa nature spécifique ».

D'autre part, nous devons souligner que le Conseil national de transports terrestres (organe supérieur de conseil, consultation et débat de l'Administration dans des affaires en relation avec le système de transports), est structuré en deux sections bien différenciées, l'une dédiée au transport de voyageurs et l'autre à celui de marchandises.

Comme le dit l'article 63.2, le transport de voyageurs et de marchandises dans un même véhicule est assujéti à de grandes restrictions. Dans la pratique, dans les services réguliers de voyageurs, on ne peut permettre que le transport de lettres ou de petits colis, tandis que dans le cas du transport de marchandises, on a besoin d'une autorisation de l'administration pour transporter une personne qui ne soit pas le chauffeur. Cette rigidité constitue une limitation évidente pour la mise en marche de nouveaux services de transport dans les aires rurales.

B - Le transport public régulier de voyageurs : la rigidité des concessions

À l'intérieur du transport public régulier (celui qui est assujéti à des itinéraires préétablis, des calendriers et des horaires fixes, selon l'article 64 de la LOTT), le problème principal est la rigidité générale que nous observons dans le système actuel de concessions. Ce mécanisme est basé sur l'octroi des droits d'exploitation de chaque ligne de transport par l'administration à un opérateur privé. Ceci est résolu par concours public, auquel peut se présenter toute entreprise.

Cette rigidité se manifeste sous plusieurs aspects, parmi lesquels nous soulignerons les suivants :

- Le titulaire de la concession. Selon l'article 72.1, les concessions sont octroyées « à caractère exclusif », et leur non-accomplissement suppose (art. 141) une faute grave ou très grave. Ceci signifie que dans une ligne déterminée ne peut opérer qu'une seule entreprise en régime de monopole. La seule possibilité de contourner le monopole est le service entre deux localités, réalisé à travers un itinéraire différent, repris dans l'alinéa 2 du même article.
- L'aire d'opération. L'article 78 établit que « comme règle générale, les concessions seront uniquement octroyées pour des services prédéterminés à caractère linéaire ». Ceci implique une marge réduite de manœuvre dans le recouvrement spatial, étant donné que la prestation de service à caractère zonal (plus effective pour des aires à caractéristiques rurales) reste normalement exclue.
- La durée de la concession. La LOTT établit que la durée des concessions sera comprise entre 6 et 15 années (art. 72,3). Ces grandes périodes de concession ont comme conséquence la plus directe une diminution des standards généraux de qualité dans la prestation des services.

Comme résultat de ce système de concessions et de l'existence de monopoles dans chacune des différentes lignes, le système tarifaire existant porte préjudice contre la mise en marche de systèmes souples de transport. D'autre part, l'article 18 de la LOTT donne du pouvoir à l'administration pour « établir des tarifs obligatoires ou de référence pour les transports publics », qu'ils soient uniques, minimums ou maximums, ce qui montre l'interventionnisme aussi en matière de politique tarifaire.

La rigidité pour introduire un nouveau service de transport dans une ligne déjà existante, pour offrir des services porte-à-porte avec de légères variations en relation avec un tronç principal, et les faibles standards de qualité, surtout dans les concessions dans des aires rurales où la concurrence est faible ou inexistante, sont des facteurs très négatifs qui freinent l'implantation de nouveaux services de transport dans les aires rurales.

C - Le transport scolaire

La prestation de services de transport scolaire en Espagne est garantie par la loi pour les scolaires. Étant donné la complexité du système de concurrence, sont responsables de la prestation de ces services, ou bien les différents Conseils régionaux pour l'Enseignement, dans les régions où ce sujet est transféré (Catalogne, Pays Basque, Galice, etc.), ou bien le ministère de l'Éducation, dans le territoire appelé MEC (régions où l'État a encore toutes les compétences pour l'Éducation).

La situation est très différente en fonction du type de population que nous trouvons dans les différentes régions espagnoles. De cette façon, dans l'Espagne sèche, où prédomine la population concentrée, la prestation de ce genre de services ne représente pas un grand problème pour l'Administration. En revanche, dans les régions de l'Espagne humide, où la population se trouve plus dispersée, l'organisation des transports scolaires pose de graves problèmes d'organisation, qui doivent être résolus à travers l'utilisation de véhicules multiples (camionnettes et même taxis).

Le transport scolaire dans des régions comme la Galice, les Asturies, la Cantabrique ou le Pays Basque, ou dans certaines aires de montagne espagnoles, est celui qui ressemble le plus aux nouveaux services de transport souples que l'on essaie de mettre en route. Dans de nombreux cas, nous voyons que les véhicules qui offrent ces services sont sous-utilisés, car la législation actuelle interdit le transport de voyageurs autres que les scolaires et, évidemment, de marchandises.

D - Les taxis

La prestation de service de transport public par des automobiles particulières est strictement réglementée en Espagne. D'abord, il est nécessaire d'obtenir un permis municipal, pour la prestation de services urbains, et une autre autorisation, à caractère interurbain, valable pour la prestation de services dans la totalité du territoire national (article 123 de la ROTT)⁽²⁾.

Comme nous le voyons dans l'article 125 de la ROTT, « les services devront commencer dans la municipalité à laquelle correspond le permis interurbain ». Du point de vue de la prestation de services dans des aires rurales, ceci représente un obstacle pour l'opération à niveau régional. Nous devons penser qu'une grande partie de la population avec déficit de mobilité dans des aires rurales se déplace vers les chefs-lieux régionaux localisés dans des municipalités différentes de celle de sa résidence.

De plus, il est interdit aux taxis de transporter simultanément deux ou plus de deux voyageurs avec des destinations différentes. En éliminant la possibilité du "taxi partagé" on sous-utilise une bonne partie de la capacité des véhicules. Cette interdiction est surmontée, cependant, par les voyageurs qui, de façon informelle, accordent le paiement partagé entre eux, dans certains itinéraires où ils réalisent des trajets communs. La législation est donc en deçà de la réalité. Ceci fera l'objet du développement suivant.

IV - L'INADÉQUATION ENTRE LA LÉGISLATION ET LES DEMANDES DE MOBILITÉ DE LA SOCIÉTÉ

L'une des caractéristiques les plus remarquables du système législatif espagnol est le manque de réactivité devant les besoins de la société. Ceci provoque l'existence de pratiques informelles dans les services de transport, qui vont au détriment de facteurs comme la qualité, la quantité de service et la sécurité dans la prestation de services et matérialisent un décalage entre la planification de transport et la réalité des faits quotidiens.

L'exemple que nous venons de voir avec l'utilisation des taxis est très significatif. Mais nous pouvons souligner d'autres points faibles.

- Le manque d'harmonisation entre les services de transport urbain et interurbain. Voici l'un des problèmes fondamentaux auxquels la législation doit répondre dès que possible. En tenant compte de l'importance des villes et des chefs-lieux importants, dans de vastes aires rurales, la mobilité s'explique, de nos jours, à l'échelle régionale. Il est très difficile de planifier un système intégral si le transport urbain dépend des municipalités et le transport interurbain dépend du gouvernement autonome. Le degré de coordination réciproque est pratiquement nul, ce qui a des conséquences négatives pour l'utilisateur.

- La non-prévision d'arrêts à l'écart des itinéraires linéaires. Ce fait provoque l'existence d'arrêts informels sur certains points du parcours. La rigidité des arrêts et la longue durée des concessions, qui doivent être fixées par la loi, empêchent les entreprises de transport de mener une planification commerciale correcte, qui offre une réponse de mobilité adéquate pour la population. Dans beaucoup de cas, les autobus font des arrêts dans des endroits non-habilités, souvent dans des conditions précaires pour l'utilisateur (insécurité routière, sans endroits d'abris en cas de mauvais temps, etc.)

- L'exclusivité des concessions pousse des entreprises à offrir des services de manière informelle. Ceci provoque des conflits entre entreprises et empêche une planification correcte du transport.

Comme nous le voyons, l'évolution de la société est décalée par rapport aux textes légaux. La révision constante des textes juridiques pour s'adapter aux demandes de la société est donc nécessaire.

Conclusion

Face à la mise en marche de nouveaux services de transport dans les aires rurales de l'Espagne, qui garantissent, d'un point de vue social, la mobilité de la population, la législation actuelle représente l'un des obstacles les plus importants.

En effet, la législation espagnole possède une forte tradition protectionniste. Ceci se traduit par une excessive réglementation qui empêche la mise en marche de nouveaux services – caractérisés par leur développement dans un contexte de libéralisation et de libre marché du transport – dans les aires rurales.

La coexistence de différents niveaux d'intervention dans le transport en Espagne (local, régional, national, européen) est un facteur qui ajoute encore plus de complexité, et qui rend difficile l'harmonisation des politiques. La LOTT (Loi d'aménagement du transport terrestre) constitue le cadre de référence à travers lequel on régit les différents services de transport routier de voyageurs en Espagne.

L'une des difficultés majeures vient de l'impossibilité d'offrir des services mixtes de transport. Ceci rend impossible d'optimiser les possibilités des véhicules. On observe une grande rigidité dans la réglementation à travers laquelle sont réglés le transport public régulier de voyageurs, les services de transport scolaire ou les conditions du service des taxis. Tout ceci va au détriment de l'offre de mobilité de la population.

Nous sommes devant une situation où la législation a du retard par rapport aux exigences de la société. Ceci provoque l'apparition de pratiques informelles dans le secteur du transport, qui sont le reflet du besoin d'un changement dans la réglementation. Ce fait permettrait de surmonter les difficultés déjà mentionnées et rendrait plus facile la mise en place de nouveaux services de transport dans les aires rurales, contribuant à favoriser la mobilité de leur population résidente.

Notes

1 - Les auteurs veulent remercier le juriste Bernardo Sánchez Pavón pour sa collaboration.

2 - La ROTT (1990) constitue le règlement d'exécution de la LOTT.

Bibliographie

ALONSO LOGROÑO M.P. et PAZOS OTON M., 2001. *Implications of infrastructures policies on territorial development. The margination of a peripheral region: Galicia (Spain)*. En: Actas de 2001 Annual Conference of IGU Commission on Evolving Issues of Geographical Marginality in the Early 21st Century World. Estocolmo (Suecia). En prensa.

BERICAT ALASTAUEY A., 1996. *Sociología de la movilidad espacial. El sedentarismo nómada*. Ed. CIS, n° 140. Madrid.

DANIELS P. W. & WARNE A.M., 1987. *Movimiento en ciudades. Transporte y tráfico urbanos*. Ed. IEAL, colección Nuevo Urbanismo, n° 37. Madrid.

DÍAZ FERNÁNDEZ J.-A., 2000. *El sistema de transportes y comunicaciones en el Area Metropolitana de A Coruña, 1970-1998*. Ed. Excma, Diputación de A Coruña. A Coruña.

DÍAZ FERNÁNDEZ J.-A., 1999. La articulación territorial de Galicia con el resto del Estado. Aportaciones de la conectividad territorial al desarrollo regional. *Revista de Estudios de Construcción, Transportes y Comunicaciones*, n° 82.

DÍAZ FERNÁNDEZ J.-A., 2000. Contribución de los sistemas de transportes y comunicaciones al desarrollo de la actividad turística en Galicia. En HERNÁNDEZ BORGE J., DÍAZ FERNÁNDEZ J.-A. & PATIÑO ROMARÍS C.-A., *O turismo en Galicia. Potencialidades endógenas de desenvolvemento urbano e económico*. Ed. Excma, Diputación de Pontevedra. Vigo.

- DÍEZ NICOLÁS J., ALVIRA MARTÍN F., 1985. *Movimientos de población en las áreas urbanas españolas*. Ed. Ceotma. Mopu. Madrid.
- GUTIÉRREZ PUEBLA J., 1993. *Accesibilidad y modelo territorial: Madrid, metrópoli inmadura*, en la obra colectiva : *Los problemas del transporte metropolitano. Un análisis de casos*. Ed. Moptma. Madrid.
- HUALDE MANSO T., 1995. *El transporte de viajeros por carretera. Régimen de responsabilidad civil*. Ed. Aranzadi. Pamplona.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ G.J., 2001. *Legislación de Transportes*. Ariel ed. Barcelona.
- KLAASEN L.-H., 1991. *Transport and spatial distribution of activities. The urban dimension. Report of the 85 round table on transport economics*. ECMT. París.
- LANE P., POWELL T., PRESTWOOD SMITH P., 1975. *Planificación analítica del transporte*. Ed. IEAL, colección Nuevo Urbanismo, n° 11. Madrid.
- VV.AA., 2001. *Libro Blanco. La política europea de transporte de cara al 2010 : la hora de la verdad. COM 370 Final*. Bruselas.
- LÓPEZ GÓMEZ A., 1983. *Los transportes urbanos de Madrid*. Ed. CSIC. Madrid.
- NÁRDIZ ORTIZ C., 1993. *El territorio y los caminos en Galicia. Planos históricos de la red viaria*. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos Canales y Puertos. Xunta de Galicia. Madrid.
- NASARRE F. et al, 1991. *Cambios de población en el territorio*. Ed. Mopt. Instituto del territorio y Urbanismo. Madrid.
- MOLINA SOTO E., 1993. Actuaciones en infraestructuras de transporte desde la Administración Central. En la obra colectiva : *Los problemas del transporte metropolitano. Un análisis de casos*. Ed. Moptma. Madrid, pp. 37-46.
- MOLINA SOTO E., 1993. Planeamiento metropolitano y estrategia territorial: la necesidad de unas directrices globales. En VV.AA. *Movilidad y territorio en las grandes ciudades : el papel de la red viaria*. Ed. Moptma. Comunidad de Madrid. Madrid.
- PAZOS OTÓN M., 2000. *Mobilidade e planificación urbana en Santiago de Compostela : cara a un sistema de transportes sustentable. Documentos de Trabajo*. Edit. Universidad de Santiago. Idega.
- VV.AA., 1994. *Plan Director de Infraestructuras (PDI) 1993-2007*. Moptma. Madrid.
- VALERO CALVETE J., 1970. *Transportes urbanos*. Ed. Dossat. Tyspa. Madrid.
- VILLARES R. et BAHAMONDE A., 2002. *Historia del Mundo Contemporáneo*. Ed. Taurus. Madrid.