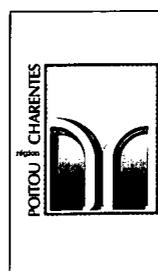
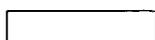
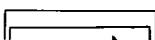
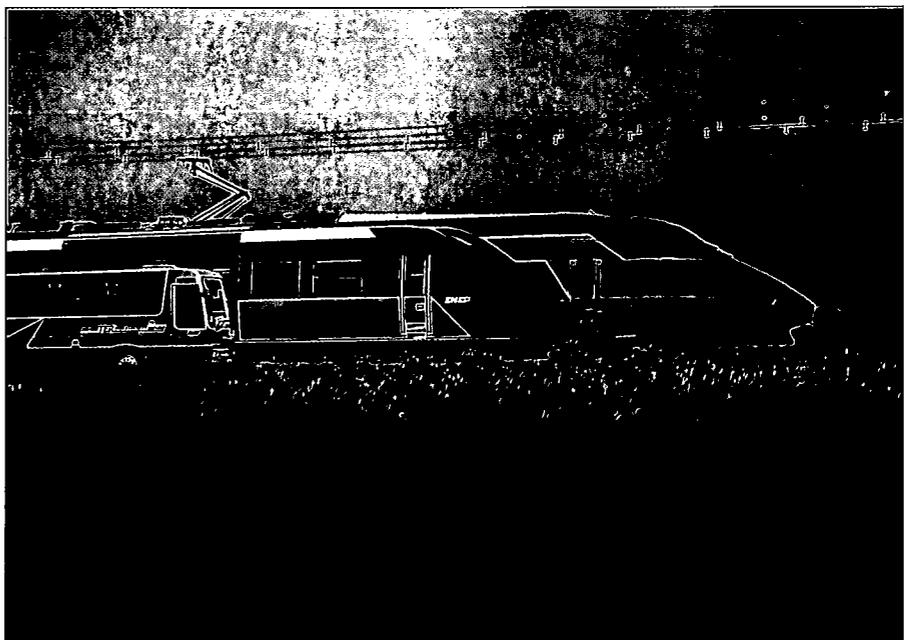
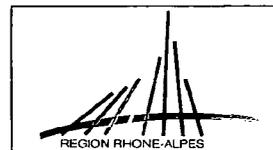
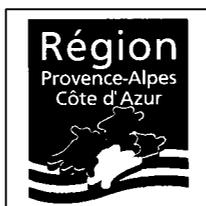


Régions, SNCF : vers un renouveau du service public

propositions du Sénateur Hubert Haenel



CDAT
9580

**Régions, SNCF :
pour un renouveau du service public**

les douze propositions du Sénateur Haenel

Monsieur le Sénateur Haenel, à l'issue de la mission que lui a confiée M. Bernard BOSSON, Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, a remis au Gouvernement ses propositions destinées à apporter un second souffle aux relations entre les Régions et la SNCF.

Au terme de travaux auxquels ont été associés cinq Régions, la SNCF et les représentants de l'État, le Sénateur souligne qu'il existe un risque d'une crise grave du transport ferroviaire en France et cela malgré les efforts et les réalisations déjà engagés par les Régions et la SNCF avec le lancement du TER (Transport Express Régional).

Il relève plusieurs raisons à cette situation : une sous-estimation par la SNCF de l'importance du fait régional ; une stratégie commerciale trop centrée sur le TGV ; un engagement politique et financier insuffisant de l'État qui a orienté les contrats de Plan État-SNCF, essentiellement, vers des objectifs financiers au détriment des missions de service public et d'aménagement du territoire, en même temps l'endettement de l'Établissement public a atteint un niveau pesant sur les équilibres généraux de l'entreprise.

Le Sénateur préconise douze mesures détaillées dans le rapport. Elles renforcent le "triangle" État-Région-SNCF en vue d'une relance vigoureuse du transport ferroviaire régional.

1 - Un renforcement du rôle des Régions

Les conditions sont aujourd'hui réunies pour mener à son terme la réforme engagée par la LOTI, il y a dix ans.

- La **Région** devient une autorité organisatrice à part entière dans le domaine des transports régionaux. Elle est responsable de la conception générale du service dans le respect de l'unicité du réseau ferroviaire. Le Sénateur préconise que les Régions se saisissent de cette compétence avant le 31 décembre 1997. Le transfert de compétence sera alors définitif, au même titre que ce qui existe actuellement pour les lycées et la formation.
- Une expérimentation sera lancée, sous réserve de l'accord du Gouvernement, dès le 1er janvier 1995 avec des Régions volontaires.
- La Région a la responsabilité d'établir un schéma régional de l'ensemble des transports "fédérant", dans une perspective intermodale, les plans des diverses autorités organisatrices.
- Un Comité consultatif régional des transports est créé dans chaque Région. Animé par la Région, il réunira l'ensemble des autorités organisatrices de transport. Outre, son rôle de concertation, il examinera les projets à proposer à l'Etat par la Région, dans le cadre des contrats Etat-Région.

2 - L'Etat, initiateur d'une politique d'aménagement du territoire

Le développement des relations entre les Régions et la SNCF implique un engagement substantiel de l'Etat, tant au plan politique que financier.

Outre son rôle général d'arbitre, l'Etat doit donner un signal politique fort et concret.

- la loi sur l'aménagement du territoire doit affirmer le rôle renforcé de la Région et les modalités d'exercice de ses nouvelles missions.

- L'Etat devra créer un fonds d'investissement ferroviaire interrégional (FIFI) destiné à aider les Régions à moderniser le service offert au public (gares, matériel roulant, infrastructures). Une enveloppe annuelle de 1 milliard de francs minimum pourrait aboutir en moins d'une décennie à une spectaculaire modernisation des services ferroviaires régionaux, éloignant le danger d'une "SNCF à deux vitesses".
- Le transfert de compétence aux Régions devra se faire dans la clarté financière. La compétence des Régions ne peut devenir pleine et définitive et leur engagement politique effectif que si l'équilibre financier des services correspondants leur est garanti par l'Etat au moment du transfert de compétence. Il faut en effet éviter la mauvaise expérience du transfert de la responsabilité pour les lycées.

L'Etat doit également accompagner le dispositif ainsi mis en place, à la fois par le biais des Contrats de Plan Etat-Région qui doivent être rééquilibrés en faveur du transport public, et par le contrat de Plan Etat-SNCF qui devra insister, plus qu'il ne l'a fait dans le passé, sur les missions de service public et d'aménagement du territoire de la SNCF et apporter des ressources financières en conséquence.

3 - Vers une SNCF partenaire du développement régional

Le fait régional est une donnée relativement récente dans l'histoire de l'Etablissement public. La SNCF a commencé à le prendre en compte, mais elle doit aller beaucoup plus loin. Elle doit s'adapter à ce fait régional mieux qu'aujourd'hui et surtout autrement. Elle doit vaincre les obstacles techniques et culturels qui l'empêchent d'être perçue comme un partenaire à part entière du développement régional.

Le fait régional constitue donc un défi pour le management de la SNCF, en même temps qu'une opportunité nouvelle de développement. C'est une véritable réhabilitation du service public et de l'aménagement du territoire au sein de la SNCF que préconise le Sénateur.

Trois propositions concrètes permettront d'accélérer les évolutions en cours :

- Création d'un Conseil des Régions auprès du Président de la SNCF. Il est chargé d'examiner les grandes questions d'intérêt commun aux Régions et à la SNCF.
- Modification de la composition du Conseil d'Administration pour y intégrer deux élus régionaux.
- Création dans chaque Région SNCF d'une délégation à l'Action Régionale placée sous l'autorité du Directeur de Région, chargée de coordonner les relations de l'Etablissement public avec la Région et l'ensemble des collectivités territoriales et notamment la gestion du TER.

Par ailleurs, le Sénateur HAENEL insiste sur la nécessité pour la SNCF d'être une force de proposition vis-à-vis des Régions et d'engager un vigoureux effort de productivité et de clarification de la gestion destinée à faciliter l'engagement des Régions.

Vers un projet d'entreprise contribuant à l'aménagement du territoire

Il appartient maintenant à l'Etat de donner un signal politique fort. Les sommes nécessaires ne sont pas négligeables, mais elles restent modestes au regard des enjeux concernés.

Elles mettraient les Régions en situation de prendre en main une politique offensive d'aménagement régional et de modernisation du service public répondant à la nécessité d'améliorer le service offert aux utilisateurs quotidiens des services régionaux.

Elles donneraient le signe de confiance que la SNCF et les cheminots attendent de l'Etat en redonnant à la SNCF un projet d'entreprise conforme à son statut d'Etablissement public et faisant écho à la culture profonde des cheminots.

L'ensemble du dispositif est conçu dans la perspective de l'unité du réseau ferroviaire national et de l'Etablissement public. Il préconise clairement le maintien du statut du personnel de la SNCF.

*"Si vous voulez que les hommes
s'entendent, faites-leur
bâtir quelque chose
ensemble"*

Antoine de Saint-Exupéry

Observatoire Économique
et Statistique des Transports
DOCUMENTATION

Ref. n°

9580

Table des matières

	page
Propositions du Sénateur Hubert Haenel :	
Préambule	1
0 - Le contexte général de la SNCF	4
1 - Le bilan de la LOTI : des acquis réels, des limites et des obstacles à surmonter	5
2 - Pour une meilleure prise en compte des besoins actuels de mobilité	6
3 - Moderniser les services régionaux, une urgence pour éviter la crise.....	8
4 - Pour un renforcement du rôle de la Région.....	11
5 - Vers une organisation de la SNCF plus adaptée au fait régional	18
6 - L'Etat, régulateur et animateur d'un projet d'aménagement du territoire	21
7 - Pour de nouvelles relations financières entre la SNCF et les Régions.....	23
8 - Les conditions du succès	26
Triangle Etat / Régions / SNCF	27
Conclusion	28

Pièces annexes :

- Lettre de mission de Monsieur le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme
- Composition de la Commission
- Modifications proposées au cahier des charges de la SNCF
- Les services régionaux de voyageurs en Europe

Propositions du Sénateur Hubert Haenel

31 mars 1994

Préambule

Monsieur le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, au vu des conclusions de la Commission sénatoriale en date du 3 juin 1993, préconisant, entre autres, l'établissement de relations nouvelles entre les Régions et la SNCF, a mis en place une Commission présidée par le Sénateur Hubert Haenel. Cette Commission, associant des Présidents de Conseils Régionaux, était chargée de lui faire des propositions concrètes dans ce sens.

Les travaux ont été menés dans un contexte de crise de la SNCF. Cette crise, dont Socrate a été la manifestation la plus perceptible par le grand public et la plus médiatisée, a provoqué des tensions, voire des fractures entre l'établissement public et son environnement : clients, élus et collectivités territoriales. Ces tensions rejaillissent au sein de l'entreprise qui traverse une véritable crise d'identité.

La situation générale de la SNCF, notamment sa situation financière, est porteuse d'un risque de recul grave du transport ferroviaire en France. Les Régions s'en inquiètent. A juste titre, car inéluctablement, ce recul ne pourrait rester sans conséquences économiques, financières et politiques pour elles.

Pourtant, et cela a été le point de départ de la démarche de la Commission, le réseau ferroviaire français reste commercialement et techniquement un des plus performants du monde, probablement le plus performant ; le TGV est un succès technique national et international

incontestable même si des erreurs de stratégie commerciale ont été commises ; les cheminots, malgré un climat social tendu, une démotivation voire un désarroi qui gagnent dangereusement du terrain, notamment parmi l'encadrement, restent viscéralement attachés à leur métier et à leur entreprise.

Et si les critiques du public à l'égard de la SNCF sont si vives c'est aussi qu'elles témoignent des attentes de l'opinion et de l'attachement national au train et à l'Etablissement public.

Par ailleurs, les mutations et les préoccupations de notre époque : sécurité, environnement, aménagement du territoire offrent des perspectives de reconquête au transport ferroviaire et, au-delà, à l'ensemble du transport public.

Les cheminots et leurs organisations syndicales perçoivent cet environnement ; ils attendent des comportements offensifs des Pouvoirs Publics et des dirigeants de l'entreprise.

Une mobilisation de la SNCF reste possible pour peu qu'émerge un projet d'entreprise, tourné vers la Nation, faisant écho à sa culture profonde et "redonnant du sens" à l'Etablissement public.

C'est donc en se plaçant dans une perspective positive que la Commission a orienté ses travaux. Elle l'a fait en proposant de redéfinir les rôles respectifs des trois acteurs intéressés :

- **la SNCF** qui doit considérer l'aménagement du territoire et sa participation à un service public contemporain comme une dimension majeure et permanente de ses missions. Elle doit s'organiser en conséquence pour proposer et assurer le service de qualité que les Régions sont en droit d'attendre ;

- **la Région** dont les caractéristiques territoriales font un maillon essentiel d'une politique d'aménagement du territoire et de modernisation du transport public. Elle doit être mise en situation d'exercer pleinement son rôle d'autorité organisatrice dans une approche multimodale ;

- **l'Etat**, pour qui le développement des relations entre les Régions et la SNCF ne saurait conduire à un désengagement. Au contraire, associé à la SNCF par un Contrat de Plan et lié aux Régions par les Contrats de Plan Etat-Régions, c'est lui qui détient les clés pour que la dynamique régionale inscrive le transport ferroviaire dans une perspective cohérente d'aménagement du territoire.

La Commission a inscrit ses travaux dans le cadre de l'unicité de l'établissement public, gestionnaire de l'infrastructure et exploitant du réseau ferroviaire national et du maintien du statut de ses personnels. Elle a considéré que le développement de la coopération entre les Régions et la SNCF devait se faire dans le respect scrupuleux de l'autonomie de gestion de cette dernière.

☆ ☆
☆ ☆

0 - Le contexte général de la SNCF

Quatre dimensions essentielles de la situation actuelle de la SNCF interviennent directement ou indirectement dans ses relations avec les Régions.

- Une stratégie commerciale trop focalisée sur le TGV et sur la concurrence avec le transport aérien, qui a sous-estimé l'importance de la modernisation et de la dynamisation du réseau classique. Or celui-ci constitue à la fois un complément du système TGV mais aussi une réponse compétitive à des marchés à distance moyenne actuellement dominés par la voiture particulière. La complexification de l'accès au train - sur laquelle la SNCF commence à revenir - contradictoire avec la banalisation de son usage favorisée par la réduction des temps de parcours, a, par ailleurs, contribué à en éloigner une partie du public. Une contribution essentielle du transport ferroviaire à l'aménagement du territoire a ainsi été perdue de vue.
- La sous-estimation dans la stratégie de l'entreprise, malgré les avancées réelles faites sous la poussée de la LOTI, puis à partir de 1987 avec le concept multimodal de TER (Transport Express Régional) lancé avec les Régions, de l'importance d'une politique de partenariat dynamique avec les collectivités territoriales et en premier lieu les Régions. L'affirmation et l'implication de celles-ci dans leur rôle d'autorité organisatrice est pourtant une clé pour la mise en place d'un réseau maillé multimodal moderne dont la synergie avec l'ensemble du réseau ferroviaire constitue par ailleurs un atout commercial de premier plan pour la SNCF.
- Les charges financières considérables engendrées par les investissements TGV qui, hormis le TGV-Atlantique, n'ont bénéficié d'aucun financement public. La SNCF a ainsi doté le territoire national d'un outil exceptionnel. Mais le niveau d'endettement qu'il a provoqué rend désormais inaccessible l'équilibre financier de l'établissement public par ses seuls moyens. Hors intervention de la collectivité publique tant pour les charges du passé que pour les projets à venir, par portage financier notamment, ces investissements auraient pour conséquence d'importantes réductions du réseau classique hypothéquant l'équilibre général de l'entreprise, services TGV compris, sans pour autant garantir le retour à l'équilibre financier.
- Dans ce contexte, l'absence d'une véritable politique des transports de l'Etat, le fait que les Contrats de Plan Etat-SNCF aient orienté l'entreprise essentiellement vers des objectifs financiers sans définition claire de ses missions de service public et d'aménagement du territoire ont contribué à l'insuffisante mobilisation de l'Etablissement public sur ces dimensions essentielles de son activité.

1 - Le bilan de la LOTI : des acquis réels, des limites et des obstacles à surmonter

Depuis 1983, la LOTI en clarifiant et renforçant le rôle des autorités organisatrices de transport a favorisé un mouvement d'organisation du transport public aidé par l'Etat et appuyé sur l'initiative des collectivités territoriales.

Dans le domaine du transport ferroviaire, les Régions, à la seule exception de Poitou-Charentes, ont passé des conventions avec la SNCF qui ont profondément modifié les modalités d'exploitation des services ferroviaires régionaux, maintenant organisés sous le label TER - Transport Express Régional - introduisant une conception multimodale du transport public.

En dix ans, l'offre globale de transport régional par fer a augmenté de 12 % alors que le trafic global a augmenté de 27 %, ce qui est considérable dans une conjoncture peu favorable. Ces évolutions restent cependant encore très inégales selon les Régions.

Simultanément, le service offert aux utilisateurs a amorcé un mouvement de modernisation qui, bien qu'insuffisant et trop souvent à l'état de réalisations ponctuelles, montre néanmoins que des voies de progrès existent, répondant aux besoins du public. Des nouveaux services ont été lancés par les Régions, TER200 Alsace, Interloire, Intercité Rhône-Alpes en cours de lancement, nouvelles tarifications multimodales, généralisation d'un système d'information régionalisé (indicateurs régionaux, fiches horaires, cartographie, 3615 TER...), modernisation de points d'arrêts... Des projets nouveaux sont en cours de mise au point par la SNCF et les Régions : automoteur TER, nouveau distributeur de billets multimodal, lancement d'un groupe de travail pour une nouvelle automotrice électrique. Une dynamique réelle existe donc qu'il convient de stimuler et d'amplifier.

Ces réalisations ont aussi provoqué un début d'évolution des modes de fonctionnement de la SNCF et, même s'il reste beaucoup à faire, elles ont favorisé une amorce de déconcentration de la gestion de l'Etablissement public.

Pour autant, si des avancées incontestables ont marqué la période 1983-1993, nombre d'insuffisances et d'obstacles subsistent qui gênent voire qui risquent d'inverser l'évolution positive engagée.

□ **Un manque de transparence et une attitude insuffisamment partenariale de la SNCF.**

Le rôle des Régions ne peut se concrétiser dans toutes ses dimensions que si existe au sein de la SNCF, **à tous les niveaux**, une volonté réelle de faciliter cette intervention. Or, l'entreprise s'est souvent réfugiée derrière des "impératifs" techniques ou des difficultés comptables pour ne pas répondre favorablement aux besoins exprimés par les Régions.

Certes, le transport ferroviaire constitue un système fortement intégré ; de ce fait, le transport régional ne peut être - et ne doit pas être - appréhendé, tant sur le plan commercial que technique, indépendamment des dimensions nationales du réseau. Mais la SNCF doit maintenant s'organiser pour surmonter les obstacles techniques, comptables et culturels qui rendent la transparence difficile faute de quoi le rôle et l'implication des Régions seront limités.

□ **Des relations financières qui atteignent leurs limites.**

Les conventions mises au point en 1985 répondaient bien aux préoccupations de l'époque. Elles ont permis le démarrage du partenariat entre les Régions et la SNCF. Mais ces conventions ont cantonné l'intervention des Régions à des aménagements de dessertes, sans véritablement leur donner une vision d'ensemble économique et politique de leur action. La SNCF, de son côté, a été "enfermée" dans une dégradation financière du compte régional, dont le déficit dépasse aujourd'hui 1 Milliard de francs, sans qu'elle puisse entreprendre les actions nécessaires de redressement.

□ **Des Régions dont les pouvoirs sont insuffisants en matière de transports**

Les Régions, dans leur rôle d'autorité organisatrice manquent de pouvoirs réels pour coordonner une politique régionale qui, de plus en plus, dépendra de la qualité des articulations du transport régional avec les systèmes de transport gérés par d'autres autorités organisatrices : départements, communautés urbaines.

2 - Pour une meilleure prise en compte des besoins actuels de mobilité

De nouvelles exigences se font jour, annonçant les préoccupations qui seront celles du début du troisième millénaire : exigence de sécurité et de qualité, protection de l'environnement, maîtrise du développement de la voiture particulière, organisation des espaces en voie d'urbanisation, recherche de

formes nouvelles de développement pour les zones à faible densité mises à l'écart des dynamiques du marché.

Dans le domaine social, le développement du chômage et de l'exclusion génèrent de nouvelles demandes de solidarités qui ne sont pas sans conséquences sur l'organisation des transports : le rétablissement du "droit au transport" inscrit dans la LOTI pour les exclus du développement constitue, sans aucun doute, une des dimensions importantes du maintien de cette solidarité.

Le territoire français, en même temps qu'il s'ouvre à l'espace européen, connaît de profondes mutations démographiques et socio-économiques entraînant des évolutions rapides des modes de vie et des besoins de transport.

La Commission a repéré quatre grandes tendances qui caractérisent ces évolutions :

□ **L'interpénétration de l'espace national et européen**

Elle se traduit par une croissance irréversible des échanges et la nécessité pour les Régions françaises d'être correctement connectées aux grands réseaux d'échanges européens, autoroutiers, aériens, ferroviaires. Concernant le transport ferroviaire, cela suppose que l'ensemble du territoire régional ait un accès rapide aux points d'entrée du réseau TGV et donc que le réseau TER régional qui a un rôle important de correspondances soit organisé en conséquence.

□ **L'extension des zones de peuplement industriel et urbain**

La "rurbanisation" du territoire constitue une importante rupture culturelle et historique. Elle pose la question de l'aménagement de ces zones en voie de transformation rapide qui, s'il n'est pas maîtrisé, peut générer des territoires à l'identité floue et un gaspillage de notre patrimoine territorial, notamment paysager. Il convient de mettre en perspective l'organisation de ces espaces et, en particulier, d'y maîtriser le développement de l'usage de la voiture particulière. Le transport public, organisé en réseau multimodal, a un rôle important et structurant à y jouer. Ce rôle ne peut s'installer sans une volonté politique forte de l'Etat et des collectivités territoriales.

□ **L'importance des liaisons intervilles**

Que ces liaisons soient intrarégionales ou interrégionales de proximité, les réseaux de villes sont une dimension de l'identité et de la cohésion du territoire régional. Ils nécessitent, là encore, une politique volontariste, les logiques de marché ne créant pas, sauf cas particuliers, la dynamique suffisante de modernisation des dessertes intervilles. Dans ce domaine,

une action concertée des Régions et de la SNCF telle qu'elle a pu être expérimentée (Alsace), ou va l'être pour certaines Régions (Centre, Pays-de-la-Loire, Rhône-Alpes), donne son plein sens à une action moderne d'aménagement du territoire, ouverte à des coopérations interrégionales.

□ **La recherche de nouvelles dynamiques pour les zones rurales**

Ces zones sont caractérisées par un fort taux de motorisation de la population. En règle générale, elles bénéficient d'un réseau routier de qualité et peu encombré. De ce fait, le transport public y connaît une désaffection croissante ; le traditionnel omnibus ferroviaire, aux arrêts multiples, souvent éloignés des lieux d'habitation, offre un service dissuasif malgré l'attachement affectif dont il est l'objet. Des réponses innovantes doivent être trouvées sur la base d'une complémentarité rail/route et de services ferroviaires accélérés dont les arrêts, modernisés, et offrant une capacité d'accueil suffisante, seraient regroupés dans les bourgs centre. Il s'agit d'aller vers un nouveau maillage du territoire appuyé sur la multimodalité et la coopération entre autorités organisatrices.

Proposition n° 1

■ *L'approfondissement de la connaissance des besoins et de leurs évolutions constitue un enjeu considérable pour les acteurs concernés : Régions, SNCF, Etat. Il se pose tant au plan des grandes tendances générales qui s'observent sur tout le territoire qu'au plan local où se construisent les stratégies régionales. Un partenariat multiforme Régions, SNCF, Etat devrait se développer en ce domaine.*

**3 - Moderniser les services régionaux,
une urgence pour éviter une crise**

L'effort d'investissement massif fait par la SNCF en faveur du TGV, les tensions financières qui en résultent, ont provoqué un sous-investissement dans le secteur des transports régionaux au moment où des besoins nouveaux se développent pour lesquels il convient de trouver des réponses s'inscrivant dans une perspective d'aménagement du territoire. Sans relance vigoureuse, les tendances actuelles qui se traduisent par plus d'un Milliard de francs de déficit pour la SNCF conduisent à une crise grave qui prendra rapidement une dimension politique.

La Commission a demandé à la SNCF de procéder à une évaluation des besoins d'investissements nécessaires pour répondre aux besoins actuels et relancer le transport régional.

3.1 - Un programme de maintenance minimale du réseau

La SNCF, à la demande de la commission, a évalué le montant des investissements nécessaires pendant la période 1995-1999 pour le maintien des performances du réseau ferré national. Ce montant a été évalué à 29 Milliards de francs 1993, hors crédits nécessaires à la construction des lignes nouvelles. Sur ces 29 Milliards de francs, on peut évaluer à 11 Milliards de francs les besoins correspondant plus spécifiquement aux services régionaux.

Proposition n° 2

■ *En application de la directive européenne 91.440, l'Etat a la responsabilité de l'infrastructure ferroviaire. Le Contrat de Plan Etat-SNCF devra inclure des objectifs de remise à niveau du réseau ferroviaire et prévoir les moyens financiers correspondants.*

L'entretien normal et la gestion de la circulation ferroviaire est de la responsabilité de la SNCF, qui pour l'assumer, doit recevoir le produit de la redevance d'usage payée par les services utilisateurs.

3.2 - Un programme de modernisation des infrastructures

Par ailleurs, la SNCF, à la demande de la Commission, a estimé les investissements de modernisation nécessaires au développement des services régionaux de province : voies nouvelles pour permettre de créer de nouveaux services notamment aux périodes de pointe, relèvements de vitesse pour tirer tout le partie des performances du matériel roulant et rendre les services plus compétitifs vis-à-vis de la voiture particulière, installations de sécurité plus efficaces et permettant un meilleur débit, requalification d'infrastructures pour des services périurbains, création de gares terminus intermédiaires dans les zones périurbaines, électrifications.

Ces investissements sont généralement localisés aux abords de grandes agglomérations. Ils ont été estimés, en première analyse, à environ 15 Milliards de francs pour la période 1995-2004. Ce montant devra bien entendu être précisé Région par Région en concertation avec ces dernières et en fonction des orientations du schéma régional.

Certaines Régions, souvent appuyées par l'Etat, ont commencé à s'engager avec la SNCF dans des programmes de modernisation destinés à améliorer le service rendu au public.

Selon l'estimation globale faite par la SNCF, le montant de 1,5 Milliard de francs par an sur une durée de dix ans paraît une bonne approximation du besoin de financement par la collectivité publique, Etat, Régions et autres collectivités territoriales nécessaire à la modernisation du transport régional.

Proposition n° 3

■ *Les Régions, avec l'appui de l'Etat qui devra créer à cet effet un fonds d'investissement ferroviaire interrégional, ont une responsabilité déterminante dans les investissements de modernisation du réseau ferroviaire nécessaires aux services régionaux. La SNCF, de son côté, pourra participer à de telles opérations à hauteur de son intérêt d'entreprise.*

3.3 - Un réseau de gares à moderniser

La Commission a considéré que notamment dans les zones périurbaines nombre de points d'arrêt ne présentent pas les normes de qualité que les utilisateurs sont en droit d'attendre : bâtiments proprement dits, installations d'accueil, information à la clientèle, distribution des titres de transport. Un effort particulier est nécessaire en ce domaine, effort financier que l'on peut estimer à 3 Milliards de francs pour la période 1995-2004, soit 300 MF par an environ pour l'ensemble des Régions.

3.4 - Un parc de matériel roulant à renouveler et développer

La qualité du matériel roulant est un des facteurs essentiels du développement des services régionaux de voyageurs. Il est sans doute la composante du service qui caractérise le plus fortement le confort et qui affecte la perception de la durée et de la qualité du déplacement. A ce titre, il est un des critères majeurs de choix modal et pour les utilisateurs réguliers un moment important dans le rythme de la vie quotidienne.

Le parc de matériel roulant utilisé pour les services régionaux est aujourd'hui composé de 3 800 voitures, de seize ans d'âge moyen. D'ici à dix ans, compte tenu des radiations programmées (1 100 voitures), de l'accroissement prévisible du trafic, et en prenant en compte les gains de productivité possibles, les besoins sont estimés par la SNCF à 1 300 voitures. Il faudra que les gammes de nouveaux matériels répondent bien aux attentes toujours plus différenciées des voyageurs selon qu'ils sont sur des parcours intervilles ou périurbains.

Le montant annuel d'investissements nécessaire peut être évalué à 1 Milliard de francs.

Le total de sommes nécessaires à la modernisation des services régionaux est appréciable mais, il reste modeste au regard des enjeux. Il est à comparer aux quelques 3,5 Milliards de francs prévus pour le transport ferroviaire par les contrats de Plan Etat-Régions en cours de signature^(*).

La création d'un fonds d'investissement ferroviaire interrégional à hauteur de, en moyenne, 50 millions de francs par an et par Région, entraînerait une dynamique permettant, en une décennie, une modernisation très perceptible du réseau ferroviaire. A partir de 1997, la mise en service d'une nouvelle génération de matériel régional marquera une rupture spectaculaire avec la traditionnelle "Micheline".

Ainsi, serait levée la crainte répandue parmi le public et les cheminots d'une SNCF à deux vitesses.

4 - Pour un renforcement du rôle de la Région

La mise en place d'un réseau moderne de transport régional nécessite des investissements et une coordination des initiatives. Elle doit s'appuyer sur le triangle Etat, Régions, SNCF dont les rôles respectifs sont à préciser. Ce triangle doit impulser une dynamique de coopérations entre l'ensemble des autorités organisatrices et l'ensemble des acteurs du transport public. La Région se dessine comme le pivot de cette organisation.

4.1 - La Région : une collectivité territoriale charnière pour une politique d'Aménagement du Territoire

Pour se développer, le transport public doit offrir une alternative compétitive, tant en terme de prix que de qualité, à l'usage de la voiture particulière. La continuité de la chaîne du transport public est une condition déterminante d'amélioration du service à l'utilisateur : continuité physique, mais aussi continuité tarifaire, continuité de

^(*) Les sommes consacrées dans ces mêmes contrats aux infrastructures routières atteignent 60 Milliards de francs environ.

l'information. Cela suppose de développer les coopérations entre transporteurs et entre autorités organisatrices.

Le transport public pour se développer significativement a besoin à la fois de la dynamique du marché et d'une impulsion des autorités en charge de l'aménagement du territoire. Il y a encore des réserves considérables d'amélioration dans cette voie et donc des conquêtes de clientèles possibles pour l'ensemble des transports publics et des voies nouvelles de redressement financier.

La Région occupe de ce point de vue une position charnière ; d'un côté, c'est elle qui, notamment à travers le réseau TER, gère les connexions des villes avec les réseaux de services à grande distance (TGV, trains de grandes lignes, transport aérien) ; de l'autre côté, elle est en position de fédérer les initiatives des autorités organisatrices locales (département, communautés urbaines) afin d'organiser les continuités et complémentarités entre les divers niveaux de transport.

La formalisation d'un schéma régional de transport et d'aménagement pourrait être le moyen de coordonner des actions dont l'efficacité ne peut s'installer que dans la durée, tout en laissant les indispensables marges d'initiatives et d'autonomies aux diverses collectivités territoriales.

Proposition n° 4

■ *La Région a la responsabilité d'établir un schéma régional des transports "fédérant" dans une perspective multimodale les plans des diverses autorités organisatrices en vue d'améliorer le service offert au public et de contribuer à l'aménagement du territoire.*

Une instance de concertation régionale pourrait être créée afin de coordonner les politiques de déplacement, dans le respect du principe de non tutelle d'une collectivité locale sur une autre. 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.

Cette instance aurait l'objectif de rationaliser les moyens mis en oeuvre, pour une meilleure coordination des transports.

Proposition n° 5

■ *Création d'un Comité consultatif régional. Placé sous l'autorité de la Région, il réunit l'ensemble des autorités organisatrices de transport.*

L'Etat participe à cette instance de concertation. Ce Comité, outre son rôle de coordination, pourrait examiner les projets proposés à l'Etat par la Région, dans le cadre des contrats Etat-Région.

Enfin, ce comité consultatif examinerait la cohérence des plans régionaux avec les plans d'Aménagement du Territoire décidés par l'Etat qui doit donc, dans ce domaine, préciser ses orientations.

La Région pourra, en effet, d'autant mieux jouer son rôle que l'Etat jouera clairement le sien, notamment par la mise au point d'un schéma national ferroviaire concerté avec les Régions.

La concertation interrégionale devra être développée, à l'initiative des Régions et de la SNCF, pour contribuer à mettre en place une offre interrégionale adaptée. Les besoins transfrontaliers constituent un cas particulier très important de cette coopération interrégionale. Des réalisations récentes montrent l'intérêt de son développement (création d'un abonnement transfrontalier Lorraine - Luxembourg par exemple).

4.2 - La Région, autorité organisatrice pour un service public contemporain

Ce rôle renforcé de la Région implique que la loi lui confie la responsabilité pleine et entière de l'organisation des services régionaux de voyageurs. Ceci doit se faire sans remettre en cause le premier alinéa de l'article 18 de la LOTI définissant le rôle de la SNCF qui "a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national».

4.2.1 Vers une compétence obligatoire

Cette compétence doit devenir obligatoire et réservée aux Régions (qui peuvent la déléguer partiellement à d'autres collectivités locales), l'Etat conservant bien entendu son rôle d'autorité organisatrice au niveau national. De la sorte serait assurée la pérennité de la responsabilité de la Région et de son partenariat avec la SNCF.

Proposition n° 6 ■ *La Région est l'autorité compétente en matière de transports régionaux. Elle exerce cette autorité dans le cadre du schéma régional des transports qu'elle établit en concertation avec les collectivités territoriales concernées.*

La date limite pour que les Régions se saisissent de cette compétence est fixée au 31 décembre 1997. Le transfert de compétence aux Régions sera alors définitif.

Une première expérimentation de ces nouvelles modalités est lancée dès 1995 avec des Régions volontaires.

4.2.2 La définition du service

Une politique dynamique d'aménagement du territoire et de modernisation du transport public passe par une modernisation du transport ferroviaire régional et la mise en place effective de services répondant aux besoins contemporains. Elle suppose que les Régions soient mises en situation de faire les choix concernant la conception générale du service offert.

La SNCF doit faire des propositions et donner aux Régions les éléments les mettant en mesure d'assumer effectivement et pleinement leur rôle d'autorité organisatrice en matière de transport ferroviaire régional. Ces dernières auront, en effet, le pouvoir de décider du contenu du service offert au public : dessertes, matériel roulant, tarification, accessibilité, information, distribution, qualité de service. Leur champ d'intervention porte sur l'ensemble des services régionaux, incluant les express d'intérêt régional dont la liste est arrêtée, sur chaque Région, en concertation entre la SNCF et la Région.

Un contrat est passé entre la Région et la SNCF pour organiser les relations entre partenaires et leurs droits et devoirs respectifs. Ce contrat couvre l'ensemble de domaines où s'exerce la compétence d'autorité organisatrice de la Région et sur lesquels la SNCF a une possibilité d'action.

Pour les projets associant plusieurs collectivités locales, des conventions multipartites peuvent être signées, avec des collectivités locales d'une même Région, entre deux Régions et deux Directions Régionales SNCF ou bien encore entre deux Régions transfrontalières.

4.2.3 La politique tarifaire

Les Régions en tant qu'autorités organisatrices doivent disposer de la liberté tarifaire leur permettant la gestion globale et cohérente des transports publics routiers et ferroviaires dans une perspective intermodale et de disposer, dans le cadre des dispositions nationales, d'une plus grande liberté dans la répartition du coût du transport entre l'utilisateur et le contribuable.

Il convient néanmoins de noter que le cahier des charges de la SNCF devrait être modifié si les mesures régionales s'écartaient profondément de la structure des tarifs nationaux.

La tarification régionale devra s'appliquer à l'intérieur de la Région, que le trajet soit effectué par un train régional, national ou international. Des compensations seront, si nécessaire, effectuées entre les différents comptes concernés. L'établissement de tarifications régionales devra également se faire en veillant, dans l'intérêt des utilisateurs, au maintien de la possibilité d'achat sur l'ensemble du territoire, à la cohérence des tarifications régionales entre elles et à l'homogénéité des supports pour la clientèle. Les conséquences financières des nouvelles tarifications seront prises en charge par les Régions.

Concernant les tarifs sociaux, plusieurs cas sont à distinguer :

- des tarifs sociaux à caractère national (billet de congé annuel, familles nombreuses...) qui doivent rester sous la responsabilité de l'Etat et qui, en tout état de cause, continueront à s'appliquer pour les parcours régionaux dans les conditions actuelles ;
- des tarifs sociaux actuellement nationaux mais qui pourraient être régionalisés (abonnements hebdomadaires de travail, abonnements scolaires). Dans ce cas, il conviendra d'organiser le transfert des contributions actuelles de l'Etat vers les Régions ;
- des tarifs régionaux spécifiques destinés à rendre l'usage du train plus attractif. Ils sont en voie de développement et sous la responsabilité des Régions, la SNCF conservant, bien entendu, son rôle de conseil technique et sa capacité de proposition. Nombre de ces tarifs régionaux sont multimodaux (transport ferroviaire et transport urbain).

Il existe dans cette voie un vaste champ d'innovations tant pour les autorités organisatrices que pour les transporteurs.

La tarification ayant un impact particulier auprès des utilisateurs, la Commission recommande que la concertation avec les associations d'usagers - que la SNCF pratique au plan national - soit développée au niveau régional, à l'initiative des Conseils Régionaux.

4.2.4 La distribution, l'accès au service

Le réseau ferroviaire national comporte aujourd'hui près de 3 000 gares. Même si nombre d'entre elles sont exclusivement desservies par des trains régionaux, elles participent à part entière au patrimoine ferroviaire national. Elles jouent également un rôle important dans l'espace urbain. Elles sont autant de points de contact avec le public et d'interface avec les autres modes de transport, au nombre desquels il convient de compter la voiture particulière et les

deux-roues qui constituent bien souvent le moyen d'accès quotidien au transport ferroviaire.

Un important effort de modernisation, d'accueil, de service est à engager. C'est un vaste champ ouvert au partenariat entre les Régions et la SNCF ; des voies de modernisation ont déjà été explorées (Centre, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais...) ; des prototypes de gares nouvelles existent. Un nouveau distributeur régional de billet, multimodal est en construction. Il devrait, dès l'an prochain, commencer à améliorer un aspect du service particulièrement critiqué par le public et les Régions.

De plus en plus les Régions considèrent que la définition d'une politique régionale d'accessibilité et de distribution constitue une des dimensions majeures de leur rôle d'autorité organisatrice.

4.2.5 Le matériel roulant

Les contraintes financières de l'Etablissement public l'ont conduit à un sous-investissement chronique dans ce domaine. Or, il s'agit d'une composante essentielle de l'offre, la vétusté relative du parc étant aux yeux du public la validation la plus criante de la réalité d'une "SNCF à deux vitesses" et un facteur dissuasif de l'usage du train régional. A terme, cette vétusté provoquerait une crise du transport régional.

Les Régions souhaitent que le processus de concertation engagé avec l'automoteur TER devienne la règle. Elles souhaitent avoir la maîtrise du renouvellement du parc et donc de l'utilisation, en concertation avec la SNCF, des dotations annuelles d'amortissement.

Ceci ne doit pas remettre en cause, bien au contraire, le rôle d'assistance technique, de conception et de coordination de la SNCF.

4.2.6 La communication, l'information, la promotion du TER

C'est une dimension importante du rôle d'autorité organisatrice des Régions en même temps qu'un champ de partenariat à développer entre elles et la SNCF. En dépend, en effet, la notoriété et la lisibilité du TER par le public, et donc le développement de son usage.

Le choix politique fait par la plupart des Régions d'organiser le transport régional autour d'un concept commun régionalisé - le Transport Express Régional, TER - a été un élément de lisibilité et de confort pour l'utilisateur : un Alsacien utilisant le TER de la Région Midi-Pyrénées y retrouve l'essentiel de ses repères.

Mais, en même temps, ce choix - et ce point a été fortement souligné par les Régions - a conduit à un certain effacement de la spécificité régionale et du rôle de la Région, le TER apparaissant essentiellement comme une initiative SNCF. Or, il est important que l'appropriation régionale du TER soit forte.

C'est donc à la Région, autorité organisatrice, qu'il revient d'élaborer, en partenariat avec la SNCF le plan régional de communication.

Il est, par ailleurs, nécessaire au plan national de mener une politique de communication et de promotion du TER. Cette politique devra être définie dans le cadre du Conseil des Régions (cf. proposition n° 7).

4.3 - Une clé de réussite, le développement d'un esprit de partenariat

Une meilleure prise en compte de la spécificité régionale n'est pas contradictoire avec la dimension nationale du réseau ferroviaire. Au contraire, par un meilleur ancrage de la SNCF dans l'espace régional, elle est porteuse de dynamiques nouvelles au sein de l'entreprise qui vont dans le sens de ses intérêts commerciaux.

Mais, elle suppose dans tous les domaines la généralisation de pratiques de concertation afin de rechercher des réponses déconcentrées compatibles avec la cohérence et la continuité du réseau national.

Le développement d'un esprit de partenariat entre la SNCF et les Régions constitue ainsi une clé pour permettre aux Régions de devenir de véritables autorités organisatrices de transport.

L'établissement public apportera son expertise et son expérience techniques et commerciales ; il doit faciliter les échanges d'information entre les Régions, constituer une force de proposition dans tous les domaines où une synergie entre les Régions est susceptible de renforcer l'efficacité de leur intervention et d'améliorer le service rendu au public.

Les Régions, de leur côté, constituent le bon niveau territorial pour concevoir et impulser un projet d'aménagement régional et anticiper les besoins de manière volontariste. Elles doivent développer leur compétence transport.

Les services régionaux participent à l'unité du réseau ferroviaire ; certaines questions sont donc d'intérêt commun pour l'ensemble des Régions et la SNCF. Cela va dans le sens de la création d'un organisme consultatif des Régions placé auprès du Président de la SNCF. Par ailleurs, la capacité de proposition et d'innovation de la Direction Générale de la SNCF doit être renforcée au sein d'un organisme prenant en charge les domaines d'intérêt commun.

Proposition n° 7

■ *Un conseil des Régions est créé auprès du Président de la SNCF. Il est chargé d'examiner les grandes questions d'intérêt commun aux Régions et à la SNCF.*

Enfin, la volonté du Gouvernement de maintenir l'unicité du réseau ferroviaire, volonté partagée par la Commission, place la SNCF en situation de monopole de fait vis-à-vis des Régions.

Proposition n° 8

■ *Les Régions disposent du droit de pratiquer des audits destinés à les éclairer sur les éléments ayant un impact important sur les résultats du contrat qu'elles passent avec la SNCF.*

5 - Vers une organisation de la SNCF plus adaptée au fait régional

Le fait régional est une donnée relativement récente pour la SNCF. S'il est indéniable que l'établissement public a réellement commencé à le prendre en compte, il doit aller beaucoup plus loin dans cette voie et accélérer le rythme de cette évolution.

Le renforcement du rôle d'autorité organisatrice de la Région ne signifie pas en effet qu'il aurait comme corollaire un désengagement de l'établissement public ou une quelconque atténuation de ses responsabilités. Au contraire, le fait régional constitue un véritable défi pour le management de la SNCF en même temps qu'une opportunité nouvelle de développement.

5.1 - Une entreprise au service des utilisateurs et de ses clients publics

La SNCF est une entreprise intégrée qui opère sur des marchés diversifiés dans un contexte de concurrence très vive. En tant qu'entreprise, il est légitime que ses prestations soient rémunérées au juste prix, y compris lorsque le service est assuré pour le compte de la collectivité publique, Etat ou collectivité territoriale.

Mais elle doit aussi ouvrir plus la concertation et l'information pour toutes les décisions susceptibles d'avoir un impact sur les services régionaux. C'est en particulier le cas pour les modifications de services ayant trait aux Grandes Lignes. Elle doit, en outre, engager la concertation pour les projets TGV qui nécessitent de concevoir très en amont les articulations TGV/TER.

Concernant son organisation, si elle dispose d'une pleine et entière autonomie de gestion, elle a, néanmoins, un devoir d'information sur les décisions ayant un impact important sur l'emploi régional.

La SNCF doit mettre sa dimension de réseau national au service des Régions, lorsque ces dernières le souhaitent, pour les faire bénéficier des effets d'échelles correspondants (services d'ingénierie, études à caractère interrégional...).

Elle doit poursuivre son ouverture à la coopération intermodale avec le développement de la complémentarité et de la coordination avec les autres transporteurs car ceci constitue un axe important de dynamisation de l'ensemble du transport public.

5.2 - La SNCF, gestionnaire d'infrastructure

En tant que gestionnaire intégré de l'infrastructure ferroviaire commune à toutes ses activités, la SNCF a la responsabilité de son entretien et de sa gestion dans le cadre des objectifs qui lui sont fixés par l'Etat. Celui-ci lui confie ce rôle en application de la directive européenne 91.440. La SNCF a la responsabilité d'organiser les concertations nécessaires afin de répartir les capacités en sillons horaires au mieux des intérêts des divers utilisateurs. Elle a, en outre, la responsabilité de la sécurité des circulations sur le réseau ferroviaire. Elle a un devoir de proposition à l'autorité organisatrice régionale quant aux investissements qui pourraient être nécessaires pour améliorer l'efficacité du transport régional.

Une instance d'arbitrage regroupant des compétences diverses pourrait être créée afin de régler les conflits sur les attributions de sillons. Cette instance pourrait être placée au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées.

5.3 - Une entreprise partenaire du développement régional

La prise en compte du fait régional doit être intégrée comme un des volets majeurs du Plan d'entreprise.

Loin d'affaiblir l'unité de l'entreprise, il doit, au contraire, la renforcer en l'enrichissant de la diversité régionale. La composition du Conseil d'Administration doit traduire l'ouverture de la SNCF au fait régional.

Proposition n° 9 ■ *La composition du Conseil d'Administration est modifiée pour intégrer deux élus régionaux.*

Par ailleurs, la SNCF doit promouvoir une gestion plus déconcentrée.

Proposition n° 10 ■ *Dans chaque Région une délégation à l'Action Régionale placée sous l'autorité du Directeur SNCF de région et dotée des compétences nécessaires, est chargée de coordonner les relations de l'établissement public avec la Région et les diverses collectivités territoriales et notamment la gestion du TER. Elle impulsera au sein de l'entreprise la prise en charge effective et l'animation de la politique de la Région auprès des structures de production concernées.*

Cette équipe devra constituer une force de proposition vers la Région. Ces propositions devront s'inscrire dans le cadre des orientations du schéma régional de transport. Elle devra animer au sein de l'entreprise une action volontariste et continue sur la maîtrise des coûts, éventuellement au travers du développement de techniques d'exploitation plus adaptées aux besoins. Elle devra proposer des actions de promotion pour développer le trafic.

De la même manière, une sensibilisation interne sera menée au sein de l'entreprise afin de favoriser une prise en compte par le personnel et l'encadrement, de l'importance d'un service public régional moderne intégré dans la vie régionale. La Direction Générale de la SNCF doit s'engager dans l'impulsion et la coordination de la dimension régionale de l'Etablissement public.

5.4 - Une dynamique de productivité

Le compte des services régionaux s'est sensiblement dégradé pour la SNCF. Il est légitime que l'Etablissement public revendique la juste rémunération des services qu'il rend aux collectivités publiques, mais il est impératif qu'il mène une action beaucoup plus vigoureuse de maîtrise des coûts et de productivité.

En particulier, la SNCF devra ouvrir des réflexions sur des formess innovantes d'exploitation ferroviaire, en association avec les Régions, dans la perspective d'améliorer l'efficacité du transport ferroviaire.

Ceci risque, toutefois, d'être insuffisant. La Commission pense que la démarche qu'elle propose, investissements de modernisation pour le transport ferroviaire, meilleures connexions entre les systèmes de transports, services bien centrés sur les besoins actuels, va créer une dynamique de croissance et de productivité qui va dans le sens d'un assainissement de la situation économique de ces services.

6 - L'Etat, régulateur et animateur d'un projet d'aménagement du territoire

L'Etat est le partenaire essentiel, tant de la SNCF par son contrat de Plan que des Régions par les contrats Etat-Régions. La nouvelle dynamique Régions-SNCF nécessite un engagement fort de sa part.

Proposition n° 11

■ *La loi sur l'aménagement du territoire doit affirmer le rôle renforcé de la Région et les conditions de son exercice.*

6.1 - L'Etat acteur premier de l'aménagement du territoire

L'Etat s'est engagé sur un schéma directeur des liaisons à grande vitesse. Il doit compléter cet engagement par un schéma national portant sur l'ensemble des lignes structurant le territoire national. Ce schéma devra être concerté avec les Régions de manière à construire la cohérence entre une politique nationale des transports et les plans régionaux établis par les Régions.

Il devra prendre en compte les dessertes de type national ne trouvant pas leur équilibre dans les conditions actuelles du marché mais qui sont indispensables à l'aménagement du territoire.

Ces éléments devront être intégrés dans le contenu du contrat de Plan Etat-SNCF qui devra notamment fixer en conséquence, le niveau de la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires.

En même temps, il appartient à l'Etat, notamment dans le cadre des contrats Etat-Région, de maintenir une solidarité de la Nation vis-à-vis des Régions, qui compte tenu de leurs caractéristiques, risqueraient d'être pénalisées par une régionalisation mal régulée.

6.2 - L'Etat animateur d'une politique de développement du transport public

Il appartient à l'Etat d'affirmer plus clairement une politique globale des transports stimulant le développement du transport public et notamment du transport ferroviaire. Il doit créer les conditions politiques, institutionnelles et financières d'une réelle prise en charge du transport régional par les Régions.

Le transfert de compétence vers les Régions suppose que leur soient transférées les ressources correspondantes tant pour assurer l'équilibre des charges d'exploitation que pour créer la dynamique d'investissement nécessaire afin de moderniser les infrastructures ferroviaires indispensables au transport régional.

Les Régions représentées à la Commission ont clairement indiqué que leur engagement était lié à une réévaluation de la contribution de l'Etat aux charges d'exploitation, assurant l'équilibre initial du compte, TER et express d'intérêt régional inclus.

L'ensemble des conditions financières retenues devront être cohérentes avec le contrat de Plan Etat-SNCF.

6.3 - L'Etat régulateur et arbitre

Il appartient à l'Etat de prendre en main les responsabilités qui lui incombent de par la réglementation européenne. Il a la responsabilité de l'infrastructure ferroviaire dont il confie la gestion à la SNCF en créant les conditions de l'équilibre financier du compte. Il lui appartient également de définir les règles d'affectation des sillons ainsi que les normes de sécurité sur le réseau.

Enfin, il définit le niveau de la redevance d'usage de l'infrastructure ferroviaire. La commission a noté le faible niveau actuel de cette redevance qui donne un coût apparent du transport ferroviaire éloigné du coût complet réel. Les Régions ne sont pas hostiles au relèvement de cette redevance dès lors que la contribution de l'Etat aux charges d'exploitation sera réévaluée en conséquence.

L'Etat aura la responsabilité de la mise en place du nouveau schéma institutionnel préconisé par ce rapport s'il était retenu. Dans ce cas, il aura la responsabilité de procéder à l'évaluation de l'expérimentation qui suivra.

7 - Pour de nouvelles relations financières entre la SNCF et les Régions

Le rôle d'autorité organisatrice de la Région va de pair avec une prise de responsabilité économique et financière globale de cette dernière. La Région doit donc disposer d'un compte régional la mettant à même de jouer ce rôle : volume des charges, montant des recettes des voyageurs, montant de la contribution de l'Etat.

Le principe d'un contrat global régissant clairement les relations entre la Région et la SNCF, a été reconnu comme une solution de progrès. Il correspond à une très forte attente des Régions d'une clarification des relations financières tant dans le domaine des recettes que dans celui des charges.

7.1 - Les recettes du compte régional

Elles concernent l'ensemble des recettes des services conventionnés entre la Région et la SNCF.

Outre les recettes versées par les utilisateurs dont les retards d'évaluation par la SNCF ont provoqué de vives critiques des Régions, elles comportent également :

- la part des contributions de l'Etat consacrés à des tarifs sociaux qui pourraient être régionalisés (abonnements domicile-travail et abonnements scolaires). Dans ce cas, les sommes correspondantes seraient transférées aux Régions ;
- les contributions des tarifs spécifiques mis en place régionalement. Ces contributions à la charge des Régions, seraient calculées selon

des méthodes analogues à celles actuellement utilisées au plan national ;

- une contribution de l'Etat équilibrant le compte régional (TER et express d'intérêt régional), lors du transfert de compétences à la Région et qui serait indexée de manière à assurer la pérennité de cet équilibre. Cette indexation pourrait prendre en compte les efforts de productivité et de développement du trafic que les Régions et la SNCF sont prêtes à mener afin de contribuer à une amélioration des performances économiques de ces services.

Il convient, par ailleurs, de noter que les Régions ont attiré l'attention de la Commission sur la nécessité d'ouvrir une discussion avec la SNCF quant aux modalités de partage des recettes pour les trajets utilisant un train de grande ligne et un train régional ; le problème pourrait être abordé dans le cadre du Conseil des Régions.

7.2 - Les charges

Une plus grande régionalisation des charges a été demandée par les Régions.

Une simplification des unités d'oeuvre devra être recherchée afin d'obtenir une meilleure lisibilité des résultats des politiques engagées. Ces nouvelles unités d'oeuvre pourraient être le volume de parc de matériel roulant, le nombre de km-trains (ou d'heures-train), le nombre de distributeurs automatiques de billets, le nombre d'heures d'ouverture de chaque gare. Chacune de ces unités d'oeuvre serait valorisée à un prix convenu par le contrat et indexé.

Ces prix inclueront des frais généraux reflétant les coûts des services généraux de l'entreprise, régionaux ou centraux, indispensables à la mise en oeuvre des prestations.

Une marge pour "risques et aléas" figurera dans la facturation de la SNCF du fait des risques assumés par l'entreprise.

Le coût d'usage de l'infrastructure sera compris dans le compte régional. La détermination de la tarification d'usage est du ressort de l'Etat. Si celui-ci décide d'un niveau de tarification se traduisant par une augmentation de la charge des Régions par rapport à la situation actuelle, il devra en compenser à due concurrence le surcoût.

Ces clarifications doivent faciliter pour les Régions un meilleur suivi des conséquences des décisions passées et leur donner une méthode simple de projection leur permettant d'évaluer l'impact des actions qu'elles envisagent.

Un intéressement de la SNCF à l'amélioration de la qualité du service offert, mesurée à partir de données objectives (taux de retard par exemple) et complétée à partir d'une mesure périodique des taux de satisfaction de la clientèle serait un stimulant pour l'entreprise. Il pourrait prévoir des pénalités en cas de dysfonctionnements importants.

La SNCF devra s'engager sur l'évolution des charges. Cet engagement portera sur le volume des unités d'oeuvre nécessaires et sur l'évolution du prix des unités d'oeuvre.

Le prix des unités d'oeuvre sera indexé sur des indices discutés avec les Régions et incluant des indicateurs de référence, susceptibles de refléter de façon équilibrée l'évolution normale des coûts. Ces indicateurs pourront être externes à l'entreprise.

La SNCF devra, de plus, tenir la Région informée de l'évolution réelle du coût des unités d'oeuvre afin que cette dernière soit informée d'éventuelles dérives et puisse anticiper les actions correctrices nécessaires.

Pour le cas particulier des charges de matériel roulant, la Commission a été d'accord pour retenir les principes suivants :

- maintien d'un système d'amortissement économique ;
- identification du montant de la marge brute d'autofinancement dégagée par le compte du contrat régional ;
- capitalisation de ces sommes dans un compte de bilan spécifique destiné à provisionner les renouvellements de matériel décidés par la SNCF et les Régions.

Proposition n° 12

■ *La SNCF doit engager un effort urgent pour améliorer l'efficacité et la fiabilité du suivi des charges et des recettes afin de permettre une gestion plus réactive des services régionaux.*

8 - Les conditions du succès

Elles reposent sur un signal politique fort de l'Etat prolongé par des mesures concrètes immédiates afin d'installer la crédibilité de la démarche.

- Affirmation de la volonté de faire du transport régional, notamment ferroviaire, une compétence pleine et entière des Régions, étendue aux actuels express d'intérêt régional, avec une date limite d'effet fixée au 31 décembre 1997.
- Création par l'Etat d'un fonds d'investissement ferroviaire interrégional destiné à aider les Régions à moderniser le transport régional. Cette création est essentielle pour la crédibilité de l'engagement de l'Etat.
- Gestion partenariale du fonds permettant des mécanismes de solidarité vis-à-vis de zones du territoire à l'écart du développement.
- Inscription de ces principes dans la loi sur l'Aménagement du Territoire.
- Lancement d'une expérimentation avec les Régions volontaires au 1er janvier 1995.
- Les services régionaux ferroviaires des Régions expérimentales se voient dotés au 1er janvier 1995 d'une somme équivalant à un montant égal au besoin de financement constaté lors de l'exercice 1994 pour équilibrer les services régionaux, express d'intérêt régional compris.
- Mise en place par la SNCF, en priorité dans les Régions expérimentales, d'une délégation à l'Action Régionale dotée des moyens humains et des outils de gestion indispensables.

Un comité de suivi de ces expérimentations est animé par l'Etat ; il en précise le cadre, les conditions, le calendrier. Ce comité de suivi tire le bilan des expérimentations.

ETAT

- Loi d'Orientation sur l'Aménagement du Territoire
 - Contrats de Plan Etat-Région
- Répartition régionale des 4 MMF + 1,3 MMF
 - Création d'un fonds d'investissement doté par l'Etat = 1 MMF/an
- Mécanisme de péréquation (solidarité nationale pour les Régions à faible développement)

- Définition d'une politique globale des transports
- LOTI
- Contrat de Plan Etat-SNCF (clarification des missions de service public et l'Aménagement du Territoire avec compensation financière)
- Statut de la SNCF : EPIC
- Mandat clair (d'objectifs) pour le Président et le Directeur Général
- Projet d'entreprise

- Usagers clients
- Service Public
- Aménagement du Territoire

CONSEILS REGIONAUX :

Collectivités locales

SNCF

- Etablissement de Plans Régionaux des Transports (CR et autres collectivités locales).
- Transfert aux CR de la compétence pour l'ensemble des services ferroviaires d'intérêt régional
- Les CR deviennent autorités organisatrices : ils décident :
 - Définition des Services
 - Distribution
 - Tarification
 - Qualité du service
 - Accessibilité
 - Communication
- Contrat (CR - SNCF) : SNCF Prestataire de service
 - Facturation (unité d'oeuvre)
 - Système comptable transparent
 - Engagement (coût et qualité)
- (- un Conseil des Régions (Les Régions, le Président)
(Direction Générale
- SNCF (- 2 représentants des Conseils Régionaux au CA de la SNCF
(- un organisme au niveau national sous l'autorité d'un DGA
(- une équipe spécifique par Région SNCF (pouvoirs décentralisés au niveau de chaque région SNCF)
- CR - un G.T.R.T.C. : Groupe Technique Régional des Transports Collectifs
- Expérimentations

Conclusion

Les chemins de fer ont accompagné les grands moments de l'Histoire moderne de la France. La Commission, au cours de ses travaux, s'est convaincue, au moment où s'ouvre l'ère européenne, que le train, à nouveau, a rendez-vous avec l'Histoire.

Certes, la SNCF est en crise. Des erreurs commerciales, des maladresses de communication ont été commises. Aggravées par une conjoncture générale déprimée, elles ont engendré une fracture, une crise de confiance ; parmi le public et parmi les cheminots.

Pour autant, cette crise ne doit pas masquer les lignes de force qui poussent à une renaissance durable du transport ferroviaire. Des besoins nouveaux naissent, liés à une profonde mutation des territoires et des modes de vie. Ils touchent à la vie quotidienne de nos concitoyens. Ils appellent une conception moderne du service public, appuyée sur l'innovation, l'intermodalité, l'engagement des collectivités territoriales.

Les Régions ont pressenti cette perspective. Toutes, peu ou prou, au-delà des difficultés, voire des malentendus, sont engagées dans une dynamique positive avec la SNCF.

La clarification des relations entre la SNCF et les Régions se dessine donc comme une clé essentielle pour la mise en place d'un service public contemporain, par ailleurs condition indispensable du redressement de l'établissement public.

Cette politique répondrait à l'attente :

- des utilisateurs quotidiens des services régionaux,
- des Régions pour qui le moment est venu de prendre en main la responsabilité qui leur revient d'aménager l'espace régional,
- de la SNCF et des cheminots qui attendent un signe de confiance de la Nation.

Il appartient maintenant à l'Etat de décider d'un signal politique fort manifestant sa volonté de donner au transport ferroviaire sa juste place dans l'aménagement du territoire. Il doit le faire sans délai. Car il y a urgence. La détérioration rapide de la situation financière de la SNCF peut engager un processus irréversible ouvrant une crise aux conséquences économiques, sociales et politiques lourdes.

La loi sur l'Aménagement du Territoire offre l'opportunité et le cadre appropriés pour une telle initiative. Cette loi pourrait affirmer la volonté du Gouvernement de retenir le principe d'une compétence à part entière des Régions en matière de transport régional et ceci dans le cadre de l'unicité du réseau ferroviaire national. Dans cette perspective, l'Etat pourrait rapidement annoncer la création d'un fonds d'investissement ferroviaire interrégional destiné à soutenir les efforts déjà engagés par les Régions pour moderniser le transport ferroviaire régional et le principe d'une expérimentation qui s'engagerait avec cinq Régions volontaires.

Les sommes en jeu ne sont pas négligeables. Elles sont raisonnables.

Leur effet de levier sera considérable, tant par la relance du transport ferroviaire et du transport public, et ses conséquences sur l'emploi, que par la mobilisation des Régions et par leur impact politique au sein d'une SNCF en attente d'un projet d'entreprise.

Cette décision pourrait constituer un des volets de la politique de reconquête de l'emploi et de la confiance dont le pays a besoin.

ANNEXES

28 NOV. 1993

de Monsieur le Sénateur,

Les questions ferroviaires ont été au centre de l'actualité au cours de la dernière période.

Certains dysfonctionnements de la SNCF, aussi bien internes que dans ses rapports avec l'extérieur, la difficile entrée en service du système SOCRATE, la baisse du trafic ferroviaire, pour les voyageurs comme pour les marchandises, une situation financière inquiétante sont autant de raisons qui ont conduit la haute assemblée à créer, sous votre présidence, une commission d'enquête sur ce grand établissement public.

Soucieux de répondre aux questions qu'elle a posées et convaincu de l'intérêt pour la nation de bénéficier pleinement des atouts de l'outil ferroviaire, j'ai fait du redressement de la SNCF une de mes priorités.

Cependant, au côté de l'Etat, c'est l'ensemble de la collectivité nationale qui est concerné par l'avenir du transport ferroviaire et, tout particulièrement, les collectivités locales.

D'ores et déjà, l'organisation des dessertes ferroviaires régionales s'effectue sous la responsabilité des régions au travers des conventions qu'elles passent avec la SNCF.

Prévu par la LOTI et progressivement généralisé, le conventionnement a contribué au développement du trafic ferroviaire régional. Bien que l'activité se soit défavorablement infléchie depuis 1992, ce partenariat entre les régions et la SNCF représente, à mes yeux, un succès, comme en témoignent des réalisations innovantes, comme, en Alsace, le TER 200, qui ont commencé à modifier l'image des services ferroviaires d'intérêt régional.

.../.

Monsieur Hubert HAENEL
Sénateur
Palais du Luxembourg
75291 PARIS CEDEX 06

Il me semble aujourd'hui opportun d'aborder, sur la base de ces éléments positifs, une nouvelle étape renforçant le rôle des Régions dans le domaine ferroviaire. A cet effet, il convient de définir un nouveau cadre de relations régions-SNCF. C'est l'objet du groupe de travail dont je souhaite que vous vouliez bien accepter la présidence.

Ce nouveau cadre devrait d'abord permettre de renforcer le pouvoir des régions pour la définition des services régionaux de transport, afin d'adapter ceux-ci aux mutations sociales et économiques dans un souci d'aménagement équilibré du territoire et dans une véritable perspective intermodale. Corrélativement, les régions devront être en mesure de participer aux choix portant sur la consistance de l'infrastructure, qu'il s'agisse de son extension géographique ou du niveau de performance des installations, ainsi que sur la nature et les caractéristiques du matériel roulant.

Les services régionaux sont utilisés en grande partie pour des déplacements, à courte distance, du type "domicile-travail" ou "domicile-établissement scolaire". C'est la raison principale pour laquelle leurs coûts d'exploitation ne sont pas couverts par les seules recettes provenant des voyageurs, mais aussi par d'importantes contributions de l'Etat. Il paraît aujourd'hui nécessaire de procéder à l'identification de l'ensemble de ces contributions aux services régionaux et de réfléchir à leurs modalités d'attribution aux régions.

Parallèlement, ces évolutions devraient permettre à la SNCF de mieux affirmer son rôle de prestataire de service, de se présenter comme une véritable force de proposition vis-à-vis des régions et la conduire à prendre des engagements en termes de qualité, de transparence et de maintien des coûts.

Enfin, il convient de réfléchir à un assouplissement des modes d'exploitation ferroviaires, en tenant compte d'expériences déjà engagées dans certaines régions.

En définitive, vos réflexions devront vous conduire à me proposer un nouveau cadre de relations entre l'Etat, les régions et la SNCF donnant aux régions une maîtrise politique de leurs réseaux de transport ferroviaire, grâce à l'établissement de conventions avec la SNCF assurant un meilleur équilibre des responsabilités, et leur permettant de jouer leur rôle en matière d'investissements, tant pour le matériel roulant que pour les installations fixes.

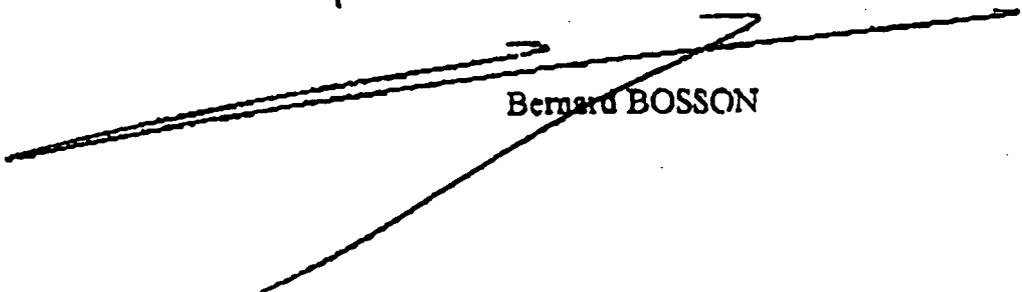
.../.

Je vous propose de mener vos travaux en prenant appui notamment sur les dynamiques déjà en cours, particulièrement dans les Régions Midi-Pyrénées Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, régions sur lesquelles vos suggestions pourraient commencer à entrer concrètement en application. Les présidents de ces quatre régions ou leurs représentants pourraient constituer le groupe de pilotage de votre étude. Serait également associé à vos travaux un groupe technique comprenant la SNCF, les administrations concernées et des personnalités qualifiées.

La Direction des Transports Terrestres assurera le secrétariat de votre mission.

Je souhaiterais disposer de vos conclusions dans le courant du mois de mars 1994.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs, *et les plus sincères,*


Bernard BOSSON

Commission de Monsieur le Sénateur Hubert Haenel sur les relations entre les Régions et la SNCF

- Composition du groupe de pilotage et du groupe technique -

Présidents des Conseils Régionaux

Monsieur le Président
de la Région Rhône-Alpes

représenté par M. Pierre DUMAS,
Vice-Président

Monsieur le Président
de la Région Nord-Pas-de-Calais

représenté par M. Guy HASCOET,
Vice-Président

Monsieur le Président
de la Région Midi-Pyrénées

représenté par M. Bernard DASSIER,
Président de la Commission Transports
collectifs et par M. GONZALES

Monsieur le Président

représenté par M. Daniel COLIN,
Président de la Région Provence-Alpes-
Côte d'Azur

Monsieur le Président
Président de la Région Alsace

représenté par M. Guy NAUDO,
du groupe régional des transports
collectifs

Administrations centrales

- Direction des Transports Terrestres
représentée par :

Mme Anne-Marie IDRAC,
Directeur des Transports Terrestres

M. Jean GUILLOT,
adjoint du Directeur des Transports
Terrestres

M. Philippe PEYRONNET,
Sous-Directeur des Chemins de Fer

M. Philippe SULTAN,
Chargé du secrétariat général
de la Commission, Chef de bureau

M. Lucien BOLLOTTE,
Sous-Directeur des Transports Urbains
Régionaux et Départementaux

- Direction Générale des collectivités locales
représentée par : M. Michel CABRILLAC,
Sous-Directeur

M. Guillaume de CHANLAINE,
Chef de bureau
- Direction du Budget
représentée par : M. Franck MORDACQ,
Chef de bureau

M. Francis CARAYON,
Adjoint au Chef de bureau
- Direction du Trésor
représentée par : M. Ramon FERNANDEZ,
Adjoint au Chef de bureau
- D A T A R
représentée par : M. Georges COUTY,
Chargé de mission
- D A E I
représentée par M. Olivier PAUL-DUBOIS-TAINE,
Chargé de mission
- Mission de Contrôle Economique et Financier
des transports
représentée par : M. Humbert ZELLER,
Chef de la Mission

M. Richard de KARAJAN,

Mme Pascale ALMUEIS,

Directions Générales des services des Régions

- Nord-Pas-de-Calais M. Jean-Jacques LEFEBVRE,
Chargé de mission

M. André-Jean POUILLE,
Directeur des transports

M. Daniel RUSCONNE,
Chargé de mission
- Midi-Pyrénées M. Denis BOUSQUET,
Directeur de l'Aménagement

M. Raymond de LARTIGUE,
Adjoint au Directeur

- Provence-Alpes-Côte d'Azur

Mme Christine CESARI-GEIGER,
Directeur de l'Équipement

M. Bertrand WOLKOWITSH,
Chef du service Transport
et Communication

- Rhône-Alpes

M. Philippe GRATADOUR,
Directeur Urbanisme et Communication

Directions Régionales de l'Équipement

représentées par

M. Dominique BECKER,
Directeur régional Provence-Alpes-Côte
d'Azur

M. Philippe GOICHON,
Chargé de mission DRE-PACA

M. Philippe RIGAUD,
Economiste Transport
DRE Nord-Pas-de-Calais

S N C F

représentée par

M. Claude GRESSIER,
Directeur général adjoint
"Europe et marchés"

M. Jacques CHAUVINEAU,
Directeur de l'Action Régionale

M. Guillaume PEPY,
Directeur de la Stratégie et du Plan

M. Jean-Marie JUPONT,
Directeur de la région de Strasbourg

M. Bernard ALIBERT,
Adjoint au Directeur du Transport,
chargé du pôle stratégie de
l'infrastructure

M. Jean-Paul ARGUILLERE,
Direction de la Stratégie et du Plan

**Modifications proposées au cahier
des charges de la S.N.C.F.**

Ancienne rédaction	Nouvelle rédaction
<p>Du Transport des Voyageurs</p> <p>Art 5 : La S.N.C.F. contribue à la mise en oeuvre progressive du droit au transport. Elle assure à cette fin plusieurs catégories de services pour répondre à la diversité des besoins des usagers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des services nationaux, dans les conditions fixées à l'article 6, - des services internationaux, définis par la S.N.C.F. en coopération avec les réseaux étrangers concernés - des services d'intérêts régional comprenant eux même deux catégories : <ul style="list-style-type: none"> - des services régionaux conventionnés effectués sur les liaisons inscrites aux plans régionaux de transports; des autres services; ils comprennent notamment, à la date d'entrée en vigueur du présent cahier des charges, l'ensemble des services omnibus non urbains existant à cette date et qui n'ont pas fait l'objet de convention; -des dessertes de zones urbanisées dans des conditions définies en concertation avec les autorités territoriales compétentes et pouvant donner lieu à conventionnement. <p>Les services visés au présent article peuvent, dans des cas particuliers être assurés par des moyens de transport routiers.</p>	<p>TITRE I</p> <p>Art.5 : La S.N.C.F. contribue à la mise en oeuvre progressive du droit au transport. Elle assure à cette fin plusieurs catégories de services pour répondre à la diversité des besoins des usagers :</p> <p>des services nationaux, des services internationaux, des services régionaux incluant les dessertes de zones urbanisées.</p> <p>Ces services peuvent dans des cas particuliers, et en accord avec l'autorité chargée de les organiser, être assurés par des moyens de transport routiers.</p> <p>Art 5.1 : Les services ferroviaires régionaux sont les services de transport, destinés à répondre aux besoins d'une région. Ils sont inscrits au plan régional des transports, organisés par le Conseil Régional et font l'objet d'un contrat entre la région et la S.N.C.F.</p> <p>Ils comprennent notamment tous les services ayant donné lieu à une convention avec la S.N.C.F. avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions.</p> <p>Ces services, en particulier ceux assurant la desserte de zones urbanisées, peuvent faire l'objet de contrats conclus avec d'autres collectivités territoriales ou avec leurs groupements.</p> <p>Art 5.2 : Les services ferroviaires internationaux sont par la S.N.C.F., en coopération avec les réseaux étrangers concernés, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur au plan national et communautaire. A cet effet, la S.N.C.F. recherche la mise en place de regroupements internationaux définis par la directive (91-440 CEE) du conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.</p> <p>Les services internationaux qui n'intéressent qu'une région peuvent être inscrits au plan régional des transports et faire l'objet d'un contrat entre la région, la S.N.C.F.; les entreprises ferroviaires ou regroupements internationaux concernés, et les autorités compétentes de l'Etat voisin.</p>

Ancienne rédaction	Nouvelle rédaction
<p>Art 16 : Les prix payés par les usagers des services d'intérêt régional et des dessertes de zones urbanisées sont également fixés dans les conditions de l'article 14 lorsqu'ils ne font pas l'objet des dispositions particulières visées aux articles 45 et 49.</p> <p>Art 28 : Le concours de l'Etat comprend en conséquence les différentes contributions suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la contribution aux charges de retraite, versée au compte retraites; - la contribution aux charges d'infrastructure; - la contribution associée aux tarifs sociaux mis en oeuvre par la S.N.C.F. à la demande de l'Etat; - la contribution à l'exploitation des services d'intérêt régional; - le concours exceptionnel prévu à l'article 38. <p>Art 33 : La participation de l'Etat aux services d'intérêt régional prévue à l'article 28, se traduit par le versement à la S.N.C.F., d'une contribution globale.</p> <p>Chaque contrat de plan fixe, pour sa première année, le montant de celle-ci.</p> <p>Le montant est fixé pour la première année du premier contrat de plan de manière à équilibrer financièrement ces services. Le contrat de plan fixe également son mode d'évolution qui doit, d'une part, prendre en compte les objectifs d'aménagement du territoire et refléter l'évolution des coûts propres à ces services, d'autre part, inciter au développement du trafic et à l'amélioration de la productivité, et enfin tenir compte de l'évolution du niveau et de la structure des tarifs des services nationaux.</p> <p>Pour chacune des collectivités territoriales, régionales, la S.N.C.F. établit un compte faisant apparaître les charges et les produits des services d'intérêt régional non conventionnés; les produits, inscrits à ce compte incluant une fraction de la contribution globale définie par application du présent article, déduction faite de la part de celle-ci afférente aux services régionaux conventionnés déterminée selon les principes exposés à l'article 46.</p>	<p>Art 16 : Les prix payés par les usagers des services régionaux sont définis dans les conditions prévues à l'article 45.</p> <p>TITRE II</p> <p>Art 28, alinéa 3 : Le concours de l'Etat comprend en conséquence les différentes contributions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la contribution aux charges de retraite, versée au compte retraites; - la contribution aux charges d'infrastructure; - la contribution associée aux tarifs sociaux mis en oeuvre par la S.N.C.F. à la demande de l'Etat; - la contribution versée à titre transitoire pour les services régionaux n'ayant pas encore fait l'objet d'un contrat avec la région selon les dispositions de l'article 45; - le concours exceptionnel prévu à l'article 38. <p>Art 33 : La participation transitoire de l'Etat aux services régionaux prévue à l'article 28, donne lieu au versement à la S.N.C.F. d'une contribution globale.</p> <p>Son montant est égal à la somme versée par l'Etat à la S.N.C.F. au titre de l'exploitation des services régionaux de voyageurs à la date d'entrée en vigueur des présentes dispositions et évolue conformément aux dispositions du contrat de plan. De ce montant sont déduites les sommes versées directement par l'Etat aux collectivités ayant passé contrat avec la S.N.C.F. dans le cadre des dispositions de l'article 45.</p> <p>Pour chacune des collectivités territoriales régionales concernées, la S.N.C.F. établit un compte faisant apparaître les charges et les produits des services régionaux qui ne sont pas encore inclus dans les contrats. Les produits inscrits à ce compte comprennent une fraction de la contribution globale définie au présent article.</p>

.../...

Ancienne rédaction	Nouvelle rédaction
<p>Art 45 : Les services régionaux, y compris les services routiers de substitution, assurant des liaisons inscrites au plan régional des transports donnent lieu à la signature de conventions d'exploitation entre les régions et la S.N.C.F.. Chacune de ces conventions définit la consistance et les conditions particulières d'exploitation de l'ensemble des services régionaux circulant sur la ou les liaisons considérées, ainsi que les conditions de leur équilibre financier.</p> <p>Les conditions particulières d'exploitation fixées par ces conventions doivent être conformes au présent cahier des charges, ainsi qu'aux normes techniques de sécurité définies par le ministre chargé des transports.</p> <p>Ces conventions précisent si la tarification applicable aux services régionaux est identique à celle applicable aux services nationaux, ou si sont applicables des dispositions tarifaires spécifiques aux liaisons conventionnées, sous réserve que celles-ci soient compatibles avec la structure tarifaire d'ensemble de la S.N.C.F.</p> <p>Les conventions d'exploitation sont renouvelées selon une périodicité et dans des conditions qu'elles fixent.</p> <p>Art 46 : La S.N.C.F. établit pour chaque région administrative, selon les modalités approuvées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du budget et du ministre de l'intérieur, un budget et un compte régional annuels faisant apparaître les charges et les produits des services régionaux conventionnés.</p> <p>La convention qu'elle passe avec chacune des régions pour l'organisation de ces services précise la nature des charges portées au débit de ce compte, en cohérence avec la nature des charges retenues pour les services d'intérêt régional non conventionnés visés à l'article 33. Les charges inscrites au débit du compte régional sont calculées sur la base des coûts de la dernière année précédant la convention et indexées suivant des modalités précisées par celle-ci.</p>	<p>TITRE III Des services Régionaux de voyageurs</p> <p>Art 45 Les services régionaux, y compris les services routiers de substitution assurant des liaisons inscrites au plan régional des transports donnent lieu à la signature de contrats d'exploitation entre les régions et la SNCF. Chacun de ces contrats définit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la consistance du service; - les dessertes assurées; - le choix du mode et le matériel utilisé; - la fréquence, la vitesse et le positionnement horaire des services; - les arrêts desservis; - les conditions d'accueil, d'attente, de vente et d'information; - les interfaces avec les autres modes de transport; - les conditions particulières d'exploitation, les modalités de tarification et de commercialisation, y compris les réductions tarifaires de l'ensemble des services régionaux, ainsi que les conditions de leur équilibre financier. <p>Ces contrats constituent des contrats de service public conclus dans les conditions du règlement (CEE) n° 1893-91 du conseil du 20 juin 1991 modifiant le règlement (CEE) n° 1191-69 relatif à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable.</p> <p>Les conditions particulières d'exploitation fixées par ces contrats doivent être conformes au présent cahier des charges ainsi qu'aux normes techniques de sécurité définies par le ministre chargé des transports.</p> <p>Les contrats d'exploitation sont renouvelés selon une périodicité et dans des conditions qu'elles fixent.</p> <p>Art 46 : La S.N.C.F. établit pour chaque région un budget et un compte régional faisant apparaître les charges et les produits des services régionaux inclus dans le contrat. Ce compte respecte les principes fixés par la directive (CEE) 91-440 du conseil et le règlement (CEE) n°1893-91 du conseil. Ce compte est équilibré à l'aide d'une contribution de la région.</p>

Ancienne rédaction	Nouvelle rédaction
<p>Le compte régional est crédité d'une partie de la contribution de l'Etat prévue à l'article 33 précité. Pour chacune des années couvertes par la première convention, ce concours est égal au montant revalorisé de la différence entre les charges et les produits des services constatée la dernière année précédant le conventionnement.</p> <p>Si des dispositions spécifiques prévues au troisième alinéa de l'article 45 consistent en des réductions tarifaires, celles-ci donnent lieu à une contribution financière versée par la région à la S.N.C.F. qui est portée également au crédit de ce compte.</p> <p>Le budget régional est équilibré de manière prévisionnelle, au besoin grâce à une contribution régionale. Les conventions prévoient les conditions d'affectation ou la couverture du solde des comptes régionaux.</p> <p>Art 47 : Les liaisons qui ont fait l'objet d'une convention d'exploitation entre la S.N.C.F. et la région peuvent également donner lieu à convention entre les mêmes parties pour le financement des infrastructures et du matériel.</p> <p>Art 48 : Toute réduction et toute suppression d'un service de transport de voyageurs sur une liaison faisant l'objet d'une convention entre la S.N.C.F. et une région ne peuvent résulter que d'un avenant à cette convention.</p>	<p>Art. 47 : Les liaisons qui ont fait l'objet d'un contrat entre la région et la SNCF peuvent également donner lieu à contrat entre les mêmes parties pour le financement des infrastructures et du matériel d'intérêt régional.</p> <p>Art. 48 : Toute réduction et toute suppression d'un service de transport de voyageurs sur une liaison faisant l'objet d'un contrat entre une région de la SNCF ne peuvent résulter que d'un avenant à ce contrat.</p> <p>Art. 48-1 : Pendant la période qui précède la signature par la région et la SNCF d'un contrat portant sur l'ensemble des domaines visés à l'article 45, les conventions antérieurement signées restent en vigueur.</p> <p>Le budget et le compte régional annuels des services régionaux conventionnés dans les conditions prévues au précédent alinéa sont établis conformément aux règles en vigueur avant la date d'entrée en application des présentes dispositions.</p> <p>Le compte régional est crédité d'une partie de la contribution de l'Etat prévue à l'article 33 précité.</p>

Les services régionaux de voyageurs en Europe

1 - Cas des chemins de fer britanniques (British Rail)

- 1.1-** A l'heure actuelle, et jusqu'à la mise en oeuvre de la privatisation (progressivement à partir du 1er avril 1994), les services régionaux de voyageurs sont gérés par plusieurs des secteurs d'activité de British Rail : Network Southeast pour les services de la banlieue londonienne, Scotrail pour l'Ecosse et Régional pour les services en zone rurale.

Tous ces services sont déficitaires et font l'objet du paiement d'une subvention (public service obligation grant) couvrant leurs frais d'infrastructure et leur insuffisance d'exploitation.

Certains services de banlieue de grandes villes de province reçoivent une contribution de la part des collectivités locales demanderesse (public transport executives).

- 1.2-** Le schéma de privatisation retenu dans la loi de novembre 1993, ne fait pas de distinction fondamentale entre les services régionaux et les services Intercity. Parmi les premières dessertes à franchiser figurent aussi bien des lignes du réseau Intercity (Gatwick Express, ligne de la côte est vers l'Ecosse) que des groupes de lignes régionales (Scotrail) ou une ligne de la banlieue londonienne (London Tilbury & Southend).

Les franchises seront soit :

- positives, lorsque l'exploitation d'une ligne est susceptible de dégager un bénéfice d'exploitation, auquel cas la franchise sera attribuée au candidat offrant au Gouvernement la somme la plus élevée ;
- négatives, là où l'exploitation est déficitaire, auquel cas le candidat retenu sera celui qui sollicitera la subvention la moins élevée.

Les "public transport executives" pourront continuer à apporter des concours aux franchisés pour le maintien d'un certain niveau de prestation mais ne pourront pas, au moins dans un premier temps, intervenir dans l'attribution des franchises, qui reste l'apanage du Directeur des franchises. Ces autorités organisatrices pourront obtenir le soutien financier de l'Etat en compensation de l'aide versée pour la fourniture de services.

2 - Cas des chemins de fer fédéraux suisses (CFF)

- 2.1-** L'une des caractéristiques du paysage ferroviaire suisse est l'existence, à côté des chemins de fer fédéraux, de très nombreuses compagnies de chemin de fer "concessionnaires", qualifiées aussi de "privées" bien qu'elles soient en général la propriété d'autorités cantonales. Ces compagnies assurent généralement des services régionaux, encore que l'une des plus importantes d'entre elles, le Bern - Lötschberg - Simplon, jouit d'une véritable rente de situation grâce au trafic qu'il effectue sur un axe majeur de transit international.

Pour leur part, les CFF assurent des transports presque entièrement cadencés à travers tout le pays, qui s'apparentent peu ou prou à des transports régionaux, voire locaux, compte tenu des densités démographique et ferroviaire du pays.

- 2.2-** La régionalisation est un des objectifs de la politique poursuivie actuellement par les CFF. Cela correspond à une préoccupation des pouvoirs publics inquiets de l'augmentation des besoins de financement des chemins de fer et considérant que la multiplicité des entreprises de transport dans de même zones, notamment dans le cas de lignes ferroviaires fonctionnant en parallèle avec des lignes routières, oblige à une réorganisation.

L'un des aspects de la régionalisation des CFF pourrait consister en un transfert de lignes régionales des CFF aux chemins de fer privés, en fonction des structures d'entreprise, plutôt que selon les découpages politico-administratifs : les cantons manifestent une certaine réserve à l'endroit d'une telle solution, dont la mise en oeuvre exigera, en toute hypothèse, plusieurs années.

Ce transfert pourrait également s'étendre aux trains express nationaux et au transport de fret.

D'autres pistes sont également examinées :

- les CFF restent responsables du transport régional de voyageurs et créent alors un ou plusieurs centres de profit ; ils se subdivisent en unités régionales dotées d'une autonomie d'exploitation et d'une autonomie juridique aussi larges que possibles ;
- l'infrastructure des CFF pourrait être ouverte au trafic régional assuré par des entreprises tierces dans le cadre d'une offre globale, complémentaire du service régional CFF, pour le compte des entreprises en cause, ou en sous-traitance des CFF ;
- il n'est pas exclu de laisser subsister une possibilité de concurrence entre chemins de fer concessionnaires et entités régionalisées des CFF.

De façon générale, les Pouvoirs publics suisses attendent d'un recours accru aux compagnies "privées" un coût d'exploitation plus faible du fait de la souplesse plus grande de leurs modes d'exploitation, ce qui est parfois contesté par les CFF.

- 2.3-** Les aspects financiers de ces projets sont encore mal cernés. Il semble que tout effort de régionalisation devra s'accompagner d'une péréquation entre la confédération et les cantons, ce qui pose le problème plus large de leurs rapports respectifs. De même, ne sont pas élucidées les conditions de l'utilisation éventuelle des infrastructures CFF par de nouveaux exploitants, non plus que les modalités de calcul des redevances à percevoir en pareil cas.

3 - Cas des chemins de fer luxembourgeois (CFL)

Un règlement grand-ducal du 29 juillet 1993 fixe les conditions d'exécution du règlement (CEE) n° 1191/69 modifié.

Il prévoit que des contrats de service public au sens de ce règlement pourront être négociés entre le Ministre chargé des transports et les CFL pour certains services nationaux de voyageurs effectués par rail ou comme services routiers de substitution.

Ces services font l'objet d'une comptabilité distincte comme prescrit dans le règlement. Les modalités des contrats sont arrêtées par une commission où siègent des représentants des Ministres chargés des transports et du budget.

Le règlement grand-ducal comporte une disposition originale en ce sens qu'il y est fait expressément référence à la possibilité de relations transfrontalières entre le Grand-Duché de Luxembourg et la province de Luxembourg belge, la

Région française de Lorraine et les länders allemands de Rhénanie-Palatinat et de Sarre.

De tels services ont déjà été créés, notamment vers la France, avec instauration d'une tarification commune multimodale dite Flex way.

Une autre originalité est à relever : la reprise par les CFL de l'exploitation de la section française de la ligne Audun-le-Tiche - Esch-sur-Alzette (1 km).

4. - Le cas des chemins de fers fédéraux allemands (DB AG)

4.1- Avec la fusion des chemins de fer fédéraux (DB) de l'ex-Allemagne de l'Ouest et des chemins de fer allemand du Reich (DR) de la ci-devant RDA dans une société de droit privé (DB AG ou DB), au 1er janvier 1994, s'est amorcé en Allemagne un processus de réforme fondamentale des chemins de fer.

4.2- Un des points les plus importants en sera le transfert à terme aux collectivités locales et régionales (Länder) de la responsabilité financière et organisationnelle des transports publics régionaux.

Les Länder auront la charge de coordonner tous les services de transport public de tous modes dans une perspective globale et intégrée, conservant la possibilité de contracter avec les entreprises de transport des offres spécifiques ou globales.

Pour le rail, des contrats de service public au sens de la réglementation communautaire mais conclus sur des bases essentiellement commerciales régleront les rapports entre les Länder et la DB pour l'organisation de dessertes :

- par la DB sur sa propre infrastructure,
- par une compagnie régionale voire communale sur une infrastructure DB,
- par la DB ou des compagnie régionales / communales sur infrastructure vendue par la DB à la région considérée.

4.3- La loi sur les chemins de fer reconnaît désormais à toute entreprise ferroviaire régulièrement établie un droit d'accès non discriminatoire aux infrastructures de transport public, un Office fédéral des chemins

de fer (Bundesbahnamt) servant d'instance d'arbitrage pour tout litige survenant dans l'exercice de ces droits d'accès.

Le même Office reçoit compétence pour analyser les demandes de fermeture de lignes qui auront été proposées aux autorités régionales par le gestionnaire de l'infrastructure (la DB). Conformément à la législation communautaire, l'exploitation pourra être poursuivie par la DB, moyennant compensation par l'Etat ou le Land concerné.

4.4- Le transport public sera financé en partie par le produit des accises sur les produits pétroliers, qui viennent d'être très fortement relevées. L'esprit de cette disposition est d'accorder une priorité au rail, mais les Länder garderont la faculté d'affecter ces ressources à d'autres formes de transport public.

4.5- Ces dispositions sont reprises dans un important dispositif législatif nouveau. Les interactions entre les différents textes qui le composent n'ont pas encore été toutes soumises à l'épreuve de l'application pratique, ni pour l'organisation, ni pour le financement du transport régional.

4.6- Enfin, il est intéressant de noter que des expériences innovantes comme l'utilisation d'infrastructures de la DB par des tramways à Karlsruhe semblent appelées à se multiplier.

5 - Le cas des chemins de fer néerlandais (NS)

5.1- La densité du réseau néerlandais et l'intensité de son utilisation sont telles que d'un point de vue français, tous les services, même qualifiés de nationaux, ont une apparence de services régionaux ou locaux à moins qu'ils ne soient internationaux. Encore que certains services internationaux (notamment service Benelux - Amsterdam - Bruxelles) sont conçus dans leur organisation comme des services régionaux transfrontaliers.

5.2- Depuis l'adoption d'un plan dénommé Rail 21, les NS visent une amélioration générale de la qualité du service en termes de vitesse, de capacité de fréquence et de régularité, de ponctualité et de correspondances.

Le plan repose sur un système de desserte à trois niveaux :

- les trains InterCity et EuroCity pour "grandes" distances reliant les principaux centres urbains néerlandais et un certain nombre de destinations étrangères ;
- les trains interrégionaux express pour distances moyennes, essentiellement à l'intérieur de la Randstad ou dans les relations entre celle-ci et le reste du pays ;
- les services locaux ou suburbains pour les courtes distances à l'intérieur de la Randstad ou en province.

5.3- Les services de voyageurs sont fortement déficitaires d'autant que le Gouvernement impose des conditions tarifaires préférentielles pour d'assez nombreuses catégories d'usagers et notamment depuis une date assez récente, pour les étudiants, ce qui a créé un afflux soudain de trafic peu rémunérateur et générant d'importants problèmes de capacité.

5.4- Au plan institutionnel, les Pays-Bas sont divisés en un certain nombre de régions au sein desquelles on s'efforce d'organiser des prestations de transport cohérentes.

5.5- Depuis le 1er janvier 1994, les rapports entre l'Etat et les chemins de fer ont été réformés dans l'esprit de la directive 91/440/CEE. Les services de voyageurs ont été constitués en une des trois sociétés dépendant du holding NS.

Lors d'une phase transitoire, l'Etat devrait alléger progressivement la tutelle qu'il continue d'exercer en matière de tarification et de niveau de prestations. Parallèlement, les aides financières devraient être réduites pour être, à terme, amenées à zéro.

En phase finale, l'entreprise "voyageurs" devrait avoir une complète liberté d'action et l'Etat achètera par contrat de service public au sens du règlement (CEE) n° 1191/69 modifié les services de transport qu'il jugera nécessaire de maintenir mais qui ne sont pas rentables pour l'entreprise, selon le schéma esquissé ci-après.

5.6- Dans l'organisation future, les lignes et les gares régionales ainsi que certaines dessertes omnibus non rentables et qui ne sont pas indispensables pour assurer la cohérence du réseau de base national des NS ne seront plus exploitées par ceux-ci.

Les prestations de transport concernées pourraient alors être placées dans l'un des systèmes suivants :

- un secteur "contractuel" à partir des transports jugés nécessaires par l'Etat ou les organes régionaux de coordination des transports, en complément à la prestation de base ;
- un secteur de "concession" sous la responsabilité des organes régionaux de coordination des transports.

Toutefois, les modalités de participation financière des organes régionaux de coordination des transports ne sont pas arrêtées.

6 - Cas des chemins de fer belges (SNCB / NMBS)

6.1- Desservant un pays fortement urbanisé, très dense, le réseau ferré belge se présente dans une situation comparable à celle du réseau néerlandais, où l'ensemble du service peut être assimilé à une sorte de RER à échelle nationale, de sorte que les seuls véritables trains non régionaux sont ceux qui effectuent une desserte internationale.

6.2- La SNCB fonctionne désormais sous un régime fixé par une loi du 21 MARS 1991 portant création d'entreprises publiques autonomes.

Sa mission telle qu'elle est précisée dans cette loi consiste dans le transport de voyageurs et de marchandises par chemin de fer.

6.3- Un contrat de gestion précise les relations entre Etat et la SNCB. En particulier, ce document énumère les tâches qui incombent à la SNCB pour réaliser les objectifs de service public qui lui sont assignés.

Le contrat distingue :

- une offre de base en "trains du service ordinaire" destinés aux trajets domicile-travail ou domicile-école et aux déplacements de masse à destination des régions touristiques du pays, qui relève du service public ;
- les autres trains : internationaux, affrétés, ou du service ordinaire en excédent de l'offre de base.

La consistance de celle-ci est définie par une production journalière minimale garantie de 160 000 trains-km par jour ouvrable et de 100 000 trains-km par jour non ouvrable.

Le contrat définit également la consistance du réseau, le statut des gares (intervilles ou locales), selon leur fréquentation.

- 6.4-** Les suppressions de dessertes des points d'arrêt ne peuvent être réalisées que progressivement et, en toute hypothèse, uniquement sur la base d'un bilan financier et social.

De plus, toute modification du réseau de lignes ou toute dérogation aux modalités de desserte découlant du statut des gares doit faire l'objet d'un avenant au contrat.

Le contrat de gestion détaille également les modalités de rémunération de la SNCB : un montant forfaitaire annuel de 12 MM BEF lui est alloué, qui comprend la fourniture du service ordinaire intérieur, la compensation de certaines tarifications de service public (tandis que d'autres font l'objet d'un décompte séparé ou ne sont pas compensées).

- 6.5** Il est frappant de constater que dans un pays fédéral où les régions tendent de plus en plus à accroître leur autonomie, elles n'ont pas de pouvoir direct sur l'organisation des transports ferroviaires, la SNCB/NMBS demeurant une entité publique à caractère national, alors que le nombre de celles-ci tend à régresser constamment en Belgique.

