

Rapport à M. le Premier ministre de M. Hubert Haenel, sénateur du  
Haut-Rhin (seconde partie)

**ECRIRE L'ACTE II  
DE LA RÉVOLUTION  
FERROVIAIRE RÉGIONALE**

Remis le 26 octobre 2008



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE EST LA PRINCIPALE RÉUSSITE DE LA DÉCENTRALISATION FRANÇAISE</b> .....	7
<b>A. UNE RÉUSSITE ESSENTIELLEMENT DUE À L'ENGAGEMENT DES ÉLUS RÉGIONAUX</b> .....	7
1. <i>Une décentralisation voulue et non subie</i> .....	7
a) Une régionalisation préparée.....	7
b) Une régionalisation équitabile .....	8
2. <i>Un service public transfiguré par son transfert aux régions</i> .....	9
3. <i>Un effort des régions sans précédent, plus que doublé en cinq ans</i> .....	12
a) Les dépenses d'exploitation, au cœur de la nouvelle offre de service .....	12
b) Le renouvellement spectaculaire du matériel roulant .....	14
c) Un engagement volontaire qui s'accélère très fortement en faveur de l'infrastructure .....	14
(1) Le cofinancement des investissements au titre des contrats de projets .....	15
(2) Les « plans rail », un supplément récent .....	16
(3) Le cofinancement des lignes à grande vitesse .....	17
<b>B. EN QUELQUES ANNÉES, LA RÉGION EST DEVENUE LA CHARNIÈRE DE L'ENSEMBLE DES TRANSPORTS PUBLICS</b> .....	18
<b>C. LES TRANSPORTS RÉGIONAUX SONT DÉSORMAIS EN PREMIÈRE LIGNE FACE AUX NOUVELLES ATTENTES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT</b> .....	20
1. <i>Le débat sur les transports de proximité s'inscrit dans une perspective nouvelle.</i> .....	20
2. <i>La dynamique d'évolution des trains régionaux devrait répondre à ces différentes attentes.</i> .....	21
(1) Trois types de dessertes correspondent chacun à un tiers du trafic régional .....	21
(2) Pour mémoire, le particularisme francilien .....	22
<b>II LES RÉGIONS SONT CONFRONTÉES À TROIS DÉFIS QUI APPELLENT DÈS AUJOURD'HUI DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS</b> .....	23
<b>A. LE DÉFI DE LA CONTINUITÉ INTERMODALE DU TRANSPORT : OFFRIR UN SERVICE « PORTE À PORTE »</b> .....	23
1. <i>L'enjeu du transport collectif « porte à porte » : constituer une alternative crédible au « tout automobile »</i> .....	23
2. <i>L'enjeu stratégique de l'information multimodale</i> .....	26
3. <i>Faire des gares de correspondances des centres de services multi opérateurs et multi réseaux</i> .....	29
4. <i>Une organisation des dessertes périurbaines résolument tournée vers l'avenir</i> .....	31
<b>B. LE DEUXIÈME DÉFI : REPOUSSER LES LIMITES QUI POURRAIENT VENIR MENACER LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT ENGAGÉ</b> .....	33
1. <i>Les limites financières</i> .....	33
a) Des tensions budgétaires déjà perceptibles .....	33
(1) La dynamique de la dépense liée à un déficit d'exploitation structurel.....	33
(2) La charge des infrastructures pourrait devenir plus lourde .....	34
b) Desserrer la contrainte financière pour poursuivre le développement.....	36
(1) En matière d'exploitation .....	37
(2) En matière d'infrastructure .....	38
2. <i>Les goulets d'étranglement technique</i> .....	39

3. Le devenir des lignes à faible trafic.....	40
C. UN DÉFI A CLARIFIER : L'EVENTUELLE OUVERTURE À LA CONCURRENCE.....	41
1. Faire le point sur l'état du droit.....	41
a) Les deux sources du droit communautaire ferroviaire .....	41
b) Le débat sur la lecture des textes européens .....	43
c) Des doutes juridiques subsistent quelque soit l'interprétation retenue .....	44
d) Il est urgent de ne pas attendre.....	45
2. Evaluer les conséquences d'une mise en oeuvre pratique de la concurrence .....	45
a) Les dangers de la politique de l'autruche .....	45
b) L'intérêt d'une expérimentation.....	46
c) L'expérimentation pour bénéficier d'un « effet d'apprentissage » .....	47
d) Toute expérimentation devrait elle-même être soigneusement préparée .....	48
<b>III. LA RÉUSSITE RÉGIONALE A AUSSI BESOIN DE COHÉRENCE NATIONALE .....</b>	<b>50</b>
A. L'ÉTAT, GARANT DU SUCCÈS DE LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE .....	50
1. L'Etat, pilote et coordonnateur de l'organisation du transport ferroviaire .....	50
2. L'Etat, catalyseur des potentialités de développement du trafic ferroviaire.....	51
B. LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION DU TRANSPORT RÉGIONAL DANS UNE VISION NATIONALE DES TRANSPORTS .....	52
1. Un cap et une stratégie pour le transport ferroviaire ... ..	52
2... déclinés et coordonnés dans trois dimensions territoriales .....	53
3. Une intervention particulière de l'Etat pour l'Ile-de-France et le Bassin parisien .....	54
C. UNE RÉPONSE COORDONNÉE ETAT-RÉGION SUR LE « MAILLON FAIBLE » QUE CONSTITUENT LES LIENS ENTRE LES TGV ET LES TER.....	55
1. Un échec : la couverture du territoire par un service de transport collectif intégré .....	55
2. Redynamisation de l'organisation des transports rapides inter-cités pour faire face à l'ouverture à la concurrence.....	55
D. L'EXAMEN PARTICULIER DE LA QUESTION DU FINANCEMENT DES LIGNES NATIONALES DÉFICITAIRES.....	57
<b>ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTACTÉES .....</b>	<b>59</b>
<b>ANNEXE II QUESTION ÉCRITE AU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>63</b>

Monsieur le Premier ministre,

Comme vous le savez, j'ai souhaité consacrer à la régionalisation ferroviaire la seconde partie de la mission que vous m'avez confiée.

Il y a encore une dizaine d'années, ce choix aurait sans doute pu surprendre tant les trains de proximité faisaient figure de parent pauvre de notre système ferroviaire, souvent considérés comme un peu désuets et en tous cas très loin d'incarner l'avenir du chemin de fer.

Mais en quelques années, cette activité a connu une véritable révolution à la faveur de son transfert aux régions, dont j'ai été l'un des artisans. Aujourd'hui, le train express régional est même devenu le premier mode de transport ferroviaire tant en nombre de voyageurs transportés qu'en termes de chiffre d'affaires pour la SNCF.

D'ailleurs, la portée de cette révolution dépasse largement les limites du seul secteur ferroviaire.

D'une part, elle constitue une référence pour l'ensemble du processus de décentralisation conduit en France depuis vingt cinq ans, puisqu'elle en est, à ce jour, la principale réussite. D'autre part, cette révolution ferroviaire du quotidien constitue un atout précieux dans la promotion du développement durable, puisqu'en redonnant à des millions de Français le goût du transport collectif elle agit directement sur le paramètre le plus difficile à modifier en matière de respect de l'environnement : celui de l'évolution des comportements.

Mais en rencontrant les attentes de la société, le nouveau train de proximité a suscité à son tour de nouvelles demandes, à tel point que son développement est confronté à de nouveaux défis, et ce seulement six années après la généralisation du transfert aux conseils régionaux.

Certains de ces défis sont immédiats et conditionnent directement la poursuite de la dynamique de succès engagée sur l'ensemble de nos territoires.

D'autres défis au contraire renvoient à une vision à plus long terme. Ils concernent la façon dont le trafic régional s'intégrera dans un environnement national et européen où une nouvelle donne se prépare avec l'entrée dans l'ère de la concurrence.

Répondre à l'ensemble de ces questions est aujourd'hui nécessaire pour s'assurer qu'après une phase de renaissance et de développement, l'on soit en mesure d'imaginer et d'écrire l'acte II de cette révolution ferroviaire régionale, qui fut à la fois institutionnelle, culturelle et technique.

Comme dans le premier volet de mes travaux, relatif aux relations entre RFF et la SNCF, vous ne serez pas surpris que je prenne la liberté de proposer des solutions originales pour relever ces défis.

D'ailleurs, l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire que j'avais proposée au milieu des années quatre-vingt dix procédait elle-même d'un processus innovant qui pouvait se résumer ainsi : expérimenter pour tester, ajuster, convaincre et, le cas échéant, étendre.

Les résultats obtenus ne peuvent qu'inciter à suivre ici la même méthode.

## **I. LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE EST LA PRINCIPALE RÉUSSITE DE LA DÉCENTRALISATION FRANÇAISE**

Le pari de la décentralisation repose sur l'idée que des politiques gérées au plus près des usagers permettent de mieux répondre à leurs attentes quotidiennes ainsi qu'aux enjeux spécifiques de chaque territoire.

Jugée à l'aune de ces critères, la régionalisation ferroviaire apparaît comme la réussite la plus emblématique de la décentralisation française : le service offert est aujourd'hui sans commune mesure avec ce qu'il était avant le transfert de compétence.

### ***A. UNE RÉUSSITE ESSENTIELLEMENT DUE À L'ENGAGEMENT DES ÉLUS RÉGIONAUX***

La régionalisation ferroviaire a certes bénéficié de conditions de départ favorables, mais c'est surtout à l'engagement des conseils régionaux et à l'implication de la SNCF qu'elle doit sa réussite spectaculaire.

#### **1. Une décentralisation voulue et non subie**

##### *a) Une régionalisation préparée*

La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs a été mise en place par la loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

La loi transférait aux régions, à compter du **1<sup>er</sup> janvier 2002**, l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs (et des services routiers effectués en substitution de ceux-ci), qui relevaient jusqu'alors de la responsabilité de l'Etat.

Cette « révolution » ne s'est pas faite sans préparation : la décentralisation du transport ferroviaire régional s'est effectuée en plusieurs étapes. A la suite du rapport de la mission d'enquête sénatoriale sur le fonctionnement de la SNCF que je présidais, M. Bernard Bosson, alors ministre de l'Équipement et des Transports, me confiait, en 1993, la mission d'élaborer des recommandations en vue d'améliorer et développer les relations entre la SNCF et les régions. Le rapport, publié à l'issue de cette mission sous le titre « *Vers un renouveau du service public ferroviaire* », soulignait l'importance des services régionaux : complément indispensable des services grandes lignes, les services régionaux constituent la réponse appropriée aux déplacements du quotidien. Du développement durable avant l'heure ! Le transport ferroviaire

régional était ainsi reconnu comme élément structurant des territoires, et sa vocation d'assembleur des modes de transport affirmée. Tirant les conséquences de cette analyse, je recommandais de faire des régions les autorités organisatrices du transport ferroviaire régional. Cependant, compte tenu de la complexité technique, économique et des enjeux politiques de cette réforme -y compris pour l'Etat- je préconisais une réalisation progressive, à partir d'une expérimentation fondée sur le volontariat et réversible, dont les modalités devaient être négociées entre l'Etat et les régions volontaires.

Le Gouvernement a retenu cette proposition dont il a inscrit le principe à l'article 67 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT<sup>1</sup>). L'expérimentation a été engagée, en 1997, avec six régions volontaires, l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, auxquelles s'est ajouté, en 1999, le Limousin.

L'Etat a ainsi versé directement aux régions expérimentales une contribution financière globale afin d'assurer la pérennité des services transférés en 1997. En leur qualité d'autorités organisatrices, les régions expérimentales ont donc reçu **pleine compétence pour définir le contenu du service** (dessertes, tarification, qualité de service et d'information de l'utilisateur).

Le bilan de ces années d'expérimentation est éloquent : de 1996 à 1999, le trafic a progressé nettement plus vite dans les régions expérimentales, augmentant de 12,1 % contre 6,3 % pour les autres régions. Les recettes ont reflété cette évolution, avec une progression de 11,7 % en faveur des régions expérimentales contre 6,7 % seulement pour les autres.

Cette expérimentation fut donc généralisée par la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), à l'exception de l'Ile-de-France et de la Corse qui bénéficient de statuts particuliers.

### *b) Une régionalisation équitable*

L'une des clés du succès de la régionalisation ferroviaire tient sans doute aux modalités de la compensation financière initiale du transfert de charges, qui constitue pourtant souvent une des pierres d'achoppement des opérations de décentralisation.

En effet, la loi dispose que « *la compensation du transfert de compétences (...) prise en compte dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions, est constituée : du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ; du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services*

---

<sup>1</sup> Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.



*transférés ; du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat. »*

Le montant de la compensation financière de l'Etat a été calculé sur la base de comptes fournis par la SNCF et attestés par un audit externe pour chacune des 20 activités TER, l'année 2000 ayant servi de référence.

La loi SRU a prévu plusieurs possibilités de révision de la contribution de l'Etat : modification des tarifs sociaux à l'initiative de l'Etat, modification de la tarification d'usage de l'infrastructure (péages), modifications des services d'intérêt national « liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'Etat et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs » (art.127).

La loi prévoyait également que l'Etat prenne part à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans.

L'Etat aura consenti pour cette réforme un effort financier sans précédent en transférant annuellement aux régions 1,5 milliard d'euros de ressources publiques. En 2001, année précédant le transfert, l'Etat avait déjà consacré 1,14 milliard d'euros au transport ferroviaire régional de voyageurs, ce qui représentait une augmentation de plus de 30 %, significative de la volonté de l'Etat d'inscrire ce transfert dans une logique de développement. Sur l'enveloppe annuelle de 1,5 milliard d'euros transféré aux régions, 1.122 millions l'ont été au titre de la contribution pour l'exploitation, 206 millions au titre de la dotation complémentaire pour le matériel roulant et 180 millions au titre de la compensation pour tarifs sociaux.

L'ensemble des conditions dans lesquelles s'est opéré ce transfert explique sans doute pourquoi il constitue aujourd'hui un modèle de décentralisation réussie.

Voulue et non subie, la régionalisation ferroviaire a d'emblée été perçue comme un transfert de compétences porteur d'une ambition politique et non comme un simple transfert de charges (quoique les régions aient été particulièrement vigilantes sur ce point). En augmentant de près de 30 % les ressources transférées par rapport aux charges évaluées, l'Etat s'est lui-même inscrit dans cette logique.

## **2. Un service public transfiguré par son transfert aux régions**

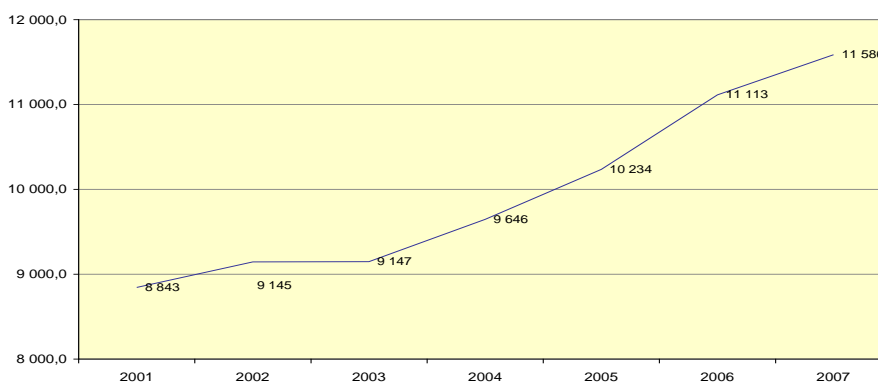
Parce que les régions se sont vraiment appropriées cette compétence, parce qu'elles en ont fait un outil de gouvernance de proximité, les résultats ont été au rendez-vous : le Transport express régional (TER) en 2008, ce sont 700.000 voyageurs par jour qui utilisent l'un des 5.700 trains circulant sur les 260 lignes TER du réseau national.

La croissance du trafic a commencé dès les années 97/98 mais elle s'est accentuée une première fois en 2002 avec les effets des premières expérimentations de la régionalisation puis de façon plus marquée depuis 2004 (l'année 2003 a été marquée par des grèves, ce qui explique que l'inflexion plus importante n'ait eu lieu qu'en 2004.)

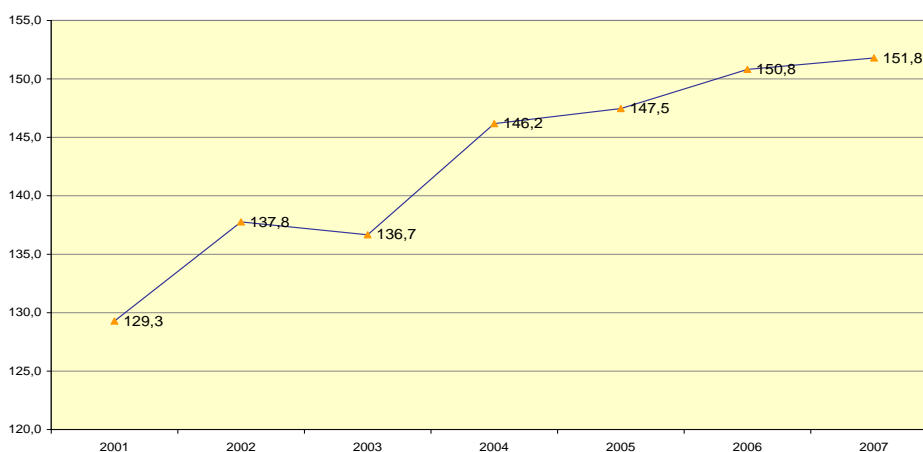
Sur la période **2002-2007**, le **trafic TER** a progressé de **27 %** et les **recettes de 38 %**.

Ces bons résultats sont le fruit d'investissements importants, notamment sur le matériel roulant, de tarification attractive et de dessertes étoffées et adaptées aux besoins de déplacement des clients.

Evolution des parcours de 2001 à 2007  
en millions Vk



Evolution des parcours de 2001 à 2007  
en M Tkm



### Evolution par région

#### EVOLUTION DU TRAFIC FER ET ROUTE

##### Voyageur-Kilomètres

en million de vk	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2002/2007
Alsace	508,7	532,9	553,9	589,9	642,9	687,5	35%
Aquitaine	389,8	386,4	404,5	440,3	478,0	503,3	29%
Auvergne	229,9	231,5	238,9	242,0	248,7	253,9	10%
Basse Normandie	131,7	127,1	132,7	139,0	152,0	160,7	22%
Bourgogne	556,9	524,6	521,7	548,6	606,4	634,0	14%
Bretagne	311,8	321,1	362,1	384,4	420,0	454,7	46%
Centre	756,8	748,4	796,6	815,9	859,7	857,8	13%
Champagne-Ardenne	190,1	191,2	192,3	192,7	201,3	260,4	37%
Franche-Comté	162,5	163,5	168,4	179,2	191,9	196,0	21%
Haute Normandie	166,1	165,7	175,7	192,3	205,4	205,4	24%
Languedoc-Roussillon	329,4	327,0	346,9	374,1	414,2	423,3	29%
Limousin	91,9	92,2	96,5	103,8	108,1	110,5	20%
Lorraine	414,0	408,7	419,4	456,0	503,7	550,5	33%
Midi-Pyrénées	450,1	459,8	484,0	501,5	528,8	535,4	19%
Nord-Pas-de-Calais	833,3	854,0	906,2	943,1	1 013,2	1 061,7	27%
Pays de la Loire	451,7	462,0	494,7	541,2	600,1	623,7	38%
Picardie	694,4	685,7	730,1	736,7	947,9	919,1	32%
Poitou-Charentes	109,1	109,6	117,8	127,1	138,2	144,1	32%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	755,2	741,7	800,6	861,6	794,4	885,9	17%
Rhône-Alpes	1 611,8	1 613,9	1 703,2	1 865,2	2 058,3	2 118,2	31%
<b>TOTAL 20 TER</b>	<b>9 145</b>	<b>9 147</b>	<b>9 646</b>	<b>10 234</b>	<b>11 113</b>	<b>11 586</b>	<b>27%</b>

#### Evolution des recettes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Recettes y compris compensations<sup>1</sup> (K€ HT)</b>	816 892	834 623	897 937	968 448	1 062 987	1 125 735
<b>Evolution</b>	5,3 %	2,2 %	7,6 %	7,9 %	9,8 %	5,9 % 7,3 % (corrigé des grèves)

Aussi notable qu'elle soit, la progression des recettes n'a toutefois jamais eu vocation à assurer l'autofinancement du système. Dès lors, la clé essentielle de ce succès rapide a été le très fort engagement de la plupart des régions.

<sup>1</sup> Il s'agit des compensations versées par l'Etat et par les régions elles-mêmes afin de compenser la diminution des prix des billets occasionnée par les « tarifs sociaux » (par exemple : au profit des familles nombreuses).

En tant qu'élus, je tiens aussi à souligner que ce succès n'a pas été qu'économique.

Il a véritablement constitué une aventure humaine et même une révolution culturelle pour tous ceux qui l'ont porté. Et je ne parle pas seulement de la région : les élus bien sûr s'y sont impliqués ; les personnels des services techniques ont dû acquérir des compétences nouvelles pour faire face à ces nouvelles missions. Je veux aussi rendre hommage aux cheminots qui ont accepté de « jouer le jeu » et de remettre en cause un grand nombre d'habitudes pour, au bout du compte, avoir la fierté de faire rouler des trains modernes avec des voyageurs de plus en plus nombreux. Les voyageurs eux-mêmes, à travers les comités de ligne qui se sont progressivement mis en place, ont pu mesurer les contraintes techniques et financières de leur moyen de déplacement quotidien. Enfin, ces trois cercles se sont rencontrés, parfois dans ces mêmes comités de ligne, ont appris à s'écouter, à comprendre le langage de l'autre pour faire progresser un outil qui est aujourd'hui au service de tous. A ce titre, la régionalisation ferroviaire a constitué une formidable avancée pour la vie démocratique régionale.

### **3. Un effort des régions sans précédent, plus que doublé en cinq ans**

Aujourd'hui, **les quatre milliards d'euros consacrés annuellement par les régions** (hors Ile-de-France) au transport ferroviaire représentent en moyenne le quart de leur budget total même s'il faut rappeler que le degré d'implication est encore très variable d'une région à l'autre. Cet effort se répartit pour moitié entre les dépenses d'exploitation d'une part, et les investissements dans l'infrastructure et achats de matériels roulants d'autre part. Chacun de ces trois types de dépenses évolue selon une dynamique propre.

#### *a) Les dépenses d'exploitation, au cœur de la nouvelle offre de service*

Les dépenses régionales consacrées au fonctionnement des TER sont passées de 1,42 à 2,05 milliards d'euros<sup>1</sup> entre 2002 et 2007, soit les trois quarts du coût du service<sup>2</sup>. Bien qu'éloquents, ces chiffres ne traduisent que la moitié de l'augmentation de la contribution effective des régions.

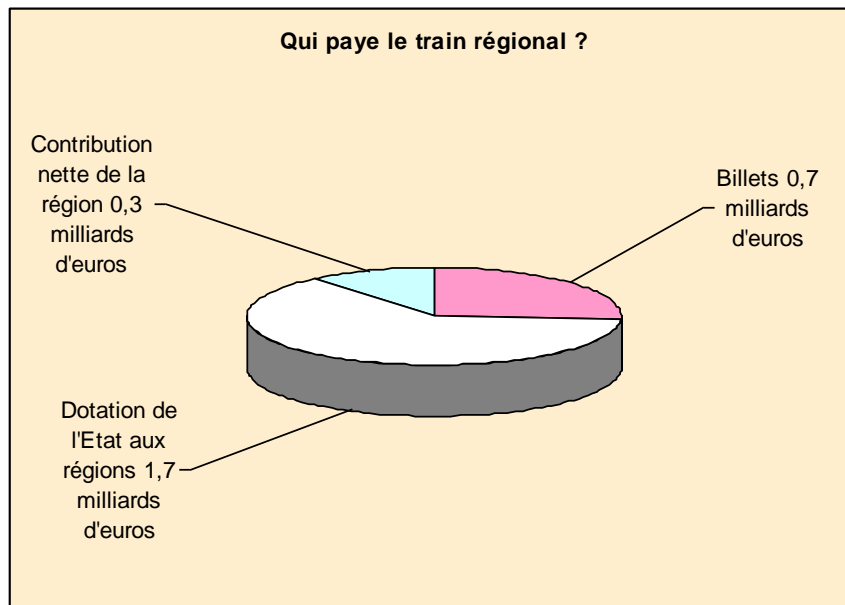
En effet, cette croissance des dépenses de 7 % par an est financée par les budgets régionaux alors qu'en contrepartie les compensations de l'Etat sont

---

<sup>1</sup> 2.052 millions d'euros exactement, qui incluent non seulement la subvention d'équilibre stricto sensu mais aussi la part de compensation pour tarifs sociaux accordés par les régions, qui sont donc à leur charge.

<sup>2</sup> Le quart restant est constitué par les recettes commerciales du service (prix des billets et des abonnements), soit 700 millions d'euros sur un coût total de 2,7 milliards d'euros en 2007.

incluses dans une dotation globale dite de décentralisation (DGD) dont le rythme d'augmentation n'est que de 2,5 % en moyenne<sup>1</sup>.



Initialement, la compensation de l'Etat, destinée à couvrir le déficit du service et à financer les tarifs sociaux nationaux<sup>2</sup> s'élevait à 1.310 millions d'euros auxquels s'est ajoutée en 2004 une compensation complémentaire de 1,4 million, distincte de la compensation de l'augmentation des péages ferroviaires régionaux décidée par l'Etat en 2003.

Si l'on applique à ces dotations les taux de revalorisation de la DGD, il apparaît que la part correspondant à l'exploitation ferroviaire au sein de la dotation globale perçue par les régions s'élevait à 1,740 milliard d'euros environ en 2007 contre 1,310 en 2002.

Or, dans la même période les dépenses engagées par les régions pour l'exploitation des TER sont passées de 1,440 à 2,050 milliard d'euros.

En conséquence, il ressort que la **contribution nette des régions**, c'est-à-dire ce qu'elles payent réellement une fois retirées les compensations de l'Etat, peut être évaluée à 310 millions en 2007<sup>3</sup> contre 130 millions en 2002<sup>4</sup> : **soit une augmentation de 138 %.**

<sup>1</sup> Les taux de revalorisation annuelle de la DGD ont été compris entre 1,93 % en 2004 et 3,28 % en 2005.

<sup>2</sup> Comme les tarifs pour les membres de familles nombreuses.

<sup>3</sup> 2.050 – 1.740 millions d'euros.

<sup>4</sup> 1.440- 1.310 millions d'euros.

*b) Le renouvellement spectaculaire du matériel roulant*

Si le renouvellement progressif de la quasi-totalité des trains a été un incontestable facteur d'attractivité pour les voyageurs, celui-ci a été payé au prix fort par les régions.

En effet, la plupart d'entre elles n'a pas hésité à financer les nouveaux matériels roulants à 100 % même si, d'un point de vue strictement juridique, ceux-ci demeurent propriété de la SNCF.

Elles l'ont fait massivement, au point que ces dépenses ont connu un « double doublement » :

– d'une part, dès 2002, première année de la décentralisation, l'investissement des régions en matériel roulant a représenté 435 millions d'euros contre 230 millions d'euros environ en moyenne sur la période précédente (1997-2001) ;

– d'autre part, ce chiffre de 435 millions de subventions régionales atteint en 2002 a lui-même été exactement multiplié par deux en cinq ans, pour atteindre 871 millions d'euros en 2007.

Année	Investissement régional en matériel roulant
2002	435 M€
2003	452 M€
2004	529 M€
2005	632 M€
2006	709 M€
2007	871 M€
<b>Total</b>	<b>3 628 M€</b>

Au bout du compte, même si la décision prise par l'Etat en 2000 de compenser les dépenses de matériel roulant doit être saluée, force est de constater que ce « double doublement » des dépenses a abouti mécaniquement à ce que la dotation « matériel roulant » versée par l'Etat<sup>1</sup> ne couvre aujourd'hui qu'un quart des dépenses des régions en la matière.

*c) Un engagement volontaire qui s'accélère très fortement en faveur de l'infrastructure*

La décentralisation ferroviaire a procédé à l'inverse de celle des lycées, puisqu'ici c'est l'organisation du service qui a été transférée aux régions, l'Etat

---

<sup>1</sup> Incluse dans la dotation globale de décentralisation (DGD).

conservant la propriété de l'infrastructure, c'est-à-dire du réseau ferré national et d'autres équipements tels que les gares<sup>1</sup>.

Pourtant, les régions contribuent de plus en plus massivement à certaines dépenses liées à l'infrastructure.

#### Les différents types de dépenses liées à l'infrastructure

##### – Les investissements de développement et de modernisation

Ils ont pour objet d'agrandir le réseau ou de le modifier afin d'en améliorer les performances.

##### – Les investissements de renouvellement (aussi appelés régénération ou rénovation)

Ils consistent à remplacer, des éléments usés, en améliorant leur niveau de performance.

##### – Les dépenses d'entretien

A la différence des deux types précédents, il s'agit de dépenses de fonctionnement permettant la maintenance courante du réseau.

En effet, au doublement de l'effort au titre des contrats de projets s'ajoutent de nouveaux financements dans des domaines où les régions ne devaient a priori pas intervenir.

#### (1) Le cofinancement des investissements au titre des contrats de projets

Alors que les contrats de plan 2000-2006 avaient déjà marqué un premier tournant dans la répartition des investissements « transports » de la route vers le rail, **les contrats de projets pour 2007-2013 ont acté un doublement des dépenses consacrées au ferroviaire**. D'une génération de contrats à l'autre, ces dépenses sont en effet passées de 459 millions à 1 074 millions d'euros<sup>2</sup>. Il convient de préciser que plus de la moitié de cet effort (512 M€)<sup>3</sup> est à la charge des régions contre 26 % pour l'Etat (282 M€), le solde étant réparti entre RFF, les autres collectivités territoriales ou l'Union européenne<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Depuis la loi de 1997, ces équipements, qui demeurent la propriété de l'Etat, sont affectés à deux établissements publics sous sa tutelle : Réseau ferré de France (RFF) pour le réseau ferré stricto sensu et la SNCF pour certaines parties des gares.

<sup>2</sup> Etant entendu que le taux de réalisation du CPER 2000-2006 n'avait été que de 76 %, ce qui explique le report de certaines opérations sur le nouveau contrat.

<sup>3</sup> Ce taux n'était en moyenne que de 40 % pendant la période 2000-2006.

<sup>4</sup> Au travers du Fonds européen de développement régional.

Cette augmentation est d'autant plus sensible que le volet « transports » constitue le premier poste budgétaire des contrats de projets avec 37 % du total (devant l'enseignement).

D'ailleurs, l'importance des financements des CPER en matière ferroviaire a conduit ces derniers à financer des actions qui, en principe, sortent du cadre initialement prévu.

En effet, les CPER devaient en principe porter sur des opérations de développement ou de modernisation de l'infrastructure<sup>1</sup> et non sur de simples opérations de renouvellement. Ces dernières visant à maintenir le bon fonctionnement de l'existant sans créer de fonctionnalités nouvelles relevaient de la seule responsabilité de Réseau ferré de France, émanation de l'Etat.

Pourtant il est arrivé que les régions participent à des travaux de rénovation lorsque ceux-ci s'intégraient dans un projet de modernisation cofinancé par le CPER, et ce, afin de garantir la cohérence globale de l'opération. Tel est par exemple le cas de l'opération de modernisation de la ligne entre Strasbourg et Lauterbourg qui recouvrait des opérations classiques de développement<sup>2</sup> mais aussi une « adaptation » de la voie aux nouvelles sollicitations, consistant en fait en une régénération du réseau.

Depuis quelques années, certaines régions sont même allées plus loin en intervenant dans des conditions encore plus éloignées des règles habituelles, sous la forme de « plans rail ».

## (2) Les « plans rail », un supplément récent

Le « plan rail » désigne un ensemble d'opérations de « rénovation sèche » du réseau, c'est-à-dire non associées à des opérations de développement ou de modernisation du réseau, auxquelles les régions participent cependant.

Le plan le plus spectaculaire fut celui lancé en 2007 à l'initiative de la région Midi-Pyrénées, pour un montant de 850 millions dont 500 millions apportés par la région entre 2008 et 2013. Bien que se déroulant sur la même période que celle du contrat de projet, le plan est toutefois bien distinct de celui-ci puisqu'il finance des opérations officiellement non éligibles à ce dernier. En principe un tel programme devrait en effet être financé par RFF pour la partie « rentable du projet »<sup>3</sup> et par l'Etat pour le complément.

---

<sup>1</sup> En application de la circulaire n° 2000-52 du 20 juillet 2000 relative à l'exécution des contrats de plan entre l'Etat et les régions, volets relatifs au transport ferroviaire, aux voies navigables et au transport combiné.

<sup>2</sup> Modification du système d'espacement des trains, création de terminus à Herrlisheim et Roeschwoog, travaux sur les quais, amélioration de la signalétique et création de points d'Information Ligne d'Accueil (ILA) au profit des voyageurs.

<sup>3</sup> En effet, RFF n'est autorisé à réaliser d'investissements que dans des opérations susceptibles d'être financées par le surplus de péages qu'elles devraient engendrer pour l'établissement.



### **Le plan rail Midi-Pyrénées**

L'objectif poursuivi est la rénovation des 500 kilomètres de voies ferrées desservant la région (représentant la quasi-totalité des liaisons régionales), notamment afin de préparer le réseau à la croissance prévisible des trafics.

L'initiative a été rendue nécessaire dans la mesure où :

- pour une part du réseau, les programmes prévus par RFF n'étaient pas compatibles avec le calendrier fixé par le conseil régional en matière de maintien et de développement du trafic ;
- pour une autre part du réseau, RFF n'envisageait pas d'intervenir dans la mesure où les projets ne pouvaient pas être amortis par le surcroît de péages engendré par ces travaux.

Considéré pendant un temps comme un cas unique, le plan mis en œuvre en Midi-Pyrénées commence à ne plus être un cas isolé, puisque le Limousin s'est engagé dans une démarche semblable.

Il convient enfin de préciser que si les régions ne participent pas au financement de l'entretien et de l'exploitation du réseau<sup>1</sup>, leur contribution à des actions de régénération a indirectement pour effet de permettre des économies de maintenance par la suite. En effet, une infrastructure renouvelée a, par définition, un moindre besoin de réparations courantes ; l'un des problèmes du réseau français étant précisément la trop grande part des dépenses consacrées à l'entretien courant au détriment de la régénération

### **(3) Le cofinancement des lignes à grande vitesse**

A l'ensemble de ces réponses s'ajoute la contribution des régions et des autres collectivités territoriales à la construction des lignes à grande vitesse (LGV). A titre d'exemple, pour la construction du premier tronçon de la LGV Est, les conseils régionaux ont financé la majeure partie de la contribution globale des collectivités territoriales concernées<sup>2</sup>. L'effort des régions dans le financement des LGV semble d'ailleurs appelé à croître fortement, dans le cadre des ambitieux programmes annoncés<sup>3</sup>.

En quelques années, les conseils régionaux sont donc intervenus sur tous les fronts, leur effort financier inédit constituant l'un des aspects essentiels de la révolution du transport ferroviaire régional. Mais cette dimension économique s'est accompagnée d'une autre mutation, d'ordre plus qualitatif, qui a consisté à placer la région au cœur des enjeux du transport et du développement des territoires.

---

<sup>1</sup> Ces opérations sont financées par RFF selon les modalités prévues par la convention de gestion de l'infrastructure signée avec son gestionnaire délégué, la SNCF, pour un montant global de 2,8 milliards d'euros par an.

<sup>2</sup> Sur les 736 millions d'euros de contribution locale, plus de 386 ont été à la charge des conseils régionaux d'Ile-de-France, de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace.

<sup>3</sup> Cf. II.B.1

Absente de ces questions il y a encore quelques années, la région est devenue la charnière du système français de transports collectifs.

### ***B. EN QUELQUES ANNÉES, LA RÉGION EST DEVENUE LA CHARNIÈRE DE L'ENSEMBLE DES TRANSPORTS PUBLICS***

Si les régions se sont appropriées avec autant d'allant la compétence ferroviaire régionale, c'est qu'elles ont rapidement réalisé qu'elles disposaient là d'un levier politique exceptionnel.

Pleinement compétentes pour définir le service ferroviaire, les régions, en agissant sur l'offre, ont pu développer une véritable politique d'aménagement de leur territoire dans ses composantes tant économique que sociale.

Si je prends l'exemple de l'Alsace, que je connais bien, l'offre ferroviaire a bien sûr tenu compte de la structuration régionale autour de la dorsale Strasbourg-Bâle, en plaine d'Alsace, pour laquelle nous avons d'emblée fait le pari du TER 200 avec les aménagements d'infrastructure indispensables (relèvement de vitesse, équipement en blocs automatiques lumineux, évitements longs). Mais nous avons aussi mis en place les moyens d'une irrigation fine du territoire, parfois même en procédant à une réfection complète de certaines lignes (Colmar-Metzerl), et en utilisant les possibilités que nous offrent les nouveaux matériels pour moduler les capacités de l'offre (par exemple avec les automoteurs De Dietrich Ferroviaire).

En s'engageant aujourd'hui dans le cadencement du péri-urbain de Strasbourg, la région favorise le maintien de bassins de vie et d'emplois de proximité dans des territoires qui risquaient autrement de souffrir de la force d'attraction de la ville-centre.

Par un travail permanent d'adaptation aux besoins des voyageurs (dialogue avec les proviseurs de lycées, les chefs d'entreprise pour des besoins de groupe identifiés, dialogue à travers les comités de ligne pour les besoins individuels), la région a pu bâtir une offre de transport adaptée à la demande, qui explique la formidable explosion des trafics. Le TER devenant même par là un outil de démocratie participative !

De 330 trains en 1997, date du début de l'expérimentation en Alsace, le nombre de circulations quotidiennes a augmenté régulièrement pour atteindre aujourd'hui le chiffre de 630. Parallèlement, le nombre moyen de voyageurs transportés quotidiennement est passé de 28.500 personnes à plus de 60.000 aujourd'hui

Le levier tarifaire a parallèlement permis d'accompagner l'activité économique régionale : par exemple, avec la tarification spéciale mise en place autour des marchés de Noël, le tourisme a été encouragé et « partagé » entre les grandes villes (Strasbourg, Colmar, Mulhouse), centres d'attraction traditionnels, et de plus petites (Obernai, Selestal, Thann,...). Or, cela a été possible parce qu'il

existait une offre ferroviaire à des tarifs attractifs. La compétence tarifaire a également permis à la région de mener des actions à caractère social en faveur de certaines catégories<sup>1</sup> et de procéder à l'extension géographique du bénéfice de l'abonnement de travail.

Ce que je dis de l'Alsace, toutes les régions, avec les différences dues à leurs spécificités géographiques et économiques, pourraient l'illustrer.

De fait, le transport ferroviaire régional exerce une double mission : d'une part, il relie la région à l'ensemble du territoire puisque le réseau régional permet de rejoindre le réseau national et le réseau à grande vitesse. Lors de l'arrivée du TGV Est européen, les régions concernées par ce grand équipement ont ainsi revu totalement leur plan de transport ferroviaire régional. Avec le développement des TGV province-province, les possibilités se sont encore accrues : désormais la région n'est pas uniquement reliée par la grande vitesse qu'à Paris. D'autre part, il permet de faire fonctionner les villes d'une région « en réseau » et d'éviter la concentration excessive de certaines fonctions dans la capitale régionale. Il devient ainsi possible d'implanter un IUT spécialisé dans une ville moyenne parce que l'on sait que les étudiants (y compris s'ils sont originaires de la capitale régionale), les enseignants permanents ou certains intervenants occasionnels pourront rejoindre facilement en train cette ville moyenne. Sans l'existence d'un réseau TER de qualité, on n'installerait pas de tels équipements en ville moyenne et on continuerait d'agrandir les campus des régions capitales.

Le TER a une troisième mission à remplir, aujourd'hui imparfaitement assurée selon moi, et qui est de relier les régions entre elles<sup>2</sup>.

De plus la région, autorité organisatrice du transport ferroviaire, a vocation à être le coordonnateur naturel de l'**intermodalité**<sup>3</sup>. En effet, le transport ferroviaire régional est l'assembleur des autres modes de transport, de la marche à pied à l'automobile, en passant par le vélo ou le bus. Le point de rencontre de ces modes de déplacement, c'est la gare et le TER. Dès lors, la région se trouve placée au centre du dispositif, appelée à faire l'interface avec les autres autorités organisatrices, qu'il s'agisse de la SNCF pour assurer les correspondances avec les « grandes lignes », classiques ou TGV, ou des départements et des communes pour les transports départementaux et urbains. Le champ d'implication s'étend même au-delà du transport stricto sensu, car le transport ferroviaire régional est un élément clé de tout aménagement urbain.

La région est ainsi devenue doublement **l'assembleur des transports collectifs**. D'une part, elle est positionnée au « carrefour » du national et du local ce qui a lui permis de relier ces deux dimensions. D'autre part, elle est la collectivité la mieux à même de coordonner les diverses actions territoriales. Sa compétence sur le transport ferroviaire régional de voyageurs renforce cette

---

<sup>1</sup> Personnes en recherche d'emploi, étudiants et apprentis

<sup>2</sup> Cf. la deuxième partie de ce rapport.

<sup>3</sup> Voir II A.

vocation, le ferroviaire régional étant lui-même, comme on vient de le voir, l'assembleur des autres modes de transport.

***C. LES TRANSPORTS RÉGIONAUX SONT DÉSORMAIS EN PREMIÈRE LIGNE FACE AUX NOUVELLES ATTENTES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT***

**1. Le débat sur les transports de proximité s'inscrit dans une perspective nouvelle.**

Les débats et orientations du Grenelle de l'environnement conduisent à placer le développement du transport ferroviaire dans une perspective nouvelle.

Les orientations générales du **Grenelle** de l'environnement sont simples et consensuelles : dans un contexte de rareté énergétique et de lutte contre le changement climatique, il faut proposer des solutions crédibles de transports collectifs de voyageurs qui offrent une alternative à l'usage aujourd'hui prédominant de l'automobile.

Même si l'automobile (qui représente aujourd'hui 83 % du nombre de kilomètres annuels parcourus par les voyageurs en France) (voir tableau ci-dessous) devrait rester le mode de transport prépondérant dans les 20 prochaines années (dans la mesure où la grande majorité des déplacements s'effectue dans les territoires et sur des liaisons difficiles à desservir par les transports collectifs), son usage sera durablement freiné par la croissance du coût des carburants (qui devrait être nettement supérieure à l'amélioration des performances énergétiques des véhicules) et par la stagnation ou la diminution des vitesses routières liée à la sécurité du trafic et à la congestion des réseaux.

<b>Dix ans d'évolution du transport, intérieur de voyageurs</b>			
En milliards de voyageurs x km	1997	2007	Var. 2007/1997
<b>Total tous modes</b>	<b>786</b>	<b>881</b>	+ 12 %
Transport ferroviaire (SNCF)	61,8	80,3	+ 30 %
dont TGV	27,6	46,6	+ 69 %
dont TER	7,5	11,6	+ 55 %
dont réseau Ile-de-France	9,2	11,1	+ 21 %
Autocars et autobus	42,0	47,1	+ 12 %
Aérien domestique	13,2	13,2	0
Voiture particulière	659,5	727,8	+ 10 %
<i>Source : Comptes transports 2008</i>			

La demande de transport collectif sera donc forte sur toutes les liaisons aptes à offrir une alternative et un service de qualité en termes de fréquence, de confort et d'accessibilité à l'automobile. Ainsi, les gares qui comptent des TER périurbains cadencés ont tout intérêt à offrir un accès commode à pied, aux deux roues ou aux voitures.

De même, les liaisons TGV de moins de trois heures constituent une alternative crédible au transport aérien, pénalisé par les temps d'accès aux aéroports et par l'évolution des coûts du carburant. Le TGV est aujourd'hui le mode de transport le plus performant pour répondre à une demande croissante de déplacement de loisirs et de tourisme à longue distance pour des trajets de 300 à 1.000 km, à condition d'être facilement accessible par des transports régionaux et urbains de proximité.

## **2. La dynamique d'évolution des trains régionaux devrait répondre à ces différentes attentes.**

Au-delà de la forte augmentation de la clientèle attirée par une offre nouvelle et confortable, il convient de distinguer quatre catégories de TER dont les perspectives de croissance à moyen et long termes ainsi que les attentes auxquelles ils répondent, sont variables.

### **(1) Trois types de dessertes correspondent chacun à un tiers du trafic régional**

**- La desserte des bassins de mobilité des grandes aires urbaines** représente 37 % des trajets TER<sup>1</sup> et connaît la plus forte croissance. On y rencontre des combinaisons entre TER, Tram-trains et autocars rapides. La dynamique de ce type de desserte dépendra essentiellement des perspectives d'urbanisation autour des gares en périphérie, et des politiques de restriction de la circulation dans les parties centrales des grandes agglomérations, perspectives qui devront être examinées au cas par cas, selon les territoires.

**- La desserte des territoires à faible densité** représente 34 % des trajets TER et ses perspectives de développement restent limitées, hors création de nouveaux services de TER ou d'autocars. Ces TER utilisent essentiellement des lignes UIC 7 à 9 dont l'entretien à long terme est problématique. L'évolution de ces services dépendra de la volonté des régions mais aussi de leur capacité à trouver éventuellement des modes d'organisation nouveaux.<sup>2</sup> Ils pourraient, pour partie, être remplacés par des autocars, avec un bilan économique et environnemental positif et l'avantage, dans certains cas comme en zone de montagne par exemple, de permettre une desserte des agglomérations à l'écart des voies ferrées.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire hors Ile-de-France.

<sup>2</sup> Cf. II B.2.b. (3) relatif aux lignes à faible trafic.

### La classification UIC

L'Union Internationale des Chemins de fer a établi une classification des lignes en fonction du volume et du type de trafic supporté. Les LGV et les grandes lignes du réseau classique appartiennent aux groupes UIC 1 à 4, à l'exception de certains axes, notamment transversaux, qui relèvent des groupes UIC 5 et 6. Les lignes faiblement chargées des groupes UIC 7 à 9, avec ou sans trafic voyageurs, correspondent au réseau capillaire régional.

Les lignes UIC 1 à 4 (8.900 km, 30 % du réseau en kilomètres) assurent 78 % du trafic. Les lignes 5 à 6 (7.000 km, 24 % du réseau) assurent 16 % du trafic. Enfin, les lignes 7 à 9 (13.600 km, 46 % du réseau) assurent 6 % du trafic.

Source : FNAUT

- **Les liaisons rapides inter-cités entre les villes importantes** représentent 29 % des trajets TER, à moyenne distance (50 à 200 km) et en complément des services nationaux à longue distance (TGV). Dans une perspective de moindre utilisation de l'automobile pour des trajets de plus de 50 km entre deux villes, compte tenu du coût des carburants et de la congestion des grands centres urbains, ces liaisons pourraient connaître un développement important pour relier les villes chefs-lieux du territoire national, directement ou par des correspondances appropriées. D'ores et déjà, 20 % des voyageurs TGV utilisent un TER en correspondance, et 30 % des voyageurs TER utilisent un autre mode de transport.

#### (2) Pour mémoire, le particularisme francilien

Il convient enfin de rappeler que **l'Ile-de-France** représente à elle seule plus de la moitié du transport ferroviaire régional, avec un trafic en croissance de 2 à 3 % par an. Le développement du trafic francilien sera essentiellement lié à l'urbanisation plus forte de la grande couronne. D'ores et déjà, on constate que la surcharge d'un certain nombre de lignes en période de pointe, à l'instar de la ligne B du RER, pose des problèmes de régularité des trains, de capacité du matériel et de saturation des gares d'échanges dans Paris.

Compte tenu de ces évolutions, ma conviction est que le transport régional, et plus généralement le transport ferroviaire de voyageurs, dispose d'une opportunité inespérée pour redevenir un mode de transport d'avenir, à condition de s'adapter aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. Cela suppose de répondre à deux questions fondamentales.

- Quels services de transport régional faut-il développer en priorité, et selon quels choix techniques : autocars ou train, modalités d'exploitation (fréquences, arrêts), complémentarité avec d'autres services de transport (nationaux ou locaux) ?

- A quelles conditions ces développements seront-ils possibles, compte tenu des trafics prévisibles et des capacités disponibles dans les grandes gares d'échange et sur les axes les plus chargés ?

Après une période caractérisée par un développement « tous azimuts », le transport ferroviaire doit aujourd'hui entrer dans une période de maturité. Mais celle-ci ne sera véritablement l'acte II de la révolution ferroviaire régionale que si plusieurs défis sont surmontés.

## **II LES RÉGIONS SONT CONFRONTÉES À TROIS DÉFIS QUI APPELLENT DÈS AUJOURD'HUI DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS**

### ***A. LE DÉFI DE LA CONTINUITÉ INTERMODALE DU TRANSPORT : OFFRIR UN SERVICE « PORTE À PORTE »***

#### **1. L'enjeu du transport collectif « porte à porte » : constituer une alternative crédible au « tout automobile »**

Sur des liaisons rapides entre les grandes villes, ou pour des trajets quotidiens vers les zones denses, le transport ferroviaire apporte des réponses alternatives concrètes au transport automobile ou aérien ; de plus, son succès va grandissant.

En revanche, sur la majeure partie des déplacements de moyenne et longue distances, le transport ferroviaire n'est pas toujours en mesure de répondre aux principales attentes de la clientèle, et ce, aussi bien en termes de fiabilité, que de confort et de connexion « porte à porte ».

Offrir une alternative crédible au « tout automobile » implique de répondre aux exigences des automobilistes qui plébiscitent la rapidité et surtout la commodité du train, ainsi que le fait qu'il procure des avantages indéniables en termes de temps et parfois de prix pour l'utilisateur.

Schématiquement, le transport ferroviaire de voyageurs souffre de trois grandes pathologies :

– les services régionaux périurbains n'arrivent pas à répondre de manière satisfaisante aux nouveaux besoins nés du développement urbain autour des gares desservies et plus généralement à constituer l'armature du développement des grandes régions urbaines. La multiplicité des autorités compétentes en matière d'organisation des transports (régions, départements, agglomérations) et d'aménagement urbain (agglomération centrale et autres intercommunalités) constitue incontestablement l'un des freins au développement de services collectifs de voyageurs « porte à porte »;

– les conditions d'accueil et de correspondances inter-réseaux dans les gares d'échanges pourraient être nettement améliorées. Les conditions d'accueil

dans les gares et l'information multimodale restent, malgré les efforts de rénovation et d'adaptation, très en deçà d'un service de qualité concurrent de l'automobile.

– l'information multimodale des voyageurs et le développement des services qui y sont liés (billettique, accompagnement, trajets terminaux...) sont quasi inexistantes à ce jour. Le transport ferroviaire est encore, sauf exceptions, conçu comme un service gare à gare et non comme un service « porte à porte », apte à offrir une continuité de la chaîne de transport qui connecte le trajet ferroviaire principal, ses correspondances éventuelles et le transport terminal (voiture, autocar, transport urbain...).

Ce constat sévère doit néanmoins être nuancé, du fait de **l'existence d'initiatives locales pertinentes**. D'ores et déjà, la prise de conscience de la nécessaire promotion du transport en commun « porte à porte » a permis la réalisation d'initiatives concrètes.

C'est le cas en Alsace, où la collaboration tarifaire de l'ensemble des autorités organisatrices du transport dans la région a conduit à la création du titre de transport intermodal Alsa Plus en septembre 2006. Conçu pour permettre à terme une tarification multimodale avantageuse couvrant l'ensemble de la chaîne de déplacement de transport public disponible sur le territoire régional, ce titre inclut en 2006 :

- le TER ;
- les cars interurbains ;
- les réseaux urbains des principales agglomérations de la région (Strasbourg, Mulhouse, Colmar) et de Bâle ;
- les réseaux urbains des villes moyennes de la région (Obernai, Saint-Louis, Haguenau, Sélestat) depuis janvier 2007.

Le titre de transport hebdomadaire ou mensuel Alsa Plus permet un nombre illimité de voyage, y compris le week-end, au choix, sur un trajet TER, sur les lignes régulières du ou des réseaux urbains désignés par le titre ou encore sur les lignes interurbaines des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Par là, il favorise la continuité de la chaîne de transport.

De même, un premier pas vers une intermodalité renforcée a été réalisé par la mise en place de systèmes billettiques intermodaux. Ainsi, la région Midi-Pyrénées a expérimenté en 2005 une carte à puce sans contact « Midi-Pyrénées Transport » pour les bénéficiaires de la tarification gratuite « Midi-Pyrénées Emploi ». Celle-ci est utilisable sur le réseau TER comme sur deux lignes interurbaines. Un compteur de 60 voyages gratuits pour une durée de six mois est ainsi impacté à chaque passage au guichet d'une des six gares ou à bord d'un des 6 autocars équipés d'un terminal.

La volonté de dépasser les difficultés rencontrées du fait de la multiplicité des autorités compétentes en matière d'organisation des transports et



d'aménagement urbain a également débouché sur la création de « gares intermodales ».

Alors que chaque mode de transport avait historiquement son pôle d'échange (gare SNCF, gare routière), le développement de l'intermodalité appelle désormais le renforcement de l'ensemble des offres de transports autour de « véritables gares intermodales » réunissant l'ensemble de la chaîne de transport : le transport ferroviaire et automobile ; le transport public et individuel.

En Picardie, une quinzaine de ces projets allant dans ce sens ont été soutenus en 2006. Ainsi, le pôle intermodal de Challans, inauguré en mars 2006, regroupe un espace multimodal intégré au sein du bâtiment d'accueil des voyageurs, un parvis piéton devant la gare, un espace gare routière, un parking de courte durée de 30 places, un parking relais de 50 places (dont un service répond aux besoins de déplacements des personnes à mobilité réduite), plus 19 places à proximité le long d'un boulevard adjacent et un abri-vélos (8 arceaux plus garage sécurisé).

En Bretagne, la volonté de connecter les différents services de voyageurs par le renforcement de la coopération entre les différentes autorités et opérateurs compétents a conduit la région à instaurer en 2005 des « référentiels pour l'aménagement des gares ». Référentiels dont l'élaboration associe sur chaque site l'ensemble des acteurs concernés (RFF, SNCF, communes, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics d'industriels et commerciaux). Ceux-ci devant permettre un aménagement global de ces espaces dans un souci d'intermodalité et de coordination de l'ensemble de la chaîne de transport (gares, parking, parvis, bâtiments adjacents).

La recherche d'une interaction harmonieuse entre des initiatives parallèles, issues d'acteurs distincts, doit également être favorisée. C'est ce « jeu coopératif » qui permet à la Champagne-Ardenne, la Lorraine et l'Alsace d'être récompensées par un Grand prix 2006 des régions.

Anticipant l'arrivée du TGV, ces trois régions ont profité dès 2005 de la nouvelle grille horaire qui l'accompagnait pour améliorer le cadencement et l'efficacité des différents réseaux de transports.

En Champagne-Ardenne, l'offre de transport régionale a augmenté de 40 % pour faire face à « l'effet TGV » au moment même où la gare de TER de Bezannes s'est vue remodelée pour permettre, dès l'arrivée en juin 2007 du TGV, une correspondance quai à quai entre ce nouveau train et le transport régional.

En Lorraine, l'effort de cadencement s'est accompagné d'une nouvelle offre tarifaire « carte orange Lorraine » (SimpliCités) sur sept zones qui répond aux enjeux de la promotion de l'accès aux services intermodaux.

Suite à la création d'une carte de transport similaire et à l'aboutissement de ses efforts en matière de cadencement, la région Alsace est allée encore plus loin en matière de coopération inter-institutionnelle en développant des offres de

tarifications transfrontalières avec les Länder allemands et les transports publics de Bâle.

En résumé, au cours des vingt dernières années, le transport ferroviaire a su trouver ou retrouver des créneaux de pertinence appréciés par une clientèle croissante. L'enjeu, pour les vingt années à venir, est de le faire entrer résolument dans un système de services multimodaux « porte à porte » offrant une alternative crédible à l'automobile sur un nombre beaucoup plus élevé et varié de liaisons.

### **Proposition :**

#### **Consacrer la région comme « chef de file » de l'intermodalité**

#### **Considérants**

Le positionnement de la région, véritable charnière entre les transports de voyageurs à l'échelle nationale (TGV et trains classiques) et les transports locaux de proximité (transports départementaux et transports urbains), lui permet de porter, animer et coordonner les connexions entre les services de transports à différents échelons et de créer ainsi une offre de transport collectif « porte à porte » alternative à l'usage exclusif de la voiture.

#### **Mesures à prendre**

La loi devrait reconnaître aux régions une fonction d'animation (chef de file) pour assurer les connexions nécessaires entre les transports à l'échelle nationale, régionale, départementale et urbaine et constituer ainsi de nouveaux services « porte à porte » reliant les villes et les territoires

Bien entendu, une telle évolution devrait s'inscrire dans le cadre plus large de la réflexion engagée sur l'articulation des différents niveaux de collectivités et sur leurs compétences.

Toutefois sans attendre le terme de cet exercice, il me semble d'ores et déjà possible d'agir de façon concrète sur un des aspects de la coordination intermodale : la gestion de l'information.

## **2. L'enjeu stratégique de l'information multimodale**

Parmi les obstacles à l'utilisation des transports publics, on relève l'insuffisance et surtout la difficulté d'utilisation des données mises à la disposition des usagers pour organiser leurs déplacements par un autre moyen que la voiture. Les services d'information actuellement disponibles en France sont limités aux territoires et aux modes de transport exploités par les différents opérateurs, ce qui rend difficile la préparation et la mémorisation de « feuilles de route ». Ils sont hétérogènes et ne permettent pas d'établir des comparaisons

entre les différentes possibilités de déplacement d'un point à un autre en tenant compte du temps passé, du confort, du coût, sans même parler des atteintes à l'environnement.

Dans une organisation complexe mettant en jeu de nombreux acteurs et services, la mise en réseau des bases de données connectant toutes les informations utiles aux usagers (dessertes, horaires, correspondances, tarifs) est indispensable pour développer l'intermodalité entre les différents réseaux de transport (nationaux, régionaux, départementaux et urbains) et faciliter le transport « porte à porte ».

Cette information de service public « multi-réseaux » devrait également constituer un support pour le développement de services complémentaires associés au transport porte à porte, tels que la billettique « multi réseaux », la prise en charge des bagages, l'accompagnement des personnes, ou l'accès aux services terminaux (taxis, stationnement, covoiturage...).

C'est pour répondre à ces enjeux que des systèmes d'information ont été développés en ce sens au niveau régional.

Outre le site internet multimodal de la région Ile-de-France, la région des Pays de la Loire a ainsi inauguré en 2005 le site [www.destineo.fr](http://www.destineo.fr) associant la région à huit autres autorités organisatrices de transport. Celui-ci vise à simplifier l'accès à l'information des utilisateurs des différents services de transport en permettant de prévoir un voyage d'adresse à adresse, en fournissant les horaires des réseaux de transport collectifs partenaires et en proposant des itinéraires à pied ainsi que des calculs de temps de trajet. Des informations pratiques et en temps réel sont également fournies (retard, grèves, etc.) dès lors qu'elles ont un impact sur le temps de trajet. L'accès à l'information est renforcé par le respect des normes d'accessibilité aux personnes mal-voyantes ou malentendantes ainsi que par l'usage de trois langues étrangères (anglais, allemand, néerlandais). De plus, le développement de services complémentaires est également pris en compte à travers la mise à disposition d'information sur les lieux d'hébergements, ou encore de restauration, associés au transport de « porte à porte ».

La mise en place de bases de données fiables, fédérant les divers systèmes de transport, gérant leurs interfaces et fournissant des informations locales, interconnectés, donc accessibles de tout point du territoire national, implique plusieurs niveaux de responsabilité et d'intervention :

- au niveau national, un cadre législatif est déjà défini : l'article 27-1 de la loi SRU oblige les autorités organisatrices en charge des PDU à mettre en place un système d'information multimodale ; l'ordonnance et le décret de 2005 sur l'accès aux documents administratifs a créé le cadre juridique pour l'accès et la réutilisation des données relatives à l'utilisation des services publics. Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit un budget de 1 M€ pour la création d'une agence française d'information multimodale et de billettique, sous la forme d'un service à compétence nationale qui pourra financer la normalisation, les procédures de certification permettant de mettre les bases de données des régions

ou des grandes villes en réseau, avec une première version de ce réseau fonctionnant pour les systèmes existants (dont l'Alsace qui est en train de le mettre en place). Ce nouveau service devra s'assurer de l'élaboration et de la diffusion de normes d'interopérabilité entre les systèmes d'information multimodale locaux (SIM), de la promotion générale de l'information multimodale et de sa généralisation à l'ensemble du territoire, ainsi que la définition de bonnes pratiques en matière de conditions d'accès et de licences de réutilisation des données par les éditeurs de services ;

- au niveau régional, il conviendrait de faire coopérer les autorités organisatrices pour mettre en réseau leurs bases d'information, en donnant aux régions (chefs de file) une mission d'organisation de l'information multimodale et multi-réseaux des services de voyageurs : en concertation avec les autorités organisatrices et les opérateurs de transport concernés, et selon les normes et recommandations nationales, la région serait ainsi habilitée à définir le contenu et les conditions de recueil et de diffusion des informations d'ordre public utiles aux usagers pour préparer leur voyage (itinéraires, horaires, correspondances, tarifs) et d'en confier la mise en œuvre à un opérateur de service. Sans donner aux régions l'exclusivité (certains départements ont déjà pris l'initiative), il s'agirait de généraliser l'initiative d'un certain nombre de régions (Alsace, Pays de Loire, Bretagne, Limousin, Nord-Pas de Calais).

- L'intégration commerciale est un enjeu qui dépasse l'information multimodale et même la billettique puisqu'on peut uniformiser le support des titres de transport tout en conservant des canaux de vente différents. Le choix de ces canaux de vente fait partie de la compétence d'organisation des AO et elles peuvent décider de créer des canaux de vente intermodaux. Les opérateurs de transport auraient accès à ces bases de données mises en réseau et pourraient ainsi, dans le cadre d'accords passés avec les autorités organisatrices et les compagnies ferroviaires concernées, délivrer des titres de transport combinés pour des voyages utilisant plusieurs réseaux de transport (fonctions de distributeurs). D'autres offres de services pourraient également se greffer sur cette base, telles que les réservations de taxis, locations d'automobiles, co-voiturage, bagages accompagnés...

### **Propositions relatives à l'information multimodale**

#### **Considérants**

Dans le cadre de la fonction de « chef de file de l'intermodalité » qui lui serait reconnue, la région aurait vocation à organiser la constitution des bases de données multi-réseaux, (rassemblant les horaires, correspondances et tarifs) en concertation avec les autres autorités organisatrices de son territoire (départements et intercommunalités).

### **Mesures à prendre**

La loi reconnaîtra à la région une compétence de coordination des acteurs pour la constitution de bases de données multimodales qui rassemblent les informations utiles aux usagers (dessertes, horaires, correspondances, tarifs) et connectent les réseaux régionaux, départementaux et urbains d'une même région.

L'Etat s'assurera de l'obligation de communication des données publiques sur les services et les tarifs aux gestionnaires de services d'information intermodales, selon des normes nationales garantissant l'interopérabilité des bases d'information correspondantes.

### **3. Faire des gares de correspondances des centres de services multi opérateurs et multi réseaux**

L'accueil des voyageurs, la vente des billets, l'information sont autant de services liés à la facilité et au confort du transport « porte à porte », tandis que la présence de commerces (vente de journaux, restauration et autres boutiques) rend plus attractifs l'accès et la correspondance en gare.

Ces « services en gare » sont, depuis 2007, comptabilisés en recettes et en dépenses par la Direction des Gares de la SNCF (soit 168 « grandes gares »), et facturés aux transporteurs (selon les catégories de trains) ou aux commerces (au prorata du chiffre d'affaires), qui apportent en moyenne 20 % des recettes. La tarification des services en gare sera désormais inscrite dans le document de référence du réseau ferré national (DRR) publié chaque année par Réseau Ferré de France.

Pour ce faire, la SNCF a mis en place des principes de contractualisation entre sa Direction des Gares et ses clients internes, les transporteurs. Ces principes reposent sur l'identification précise des prestations à réaliser, avec la mise à disposition de services identiques pour tous les transporteurs (facturés par le biais d'une prestation commune) et de contrats spécifiques selon les besoins, l'application de « tarifs catalogue » déterminés à partir des coûts de revient et l'amélioration de la qualité des services rendus. A partir du 1er janvier 2009, la création de la Branche Gares renforcera ces orientations : en officialisant la totale autonomie des gares vis-à-vis des transporteurs SNCF ; en poursuivant la mise en place des règles définies et des contrats afférents ; en soumettant le prix des accès en gare à l'approbation et au contrôle du régulateur.

La SNCF s'organise ainsi pour accorder à tous les transporteurs (internes ou externes) un traitement équitable. Cependant, une séparation comptable et juridique entre l'opérateur ferroviaire principal et le gestionnaire de la gare pourrait être exigée le moment venu, par la Commission européenne et par les nouveaux entrants, afin de garantir aux opérateurs de transports une offre de services en gare transparente et non discriminatoire.

Sans préjuger de ces évolutions possibles<sup>1</sup>, il serait opportun, dans une première étape, qu'un « Comité de gare » rassemble localement les différentes autorités et opérateurs directement concernés par chacune des grandes gares d'échanges pour établir une charte commune, qui serait un véritable cahier des charges des services en gare, en vue non seulement d'améliorer la qualité des services offerts et les correspondances inter-réseaux mais aussi de valoriser cet espace public dans la ville.

## **Propositions relatives aux grandes gares de correspondances**

### **Considérants**

L'organisation des grandes gares de voyageurs permettant de multiples correspondances inter-réseaux pose d'abord la question de la transparence des coûts et des recettes associés aux différents « services en gare » gérés dans le cadre du monopole de la SNCF.

Dans une perspective d'amélioration des services en gare, élargie aux autres réseaux (autocars départementaux, transports collectifs urbains, taxis, parc de stationnement, ...) une bonne pratique consisterait à réunir un comité de pilotage de l'espace gare (qui ne se réduit pas au périmètre SNCF ou RFF), rassemblant toutes les parties prenantes (autorité organisatrices, transporteurs, pouvoirs de police...). Pour les principales gares d'échanges, l'animation de ce comité reviendrait à la région, dans le cadre des fonctions de « chef de file de l'intermodalité » qui lui seraient reconnues.

### **Mesures à prendre**

Dans la perspective d'ouverture à la concurrence des services de voyageurs, l'Etat veillera à ce que la SNCF mette en place une comptabilité séparée pour chacune des grandes gares de correspondance et d'échanges, en vue de connaître, notamment pour chaque AOT concernée, les coûts et les recettes associées aux différentes fonctions gérées dans le cadre du monopole de la SNCF.

L'Etat examinera les possibilités et conditions d'affectation des excédents éventuels de recettes des grandes gares à l'amélioration des services d'intermodalité en gare.

La loi reconnaîtra aux régions une fonction d'animation (chef de file) pour la définition des objectifs de services en gares pour les grandes gares d'échange.

---

<sup>1</sup> En particulier dans l'attente des conclusions de la mission sur le concept de gare contemporaine, confiée à ma collègue Fabienne Keller par le Gouvernement, le 25 septembre 2008.

#### **4. Une organisation des dessertes périurbaines résolument tournée vers l'avenir**

Les dessertes urbaines en France ne correspondent plus aujourd'hui aux besoins et aux dynamiques de nos territoires.

C'est pourquoi je considère que l'organisation de ces dessertes devrait découler d'une part des perspectives de développement urbain et de transfert modal dans les zones d'influence des gares desservies, et d'autre part des connexions possibles avec les réseaux urbains de transport collectif, définies dans le cadre de la planification urbaine des grandes aires de peuplement.

La question clé est en effet d'assurer une cohérence dans chaque grande région urbaine entre :

- l'amélioration des services de transport organisés à l'échelle du bassin d'emploi par les autorités compétentes (TER et autocars régionaux, autocars départementaux, tram-trains...);

- les perspectives d'urbanisation des territoires desservis par ces lignes de transport, qui relèvent des autorités d'agglomération (communautés urbaines et autres intercommunalités) dans le cadre des documents d'urbanisme (Schéma de Cohérence Territoriale ou SCoT et les Plans Locaux d'Urbanisme ou PLU);

- l'organisation des transports urbains et des rabattements sur les gares périurbaines (autocars et autobus, deux roues, parking de proximité), qui relève des autorités organisatrices de transports urbains;

- les perspectives de tarification combinée des transports publics (transport de rabattement, TER et transport urbains) et de régulation d'usage de l'automobile dans les zones denses (vitesses, stationnement payant, ..).

C'est à ces conditions que les régions, en concertation avec les autorités locales chargées de l'urbanisme et des transports, auront une visibilité suffisante pour prévoir l'évolution probable de la demande et sélectionner le type d'offre (TER, autocar, Tram-Train) le plus pertinent compte tenu des infrastructures disponibles et de leurs priorités d'usage. La croissance actuelle des voyageurs TER périurbains, de l'ordre de 10 % par an, ne peut être considérée comme une tendance extrapolable à long terme et doit faire l'objet d'analyse beaucoup plus fines, région par région, en tenant compte des perspectives d'urbanisation et de répartition modale des déplacements quotidiens<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> C'est pourquoi je considère que les réflexions de la SNCF relatives à un quadruplement du trafic des TER à l'horizon 2030 (TER x 4) sont une hypothèse de travail qu'il appartiendra à l'Etat et aux régions de vérifier au cas par cas.

### **Les méthodes de prévision de la demande de transport en Ile-de-France**

Les enquêtes effectuées régulièrement auprès des ménages d'Ile de France sur leurs déplacements quotidiens ont permis d'établir des relations entre les catégories d'usagers (activité, revenus) leurs lieux de résidence (Paris, couronnes périphériques) et les types de déplacements effectués (motifs, modes de transport, itinéraires).

Compte tenu de ces relations (traduites par des modèles d'interaction entre l'occupation des sols et les déplacements de personnes) et des perspectives d'urbanisation et d'amélioration des transports (consignées dans le cadre du schéma directeur d'Ile de France), il est possible de prévoir les flux de transport de voyageurs susceptibles d'emprunter les principales lignes ferroviaires franciliennes.

Ces méthodes sont également utilisées pour analyser et prévoir la demande de transports collectifs dans les grandes agglomérations régionales, mais elles doivent être étendues et adaptées aux grandes régions urbaines.

A partir de ce travail de planification de l'urbanisation et des déplacements, qu'il faut concevoir à l'échelle de chaque grande aire urbaine, pourront être définis et programmés les aménagements de capacité sur le réseau ferré national, ainsi que l'organisation au niveau local des rabattements sur les gares et des correspondances avec les transports collectifs urbains.

### **Propositions relatives à l'organisation des dessertes périurbaines**

#### **Considérants**

Les régions auront besoin de prévoir avec une certaine fiabilité les perspectives de développement des trafics périurbains sur les lignes qu'elles développent, compte tenu des politiques d'urbanisation et de déplacement urbains à l'échelle des grandes conurbations.

Elles devront à cet effet organiser des travaux de programmation en liaison étroite avec les autorités territoriales compétentes en matière de politiques d'urbanisme et de déplacements.

#### **Mesures à prendre**

La loi reconnaîtra à la région la compétence pour piloter les travaux de programmation nécessaires à la définition des services régionaux de transport à l'échelle des aires urbaines et périurbaines. Cette programmation sera affectée en liaison avec les autorités territoriales compétentes en matière d'urbanisme et de déplacements.



## ***B. LE DEUXIÈME DÉFI : REPOUSSER LES LIMITES QUI POURRAIENT VENIR MENACER LA POURSUITE DU DÉVELOPPEMENT ENGAGÉ***

L'engagement sans précédent des acteurs a créé un réel engouement de nos concitoyens pour le train du quotidien. Ceux-ci y ont pris goût et ils demandent aujourd'hui toujours davantage de TER. Ce **n'est donc pas une simple crise de croissance qui menace la régionalisation ferroviaire** mais bien une possible remise en cause de son modèle si les limites déjà perceptibles n'étaient pas repoussées à temps.

Ceci vaut à la fois pour les limites financières et pour les limites techniques.

### **1. Les limites financières**

#### *a) Des tensions budgétaires déjà perceptibles*

Depuis 2002, la croissance de l'effort financier des régions en faveur de l'exploitation est allée de pair avec l'augmentation des contributions aux infrastructures. En effet, la volonté de développer des services nouveaux rend nécessaire une adaptation du réseau, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

La poursuite de cette double évolution pourrait toutefois s'avérer problématique.

#### **(1) La dynamique de la dépense liée à un déficit d'exploitation structurel**

Comme indiqué précédemment<sup>1</sup>, la charge budgétaire nette des dépenses d'exploitation ferroviaires pour le budget régional a augmenté très rapidement. Cette évolution devrait se poursuivre sous l'action de trois facteurs :

- d'une part et d'une façon générale, l'écart se creuse d'année en année entre l'évolution de la compensation de l'Etat et celle du coût du service, selon un mécanisme relativement classique en matière de décentralisation. C'est ainsi que l'évolution totale du coût du service a crû de 22 % entre 2002 et 2006 pour ce qui est des charges forfaitaires de la convention SNCF région, et de plus de 20 % sur la même période pour qui est des charges refacturées au réel par la SNCF<sup>2</sup> alors que dans le même temps les dotations de l'Etat progressaient deux fois moins vite.

- d'autre part, la dynamique de hausse de la demande est sans équivalent pour les autres équipements ou services publics (tels que les lycées) alors même

---

<sup>1</sup> Cf. IA3)

<sup>2</sup> C'est notamment le cas de l'augmentation péages, hormis celle importante intervenue en 2004 que l'Etat a compensé sur la base du trafic de 2003.

que le prix des billets couvre à peine plus du quart des coûts<sup>1</sup>. Cela signifie que, du fait de ce faible taux de couverture, toute augmentation de l'offre se traduit par une augmentation mécanique du montant du déficit d'exploitation, et ce, alors même que le taux de remplissage des nouveaux services est meilleur que sur les autres segments de l'offre. Cependant, ce faible taux de couverture, parce qu'il résulte de tarifs et d'abonnements financièrement intéressants pour l'utilisateur, constitue en lui-même un élément d'attractivité du transport ferroviaire, et donc de stimulation de la demande et de l'offre de service.

Le **déficit d'exploitation du service ferroviaire régional semble ainsi s'auto-entretenir** : le niveau des tarifs fait apparaître un premier déficit et stimule la demande des voyageurs à laquelle les services tentent de répondre. Cette augmentation de l'activité se traduit à son tour par une augmentation du déficit d'exploitation.

Cette dynamique est d'autant plus sensible pour les budgets régionaux que ceux-ci risquent également d'être de plus en plus sollicités par des besoins de financement de l'infrastructure.

## (2) La charge des infrastructures pourrait devenir plus lourde

Il convient tout d'abord de rappeler que les contrats de projet pour 2007-2013 prévoient un doublement des dépenses régionales inscrites en faveur de l'infrastructure ferroviaire<sup>2</sup>.

Cependant, l'augmentation de l'effort des régions pourrait perdurer, pour des raisons qui relèvent au moins de trois ordres.

Tout d'abord, il n'est **pas impossible que l'exemple du plan rail Midi-Pyrénées fasse école**.

Si ce volontarisme doit être salué, il doit être rappelé que les régions ne peuvent ni ne doivent se substituer à l'Etat. Il n'est pas acceptable que les efforts des collectivités puissent servir d'éventuel prétexte à un désengagement progressif de celui-ci. Il serait particulièrement inique d'évoluer vers une situation où les régions dont l'essentiel du réseau est composé de « petites lignes<sup>3</sup> » se trouvent dans la nécessité de faire face à des charges indues. En effet, c'est précisément sur ces territoires que le besoin de péréquation nationale est le plus nécessaire pour permettre une politique d'aménagement et de désenclavement. Les débats actuels autour des difficultés de financement d'un éventuel plan rail en Auvergne sont particulièrement emblématiques de cette situation. Tout ceci rappelle, s'il en était besoin, la nécessité pour l'Etat d'assumer ses responsabilités financières au profit du réseau ferré national<sup>4</sup>, surtout au moment où l'Assemblée nationale vient de se prononcer en faveur

---

<sup>1</sup> 27% en 2006, ce chiffre s'élevant à 48 % si l'on y ajoute les compensations spécifiques liées aux tarifs sociaux régionaux et nationaux.

<sup>2</sup> Cf. I A 3)

<sup>3</sup> Ligne de type UIC 7 à 9.

<sup>4</sup> Cf. le III du premier volet de mes travaux, remis au Premier ministre le 8 octobre 2008.

d'un abondement de 400 millions supplémentaires par an du plan de régénération du réseau 2006-2010<sup>1</sup>.

Ensuite, il me semble probable que la relation des régions avec l'infrastructure ferroviaire pourrait changer dans les années qui viennent. D'une part, le fait que le transport régional soit devenu le principal utilisateur du réseau ferré<sup>2</sup> et d'autre part, la possibilité nouvelle offerte à la région de procéder directement à des demandes de sillons pourrait amener ses dernières à formuler des attentes de plus en plus précises quant à l'utilisation de l'infrastructure. Elles pourraient de plus être davantage disposées à s'assurer de la mise en œuvre de ces attentes en intervenant plus largement dans le financement du réseau. Plusieurs de mes auditions ont confirmé la possibilité d'une telle **évolution progressive vers une forme de cogestion du réseau entre les régions, leur principale utilisatrice, et RFF**.

Enfin, le troisième type de sollicitation des budgets régionaux concerne **le financement des futures lignes à grande vitesse**. La contribution actuelle, déjà importante<sup>3</sup>, des conseils régionaux pourrait s'accroître fortement dans le cadre de la politique volontariste de construction des LGV affichée dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

**Les dispositions du projet de loi Grenelle de l'environnement issu de l'Assemblée nationale**

**1°) Il a été rappelé l'objectif de contribution par l'Etat, au financement de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse, à hauteur de 16 milliards d'euros, d'ici à 2020.**

Ce programme de lignes à grande vitesse pourra porter sur :

- la ligne sud-Europe-Atlantique constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges,
- la ligne Bretagne-Pays-de-la-Loire,
- l'arc méditerranéen avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan et la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur,
- la desserte de l'est de la France, avec l'achèvement de la ligne Paris-Strasbourg et des trois branches de la ligne Rhin-Rhône,
- l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Ile-de-France,
- les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui fait l'objet d'un traité franco-italien.

Il fera l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, à engager avant fin 2009. Cette concertation portera sur les priorités, les alternatives à grande vitesse, les tracés et les clefs de financement des projets. Elle tiendra notamment compte de leur impact sur l'environnement, en particulier sur la biodiversité, et des priorités établies au niveau européen dans le cadre des réseaux transeuropéens.

<sup>1</sup>Projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement adopté en première lecture le 21 octobre 2008 et actuellement déposé au Sénat.

<sup>2</sup> Chiffres de répartition des trains kilomètres entre les différents trafics, en particulier sur le réseau « généraliste » (hors LGV et axes dédiés fret)

<sup>3</sup> Cf. IA3)

2°) Il a été ajouté qu'un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres serait en outre défini, incluant la ligne Paris-Clermont-Ferrand-Lyon, dont les études sont déjà engagées en vue d'un débat public. Dans ce cadre, seront mises à l'étude la ligne Paris-Amiens-Calais et la ligne Toulouse-Narbonne, reliant les réseaux LGV Sud-Est et Sud-Ouest, ainsi qu'un barreau Est-Ouest.

Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur ces projets, force est de constater que les régions sont, parmi l'ensemble des collectivités, les premières à être sollicitées<sup>1</sup> alors même qu'il s'agit toujours de financement supplémentaires par rapport aux contrats de projets.

Or, il ressort de l'état actuel des conventions de négociations devant être signées fin 2009 que les régions sont sollicitées dans des proportions supérieures à leurs prévisions initiales. C'est ainsi par exemple que le Gouvernement demande 3 milliards d'euros d'ici à 2016 à l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, toutes collectivités confondues, pour le financement des trois branches de la ligne Sud Europe atlantique<sup>2</sup>.

La part de financement régional a d'ailleurs tendance à être d'autant plus élevée que les liaisons sont peu rentables, ce qui limite, voire interdit, l'intervention de RFF sur ses fonds propres et augmente d'autant le besoin de subvention publique réparti entre l'Etat et les collectivités.

Comme me le faisait remarquer un président de région, une telle évolution a des effets directs sur la fiscalité régionale pour des actions qui, contrairement à l'organisation des TER, ne relèvent pas *in fine* de sa responsabilité.

Pour cet ensemble de raisons, la politique régionale de développement ferroviaire à tous les niveaux n'apparaît pas soutenable dans les années à venir sans l'adoption de mesures correctrices, destinées à desserrer la contrainte financière.

### *b) Desserrer la contrainte financière pour poursuivre le développement*

S'inscrivant dans la dynamique actuelle des TER, les propositions avancées ici ne consistent pas à essayer d'offrir moins de services, mais bien au contraire de faire mieux à moyens constants, voire de faire beaucoup plus avec des moyens en croissance raisonnable.

Cette action doit porter à la fois sur le fonctionnement du service ferroviaire régional et sur les dépenses d'infrastructure.

---

<sup>1</sup> Soit sous la forme de contribution budgétaire, soit sous la forme de l'octroi d'une garantie de trafic comme c'est le cas pour la LGV Rhin-Rhône.

<sup>2</sup> Pour mémoire, pour la région Aquitaine, s'y ajoute 300 millions d'euros sur les 800 millions d'euros demandés aux collectivités aquitaines d'ici à 2016 pour la section Tours-Bordeaux, montant qui sera précisé lorsque la participation réelle de la société concessionnaire de ces travaux sera connue.

(1) En matière d'exploitation

Il est possible d'agir à plusieurs niveaux :

- **en améliorant la maîtrise du coût du service. Toute démarche de ce type suppose** une connaissance fine des coûts des facteurs constitutifs des services, élément clé de dialogue entre l'autorité organisatrice et l'entreprise ferroviaire dans la recherche de solutions plus économes. A titre d'exemple, ces solutions peuvent consister en des choix de matériels roulants et des conditions d'exercice du service permettant d'augmenter la vitesse de rotation de ces matériels. Ces solutions peuvent notamment porter sur la réduction des délais de rotation des personnels et des matériels au cours du service<sup>1</sup>.

De plus, même s'il n'existe pas, en principe, d'obligation de mise en concurrence des services ferroviaires régionaux, il convient de ne pas perdre de vue que la remise en cause du monopole actuel pourrait peut-être constituer un jour l'occasion d'une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation, comme on le constate déjà avec la libéralisation du fret ferroviaire<sup>2</sup> ;

- **en réexaminant l'offre de service** proposée. D'une part, il peut être envisageable pour un conseil régional de rationaliser son offre au vu du retour d'expérience de développements du service qui ont été menés tous azimuts au cours des premières années de la décentralisation ferroviaire. D'autre part, le mode d'organisation du service lui-même doit pouvoir être évolutif, c'est ainsi, par exemple, que certaines liaisons en milieu urbain peuvent évoluer vers des systèmes de type tram-trains dont le mode d'exploitation est souvent plus léger et donc moins coûteux, à la fois en termes d'organisation technique et de besoins en personnel ;

- **la politique tarifaire** peut aussi, dans certains cas, constituer un élément de restauration de la capacité financière de développement du trafic. Sur la base d'une analyse fine des motifs de déplacements et des types de clientèle concernés par les différentes tarifications, il peut être possible de revaloriser certains prix afin à la fois de maîtriser la croissance de la demande et de diminuer le déficit d'exploitation des services offerts. A titre personnel, j'estime que l'efficacité de la tarification comme signal économique à destination des voyageurs est aussi liée à sa lisibilité ; ce qui exige sans doute un effort de simplification des tarifs par la réduction du nombre de formules proposées<sup>3</sup>.

A cet égard, il semble nécessaire de souligner deux choses :

- L'absence de **coordination tarifaire** a pu aboutir à une concurrence déséquilibrée et ce, au détriment du trafic régional. C'est le cas par exemple dans certains départements où le trajet en autocar est à un prix unique de 2 euros, même pour parcourir 100 kilomètres, ce qui tire l'ensemble des tarifs publics de

---

<sup>1</sup> En particulier pour les matériels roulants.

<sup>2</sup> Les coûts de transports ont en effet baissé de 20 à 30 % lors des récents appels d'offres.

<sup>3</sup> Il n'est pas rare en effet que sur un même trajet les voyageurs puissent aujourd'hui relever d'une trentaine de tarifications différentes.

transports vers le bas. Ces questions pourraient être abordées dans le cadre du renforcement de la coopération intermodale envisagée plus haut<sup>1</sup> ;

– Des ressources complémentaires pourraient être mobilisées. Ainsi en est-il du **versement transport**. Impôt assis sur la masse salariale des entreprises<sup>2</sup>, celui-ci finance l'investissement et le fonctionnement des transports publics. D'abord institué en région parisienne, ce versement transport a été progressivement étendu aux autorités organisatrices des transports urbains de province de plus de 300.000 habitants (1973), 100.000 habitants (1974), 30.000 habitants (1982), 20.000 habitants (1992) et 10.000 habitants (1999).

De fait, malgré un abaissement progressif des seuils, son versement reste aujourd'hui cantonné aux zones urbaines. Or, les études menées dans certaines régions démontrent que le taux de déplacement domicile/travail est aujourd'hui plus élevé que sur les trajets non urbains. En conséquence, il serait légitime de réfléchir à une éventuelle extension de ce prélèvement dans les aires concernées, au moins pour les nouvelles liaisons desservant les grands bassins d'emplois, ce qui ne remettrait pas en cause l'équilibre économique et fiscal trouvé pour les services existants.

### Proposition

- Généraliser, par la loi, le versement transport aux grands bassins d'emplois desservis par les liaisons nouvellement mises en service.

## SUPPRESSION DU PASSAGE SUR LE RETOUR DE L'ETAT

### (2) En matière d'infrastructure

Bien entendu, les questions évoquées dans le premier volet de mon rapport<sup>3</sup> sont toujours valables concernant la nécessité de remédier progressivement aux redondances, complexités et surcoûts liés à l'organisation actuelle des travaux sur le réseau ferroviaire<sup>4</sup>.

Une telle nécessité s'impose aussi du point de vue de la région car celle-ci constitue un contributeur important aux dépens de l'infrastructure, soit par des financements ou des cofinancements directs, soit au moyen du paiement des redevances dont les régions s'acquittent en tant que premières utilisatrices du réseau ferré national. On pourrait penser en apparence que l'amélioration des performances en matière d'entretien courant du réseau concerne peu les régions dans la mesure où elles n'y participent pas directement. Mais ceci serait oublier

<sup>1</sup> Voir II A 1 et II A 2

<sup>2</sup> De plus de neuf salariés.

<sup>3</sup> Qui traitait de l'organisation ferroviaire au niveau national.

<sup>4</sup> Cf. I – B. 2°) et II – A. du rapport précité.

l'existence évidente de vases communicants entre les dépenses de gestion du réseau, ne serait-ce qu'au travers de l'équilibre financier global de RFF.

## 2. Les goulets d'étranglement technique

Relever les défis d'un développement ambitieux du transport régional implique la réalisation d'importants investissements d'infrastructures :

– l'amélioration de la vitesse des trains implique le plus souvent la refonte des profils de voies, la suppression de passage à niveaux, et dans certains cas, des éléments de voies nouvelles ;

– l'augmentation du nombre et/ou de la longueur des trains oblige à revoir la signalisation, à allonger les quais et à prévoir des postes à quai supplémentaires.

En plus des lignes nouvelles à très grande vitesse qui offrent à la fois des gains de temps et de capacité, au prix d'un investissement très élevé, les aménagements d'infrastructures nécessaires au développement du trafic concernent un nombre restreint de sections du réseau ferré national : les grandes gares de correspondance de Paris et des métropoles régionales. Ce sont en effet ces gares et leurs voies d'accès qui concentrent l'essentiel des trafics nationaux, interrégionaux et périurbains, tant en termes de voyageurs que de fret<sup>1</sup>. Or, tous ces trafics qui convergent vers les grandes gares sont appelés à connaître une forte croissance en voyageurs (pour les grandes lignes) et en nombre de trains (pour les transports régionaux périurbains).

Outre ces investissements physiques, des aménagements dans l'organisation du travail sont nécessaires, à l'instar de la limitation des durées de stationnement des rames ou encore la modification des intervalles entre les trains.

Toutefois, lorsque les possibilités d'augmentation des gares et de leur accessibilité seront épuisées, on se trouvera devant des « murs techniques ». Autrement dit, l'extension supplémentaire de capacité ne pourra être obtenue qu'avec un seuil d'investissement très important de type nouvelle ligne ou nouvelle gare souterraines.

Il est donc indispensable de disposer, pour les grandes gares de correspondance et leurs accès, d'une vision à moyen et long terme de leur développement possible, en nombre de circulations de trains, afin que les régions puissent définir en conséquence le développement des transports régionaux relevant de leur compétence.

---

<sup>1</sup> *Erigé au rang de priorité lors du Grenelle de l'environnement*

## **Propositions relatives aux investissements d'infrastructure**

### **Considérants**

- Les régions ont besoin d'une visibilité sur les capacités disponibles pour le développement des services ferroviaires régionaux utilisant les grandes gares de correspondance et leurs accès les plus chargés, compte tenu des aménagements de capacités réalisables à des coûts raisonnables.

### **Mesures à prendre**

- Il conviendra de préciser, en concertation avec les régions, eu égard aux perspectives à moyen terme d'aménagement des capacités des grandes gares d'échange et des tronçons les plus chargés, les capacités disponibles pour le développement des services de transport régionaux, après arbitrages entre les différentes catégories de services ferroviaires. La future commission des régulation des activités ferroviaires devrait jouer un rôle actif dans la définition de ces perspectives.

La nécessité de telles évolutions prend d'ailleurs une acuité toute particulière s'agissant de la question de l'avenir des lignes à faible trafic.

### **3. Le devenir des lignes à faible trafic**

La nécessité de faire évoluer l'organisation du service régional prend une acuité toute particulière s'agissant de la question de l'avenir des lignes à faible trafic, qui souffrent à la fois d'un déficit d'exploitation ainsi que d'investissements d'infrastructure insuffisants.

- Ces lignes (UIC 7 à 9) totalisent 13.600 km (46 % du linéaire du réseau ferré national) et ne représentent que 6 % du trafic. Elles sont gérées par RFF et utilisées principalement par des services régionaux de voyageurs (sauf quelques trains de fret). En termes financiers, les coûts d'infrastructures s'élèvent à environ 450 M€ par an, auxquelles s'ajoutent 407 M€ de subventions des régions à l'exploitation des TER. Ces dépenses ne comprennent pas la régénération des lignes qui n'est plus assurée depuis de nombreuses années, sauf cas particuliers.

- La gestion de ces services de voyageurs pourrait être nettement améliorée (avec maintien de la qualité), soit par la réduction des coûts ferroviaires (notamment après mise en concurrence)<sup>1</sup>, soit par le transfert des services sur des autocars ou des taxis collectifs, et par l'augmentation des recettes (optimisation de la clientèle et des tarifs). L'expérience d'autres pays,

---

<sup>1</sup> Il est important de préciser que ces transferts devraient n'être envisagés que lorsqu'ils garantissent une qualité de service égale à celle offerte par le train, notamment en termes de respect des correspondances.



notamment l'Allemagne montre par ailleurs qu'il est possible de mettre en place une exploitation économique à des coûts très inférieurs aux coûts actuels notamment grâce à des opérateurs de proximité, (privés ou filiales de l'opérateur historique). Ces coûts se rapprochent du coût d'un autocar.

Pour ces lignes, différentes solutions peuvent donc être recherchées de façon pragmatique au niveau des partenaires régionaux. Toutefois, je tiens à souligner que ceci ne saurait nullement justifier à mes yeux un quelconque changement de statut de ces lignes qui aurait pour effet de les séparer du réseau ferré national. Tout en demeurant un des promoteurs convaincu de la décentralisation du service ferroviaire, j'estime en revanche que la régionalisation de l'infrastructure d'une partie du réseau serait quant à elle me grave erreur, privant notre réseau ferré de son unicité, gage de sa cohérence dont l'Etat doit demeurer le garant et l'organisateur *in fine*<sup>1</sup>.

### **C. UN DÉFI A CLARIFIER : L'ÉVENTUELLE OUVERTURE À LA CONCURRENCE**

Il serait, à mon avis, trop restrictif de prétendre envisager l'avenir d'un service de transport ferroviaire sans s'interroger sur sa situation au regard d'une éventuelle ouverture à la concurrence.

D'autant plus que celle-ci fait aujourd'hui l'objet d'un grand nombre de questions à clarifier, à la fois au plan juridique et au plan technique.

#### **1. Faire le point sur l'état du droit**

##### *a) Les deux sources du droit communautaire ferroviaire*

Après d'autres secteurs comme les télécommunications ou l'énergie, le transport ferroviaire est désormais engagé dans une perspective d'ouverture à la concurrence dans le cadre européen. Toutefois, ce dernier est constitué de deux types de dispositions du droit communautaire qu'il convient de bien distinguer.

● Le premier type de textes **concerne en principe l'ensemble du secteur ferroviaire et prévoit une ouverture progressive à la concurrence.**

Il s'agit des **trois « paquets ferroviaires »**, qui ont pour objectif d'instaurer le libre accès des exploitants au réseau ferré, en permettant à plusieurs entreprises d'offrir des services sur une même liaison.

Le premier paquet ferroviaire (2001), a ouvert à la concurrence, en 2003, les services internationaux de marchandises sur les lignes du réseau transeuropéen (75 % du réseau en France).

---

<sup>1</sup> Cf. III.B du premier volet de mon rapport.

Puis, le deuxième paquet ferroviaire (2004), a prévu l'ouverture à la concurrence de tous les services de fret, internationaux et domestiques, à compter du 31 mars 2006, en France. Au 31 mars 2008, sept entreprises ferroviaires autres que Fret SNCF circulent sur le réseau ferré national.

Enfin, le troisième paquet ferroviaire (Directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007), a ouvert à la concurrence, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les services de transports internationaux de voyageurs avec possibilité de prendre et de déposer des voyageurs en cours de route dans un même pays. Ce cabotage est doublement encadré, puisqu'il pourra être restreint, voire refusé, s'il ne représente qu'une part accessoire du service international ou s'il est de nature à compromettre l'équilibre d'un contrat de service public. La directive du 23 octobre 2007 ne mentionne aucune ouverture au service intérieur de voyageurs.

● Le second type de textes concerne **plus spécifiquement les services qui nécessitent des subventions publiques.**

Il s'agit du règlement relatif aux obligations des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP »<sup>1</sup>.

Il fait échapper au dispositif d'ouverture à la concurrence du « paquet ferroviaire » les services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public, c'est-à-dire les services de transport collectif urbain, les services ferroviaires régionaux et de longue distance lorsque ceux-ci sont déficitaires.

Le règlement autorise l'autorité organisatrice<sup>2</sup> à attribuer directement l'exécution de ce service à un opérateur sans avoir au préalable procédé à une mise en concurrence. Notons toutefois que le texte présente cette possibilité comme une dérogation puisqu'il indique par ailleurs que, pour les autres modes de transports collectifs subventionnés<sup>3</sup>, la règle est la mise en concurrence obligatoire lorsque l'autorité locale n'exerce pas le service elle-même<sup>4</sup> mais qu'elle fait appel à un opérateur extérieur à qui elle confère des « droits exclusifs »<sup>5</sup>.

S'il est donc clair que nos services de trains régionaux entrent bien dans la dérogation prévue par le règlement OSP, un débat demeure toutefois sur l'interprétation de ce texte. Se pose en effet la question de savoir comment cette dérogation doit concrètement être appliquée à l'organisation française.

---

<sup>1</sup> Règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (CE n° 1370/2007).

<sup>2</sup> Le règlement parle « d'autorité locale compétente ».

<sup>3</sup> Par exemple les autocars interurbains.

<sup>4</sup> C'est-à-dire avec ses propres moyens ou ceux d'une structure dépendant directement d'elle.

<sup>5</sup> En effet, pour ces services non concurrentiels, il n'y a pas de concurrence « sur le marché » mais une concurrence « pour le marché », c'est-à-dire pour avoir le droit d'être le seul opérateur du service.

*b) Le débat sur la lecture des textes européens*

Le débat porte essentiellement sur **la répartition du pouvoir de décision entre la loi nationale, d'une part et chaque autorité organisatrice locale, d'autre part.**

● **Une première interprétation** part du principe le règlement OSP n'a pas pour objet principal d'ouvrir à la concurrence le secteur ferroviaire, mais de préciser par des règles de procédure, les conditions dans lesquelles des droits exclusifs peuvent être attribués sans fausser les règles de la concurrence et le principe de transparence. Elle en tire comme conséquence qu'aucune disposition du règlement n'empêche un Etat membre de réserver tout ou partie de son marché ferroviaire à l'opérateur historique. Ainsi, le règlement OSP n'aurait pas pour effet de remettre en cause la disposition de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), qui confie à la SNCF un monopole d'exploitation du transport de voyageurs sur le réseau ferré national. La loi française pourrait donc tout à fait demeurer en l'état, assurant le monopole de la SNCF pour le transport ferroviaire dans toutes les régions.

Bien entendu elle pourrait aussi être modifiée afin d'autoriser les régions à procéder ? si elles le souhaitent ? à des mises en concurrence, éventuellement en assortissant cette possibilité de conditions à respecter par les autorités organisatrices.

Mais tant que cette modification n'est pas intervenue, il serait tout à fait conforme au règlement OSP que la France maintienne une interdiction de mise en concurrence du transport ferroviaire régional. Il existerait donc **un système de « double verrou »** : d'une part, la LOTI au niveau national et, d'autre part, le fait que même si la LOTI était modifiée, il y aurait toujours la possibilité pour les conseils régionaux de ne pas souhaiter procéder à une mise en concurrence.

● **A l'inverse, selon une seconde interprétation** du règlement OSP, ce texte conférerait, à compter du 3 décembre 2009<sup>1</sup>, à toute autorité organisatrice locale la possibilité de décider **à son niveau** si elle souhaite ou non recourir à une mise en concurrence pour le choix de l'opérateur.

Dans cette hypothèse, si la loi française n'était pas modifiée en ce sens avant la date indiquée et qu'elle maintenait donc le monopole de la SNCF, elle se trouverait en contradiction avec le règlement OSP. En cas de litige, le juge français aurait alors l'obligation de faire primer le règlement OSP sur la loi française. Il devrait par exemple donner raison à un conseil régional qui aurait passé outre la loi en procédant à une mise en concurrence pour l'attribution du service ferroviaire.

Notons que, bien entendu, une telle suppression juridique du monopole obligatoire de la SNCF ne signifierait pas automatiquement sa suppression dans les faits au plan local. En effet, il se pourrait tout à fait par exemple que la

---

<sup>1</sup> Date d'entrée en vigueur prévue par le règlement.

totalité des régions continuent de contractualiser exclusivement avec la SNCF pour les services régionaux de voyageurs, comme le prévoit le règlement OSP. Ce choix de la SNCF pourrait résulter du souhait des régions de ne pas organiser de mise en concurrence ou simplement du fait que la SNCF serait sortie vainqueur des appels d'offres lancés par les régions.

Sur le fond, cette seconde interprétation du règlement OSP n'en demeure pas moins opposée à la première, ce qui entraîne aujourd'hui plusieurs incertitudes.

*c) Des doutes juridiques subsistent quelque soit l'interprétation retenue*

**Le premier doute juridique porte sur les principes eux-mêmes** et concerne le choix entre les deux interprétations du règlement OSP, même s'il convient de noter que la première interprétation semble aujourd'hui privilégiée par les services de la Commission européenne que j'ai rencontrés, comme par le Gouvernement français<sup>1</sup>.

**Le deuxième doute porte sur la marge d'action du législateur national.** En effet, il n'est pas impossible que, même dans la seconde interprétation du règlement, il demeure une possibilité pour les Etats-membres d'encadrer le passage à un système de libre choix<sup>2</sup> par les autorités organisatrices, par exemple en l'entourant d'un certain nombre de garanties. Se pose alors la question de savoir quelle serait l'importance de cette marge d'action nationale.

**Le troisième doute concerne l'avenir.** En effet, même s'il était acté qu'il n'existe aujourd'hui aucune obligation pour les Etats-membres d'autoriser la concurrence, ceci ne préjuge en rien de l'avenir. Or, il convient de ne pas perdre de vue que, même si elle penche plutôt aujourd'hui pour une interprétation du règlement favorable au pouvoir des Etats membres, la Commission européenne encourage par ailleurs la France à modifier la LOTI pour permettre aux régions de lancer des appels d'offres lorsqu'elles le désirent.

De même une question se pose sur l'après 2019, c'est-à-dire sur la date prévue pour la fin d'application du règlement OSP voire sur les modifications qui pourraient intervenir en 2014, c'est à dire dans un peu plus de cinq ans, lors de l'examen du rapport intermédiaire à mi-parcours sur ce règlement qui sera présenté par la Commission.

---

<sup>1</sup> C'est par exemple ce qui semble ressortir de la communication donnée par M. Dominique Perben, ministre de l'équipement à l'issue du conseil des ministres européens transports du 9 juin 2006.

<sup>2</sup> Libre choix entre la dévolution du service de gré à gré à un opérateur ou la choix de celui après mise en concurrence.

*d) Il est urgent de ne pas attendre*

Il est probable que les deux premiers types de doutes évoqués pourraient être levés *in fine* par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (C.J.C.E). Mais celle-ci n'interviendrait au mieux que dans quatre ou cinq ans<sup>1</sup>. Peut-on attendre jusque là, laissant planer au-dessus du système ferroviaire régional l'épée de Damoclès de l'insécurité juridique ?

D'ailleurs, même si un arrêt de la Cour de Luxembourg donnait raison aux Etats-membres qui conservent le système du monopole, un doute subsisterait quant aux décisions du juge français intervenues entre temps ou quant à la possible révision du règlement OSP dans les années qui viennent.

C'est pourquoi, je propose d'agir en deux temps :

- dans l'immédiat, clarifier la position officielle du Gouvernement français sur le règlement OSP. A cette fin, j'ai déposé une question écrite jointe en annexe du présent rapport ;

- ensuite, une fois ce cadre national mieux établi, se posera la question de son évolution progressive et prudente.

Une telle évolution n'est d'ailleurs pas seulement nécessaire pour des motifs strictement juridiques liés à l'incertitude sur l'état actuel et futur de nos obligations européennes.

Elle s'impose aussi et surtout pour des raisons pratiques.

## **2. Evaluer les conséquences d'une mise en oeuvre pratique de la concurrence**

Comme en matière juridique, de très nombreux doutes subsistent, facteurs de risques et d'insécurité pour l'ensemble du système.

*a) Les dangers de la politique de l'autruche*

L'analyse précise des aspects techniques de la notion de mise en concurrence est nécessaire pour deux raisons.

D'une part, parce que le débat sur l'ouverture est dorénavant et déjà ouvert, comme en témoignent certains amendements discutés à l'Assemblée nationale à l'occasion du projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement ou les projets de tel conseil régional. L'intérêt des collectivités pour ces formules pourrait d'ailleurs se faire plus pressant au fur et à mesure que l'équation financière de

---

<sup>1</sup> Un recours ne pourrait, dans tous les cas, être engagé qu'à partir de la situation constatée dans un Etat-membre après le 3 décembre 2009.

l'accompagnement des succès des TER apparaîtra difficile à boucler. Il convient dès lors de pouvoir mesurer concrètement la réalité des arguments en présence quant à la faisabilité, aux avantages et aux inconvénients que présenterait une telle évolution.

D'autre part, le besoin d'une telle analyse est renforcé par le fait que le transport ferroviaire repose sur la mise en œuvre de techniques fortement intégrées « du rail à la roue » et que toute distinction de ses composantes pourrait poser des problèmes de divers ordres si elle n'était pas complètement maîtrisée.

Il me semble dès lors que je ne serais pas dans mon rôle de responsable politique en recommandant de se figer dans une attitude défensive qui consisterait à nier l'existence de débats et d'interrogations sur l'ouverture à la concurrence. Cette attitude serait même dangereuse car elle laisserait à nos successeurs l'obligation d'être peut-être un jour obligés d'ouvrir le transport régional à la concurrence sans avoir pu l'anticiper. Cela impliquerait de nombreux risques pour le bon fonctionnement du système dans sa cohérence globale et donc aussi en matière de sécurité.

#### *b) L'intérêt d'une expérimentation*

Pour savoir où l'on va, il me semble que les enseignements d'une expérimentation sont irremplaçables.

La première raison en est la grande difficulté qu'éprouve l'ensemble des acteurs que j'ai rencontrés à répondre *in abstracto* aux innombrables questions pratiques que soulève le concept même de mise en concurrence du transport ferroviaire régional. S'agissant d'un transport organisé les choses se posent en effet en des termes plus complexes que pour l'ouverture à la concurrence déjà engagée pour des services régis par le marché, qu'il s'agisse du fret ou de certaines circulations de voyageurs sur les grandes lignes.

Après avoir tenté d'apporter un début de réponses à plusieurs de ces questions, il me semble que plus qu'ailleurs, le diable réside ici dans les détails.

#### **Les questions qui se posent**

##### **Quel serait le périmètre géographique pertinent ?**

Il n'est, à mes yeux, pas envisageable que cette mise en concurrence se fasse uniquement sur les lignes considérées comme « les plus rentables », mais elle ne peut également être trop restreinte, sous peine de non représentativité, ou, à l'inverse, couvrir la totalité d'un territoire régional sous peine de perdre son caractère expérimental et de ne pas avoir valeur de comparaison.

**Dans quelles conditions les régions pourront-elles faire appel à de nouveaux opérateurs privés ?**

Il me semble, par exemple, qu'une région pourrait sélectionner une ou plusieurs lignes TER constituant un ensemble cohérent en termes de dessertes et de correspondances et sur le plan de l'exploitation (homogénéité d'un matériel ou de groupes de matériels, accessibilité vers les centres de maintenance, optimisation possible des roulements,...) a priori économiquement intéressant pour un opérateur nouveau, relativement isolable du service TER actuel.

Les conséquences de cette dévolution seraient traduites dans la convention région-SNCF afin de définir le rôle de cette dernière dans le nouveau système ferroviaire régional.

Cet ensemble ouvert à la concurrence comprendrait a minima la traction, l'accompagnement et la maintenance, les fonctions transversales (distribution, information ou communications diverses).

**Que deviendrait le matériel roulant acquis par les régions mais aujourd'hui propriété de la SNCF ?**

Il est probable que dans tous les cas, le cahier des charges de mise en concurrence devrait préciser les conditions de mise à disposition du matériel roulant (qui, dans la plupart des cas, a été financé par la région) ; ce parc de matériel devrait au préalable avoir été homogénéisé dans la mesure du possible, afin de limiter les coûts de maintenance (tant ceux à la charge du repreneur que ceux restant à la charge de la SNCF).

**Que deviendrait le personnel affecté aujourd'hui à ces services ?**

Cette question pose le problème de l'application de l'article L. 1224-1 du Code du travail (ex article L. 122-12) sur le transfert du contrat de travail en cas de reprise de l'activité par une autre entreprise.

En clair : dans l'hypothèse où une partie du trafic régional serait confiée à un autre opérateur que la SNCF, serait-il possible d'identifier le personnel affecté à ce trafic ? Faudrait-il que la SNCF demande à ce que lui soit appliqué l'art L. 1224-1 ?

Dans cette hypothèse, quelle serait l'interprétation de l'article L. 2261-10 du Code du travail (ex article 132-8 alinéa 7) sur le sort des avantages issus d'une convention ou d'un accord collectif, le statut pouvant y être assimilé dans certaines de ses composantes ?

Cette simple énumération de questions montre combien l'expérimentation, non seulement est indispensable, mais encore ne peut être engagée sans que ces questions n'aient été préalablement résolues.

**De quels services en gare aura besoin et/ou pourra disposer le repreneur éventuel ?**

Il me semble que l'établissement d'une grille tarifaire des services en gare, insérée dans le document de référence du réseau ferré national, apporte un début de réponse à cette question. Mais il faudra préciser la consistance et les conditions d'utilisation des équipements des gares et haltes : abris, mobilier et locaux commerciaux (dans la ou les gares principales d'échange).

**Comment s'effectuera la maintenance des matériels roulants ?**

Plusieurs solutions me semblent a priori envisageables : isoler un espace et des installations affectées au repreneur ; ou en dernier ressort, ou de façon marginale, sous-traiter la maintenance à la SNCF (voire au constructeur).

*c) L'expérimentation pour bénéficier d'un « effet d'apprentissage »*

De plus, la perspective d'une éventuelle mise en concurrence des trafics grande ligne, l'expérimentation au niveau local permet peut-être, à l'échelle la plus adaptée, de proposer des solutions et des mécanismes innovants qui seront

autant d'atouts potentiels pour faire face à la concurrence ultérieure au niveau des grandes lignes. **Cette dynamique d'apprentissage serait le second intérêt d'une expérimentation.**

D'une façon plus générale, il convient de s'assurer que le « plus » apporté par l'effet réseau lié à l'intégration actuelle de l'ensemble des fonctions au sein de la SNCF ne serait pas perdu si une organisation différente devait un jour être retenue.

*d) Toute expérimentation devrait elle-même être soigneusement préparée*

Une éventuelle expérimentation de mise en concurrence devrait bien sûr être **très strictement encadrée**.

En effet, les obligations en termes de sécurité, de ponctualité et d'efficacité sont bien entendu strictement les mêmes selon qu'un service est assuré à titre habituel ou à titre expérimental. On ne peut donc se lancer dans une expérimentation « à la légère ».

Une expérimentation pose aussi des questions particulières liées au fait même qu'il ne s'agit que d'une organisation temporaire. En effet, il convient de garantir **la réversibilité** du dispositif en s'assurant que rien ne puisse empêcher un retour éventuel à une situation non-concurrentielle ou un passage à un autre système.

Alors que nous avons signalé plus haut la nécessité de ne pas mettre en concurrence une part du réseau trop limitée, il convient aussi, au nom de la réversibilité, de veiller à ne pas mettre en concurrence la totalité d'un réseau régional mais plutôt des sous-ensembles cohérents de lignes constituant des blocs fonctionnels relativement autonomes au sein du réseau.

Pour toutes ces raisons, j'estime que toute expérimentation devrait elle-même être précédée d'un travail d'analyse permettant de l'encadrer. Aussi, je propose de procéder en deux temps, à l'instar de ce que nous avons fait pour la régionalisation ferroviaire au milieu des années 1990. Le temps du débat législatif sur une éventuelle expérimentation devra être précédé d'un temps de concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

**Les deux étapes que je propose en matière de concurrence**

- **Première étape** : la concertation à travers le comité de pilotage.

Les régions volontaires devraient avoir la possibilité d'appliquer de façon expérimentale le règlement communautaire sur les obligations de services publics, avec mise en concurrence de plusieurs opérateurs pour le service ferroviaire.



Une concertation rassemblant les parties prenantes au niveau national apparaît indispensable pour identifier les questions et définir les conditions de ces expérimentations.

### **Mesures à prendre**

Procéder à une concertation rassemblant toutes les parties prenantes dans un «Comité de préparation » qui précisera les objectifs et conditions concrètes d'expérimentation d'une ouverture à la concurrence, à l'instar de ce qui a été réalisé pour l'expérimentation de la régionalisation. Ce comité sera compétent pour les questions de tous ordres, y compris les plus pratiques, afin de préparer la loi qui réglera chacune de ces questions : cette procédure est le gage d'une expérimentation maîtrisée.

• **Deuxième étape** : le vote de la loi permettant le recours à l'expérimentation.

Conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui consacre par deux fois le principe de l'expérimentation, un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales prévoit que « dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence ».

Il revient dans ce cadre expérimental à la collectivité territoriale d'élaborer la norme en lieu et place des autorités normalement compétentes en application des articles 34 et 37 de la Constitution. Le quatrième alinéa de l'article 72 confie au législateur ou au pouvoir réglementaire, pour ce qui le concerne, le soin d'autoriser cette dérogation. Cette dérogation ne peut avoir qu'un objet et une durée limités.

Dans ce cadre, une loi, traduisant les résultats de cette concertation du « Comité de préparation », autorisera les régions volontaires à appliquer, de façon expérimentale, les dispositions du règlement OSP avec mise en concurrence préalable ; elle précisera, en tant que de besoin, les principes de reprise des matériels et installations affectées au service, et les principes du transfert ou de la mise à disposition, si nécessaire et si souhaité, des personnels de la SNCF à un nouvel opérateur.

Tels sont donc les défis qu'il conviendra de relever pour réussir l'acte II de leur réussite ferroviaire.

Mais, ces nouveaux efforts produiront d'autant plus d'effets qu'ils pourront s'inscrire dans un cadre national cohérent.

### III. LA RÉUSSITE RÉGIONALE A AUSSI BESOIN DE COHÉRENCE NATIONALE

#### A. L'ÉTAT, GARANT DU SUCCÈS DE LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE

##### 1. L'Etat, pilote et coordonnateur de l'organisation du transport ferroviaire

**Dans un contexte économique et institutionnel évolutif, l'Etat doit fixer le cap à moyen et à long terme pour un développement maîtrisé du secteur ferroviaire.**

Conséquence de la décentralisation, de l'ouverture des services à la concurrence et de la diversification des activités, l'organisation du secteur ferroviaire est aujourd'hui le fait d'un jeu d'acteurs complexe dans lequel, à côté de l'opérateur historique, sont apparus ou vont apparaître :

- un gestionnaire d'infrastructure, RFF, qui rassemble toutes les fonctions liées à la maîtrise d'ouvrage du réseau ferré national : maintenance, gestion et tarification des sillons, développement du réseau ;

- des autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs, susceptibles d'intervenir dans l'organisation des services interrégionaux et dans la gestion des gares d'échanges ;

- des autorités organisatrices de transport urbain, partenaires de projets de « tram-trains » utilisant le réseau ferré national ou de gestion des grandes gares de correspondance ;

- des autorités de régulation indépendantes, telles que l'établissement public de sécurité ferroviaire ou la future autorité pour la régulation des activités ferroviaires dont un projet de loi prévoit la création ;

- des opérateurs ferroviaires « nouveaux entrants » pour le fret et pour les services de voyageurs, concurrents de l'opérateur historique « sur le marché » ou « pour le marché »<sup>1</sup>.

L'adaptation de l'organisation du secteur ferroviaire requiert un double effort de mise au point quant à la répartition des responsabilités et des moyens d'intervention des différents acteurs<sup>2</sup>, ainsi que pour la **définition de leurs objectifs à moyen et long terme, leviers essentiels de l'Etat pour fixer le cap** et optimiser l'efficacité du service ferroviaire.

---

<sup>1</sup> Pour ces notions, cf. II.C.1.

<sup>2</sup> Les régions, la SNCF, RFF, les régulateurs actuels et futurs, les nouveaux entrants...

## **2. L'Etat, catalyseur des potentialités de développement du trafic ferroviaire**

**Au-delà de la coordination de l'organisation du système ferroviaire, l'Etat devra favoriser au niveau national le développement du trafic ferroviaire de voyageurs à longue distance, et notamment les liaisons rapides inter-cités.**

Les analyses et constats effectués dans différents domaines du transport ferroviaire – les voyageurs à longue distance, le transport inter-cités, le transport périurbain de proximité – mettent en évidence de fortes **potentialités de développement du transport ferroviaire dans un certain nombre de créneaux** où ce mode de transport se révèle économiquement efficace en apportant des avantages sociaux et environnementaux substantiels.

**Avec la mise en service de nouvelles lignes à grandes vitesse (LGV Méditerranée en 2002, LGV Est en 2007), le cadencement des horaires et une politique commerciale offensive, le trafic TGV connaît un développement très important, de l'ordre de 5 % par an en moyenne au cours des 10 dernières années.**

**Cette croissance devrait se poursuivre dans le cadre de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement »** par le lancement de 2000 kilomètres de LGV supplémentaires d'ici à 2020<sup>1</sup>. Si une perspective de doublement du trafic TGV à un horizon de 20 ans apparaît possible, sinon probable, elle peut cependant rencontrer des limites ou des obstacles liés :

- à l'intérêt économique des lignes nouvelles à grande vitesse, qui ne sont efficaces que pour des relations à longue distance (300 à 1.000 km), desservant des pôles économiques importants (métropoles régionales ou assimilées) ;

- à la nécessité d'un maillage et de correspondances bien organisés avec les autres réseaux de transport (Corail inter-cités, TER, autocars et réseaux urbains) pour offrir un service « porte à porte » et pas seulement « gare à gare » entre les grandes villes ;

- aux problèmes d'engorgement du trafic dans certaines gares (notamment à Paris Lyon, Paris Nord et Paris Montparnasse, Lyon Part-Dieu) et sur les lignes radiales du bassin parisien où circulent à la fois des TGV vers Paris et des TGV « jonction » entre les capitales régionales.

**Ces questions soulignent à quel point l'organisation du transport collectif de voyageurs forme un tout indissociable.** Les régions ne pourront développer de façon satisfaisante les services de transport relevant de leur compétence qu'à une double condition.

---

<sup>1</sup> Sans même évoquer les 2 500 kilomètres d'autres LGV insérés par l'Assemblée nationale dans le projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement actuellement en cours de discussion.

D'une part leur action doit s'intégrer dans une **vision nationale des transports**, qu'il appartient à l'Etat de développer en concertation avec les acteurs concernés.

D'autre part, elle doit donner lieu à une **réponse -coordonnée entre l'Etat et les régions-** qui traite les maillons faibles ou manquants de la chaîne intermodale du service de transport « porte à porte ».

## ***B. LA NÉCESSAIRE INTÉGRATION DU TRANSPORT RÉGIONAL DANS UNE VISION NATIONALE DES TRANSPORTS***

### **1. Un cap et une stratégie pour le transport ferroviaire ...**

Afin de mettre en œuvre une vision ambitieuse et partagée du devenir du transport ferroviaire, il convient de définir une programmation nationale au travers d'un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT).

Cette stratégie déterminerait des objectifs fixés aux services de transports collectifs multimodaux de voyageurs couvrant l'ensemble du territoire, avant de définir les priorités d'investissement.

**En effet, le transport ferroviaire, comme toutes les activités de réseau, ne peut se développer sans des objectifs et une programmation à moyen et long termes des investissements d'infrastructures.**

Historiquement, la planification ferroviaire a été cantonnée à la programmation des lignes nouvelles à grande vitesse (Schéma directeur de 1992, Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIACT) du 18 décembre 2003), à des contrats de plan Etat-Région (2000-2006) ainsi qu'à des contrats de projet (2007-2013), préparés sans une vision d'ensemble du devenir du transport ferroviaire et de l'organisation des services aux usagers.

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, examiné en octobre dernier par l'Assemblée nationale, prévoit dans son article 15 l'élaboration d'un « *schéma national des infrastructures de transports qui fixe les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, et en matière d'aides apportées aux collectivités, territoriales pour le développement de leurs propres réseaux* ».

Il faut à ce stade rappeler que la finalité des investissements de transport est d'améliorer les services aux usagers. Il est essentiel, pour la compréhension et la mise en cohérence des politiques publiques, de planifier d'abord les objectifs

des services de transport<sup>1</sup> avant de fixer les priorités et les critères de choix des investissements.

**L'élaboration de ce schéma national des infrastructures de transport serait l'occasion de combler cette lacune.** Ce schéma devra plus précisément:

- **définir** avec tous les partenaires (les régions, les opérateurs ferroviaires...) **les objectifs de développement des services de transport collectif selon les territoires** et les liaisons à desservir ;

- examiner les possibilités et **conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire** (trame des sillons), **compte tenu des priorités et des arbitrages** entre les différentes catégories de circulations, avec, le cas échéant, l'utilisation d'autocars pour certains trajets ;

- préciser en conséquence **les priorités d'investissement** en infrastructures ferroviaires : lignes nouvelles, aménagement des lignes classiques, aménagements de capacité des gares et nœuds du réseau, maillons ferroviaires complémentaires.

## **2... déclinés et coordonnés dans trois dimensions territoriales**

**Le développement d'une offre ferroviaire de qualité, élargie à un beaucoup plus grand nombre de liaisons, pose un problème de capacité et de fonctionnement de points névralgiques du réseau. ...**

La problématique fondamentale du transport ferroviaire de voyageurs n'est pas d'offrir des liaisons TGV desservant toutes les villes (ce qui est très coûteux et peu efficace), mais **d'organiser un système de correspondances commodes et rapides entre des services de transport relevant de trois échelles géographiques :**

- **à l'échelle européenne et nationale**, des services à grande vitesse relieront entre elles les capitales européennes (Paris, Londres, Bruxelles, Francfort, Milan, Barcelone) et les métropoles régionales (Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes...) ;

- **à l'échelle interrégionale ou régionale**, des services rapides inter-cités cadencés (TIR, TER, autocars sur autoroute) structureront le territoire (desserte de toutes les agglomérations de plus de 50.000 habitants, par exemple) et assureront une correspondance facile avec les services à très grande vitesse dans quelques grandes gares d'échanges aménagées à cet effet ;

---

<sup>1</sup> Tels étaient l'objet et la démarche des schémas de services collectifs des transports de voyageurs et de marchandises, institués par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dont un récent rapport du Sénat regrette l'annulation par le CIADT de décembre 2003 (Voir le rapport d'information de Mme Jacqueline Alquier et M. Claude Biver, fait au nom de la Délégation à l'aménagement du Territoire, n° 410 (2007-2008), 19 juin 2008).

- à l'échelle des bassins de vie et d'activité, des réseaux de transport régionaux (TER ou autocars), départementaux et urbains assureraient une desserte fine des territoires urbains, périurbains et ruraux, à partir des gares desservies par les TGV et par les transports rapides inter-cités.

Ainsi, le système ferroviaire aurait vocation à offrir un service de transport collectif à moyenne et longue distances sur un grand nombre de liaisons rapides inter-cités pour lesquelles une ligne à très grande vitesse n'est pas économiquement justifiée (clientèle insuffisante et arrêts trop fréquents).

Ces services rapides utiliseraient le réseau existant, éventuellement rénové, et, le cas échéant, certaines sections de lignes nouvelles ou des autocars rapides. Moyennant des vitesses commerciales de 120 à 200 km/h, des arrêts espacés de 100 à 150 km et des correspondances bien organisées avec les TGV et les transports régionaux et locaux, une telle offre, dont les conditions de mise en place restent à préciser, pourrait rencontrer un succès comparable à celui observé sur les TER depuis leur décentralisation.

Je tiens à affirmer que **cette ambition ne se heurtera pas à des obstacles techniques insurmontables**. Outre la construction de lignes nouvelles à grande vitesse programmée suite au Grenelle de l'environnement, il sera nécessaire :

- de **définir les services rapides inter-cités les plus efficaces**, compte tenu du réseau disponible et de ses aménagements possibles ;
- d'**adapter la capacité des principales gares d'échanges** entre TGV, services rapides inter-cités et services urbains et périurbains ;
- et d'**organiser les horaires des services** afin de minimiser les temps de correspondance.

### **3. Une intervention particulière de l'Etat pour l'Ile-de-France et le Bassin parisien**

Le transport ferroviaire en Ile-de-France se caractérise par une imbrication des problèmes de congestion et de développement des services à différentes échelles. Il nécessite une planification spécifique, prenant en compte les objectifs de développement à l'échelle de la région capitale, du bassin parisien et de l'ensemble du réseau à grande vitesse.

Au niveau des déplacements internes à l'Ile-de-France, les questions de la saturation et de la mauvaise qualité de service de certaines lignes de RER (ligne B et celle reliant Paris - Mantes) constituent la première priorité à laquelle il faudra s'atteler.

A l'échelle du bassin parisien, se pose la question du raccordement des « villes à une heure de Paris » (Rouen, Reims, Orléans...) aux différents

pôles d'Ile-de-France (notamment Roissy ou La Défense) et pas seulement aux gares centrales parisiennes.

Enfin, concernant le réseau LGV dont l'Ile-de-France constitue le nœud d'interconnexion majeur, l'objectif est de répondre au fort potentiel de croissance du trafic TGV et de mieux organiser les points d'échange avec le réseau de transport collectif francilien et avec les liaisons du bassin parisien. Ceci implique de revoir le fonctionnement de certaines gares parisiennes (gare de Lyon, gare Montparnasse et gare du Nord) et d'aménager des barreaux complémentaires de contournement.

### ***C. UNE RÉPONSE COORDONNÉE ETAT-RÉGION SUR LE « MAILLON FAIBLE » QUE CONSTITUENT LES LIENS ENTRE LES TGV ET LES TER***

#### **1. Un échec : la couverture du territoire par un service de transport collectif intégré**

**Face à une multiplicité d'intervenants, l'ouverture à la concurrence et la régionalisation n'apportent pas toutes les réponses aux objectifs de développement de services ferroviaires attendus par les usagers ou définis par les politiques publiques.**

Un certain nombre de services peuvent être apportés par le marché concurrentiel. Il en est ainsi de la construction et de l'exploitation des lignes TGV, des paquets de lignes nationales ou internationales dont la péréquation interne est assurée par l'opérateur, des services d'autocars rapides à longue distance.... Ceci requiert néanmoins que la réglementation ne soit pas trop restrictive.

Or, l'organisation actuelle des services de voyageurs (entre l'Etat, la SNCF et les régions) ne permet pas aujourd'hui de répondre à tous les objectifs de couverture du territoire français par des services de transport collectif interconnectés « porte à porte ».

Afin de surmonter les limites du marché et les insuffisances de l'organisation actuelle des services conventionnés, les autorités publiques devront se doter de moyens pour organiser de nouveaux services, et notamment des services rapides de voyageurs ferroviaires inter-cités .

#### **2. Redynamisation de l'organisation des transports rapides inter-cités pour faire face à l'ouverture à la concurrence**

**Il est impératif de redynamiser l'organisation des transports rapides inter-cités à moyenne et longue distances, en assurant la couverture du**

**territoire par des services ferroviaires (ou autocars) rapides complétant le réseau TGV ainsi qu'en organisant en conséquence les correspondances.**

La plupart des régions ont développé des TER rapides inter-cités (par exemple le « Métrolor » entre les agglomérations du sillon mosellan en Lorraine ou la liaison TER 200 Strasbourg – Bâle en Alsace). Ces services assurent à la fois les liaisons à moyenne distance (entre villes proches), et la correspondance avec les services TGV. Cependant, hormis quelques TER interrégionaux, ces services ont été conçus pour des besoins régionaux et non pour assurer un ensemble de liaisons rapides ville à ville couvrant l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, le développement du TGV depuis une vingtaine d'années, mais aussi les avancées de la concurrence exercée par les autres modes de transport, ont fragilisé la compétitivité du train « classique » (Corail) sur les relations nationales ou interrégionales à moyenne et longue distances. Sur une grande partie des relations assurées par les trains Corail, le trafic s'est effrité de façon continue. Le déficit s'est aggravé et les investissements se sont réduits<sup>1</sup>.

Il convient donc d'**assurer les conditions d'adaptation et de développement des lignes interrégionales à moyenne et longue distances complétant les services TGV** (organisation, partenariat, financement). En outre, il est essentiel de définir, au cas par cas, les objectifs des dessertes à maintenir, à améliorer ou à créer : liaisons et villes desservies, choix entre train et autocar rapide, fréquences et correspondances à assurer.

Aujourd'hui, les liaisons ferroviaires de transport interrégional (Corail Intercités) font juridiquement partie des services ferroviaires de voyageurs d'intérêt national assurés par la SNCF. Les modifications de ces services sont de la responsabilité de la SNCF, sous réserve d'une information des régions, ainsi que des départements et des communes concernés en cas de création ou de suppression de prestations.

Mais l'Etat est et reste l'autorité organisatrice et peut à tout moment « reprendre la main » pour l'organisation de ces services.

**En conséquence, l'Etat devrait intervenir sur les « maillons faibles » non pris en charge par les autres acteurs.**

Les services ferroviaires rapides inter-cités, qui relient ou connectent les agglomérations importantes (plus de 50.000 ou de 100.000 habitants) via des correspondances prévues dans les grandes gares d'échanges, pourraient se développer selon plusieurs modalités complémentaires :

- les lignes nationales organisées par la SNCF (trains corail ou équivalent) relieraient les villes d'une certaine importance, conformément à leur fonction historique ;
- des services régionaux rapides, organisés dans le cadre des conventions régions – SNCF ;

---

<sup>1</sup> Cf. rapport « sur les lignes ferroviaires nationales d'aménagement du territoire » élaboré en 1995 par M. Jacques BAREL.



- des services inter-régionaux organisés de façon concertée par des régions limitrophes avec des conventionnements coordonnés régions – SNCF, ou des conventions inter régionales.

Ces différentes possibilités devraient normalement couvrir les besoins et les attentes en matière de liaisons rapides inter-cités, en vue de couvrir l'ensemble du territoire national. A défaut, l'Etat, en sa qualité d'autorité organisatrice au niveau national, pourrait prendre l'initiative d'organiser un service interrégional considéré comme « maillon manquant », après concertation avec les régions concernées.

#### ***D. L'EXAMEN PARTICULIER DE LA QUESTION DU FINANCEMENT DES LIGNES NATIONALES DÉFICITAIRES***

**L'ouverture à la concurrence directe à court terme** (sur le marché des lignes internationales et à moyen terme sur les lignes nationales) **pose la question des péréquations internes à la SNCF, entre les excédents de l'activité TGV et le déficit d'un certain nombre de lignes Corail.**

Aujourd'hui, la SNCF, qui est en situation de monopole sur le marché des voyageurs, assure un ensemble de péréquations internes entre des services bénéficiaires (la plupart des lignes TGV) et des services déficitaires (Corail et TIR), pour un montant actuellement estimé par la SNCF à **80 millions d'euros par an**. Demain, l'arrivée de concurrents sur ce marché va remettre en cause ce système.

Le rapport du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection des finances de juillet 2007 sur la tarification du réseau ferré propose de «*mettre en place un dispositif pour remplacer cette péréquation interne par un dispositif externe de financement, basé sur des prélèvements effectués sur la marge des TGV (SNCF ou non)*», avec la création d'un fonds de péréquation, financé par une taxe sur les billets des services ferroviaires de voyageurs non conventionnés. Selon ce rapport, le taux de la taxe pourrait se situer aux alentours de 5 % du montant des billets vendus.

Cette option mérite d'être examinée. En tout cas le problème de la péréquation doit être posé dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Il constitue l'élément clé pour répondre au problème posé par l'adaptation et le développement des liaisons ferroviaires de transport interrégionales à moyennes et longue distance.

Une action à plusieurs niveaux est donc aujourd'hui nécessaire pour éviter que, dans cinq ou dix ans, l'on puisse lire que le transport ferroviaire régional a été victime de son succès, faute d'avoir su négocier son entrée dans une phase de maturité.

Les régions font figure d'exemples quant à la façon dont elles exercent leur rôle d'autorité organisatrice de transports. Il convient désormais qu'elles

soient tout autant exemplaires quant à la façon dont elles feront évoluer les trains de proximité, et ce même si cette évolution conduit à s'attaquer à des sujets trop souvent tabous. Tel est le cas de l'avenir des lignes à faible trafic, du positionnement de la région par rapport aux autres autorités organisatrices ou encore, de l'anticipation d'une éventuelle ouverture à la concurrence.

Cette dernière question me semble être celle sur laquelle la plus grande attention s'impose parce qu'elle est la plus complexe. Elle est potentiellement porteuse d'une nouvelle révolution culturelle et technique au sein de la régionalisation qui en fut déjà une.

Toute évolution désordonnée vers la concurrence dans les années qui viennent pourrait mettre à mal la cohérence du système que nous avons réussi à bâtir. Partant, ce serait aussi le succès populaire du train de proximité qui pourrait être remis en cause s'il en résultait une quelconque désorganisation avec des conséquences en termes de fiabilité et de qualité de service.

L'introduction de la concurrence en matière ferroviaire devra dans tous les cas se faire au profit de nos concitoyens. Et c'est avec cette unique préoccupation que ce rapport propose d'entrer dès aujourd'hui dans l'acte II de la régionalisation ferroviaire.

## **ANNEXE I**

### **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET CONTACTÉES**

#### **Commission européenne**

- M. Enrico Giulio – Pasquarelli, directeur des transports terrestres à la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne.

#### **SNCF**

- M. Guillaume Pepy, président.
- M. Jean-Pierre Farandou, directeur de SNCF proximités.
- M. Claude Solard, directeur TER.
- M. Pascal Lupo, directeur des Gares et de l'Escale.

#### **RFF**

- M. Hubert du Mesnil, président.
- M. François-Régis Orizet, adjoint au directeur régional Ile de France

#### **Association des régions de France (ARF)**

- M. Bernard Soulage, vice-président du Conseil régional Rhône-Alpes.
- M. Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées, président de la Commission infrastructures et transports à l'Association des régions de France.
- Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie.

#### **Conseil régional d'Alsace**

- M. François Bouchard, directeur général des services de la région Alsace ;
- M. Alain Demare, directeur général adjoint chargé des directions techniques ;
- M. Didier Dieudonné, directeur des transports et des déplacements ;
- M. Nicolas Loquet, adjoint au directeur des transports ;
- M. Benoît Loos, chef du service TER.

### **Syndicats de la SNCF**

#### **CGT :**

- M. Alain Prouvenq, secrétaire général adjoint de l'UFCM-CGT cadres.
- M. Henri Bascunana, administrateur CGT à la SNCF.

#### **FO Cheminots :**

- M. Rémi Aufrère, secrétaire fédéral chargé de la politique des transports.
- Gérard Le Mauff, secrétaire général adjoint.

#### **FGTE-CFDT :**

- M. Dominique Aubry, secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots.

#### **CFDT Cheminots :**

- M. Eric Chollet, membre de la fédération des cheminots.

#### **CFTC :**

- M. Franck Berthermat, élu de secteur.
- M. Denis Dontenvill, membre du Bureau.

#### **UNSA Cheminots :**

- M. Jean-Daniel Bigarne, secrétaire général.
- M. Daniel Lapluie, secrétaire général adjoint.

#### **CFE-CGC de la SNCF :**

- M. André Provensal, membre du bureau national.
- M. Philippe Francin, conseiller national.

#### **FGAAC (La Fédération Générale Autonome des Agents de Conduite) :**

- M. Bruno Duchemin, secrétaire général adjoint.
- M. Jean-Michel Namy, secrétaire général adjoint.
- M. Olivier Schlaflang, secrétaire fédéral pour le nord-est.

**SNCS :**

- M. Eric Blervacque, vice-président.

\*

\*

\*

MM. Olivier Paul-Dubois-Taine, ingénieur général des Ponts et chaussées et Philippe Mazet, administrateur des services du Sénat ont largement contribué au succès de la mission.

Je tiens à les en remercier vivement.



## ANNEXE II

### QUESTION ÉCRITE AU GOUVERNEMENT

M. Hubert Haenel attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat chargé des transports sur les interrogations sur les conséquences du règlement n° 1370/2007 (CE) du 23 octobre 2007 relatif aux services publics du transport de voyageurs par chemin de fer et par route, également appelé règlement OSP.

En effet, ce règlement, qui instaure une période de transition de dix ans à compter de son entrée en vigueur fin 2009, suscite d'ores et déjà de nombreuses interrogations.

Tout d'abord, l'application du règlement OSP débouchera-t-elle sur l'obligation pour l'autorité organisatrice de mettre en concurrence l'attribution des contrats de service public de transports ferroviaires régionaux et de longue distance ?

Si tel n'était pas le cas, et si par conséquent le règlement OSP donne effectivement aux autorités organisatrices la liberté de choisir l'opérateur et les modalités d'attribution du service public ferroviaire (par attribution directe ou appel d'offre), n'y aurait-il pas une incompatibilité entre ce texte communautaire et le maintien de l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) ? Serait-il alors nécessaire, pour rendre effective cette liberté de choix, de modifier la LOTI avant la fin de la période de transition, soit avant 2019 ?

Enfin, pouvez-vous confirmer que la date de 2014, prévue à l'article 8.1 dudit règlement, correspond à celle de l'élaboration du rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la réforme des contrats de service public et qu'elle n'a donc aucune conséquence en termes d'évolution du droit applicable ? Autrement dit, pouvez-vous assurer que les autorités organisatrices ne seront pas obligées, à partir de cette date, de recourir à la procédure de mise en concurrence ?