



HAL
open science

Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure... La SNCF pourra-t-elle suivre ?

Laurent Guihéry

► To cite this version:

Laurent Guihéry. Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure... La SNCF pourra-t-elle suivre?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2002, II (53), pp. 89-96. halshs-00109926

HAL Id: halshs-00109926

<https://shs.hal.science/halshs-00109926>

Submitted on 12 Nov 2008

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.

Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure...

La SNCF pourra-t-elle suivre ?

La régionalisation n'a pas un impact sur les seules régions : elle signifie aussi une mutation du métier de la SNCF qui devient un prestataire de services de transport régional ferroviaire. À l'heure de l'ouverture programmée (le fret international en 2003) ou retardée (le transport ferroviaire de voyageurs, et en particulier le transport régional) du transport ferroviaire à la concurrence, la culture de l'entreprise publique — face à l'engagement fort des régions —, va devoir évoluer...

La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs ne fait pas la « une » de nos quotidiens. Elle n'est pas non plus au centre des préoccupations des citoyens qui continuent massivement à utiliser leur véhicule personnel pour les déplacements péri-urbains et régionaux en France (83 % des déplacements quotidiens domicile-travail s'effectuent par exemple en voiture personnelle en Rhône-Alpes. Seuls 13 % d'entre eux en Rhône-Alpes et 20 % environ dans les grandes agglomé-

par
Laurent Guihéry,
chercheur au Laboratoire
d'Economie des
Transports (LET),
université Lumière
Lyon 2

mérations françaises utilisent un transport collectif, qui est d'abord le fait des transports urbains (métro, bus, tramway) avant d'être du transport régional ferroviaire. À quoi bon parler encore de transport ferroviaire régional ?

Pourtant, cette réforme est une réforme de fond sans précédent qui touche à la fois la SNCF, avec l'affirmation de la région comme autorité organisatrice pour le financement et l'organisation du transport régional ferroviaire, mais aussi les politiques publiques

Bilan de l'expérimentation de la régionalisation

Régions	Évolution du trafic 1999/1996	Évolution des recettes avec contributions 1999/1996	Évolution de l'offre 1999/1996	Investissements dans le matériel roulant neuf*	Investissements de modernisation*	Total des investissements dans le matériel roulant*	Participation des collectivités territoriales au financement des investissements ferroviaires 1990-1999
Alsace	16,13 %	10,59 %	16,3 %	353	72,6	426	452,9
Centre	15,00 %	16,15 %	21,1 %	1050	167	1217	981,8
Nord-Pas-de-Calais	0,57 %	0,15 %	4,8 %	1190	0	1190	882,2
Pays de la Loire	17,43 %	13,40 %	9,1 %	420	1	421	395,6
PACA	6,04 %	11,15 %	3,8 %	1386	0	1386	1122,5
Rhône-Alpes	19,84 %	19,95 %	15,8 %	1259	89	1348	1534,9
Total des 6 premières régions expérimentales	12,38 %	12,02 %	12,0 %	5658	329,6	5988	5360,9
Limousin	0,90 %	0,21 %	-0,8 %	168	14	182	165,7
Total des 6 premières régions expérimentales + Limousin	12,07 %	11,71 %	11,2 %	5826	343,6	6170	5526,6
Aquitaine	7,00 %	5,87 %	5,1 %	336	0	336	411,6
Auvergne	5,35 %	5,74 %	-0,8 %	121	0	121	90,1
Basse-Normandie	8,47 %	5,67 %	0,3 %	642	0	642	1428,3
Bourgogne	-2,16 %	-3,79 %	7,0 %	75	6	81	64,8
Bretagne	11,05 %	9,94 %	4,1 %	140	33	173	118,3
Champagne-Ardenne	-4,42 %	-3,62 %	4,8 %	37	0	37	32,7
Franche-Comté	-3,05 %	-0,94 %	0,5 %	37	11	48	33,1
Haute-Normandie	18,35 %	17,67 %	2,2 %	74	0	74	228,2
Languedoc-Roussillon	5,93 %	4,98 %	-1,8 %	205	8	213	209,9
Lorraine	3,22 %	3,35 %	3,0 %	0	17	17	150,3
Midi-Pyrénées	9,53 %	9,60 %	4,3 %	336	4	340	528
Picardie	11,14 %	15,02 %	0,9 %	47	52	99	702,6
Poitou-Charentes	10,18 %	8,11 %	-6,2 %	140	0	140	116,4
Total autres régions	6,35 %	6,67 %	2,4 %	2190	131	2321	4114,32
Total	9,35 %	9,32 %	6,6 %	8016	474,6	8490,6	9641

* Ces chiffres exprimés en millions de francs ont trait au matériel neuf ou rénové livré entre le 1^{er} janvier 1997 et le premier janvier 2000 ainsi que le matériel en commande au 1^{er} janvier 2000.
Source : SNCF

et la décentralisation avec le transfert d'une nouvelle compétence de l'échelon central aux régions. Face aux multiples discours sur le blocage institutionnel et l'impossibilité de réformes en France, la régionalisation démontre ainsi qu'une dynamique de transformation en profondeur de l'action de l'Etat est possible, dans un environnement complexe où agissent de nombreux acteurs : collectivités territoriales et autorités organisatrices (régions, départements, agglomérations, syndicats de transport urbain, ...), la SNCF, RFF et l'Etat. Cette réforme montre aussi que la France peut suivre l'exemple de ses principaux voisins, allemands en particulier.

La régionalisation n'est pas une réforme de façade. C'est tout un programme... Si elle démarre « sans faire de bruit », mis à part les multiples logos des régions expérimentales qui ont fleuri sur les TER et les trains interrégionaux, le transfert de cette nouvelle compétence aux régions a d'emblée pris une place importante dans les choix budgétaires de ces dernières puisque les investissements pour les transports, et donc pour le fer, viennent directement après les postes de l'éducation et de la formation (entre 25 et 30 % des dépenses budgétaires en moyenne pour les transports contre environ 40 % pour l'éducation et la formation). Provence-Alpes-Côte-d'Azur prévoit de multiplier par 10 ses investissements dans le ferroviaire. La région Bretagne va accroître son effort dans le ferroviaire d'un facteur six par rapport au précédent contrat de Plan Etat-région. Les régions s'équipent de nouveaux autorails haut de gamme (air conditionné, baies panoramiques, caisses basses) ; elles recrutent tous azimuts et négocient avec RFF pour développer les investissements dans l'infrastructure ferrée. C'est un pas de géant en termes de décentralisation : la région s'affirme comme un nœud central de réseaux de transport, de services et à terme d'information. Elle est au centre du lien entre le global — les réseaux Tgv —, et le local — le transport urbain. Le succès de la régionalisation passe donc par la prise en compte de cette logique d'interface et d'interconnexion entre réseaux européens, réseaux nationaux à grande vitesse et réseaux locaux de transport. La région se positionne ainsi comme un acteur incontournable de la mobilité de demain, de l'attractivité et de la compétitivité de son territoire. Au vue des résultats exceptionnels de la régionalisation, il y a tout lieu de penser que cette nouvelle compétence ne sera pas la dernière. Il faudra auparavant renforcer l'autonomie

fiscale des régions qui restent encore trop dépendantes des transferts budgétaires de l'Etat.

La région, espace des mobilités de demain

La mobilité quotidienne des Français est avant tout régionale puisque, pour la région Rhône-Alpes par exemple, 97 % des 18,6 millions de déplacements quotidiens sont effectués en région (soit 3,4 déplacements par habitant et par jour en moyenne contre 3,2 pour la moyenne française). Le transport régional, s'il n'est pas si ancré majoritairement dans les pratiques de mobilité des ménages, est pourtant fondamental pour garantir à terme un développement durable des grandes agglomérations régionales. Le réseau ferroviaire régional participe d'abord à une structuration du territoire régional, lui donne un sens, une architecture, une hiérarchie spatiale, ce qui est loin d'être négligeable pour des régions « fraîchement » créées, comme la région Centre qui a une histoire « régionale » récente. La région est l'échelon territorial le plus pertinent en termes de mobilité car il est à la charnière entre le global et le local et de plus il colle au mieux à l'éloignement des relations domicile-travail qui augmentent avec la périurbanisation. Ensuite le développement de la périurbanisation est un facteur fort de renforcement de l'attractivité des réseaux ferroviaires régionaux, face à la congestion et la saturation de plus en plus dense des grandes pénétrantes péri-urbaines. Enfin, la prise en compte de l'impact négatif sur l'environnement du transport routier — le débat sur les effets externes négatifs —, viennent aussi renforcer le potentiel de l'offre de transport régional ferroviaire. En termes de développement durable, il est clair que l'engagement massif des régions actuellement est un investissement à long terme, dans la mesure où la croissance de la mobilité des voitures dans les grandes agglomérations va devenir, en termes de coûts externes et environnementaux, de plus en plus insupportable. Les régions devraient alors apparaître comme un acteur majeur de l'orientation des choix de mobilité dans les prochaines années. En récolteront-elles les fruits ?

D'autre pays, comme l'Allemagne ou la Suisse, ont placé le transport régional ferroviaire au centre de l'offre de mobilité alternative à la voiture, très souvent avec succès, comme c'est le cas avec le tramway ferroviaire de Karlsruhe qui fait office à la fois de tramway

urbain et de train léger express régional dans les communes environnantes. Pourquoi ne pas s'inscrire dans cette même voie en France ? Pour la France, il y a en effet urgence à relancer l'attractivité du mode ferré en termes de bien-être collectif si l'on se place maintenant dans une optique plus dynamique car le rôle du transport ferroviaire ne cesse de décliner sur longue période face à la voiture personnelle. Le fer ne pouvait donc pas espérer mieux que cette réforme face au déclin continu de sa part modale par rapport à la voiture depuis les années 1970. Pour les déplacements régionaux hors Ile-de-France, le fer arrive à peine à 2,5 % des déplacements contre 85 % pour la voiture (et 10 % pour les autres modes de transport en commun). En Ile-de-France, la situation est un peu plus favorable puisque le train et les RER atteignent 9 % des déplacements (19 % pour les autres transports en commun et 68 % pour la voiture en 1999). Pour les déplacements à plus 100 km, la part du fer est de 15,9 % en 1999 contre 67,7 % pour la voiture individuelle (sur la base des voyageurs. kilomètres). Il reste encore beaucoup à faire pour rattraper nos voisins allemands, néerlandais et suisses en termes de mobilité quotidienne et de pratique du transport régional.

« La régionalisation SNCF est un saut de géant en termes de décentralisation ; la région s'affirme comme un nœud central de réseaux de transport, de services et à terme d'information. Elle est au centre du lien entre le global - les réseaux TGV - et le local - le transport urbain. »

État des lieux du transport régional ferroviaire

L'activité de transport régional ferroviaire n'est pas négligeable : avec un chiffre d'affaires 2000 de 3,66 milliards d'Euros, l'activité « transport régional » de la SNCF (1,83 milliards pour les TER et 1,83 milliard pour l'Ile-de-France) est quasiment équivalente à l'activité « Grandes Lignes » et TGV de la SNCF (4,12 milliards d'Euros en 2000). Les TER concernent 4 millions de voyageurs par an et plus de 200 millions de déplacements annuels, 5000 trains et 800 cars par jour, 3000 gares desservies et 4200 points d'arrêt. Depuis les années 1978, les TER ont connu une triple évolution : faible croissance entre 1978 et 1989 (+1,5 %), recul entre 1989 et 1996 (-1,7 %) et forte croissance depuis 1996 (+4,1 %). L'expérimentation de la régionalisation en 1997 a permis d'accompagner voire d'amplifier cette inversion de tendance qui coïncide grosso modo avec

l'entrée en scène des régions dans la gestion, d'abord indirecte, puis plus directe, du transport ferroviaire régional de voyageurs. Comme un exemple choisi parmi d'autres, la région Centre se place au premier rang des régions expérimentales : forte d'une expérience de 4 conventions signées avec la SNCF depuis 1986, la région Centre a ainsi multiplié par 2 son offre TER en cinq ans. 65 000 voyageurs par jour en 2002 empruntent les TER contre 32.000 en 1997, soit une hausse de plus de 100 %, ce qui place la région Centre au palmarès parade des régions françaises. La moitié du parc a été renouvelée, plus de 50 % des gares ont été rénovées.

Le tableau de la page 90 détaille les résultats de l'expérimentation. On peut noter que les régions expérimentales réunissent mieux que les autres : 12 % de croissance du trafic contre 6,4 % entre 1996 et 2000 ; croissance des recettes de 12 % contre 6,5 % pour les autres. L'offre ferroviaire s'est accrue nettement dans les régions expérimentales : 12 % contre 2,2 % dans les autres régions. La création de 750 nouvelles lignes, la remise en état de 350 gares et un investissement de 941 millions euros pour la rénovation et l'achat de nouveaux autorails de nouvelles générations ont motivé sa généralisation aux autres régions (sauf l'Ile-de-France et la Corse). De très pertinentes grilles tarifaires intégrées — domicile-travail, TER-transport urbain —, comme en région Pays-de-la-Loire ont été mises en place.

Ce dynamisme des régions se perçoit ainsi dans la progression des budgets hors dette qui est réelle après une période de relative stabilité depuis 1992 (4,1 % en 2001 contre 4,6 % en 2000 selon Dexia). Les disparités de budget régional restent néanmoins fortes (de 1,3 milliards d'Euros pour le Limousin à 15,7 milliards d'Euros pour l'Ile-de-France). Le revers de cette dynamique est un endettement des régions qui progresse. Un malaise apparaît aussi face à l'évolution des finances publiques régionales qui ont vu ces dernières années fondre leur marge de manœuvre et leur niveau d'indépendance : d'année en année, les dotations transférées par l'Etat remplacent les impôts spécifiquement régionaux. En 1990, 4 % du total de la fiscalité régionale était pris en charge par l'Etat, via des mécanismes de compensation. Aujourd'hui, 33 % de la fiscalité régionale est administrée par l'Etat, après la suppression des droits de mutation (1/09/1998), de la part régionale de la taxe d'habitation (2000) et de la disparition de la part "salaire" dans la taxe professionnelle.

Enjeux et limites de la régionalisation

Le but de l'engagement des régions est certes d'abord politique comme l'affirment certains présidents de régions. Avec le ferroviaire, c'est la lisibilité et l'ancrage populaire de la région qui sont valorisés. « C'est à la région qu'on demandera des comptes si le train de 17h21 entre Landerneau et Brest accuse un retard », prévoit le président de la région Bretagne. Les régions « veulent en découdre » en termes d'action publique et voient d'un bon œil apparaître des évaluations comparatives en termes de *benchmarking* Etat-région et de *Yardstick competition* entre les différentes régions engagées. Le défi à relever est immense car le transport ferroviaire va mal après des décennies d'une gestion centralisée et monopolistique qui l'a coupé des attentes et préférences régionales des citoyens. Les études menées par certains instituts de sondages accréditent l'idée d'une bonne image des régions : l'Observatoire inter-régional du politique, dans une enquête menée par la SOFRES auprès de 700 personnes, fait apparaître que 75 % des Français ont confiance en l'avenir de la région contre 59 % en l'avenir de la France. Pourtant les régions ne réalisent que 2 % des investissements publics totaux en France, bien que 40 % de leur budget soit consacré à des dépenses en équipements et infrastructures structurantes. Comment en est-on arrivé là ?

Revenons un peu en arrière. En 1974, la SNCF réorganise et régionalise son réseau. Une première pierre est posée. Pour les transports collectifs, la loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) définit en 1982 le champ d'action des différentes collectivités locales pour le transport public. Certaines régions vont alors un peu plus vite, comme Rhône-Alpes qui a créé en 1989 un syndicat pour l'organisation des transports ferroviaires en Rhône-Alpes (SOFRA) regroupant la région Rhône-Alpes et les 8 départements. Une réelle compétence régionale en termes de transport collectif apparaît alors. En 1993, la SNCF évolue plus nettement vers une régionalisation de ses activités... ce qui permet, par exemple, à la région Rhône-Alpes de gérer dès juillet 1994 la mise en place des liaisons ferroviaires interci-tées. Une convention transitoire avec la SNCF est alors signée... qui pave la voie à une candidature de la région Rhône-Alpes à l'expérimentation de la régionalisation des services de transport régional ferroviaire de voyageurs. À la suite de la Loi de 1995 sur l'Orientation pour

l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), sept régions se portent candidates en 1997 pour expérimenter la régionalisation du transport ferroviaire régional : Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et, depuis 1999, le Limousin. Ces régions se placent donc comme des autorités organisatrices pour les transports régionaux ferroviaires jusqu'en 1999, avec une prolongation jusqu'au 31 décembre 2001. La SNCF, partenaire unique des régions, exploite les TER et trains interrégionaux.

Le 13 décembre 2000, l'adoption de la loi de Solidarité et renouvellement urbain généralise le transfert de compétences pour le financement et l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs à toutes les régions pour le premier janvier 2002 (sauf la Corse et l'Ile-de-France). Les régions gèrent aussi la politique de communication du transport ferroviaire, les politiques tarifaires et les politiques de contrôle où elles doivent faire face quelquefois aux réticences de la SNCF à livrer des informations pertinentes. C'est sur ce point-là que la SNCF a accompli ces dernières années certains progrès en s'affranchissant partiellement de la comptabilité FC12K, suivant en cela les recommandations du cabinet KPMG. La mise en place d'une véritable comptabilité analytique régionale devrait permettre de maîtriser les coûts et recettes des activités régionales et devrait ouvrir la voie à une séparation stricte des activités de gestion déléguée par RFF à la SNCF de l'infrastructure et de l'activité de transport. Cette séparation, aujourd'hui en vigueur en Suède ou en Allemagne, pourrait ainsi inciter l'Etat à investir dans les infrastructures, en rendant lisible les lacunes et le retard accumulé jusqu'à maintenant.

Bonus-malus

De manière plus précise, quatre acteurs sont impliqués dans ce transfert de compétence : l'Etat qui transfère aux régions les ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle compétence (1,5 milliards d'Euros en 2002 soit 30 % de plus qu'en 2001) ; les régions, qui seront aussi responsables de la politique tarifaire à condition de rester dans les limites nationales ; la SNCF, seul acteur autorisé pour l'instant par la loi pour les opérations de transport ferroviaire, la gestion de personnel et le matériel roulant, et Réseau ferré de France (RFF) qui est chargé des voies ferrées du moins institutionnellement puisque c'est la SNCF qui agit par délégation. Le 27 novembre 2001, le décret rela-

L'exemple d'une région-pilote : Rhône-Alpes

La stratégie de la région Rhône-Alpes en termes de transport ferroviaire régional s'inscrit dans le cadre du schéma régional de transport voté par le Conseil régional en novembre 1997. Il se présente comme un acte fondateur qui a pour objectif de « réinventer la proximité » en garantissant une bonne accessibilité de tous les points de l'espace régional. Il reconnaît aussi la nécessaire prise en compte de logiques d'équité et de droit au transport égal pour tous à côté du critère d'efficacité. Il définit le support de la politique régionale des transports, c'est-à-dire un réseau de villes et de pôles de développement. Le choix doit aussi aller vers des modes de transport moins polluants. Il insiste enfin sur un maillon faible de la politique « locale » des transports à savoir la coordination de l'offre de transport public entre les différentes collectivités locales (transport urbain, bus départementaux, transport régional ferroviaire). Le plan régional de transport fixe deux objectifs à l'action régionale : d'une part, une amélioration des liaisons ferroviaires interrégionales en région Rhône-Alpes ; augmentation des fréquences (300 trains supplémentaires ont été créés entre 1994 et 2000) ; cadencement systématique comme sur Lyon-Saint-Etienne... En termes d'infrastructures, l'effort va surtout porter sur le désengorgement du nœud lyonnais, le développement des sillons alpins Nord et Sud, la ligne Lyon-Bourg-en-Bresse et le désenclavement du Chablais. D'autre part, l'action régionale s'inscrit dans un objectif de report modal du trafic périurbain vers les TER en développant la multimodalité et en améliorant les interfaces de transport régional — transport urbain (tarification intégrée, parcs-relais, tarification combinée...). Quatre projets ont été classés comme prioritaires : l'axe Saint-Etienne-Firminy ; la région Grenobloise, l'Ouest lyonnais, et les relations Rhône-Alpes avec le pays genevois. Du côté de l'intermodalité, la région Rhône-Alpes a entrepris la rénovation de plus de 100 gares sur les deux contrats de Plan. Des actions particulières ont été entreprises du côté du fret et des liaisons interrégionales.

En termes budgétaires, la régionalisation en Rhône-Alpes s'inscrit dans un budget global de 1496 millions d'Euros en 2002, dont 402 millions d'Euros pour les transports, les communications et les TIC (soit 27 % des dépenses totales). Concernant cette enveloppe « transport », l'apport de l'Etat s'élève à 243 millions d'Euros, soit 60 % des dépenses. Les 40 % restants sont à la charge de la région. En termes d'affectation par mode, les grandes liaisons routières reçoivent 40 millions d'Euros destinées à l'amélioration des routes nationales, aux opérations liées au Contrat de Plan Etat-région et à un ensemble d'études et de recherches financées par la Région. 2,5 millions d'Euros sont consacrés au plan routier régional et 1,5 million aux accès au réseau routier. Mais la part la plus significative des dépenses « transport » de la région est destinée au transport collectif. Le transport collectif est le premier bénéficiaire des budgets régionaux de transport puisqu'il absorbe 348 millions d'Euros, soit 87 % des dépenses totales en transport. 247 millions de sont consacrés au réseau régional TER (au réseau ferroviaire et routier), 70 millions à l'acquisition de matériel, 18 millions pour la partie infrastructure du contrat de plan Etat-région et 14 millions pour les gares et divers programmes (aéroport Saint Exupéry, Satobus et Campus pass). Sur le volet infrastructurel du contrat de plan, l'investissement total — pour la route, le transport ferroviaire et les autres modes s'élève à 1,1 milliards d'Euros sur 7 ans. Il se caractérise par une forte croissance des investissements en termes de transport ferroviaire : les investissements de la région ont été multipliés par 5 d'un contrat de plan à l'autre (1994-1999 : 30,5 millions d'Euros contre 2000-2006 : 163,9 millions d'Euros). Comme dans de nombreuses autres régions, cet engagement pour le mode ferré vise à favoriser un report modal de la route vers le fer.

Mais c'est du côté des investissements en matériel roulant que la région Rhône-Alpes a fait preuve de réactivité : le matériel roulant régional avait été complètement délaissé par la SNCF qui s'était concentrée sur la grande vitesse ferroviaire. La vétusté du parc — 23 ans de moyenne d'âge en 1997 —, et un parc très hétérogène en termes de vitesse, de puissance et de confort ne permettaient pas de relever avec succès le défi de la régionalisation. La région s'est donc engagée dans un programme de rénovation du parc en profondeur autour de 5 objectifs : un matériel automoteur, un matériel réversible, un matériel modulaire, puissant et confortable. Un programme de rénovation a été mis en œuvre pour le matériel roulant arrivé à mi-parcours (15 ans). Entre 1994 et 1997 ce sont 137 millions d'Euros qui ont été investis dans plus de 30 nouvelles rames. Entre 1998 et 2001, cette enveloppe s'est élevée à 183 millions d'€ ; elle devrait être encore augmentée en 2002-2007 avec 470 millions d'€ dont 410 pour l'acquisition de matériels roulants neufs (225 caisses, une caisse représentant 80 places).

tif au « transfert des compétences en matière de transport collectif d'intérêt régional » est publié. La première convention de régionalisation a été signée par PACA le 19 décembre 2001. Pour 2002, les nouvelles conventions sont déjà signées ou en cours de négociation. Le débat est vif au sein des régions, contre l'Etat qui est accusé par certaines régions de limiter la dotation versée pour financer cette nouvelle compétence, comme du côté de la SNCF : les régions redoutent en effet un manque de contrôle sur la SNCF et militent pour la mise en place dans les conventions de mécanismes incitatifs à l'efficacité : évaluation de la ponctualité et système de bonus/malus, indemnisation lors des jours de grève, qualité de service, transparence accrue dans la collecte des informations... Les négociations avec les régions ne sont pas faciles : la région Rhône-Alpes est allée loin dans le bras de fer avec la SNCF puisqu'elle va engager un recours gracieux auprès du Premier ministre pour revoir le montant de la dotation de l'Etat. Elle a aussi mis en place dès le début de l'expérimentation des outils incitatifs visant à pointer du doigt d'inévitables dysfonctionnements : pour toute grève affectant la qualité du service, la SNCF devra ainsi s'acquitter envers la région d'une pénalité d'au moins 6 euros par kilomètre non parcouru. En Ile-de-France, la SNCF a été de même sanctionnée financièrement pour une piètre qualité de service (10 % des trains de banlieues ont accusé un retard supérieur à 5 minutes en moyenne en 2001 contre 8,3% en 2000, problèmes liés à la saturation du réseau, matériels vétustes — 22 ans de moyenne d'âge en général —, dysfonctionnements) : elle devra acquitter un malus de 1,7 millions d'Euros (ce qui est faible par rapport à la dotation de 1,12 milliards d'Euros du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, l'autorité organisatrice en région parisienne). Une partie de ce malus sera reversée ... à la RATP, qui a dépassé la quasi-totalité de ses objectifs ! Du côté du Nord-Pas-de-Calais et de la Picardie, des recours ont été engagés devant le Conseil d'Etat. À la mi-mars 2002, la plupart des conventions ont été néanmoins signées. La pierre d'achoppement concerne la dotation de l'Etat (1,5 milliards d'Euros à ce jour) qui, selon les régions, doit prendre en compte l'abandon chronique et les retards d'investissement de l'Etat et de la SNCF vis-à-vis du transport régional.

Une optimisation de la gestion

Face à cet engagement massif des régions dans le transport régional ferroviaire, il ne faut perdre de vue pour l'instant l'objectif de renta-

bilisation de l'offre ferroviaire. Pour 2002-2005, le mot d'ordre des régions doit être d'accroître la fréquentation, de réduire voire de limiter la mobilité des véhicules personnels en région pour favoriser un report modal, de développer la notoriété du transport ferroviaire, bref d'accroître la zone de pertinence du transport ferroviaire régional... avant d'accroître encore l'offre qui est parfois surdimensionnée (faible fréquentation hors des heures de pointes, *lobbying* des élus qui veulent leur TER, ...).

La régionalisation n'a pas un impact sur les seules régions : elle signifie aussi une mutation du métier de la SNCF qui devient un prestataire de services de transport régional ferroviaire. À l'heure de l'ouverture programmée (le fret international en 2003) ou retardée (le transport ferroviaire de voyageurs, et en particulier le transport régional) du transport ferroviaire à la concurrence, la culture de l'entreprise publique doit évoluer, dans un contexte favorable puisque l'aiguillon ne vient pas « d'en haut » (L'Etat ou Bruxelles) mais « d'à côté » (la région). « Cette réforme là où elle est expérimentée constitue un facteur de développement pour nos activités. Mais cela suppose aussi une mise en mouvement de l'offre avec une culture de proximité, d'écoute et de résultats » reconnaît Christian Cochet, directeur du transport public régional et local. Afin de se préparer, la SNCF a nommé dès 2000 un directeur délégué TER dans chaque région en contact direct avec le Conseil régional. Il y a encore fort à faire, en particulier du côté de la qualité de services — défaillance du service en cas de grève, non-respect de la ponctualité, qualité de services en gare, affichage et information, ... En termes de coûts, certaines études scientifiques pointent du doigt le surcoût d'une gestion SNCF du transport régional, que les régions supportent. Ainsi la gestion d'un autorail par un seul conducteur-contrôleur, impensable aujourd'hui car il faut statutairement deux agents SNCF, amène des baisses importantes de coûts : selon une étude de Crozet et Hérouin du L.E.T., les coûts TER-SNCF s'établissent aujourd'hui à 57 FF/km, contre 25 FF/km pour des services TER-SNCF potentiellement optimisés à 1 agent et 16 FF/km pour des services du type CFTA (rappel : le coût d'un service de bus inter-régional s'élève à 10 FF/km environ).

De surcroît, le jeu d'acteurs entre la région et la SNCF est biaisé puisque la SNCF se présente

« La région se place maintenant comme un fer de lance et un aiguillon pour un renouveau du fer en France, en attendant de pouvoir choisir librement son opérateur ferroviaire... Mais cela, c'est une autre histoire ! »

aux régions comme une «force de proposition» et «un exploitant-conseil»! Comment en effet imaginer une indépendance de choix publics, de gestion, de stratégie si un agent de la SNCF en détachement gère le transport régional ferroviaire au sein du Conseil régional? Les régions doivent accroître leur pouvoir de marché et leur marge de manœuvre face à la SNCF et, à tout prix, garder la maîtrise de l'évolution de leurs finances publiques régionales, en s'affranchissant de l'influence de la SNCF sur leur compétence propre. Certes il faut coopérer et s'entendre puisque la loi l'exige... mais derrière ce débat se profile l'enjeu de la régionalisation, c'est-à-dire l'ouverture à la concurrence des services régionaux ferroviaires. L'enseignement des réformes suédoises est clair de ce point de vue : les appels d'offre pour la franchise régionale d'exploitation de réseaux ferroviaires régionaux, comme celui de la région de Stockholm (géré indirectement par la SNCF via des filiales (Via GTI en particulier), ont amené en moyenne une baisse immédiate de 20 % de la facture globale, à offre constante, simplement par la mise en concurrence de différents opérateurs potentiels. À moins qu'il ne suffise de garantir une certaine «constestabilité» du marché régional ferroviaire pour voir l'opérateur national accroître de lui-même sa productivité et son service? Quoi qu'il en soit, des économies importantes sur les coûts sans dégradation de l'offre et des gains importants de productivité, d'efficacité et de qualité de service devraient pouvoir être accomplis du côté de la SNCF. Nous avons là un des enjeux pour un succès à terme de la régionalisation.

La régionalisation pose aussi le problème des priorités de trafic sur des sillons qui sont parfois saturés comme c'est le cas autour du nœud ferroviaire lyonnais mais aussi sur l'axe Paris-Nord ce qui pénalise 75 % des TER de la région Picardie. Les directions régionales SNCF ont ainsi peu de marges de manœuvre face à la Direction Grandes Lignes dont les TGV ont la priorité dans l'affectation des sillons ferroviaires. Ainsi «les passagers des TER à l'arrêt voient passer les TGV» déplorent de nombreux conseillers régionaux. La montée en puissance de RFF qui, pour l'instant, délègue à la SNCF la gestion de l'allocation des sillons ferroviaires et le respect de règles strictes de tarification comme élément fondamental de détermination des priorités d'affectation des sillons pourraient être une issue favorable à la collectivité dans son ensemble... et à RFF qui pourrait ainsi accroître ses recettes de péage et développer ses investissements comme le demandent les Conseils régionaux avec de plus en plus de vi-

gueur. Le succès de la régionalisation sera ainsi conditionné par la portée de la séparation institutionnelle entre la SNCF et RFF, ce dernier devant prendre en charge en toute indépendance la gestion technique et locale des sillons ferroviaires, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, le dernier problème laissé de côté par la régionalisation est la séparation instituée par la LOTI entre la responsabilité des transports urbains (villes et agglomérations), autocars interurbains (départements) et la responsabilité des transports ferroviaires (régions). Cette séparation, qui induit une logique de gestion compartimentée des transports collectifs, là où une logique d'organisation globale des services serait indispensable et plus efficace, peut être considérée comme un véritable frein à l'essor du transport collectif : en France, sur certaines relations péri-urbaines, on peut ainsi trouver en parallèle une offre de service de l'entreprise de transport urbain, une ligne de car départementale, et un service ferroviaire, toutes trois peu performantes car non coordonnées. Le réseau optimisé (c'est-à-dire offrant un meilleur niveau de service à un coût moindre pour la collectivité) est ainsi hiérarchisé, chaque technique de transport étant utilisée là où elle est la plus pertinente. Il est ainsi facile d'observer que toute optimisation sérieuse des transports collectifs pour une aire géographique donnée, et notamment ferroviaire, demande l'intégration et la coordination de l'offre de transports collectifs en une seule entité institutionnelle. En Allemagne, les succès des réseaux S-Bahn (TER péri-urbains avec pénétration souterraine en centre ville type RER parisien) ou du tramway ferroviaire (type Karlsruhe), n'eurent été possibles sans la création des *Verkehrsverbände*, c'est-à-dire d'autorité organisatrice fondée sur un bassin d'emploi qui dépasse le découpage institutionnel, trop étroit et inadapté. En France, une organisation performante des transports ferroviaires régionaux ne peut être sérieusement envisagée sans une remise en question de la LOTI qui verrait le transfert à la région de la responsabilité de l'intégration de l'ensemble de l'offre de transport collectif, urbain, départemental et régional.

En définitive, faute d'affronter de face les problèmes de l'ouverture du réseau ferroviaire à la concurrence et des carences institutionnelles de la SNCF et de la LOTI, la régionalisation en France ouvre, mais en le bridant, un champ d'avenir au développement du transport ferroviaire régional. Au pire devrait-elle permettre de gérer l'existant et de l'optimiser à moyen terme.

L.G.