
CDAT
4902

Bilan et perspectives du partenariat
entre les collectivités régionales et la S.N.C.F.

Bilan et p entre les collectivité

Document de synthèse : réalisation des recherches : Centre de Recherche d'Ec



perspectives du partenariat
régionales et la S.N.C.F.

conomie des Transports : Cabinet Mouvement environnement communication en collaboration avec Larea-Cerem.

PRESENTATION

Dans dix-sept régions, les services régionaux ferroviaires sont maintenant gérés dans le cadre de conventions signées entre le Conseil Régional et la S.N.C.F. Dans les trois régions qui font encore exception, des discussions sont engagées *. Le « partenariat » S.N.C.F./Régions devient donc progressivement la norme pour gérer les services ferroviaires d'intérêt régional.

Cette situation est l'aboutissement d'un processus engagé dès 1965 par la signature de conventions très partielles avec les départements.

Il s'est élargi en 1972 avec les premiers accords portant sur des aménagements d'ensemble de certaines liaisons. Ce sont les conventions Métrolor et Métrazur signées avec les départements de Moselle, de Meurthe-et-Moselle et les Alpes-Maritimes.

Nouvelle étape, en 1976, qui voit la signature, par la région Pays-de-la-Loire, de la première convention régionale. Cette intervention de la région faisait suite aux décisions du Conseil restreint sur l'énergie du 4 mars 1974 impulsant la politique des schémas régionaux de transports. Cinq autres régions signent ensuite des conventions avec la S.N.C.F., entre 1976 et 1982 : Nord-Pas-de-Calais, Limousin, Alsace, Franche-Comté et Midi-Pyrénées.

En 1982 et 1983, les lois de décentralisation, la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI) et le nouveau Cahier des charges fixant les rapports entre la S.N.C.F. et l'Etat tracent le cadre juridique et financier, tirant les enseignements de ces expériences et visant à favoriser la décentralisation.

Ainsi, les idées et les pratiques ont évolué progressivement de conventions qui, dans leur esprit, étaient des quasi-contrats d'affrètement, à des conventions portant sur la totalité des services d'une liaison ou d'un ensemble de liaisons pour aboutir aux conventions de type actuel, la première en date étant Nord-Pas-de-Calais portant sur l'ensemble des liaisons d'une région et ouvrant la voie aux formes actuelles de partenariat.

Cette quasi-généralisation des conventions entre les régions et la S.N.C.F. s'est donc faite dans un laps de temps relativement court, entre 1984 et 1988. Cette accélération est d'autant plus remarquable que le conventionnement des services ferroviaires – particularité notable au regard des autres transferts de compétences intervenus entre l'Etat et les collectivités territoriales – ne revêt pas de caractère obligatoire : il ne constitue qu'une possibilité offerte aux régions.

* Des régimes spécifiques s'appliquent en Ile-de-France et en Corse.

La rapidité de l'évolution intervenue a amené la DATAR, l'INRETS, l'OEST, la Direction des Transports Terrestres du Ministère des transports et la S.N.C.F. à en dresser un bilan, tant quantitatif que qualitatif, bilan permettant d'apprécier les apports, les limites et les perspectives d'élargissement du processus engagé.

Le bilan exposé dans le présent rapport prend appui, d'une part sur des données statistiques et factuelles et, d'autre part, sur une étude qualitative effectuée par le Centre de Recherche d'Economie des Transports de la faculté des sciences économiques de l'Université d'Aix-Marseille et par la Société Mouvement environnement communication, en collaboration avec Larea-Cerem. Ces cabinets ont procédé à des enquêtes sur l'ensemble des régions ayant conventionné, les investigations ayant été menées de façon plus approfondie sur six d'entre elles. Précisons en outre – la situation des conventions étant très évolutive – que le constat effectué par ces études est, le cas échéant, complété par des informations concernant des réalisations significatives intervenues après leur réalisation. Enfin, les commanditaires de ces études ont estimé nécessaire de les compléter par des considérations – faites sous leur propre responsabilité – pouvant intéresser l'ensemble des partenaires: Etat, régions, SNCF, concernés par les actions en cours et leur développement.

La nature du présent document étant ainsi précisée, celui-ci s'organise autour de trois grandes idées:

1. Le conventionnement constitue une avancée nouvelle et appréciée mais qui reste parfois encore limitée.

2. Il suscite une dynamique très inégale liée au fait que lui préexistait ou non une certaine identité régionale.

3. Il engendre des possibilités de coopération élargie pouvant aller au-delà des services régionaux de voyageurs notamment par l'ouverture de coopérations multimodales. On trouvera enfin en annexe des tableaux récapitulatifs, bilan quantitatif du conventionnement rassemblant l'essentiel des données statistiques et factuelles disponibles.

1 - Une avancée appréciée qui reste parfois

1.1. Une réticence première des collectivités régionales laissant place à plusieurs types de motivations.

La possibilité offerte aux régions de prendre en compte dans le cadre de leur schéma de transport les lignes ferroviaires régionales par le biais de la signature d'une convention avec la S.N.C.F. a été appréhendée à l'origine, avant tout comme un risque de transfert de charges de la part de l'Etat.

Tout le système du conventionnement ne résulte d'aucun choix de notre part. C'est une méthode pour faire payer aux régions des dépenses et leur faire endosser la suppression de lignes déficitaires. Nous devons tirer parti au maximum d'une législation que nous ne faisons pas...

Face à des situations de départ très diverses d'une région à l'autre dans le domaine ferroviaire – poids prédominant de la banlieue des grandes villes ou primauté des zones rurales; attention portée aux problèmes de transports, matérialisée notamment par l'élaboration d'un schéma régional de transports, ou intérêt limité pour ce domaine; absence de toute coopération avec la S.N.C.F. ou à l'inverse création cofinancée par la région d'une ou plusieurs dessertes ferroviaires... –, très vite des réactions similaires se sont manifestées à l'égard du conventionnement.

Si l'on met à part celles déjà engagées dans une coopération avec la S.N.C.F., les régions étaient tout d'abord peu enclines à s'intéresser aux transports collectifs, notamment ferroviaires, qu'elles appréhendaient mal et dont elles mesuraient difficilement l'enjeu. Elles hésitaient à s'engager dans l'exploitation de lignes qu'elles savaient être commercialement déficitaires et jouer un rôle de service public.

Dans le même temps, elles ont considéré que le simple fait de disposer d'une telle faculté d'intervention risquait d'impliquer, en tout état de cause, aux yeux des tiers, leurs responsabilités en cas de dysfonctionnements.

Si la Région laisse le soin à la S.N.C.F. sans conventionnement, de décider de tout, c'est-à-dire de dire on supprime telle ligne, on améliore telle autre, la Région ne peut pas s'opposer à la direction de la S.N.C.F. qui lui dira « mais vous aviez l'occasion d'entrer dans le système, vous ne l'avez pas fait, alors aujourd'hui ne venez pas nous reprocher de prendre des décisions unilatérales... »

On trouve là ce qui a constitué en règle générale la problématique initiale des régions, a priori, pour la plupart, peu favorable à la signature de conventions. D'autres considérations sont venues toutefois se superposer à cette réticence première et ont contribué à la faire évoluer :

La signature d'une convention a bientôt été perçue comme un moyen de contrôle sur la S.N.C.F. L'attitude restait à ce stade avant tout défensive : il s'agissait de se prémunir contre toute décision unilatérale de la S.N.C.F. Mais elle a commencé aussi parfois à revêtir un caractère plus offensif : le conventionnement des lignes régionales était alors également vu comme un moyen de pression en ce qui concerne les lignes nationales voire internationales, qui traversent ou traverseront la région. Cette vision explique en partie l'apparition d'une stratégie de « conventionnement global » dans certaines régions où les réticences premières laissaient envisager un conventionnement de départ limité à quelques liaisons.

Enfin, dernier stade d'évolution, le souci d'éviter toute décision unilatérale s'est doublé progressivement d'une vision du conventionnement comme moyen de « développer » un service régional de qualité, c'est-à-dire d'adapter constamment l'offre à la demande. Cette prise en compte des besoins a pu alors conduire la région à établir un lien explicite entre déplacements et environnement économique. En particulier dans les régions qui ont connu ou connaissent de profondes mutations économiques, la préoccupation des collectivités vis-à-vis du développement régional est devenue un des éléments du conventionnement.

1.2. Une formule financière qui a levé des réticences et s'est accompagnée d'incitations.

Dans ce contexte, marqué par l'émergence de motivations positives l'emportant progressivement sur une forte réticence première, il était important que la S.N.C.F. propose aux conseils régionaux des montages financiers délimitant bien les responsabilités des deux partenaires et prenant en compte le fait que l'Etat assure une part essentielle du financement des services régionaux de voyageurs par le biais d'une contribution globale forfaitaire.

Les conventions qui ont été signées s'articulent ainsi principalement autour des deux principes suivants :

- la S.N.C.F., sur la base de la contribution de l'Etat, garantit à la région l'équilibre financier d'un « service de référence », défini comme l'ensemble des circulations régionales – avec leurs horaires, leurs arrêts, leur périodicité – existant à la date de signature de la convention sur la région,
- la région est maîtresse des décisions importantes concernant l'évolution des services et en assume les conséquences. Elle paie ou se voit attribuer le solde des créations ou redéploiements de services et des variations de recettes dues à l'évolution du trafic.

Les modalités financières proposées par la S.N.C.F. ont rassuré les régions. Un apport financier supplémentaire de l'Etat sous la forme d'un contrat de développement des transports collectifs a en outre fréquemment précédé ou accompagné le conventionnement des services ferroviaires de voyageurs. Si les régions expriment leur satisfaction globale devant le système financier proposé, elles soulignent aussi que tout risque financier n'est pas éliminé pour elles :

- en cas de création de dessertes s'avérant non rentables ou bien dans l'hypothèse de transformations économiques ayant des répercussions négatives sur le volume des déplacements régionaux.

Il y a eu une évolution favorable du trafic voyageurs, chaque année il a progressé... mais imaginez la situation inverse, pour des raisons générales, n'importe quoi, le trafic diminuerait, cela nous aurait coûté très cher et on aurait été amené à revoir le problème de fond en comble...

- ou enfin si la contribution de l'Etat au service de référence devait diminuer, ce qui pourrait remettre en cause le conventionnement lui-même et créer une situation de blocage.

Ce sont des conventions entre la S.N.C.F. et la région, l'Etat n'est pas directement partie prenante dans ces conventions... Nous allons continuer avec la S.N.C.F. sur ces bases-là, mais je crois qu'on ne peut pas ignorer complètement l'Etat : si l'Etat disait à la S.N.C.F. « je ne vous paye plus » ou « je ne vous paye plus que x % du déficit de lignes, vous vous débrouillez autrement avec les régions », alors cela poserait un très gros problème, car ce sont des chiffres beaucoup plus élevés, sans commune mesure avec ce que nous payons et là, il n'est pas exclu qu'on puisse à ce moment-là ne pas renouveler la convention.

La prise en compte de ce risque financier est en outre clairement perçue comme un risque politique dans la mesure où elle peut amener une région à supprimer des dessertes.

1.3. Une évolution partielle de l'image de la S.N.C.F.

Cette négociation des conventions n'a pas été sans conséquence sur l'image de la S.N.C.F. On reconnaît que la S.N.C.F. a fait des efforts, s'agissant en particulier des directions régionales que le conventionnement a surtout permis de valoriser. Celles-ci sont parfois même créditées de se mettre au service de l'intérêt des régions, y compris sur des enjeux nationaux ou internationaux.

Al'inverse, le manque d'implication des responsables S.N.C.F. dans la société locale demeure évoqué au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la capitale régionale vers des zones plus périphériques.

En outre, les qualificatifs employés pour parler de l'entreprise continuent à exprimer la lourdeur perçue de sa gestion. Deux reproches sont notamment fréquemment formulés : le manque de transparence des comptes (*) – qualifiés de difficilement compréhensibles, et par là même de peu crédibles –, les difficultés d'information et de contrôles – les élus souhaitant disposer d'éléments fins quant au suivi du trafic, aux potentialités du marché, et être mieux informés sur l'ensemble des programmes de la S.N.C.F. concernant leur région.

1.4. Les limites d'une approche avant tout juridique et financière

Le conventionnement est un outil de coopération permettant d'instaurer une nouvelle dynamique entre la S.N.C.F. et les régions. Il reste qu'il constitue au départ un outil contractuel, marqué en soi par un caractère avant tout juridique et financier.

Les réticences premières des régions, qui les ont amenées à focaliser leur attention sur l'aspect financier de leur intervention, n'ont pu que conforter cet aspect. Il en est allé de même en retour de la présentation du conventionnement qui a été faite par l'entreprise ; présentation qui, dans une première phase, visait à répondre aux inquiétudes des régions et s'est donc placée avant tout sur un terrain financier et juridique.

On note en outre des tendances à confondre suivi du conventionnement avec définition d'une politique régionale de transports. Une telle situation est en effet susceptible de faire illusion : l'élu peut apprécier d'aborder la maîtrise d'un objet réputé complexe, cependant que le technicien verra avec satisfaction l'élu comprendre ses préoccupations.

Une telle « dépolitisation du politique » risque de limiter très vite l'ampleur et la profondeur de la coopération entre régions et S.N.C.F. Elle en gomme les enjeux pour les conseils régionaux puisqu'elle conduit à oublier les besoins nés de l'activité économique et des désirs des habitants pour s'attacher en premier lieu à la technique. Il en va de même sur le moyen terme pour l'entreprise dans la mesure où le conventionnement ne permet plus alors de promouvoir une bonne adaptation des dessertes aux besoins.

Ainsi, le conventionnement, au moins à l'origine et sauf cas particulier liés à des spécificités régionales, tout en constituant une réponse claire et concrète à la question de savoir comment les régions peuvent intervenir dans le transport ferroviaire, n'a-t-il peut-être pas répondu aux interrogations portant sur le pourquoi d'une telle intervention.

(*) au moment de l'enquête, la prise en compte du fait régional dans la comptabilité analytique de l'entreprise n'était qu'en cours d'élaboration.



2 - Une dynamique très inégale selon qu'il y a

2.1. Existence ou absence de perception d'un territoire régional

La ligne de partage entre une forte adhésion d'origine ou un conventionnement premier teinté de résignation est manifestement liée pour partie à l'existence ou à l'absence de perception d'un territoire régional. Celle-ci varie tout d'abord selon les catégories de personnes interrogées.

De manière assez logique, les personnes les plus sensibles à la notion de territoire régional, qui raisonneront plus facilement en termes d'aménagement de ce territoire que de gestion de lignes ou de financement, sont des élus ayant un mandat national ou régional.

Même dans cette catégorie, toutefois, le concept de réseau régional de transport n'est pas toujours appréhendé. En particulier, les lignes ferroviaires régionales sont parfois exclusivement perçues dans leur fonction de prolongation des lignes nationales ou de desserte de la banlieue des grandes villes.

Cest que les spécificités géographiques, historiques, sociologiques... tiennent également une large place dans l'existence ou la faible consistance d'une identité régionale.

En dehors des cas bien connus de la Bretagne et de l'Alsace, l'organisation d'une zone géographique puis économique autour d'un pôle urbain majeur comme en Midi-Pyrénées, la volonté d'un développement du littoral en liaison avec l'arrière-pays comme en Languedoc-Roussillon, les mutations économiques ayant touché la quasi-totalité du Nord-Pas-de-Calais et le rôle joué par l'ancien établissement public régional, notamment à l'égard du pouvoir central, rendent compte des processus d'intégration réalisés dans certaines régions.

D'autres, à l'inverse, se présentent plus comme l'addition de plusieurs départements.

2.2. Des approches différentes dans la définition d'une politique des transports

L'insuffisance de l'intégration régionale renvoie à une logique sectorielle d'appréhension des politiques de transport. La définition des actions s'opère par modes de transport voire, à l'intérieur de ces derniers, par liaisons. Elle s'accompagne très souvent d'une faible capacité d'expertise de la collectivité locale.

Le conventionnement des services ferroviaires régionaux est alors marqué par une prééminence des enjeux financiers, et par le fait que les quelques projets élaborés émanent de la S.N.C.F. L'impact des réalisations en termes de politiques régionales n'est pratiquement pas pris en compte.

Al'inverse, l'existence ressentie d'un territoire régional s'accompagne d'objectifs précis de la collectivité régionale. Les enjeux économiques et d'aménagement sont plus apparents, l'origine des propositions est plus diversifiée, ce qui va de pair avec une capacité d'expertise plus développée de la région.

2.3. Une situation très diversifiée qui reste évolutive

La prise en compte de l'ensemble du territoire régional débouche sur des approches volontaristes en ce sens qu'elles comprennent des actions importantes et surtout ciblées.

La priorité définie par une région de faire face aux conséquences de la crise économique sur son territoire s'accompagne d'une prise en compte dans l'élaboration de sa politique de transports collectifs de l'ensemble des bassins d'emplois et des problèmes, nés de la mutation de ces derniers, de déplacements des actifs entre leur domicile et leur lieu de travail.

A l'inverse, les approches sectorielles se concrétisent par des actions qu'on souhaite minimales et qu'on répartit sous une forme qui s'apparente au saupoudrage.

On traitera successivement les revendications les plus criantes en veillant à donner des gages à chacun. Telle mesure sera ainsi engagée pour atténuer les problèmes de saturation de trafic d'une grosse banlieue, telle autre pour limiter le sentiment d'isolement d'une zone rurale particulièrement défavorisée, etc.

Bien sûr, on ne trouve pas d'approche purement volontariste ou exclusivement sectorielle. Mais on constate des « traces » plus ou moins accentuées selon les régions.

Avec le temps, les aspects plus volontaristes ont tendance à se renforcer : l'attention portée aux problèmes financiers conduisant au suivi de la totalité du trafic peut déboucher sur une prise en compte de l'ensemble de la demande et l'élaboration de réponses plus adaptées.

2.4. Le rôle de la région

A l'évidence, la région ne peut revendiquer une politique du coup par coup, consistant à donner des gages aux différents partenaires territoriaux. Un tel rôle rencontre vite ses limites.

A l'inverse, est-elle à même, à partir de projets ponctuels émanant de différents partenaires territoriaux de choisir en faveur de telle action plutôt que telle autre ?

Tel ne semble pas être le cas. Les régions qui ont pu parvenir à un projet global en matière de transport sont également celles qui ont su au préalable renforcer des convergences d'intérêts et limiter les revendications portant sur des objets par trop localisés.

Le rôle de fédérateur d'intérêts paraît ainsi potentiellement plus porteur pour la région que celui d'arbitre entre collectivités locales. Le conventionnement peut contribuer à initier un tel processus, à la condition toutefois de ne pas être appréhendé, tant par l'entreprise que par la collectivité régionale, comme une fin en soi.

3 - Des perspectives de coopération renforcée qui constitue le champ propre du conventionnement

3.1. Une certaine pédagogie du conventionnement

Fréquemment marqué au départ par une approche exclusivement juridique et financière et centré sur la passation d'une convention, le partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités régionales revêt progressivement, dans certaines régions, des aspects sociaux et économiques, voire d'aménagement du territoire. Il contribue alors à l'émergence de logiques territoriales régionales, riches de nouvelles possibilités de coopération.

L'attention portée à l'équilibre budgétaire de la convention conduit à un suivi scrupuleux du trafic et des causes possibles de son évolution. Il en résulte un souci de rationalisation entendu comme une adaptation constante de l'offre aux besoins.

« Comme nous garantissons également dans la formule financière les recettes du trafic de référence... il faut que ce service de référence produise toujours autant de recettes sur l'année en cours que sur l'année de référence. Cela nécessite, d'une façon permanente, de bien ajuster, de bien sentir par exemple les déplacements quotidiens domicile-travail, de bien sentir s'il y a des plages qui se déplacent, et alors caler les trains de sorte que les gens ne fuient pas le transport collectif vers la voiture mais restent fidèles et au contraire viennent encore plus... ».

Cest là un processus bien engagé dans certaines régions et qui se traduit par des améliorations de dessertes et des redéploiements : créations de dessertes, transfert sur route de la desserte ferroviaire lorsque la technique routière est mieux appropriée. La collaboration peut dépasser le strict domaine du réseau ferroviaire pour s'intéresser à la complémentarité des transports : rail-route, urbain, non urbain...

« Sur ce déplacement, le choix se fait vraiment pour la commodité et le transport ferroviaire est déjà actuellement le plus rapide... Restent les déplacements annexes à réaliser en amont ou en aval. D'où l'approche qu'on commence à faire de l'ensemble de la chaîne de transports... Il nous faut renforcer les maillons intermédiaires, entre autres les réseaux urbains de transport, la partie parking, stationnement autour des gares ».

Dans le même temps, l'attention portée à l'évolution des besoins conduit à établir des liens plus explicites entre politique des transports, projets d'urbanisme, système scolaire, transformation des bassins d'emploi...

« On parle du quota de 80 % d'une classe d'âge au bac. Il faut y arriver. Il faut donc s'en donner les moyens. Vous allez me dire que le conventionnement S.N.C.F. là-dedans peut paraître un peu terne. Pour autant, cela fait partie du dispositif... ».

« Il y a des difficultés actuellement de l'emploi et je crois qu'une politique de l'emploi doit s'accompagner aussi du comment favoriser le déplacement... On ne connaît pas l'état de dégradation dans lequel se trouveraient certains secteurs si notre implication n'avait pas été aussi évidente... ».

cées pouvant aller au-delà de ce qui ent des services régionaux de voyageurs

3.2. « L'effet grand projet »

L'arrivée – ou la non arrivée – du TGV a été spontanément évoquée par nombre d'interviewés. Elle constitue une opportunité unique de recomposition d'ensemble du réseau ferroviaire.

On constate en fait de nombreuses interactions.

L'arrivée du TGV est ainsi appréhendée comme l'occasion de repenser l'ensemble du réseau régional pour assurer la compatibilité entre des fonctions renforcées de rabattement sur les lignes nationales et le maintien d'un bon niveau des déplacements domicile-travail.

Dans le même temps, la meilleure connaissance et maîtrise, via le conventionnement, des effets possibles du transport ferroviaire suscité une plus grande mobilisation et une meilleure capacité à capter les impacts positifs que peut engendrer l'arrivée du train à grande vitesse. Au préalable, l'adaptation de dessertes régionales peut même jouer comme un facteur de compensation vis-à-vis des communes non desservies directement par le TGV.

Il existe ainsi de nombreuses possibilités d'effets positifs réciproques entre arrivée du TGV et conventionnement des dessertes régionales de voyageurs.

« L'arrivée du TGV dans la région est très bien perçue sauf par ceux qui ne sont pas desservis. Mais en adaptant les lignes régionales, on va passer de 7 dessertes quotidiennes à 10. Alors ils ne sont pas totalement satisfaits évidemment mais ils seront mieux desservis qu'avant. Donc la présence du service régional nous permet de faire passer plus facilement la pilule du non-arrêt du TGV et, inversement, l'arrivée du TGV est un argument pour défendre l'intérêt que présente le réseau conventionné. Ce sont évidemment des arguments qui ont joué dans les études d'extension du conventionnement sur ces lignes-là ».

Ces potentialités se retrouvent à l'identique s'agissant de liaisons rapides structurantes interrégionales voire internationales portées par plusieurs régions.

3.3. La problématique fret

Si les « grands projets » dans le domaine voyageurs sont spontanément évoqués, il n'en va pas de même s'agissant d'éventuelles actions à mener dans le secteur du fret.

L'aspect concurrence avec le secteur routier est en effet omniprésent dans les avis émis et l'on ne veut pas favoriser le fer par rapport à la route. Il n'existe d'ailleurs pas à proprement parler de liaison d'intérêt régional dans le secteur ferroviaire marchandises dont le domaine de pertinence relève plutôt de la longue distance.

Pourtant il existe des attentes dans ce domaine.

On note par exemple dans plusieurs régions un intérêt marqué pour des projets d'interfaces/ – plateformes multimodales – ou de participations financières à des travaux d'infrastructures ferroviaires – embranchement de dessertes de zones d'activité.

Si le mécanisme de la convention d'exploitation n'est, de l'avis même des élus, pas adapté au secteur du fret, cela n'exclut pas de rechercher d'autres formes de coopérations renforcées avec les collectivités territoriales. En effet, s'il n'y a pas de lignes fret régionales, il existe par contre un trafic et/ou des potentialités de trafic en partance, en arrivée ou en transit, qui contribuent à l'activité économique régionale et donc, à ce titre, sont susceptibles d'intéresser les régions.

La S.N.C.F. se voit reprocher à ce sujet son manque d'esprit coopératif, voire son inertie, surtout de la part des organismes consulaires. On relève de manière générale son absence de propositions.

3.4. Des moyens adaptés aux différents champs de la coopération.

Il est notable que seules deux régions n'aient conventionné qu'une partie de leur desserte. La pratique du conventionnement, dans la mesure où elle a simultanément rassuré quant au risque financier et amené à une plus grande appréhension des liens entre déplacements et développement économique, incite, de manière générale, à un élargissement à l'ensemble des lignes régionales (*).

Cest une nouvelle dynamique qu'engendre le conventionnement S.N.C.F. - Région des services régionaux de voyageurs, dynamique symbolisée par la nouvelle appellation de Transport Express Régional aux lieu et place du vieux nom d'omnibus.

Partant des analyses des besoins des clients et de ceux de la région, cette dynamique se concrétise par l'élaboration de produits modernes et performants ainsi que par la mise en œuvre d'une politique d'image et de communication.

Au moment de l'étude, le TER, lancé à la fin du premier trimestre 1987, ne connaissait que ses toutes premières applications avec l'adoption d'une livrée sur du matériel voyageurs moderne, livrée définie par une charte graphique basée sur un code couleurs et l'apposition de logotypes au nom de chaque région.

Depuis, l'implantation du TER, qui, certes, reste encore très inégale selon les régions, se traduit par le développement d'une véritable gamme de produits qui expriment une conception globale et multimodale de l'offre à l'échelle du réseau régional : réseau des dessertes ferroviaires mais aussi routières, réseau de distribution, d'information, de tarification.

Ainsi, si l'attention portée au confort du voyageur et à sa bonne perception des déplacements régionaux s'est dans un premier temps surtout traduite par une politique de modernisation du matériel roulant, elle s'élargit à présent à l'ensemble des besoins du client lors de son voyage : passage en gare, information écrite et télématique, facilités d'accès... Il y a là place pour des actions communes S.N.C.F.-Régions, d'amélioration des installations – abris, supports d'information, signalétique sur les quais dans les gares, aux arrêts des lignes routières –, de plus grande diffusion de l'information – par l'élaboration de cartes régionales de transport, de guides horaires et par l'utilisation du minitel – de mise au point de produits nouveaux facilitant le voyage, telle la mise en place de titres uniques permettant l'utilisation de plusieurs modes de transports – trains, autocars, autobus – lors de déplacements quotidiens du type domicile-travail.

Ace stade, la coopération s'élargit à d'autres collectivités territoriales : départements et municipalités. A partir d'un accord-cadre S.N.C.F.-Régions, on aboutit à un accord entre un ensemble de collectivités, autorités organisatrices de transports – la région bien sûr mais aussi des communes, autorités organisatrices en matière de transports urbains, voire des départements, compétents s'agissant des déplacements routiers interurbains – et des transporteurs, la S.N.C.F. et des autocaristes.

Il y a là des occasions concrètes d'organisation des complémentarités entre modes qui peut devenir un terrain privilégié d'intervention de la région.

* Depuis l'enquête, l'ensemble des conventions sont devenues « globales ».

Le conventionnement S.N.C.F.-Région et ses prolongements n'ont pas toutefois vocation à recouvrir l'ensemble des possibilités de coopération. Outre la question du fret qui a été évoquée précédemment, les collectivités, y compris la collectivité régionale, demeurent intéressées par des opérations plus ponctuelles de modernisation de gares ou d'infrastructures, qui se traduisent par une participation financière à une dépense d'investissement.

Ces constats ne signifient pas autant de limites du conventionnement S.N.C.F.-Région. Ils rappellent simplement que ce dernier n'est qu'un outil au service de besoins de coopération, besoins qu'il a à la fois confortés et renforcés, besoins qui appellent d'autres savoir-faire, non pas seulement juridiques et financiers mais également en terme de comportements et de mentalités.

* Une nouvelle collectivité locale

Avec dix-sept conventions signées, le partenariat entre la S.N.C.F. et les régions est indéniablement quantitativement réussi.

Il demeure par contre qualitativement inégal, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la diversité des situations de départ entre les régions et des changements profonds qu'il peut appeler tant de la part de celles-ci que de la S.N.C.F.

Cette lacune, au regard de la problématique régionale, renvoie aux reproches formulés en matière d'information: suivi du trafic, de la clientèle existante, potentielle... On doit rappeler en effet que le problème de l'élu n'est pas en soi celui de l'offre ferroviaire de sa région. Sa préoccupation première est celle des besoins de la population en matière de transports au regard d'un contexte économique et social évolutif. Mieux appréhender la demande en déplacements permettrait au conventionnement, qui a constitué une réponse à la question de savoir comment participer à la gestion des lignes ferroviaires, de répondre plus fondamentalement au pourquoi d'une telle participation et donc à la raison même de cette décentralisation.

Al'évidence, la collectivité régionale se vit plus ou moins comme telle selon les régions et la notion de projet d'intérêt régional y est parallèlement plus ou moins perçue.

Le conventionnement des services régionaux de voyageurs contribue à l'existence d'un territoire régional et surtout à sa perception. Réciproquement, il se voit facilité et surtout conforté par une plus grande intégration régionale.

Ces constats devraient amener à axer le conventionnement sur l'intérêt régional des trains. On doit rappeler en effet que la notion de train régional résulte d'une définition historique et comptable: ont été considérés trains régionaux au début des années soixante-dix, les trains qui ont bénéficié d'une contribution de l'Etat, sans que la clientèle de ces trains et leur rôle dans les déplacements aient fait l'objet d'études précises.

* Une entreprise

Cela doit amener la S.N.C.F. à prendre toujours plus en compte l'existence d'enjeux et de besoins de développement économique dans les régions, à chercher donc à mieux les identifier et à les intégrer dans sa propre stratégie de développement, non bien sûr en terme de contraintes, mais de supports.

Cela suppose également et contribuera de même à une maturité des collectivités régionales dans leur rôle tout à la fois de fédérateur d'intérêts locaux et d'organisateur des complémentarités entre les différents modes de transports en commun.

Ces modifications de rôle et de comportement sont indispensables au regard de l'arrivée de nouveaux TGV qui rendent inéluctable une recomposition du réseau ferroviaire. Elles devraient donner un second souffle aux conventions actuelles.

Dès l'origine, le conventionnement des trains régionaux de voyageurs apparaît aux régions aussi comme un moyen de coopération « hors conventionnement » : peser, via le conventionnement, d'un poids plus lourd lorsque des enjeux apparaîtront sur des lignes nationales voire internationales.

Cette vision – normale au regard de l'unicité de la S.N.C.F. – est légitimée par le fait que, tout en ayant pour l'essentiel des fonctions propres, les dessertes régionales, nationales et internationales, sont complémentaires et contribuent à un système de transport cohérent. Toute mesure concernant l'une de ces catégories peut avoir des répercussions sur la fréquentation des autres.

S'il arrive que cette logique soit encore insuffisamment intégrée au niveau de l'entreprise, elle se révèle également l'être parfois de manière trop rapide. C'est du moins ce que sous-tendent certaines remarques émanant des élus créditant telle direction régionale de l'entreprise de se mettre, après le conventionnement, au service de l'intérêt des régions, y compris sur des enjeux nationaux ou internationaux.

Il y a en fait, dans la logique de partenariat, un appel à une modification de la gestion interne de l'entreprise. Le partenariat ne doit pas se limiter au champ des services régionaux faisant de celui-ci une préoccupation réservée aux directions régionales. Il doit devenir un état d'esprit de toute l'entreprise sous peine de créer des fractures entre les directions centrales et les directions régionales, soit que les premières étouffent la dynamique engagée, soit que les secondes perdent de vue la cohérence nécessaire de l'entreprise.

Le partenariat doit conduire à une plus grande déconcentration du pouvoir de décision sur les directions régionales qui, à son tour, nécessite un dialogue plus construit entre directions régionales et direction générale.

Dans cette même logique, il appartient également aux régions de prendre pleinement la mesure du fait que la S.N.C.F. constitue une entité nationale, de dimension internationale, ayant à assurer une triple cohérence stratégique intégrant la dimension régionale, nationale et internationale, et, plutôt que d'y voir un handicap, de s'en servir comme d'un outil leur permettant d'inscrire leur propre développement économique et social dans une articulation équilibrée de ces trois niveaux.

Ici encore ces changements sont essentiels si l'on veut bien prendre en compte les extensions en cours du TGV et s'inscrire réellement dans la perspective d'une recomposition du réseau ferroviaire et dans le cadre européen.

Quantitativement réussi, qualitativement inégal, le partenariat S.N.C.F./Régions appelle ainsi de nouveaux développements. Ces derniers devraient renforcer l'effet d'ores et déjà amorcé par le partenariat et que l'on constate, même si c'est à des degrés divers, dans chacune des régions ayant conventionné: une plus grande rationalisation de l'organisation des transports en commun.

La mise en œuvre d'un tel processus de rationalisation explique et justifie l'option même prise par le législateur d'une plus grande possibilité d'intervention des collectivités territoriales dans le domaine des transports collectifs.

Ces derniers, sur la courte et moyenne distance, ne peuvent, pour des raisons connues de coût, relever exclusivement du secteur de l'économie marchande, et ceci bien qu'ils répondent à des besoins. Or, ni l'Etat, ni la S.N.C.F. ne peuvent, pour prendre en compte ces derniers, suppléer la carence et l'absence de sanctions du marché qui résultent de cette situation.

Seule l'intervention des élus, représentants de la population, peut permettre l'expression de ces besoins, et leur implication dans la gestion des services assurer que leur prise en compte sera pertinente.

Par là-même, la possibilité offerte aux élus des régions d'assurer la responsabilité des transports ferroviaires régionaux appelle une nouvelle manière d'appréhender les transports, non plus en termes d'exploitation et de techniques, mais bien plutôt en terme d'aménagement du territoire, d'accompagnement de politique économique et sociale. Elle offre simultanément aux élus régionaux - l'étude l'a déjà mentionné - deux terrains privilégiés d'actions que sont le rôle de fédérateur d'intérêts locaux et celui d'organisateur des complémentarités entre modes de transports.

Ne pas avoir l'ensemble de ces ambitions, qui ne peut s'inscrire que dans la durée, ce serait nier l'intérêt des décentralisations opérées en matière d'organisation des transports, qui visaient par une meilleure prise en compte des besoins des usagers, aux niveaux les plus adéquats et tout en permettant une bonne articulation entre ces différents niveaux, à une plus grande efficacité.

ANNEXES

Bilan quantitatif: données statistiques et factuelles.

- P. 21 *1 – La place du Transport
Express Régional*
- * La place du réseau régional dans la vie régionale
– Répartition par type de desserte
- P. 22 – Densité territoriale, densité de l'offre, densité de l'usage du réseau
- P. 23 * La place des services régionaux dans l'activité voyageurs de la SNCF
- P. 24 * La clientèle des services régionaux : recettes et trafic 1987 par grandes catégories tarifaires
-
- P. 25 *2 – Le développement du
partenariat:*
- * Progression du conventionnement
- P. 26 * Types de conventions en cours
- P. 27 * TER : la SNCF et les régions
- P. 28 * Parc régional :
– Évolution de l'âge moyen
- P. 29 – Évolution du parc aux normes et label TER
- P. 30 * Produits TER

P. 31 *3 – Indicateurs de gestion et
de financement : évolution*

*Participations usagers, État, collectivités dans
le financement des services régionaux

P. 32 *Comparaison des modes de financement des
services régionaux avec ceux de la banlieue
parisienne

P. 33 et 34 *Évolution 1977-1987 des charges, parcours,
trafic, recettes, et de la contribution de l'État

1 - La place du Transport Express Régional

LA PLACE DU RÉSEAU RÉGIONAL DANS LA VIE RÉGIONALE

...la répartition par type de desserte

	% km-trains	% VK-fer	% km-cars	% VK-route	% VK (fer + route)
GRANDE COURONNE PARISIENNE (100 à 150 km autour de Paris)	10.5	24.5	1.3	2.7	23.6
BANLIEUES DES GRANDES METROPOLES DE PROVINCE	26.0	32.8	2.7	5.5	31.7
BANLIEUES DES AUTRES VILLES DE PROVINCE	24.6	20.3	4.5	6.3	19.8
INTER-VILLES & RURAUX	38.9	22.4	91.5	85.5	24.9

... densité territoriale/densité de l'offre/densité de l'usage du réseau

Régions administratives	Densité de la population (nombre d'habitants au km ²)	Densité du réseau régional (longueur en km) (Fer et route)	Densité du réseau rapporté à la population (km/par million d'habitants)	Densité de l'offre PKo/hab.	Densité de l'usage du réseau VK/hab.
NORD-PAS-DE-CALAIS	313	1.011	258	589	156
PICARDIE	91	1.035	579	693	186
CENTRE	59	1.341	575	436	139
HAUTE-NORMANDIE	136	646	383	342	96
BASSE-NORMANDIE	76	453	328	144	36
BRETAGNE	98	1.005	363	207	65
PAYS-DE-LA-LOIRE	93	1.091	361	271	80
POITOU-CHARENTE	61	909	568	206	55
LIMOUSIN	43	874	1.184	573	128
AQUITAINE	64	1.151	423	310	91
MIDI-PYRÉNÉES	52	1.343	564	541	133
CHAMPAGNE-ARDENNES	53	829	609	286	77
LORRAINE	98	1.172	504	493	153
ALSACE	192	598	374	718	183
FRANCHE-COMTÉ	67	670	610	532	128
BOURGOGNE	66	1.215	756	610	109
AUVERGNE	51	1.127	845	508	124
RHONE-ALPES	117	1.898	368	436	133
LANGUEDOC-ROUSSILLON	94	915	447	426	97
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	129	745	182	279	89
MOYENNE	87	1001	445	414	114

PLACE DES SERVICES RÉGIONAUX DANS L'ACTIVITÉ VOYAGEURS

(trafic intérieur hors banlieue parisienne)

VK

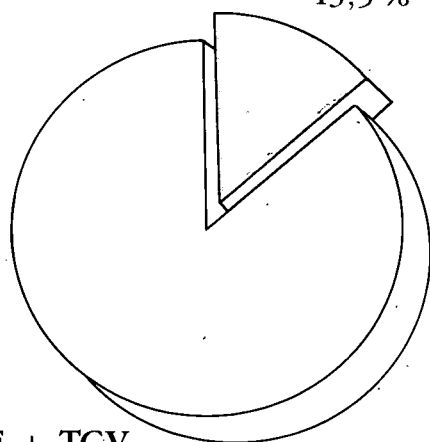
VOYAGEURS

CHIFFRES D'AFFAIRES

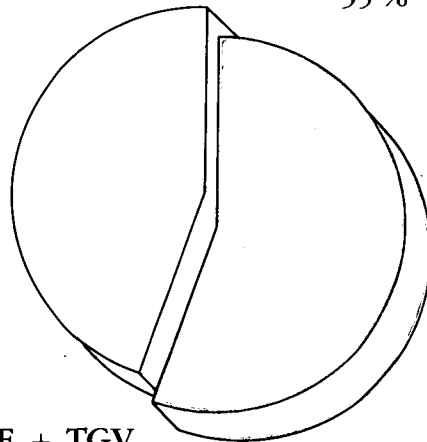
SR
13,5 %

SR
55 %

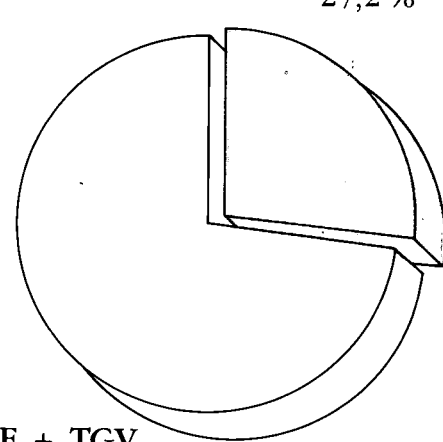
SR
27,2 %



RE + TGV
86,5 %



RE + TGV
45 %



RE + TGV
72,8 %

SR. Services Régionaux

TGV. Train à Grande Vitesse

RE. Rapide Express

VK. Voyageur Kilomètre