Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire

Bruno Faivre d'Arcier

▶ **To cite this version:**

Bruno Faivre d'Arcier. Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire. Transport, 2002, 416, pp. 389-398. halshs-00088765

HAL Id: halshs-00088765
https://shs.hal.science/halshs-00088765

Submitted on 28 Nov 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Article publié par la Revue Transport, n° 416, pp.389-398, Octobre 2002

Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire

Bruno FAIVRE d'ARCIER

Est-il nécessaire de se rappeler que le début de la régionalisation du transport de voyageurs remonte à 1972 avec la création des Etablissements Publics Régionaux ? Trente ans plus tard, la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains vient achever ce processus institutionnel par la décentralisation des compétences auprès des Conseils Régionaux. Mais cette régionalisation du ferroviaire ne fait que commencer dans la pratique : les enseignements tirés de l'expérimentation Haenel et l'expérience acquise dans les domaines des transports urbains et départementaux viennent utilement alimenter les réflexions, dans un contexte européen incitant à plus de concurrence.

Il est certes encore trop tôt pour faire un bilan complet et argumenté des impacts réels de cette réforme en profondeur[1]. Mais cela n'interdit pas de revenir sur les objectifs qui sous-tendaient cette politique volontariste, et de tenter de voir le long chemin qu'il reste à parcourir. Quels que soient les acteurs impliqués dans cette transformation, les interrogations et les difficultés à résoudre restent nombreuses.

Dans une première partie, nous nous pencherons sur le contexte général qui a favorisé cette réforme, tout en soulignant la diversité des attentes de chacun. Puis certains résultats de la phase expérimentale serviront à dessiner les contours du futur proche. Enfin, nous aborderons une série de questions sur les limites actuelles d'un processus qui n'en est qu'à ses tous premiers pas.

1. Une réforme incontournable

Comme dans de nombreux pays industrialisés, la formidable progression des modes routiers dans la seconde moitié du 20^{ième} siècle a conduit à une perte importante de parts de marché du ferroviaire. Alors que dans les années cinquante il y a encore près de 30 000 km de lignes ferroviaires en France, plus de 5 000 km seront transférés sur des services par car entre 1965 et 1970, et environ 10 000 km supplémentaires sont visés dans le contrat de programme de la SNCF en 1969. Entre 1984et 1995, alors que le trafic intérieur total progresse en voyageur*kilomètres de plus de 30 %, le trafic ferroviaire non urbain baisse de 7,6 %[2]. L'enquête sur la mobilité régionale de 1993-94 montre que sur les 220 millions de déplacements régionaux[3] faits chaque semaine, la part du train n'est que de 2,3 %.

Pourtant, le lancement en 1987 du concept de TER par la SNCF a laissé espérer un regain de clientèle, mais la charge de l'entretien d'un vaste réseau ferré et les pertes de recettes commerciales (en voyageurs comme en marchandises) ont généré un déficit trop important pour la société nationale : fin 1994, ce dernier atteignait plus de 15 milliards de francs et l'endettement dépassait 200 milliards de francs [4].

A l'instar d'autres pays, la réforme de 1997 (loi 97-135) apporte une clarification des rôles et des responsabilités en séparant la gestion des infrastructures et l'exploitation des services ferroviaires. La création de Réseau Ferré de France transfère à un établissement public la charge de l'entretien et de l'aménagement d'un réseau par nature déficitaire et instaure un principe de tarification de l'usage des infrastructures visant à mieux gérer les capacités disponibles. La SNCF est par ailleurs incitée à clarifier l'organisation de ses activités, en distinguant transports de marchandises et exploitation des services voyageurs. A la suite du rapport de la commission d'enquête sénatoriale présidée par M. Haenel en 1993, germe l'idée d'un transfert de la compétence en matière de transports de voyageurs au niveau régional. La réforme de 1997 lancera une expérimentation de 3 ans auprès de 7 régions volontaires, afin de tester la pertinence et l'intérêt de la régionalisation.

[1] Le Ministère des Transports annonce un premier bilan début 2003 tandis que le Comité National de Suivi de la régionalisation prévoit un bilan approfondi au bout de 5 ans.
[2] Buisson, Mignot, 1997
[3] Définis dans l'enquête comme les « déplacements supérieurs à 10km des résidents des communes de province proches d'une gare »
[4] Source : RFF, 2001

La pression de l'Europe

Outre la volonté des pouvoirs publics d'assainir la situation financière de l'entreprise ferroviaire nationale, plusieurs facteurs ont favorisé la réforme. En premier lieu, la construction de l'Union Européenne incite à une harmonisation des modes d'organisation du ferroviaire. Initiée dès 1991 par la directive 91/440 et développée par les directives 95/18 et 95/19, la réforme s'attache à remettre en cause le monopole des sociétés nationales. Le Livre Blanc publié par la Commission en juillet 1996 décrit une « stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires » afin de créer un véritable espace ferroviaire européen dans lequel les gains d'efficacité permettraient de développer les échanges et de remettre en question la croissance continue du mode routier. Pour atteindre cet objectif de redynamisation du secteur, la Commission suggère de nouvelles règles de fonctionnement : la séparation entre la gestion des infrastructures, pour lesquelles « les Etats doivent décharger les chemins de fer des dettes héritées du passé », et les activités de transport qui doivent être structurées « en unités de transport distinctes, avec une gestion et des bilans séparés ». Elle incite surtout à « recourir aux forces du marché » pour améliorer la performance des entreprises ferroviaires : cette orientation libérale, largement soutenue par la Grande-Bretagne, adepte d'une privatisation de l'ensemble du secteur, y compris les infrastructures, se heurtera à une forte résistance de certains pays, dont la France, soucieuse de préserver son modèle de « service public à la française » et consciente des difficultés et du temps nécessaire pour adapter la SNCF à ces nouvelles règles. Les directives de la Commission européenne instaurant le premier « paquet » de la réforme ferroviaire (et notamment les modifications apportées jusqu'en 2001 à la directive 91/440CEE) sont le résultat d'un compromis difficile : seul le fret ferroviaire international fera l'objet d'une ouverture à la concurrence à l'horizon 2003, afin de laisser le temps aux Etats et aux opérateurs nationaux d'engager les réformes nécessaires au sein de chaque pays. Les obstacles politiques, institutionnels, mais aussi techniques sont en effet très nombreux, car comme aime à le rappeler le président de la SNCF, il fut un temps où personne ne souhaitait une interopérabilité des réseaux avec l'Allemagne…

Dans le domaine du transport de voyageurs, l'ouverture à la concurrence sur le réseau national n'est pas encore à l'ordre du jour de la Commission Européenne. Les discussions en cours sur le « second paquet ferroviaire » portent toujours sur le fret, même si de nombreux pays européens veulent accélérer la construction de l'espace ferroviaire européen : le projet de directive COM(2002) 25 du 23 janvier 2001 « portant modification de la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires » envisage ainsi d'ouvrir au plus vite à la concurrence à l'ensemble des réseaux de tous les Etats membres « aux fins de l'exploitation de services de fret ferroviaire et de services de transport combiné de marchandises ». Ainsi la référence au Réseau TransEuropéen de Fret Ferroviaire RTEFF introduit par la directive 2001/12/CE serait supprimée, alors même que ce réseau spécifique n'est pas encore interopérable, et des entreprises ferroviaires privées seraient autorisés à pratiquer un cabotage national sur le réseau conventionnel. Côté voyageurs, seuls les services internationaux, de nuit et les navettes transfrontalières pourraient faire l'objet d'une ouverture à des opérateurs privés.

Aussi, malgré les pressions des pays les plus favorables à une libéralisation, le transport ferroviaire de voyageurs reste encore actuellement en France dans une situation monopolistique. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains, qui entérinera la régionalisation ferroviaire en 2001, réaffirme la position de la SNCF comme opérateur unique sur le réseau national.

L'émergence d'un pouvoir régional

La décentralisation mise en œuvre en France en 1982 a permis de transformer les Etablissements Publics Régionaux en collectivités territoriales, disposant d'une fiscalité propre et recevant un certain nombre de compétences importantes, comme la construction des lycées. En tant que jeune collectivité, la Région a cherché les moyens d'affirmer sa présence dans le paysage institutionnel français : la participation à l'aménagement du territoire et au développement économique peut passer par exemple par une action au niveau des infrastructures, levier considéré comme incontournable dans la gestion des espaces. Cependant, toutes les régions ne se sont pas emparées de cette compétence offerte dès 1982, certaines préférant laisser l'amélioration du réseau ferroviaire aux départements, d'autres doutant de la possibilité de « faire bouger » la SNCF dans le cadre de conventions d'amélioration à la marge, sans réel pouvoir de contrôle sur l'offre régionale. Il est vrai qu'à cette époque la concertation avec la SNCF n'était pas toujours facile, et beaucoup de régions qui s'étaient engagées dans le conventionnement ont vu les bilans se dégrader.

Cependant, la légitimité politique résultant de l'élection des conseils régionaux et la prise de compétence dans des domaines où l'action régionale est directement visible par les populations locales, ont en général incité ces nouvelles collectivités à dépasser leur rôle traditionnel de pourvoyeurs de fonds pour les Contrats de Plan, pour

devenir de vrais acteurs du développement régional. Aussi la phase expérimentale de transfert de la compétence ferroviaire proposée dans le rapport Haenel et reprise dans la loi d'aménagement du territoire de 1995 a-t-elle été perçue comme une opportunité pour assumer pleinement les compétences d'une véritable autorité organisatrice. Le dispositif expérimental a su répondre à la méfiance traditionnelle envers le pouvoir central, en encadrant ce transfert de compétence par un certain nombre de garde-fous (régions volontaires, réversibilité du processus, transfert des moyens financiers).

La prise de compétence dans le domaine des transports ferroviaires régionaux laisse espérer une inversion des rapports entre la SNCF et les régions. La passation de conventions précises entre les deux parties s'est cependant faite dans un contexte de dissymétries informationnelles fortes : le faible niveau de compétence technique des régions et l'impossibilité de valider les coûts d'exploitation présentés par la SNCF n'ont souvent pas donné le sentiment aux régions qu'elles seraient en mesure d'exercer pleinement leur nouvelle compétence sur l'organisation et l'économie des TER. C'est à cette même période que fut lancé l'audit du système comptable de la SNCF (le FC12K), afin de clarifier les comptes et d'offrir plus de transparence sur les coûts réels du train* kilomètre au niveau régional.

Enfin, l'observation des comportements de déplacement des individus a montré le formidable élargissement des territoires de la mobilité, et l'échelon régional est apparu de plus en plus pertinent pour assurer une cohérence du système de transport, jusque-là morcelé entre diverses institutions compétentes. La montée en puissance des problématiques d'intermodalité, notamment dans la connexion entre les réseaux nationaux et locaux, ont incité à la définition de politiques ambitieuses de développement du transport ferroviaire, dans le cadre des schémas régionaux de transport.

Un environnement favorable à la relance du fer

Les années 90 sont également marquées par l'émergence des problématiques du développement durable et par la montée en puissance d'un courant écologiste qui a su se faire une place dans les conseils régionaux, via la représentation proportionnelle. D'un côté, les craintes vis-à-vis de la pollution de l'air, même si ce problème est surtout ressenti en urbain, vont faire resurgir le train comme un mode écologique. Le « tout automobile » a montré ses limites, et si chacun attendait du développement du réseau autoroutier une forte dynamisation de leurs régions, toutes n'en n'ont pas également profité. Le fort accroissement de la périurbanisation, mais aussi la régionalisation des déplacements, sont des facteurs laissant penser qu'il est possible d'accroître notablement la part du ferroviaire dans ce marché en progression : sous réserve de développer une offre digne de ce nom (en qualité de service comme en volume), beaucoup espèrent pouvoir relancer les TER dans des conditions économiques viables. Dans le département du Rhône, des lignes périurbaines de l'agglomération lyonnaise ont ainsi été rouvertes par le Département.

D'un autre côté, le souci de l'équité sociale constitue un argument fort pour conserver les dessertes ferroviaires. Le thème du « service public » (voire le droit au transport de la LOTI) est mis en avant pour tenter de maintenir des liaisons entre les zones rurales et les grandes agglomérations. Dans le cadre d'un développement équilibré des territoires, certaines régions avancent souvent le fait que des fermetures de lignes pourraient condamner certaines zones en difficulté. D'autres, plus conscientes des charges financières que ce maintien peut entraîner, s'engagent dans un transfert sur la route, beaucoup plus compatible avec la réalité des flux de déplacement.

Qu'il s'agisse de l'Etat, de la SNCF, des Régions ou des populations, tous s'accordent sur la nécessité de réformer le système : à l'exception de la région Ile-de-France, où il est incontournable, le réseau TER est en voie de désagrégation et il importe de repenser l'organisation générale et les responsabilités de définition du niveau de service. Cela ne signifie pas pour autant que tous les acteurs croient à la pertinence d'un accroissement de l'offre ferroviaire régionale, et l'un des intérêts majeurs de l'expérimentation est bien de faire la preuve, grandeur nature, des possibilités matérielles et financières de relancer le transport régional.

2. L'expérimentation du transfert de compétence : espoirs et inquiétudes

Les six régions expérimentales[5] s'engagent dès le 1er janvier 1997 pour une période de trois ans à assumer pleinement leur rôle d'autorités organisatrices du transport ferroviaire régional. Rejointes rapidement par le Limousin, elles jettent les bases d'un nouveau partenariat avec la SNCF en signant des conventions de services, cadre juridique précisant les obligations et les responsabilités respectives des deux parties. On notera que ces contrats se sont largement inspirés des derniers développements résultant de l'expérience acquise en milieu

[5] Alsace, Centre, Nord Pas-de-Calais, Pays de Loire, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes

urbain, notamment sur le contrôle de l'opérateur. Parallèlement, des conventions sont signées avec l'Etat, permettant le transfert des moyens financiers correspondant à cette nouvelle compétence. Au bout de ces trois années, le constat est clair : l'offre régionale s'est grandement améliorée, en quantité comme en qualité.

Une progression de l'offre

Entre 1996 et 1999, l'offre mesurée en train/car kilomètres a progressé de plus de 17 %, alors que dans les autres régions (hors Ile-de-France et Corse), elle n'a progressé que de 1,4 % (cf. tableau 1). Cependant ce chiffre global cache des réalités contrastées selon les régions : en Nord Pas-de-Calais et en PACA la progression n'a été que de 7 à 8 %, tandis que en Pays de Loire elle a été de 36 % et dans la région Centre de plus de 50 % ! Il faut tenir compte ici de la situation existant avant l'expérimentation : certaines régions avaient déjà participé à la redynamisation de leurs TER et il est logique que la progression de l'offre soit moindre. Mais au-delà des différences, la forte progression fait que l'offre ferroviaire dans les 7 régions expérimentales est désormais pratiquement égale à celle de l'ensemble des autres régions françaises. On notera enfin que l'offre par car a elle aussi progressé sensiblement , la palme revenant à la région Centre où elle a été multipliée par 6.

Régions	**1996**			**1997**			**1998**			**1999**		
	Total	**Trains *km**	**Cars *km**	**Total**	**Trains *km**	**Cars *km**	**Total**	**Trains *km**	**Cars *km**	**Total**	**Trains *km**	**Cars *km**
Alsace	7,40	5,80	1,60	7,38	5,74	1,64	7,65	5,96	1,69	8,55	6,63	1,92
Centre	6,58	6,19	0,39	7,98	6,34	1,34	8,55	6,72	1,83	9,90	7,40	2,50
Nord-Pas-de-Calais	9,66	9,57	0,09	9,68	9,56	0,12	9,74	9,63	0,11	10,34	10,24	0,10
Pays de la Loire	5,72	4,38	1,34	6,63	5,10	1,53	6,92	5,30	1,62	7,80	5,90	1,90
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,40	6,70	0,70	7,50	6,80	0,70	7,60	6,90	0,70	8,00	7,20	0,80
Rhône-Alpes	20,55	16,45	4,10	21,91	17,41	4,50	22,98	18,38	4,60	23,65	19,05	4,60
Limousin	4,77	3,47	1,30	4,60	3,20	1,30	4,55	3,25	1,30	4,80	3,40	1,40
TOTAL	**62,08**	**52,56**	**9,52**	**65,68**	**54,15**	**11,13**	**67,99**	**56,14**	**11,85**	**73,04**	**59,82**	**13,22**
Autres Régions	82,33	62,7	19,63	82.69	62,53	20,16	81.52	61,33	20,19	83.5	63,38	20,12

Source : Bonnet et al., 2001

Tableau 1 : Evolution de l'offre de transport régional (en millions)

Variation 1996/1999	Trains	Cars	Total
Alsace	14,3 %	17,8 %	15,5 %
Centre	19,5 %	**541,0 %**	50,5 %
Nord-Pas-de-Calais	7,0 %	11,1 %	7,0 %
Pays de la Loire	**34,7 %**	41,8 %	36,4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	7,5 %	14,3 %	8,1 %
Rhône-Alpes	15,8 %	12,2 %	15,1 %
Limousin	**- 2,0 %**	7,7 %	0,6 %
TOTAL	**13,8 %**	**38,9 %**	**17,7 %**
Autres Régions	1,1 %	2,5 %	1,4 %

D'après tableau 1

Tableau 2 : Croissance comparée des trains et cars selon les régions

Ainsi, si l'offre ferroviaire a progressé beaucoup plus fortement que dans les régions non expérimentales (plus de 12 fois), l'offre routière a également largement bénéficié de l'expérimentation, sans que cela se traduise par des transferts significatifs du fer vers le car, à l'exception de la région Limousin où l'offre ferroviaire a baissé de 2 %, et de Rhône-Alpes où la progression des cars est légèrement inférieure à celle des trains.

L'amélioration de la qualité est passée par divers moyens. Le premier réside dans la nature des conventions dans lesquelles un double mécanisme d'intéressement et de pénalités (bonus/malus) visait, à l'instar de l'urbain, à inciter l'opérateur à des efforts conséquents[6]. La réalisation de l'offre, la ponctualité, la qualité des gares et des

[6] Crozet, Hérouin, 1999

trains, la qualité du service au guichet, l'information des voyageurs ont été ainsi contractualisées, selon des règles et des objectifs qui diffèrent d'une région à l'autre. Seule la région Pays de Loire semble ne pas avoir introduit cette contrainte, tandis que d'autres imposaient le recours au matériel financé avec l'aide de la région (Centre), le contrôle de la fraude (Alsace) ou la remise de documents de suivi de types tableau de bord mensuel (Rhône-Alpes).

La question du matériel roulant a joué également un grand rôle dans la revalorisation de l'image de marque des TER. Il est vrai que l'âge moyen du parc était estimé à 25 ans (pour une durée de vie officielle de 30 ans) et qu'une remise à niveau s'imposait, après des années de sous-investissement de la SNCF lié pour partie à sa faible capacité de financement. Toutes les régions ont commandé ainsi des dizaines de rames, ce qui a représenté un investissement impressionnant. Entre 1997 et 2000, l'ensemble des régions expérimentales a dépensé plus 4,7 Milliards de francs, soit plus du double de l'investissement dans les autres régions.

Régions (MF)	Alsace	Centre	Limousin	Nord-Pas-de-Calais	Pays de la Loire	PACA	Rhône-Alpes	Ensemble des Régions non expérimentales
de 1997 à 2000	426	1 217	182	1 190	421	1 386	1 348	2 300

Source : Bonnet et al., 2001

Tableau 3 : Investissement des régions pour le matériel roulant

De même, près de 200 gares seront rénovées sur la même période par les régions, en collaboration avec les départements et les communes concernées. Le renforcement de la sécurité des installations, l'accueil et le confort des voyageurs en gare, l'information des usagers (horaire, affichage en temps réel) constituent les principales améliorations, mais aussi l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, la billetterie automatique et les installations nécessaires au développement de la multimodalité (stationnement, correspondances avec le transports publics locaux, parking pour deux roues, …).

Enfin, les régions expérimentales ont cherché à mettre en place une tarification attractive par le développement de titres régionaux spécifiques. Certaines ont reporté la limite de l'abonnement domicile-travail de 75 jusqu'à 225 km (Alsace), ont développé des abonnements pour les étudiants (Campus Rhône-Alpes), pour les travailleurs transfrontaliers (Nord Pas-de-Calais) ou pour les personnes à la recherche d'emploi (chèque vers l'emploi – Centre, Limousin). Dans la logique du développement de la multimodalité, de nombreux titres combinés ont été créés pour les salariés (AlsaPlus, AtlanTER), pour les étudiants (TER Bac+ en région Centre, Transcarte avec le réseau urbain de Valenciennes), ou même ouverts à tous les usagers (Traima avec le réseau de Mulhouse, ou Ticket Plus avec le réseau de Lille).

Une réponse de la demande

Par le développement quantitatif et qualitatif de l'offre TER et la mise en place de tarifications attractives, les régions ont ainsi fait des efforts considérables pour relancer le transport régional et attirer une nouvelle clientèle. Le tableau 4 montre que la fréquentation s'est sensiblement accrue (+12 %), progressant deux fois plus vite que dans les régions non expérimentales. On notera cependant que cette croissance est inégale selon les régions, puisque qu'elle varie de 0,6 % (Nord Pas-de-Calais) à près de 20 % (Rhône-Alpes).

Régions	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**Variation 99/96**
Alsace	374,58	383,2	407,3	435	16,1 %
Centre	539,04	501,6	569,5	619,9	15,0 %
Nord-Pas-de-Calais	826,59	844,7	830	831,3	0,6 %
Pays de la Loire	328,11	341,8	360,2	385,3	17,5 %
PACA	515,18	522,08	520,1	546,3	6,0 %
Rhône-Alpes	1 147,28	1 228	1 289,2	1 374,9	19,8 %
Limousin	102,97	104	103,3	103,9	0,9 %
Régions expérimentales	**3 833,7**	**3 925,4**	**4 079,6**	**4 296,6**	**12,1 %**
Total autres Régions	3 487,33	3 640,0	3 540,0	3 708,78	6,4 %

Source : Bonnet et al., 2001

Tableau 4 : Evolution de la fréquentation (en milliers de voyageur*km)

L'observation de l'évolution des recettes commerciales montre globalement la même tendance, même si les écarts progressent entre régions. On notera même l'évolution de la région Pays de Loire, où après avoir augmenté, ces recettes ont diminué de plus de 15 % entre 1999 et 1998. Il faut y voir la conséquence probable des incitations à l'usage par des tarifications régionales très attractives, mais dont la conséquence peut être une dégradation de la situation financière des transport régionaux.

Régions	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**Variation 99/96**
Alsace	219,5	223	229,8	*243,1*	10,6 %
Centre	249,4	307	308,7	289,7	16,2 %
Nord-Pas-de-Calais	473,0	484,4	471,6	473,7	0,2 %
Pays de la Loire	141,3	182,3	188,6	160,2	13,4 %
PACA	285,4	294,9	293	317,2	11,2 %
Rhône-Alpes	593,7	639,8	666,2	712,1	20,0 %
6 Régions expérimentales	**1962,3**	**2131,4**	**2157,9**	**2196,1**	**12,0 %**
Limousin	-	55	53,6	-	0,2 %
Total autres Régions	**1928,1**	**1967,2**	**1956,8**	**2056,7**	**6,7 %**

Source : Bonnet et al., 2001

Tableau 5 : Evolution des recettes de trafics (en milliers de francs)

L'analyse devient même beaucoup plus inquiétante quand on rapproche les efforts d'accroissement de l'offre et les résultats en constatant les élasticités. Le tableau 6 résume ces observations. Même s'il s'agit ici de calculs simples ne permettant pas de distinguer l'effet direct de l'offre de celui des réductions tarifaires, plusieurs constatations s'imposent.

Régions	**Evolution de l'offre**	**Evolution du trafic**	**Evolution des recettes**	**Elasticité trafic/offre**	**Elasticité recettes/offre**	**Elasticités recettes/trafic**
Alsace	15,5 %	16,1 %	10,6 %	**1,04**	0,68	0,66
Centre	50,5 %	15,0 %	16,2 %	0,30	0,32	**1,02**
Nord-Pas-de-Calais	7,0 %	0,6 %	0,2 %	0,09	0,03	0,33
Pays de la Loire	36,4 %	17,5 %	13,4 %	0,48	0,37	0,77
PACA	8,1 %	6,0 %	11,2 %	0,74	**1,38**	**1,87**
Rhône-Alpes	15,1 %	19,8 %	20,0 %	**1,31**	**1,32**	**1,01**
6 Régions expérimentales	**19,1 %**	**10,7 %**	**12,0 %**	**0,56**	**0,63**	**1,12**
Régions non expérimentales	1,4 %	6,4 %	6,7 %	**4,57**	**4,79**	**1,05**

D'après tableaux 2,4 et 5

Tableau 6 : effets de l'offre sur le trafic et les recettes entre 1996 et 1999

- D'une région à l'autre les effets sont contrastés : les élasticités sont supérieures à 1 entre le trafic et l'offre seulement pour les régions Alsace et Rhône-Alpes, et entre les recettes et l'offre pour les régions PACA et Rhône-Alpes. La région Nord Pas-de-Calais semble avoir des résultats moins favorables, la croissance du trafic ayant été réalisée antérieurement.
- Si globalement la recette par voyageur*km a progressé, les élasticités à l'offre sont sur l'ensemble des 6 régions expérimentales faibles, mais de l'ordre de ce que l'on trouve en milieu urbain (0,6).
- Par contre, l'observation des résultats des régions non expérimentales montre une tendance surprenante, avec des résultats positifs (mais moindres) sur la recette au voyageur.km, mais surtout une élasticité supérieure à 4 par rapport à l'offre !.

Ce résultat doit cependant être atténué du fait du choix de l'année de référence (1996) qui semble être un point bas dans la fréquentation des TER. Faut-il y voir ici l'impact des grèves de fin 1995 ? Ceci dit, même sur les années suivantes, l'élasticité du trafic à l'offre reste environ deux fois supérieure dans les régions non expérimentales. Il serait donc hasardeux de tirer des conclusions hâtives de ce constat, car seule une étude détaillée de chaque région et de ce qui s'est passé hors expérimentation permettrait de porter un jugement de valeurs étayé (évolution de la conjoncture économique, rationalisation des services à offre stabilisée,…).[7] Toutefois on peut raisonnablement s'inquiéter de l'efficacité du dispositif dans son ensemble. L'effort

[7] L. Guihery (2002) s'appuie sur des sources statistiques différentes, mais qui confirment l'existence d'élasticités supérieures dans les régions non expérimentales.

considérable des régions permet certes d'augmenter notablement la fréquentation et les recettes du transport régional, mais cela a un coût non négligeable, que les régions doivent supporter. Si l'on ajoute à cela les dépenses d'investissement consenties pour acheter de nouvelles rames et pour rénover les gares, il est à craindre que le bilan de l'expérimentation ne soit pas si positif, du moins sur le plan financier. Certains perçoivent la forte progression du trafic comme la résultante d'une phase de rattrapage : parce qu'il a été laissé à l'abandon au cours des années précédentes, le réseau ferroviaire régional a bénéficié d'un sursaut de fréquentation, sous l'effet du réinvestissement opéré par ces régions, et il est donc à craindre que les accroissements d'offre au cours des prochaines années n'aient pas un effet aussi bénéfique.

Il faut enfin pondérer le jugement par d'autres phénomènes explicatifs. En premier lieu, l'observation porte sur la comparaison de deux années : l'année 1996 qui peut être un « point bas » dans les statistiques de fréquentation et l'année 1999, date officielle de la fin de l'expérimentation, ce qui ne permet pas de prendre en compte une éventuelle dynamique résultant de l'amélioration de l'image du transport régional. De plus, les investissements réalisés par les régions expérimentales n'ont pas encore pu porter leurs fruits : dans certains cas même, les commandes de matériel sont inscrites dans les comptes, mais les trains ne sont pas encore en service. Il est donc clair qu'il faut laisser passer quelques années, avant de dresser un bilan pertinent de l'expérimentation. Enfin, il serait nécessaire de comparer l'évolution du transport collectif avec celle du reste du trafic régional tous modes, de tenir compte de la conjoncture économique et sociale de chaque région et également des transformations de l'offre réalisées sur le réseau ferroviaire national.

3. Un avenir difficile à décrire

L'avenir du transport régional de voyageurs reste donc encore incertain, à l'heure où le transfert de compétence a été entériné par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains et généralisé le 1er janvier 2002 à toutes les régions (sauf la Corse et l'Ile-de-France). De nombreuses questions restent sans réponse pour le moment et la relance du transport régional dépend de nombreux paramètres.

Des régions partagées face aux enjeux financiers

Les régions qui ont choisi de participer à l'expérimentation sont bien sûr très motivées par ce domaine, soit pour relancer le ferroviaire, mode jugé plus « durable », soit pour rationnaliser l'offre et réduire le coût jugé excessif de ce système de transport. Il n'est pas sûr que les autres régions soient toutes aussi mobilisées par le ferroviaire et le transfert de compétence ne signifiera pas forcément des transformations profondes de l'offre dans les prochaines années.

Parmi les problèmes qui se font jour, les questions financières sont inquiétantes. La tâche de remise à niveau du transport ferroviaire régional nécessite l'achat de matériel roulant et la rénovation de nombreuses gares. Même si l'Etat a prévu lors du transfert de compétence une dotation complémentaire pour ces deux domaines (25,2 % du montant total prévisionnel de la dotation de l'Etat), il est encore difficile de savoir si les sommes sont vraiment en rapport avec l'ampleur des problèmes. Le tableau 7 indique ainsi que sur l'ensemble des régions, la dotation ne couvre que 77 % du total investissement + fonctionnement que les régions ont inscrit pour le transport régional à leur budget primitif 2002. Cela tient notamment à un effort important en termes d'investissement dans un grand nombre de régions. D'après le rapport de l'Agence Fitch Rating[8], seules 6 régions voient leur dépenses couvertes à 100 % par la dotation de l'Etat, et cela tiendrait à un moindre développement de l'offre (faible priorité accordée au fer, ou densités de population plus faibles). Cet écart va nécessiter un effort propre de financement, soit par un relèvement de la pression fiscale, soit par un recours accru à l'emprunt. On remarquera également le poids pris par le ferroviaire dans le budget de certaines régions, où il représente plus de 20 % des dépenses totales.

Une autre inquiétude soulignée dans ce rapport tient au fait que la dotation de l'Etat est calée sur le service existant en 2000, quelle que soit sa qualité à cette date. Il est donc clair que les régions qui souhaitent développer l'offre devront la financer en conséquence. Rappelons que le président de l'Association des Régions de France estimait en janvier 2002 que la dotation était sous-estimée d'environ 150 millions d'euros… De même, la compensation pour tarifs sociaux est établie sur les mêmes bases, et si la fréquentation vient à progresser, il faudra bien que les régions versent à la SNCF la somme correspondante. Alors même que la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains rappelle que la tarification SNCF reste sur une base nationale, ôtant toute liberté tarifaire aux régions, si ce n'est dans des titres attractifs dont elles doivent supporter l'intégralité de la charge.

[8] Fitch Ratings, 2002

L'évolution financière est donc à suivre en détail, d'autant que les régions sont impliqués sur plusieurs années dans des Contrats de Plan dont le volet ferroviaire est en général ambitieux (tableau 8) : pour certaines régions, l'effort programmé est très élevé (jusqu'à dix fois l'effort consenti par les collectivités territoriales sur la décennie 90). Environ 30 % de ces contrats concernent les TER[9]. Enfin, les régions doivent rester vigilantes sur l'évolution des coûts d'exploitation de la SNCF, dont le suivi devrait désormais être facilité depuis les procédures d'attestation des comptes régionaux de l'entreprise.

Une second domaine d'inquiétude réside dans la possibilité de mettre en œuvre le service souhaité. Outre une difficulté temporaire d'adaptation des services transport des régions à leurs nouvelles missions (ce qui suppose le recrutement d'un personnel qualifié et compétent), plusieurs difficultés se font jour. La première concerne la connaissance des besoins de mobilité au niveau régional : les seules données de fréquentation des TER ne pourront suffire à élaborer des politiques cohérentes et réalistes, tenant compte des volontés d'aménagement du territoire, mais aussi de la réalité de la concurrence de l'automobile sur le marché des déplacements régionaux. Un effort de construction de bases de données sur la mobilité est nécessaire, de même que la construction de modèles multimodaux de prévision de la demande à cette échelle géographique. A supposer ce problème résolu, les régions ne seront pas pour autant libres de mettre en place un service de qualité, comme par exemple un cadencement sur les liaisons principales, ou une réduction des temps de parcours. La question de l'affectation des sillons intéressants renvoie à la compétition avec les autres services ferroviaires (TGV, grandes lignes, fret). Ainsi, malgré ses demandes, la région Rhône-Alpes n'a pas pu, durant l'expérimentation, améliorer la vitesse sur la liaison Lyon – Grenoble, en raison d'un manque de capacité. Dans un contexte où le fret ferroviaire international sera plus ouvert à la concurrence, gageons que les conflits d'attribution vont se développer, même si le plus souvent le problème se pose avec les autres services que la SNCF exploite. Rappelons que la loi SRU confie la responsabilité de l'arbitrage au ministre des transports, qui l'a déléguée à RFF, ce dernier ayant recours à la SNCF pour l'instruction des dossiers, tandis que les directives européennes insistent sur la nécessité de disposer d'une instance indépendante pour l'affectation des sillons.

Le développement d'un partenariat avec la SNCF, qui peut apporter son expertise (études de mobilité régionale, projets de développement) devrait faciliter le travail de prospective et de planification de l'offre, mais il reste probable que les régions seront à terme amenées à intervenir dans la résorption des goulets d'étranglement, en participant au financement des augmentations de capacité que RFF ne pourra assurer.

Le grand chantier de la SNCF

L'adaptation de l'entreprise nationale aux nouveaux enjeux est une tâche complexe qui prendra du temps. Sa restructuration est en cours sur plusieurs plans. La séparation des activités fret et voyageurs devrait être achevée, notamment sur un plan comptable, en 2003, et la création de la Direction des Transports de Personnes Régionaux et Locaux (DTPRL) a été le premier signe de son adaptation à son nouveau rôle d'opérateur du transport ferroviaire régional. Les Directions Déléguées TER (DDTER, créées dans les années 2000) sont ainsi devenues les interlocuteurs privilégiés des régions, en tant que fournisseurs de services de transport, mais également en tant que conseillers sur la nature et la qualité de l'offre que l'on peut mettre en place. Il existe encore une forte dissymétrie d'information entre ces deux partenaires, non seulement sur les contraintes techniques et les coûts de l'exploitation ferroviaire, mais aussi sur la connaissance des marchés.

La mise en place d'équipes marketing constitue un premier pas dans ce sens, même si elles se heurtent à plusieurs difficultés : la production de données fiables et détaillées sur les marchés locaux est pénalisée par une structure historique de suivi de la clientèle à un niveau national (systèmes informatiques de gestion des titres) qui ne permet pas facilement de traiter les origines-destinations au niveau régional ou sur des axes précis. De même, le développement récent des approches qualité dans les DDTER témoigne d'une nouvelle démarche dans laquelle la SNCF passe progressivement de son rôle traditionnel de transporteur à celui de prestataire de service de déplacement.

Si cette évolution est positive, encore faut-il que l'ensemble du système de production des trains régionaux s'adapte à cette nouvelle donne. Les conventions signées avec les régions vont dans le sens d'une première clarification sur les coûts d'exploitation. Pour répondre à des modifications de service demandées, des devis calculés au coût marginal sont nécessaires, ce qui reste encore complexe du fait de la mixité des circulations et du recours à des matériels roulants très variés. Pour le moment les régions ne disposent pas d'informations fiables sur l'évolution des coûts de production, ce qui est une source de conflit dans les négociations et attise le

[9] Rapport Chauvineau, Le Moniteur, 30 août 2002

désir de pourvoir faire jouer la concurrence avec d'autres opérateurs. Mais il est vrai que la Loi n'autorise pas cette alternative et que les conventions font supporter le risque industriel à l'exploitant.

Améliorer cette connaissance des coûts est aussi une nécessité interne à l'entreprise, afin de faire progresser son efficacité. Cela ne peut passer que par une clarification de l'organisation interne et des responsabilités de chaque composante participant à la réalisation du service. La structure historique en établissement assurant des missions techniques précises sur des territoires qui ne correspondent pas aux régions est donc un handicap lourd. La réflexion en cours sur une réorganisation par activités et par territoire est sans doute le chantier le plus difficile à entreprendre, mais il apparaît incontournable pour garantir un avenir au fer régional : il est l'élément clé d'une amélioration de la productivité de la SNCF.

Conclusion

La régionalisation du transport ferroviaire peut apparaître au premier abord comme une réussite si l'on se focalise sur la croissance de l'offre. Même s'il est nécessaire de disposer de plus de temps pour apprécier toutes les conséquences des changements amorcés par l'expérimentation, il importe de souligner que la relance d'un réseau qui stagnait depuis de nombreuses années est en fin de compte une tâche aisée, dès lors que l'on y investit lourdement. Les gains de clientèle obtenus pourraient laisser penser que l'on amorce un cercle vertueux et que le transport régional a désormais un bel avenir. La réalité est pourtant beaucoup plus mitigée.

Les efforts financiers considérables consentis par les régions ne doivent pas cacher qu'ils ne suffisent pas à élaborer de vraies politiques de transport au niveau régional. Outre la question du financement des investissements, le coût élevé du train*kilomètre[10] et la faiblesse des recettes commerciales font que toute augmentation inconsidérée de l'offre induira un déficit supplémentaire à la charge des nouvelles autorités organisatrices. Si le souhait de maintenir une desserte ferroviaire s'explique souvent par des considérations d'aménagement du territoire et d'équité entre les populations, on ne peut cependant conserver des services pour seulement 15 clients commerciaux par train. Faut-il inciter les régions à déterminer des seuils, à l'instar de l'Italie où les financements publics ne sont obtenus que si le rapport recettes/dépenses d'exploitation est supérieur à 35 % ? La SNCF prend en compte de tels seuils et certaines régions se sont déjà dotés d'indicateurs similaires pour décider des transferts sur routes, où des fréquences de cars supérieures peuvent être obtenues à un coût inférieur.

De même, la question de la desserte des zones périurbaines se pose. Peu de régions semblent pour le moment s'impliquer dans un transport ferroviaire urbain, alors même que c'est là où le potentiel de clientèle pourrait être le plus fort, le site propre ferroviaire devenant capable de concurrencer l'automobile en termes de temps de parcours en raison de la congestion. Cela suppose une meilleure articulation avec les transports urbains et une démarche d'intermodalité renforcée, ce que la loi SRU autorise sous des formes d'associations souples. Mais cela repose le problème de l'arbitrage dans l'accès aux sillons : le cadencement d'une desserte périurbaine nécessite souvent des augmentations de capacités sur certains tronçons de lignes déjà bien occupés par les trains de la SNCF (voyageurs et marchandises). Il est clair que les nouvelles politiques de transport régional imposeront des choix plus difficiles, une fois l'effort de remise à niveau accompli, et qu'une gestion financière serrée sera nécessaire pour éviter toute dérive.

La SNCF sera donc au cœur du succès ou de l'échec de cette régionalisation. Outre sa réorganisation par activités et une plus grande transparence dans son partenariat avec les régions, c'est dans sa capacité à adapter ses structures et à insuffler en son sein une nouvelle démarche de prestataire de service, à l'instar des entreprises de transport urbain, qu'elle sera en mesure d'améliorer sensiblement sa productivité et sa qualité de service. Le maintien du monopole d'exploitation ne pourra résister longtemps aux injonctions européennes, et la SNCF prétendre gagner des marchés à l'étranger si dans les cinq années à venir (pour faire référence à l'échéance de 2008 au niveau européen) elle ne peut faire la démonstration d'une plus grande efficacité. C'est dans ce sens que l'on peut comprendre la stratégie de rachat du groupe Via GTI pour construire avec Keolis une offre de service diversifiée adaptée au nouveau marché des transports locaux (comme la RATP le fait de son côté avec le groupe Transdev). Ces réorganisations seront difficiles et douloureuses, mais c'est à ce prix que la SNCF pourra aborder l'ouverture inéluctable des marchés dans les meilleurs conditions et conserver son unité, en montrant l'intérêt de la régionalisation à la française. Sinon, les élus régionaux qui devront payer la facture, seront les premiers à réclamer l'accès à d'autres opérateurs pour développer un service public de qualité.

[10] En l'absence de coût marginal fiable, le prix du train*kilomètre était estimé en 1997 à près de 85 F, soit plus de quatre fois celui du car*kilomètre. Il s'agit cependant d'un coût moyen France entière et les régions peuvent raisonnablement espérer sur certaines liaisons un coût sensiblement inférieur.

Références

BONNET G., THOME B., HOULES L., CANET A., 2001, **La Régionalisation des transports ferroviaires - enseignements de l'expérimentation et perspectives,** rapport d'étude, CERTU, ENTPE, Université Lumière Lyon 2, 77p. + annexes

BUISSON M.A., 2001, La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique, in JOUVE B., SPENLEHAUER V.,WARIN Ph., **La région, laboratoire politique – une radioscopie de Rhône-Alpes**, Editions La découverte, pp. 319-334

BUISSON M.A., MIGNOT D., 1997, **La Régionalisation du transport ferroviaire, outil d'aménagement du territoire?,** LET, Lyon, 23p.

CHAUVINEAU J. 2002, **La Régionalisation ferroviaire - Avis adopté par le conseil économique et social au cours de sa séance du 26 septembre 2001 - Rapport présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M. Jacques Chauvineau, rapporteur,** Le moniteur, cahiers détachables, pp. 2-96

CROZET Y., HEROUIN E., 1999, le Transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire, in **Politiques et Management Public**, volume 17, n°3, pp. 172-193

Fitch Ratings, 2002, **Régionalisation ferroviaire : un futur fardeau pour les régions ?,** septembre, 6 p. – publié sur http://www.lagazettedescommunes.com/exclusif/reg_ferroviaire/etude_reg_fer.pdf

GAUTHIER R., 2000, **La régionalisation des transports ferroviaires en Pays de Loire et en Limousin**, Université de Paris IV Sorbonne, 175 p. + annexes

GUIHERY L., 2002, **Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure… la SNCF pourra-t-elle suivre** ?, in Pouvoirs Locaux, n°53, pp. 89-96

HAENEL H., 1993, **Rapport de la Commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF**, Sénat

Réseau Ferré de France, 2001, **Contribution à l'évaluation de la réforme ferroviaire**, Paris La Défense, 31 p.

TERRILLON E., 1999, **Bilan des deux premières années de l'expérimentation de la régionalisation des transports régionaux de voyageurs en région des Pays de Loire,** mémoire de DESS, Université Lyon 2, 76 p.

Transport Public, 2001, **Régionalisation ferroviaire, la fin d'une longue marche,** dossier de périodique, décembre, pp.12-21

Régions	Dotation prévisionnelle de l'Etat				Dotation de l'Etat inscrite aux BP 2002	Dépenses aux BP 2002			% budget Région 2002
	Services Transférés	Modernisation Matériel	Tarifs sociaux	total		Fonct.	Invest.	Total	
Alsace	58,4	7,7	14,8	80,9	77.6	76.4	24.6	101.0	23,8 %
Aquitaine	59,4	8,6	6,6	74,6	72.6	77.4	18.9	96.3	14,6 %
Auvergne	50,0	8,8	3,7	62,5	55.0	47.5	24.5	72.0	17,5 %
Basse Normandie	23,6	4,6	1,5	29,7	78.0	67.5	20.4	87.9	23,9 %
Bourgogne	60,9	12,5	4,6	78,0	53.6	58.5	47.5	106.1	16,5 %
Bretagne	41,0	7,9	4,7	53,6	73.9	68.4	35.0	103.4	17,8 %
Centre	54,7	16,3	11,7	83,7	50.3	39.6	7.6	47.3	13,8 %
Champagne Ardennes	40,4	4,9	3,7	49,0	45.4	41.6	14.0	55.7	19,7 %
Franche Comté	37,8	4,6	2,8	45,2	53.3	53.3	0.0	53.3	11,0 %
Haute Normandie	24,5	7,3	3,0	34,8	39.6	31.3	8.1	39.4	19,3 %
Languedoc Roussillon	53,2	7,5	4,2	64,9	86.9	89.6	29.0	118.6	23,8 %
Limousin	40,9	4,0	1,2	46,1	65.7	68.3	8.6	76.9	11,7 %
Lorraine	63,5	10,9	12,5	86,9	115.4	123.8	28.2	152.0	13,1 %
Midi Pyrénées	54,9	8,6	6,2	69,7	28.1	29.1	37.4	66.5	16,6 %
Nord Pas-de-Calais	59,3	18,8	30,0	106,1	37.3	32.1	0.0	32.1	6,3 %
Pays de Loire	44,7	10,8	7,7	63,2	63.2	63.6	0.0	63.6	9,0 %
Picardie	62,7	12,4	21,7	96,8	98.8	89.0	41.5	130.5	25,4 %
Poitou Charente	25,2	2,7	1,2	29,1	28.0	25.9	5.1	31.0	8,6 %
Provence Alpes Côte d'Azur	83,3	14,1	11,2	18,6	108.6	115.6	46.7	162.3	16,0 %
Rhône-Alpes	183,5	32,9	26,5	242,9	242.7	254.0	62.8	316.7	24,1 %
Total	1121,9 74,4 %	205,9 13,7 %	179,5 11,7 %	1507,3 100 %	1474.1 77,1 %	1452.7 76,0 %	459.9 24,0 %	1912.6 100 %	16,0 %

Sources : http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/budget_primitifs_regions_2002/accueil_budget_primitifs_2002.htm

Tableau 7 : Données financières de l'impact du transfert de compétence du transport régional sur les régions (en millions d'euros)

Régions	CPER 2002 – 2006 : volet ferroviaire				Participation collectivités territoriales sur 1990/1999 (2)	Rapport (1) / (2)
	Etat	Régions (1)	Autres (*)	total		
Alsace	58,69	116,17	90,40	265,26	69,04	1,7
Aquitaine	70,74	67,38	169,83	307,95	62,75	1,1
Auvergne	43,45	16,62	22,87	82,94	13,74	1,2
Basse Normandie	15,24	64,49		79,73	217,74	0,3
Bourgogne	12,35	14,54	10,67	37,66	9,88	1,5
Bretagne	88,42	88,42	72,87	249,71	18,03	4,9
Centre	68,60	79,27	47,26	195,13	149,67	0,5
Champagne Ardennes	36,13	54,58	8,23	98,94	4,99	10,9
Franche Comté	16,77	11,13	43,45	71,35	5,06	2,2
Haute Normandie	28,97	22,11	20,58	71,66	34,79	0,6
Languedoc Roussillon	16,77	15,24	1,52	33,53	32,00	0,5
Limousin	9,15	9,15		18,30	25,26	0,4
Lorraine	53,36	37,20	34,45	125,01	22,91	1,6
Midi Pyrénées	41,16	41,16	55,80	138,12	80,49	0,5
Nord Pas-de-Calais	88,42	103,67	105,04	297,13	134,49	0,8
Pays de Loire	57,17	55,19	64,97	177,33	60,31	0,9
Picardie	27,44	28,36	40,86	96,66	107,11	0,3
Poitou Charente	16,77	17,38	82,63	116,78	17,75	1,0
Provence Alpes Côte d'Azur	126,53	126,53	220,75	473,81	171,12	0,7
Rhône-Alpes	141,63	163,88	76,99	382,50	232,47	0,7
Total	1017,76 30,7 %	1132,57 34,1 %	1169,17 35,2 %	3319,5	1474.12	0,77

(*) : RFF (15 %), SNCF, aides européennes, autres collectivités

Sources : La Gazette, 20 mai 2002 et rapport Chauvineau, Le Moniteur, 2 août 2002

Tableau 8 : le volet ferroviaire des Contrats de Plans Etat-Région (en millions d'euros)