

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2003.....	1
Première partie - Texte adopté le 15 octobre 2003.....	3
INTRODUCTION.....	7
I - LES HUIT CLES DE DIAGNOSTIC	10
1. Pour générer des usages nouveaux, les évolutions d'offre doivent être ciblées sur les pratiques nouvelles de mobilité.....	10
2. Le développement de l'intermodalité et les innovations dans les services offerts sont indispensables pour valoriser les créations d'offre	14
3. L'innovation dans le service pose la question de la coopération des régions avec les autres autorités organisatrices et des régions entre elles	17
4. L'arrivée du matériel TER moderne souligne plus fortement les déficits de qualité	19
5. Les difficultés entre TER et Grandes Lignes appellent de nouvelles synergies	21
6. La réforme stimule la vie démocratique régionale	22
7. L'efficacité de la gestion régionale des ressources publiques conditionne la réussite de la réforme	23
8. La réforme reste disjointe de la politique d'infrastructures et des orientations européennes.....	25
II - LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL	27
1. Organiser la lisibilité des effets de la réforme, créer un réseau d'échange d'expériences et d'expertises	28
2. Impulser la recherche et l'innovation en matière de services à offrir au public	29
3. Ouvrir autour de la réforme un champ d'expérimentation concerté avec l'Etat.....	30
4. Explorer les voies pour une nouvelle synergie Grandes Lignes/TER et le développement de projets interrégionaux et transfrontaliers	32
5. Inciter et aider les régions à engager une réflexion prospective associant transports, aménagement du territoire et développement durable	33
6. Associer les régions à la politique d'infrastructures ferroviaires.....	35
7. Une SNCF relayant le « <i>second souffle</i> » de la régionalisation	37

CONCLUSION.....	39
Deuxième partie - Déclaration des groupes	41
ANNEXE A L'AVIS.....	61
SCRUTIN.....	61
TABLE DES SIGLES	63

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 15 octobre 2003**

Première partie
Texte adopté le 15 octobre 2003

Depuis le 1^{er} janvier 2002, toutes les régions de métropole sont autorisées organisatrices des transports ferroviaires régionaux, à l'exception de l'Ile-de-France. Dans cette région, le rôle d'autorité organisatrice est tenu par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) au sein duquel l'Etat est majoritaire. Une évolution rapprochant le régime de l'Ile-de-France de celui des régions de province est envisagée. Le statut particulier de la Corse a placé les chemins de fer de l'île sous le régime de la délégation de service public et de la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin. L'exécutif corse, après appel d'offre, en a confié l'exploitation à la SNCF.

La loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 a défini le cadre de la réforme qui s'applique à toutes les régions de province. Elle est l'aboutissement d'un long processus qui a cheminé au fil des alternances politiques. Il s'était amorcé en 1974 par le lancement des schémas régionaux de transports, s'est prolongé avec la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, puis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 qui a initié une expérimentation avec six, puis sept régions volontaires. La loi SRU a prévu qu'au 1^{er} janvier 2007, le gouvernement ferait un bilan de cette réforme devant le Parlement.

Sans attendre cette date, le Premier ministre, par une lettre de saisine en date du 10 janvier 2003, a demandé au Conseil économique et social d'en faire un « *premier bilan* ». Il s'agit d'examiner, dix-huit mois après son démarrage, l'état de la mise en mouvement de la régionalisation ferroviaire. Cette démarche est d'autant plus pertinente que le processus était, de fait, engagé avant le 1^{er} janvier 2002, la plupart des autres régions, parallèlement à l'expérimentation, ayant commencé, sous le régime de la LOTI, à prendre en main les services régionaux ferroviaires de voyageurs.

Le Bureau du Conseil économique et social a confié la préparation d'un avis à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire qui a désigné M. Jacques Chauvineau comme rapporteur¹. Cet avis fait suite à un rapport et à un premier avis sur cette réforme adopté le 26 septembre 2001 sur proposition du même rapporteur.

La section a auditionné :

- M. Daniel Percheron, président de la région Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Gérard Longuet, président de l'Association des régions de France (ARF), président de la région Lorraine ;
- M. Louis Gallois, président de la SNCF.

Par ailleurs, le présent avis a bénéficié de l'apport des travaux des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) qui, la plupart, s'étaient déjà

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 158 voix pour, 1 contre et 11 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

exprimés, parfois à plusieurs reprises, sur cette réforme. L'Association des CESR, à l'initiative de son président, M. Jean-François Robert, a organisé plusieurs réunions d'échanges avec le rapporteur, complétées par de très nombreux contacts bilatéraux, formels et informels.

Ces contacts se sont faits sur la base d'un questionnaire élaboré avec un groupe restreint de CESR. Ils ont permis d'élargir la réflexion, au-delà des acteurs directs de la réforme : la société civile organisée offre un cadre pour appréhender les interactions entre le Transport express régional (TER) et les autres dimensions du transport et du développement et pour élaborer un diagnostic partagé par tous les acteurs, directs et indirects.

Dans la même démarche d'ouverture, une table ronde réunissant dix associations représentant les usagers a été organisée. A cette occasion ou à la suite de cette réunion, plusieurs d'entre elles ont remis des contributions résultant de l'expérience de leurs instances régionales.

De son côté, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) a transmis les résultats d'une enquête qu'elle a effectuée auprès de l'ensemble de ses associations départementales et régionales.

Le Conseil national des transports a organisé une réunion d'échange, à laquelle le rapporteur était invité, destinée à contribuer à l'élaboration de ce premier bilan.

Ces rencontres ont été prolongées par de nombreux contacts personnels avec des élus régionaux et des fonctionnaires territoriaux ainsi qu'avec Mme Chantal Duchène, secrétaire générale du Groupement des autorités organisatrices de transport (GART).

Enfin, cet avis s'appuie sur l'ensemble des travaux réalisés par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire et notamment l'avis intitulé « *métropoles et structuration du territoire* » adopté le 9 avril 2003 sur le rapport de M. Jean-Claude Bury. Ces travaux convergent pour souligner l'ampleur des mutations que connaît le territoire national, l'importance des enjeux associés à ces mutations et le rôle que sont appelées à jouer les collectivités territoriales, en premier lieu les régions, mais aussi les grandes agglomérations.

*
* *
*

INTRODUCTION

Au-delà de ses enjeux directs, la régionalisation ferroviaire intervient dans un contexte de mutations territoriales de grande ampleur.

Le transfert aux régions de la gestion d'une partie des transports ferroviaires, transports dont l'organisation, pour des raisons à la fois techniques et historiques, était fortement centralisée, est un tournant du processus de décentralisation en France. Ce transfert intervient alors que le débat s'ouvre sur la poursuite de ce processus de décentralisation et la recherche des voies de nature à stimuler la créativité et l'initiative des acteurs de proximité. Il prend ainsi la dimension d'une expérience politique en vraie grandeur.

La régionalisation ferroviaire est porteuse d'enjeux directs importants. Les TER, ce sont 5 700 trains qui circulent par jour, à comparer aux 5 000 trains Transiliens, aux 1 200 trains de Grandes Lignes. Ce sont également 2 800 gares ou points d'arrêt dont environ 2 000 desservis par les seuls TER. Ce réseau de services ferroviaires est prolongé par 363 lignes routières, également sous label TER, et 4 200 points d'arrêt routiers, héritage de lignes ferroviaires fermées.

550 000 personnes utilisent chaque jour les TER, la majorité d'entre elles pour des déplacements pendulaires et environ 20 % pour des parcours complémentaires à l'utilisation d'un service Grandes Lignes. Ce flux quotidien est relativement modeste, mais en croissance. Ce sont environ 5 millions de nos concitoyens qui, de façon régulière ou occasionnelle, prennent un TER. Il faut enfin souligner le fait que la population utilisatrice est jeune et réside, en quasi-totalité, dans les zones urbaines ou périurbaines.

L'Etat a transféré aux régions la gestion de 1,5 milliard d'euros par an de ressources publiques, au titre de l'exploitation des services et du renouvellement du matériel roulant. Cette dotation, qui inclut une contribution pour les tarifs sociaux, est indexée sur la dotation globale de décentralisation (DGD). La compétence des régions ne s'étend pas à l'infrastructure dont l'Etat a confié la gestion à Réseau ferré de France (RFF). Néanmoins et de plus en plus, elles cofinancent des projets relatifs à l'infrastructure.

Beaucoup de régions ont complété la contribution que leur a transférée l'Etat par des contributions sur leurs fonds propres. On estime, au plan national, ces contributions à environ 162 millions d'euros par an, soit 13 % de la contribution transférée par l'Etat, manifestant ainsi clairement l'engagement des régions dans la réforme. Au total, les contributions publiques annuelles à l'exploitation placées sous le contrôle des régions, incluant les contributions pour tarifs sociaux, atteignent 1,4 milliard d'euros.

Il faut y ajouter les contributions à l'investissement, producteur d'activité et d'emploi industriels en amont du transport : 3,7 milliards d'euros ont été engagés par les régions au cours de la période 1997/2003 pour le seul renouvellement du matériel roulant. Enfin, il faut rappeler qu'au sein de la SNCF, l'activité TER correspond à l'équivalent de 20 000 emplois environ.

Cette mise en rapport de l'utilité sociale et du poids économique et financier du TER souligne l'importance pour les régions d'augmenter la fréquentation et de l'associer à une gestion efficace des moyens. Ceci passe en priorité par l'amélioration de l'attractivité du service public rendu, inscrit dans la vie quotidienne, très structurant des modes de vie des utilisateurs « *pendulaires* » (déplacements domicile-travail, scolaires et universitaires).

Mais l'enjeu est aussi à long terme. Le TER peut contribuer à favoriser des modes de vie et d'habitat, des organisations territoriales qui ralentissent l'usage de la voiture et atténuent ses effets externes négatifs : accidents, pollution urbaine, accélération de l'effet de serre et de l'inquiétante montée des désordres climatiques, congestion des zones denses devenant un frein au développement économique. Le TER est un des leviers qui peut commencer à faire entrer dans les faits une action à long terme sur le développement.

Dans cet esprit, plusieurs régions, souvent sous l'impulsion des CESR, resituent leur compétence relative au TER dans la perspective plus complexe et à long terme de l'aménagement du territoire et du développement économique. Elles prennent ainsi en compte l'ensemble des dimensions du transport. Elles partent du constat simple, mais d'une grande portée stratégique, que les flux de mobilité quotidienne et l'activité économique sont indissolublement liés : l'un ne va pas sans l'autre.

Les régions, concernées par la mobilité des personnes, le sont aussi, et le seront de plus en plus, par l'accès des entreprises aux réseaux d'échanges, par la distribution et la circulation du fret. Avec les grandes agglomérations, elles sont amenées à s'impliquer dans la régulation des interactions entre les diverses mobilités, fret et personnes, locales, de transit, qui, toutes, participent au développement régional. Leur intervention se situe alors dans le cadre de leur compétence sur l'aménagement du territoire et du développement et revêt des modalités différentes de celles du TER.

Le développement du TER est donc tout à la fois lié aux autres dimensions du développement et du transport et contraint par elles. Ce point de vue élargi est stimulé par les projets d'artères transeuropéennes de fret ferroviaire traversant et desservant les régions. Les trafics de transit, la plupart du temps, empruntent des infrastructures partagées avec les trafics locaux et sont en concurrence avec eux.

Ce serait un atout déterminant pour les régions françaises que de réussir à organiser sur leur territoire le lien à long terme entre qualité de vie offerte, attractivité économique et humaine et développement. Pour cela, elles doivent réussir, d'une part à créer des services répondant aux besoins des habitants, d'autre part, et en même temps, à se connecter aux grands réseaux de services et d'échanges, matériels et immatériels, européens et mondiaux.

Ces enjeux de développement local et national prennent une grande acuité.

Ils conditionnent l'attractivité des territoires au regard de deux grandes évolutions :

- l'élargissement de l'Europe dont le centre de gravité s'éloigne de la France, ce qui modifie le positionnement géopolitique mais surtout géoéconomique de l'hexagone et la conception qu'il avait de ses équilibres territoriaux ;
- la mondialisation qui, même si certaines de ses modalités actuelles sont critiquables et doivent être infléchies voire, selon certains, combattues, est irréversible.

C'est dans ce nouvel espace que les régions doivent projeter leur avenir. Au-delà d'un transfert de compétence associé à des enjeux financiers importants, c'est donc une responsabilité politique lourde pour l'avenir de l'ensemble de la collectivité nationale qui est ainsi confiée à une collectivité encore jeune.

Dès lors, comme l'a souligné le président de la région Nord-Pas-de-Calais, M. Daniel Percheron, lors de son audition, ces enjeux appellent à un renouvellement du débat démocratique régional autour de projets concrets. Les prochaines échéances régionales devraient y contribuer et ancrer ces débats dans la durée.

C'est l'intérêt de la collectivité nationale de voir la région réussir la prise en main de sa nouvelle compétence et en prendre toute la mesure. Car si la décentralisation aboutissait à un repli régionaliste, ce serait une régression pour le pays, d'autant plus grave que la période historique est lourde d'enjeux.

Pour le Conseil économique et social, la montée en puissance de la compétence régionale n'efface en rien le rôle de l'Etat. Sa responsabilité à l'égard de la cohésion nationale et de son articulation avec l'Europe prend même une nouvelle importance, à condition que les modalités de son exercice en soient repensées.

Certaines fonctions centralisatrices de l'Etat vont disparaître, d'autres doivent naître pour promouvoir de nouvelles modalités de péréquation et de mise en cohérence. De la même manière, le nouveau rôle des régions invite la SNCF, dont l'histoire est liée à l'Etat, à poursuivre dans la voie du renouvellement où elle s'est engagée, en complémentarité avec le rôle qu'elle doit jouer, avec RFF, au sein de l'Europe.

*
* *

Le Conseil économique et social a identifié huit clés de diagnostic caractérisant l'état actuel de mise en mouvement de la réforme. Partant de ce diagnostic, il formule sept axes d'action et seize propositions de nature à contribuer à son succès dans toutes les régions.

Il l'a fait en adoptant un regard national et en veillant à relier les enjeux du TER à ceux, globaux et à long terme, de l'ensemble des transports. Il s'est abstenu de toute formulation pouvant apparaître comme un jugement de valeur sur l'action de telle ou telle région.

I - LES HUIT CLES DE DIAGNOSTIC

1. Pour générer des usages nouveaux, les évolutions d'offre doivent être ciblées sur les pratiques nouvelles de mobilité

Dès 1997 les régions expérimentales ont procédé à un réajustement de l'offre se traduisant par une augmentation sensible, parfois très volontariste, des trains-km. La plupart des autres régions, qui se sont placées très tôt dans une posture d'anticipation de la réforme, ont adopté la même démarche. L'année 2002, pour les régions non expérimentales, a été celle de l'apprentissage mutuel de la relation entre les nouvelles autorités organisatrices et la SNCF.

Tableau 1 : Evolution sur la période 1997-2002

	1997	% de croissance 1997/2002	Ratio Croissance trafic/ Croissance d'offre	Contribution de l'Etat au voyageur-km en euro	Nombre de voyageurs par train
Alsace					
<i>Offre en milliers de trains-km</i>	5 364	42,2			
<i>Trafic en milliers de voyageurs-km</i>	368 541	33,1	0,78	0,17	69
<i>Recettes en milliers d'euros</i>	20 763	38,4			
Aquitaine	6 085	8,8			
	336 813	11,7	1,33	0,20	43
	21 168	21,1			
Auvergne	5 043	16,2			
	226 774	- 3,7	- 0,23	0,29	32
	14 089	5,6			
Basse-Normandie	2 061	33,5			
	122 283	3,7	0,11	0,24	47
	7 977	12,8			
Bourgogne	5 690	42,8			
	285 296	92,2	2,15	0,14	39
	18 360	104,8			

	1997	% de croissance 1997/2002	Ratio Croissance trafic/ Croissance d'offre	Contribution de l'Etat au voyageur-km en euro	Nombre de voyageurs par train
Bretagne					
Offre en milliers de trains-km	4 256	29,0			
Trafic en milliers de voyageurs-km	239 984	24,7	0,93	0,18	46
Recettes en milliers d'euros	14 068	37,0			
Centre					
	6 287	62,8			
	552 541	32,1	0,51	0,11	72
	32 052	47,7			
Champagne-Ardenne					
	3 887	7,7			
	211 403	- 13,3	- 1,73	0,27	43
	11 711	3,2			
Franche-Comté					
	3 240	23,1			
	145 041	6,0	0,26	0,29	34
	8 687	20,2			
Haute-Normandie					
	2 372	12,0			
	144 432	12,2	1,02	0,21	50
	9 993	8,8			
Languedoc-Roussillon					
	4 353	14,2			
	235 554	32,7	2,30	0,22	43
	15 107	48,9			
Limousin					
	3 244	3,2			
	95 275	- 13,5	- 4,22	0,56	21
	5 968	- 2,4			
Lorraine					
	6 415	11,1			
	359 829	9,1	0,81	0,22	41
	20 444	4,9			
Midi-Pyrénées					
	6 155	8,6			
	359 657	15,1	1,76	0,17	36
	22 580	28,8			
Nord-Pas-de-Calais					
	9 112	12,2			
	844 168	- 1,3	- 0,11	0,13	91
	43 709	7,3			
Pays de la Loire					
	4 845	36,8			
	324 116	33,4	0,91	0,15	50
	19 292	39,7			
Picardie					
	6 608	15,7			
	627 914	9,3	0,33	0,14	85
	34 382	20,2			
Poitou-Charentes					
	2 069	1,0			
	96 025	3,8	3,80	0,29	35
	5 830	12,8			

	1997	% de croissance 1997/2002	Ratio Croissance trafic/ Croissance d'offre	Contribution de l'Etat au voyageur-km en euro	Nombre de voyageurs par train
Provence-Alpes-Côte d'Azur					
<i>Offre en milliers de trains-km</i>	6 765	36,4			
<i>Trafic en milliers de voyageurs-km</i>	516 218	44,4	1,22	0,15	70
<i>Recettes en milliers d'euros</i>	34 105	60,5			
Rhône-Alpes					
	16 890	33,0			
	1 186	30,8	0,93	0,16	56
	884	39,9			
	73 337				
Total	110 741	24,6			
	7 278	21,4	0,65	0,17	66
	748	32,8			
	433 622				

Source : Mission de contrôle économique et financier de la SNCF et Direction du transport public et local de la SNCF.

La comparaison des contributions transférées par l'Etat aux régions, rapportées au voyageur-kilomètre, montre qu'elles ont eu un effet de péréquation interrégionale. Ceci n'ôte en rien sa pertinence à la question des modalités d'une péréquation future qui ne peut être que du ressort de l'Etat.

De 1997 à 2002, l'offre ferroviaire TER globale a progressé de 24,6 % (32,8 % pour les régions expérimentales et 16,8 % pour les autres) et l'offre TER routière de 12 % pour l'ensemble des régions. Durant la même période, les recettes (en euros courants) ont augmenté de 32,8 % (36,6 % pour les régions expérimentales et 28,6 % pour les autres) et le trafic de 21,4 % (25,1 % pour les régions expérimentales et 17,2 % pour les autres). Ce mouvement de création se confirme pour l'année 2003.

Il faut rappeler que le niveau des recettes du TER n'est que le tiers environ de celui des charges. Ce ratio, comparable à celui du transport urbain, du strict point de vue économique classique, implique que, sauf exception locale, pour couvrir les charges engagées, le taux de croissance du trafic soit sensiblement supérieur à celui de l'offre.

Ces constats doivent être interprétés avec beaucoup de prudence. Le taux élevé apparent de création d'offre de la région Bourgogne est en réalité l'effet d'un changement de périmètre. Quant au taux élevé des régions Provence - Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon, il est la conséquence des réaménagements liés à la mise en service du TGV.

Sept régions ont vu leur trafic augmenter plus fortement que l'offre. Ceci doit être relativisé par le fait que les créations de dessertes ont d'autant plus d'effet sur la fréquentation qu'elles partent d'une situation de moindre densité d'offre. C'est ainsi, à l'inverse, que la quasi-stagnation du trafic de la région Nord-Pas-de-Calais s'explique par le haut niveau d'offre et d'utilisation des TER déjà atteint et aussi le fait que cette région a dû réadapter son réseau aux nouvelles mobilités générées par sa reconversion industrielle.

Le coefficient moyen de réponse du marché (pourcentage de croissance du trafic/pourcentage de croissance de l'offre) est de 0,65, allant de 3,80 (région Poitou-Charentes, mais avec un faible niveau de croissance de l'offre) et 2,30 (région Languedoc-Roussillon) à - 4,22 (région Limousin).

Les régions à dominante rurale ont de faibles coefficients de réponse du marché, souvent négatifs, indice d'une difficulté spécifique à redonner de l'attractivité au transport ferroviaire. Les effets de la stratégie de reconquête de la région Limousin, région dont les caractéristiques sont parmi les plus défavorables au rail, méritent d'être suivis avec la plus grande attention.

Les créations d'offre ferroviaire n'ont donc pas automatiquement généré de croissance de trafic. Ceci s'explique car les évolutions des territoires, de l'habitat, des modes de vie, en particulier les modalités d'articulation entre temps de travail et temps personnel, sont en train de modifier profondément les pratiques de mobilité et transforment la demande de transport public. Certains marchés régressent, d'autres apparaissent, renouvelant l'univers du TER. Il faut noter, constat d'actualité, que le trafic du TER est particulièrement sensible au niveau d'activité économique.

Dans ces conditions, l'évaluation des potentiels d'usage, le repositionnement de l'ensemble des dessertes qui doivent aller au devant des attentes et « *éveiller* » de nouveaux marchés sont importants. Certaines régions, l'Auvergne notamment, développent des produits de découverte touristique ouvrant de nouveaux usages pour le TER. Plusieurs CESR ont souligné le risque qu'il y aurait à ne laisser guider l'évolution de l'offre que par les seules demandes des clientèles actuelles.

Des travaux sur les évolutions concrètes de leurs territoires et de la mobilité ont été engagés par plusieurs régions, en coopération avec la SNCF. Ils mériteraient de devenir systématiques.

En outre, une offre nouvelle ne produit pas immédiatement son plein effet et, surtout, son efficacité dépend aussi d'autres facteurs (intermodalité autour de cette offre, services nouveaux, *Cf.* § I-2 et I-3) à mise en œuvre et à effet plus lents.

Les créations volontaristes d'offre ferroviaire par les régions ont été générales et ont enrayé le déclin du transport ferroviaire régional. Sur la cinquantaine d'avenants signés au cours de l'année 2002 qui témoignent de la réalité de la dynamique engagée, plus de la moitié portent sur des créations de

dessertes. Ces créations constituent un retournement de tendance à porter au crédit de la régionalisation. Mais la valorisation de cette offre par une croissance durable de l'usage va nécessiter de nouvelles initiatives.

Elles soulignent la nécessité pour les régions de trouver l'équilibre entre une approche extensive du développement fondée sur des créations d'offre et une approche intensive fondée sur un accroissement de l'utilisation des dessertes existantes.

2. Le développement de l'intermodalité et les innovations dans les services offerts sont indispensables pour valoriser les créations d'offre

L'appellation « *régionalisation ferroviaire* » ne doit pas masquer le fait que l'offre ferroviaire, sous peine de perdre l'essentiel de son efficacité, ne peut être appréhendée isolément : l'attractivité du train dépend autant des modalités d'accès au départ et de diffusion à l'arrivée, notamment dans les pôles urbains, que de la qualité intrinsèque de l'offre ferroviaire. Ce constat s'applique particulièrement aux déplacements quotidiens. Il prend tout son sens lorsqu'il s'agit d'appréhender l'ensemble des besoins individuels et locaux et de les agréger dans un système intermodal qui doit arbitrer entre des intérêts parfois contradictoires.

L'intermodalité se joue aux deux pôles de l'usage du train, « *l'intermodalité capillaire* » du côté des zones diffuses, y compris les zones rurales, ou des pôles urbains de second rang, constituant les zones de résidence émettrices de trafic, « *l'intermodalité urbaine* » du côté des villes. C'est une des grandes potentialités de la réforme que de confier la gestion des interfaces et donc la mise en continuité des modes et des systèmes de transport aux autorités organisatrices locales : c'est un enjeu techniquement et politiquement difficile pour elles, mais autour duquel se joue la réussite de la réforme et, avec elle, une avancée vers une conception intermodale intégrée du transport public.

L'intermodalité capillaire, sur laquelle repose une bonne couverture du territoire, dépend de la capacité des régions à entraîner les autres collectivités territoriales, communes, départements et agglomérations dans leurs zones résidentielles, dans une approche systémique de l'intermodalité appuyée sur les complémentarités des modes ferroviaire et routier. Il s'agit ainsi de répondre aux besoins de mobilité quotidienne, mais aussi à la nécessité d'accéder aux réseaux à longue distance ferroviaires ou aériens.

A cet égard, le Conseil économique et social souligne une certaine ambiguïté de la réforme qui donne à la région une compétence à dominante monomodale alors que l'avenir du transport public est dans l'intermodalité : les régions n'ont guère d'action sur le transport routier interurbain, pour l'essentiel sous compétence départementale. Certes beaucoup de régions ont créé des instances de coopération avec les départements et, par ailleurs, on ne peut nier l'efficacité de la gestion des transports scolaires par les départements.

Il n'empêche que les exemples de double emploi et de concurrence, donc de gaspillage des deniers publics, entre transport régional et transport départemental, les associations d'usagers l'ont souligné, restent nombreux et constituent un frein à l'efficacité publique.

Beaucoup de régions ont amorcé la réhabilitation, complète ou partielle, des gares dans une perspective intermodale : insertion dans la ville, accès piétonnier, accès aux handicapés, stationnement des voitures et deux roues, avec une attention particulière aux vélos, continuité avec les autres transports publics routiers et urbains... Près de 400 gares ont été rénovées de 1997 à 2001. Ce mouvement reprend, après un ralentissement en 2002.

Il faut souligner qu'à cette occasion, plusieurs régions ont réévalué la pertinence des points d'arrêt ferroviaires. Elles l'ont fait en fonction de leur utilisation réelle, de la nécessité d'accélérer les dessertes et des possibilités offertes par des techniques routières légères. La région Rhône-Alpes a ainsi amélioré la performance et l'attractivité des dessertes ferroviaires par la suppression de plus de soixante-dix points d'arrêt peu utilisés, la plupart désormais desservis par la route, améliorant, conséquence non négligeable, la gestion des capacités de l'infrastructure.

Dans les régions à faible densité de population, l'organisation et l'amélioration de l'intermodalité capillaire est cruciale pour la pérennité du transport ferroviaire. Le renforcement de son attractivité passe par une accélération des trains entre les pôles urbains, complétée par des services routiers de rabattement et de diffusion. Des services à la demande se développent dans plusieurs régions. Ils tissent un service public de proximité, adapté notamment aux attentes d'une clientèle âgée en croissance mais aussi à celles des jeunes non encore motorisés, qui élargit la couverture territoriale dans l'esprit du « *droit au transport* » de la LOTI.

Dans un tout autre domaine, dans des zones à forte densité ferroviaire, une plus grande synergie entre transport routier et transport ferroviaire pourrait permettre d'effectuer par route certaines dessertes ferroviaires aux périodes creuses de la journée, et ainsi de libérer des plages horaires pour le fret ferroviaire.

Pour toutes ces raisons, le déploiement de la régionalisation ferroviaire pose, à tout le moins, la question de la révision du partage entre transports routiers départementaux et transports routiers régionaux. A cet égard, le Conseil économique et social exprime les plus vives réserves sur la possibilité qu'auraient les départements, en vertu des dispositions prévues par le projet de loi sur la décentralisation, de créer et d'exploiter des infrastructures de transports ferrés non urbains de personnes.

Une première étape d'intermodalité urbaine s'est déployée autour de nombreuses réalisations tarifaires intermodales facilitant l'usage en continu du TER et du transport urbain. Elles se sont souvent faites sous l'impulsion des autorités urbaines. Mais ces avancées n'ont pas ouvert des améliorations plus

structurelles et systématiques améliorant la continuité physique et la synergie entre transports urbains et transports régionaux : création et réévaluation systématique des pôles d'échanges entre TER et transport urbain, tarification intégrée, billettique... Il faut néanmoins noter des réalisations qui ouvrent des voies nouvelles : la création d'une vraie desserte périurbaine entre Le Havre et Rolleville ; le cadencement de la desserte Toulouse-Auch, dont le tronçon Arènes-Colommières est inséré dans la desserte de l'agglomération toulousaine.

Les grandes agglomérations doivent gérer une sphère d'influence qui, souvent, sort du cadre régional et s'étend à l'interrégional voire, pour certaines d'entre elles, international. Elles sont concernées par la dimension « *intervilles* » du TER, y compris par son extension interrégionale ou transfrontalière. Par contre, l'amélioration de la continuité entre transports urbains et TER qui bénéficie surtout aux utilisateurs pendulaires, ne résidant généralement pas dans l'agglomération, si elle a progressé, ne s'impose pas toujours comme une forte priorité ; d'autant plus que les flux que ces utilisateurs pendulaires apportent aux transports urbains sont marginaux par rapport à ceux des utilisateurs intramuros. Par ailleurs, toujours du point de vue urbain, le TER n'est qu'une des modalités d'accès à la ville qui doit avoir une vision plurimodale de cet accès incluant ses connexions avec le transport aérien et ferroviaire à grande vitesse.

Pourtant, si son impact quantitatif à court terme sur les transports urbains est apparemment modeste, la régionalisation ferroviaire peut engager des pratiques vertueuses en terme d'aménagement du territoire. En valorisant les pôles urbains de second rang, l'habitat et les zones d'activité situés à proximité des transports publics, elle facilite des modes de vie moins centrés sur l'usage de la voiture dont le ralentissement est un objectif appelé à prendre une grande importance dans les métropoles.

Elle maîtrise ainsi la tendance à urbaniser de façon désordonnée des espaces ruraux de plus en plus éloignés des villes qui transforme la recherche individuelle d'un environnement de qualité en un processus de dégradation de l'environnement collectif. Elle peut aussi contribuer à remettre les transports urbains, qui stagnent aujourd'hui, sur une courbe de croissance et de densification des réseaux au sein de l'agglomération, contribuant à la reconquête de la voirie urbaine par le transport public. Elle peut enfin contribuer au développement de solidarités intervilles.

Elle s'inscrit ainsi dans une perspective de développement durable : dans une civilisation à dominante urbaine, la qualité de l'accès aux espaces urbains depuis les zones non urbaines, et réciproquement, est un élément déterminant d'aménagement du territoire. Elle contribue au dynamisme des espaces non-urbains et des pôles urbains de second rang, mais aussi à la maîtrise des équilibres des grandes agglomérations.

Les grandes villes et les régions semblent avoir quelques difficultés à entrer dans une logique poussée d'intermodalité entre les transports urbains et les TER. Dans quelque cas pourtant, régions et autorités urbaines ont créé des points

d'arrêt périurbains, offrant ainsi de nouvelles possibilités de continuité entre transports régionaux et urbains. Cet aspect a particulièrement progressé en Midi-Pyrénées.

L'intermodalité intégrée vers laquelle doit tendre le transport public suppose en outre de lever l'obstacle dû au fait que transports ferroviaires et urbains sont des univers disjoints n'ayant guère de culture, de tradition, ni de savoir-faire de coopération.

Une approche systémique de l'intermodalité est une clé essentielle de réussite à long terme de la réforme. Elle passe par la région, seule autorité organisatrice couvrant tout le territoire, mais aussi par les grandes agglomérations autour desquelles se structurent les mobilités régionale et interrégionale. Il est donc important, dans le respect des pouvoirs des autres autorités organisatrices, de trouver les voies pour organiser des coopérations structurelles entre autorités organisatrices, adaptées à chaque réalité régionale, se plaçant dans une perspective de cohésion intrarégionale et de dynamique interrégionale.

3. L'innovation dans le service pose la question de la coopération des régions avec les autres autorités organisatrices et des régions entre elles

Les innovations tarifaires viennent largement en tête des initiatives régionales : addition d'abonnement TER et urbain, tarifications destinées à certaines clientèles, jeunes, étudiants, demandeurs d'emploi..., extension du périmètre des tarifs actuels et en particulier extension au-delà de 75 km de l'abonnement hebdomadaire de travail... Ce foisonnement d'initiatives, impliquant les autorités urbaines, sont des avancées incontestables et le signe d'une réelle appropriation politique de la réforme. Les régions et la SNCF se sont mises d'accord pour les homogénéiser dans une « *gamme cadre* ». Ces évolutions restent toutefois limitées à des aménagements de la tarification actuelle.

Seule la région Rhône-Alpes envisage une refonte tarifaire d'ensemble appuyée sur les pratiques actuelles de mobilité, dans le cadre d'un projet fédérant l'ensemble des autorités organisatrices. Cette tarification fusionnerait les tarifications régionales et urbaines dans un système de zones, transposant, avec les techniques actuelles, la démarche qui, en son temps, avait été celle de la carte orange en Ile-de-France. Le système s'accompagnerait de la mise en place d'une billettique électronique réduisant la contrainte du passage au guichet. La mise en service par la région Centre d'une carte billettique autour de l'agglomération de Tours mérite d'être soulignée.

Cette voie est complexe, car elle doit aussi préserver la continuité tarifaire pour les utilisateurs nationaux empruntant un TER en correspondance. C'est une voie d'avenir susceptible de s'étendre à toutes les régions.

Dans le domaine de l'information, le public dispose généralement, au sein du site Internet SNCF, d'une rubrique TER donnant une information intermodale régionale qui dans plusieurs régions est également disponible sur le site de la région. Il dispose en règle générale de la même information sur papier (indicateurs, fiches horaires). Les régions Rhône-Alpes et Pays de la Loire ont mis en place avec la SNCF des centres de relation clients permettant de mieux les informer par téléphone, courriel ou SMS, et les alertant en cas d'incident.

Les nouvelles technologies de l'information mettent la région, car elle est proche des acteurs locaux, en capacité de créer des bases de données fiables, fédérant les divers systèmes de transport et gérant leurs interfaces. Des services d'information régionaux donnant des informations locales, interconnectés, donc accessibles de tout point du territoire national, illustreraient l'apport de l'initiative et de la diversité régionale à la cohésion nationale. Ils permettraient de maîtriser la multiplication de systèmes locaux autonomes qui brouillent la lisibilité du service pour le public. Associés à une information en temps réel sur les situations perturbées, ce serait un immense pas en avant pour les utilisateurs actuels et potentiels du transport public. Le « *droit à l'information* » devient une exigence tout aussi forte que le « *droit au transport* » de la LOTI dont il devient partie intégrante.

Tarification et information caractérisent bien l'enjeu actuel de la régionalisation : améliorer l'existant ne suffit pas, il faut franchir des étapes apportant des améliorations déterminantes dans le service rendu au public et qui donnent son « *second souffle* » à la régionalisation.

Ces domaines sont d'une grande complexité technique, d'autant qu'au sein de la SNCF, les services associés aux « *omnibus* » ont longtemps été traités comme sous-produits des systèmes conçus pour les Grandes Lignes et sous leur dépendance technique. En réaction, chaque région peut être tentée d'inventer sa propre réponse dont la mise au point serait coûteuse, trop coûteuse pour les petites régions, provoquant un risque d'inégalité. Il y a donc, au nom de la diversité régionale, un risque de « *balkanisation* » et de perte de lisibilité pour le public, qui coexiste avec un risque d'immobilisme dû à la complexité technique.

Ceci pose aux régions la question des chemins du progrès. Elles doivent coopérer dans deux directions : d'une part, au sein de la région, avec les autres autorités organisatrices, notamment urbaines, afin de faire progresser concrètement l'intermodalité des services ; d'autre part, entre elles, car sans remettre en cause la montée d'une diversité régionale, elles auraient intérêt à se regrouper pour atteindre le seuil critique nécessaire à certains domaines d'innovation lourds. Ceci, en outre, éviterait la création « *d'effets frontière* » entre les régions et jouerait en faveur d'une cohérence interrégionale et d'une meilleure lisibilité pour le public.

4. L'arrivée du matériel TER moderne souligne plus fortement les déficits de qualité

L'arrivée d'une nouvelle génération de matériel roulant puissant, climatisé, au design moderne a ouvert de nouvelles perspectives au transport ferroviaire régional. Une automotrice électrique TER apte à 200 km/h vient d'être mise en service répondant au besoin de mobilité intervilles régionale ou interrégionale de moyenne proximité.

Toutes les régions ont commandé ces matériels nouveaux. La plupart ont également engagé un programme de modernisation et de rénovation de matériel plus ancien, à mi-vie. Les régions ont ainsi fait un effort considérable de modernisation du parc de matériel, qui est le fondement du service offert. A l'horizon 2007, le tiers du parc sera moderne et un autre tiers aura été modernisé, effort sans précédent dans l'histoire ferroviaire. Le coût élevé de ces matériels (entre 20 000 et 25 000 euros à la place offerte pour une durée de vie de 25 à 30 ans) rend cruciale l'intensification de leur usage en même temps que la qualité de leur entretien et de leur propreté, tant pour des raisons économiques que commerciales.

Il provoque, dans tous les domaines, une nouvelle attente de qualité et souligne les décalages existants. La vétusté, jusque-là traditionnelle des omnibus, devient encore plus dissuasive. A cet égard, plusieurs associations d'usagers ont assimilé à une « *tromperie sur la marchandise* » l'apposition du logo TER, symbole moderne des nouveaux matériels, sur des matériels vétustes. Il rend aussi plus visibles les lacunes d'entretien ou les effets du « *tagage* » que l'on constate dans certaines régions. Il rend encore plus inacceptable le déficit d'information, notamment en cas de situation perturbée, qui reste la critique émanant des utilisateurs s'exprimant dans les termes les plus vifs.

La fraude répétitive apparaît « *décalée* » aux yeux du public, dans ces nouveaux matériels « *qui ressemblent au TGV* ». Elle est le point d'ancrage de l'insécurité à bord des trains, tant pour le public que pour le personnel d'accompagnement., sans compter qu'elle fausse l'évaluation de la fréquentation. Sa maîtrise devient un élément essentiel de qualité du service. Outre la perte de recette que la SNCF évalue à plus de 30 millions d'euros, désormais pour l'essentiel supportée par les régions, elle a un rôle structurant dans l'image du TER et du transport public. La SNCF évalue son taux à près de 11 % des voyageurs, plus élevé sur les petits parcours, ce qui est considérable, d'autant que dans certaines zones périurbaines, ce chiffre peut être très sensiblement dépassé, évoluant vers des trains de « *non-droit* ». L'efficacité du contrôle et son adaptation aux réalités du TER est donc cruciale.

La lutte contre la fraude, appuyée sur la coopération des autorités publiques et une sensibilisation au sens civique qui peuvent renforcer la légitimité et la crédibilité du contrôle, pourrait devenir un objectif partagé par l'ensemble des régions, rehaussant la qualité perçue du TER. La région PACA a demandé à la SNCF de mettre au point une politique qu'elle finance, d'accueil-contrôle de l'accès au train, de modulation du contrôle à bord des trains, complétée éventuellement par un dispositif de bouclage de l'accès aux gares.

Les interruptions de service pour motif de conflit social, et notamment pour les conflits locaux, restent un problème important de qualité, non encore réglé. Pour les usagers pendulaires, salariés, universitaires et scolaires, inscrits dans les rythmes de la vie quotidienne, elles créent, comme l'ont souligné plusieurs associations d'usagers, une gêne sérieuse pouvant entraîner la décision d'utiliser la voiture qui, malgré ses inconvénients - moins aigus en province qu'en région parisienne - est perçue comme plus fiable.

Le Conseil économique et social pense que la perpétuation de cette situation aurait des effets à long terme sur le TER et il rappelle les recommandations formulées dans son avis du 21 septembre 2001 demandant à l'ensemble des acteurs de se placer dans la perspective d'une relance du transport ferroviaire et donc de sa fiabilisation.

Ceci implique d'agir, avec le même volontarisme, sur les causes externes et internes à la SNCF : dissuader les acteurs externes à l'entreprise d'utiliser l'interruption de la circulation des trains comme mode de manifestation, poursuivre l'action pour améliorer la fiabilité technique des circulations, rechercher de nouvelles modalités de gestion des conflits internes. Le Conseil économique et social, sans remettre en cause le droit de grève, s'inscrivait dans la perspective de mettre la clientèle quotidienne du TER, autant que faire se peut, à l'abri de ruptures de service. Il reste dans cet état d'esprit.

Concernant l'ensemble des aspects de la qualité, la majorité des régions ont maintenant mis en place un dispositif de bonus/malus qui incite la SNCF à améliorer la qualité. Différent selon chaque région, en règle générale, il prend en compte l'exécution du service (pénalité pour les trains supprimés avec une grande diversité régionale de modalités, incluant en général une franchise tenant compte d'un taux incompressible d'aléas, notamment extérieurs à la SNCF, obligation de prévoir des circulations routières de substitution) et le taux de régularité qui, avec la circulation effective des trains, est la composante la plus sensible de la qualité. D'autres paramètres sont pris en compte tels que la propreté dans les gares ou la qualité du matériel roulant.

En 2002, l'impact national sur les comptes de la SNCF s'est situé au voisinage du point médian se traduisant par une pénalisation de 2,44 millions d'euros. Il faut également souligner que la SNCF, à son initiative ou à la demande des régions, a, pour certaines lignes, engagé un processus de certification de la qualité, dont le président Louis Gallois a souligné « *le caractère novateur et mobilisateur au sein de la SNCF* ».

5. Les difficultés entre TER et Grandes Lignes appellent de nouvelles synergies

Les équilibres économiques des TER et ceux des services Grandes Lignes obéissent à des logiques économiques différentes. Les trains de Grandes Lignes ne bénéficient d'aucune subvention publique directe. La SNCF est donc fondée à en assurer la gestion sur des bases strictement commerciales en fonction de la rentabilité des services.

La complexité du terrain s'adapte mal à cette frontière TER/GL qui, dans la réalité, est perméable. Les deux types de services sont en interdépendance : nombre de TER assurent des correspondances avec les trains de Grandes Lignes ; les trains de Grandes Lignes ont souvent des fonctions régionales sur tout ou partie de leur parcours. C'est ainsi qu'en Bretagne, par exemple, la moitié de la mobilité régionale est assurée par les Grandes Lignes.

Par ailleurs, il existe des besoins de mobilité interrégionale qui, de longue date, souffrent d'un déficit de prise en compte, déficit qui est mis en relief par la dynamique du TER.

Toute modification d'un des deux périmètres, TER ou Grandes Lignes, a généralement des conséquences sur l'autre. La suppression par la SNCF de certains services de Grandes Lignes non rentables pour elle, en contraignant les régions à créer des TER de substitution, revient, du point de vue de ces dernières, à élargir leur champ de compétence sans transfert de ressource. C'est inacceptable pour elles. Mais, *a contrario*, on voit mal comment imposer à la SNCF des contraintes trop rigides qui la priveraient de la capacité d'ajuster son offre.

Le même problème était apparu en 1992 après que les conventions LOTI se soient généralisées et aient amorcé une première avancée de coopération entre les régions et la SNCF. Il en était résulté une crise qui avait abouti à la notion d'Express d'intérêt régional (EIR) dont certains ont été gérés en commun avec les régions, sur la base d'accords locaux, et que l'Etat, au moment de la généralisation, a inclus dans l'évaluation des moyens transférés aux régions.

Ces conflits, fréquents, mettent en évidence, au sein du réseau ferroviaire, une zone intermédiaire constituée d'un ensemble de services interrégionaux, de jour mais aussi de nuit, importants pour les besoins locaux, échappant à la compétence des régions et qui, par ailleurs, sont mal pris en compte par l'organisation à dominante nationale du marketing de la SNCF.

La régionalisation n'est donc pas à l'origine de ces crises, mais agit plutôt comme le révélateur de la nécessité de dynamiques interrégionales prolongeant l'action des régions. Il est symptomatique, et positif, que la SNCF qui, dans le passé, réduisait ces crises à une péripétie de gestion et les gérait avec une concertation minimale, ait désigné auprès du directeur général clientèles un chargé de mission pour cet interface avec les régions.

Et si cette question de l'interrégional apparaît à l'occasion de cette réforme, elle a sans aucun doute une dimension beaucoup plus générale, débordant le seul champ des TER et de la relation avec la SNCF : le « *fait régional* » est révélateur du déficit d'interrégionalité du territoire français.

A cette occasion, le Conseil économique et social souligne le retard que semble prendre la coopération transfrontalière dans le domaine des transports : alors que les flux transfrontaliers sont en pleine extension, ils se font en quasi-totalité par voiture particulière.

Il souligne également le cas particulier important du grand Bassin Parisien qui génère une forte mobilité quotidienne vers Paris et l'Ile-de-France en provenance des régions voisines. Les questions tarifaires y revêtent une importance aiguë, la limitation à 75 km de l'abonnement hebdomadaire de travail ne répondant plus aux pratiques actuelles. La région Picardie expérimente un nouveau tarif levant les effets de ce « *mur tarifaire* » de 75 km. Cette initiative souligne l'intérêt d'une instance de coordination des régions du Grand Bassin Parisien, qui existe, mais ne s'est pas réunie depuis plusieurs années.

La remise en dynamique de liaisons « *intervilles* » interrégionales de moyenne proximité peut être un élément important d'aménagement du territoire. Elle se justifie entre autres par la nécessité de développer les aéroports régionaux et de proximité qui ont besoin de bonnes liaisons avec leur hinterland (Cf. l'avis adopté le 12 mars 2002 par le Conseil économique et social intitulé « *aéroports de proximité et aménagement du territoire* » sur le rapport de M. Jacky Lebrun). Elle est possible comme l'a montré le succès commercial d'Interloire, liaison « *intervilles* » entre Orléans et Nantes, initiée par les régions Centre et Pays de la Loire.

Les difficultés qui s'expriment actuellement doivent donc être clarifiées, région par région ou par grandes zones interrégionales, et gérées dans une perspective positive : elles peuvent générer de nouvelles synergies entre TER et Grandes Lignes et stimuler des projets interrégionaux.

6. La réforme stimule la vie démocratique régionale

Les démarches de proximité ont été initiées par l'Alsace avec les comités de lignes. Actuellement, selon la SNCF, cent dix instances de ce type ont été créées par dix-sept régions sous des formes diverses : comités de lignes, comités de bassin, comités de pôles... Ces instances peuvent jouer un rôle important dans la naissance de nouvelles pratiques de démocratie locale, indispensables pour déployer les bénéfices de la décentralisation.

La tendance générale est de les faire évoluer pour élargir leur point de vue à des bassins de vie, introduisant ainsi une approche intermodale, ce qui a l'avantage de bien situer le transport ferroviaire et la relation avec la SNCF dans un contexte plus vaste. Cet aspect a été notamment souligné par le président de l'ARF, M. Gérard Longuet, qui voit dans cet élargissement un moyen d'associer

l'ensemble des acteurs du transport et une incitation à sortir d'une logique trop souvent encore monomodale.

Ces comités, dont beaucoup de régions ont élargi la présidence à des élus d'opposition, privilégient la parole des utilisateurs directs, ce qui n'exclut bien évidemment pas la présence d'associations ou d'autres acteurs institutionnels. Leur vie suppose une réelle implication des élus. Selon M. Alain Ferry, député du Haut-Rhin, président d'un comité de ligne, *« l'animation d'un comité de ligne nécessite, de la part des élus, une grande capacité d'écoute des petits et grands problèmes du quotidien. Elle suppose le relais d'un management de proximité de la SNCF, connu du public, prenant en charge ses attentes et en capacité d'y répondre »*.

Ces instances ouvrent un espace d'implication et de responsabilité citoyennes. Dans nombre de cas, elles peuvent être temporaires, apparaissant à l'occasion d'un problème aigu et disparaissant lorsqu'une solution a été trouvée. Il ne faut pas attendre d'elles qu'elles prennent en charge toutes les dimensions de la concertation nécessaire à l'optimisation des transports régionaux, mais elles la stimulent. Dans ce domaine, on observe une grande diversité de pratiques. La région Rhône-Alpes, par exemple, a créé treize secteurs de concertation, très largement ouverts aux acteurs. Elle a par ailleurs créé un comité régional des partenaires tel qu'il a été prévu par la loi SRU.

La diversité de ces instances, qui vont des questions les plus concrètes du service quotidien à des lieux de concertation plus globaux, élargissent le champ de la vie démocratique. Elles sollicitent une grande implication du milieu associatif qui n'en a pas toujours les moyens mais qui, en portant la parole des clients, crée un lien entre marketing traditionnel et démocratie de proximité. L'implication et la contribution de plusieurs associations à l'élaboration de cet avis constituent un signe de la réalité de cette nouvelle pratique démocratique.

La discussion et les échanges avec les CESR à l'occasion de cette saisine ont montré l'importance du rôle que peuvent jouer ces assemblées, en situation d'exprimer les attentes de la société civile régionale.

7. L'efficacité de la gestion régionale des ressources publiques conditionne la réussite de la réforme

La réussite politique de la réforme implique le développement de l'usage intermodal du transport public. A long terme, elle suppose que les réseaux de services au public se placent dans la perspective d'une organisation des territoires et des modes de vie orientant la mobilité vers des pratiques compatibles avec la qualité du cadre de vie et les équilibres de l'environnement.

Ceci suppose, ce qui n'est pas le cas actuellement, de mesurer les effets externes des divers modes de transport, positifs et négatifs. Car ce sont ces effets qui légitiment l'implication de la collectivité dans le développement du transport public. Leur prise en compte, ignorée de l'approche économique traditionnelle,

est indispensable pour apprécier les limites de l'engagement des finances publiques et du contribuable régional.

En effet, l'équilibre économique des TER nécessite des contributions publiques élevées qui impliquent une gestion très rigoureuse. Le montant annuel des charges en 2002 atteignait 2 040 millions d'euros, couvertes par 633 millions d'euros de recettes directes des utilisateurs, 1 227 millions d'euros de contribution des régions et 180 millions d'euros de contribution transférés par l'Etat aux régions au titre des tarifs sociaux. C'est aussi la collectivité publique qui finance le renouvellement du matériel roulant et une grande part de la modernisation des gares.

Ces données soulignent l'importance pour les régions de bien orienter les évolutions du service vers les besoins actuels et de mettre la SNCF en recherche permanente d'efficacité.

Ceci suppose, en particulier, un accroissement de fréquentation à la hauteur des créations de dessertes, une action efficace contre la fraude pour diminuer les pertes de recettes, une amélioration de la productivité des moyens et notamment de la rotation du matériel roulant qui a un effet d'entraînement direct sur la productivité de la conduite et de l'accompagnement. Dans un document remis à la commission « régionalisation » du conseil d'administration de la SNCF, M. Christian Cochet, directeur du transport public et local à la SNCF souligne l'importance de bien cibler les dessertes sur les besoins en développement et de les réaliser avec des matériels roulants dont la rotation doit être la plus élevée possible.

La plupart des régions sont aujourd'hui garanties contre une éventuelle dérive des charges par la forfaitisation de la contribution qu'elles versent à la SNCF. Mais cette garantie est limitée à la durée de la convention, la SNCF ayant un devoir d'alerte de la région si les prix facturés s'écartaient sensiblement de ses coûts réels.

Pendant l'expérimentation, les régions pilotes ont diminué le besoin de contribution publique par voyageur. Ce mouvement, globalement, semble se confirmer en 2002, une croissance de l'offre de 4 % s'étant traduite par une croissance du trafic de 3,4 % et une croissance de la contribution des régions de 2,3 % seulement.

Néanmoins, et ce point est crucial, cette baisse relative de la contribution publique, dont il est important de suivre la confirmation et la généralisation, ne peut laisser espérer, dans une perspective de croissance de l'usage et donc de réussite de la réforme, la baisse en valeur absolue de cette contribution. Le constat fait par l'Union des transports publics (UTP), pour les transports urbains, a toutes raisons de s'appliquer au transport ferroviaire régional : en dehors de situations ponctuelles particulières, en longue durée, la création de services s'accompagne toujours d'une augmentation de la contribution publique.

C'est aussi l'analyse faite par M. Yves Crozet, directeur du Laboratoire d'économie des transports (LET) à Lyon, qui dans une étude comparative des Jura suisse et français constate que le niveau d'usage, de qualité et de densité sensiblement plus élevé de l'offre ferroviaire de nos voisins est obtenu dans le cadre d'une conception partagée des équilibres économiques : contribution publique et tarifs client plus élevés qu'en France. Il pense que, dans quelques années, en France, les régions et la collectivité nationale n'échapperont pas à un débat sur l'ampleur de l'effort acceptable par le contribuable et les arbitrages à faire pour développer le réseau ferroviaire régional. Ce débat posera probablement la question de nouvelles modalités de péréquation en faveur des régions « *pauvres* » d'autant plus qu'elles risquent d'être confrontées à un effet cumulatif des compétences qui leur seront transférées.

Ce constat est essentiel pour l'avenir. Le transfert de compétence permet aux régions d'engager une inversion des tendances passées. Mais le transfert de ressource associé ne leur permettra pas de financer une croissance durable. Ceci pose la question d'une ressource adaptée au développement du transport public, prenant en compte les effets externes, étendant au transport régional le rôle que le versement-transport a joué pour le transport urbain. Cette perspective d'un transfert plus élevé de ressources publiques vers les régions rend l'État particulièrement légitime pour valider que la phase actuelle de décentralisation s'accompagne bien d'une plus grande efficacité dans la gestion des ressources publiques.

8. La réforme reste disjointe de la politique d'infrastructures et des orientations européennes

Les régions françaises, notamment par le renouvellement du matériel roulant, se sont engagées à long terme. Leur engagement, qui porte sur l'exploitation et les services, doit être valorisé et prolongé par la qualité du service offert par les infrastructures. Il doit aussi se placer dans la dynamique de la politique européenne des transports, qui cherche à s'inscrire dans une perspective de développement durable.

Concernant l'infrastructure, les interrogations des régions portent :

- sur le niveau d'entretien du réseau qui, aux dires de certains experts, a pris un retard qui nécessiterait un effort significatif de rattrapage et se traduit par des ralentissements sur certaines zones de ce réseau, très contradictoires avec les performances des nouveaux matériels ;
- sur le niveau des péages. Ils représentent 11 % du coût des TER, coût moyen qui connaît des écarts considérables entre les zones rurales et les zones périurbaines. Les péages versés à RFF n'assurent pas son équilibre économique. Les augmentations envisagées, importantes, porteraient notamment sur les circulations en zone périurbaine, ce qui pose la question du développement des TER périurbains qui, avec les « *intervilles* », sont un créneau privilégié de développement. La loi

SRU prévoit la réévaluation, à due concurrence, de la contribution transférée par l'Etat aux régions, pour les services existants au moment du transfert, calculée sur la base de l'exercice 2001. Elle laisse à la charge des régions le coût des services créés ;

- sur l'attribution des sillons de circulation aux divers utilisateurs, fret et voyageurs, question que les régions relient à leur contribution au financement d'investissements d'infrastructure : dans ce cas, elles revendiquent un droit de regard sur l'affectation des capacités créées. Dans tous les cas, elles demandent d'être informées de la localisation des tensions de capacité. Elles s'inquiètent des conséquences du retard pris par les projets ferroviaires des contrats de plan Etat/régions, retard qui, dans certains cas, entraîne leur redéploiement vers des projets routiers, en contradiction avec la relance du fret ferroviaire.

Concernant la dimension européenne, dans son Livre Blanc, la Commission a formulé une politique des transports se plaçant dans une perspective de développement durable, maîtrisant les effets externes de la croissance rapide de toutes les formes de mobilité. Le Livre Blanc réaffirme la nécessité de faire payer aux utilisateurs, ou à la collectivité publique lorsqu'elle est autorité organisatrice, le juste coût des transports, incluant leurs effets externes. Il insiste sur les risques d'engorgement des infrastructures et la nécessité de trouver les financements pour leur développement.

Les besoins sont considérables. Actuellement, le fonds dédié aux réseaux de transports européens (RTE) n'est doté que d'environ 600 millions d'euros par an. La Commission évalue à 600 milliards d'euros le besoin d'investissements à l'horizon 2020 pour l'ensemble des infrastructures de transport, pouvant atteindre 240 milliards pour le seul ferroviaire. Ceci donne l'importance stratégique que revêt pour la France, pays de transit, l'accès aux fonds structurels européens (Cf. avis sur « *les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire* » adopté par le Conseil économique et social le 2 juillet 2003 sur le rapport de M. Charles Bonissol).

Le Conseil économique et social souligne également l'intérêt des deux avis adoptés en janvier et juin 2003 par le Comité économique et social européen, proposant de créer un « *Fonds européen d'infrastructures de transport* » alimenté par un prélèvement d'un centime d'euro sur tous les litres de carburant consommés dans l'Union.

Le Livre Blanc, en redonnant à la puissance publique un rôle important de régulation du marché, marque un infléchissement sensible de l'approche libérale de la Commission. Concernant le transport public des personnes, il se place dans la perspective du recours à l'appel d'offre par les autorités organisatrices, donc de la mise en concurrence de toutes les délégations de service public, transport régional ferroviaire inclus. Ce processus est engagé dans la plupart des pays de la

Communauté, les transporteurs français, dont le groupe SNCF, remportant des succès grâce à leur savoir-faire en matière de service public.

Il convient donc de trouver les chemins pour rendre compatibles la réforme française et les orientations de la Commission. Il paraît indispensable, et cohérent avec l'esprit de la décentralisation, que l'Etat associe les régions, en voie d'acquiescer leur expérience d'autorité organisatrice et directement concernées, à la recherche de ces chemins.

II - LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le transfert de la compétence des transports régionaux n'est pas un but en soi : il ne se justifie que par la perspective d'une plus grande valeur ajoutée pour les utilisateurs et pour la collectivité.

Une réelle diversité régionale est déjà à l'œuvre, indice d'une appropriation effective de la réforme par les nouvelles autorités organisatrices. Des « *bonnes pratiques* » régionales s'installent, les régions, le plus souvent en ordre dispersé, s'appropriant plus particulièrement telle ou telle dimension de leur compétence. Le déploiement de cette diversité régionale peut être une source d'enrichissement pour la collectivité nationale, renforcer sa capacité d'insertion dynamique dans l'Europe. Encore faut-il que la dynamique régionale se propage et ne devienne pas synonyme de repli régional.

Pour la pleine réussite de la réforme, le Conseil économique et social estime souhaitable de stimuler des regards et des pratiques croisés partant de la diversité régionale, s'appuyant sur elle, l'enrichissant et créant un climat stimulant, voire d'émulation. S'interdisant toute appréciation sur les dissensions politiques au sein de l'ARF, il constate le manque à gagner que constitue l'absence d'un lieu d'échange entre les régions.

Aujourd'hui, en dehors de la SNCF, aucun des acteurs n'a de lisibilité d'ensemble sur l'évolution de la réforme. Il y a un risque de déséquilibre d'information entre les autorités organisatrices et l'exploitant. Le Conseil économique et social pense que les régions devraient prendre en main l'organisation de coopérations entre elles renforçant leur expertise et leur rôle d'autorité organisatrice. Il pense aussi qu'elles devraient créer autour de cette réforme, avec l'implication de l'Etat, un espace d'observation, de recherche, d'innovation et d'expérimentation.

Il est par ailleurs essentiel que les régions situent leur compétence dans le contexte d'une vision prospective des transports, liée à l'aménagement du territoire et au développement durable, organisant la coexistence des diverses demandes intermodales, fret et voyageurs. Ceci amène, en particulier, à soulever la question de la cohérence de l'action des régions avec les politiques d'infrastructures.

La réussite suppose un changement de mentalité tant au niveau de l'Etat que des collectivités territoriales.

L'Etat doit rapidement prendre la mesure de son nouveau rôle : la décentralisation n'efface pas, bien au contraire, la responsabilité qui lui revient d'installer de nouvelles modalités de cohésion nationale. Cette fonction est d'autant plus importante que la dynamique européenne va s'accélérer et modifier les équilibres territoriaux hexagonaux.

Dans les collectivités territoriales, à l'alibi, parfois confortable, des carences de l'Etat, va devoir se substituer une forte exigence de volonté, de capacité d'innovation et de courage politiques. Cela nécessitera d'y développer une culture de responsabilité.

1. Organiser la lisibilité des effets de la réforme, créer un réseau d'échange d'expériences et d'expertises

Le Conseil économique et social alerte sur l'absence de lisibilité globale des effets de la réforme.

Il y a urgence à organiser cette lisibilité et à la rendre accessible à tous les acteurs et à la collectivité nationale. Ni cette dernière, ni les régions, ne peuvent attendre l'évaluation qui sera faite devant le Parlement et le débat qui la suivra, prévus par la loi SRU en 2007, pour, le cas échéant, ajuster la dynamique engagée ; d'autant plus que cette dynamique se confirme être profondément novatrice.

Le Conseil économique et social fait des propositions, non exclusives des initiatives que les régions pourraient être amenées à prendre.

Proposition 1 - *Mettre en place sans délai le Comité national de suivi prévu par la loi SRU qui associe l'Etat, les régions, RFF et la SNCF.*

Ce comité de suivi, réuni à l'initiative de l'Etat, pourrait mettre au point une procédure d'évaluation continue et contradictoire impliquant l'ensemble des acteurs.

Proposition 2 - *Favoriser l'appropriation des enjeux régionaux par la société civile, enjeux de transport et d'aménagement du territoire, mais aussi de décentralisation.*

C'est un élément essentiel de renouvellement du débat régional et de réussite de la réforme. Les CESR ont un rôle essentiel et privilégié à jouer car ils sont en situation d'établir le lien entre le TER et les autres dimensions du développement régional. Beaucoup ont déjà investi ce rôle.

Proposition 3 - *Désigner un lieu d'échange entre l'ensemble des acteurs du transport sur l'impact de la réforme dans le domaine des transports.*

Ce pourrait être le Conseil national des transports s'appuyant le cas échéant sur d'autres organismes, notamment de recherche : Institut national de recherches sur les transports et leur sécurité (INRETS), Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (CERTU)... Des

programmes du PREDIT pourraient être mobilisés dans ce sens. La même démarche, à l'initiative des régions, pourrait être adoptée au niveau régional par exemple avec les observatoires régionaux des transports (ORT).

Proposition 4 - *Créer un réseau d'échange d'expériences et de comparaisons interrégionales et européennes entre les régions.*

Les régions sont en effet face à une compétence lourde et d'une grande complexité qui implique qu'elles puissent comparer leurs performances et leurs pratiques.

Le GART qui regroupe désormais la majorité des régions a amorcé ce processus. Il offre l'intérêt de constituer un lieu d'échange avec les autres autorités organisatrices, notamment urbaines. Les régions françaises auraient sans doute intérêt à être présentes dans des instances européennes ou internationales, telles que, par exemple, l'Union internationale des transports publics (UITP).

2. Impulser la recherche et l'innovation en matière de services à offrir au public

Certains sujets liés à la régionalisation sont techniquement lourds, hors de portée financière de beaucoup de régions. Il s'agit souvent de sujets porteurs d'innovation pour le public. Or, en vue d'attirer de nouveaux usages, le transport ferroviaire doit s'insérer dans une dynamique de recherche et d'innovation pour de nouveaux services, renforçant l'attractivité du transport public face à l'automobile, sans cesse renouvelée par son extraordinaire capacité d'innovation.

Le transport public en général et le transport ferroviaire local en particulier ont un immense besoin de créativité dans le domaine des services, qui n'est pas dans leur tradition. Les réactions du public au nouveau matériel TER montrent pourtant qu'il existe une grande attente. Les régions ne peuvent s'enfermer dans une gestion au fil de l'eau, même améliorée ; elles ont intérêt à prendre l'initiative d'un ambitieux programme d'innovations préparant une rupture de qualité et d'image du transport public et à mettre en place le « *second souffle* » de la régionalisation.

Certains champs d'innovation s'imposent : évolutions du matériel roulant pour offrir plus de services à bord ; mise au point d'un nouveau système de tarification régionale intermodale préservant la continuité avec le réseau national, associé à une billettique régionale intégrant une cohésion interrégionale, voire transfrontalière ; nouveaux systèmes d'information intermodaux appuyés sur les technologies actuelles de l'information, donnant une nouvelle lisibilité des services sur le territoire et des informations en temps réel pendant les situations perturbées ; organisation d'une action à long terme en faveur de l'accessibilité du transport public à toutes les formes de handicap, permanent ou temporaire, domaine pour lequel la France est très en retard et qui va prendre de l'importance avec le vieillissement de la population. Cette démarche doit s'élargir aux déplacements des personnes accompagnées d'enfants en bas âge.

Cette liste n'est bien évidemment pas limitative. D'autres domaines de recherche pourraient être impulsés par les régions : organisation d'une lutte efficace contre la fraude qui par son ampleur, au-delà de son impact économique, est devenue un enjeu de société ; réflexions partagées sur les potentialités du transport ferroviaire dans les territoires à dominante rurale ; modalités de valorisation des effets externes du transport...

Proposition 5 - *Les régions pourraient prendre l'initiative et structurer des comités d'innovation, sous la présidence d'une région, auxquels pourraient être associés d'autres autorités organisatrices, des experts de la SNCF et de RFF notamment.*

Ces comités, mettant en pool des moyens sur certains sujets lourds que les petites régions ont du mal à prendre en charge, pourraient déboucher sur des programmes de recherche, placés sous le contrôle et l'impulsion des régions. L'Etat pourrait soutenir financièrement des projets d'intérêt général ouvrant ainsi une nouvelle forme de péréquation interrégionale. Certains projets pourraient associer des régions d'autres pays et prendre une dimension européenne.

La régionalisation ferroviaire est une réforme particulièrement complexe qui implique une appropriation rapide d'un savoir-faire régional. Ceci pose la question du recrutement et de la formation de ces compétences.

Proposition 6 - *Favoriser le recrutement par les régions d'experts en transport intermodal. Organiser un programme de formation au sein de la fonction publique territoriale, en liaison notamment avec les organismes de recherche, développant l'expertise et les compétences liées au transport et à l'aménagement du territoire.*

3. Ouvrir autour de la réforme un champ d'expérimentation concerté avec l'Etat

Si un enseignement est à tirer de la régionalisation ferroviaire, c'est le rôle déterminant qu'a joué l'expérimentation par des régions volontaires. Cette idée centrale du rapport du sénateur Hubert Haenel de 1994 s'est révélée d'une grande fécondité. Sans elle, cette réforme, devant sa complexité technique et politique, la difficulté d'en arrêter, *a priori*, tous les contours, n'aurait peut-être jamais vu le jour.

Proposition 7 - *De nouvelles avancées, au sein de la réforme, pourraient être explorées, par la démarche expérimentale appuyée sur le volontariat régional.*

Cette démarche permettrait de transformer en énergie positive le fait que les régions ne sont pas toutes confrontées aux mêmes problèmes et que certaines sont plus avancées dans la maîtrise de telle ou telle dimension de leur compétence. Elle permettrait de progresser dans la voie de la coordination des politiques et des actions des diverses autorités organisatrices.

La méthode expérimentale, associée à des évaluations contradictoires, pourrait ainsi s'imposer comme une voie de progrès et d'échange au sein de la Communauté européenne, lui permettant d'évoluer malgré la diversité et la complexité de l'Union.

Le champ d'expérimentations doit être ouvert, soumis à la mise au point de contrats d'expérimentation concertés avec l'Etat et pouvant, le cas échéant, prévoir un accompagnement contractuel de ce dernier.

Cette démarche permettrait de lever des freins et d'ouvrir de nouveaux espaces de progrès. Elle pourrait être particulièrement utile dans la gestion des interfaces qui sont les principales zones de progrès du transport public. Elle pourrait être utilisée pour surmonter la difficulté qu'ont les régions à « fédérer » des autorités organisatrices obéissant chacune à une logique territoriale propre.

Le Conseil économique et social pense que le pilotage de projets concrets régionaux développant l'intermodalité, tarification-billettique régionale, systèmes d'information, création et gestion de pôles d'échanges, projets périurbains... portés par des syndicats mixtes, associant l'autorité organisatrice régionale et les autorités organisatrices concernées pourrait être expérimenté.

Cette nouvelle forme d'expression de la puissance publique devrait susciter des coopérations public/privé entre les opérateurs, adaptées aux besoins des projets expérimentaux, qui seraient de nature à faire évoluer la dichotomie historique entre les deux secteurs, dichotomie associée aux rivalités entre le rail et la route. Ces coopérations, centrées sur les interfaces, ouvriraient des champs nouveaux de savoir-faire et devraient être génératrices d'emploi pour les deux secteurs.

Le Conseil économique et social estime que cette coopération public/privé, y compris sous des formes structurelles, est une voie de progrès vers un service public plus performant, qui doit être expérimentée. Elle correspond à la nature profonde, intermodale, du transport public moderne : les valeurs des deux secteurs ne doivent pas s'opposer, il faut valoriser leurs complémentarités potentielles, techniques, culturelles et économiques. D'autant que l'ampleur des ressources qui seront nécessaires au développement, impliquent la mobilisation du secteur privé. Enfin la France aurait un intérêt particulier à mettre ainsi en valeur le savoir-faire d'un secteur public qui constitue une forte spécificité historique et à lui donner un débouché ouvrant de nouvelles perspectives de développement.

Par ailleurs, certaines régions, en accord avec les départements, pourraient expérimenter l'élargissement de leur champ de compétence dans les transports collectifs routiers.

4. Explorer les voies pour une nouvelle synergie Grandes Lignes/TER et le développement de projets interrégionaux et transfrontaliers

Le Conseil économique et social considère qu'il faut « *positiver* » les conflits relatifs à l'articulation entre les services TER et les services Grandes Lignes. Paradoxalement, ces conflits sont à porter au crédit de la réforme car ils révèlent deux voies de progrès.

La première réside dans la nécessité d'améliorer la synergie entre les deux types de services, d'une part des correspondances entre TER et Grandes Lignes et d'autre part du rôle des trains de Grandes Lignes dans l'acheminement d'une partie du trafic régional. Il n'y a pas sur ces questions d'autre voie pour les régions que celle de la concertation et de la négociation, sur une base gagnant/gagnant, avec la SNCF. Ceci suppose que l'inventaire de ces synergies, très différentes selon les régions, soit effectué avec la SNCF et qu'un code de bonne conduite mutuelle, régionalisé, car chaque région est un cas particulier, soit mis au point.

La seconde voie de progrès est à rechercher pour des liaisons, de jour mais aussi de nuit, impliquant deux ou plusieurs régions, telles que Lyon-Nantes, Nantes-Bordeaux, Bordeaux-Lyon, Strasbourg-Lyon, Paris-Rodez... mixant des fonctions régionales, interrégionales et nationales. Ces liaisons sont révélatrices d'un déficit d'interrégionalité, faiblesse du territoire français à laquelle il faut répondre et qui ne se limite pas aux seuls transports.

Le Conseil économique et social estime que la coopération interrégionale est importante pour l'aménagement du territoire, au plan local et au plan national. L'interrégionalité est le complément indispensable à la décentralisation. Elle réduit le risque de repli régionaliste. C'est aussi une réponse au handicap, souvent évoqué, de la petite taille des régions françaises. Aucune région ne peut se développer en ignorant les dynamiques interrégionales auxquelles elle est liée. Cette question se pose de façon spécifique pour les régions transfrontalières.

La situation actuelle révèle une lacune entre le champ intrarégional du TER, couvert par l'autorité organisatrice régionale, et le champ national confié par l'Etat à la SNCF, fondé principalement sur les critères de la rentabilité et du marché. Elle renvoie au rôle d'autorité organisatrice de l'Etat qui doit définir les modalités de prise en charge de services interrégionaux, dont le développement, comme celui du TER, ne peut être assuré par la seule dynamique du marché. Ce constat reste valable, même en tenant compte du rôle de péréquation que doit jouer la SNCF mais qui ne peut être limité en raison notamment de la pression commerciale exercée par la concurrence aérienne. Il faut trouver des modalités d'intervention adaptées de la puissance publique.

Une nouvelle approche de ces services, intermédiaires entre les TER et les Grandes Lignes, dans un esprit d'expérimentation, pourrait être un « *laboratoire* » pour de nouvelles formes de coopération interrégionale.

Proposition 8 - *Des projets interrégionaux de développement pourraient être expérimentés, portés par un syndicat mixte ad hoc associant en tant que de besoin, régions, communautés urbaines, départements après que ces régions et la SNCF, sur la base d'un zonage concerté, sous le contrôle de l'Etat, se soient entendues sur la liste des dessertes concernées.*

A titre d'exemple, et à la lumière de sa réussite commerciale, on peut imaginer, *a posteriori*, que le projet Interloire, desserte « *intervilles* » entre Nantes et Orléans, aurait pu être porté par un syndicat mixte associant les régions Centre, Pays de la Loire, les communautés urbaines desservies. Son exploitation aurait été confiée à une société *ad hoc* (à laquelle auraient participé par exemple des exploitants urbains), à participation SNCF majoritaire, intéressée à la réussite de l'intermodalité et du projet.

Des expérimentations de ce type, menées dans une perspective d'intermodalité généralisée, tant du côté des autorités organisatrices que du côté de l'exploitant, fondées sur des contrats d'expérimentation avec l'Etat, seraient profondément novatrices au plan européen et pourrait aider à sortir du débat réducteur : maintien du monopole ou mise en concurrence.

Ces projets pourraient fortement impliquer les métropoles régionales qui ont une vocation interrégionale. Conçus en liaison avec les régions, ils pourraient impulser des dessertes radiales, évoluant vers des « *étoiles ferroviaires* » qui pourraient, progressivement, se mettre en réseau à l'échelle nationale.

Là encore, l'Etat pourrait jouer un rôle de péréquation entre les régions en accompagnant l'expérimentation de projets de développement sur des liaisons interrégionales aujourd'hui en difficulté.

Proposition 9 - *L'Etat aide les régions concernées à prendre l'initiative sur l'organisation de l'interrégionalité particulière des régions transfrontalières.*

Une approche spécifique est nécessaire pour ces régions dont la situation va profondément évoluer et qui ont un positionnement stratégique pour la collectivité nationale. Cette question de la coopération transfrontalière pourrait faire l'objet d'une saisine ou d'une autosaisine spécifique pouvant éventuellement ne pas se limiter aux seuls transports. Elle devrait s'organiser en coopération étroite avec les CESR concernés.

5. Inciter et aider les régions à engager une réflexion prospective associant transports, aménagement du territoire et développement durable

Les transports sont au carrefour des enjeux recouverts par le concept de développement durable. Le Livre Blanc de la Commission européenne se place dans la perspective d'un ralentissement de leur croissance et d'une diminution de leurs effets externes. Pour cela il préconise le développement de transports intermodaux privilégiant les modes propres, le paiement du transport à son juste

coût, ce qui, par ailleurs, contribuerait à mobiliser les ressources pour financer les infrastructures nécessaires.

Le consensus latent qui existe dans l'opinion pour des transports respectueux de l'environnement et de la qualité de vie va s'amplifier avec l'inquiétude que font monter la fréquence et l'ampleur des désordres climatiques. Mais ce consensus reste vague et inopérant : pavé de bonnes intentions, il ignore les contradictions entre des intérêts, souvent légitimes, qui rendent particulièrement complexe le secteur des transports.

Pour ces raisons, les responsables politiques sont dans une situation paradoxale : des attentes existent dans l'opinion, mais toute décision concrète se heurte à de vives réactions d'intérêts particuliers à court terme qui sont, ou qui se croient, lésés. Dans nos sociétés où la responsabilité politique a été submergée par l'immédiateté et la médiatisation, une action sur les équilibres climatiques sera sans effet perceptible à court terme. Elle imposera pourtant des contraintes, voire des ruptures, dans les comportements quotidiens des entreprises et des individus dont l'efficacité ne se mesurera qu'à l'échelle d'une et, plus probablement, plusieurs générations.

Les orientations prises au niveau de l'Europe et des Etats n'entreront donc dans les faits que si elles sont relayées et concrétisées par les comportements et les initiatives des acteurs des territoires. Ce sera difficile et long, mais c'est la seule voie pour ouvrir un espace politique d'action. Le niveau de proximité régionale, par des projets concrets, peut faire le lien entre le quotidien et le temps long qui doit être réintroduit dans le débat politique et qui s'impose comme un temps important pour l'action. C'est aussi dans ce temps long que peut se traduire notre responsabilité à l'égard des générations futures.

Un débat prospectif impulsé par la région au sein de la société civile organisée, structuré par ses trois pôles, entreprises, salariés, associations, est particulièrement apte à favoriser le mûrissement des opinions publiques et à ouvrir des espaces d'action. Les CESR, dont le temps n'est pas rythmé par les échéances électorales, sont des lieux particulièrement propices pour prendre l'initiative de cette démarche prospective qui « *donne du sens* » à long terme, peut aider à clarifier les enjeux du court terme et permet une approche « *en système* » des enjeux du transport.

Une telle démarche est cruciale pour les zones urbaines et périurbaines dont la desserte, des personnes et du fret, devant la montée de la pollution urbaine, atmosphérique et sonore, et de la congestion, va nécessiter une politique d'ampleur et de longue durée. Il faudra doser plusieurs actions : le niveau du péage ferroviaire, le prix payé par l'utilisateur du transport public, les politiques de dissuasion de l'usage de la voiture, la reconquête de la voirie urbaine par des transports propres et silencieux, l'organisation de la desserte du fret... La conception de l'urbanisme va devoir évoluer sous la poussée des flux de mobilité pénétrant la ville. Le patrimoine foncier ferroviaire inséré dans les territoires et

sa valorisation dans des projets logistiques organisant la coexistence et la circulation des flux de transport, prennent une importance stratégique.

Plusieurs régions, impliquées dans le TER, ont engagé, la plupart du temps en coopération avec les communautés urbaines, une réflexion sur l'implantation de plates-formes intermodales optimisant la distribution du fret.

***Proposition 10** - Généraliser des démarches prospectives régionales, organisant la concertation entre les acteurs locaux, pour faire émerger des projets et une politique à long terme mettant en perspective et donnant du sens aux actions de court terme.*

Plusieurs régions sont engagées dans cette démarche associant le temps long et une approche systémique des transports, et permettant de coordonner schémas régionaux des transports et schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), trop souvent encore dissociés. Ce détour par la prospective peut donner un souffle nouveau à la démarche de la DATAR et au rôle des SGAR.

6. Associer les régions à la politique d'infrastructures ferroviaires

La croissance, même si elle était ralentie, de toutes les mobilités, européennes et locales, fret et personnes, va nécessiter des moyens considérables au plan européen, national et local pour entretenir et financer les infrastructures nécessaires. La France, pays de transit, a un intérêt particulier à une politique faisant payer le transport à son coût réel de développement.

La prise en main par les régions de la responsabilité du TER et notamment l'acquisition de matériel moderne et performant implique, elle aussi, des infrastructures à hauteur de cet engagement.

L'attractivité des territoires, au sein desquels l'extension des espaces urbanisés et de leur influence joue un rôle central, suppose d'organiser la coexistence et la coordination des flux de mobilité, des personnes et des biens, des flux locaux et des flux de transit. Le fret ferroviaire, replacé dans une perspective intermodale, peut contribuer au développement régional.

Les régions et les grandes agglomérations vont devoir, en particulier, contribuer à la maîtrise de l'utilisation des infrastructures à la périphérie des villes. Les zones à potentiel de circulation fret important doivent être identifiées. Dans ce cas, le développement du TER doit s'orienter vers des circulations à haute capacité, à fréquence moyenne, bénéficiant de points d'échange de qualité vers des réseaux urbains plus densifiés, eux-mêmes insérés dans une logistique fret. Les dessertes à fréquence élevée, et notamment les projets de « tram-train », consommateurs de capacités d'infrastructures, doivent être réservés aux zones à faible potentiel fret.

Les acteurs économiques des régions dotées d'aéroports et de ports, notamment les CCI, s'impliquent dans leur développement et sont partie prenante de la qualité de leurs dessertes et donc des infrastructures.

Pour toutes ces raisons, les régions sont en passe de devenir des acteurs essentiels de la politique des transports et de s'impliquer financièrement et politiquement dans les enjeux d'infrastructure, notamment ferroviaire. Ceci souligne le rôle déterminant de RFF, responsable et garant de la cohésion et du développement du réseau d'infrastructure, dans la réussite à moyen terme de la réforme.

Proposition 11 - *RFF et la SNCF doivent donner aux régions un véritable état des lieux des infrastructures et du patrimoine foncier associé concernant leur territoire : état d'entretien, réserves de capacité, perspectives de développement...*

Proposition 12 - *L'Etat doit respecter les priorités auxquelles il s'est engagé auprès des régions à l'égard des projets inscrits dans les contrats de plan Etat/régions qui amorcent l'implication des régions dans la politique d'infrastructures.*

Cette montée de l'implication des régions, les perspectives de relèvement du niveau des péages, soulignent les limites de la contribution forfaitaire transférée par l'Etat qui a engagé la régionalisation. Elle souligne aussi le handicap que constitue l'endettement de RFF pour le dynamisme du transport ferroviaire français.

Proposition 13 - *Mettre à l'étude une ressource régionalisée combinant un prélèvement sur le transport routier, justifié par le développement de l'intermodalité (recettes de la TIPP, péages routiers), et un prélèvement sur la valeur ajoutée, justifié par la notion de bénéficiaire indirect.*

Comme l'avait indiqué le Conseil économique et social dans son précédent rapport, ces évolutions devraient être examinées dans le cadre d'une refonte générale de la fiscalité locale à l'occasion de laquelle devront être examinées les modalités d'une péréquation entre les régions (Cf. avis sur « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales » adopté par le Conseil économique et social le 13 juin 2001 sur le rapport de M. Jean-Pierre Brunel). Simultanément, devant l'ampleur des besoins d'investissement, il conviendrait de rechercher des modalités de financement élargissant le champ des acteurs intéressés à ce financement.

En même temps, le niveau élevé d'endettement du système ferroviaire (25,5 milliards d'euros pour RFF, endettement qui pèse sur l'établissement public depuis sa création, et 7,5 milliards d'euros pour la SNCF) hypothèque l'ensemble de son développement et le rôle qu'il peut jouer en Europe. Cet endettement est générateur de tensions entre les deux établissements publics. Sa résorption est hors de portée des effets d'une politique de relèvement des péages qui, par ailleurs, entrerait vite en contradiction avec les objectifs de développement du transport ferroviaire surtout si celle-ci n'est pas inscrite dans une politique plus générale de relèvement progressif du coût des transports.

Proposition 14 – *L'Etat doit fixer, après négociation, les conditions contractuelles de mise en place d'un désendettement significatif du système ferroviaire.*

7. Une SNCF relayant le « second souffle » de la régionalisation

La SNCF joue un rôle important dans la réussite de la réforme, en même temps que ce rôle est d'une grande complexité. Elle doit faciliter la montée en charge des régions dans l'appropriation de leur compétence, assumer l'émergence d'une réelle diversité régionale, en même temps que la loi lui confie une mission de cohérence du réseau national. Par ailleurs, tout en se coordonnant avec RFF, elle doit passer du monopole hexagonal historique sur le transport ferroviaire à une conception intermodale du transport, une européanisation des marchés et une multiplication des acteurs.

La régionalisation est une réforme qui fait l'objet d'un consensus au sein de la SNCF car elle redonne du sens à sa mission de service public.

Les régions, par la voix des élus et des fonctionnaires territoriaux, soulignent l'ampleur des évolutions positives de la SNCF dans la prise en compte de leurs préoccupations. Elles constatent les progrès dans la clarification des relations financières. Elles mesurent la performance qu'a représentée la mise au point simultanée de vingt conventions régionales distinctes. Le président de la SNCF, M. Louis Gallois, au cours de son audition, a souligné la progression « *d'une culture du résultat et de la proximité* ».

Pour autant, les régions identifient des voies de progrès qu'elles souhaitent voir entrer dans les faits.

La première porte sur la fréquence des mouvements sociaux, particulièrement pénalisants pour les utilisateurs du quotidien. Cette préoccupation rejoint notamment celle exprimée par la Fédération nationale des associations d'usagers du transport (FNAUT).

Le Conseil économique et social confirme l'approche qui avait été la sienne dans l'avis adopté le 26 septembre 2001 : une action volontariste est nécessaire sur toutes les causes d'interruption de service. Concernant les conflits sociaux, il constate qu'aucun accord n'est encore intervenu au sein de l'entreprise.

Proposition 15 – *C'est au sein de l'entreprise que doivent être trouvés les voies et les moyens d'un dialogue social permettant de diminuer la conflictualité en réduisant l'impact sur les utilisateurs. Pour ce faire, le dialogue doit être conduit en intégrant le point de vue de leurs attentes.*

Par ailleurs, des attentes s'expriment sur l'état d'esprit qui entoure la gestion des conventions. Elles sont de deux ordres.

Les responsables régionaux sont perçus comme n'ayant pas assez d'autonomie de décision. Lorsqu'un accord local a été élaboré avec eux, il doit être soumis, parfois avec de longs délais, aux arcanes des directions centrales,

sans que les régions puissent clairement identifier un interlocuteur. Cela donne l'impression que la SNCF tente de gérer la régionalisation sans remettre en cause son modèle historique centralisé.

En outre, les régions, dans la gestion des interfaces entre le TER et les services à caractère national, lorsqu'elles sont confrontées à d'autres interlocuteurs que ceux dédiés au TER, leur font le reproche de mal comprendre le point de vue régional.

Les régions souhaitent avoir des interlocuteurs locaux qui soient mis en situation d'avoir une attitude d'entrepreneurs régionaux, partenaires du développement régional, aptes à s'impliquer dans des projets interrégionaux. Elles comprennent que, du point de vue de la SNCF, cette liberté entrepreneuriale va de pair avec une mise en cohérence nationale par une instance centrale coordonnant l'ensemble des activités faisant l'objet de conventions avec des autorités organisatrices. Ceci peut contribuer, dans le contenu du service offert, à trouver le bon équilibre, pas encore stabilisé, entre ce qui est du ressort de la région et ce qui entre dans le champ de l'autonomie de gestion de la SNCF.

Le Conseil économique et social est conscient du défi que représente l'introduction de la décentralisation dans une entreprise comme la SNCF dont le niveau de sécurité et l'efficacité reposent aussi sur la maîtrise d'une cohésion et d'une cohérence qu'il ne saurait être question de remettre en cause car elles constituent un des atouts du réseau ferroviaire français. Il estime donc que les régions sont légitimes à demander des efforts à la SNCF, mais elles doivent le faire sans remise en cause de son autonomie de gestion.

Il estime également que, de la même manière que RFF, gestionnaire du réseau d'infrastructure, en garantit l'unité, l'existence d'un opérateur national préservant la cohésion des services assurés sur le réseau ferroviaire et appelé à conserver une position dominante est un atout pour les régions. La résolution, positive, des tensions qui peuvent naître entre les régions et la SNCF est aussi nécessaire pour préserver le consensus interne qui s'est affirmé autour de cette réforme et qui a joué un rôle important dans sa réussite.

Proposition 16 - *La SNCF, sous sa propre responsabilité, pourrait organiser, dans la perspective de les améliorer, un audit de ses modes de fonctionnement et de son organisation à l'égard du fait régional.*

*
* *

CONCLUSION

Le Conseil économique et social, dans le prolongement de son avis sur la régionalisation ferroviaire adopté le 26 septembre 2001, confirme les potentialités de la décentralisation. En rapprochant les décisions des réalités du terrain, en ouvrant de nouvelles pratiques de démocratie de proximité et de nouveaux espaces d'initiatives aux acteurs locaux, elle peut ressourcer la dynamique nationale.

A cet égard, la régionalisation ferroviaire est en situation de « *réforme pilote* ». Sa réussite est lourde d'enjeux. Elle est un maillon du dispositif qui, dans les premières décennies du XXI^e siècle, va voir la France, ses régions et ses territoires jouer leur insertion dans la dynamique européenne.

Dix-huit mois après son démarrage, les éléments du succès se mettent en place, même si c'est de façon inégale et en ordre dispersé. Ce premier bilan met en évidence les lignes d'action indispensables à un « *second souffle* » rendant irréversible le succès de cette réforme. Elles concernent les régions, les autres collectivités territoriales, mais aussi l'Etat et l'ensemble des acteurs directs et indirects.

C'est tout d'abord la capacité des collectivités territoriales d'une même région à coopérer, dans un cadre qui ne peut être que sous l'égide de la région, pour organiser l'intermodalité structurelle sans laquelle le transport public n'atteindra pas le niveau de service en faisant une alternative à la voiture particulière.

C'est aussi la capacité des régions à organiser la coopération entre elles pour des projets d'innovation et des projets interrégionaux, sans hésiter à sortir des frontières nationales.

C'est enfin la capacité des acteurs régionaux à se placer dans une vision prospective et systémique des transports en liaison avec l'aménagement du territoire et le développement régional. Les CESR occupent une place remarquable pour prendre l'initiative de cette démarche. Certains l'ont déjà engagée.

Concernant l'Etat, il lui appartient d'organiser la lisibilité et l'évaluation continue des effets de cette réforme, d'accompagner et de stimuler l'esprit d'expérimentation de nature à en explorer toutes les potentialités et d'engager ainsi de nouvelles formes d'accompagnement, de mise en cohérence et de péréquation. Il doit anticiper les débats qui d'ores et déjà naissent sur les modalités de financement de nature à relayer la phase de démarrage, la mise en cohérence avec la politique d'infrastructures et avec les orientations européennes.

La décentralisation ne doit donc en aucun cas signifier son désengagement : l'Etat reste le garant de la cohésion nationale.

Les élus régionaux et avec eux l'ensemble des élus territoriaux sont engagés dans la prise en main effective d'une compétence politique qui implique volonté et clairvoyance pour surmonter des pratiques et une culture des acteurs marquées, à tous les niveaux, par la tradition centralisatrice de notre pays.

Plus largement, ce sont tous les acteurs de la société civile, entrepreneurs, salariés, militants associatifs, simples citoyens, convaincus du renouveau que peut apporter à la collectivité nationale le déploiement d'initiatives décentralisées, qui porteront le succès de cette réforme et au-delà celui de la décentralisation.

Deuxième partie
Déclaration des groupes

Groupe de l'agriculture

L'adoption de la régionalisation ferroviaire donne aux collectivités locales la possibilité, certes non dénuée de contraintes, de repenser leur développement.

Une telle réforme est porteuse d'enjeux importants, et ce particulièrement pour le monde rural, à la condition toutefois qu'elle autorise une meilleure prise en compte de l'ensemble de ses besoins.

Il s'agit particulièrement d'assurer une bonne desserte du territoire dans son ensemble, c'est-à-dire sans négliger les zones éloignées. Trop de régions demeurent aujourd'hui mal ou insuffisamment reliées aux grands centres de communication nationaux ou européens. Cet éloignement les conduit lentement, mais de façon irrévocable, sur le chemin du déclin. Cela est inacceptable.

La desserte des territoires peut être assurée par le rail, mais aussi par de nouvelles formes de transport issues de l'intermodalité. Ces nouveaux modes de déplacement ne doivent pas être négligés. Des réflexions comme le ferroutage doivent aussi être poussées plus avant au regard des intérêts qu'elles présentent.

L'avis de M. Chauvineau concerne principalement le déplacement des voyageurs. Le groupe de l'agriculture souhaiterait, lui, l'étendre au fret de marchandises.

La régionalisation des transports ferroviaires devrait en effet être l'occasion de relancer le fret, particulièrement important en matière agricole. Peu polluant et plus sûr que la route, le rail est tout à fait adapté au transport de masse. Un train complet de céréales équivaut à cinquante-cinq semi-remorques ! Encore faut-il pour que le fret se développe que les gares rurales soient maintenues (leur disparition gêne considérablement l'accès au plus près des agriculteurs, dans le cadre de l'opération sécheresse par exemple). Encore faut-il aussi que la SNCF garantisse les délais d'acheminement des trains (les retards nuisent immanquablement à l'efficacité des transports).

C'est pourquoi les différents acteurs devraient se rapprocher, dans l'esprit d'une coopération mutuelle afin de faciliter l'organisation des circuits de commercialisation. Les bases d'une structuration plus rationnelle, notamment avec la SNCF, devraient être trouvées qui soient aussi d'un intérêt économique supérieur.

Par ailleurs, il apparaît certain que la réforme ne prendra tout son sens et toute son ampleur que si les régions disposent des moyens financiers suffisants à la conduire et que si l'Etat assume pleinement son rôle de péréquation.

De quelles péréquations vont bénéficier les régions à dominante rurale ? Comment pourront-elles assumer des coûts d'exploitation élevés avec des possibilités financières très inégales ? Il faut veiller à une certaine équité entre les régions qui ne possèdent pas toutes le même potentiel économique.

L'Etat, seul garant de la cohésion nationale, devra intervenir pour veiller à la pérennité et à la cohérence de l'exploitation du réseau ainsi qu'à la qualité des services offerts sur l'ensemble du territoire. Il importe également d'assurer un service minimum en cas de conflits sociaux. La régionalisation n'efface pas, bien au contraire, la responsabilité de l'Etat.

Nous disposons d'un réseau ferroviaire très dense. Sachons le transformer en un atout économique ! La régionalisation ne se justifie, en effet, que par la perspective d'une plus grande valeur ajoutée pour les utilisateurs et pour la collectivité.

Groupe de l'artisanat

Dix-huit mois après la décision de décentralisation des services ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional, le bilan paraît positif sur de nombreux aspects : l'amélioration de la qualité du service, une meilleure adéquation de l'offre à la demande, une évolution sensible du trafic ; la mobilisation des acteurs de proximité, la dynamique des territoires.

Toutefois, il semblerait que certains efforts restent à faire en matière de tarification, de suivi de la continuité du service public et surtout d'articulation entre les différents pôles de compétences.

Le groupe de l'artisanat apprécie l'approche pragmatique de cet avis qui pose les véritables enjeux de la réussite de cette réforme, identifie les maillons faibles et ouvre des pistes novatrices, mesurées, prenant en compte les contraintes financières autant que les préoccupations économiques, sociales et d'aménagement du territoire.

Face à l'eupéanisation des infrastructures, la régionalisation ferroviaire française doit s'inscrire dans une démarche plus globale du transport. Cela implique de lever les freins au développement de l'intermodalité et de supprimer les « effets frontières » entre régions tant au niveau français qu'au niveau de l'Europe.

Compte tenu des résultats positifs de la méthode d'expérimentation, l'avis suggère à juste titre de la transposer à l'ensemble des zones « intermédiaires » qui souffrent de conflits d'intérêt. Par ce biais, les régions en retard, mais aussi les agglomérations, les départements et les zones frontalières pourront apprendre à travailler ensemble. Elles vont en effet pouvoir bénéficier des échanges d'expériences et de la pratique de la concertation de la part de celles qui ont contribué à la réussite de la première étape de la décentralisation de ce service public.

S'agissant de la mise en perspective, la croissance des flux de mobilité, des personnes et des biens, va considérablement peser sur les régions, en tant qu'autorités organisatrices des transports tant politiquement que financièrement.

C'est pourquoi l'avis a raison de souligner la nécessité d'associer ces collectivités territoriales à la politique plus générale des infrastructures mais aussi de rappeler le rôle de RFF en tant que responsable et garant de la cohésion sociale et du développement du réseau .

Cela implique non seulement de pallier le handicap lourd de l'endettement de RFF mais surtout de rechercher d'autres voies et moyens de financement. Les pistes annoncées dans l'avis d'affectation des recettes de la TIPP et de péages routiers aux investissements ferroviaires se justifient dans la mesure où est adopté le pari d'une mise en œuvre effective de l'intermodalité, soucieuse des contraintes environnementales et d'un aménagement équilibré de nos territoires.

Conscient des masses budgétaires importantes en jeu, le groupe de l'artisanat partage l'idée de l'avis d'élargir le champ des acteurs financiers, tout en insistant sur la préservation du rôle de l'Etat en tant que garant de la cohésion nationale.

Même s'il est encore trop tôt pour se prononcer pour une réussite de la régionalisation ferroviaire, il est de toute évidence que sa méthode a largement conquis les hommes et les femmes de terrain qui ont vu en elle la possibilité d'une prise en main effective d'une compétence politique. Elle est aujourd'hui source d'espoir dans le chemin qui conduit à la réussite de la décentralisation.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Cet avis, en forme de bilan et de recommandations, ouvre la voie à une profonde transformation de notre organisation des transports ferroviaires, et espérons-le, à une meilleure prise en compte des transports dans les schémas de prospective en matière de développement régional. Notre groupe est tout à fait en accord avec les analyses et propositions de cet avis.

Nous voudrions donc souligner seulement deux points.

Premièrement, l'importance du transport n'est pas à rappeler dans le domaine de l'aménagement du territoire et de son développement. L'extension continue de zones urbanisées, autour même de petites villes en milieu rural, l'implantation d'entreprises sont évidemment liées à l'accessibilité des habitants, des salariés, et des fournisseurs. Il ne saurait suffire aux régions, pour répondre aux besoins, de simplement devenir autorité organisatrice pour gérer les TER. Les régions vont devoir développer une véritable politique coordonnée des transports, intermodale, permettant l'accès facile aux services de transports urbains, à des services de cars, taxis, etc. en milieu rural selon la densité et les coûts respectifs. La mobilité indispensable est à ce prix. La fréquentation est largement favorisée par la continuité des modes de transport. Encore aujourd'hui, que de cars à la sortie de la gare sont partis à l'arrivée du train, que de TER n'assurent pas la correspondance avec un train de grande ligne !

Travailler à l'accessibilité au TER, c'est aussi aménager les gares pour faciliter l'accès de tous, en particulier des voyageurs chargés de bagages, d'enfants en bas âge, et ne pas, par la sophistication extrême des systèmes de contrôle, multiplier les difficultés. D'autant plus que les transports régionaux sont fréquentés en priorité par un public captif : scolaires, étudiants, personnes âgées, mères de famille sans seconde voiture. Ce public n'a que peu de moyens de se faire entendre. Il est particulièrement important dans un souci de cohésion sociale de répondre au mieux à ses besoins.

La participation des usagers déjà bien en place dans certaines régions montrent tout l'intérêt des rencontres de travail entre les différentes parties prenantes. Les débordements que certains avaient pu craindre lors de telles consultations se sont révélés vains. A l'inverse, les différents personnels se sont montrés beaucoup plus motivés.

Deuxièmement, nos régions, en général, sont de superficie modeste. Elles sont confrontées, ainsi, à la nécessité d'avoir recours à des concertations interrégionales si elles veulent assurer une continuité et une homogénéisation du service, de ses horaires, de ses tarifs. Cependant, rien ne les y oblige. Il leur faut donc expérimenter, en sachant qu'il n'existe pas d'homogénéité entre elles. Certaines sont plus avancées dans l'expérimentation, plus riches, ou au contraire, plus difficiles d'accès, avec un territoire plus étendu. Or, certaines régions ont d'ores et déjà des pratiques de coopération dans un certain nombre de domaines, d'autres pas. Il ne faudrait pas que de trop grandes distances se créent entre régions dans le développement des transports, induisant ainsi un décrochement de territoires régionaux de fait marginalisés, voire exclus.

La régionalisation ferroviaire est aujourd'hui à la croisée des chemins. Elle n'est pas gagnée. La phase expérimentale est achevée et toutes les régions sont maintenant invitées à prendre en main leurs transports. Cela suppose de leur part la mise en place d'une véritable politique pérenne, efficace, et courageuse. Or, elles ne sont pas toutes au même niveau d'organisation.

Les choix et arbitrages que les unes et les autres vont être amenées à effectuer devront se faire en concertation avec les premiers concernés, c'est-à-dire ceux qui fréquentent le service, sinon ces choix ne peuvent être ni compris ni partagés. La cohésion sociale et territoriale est indispensable pour le développement de la région. Elle dépend très largement des politiques régionales des transports sachant impliquer tous les partenaires concernés. Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

L'avis élaboré au sein de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire présente un bilan à la fois concis et détaillé de la régionalisation du TER. Ce bilan est significatif dans la mesure où il tire les leçons d'une première année de généralisation mais aussi de plusieurs années d'expérimentation. Il a en outre l'intérêt de s'appuyer sur l'apport des travaux des CESR sur la question.

Le transport ferroviaire de voyageurs constitue, après les lycées et la formation professionnelle, la troisième grande compétence de gestion transférée aux régions. Pour la CFDT, la réussite de ce transfert se mesure à partir des réponses à, au moins, trois grands enjeux.

Le premier est lié au développement durable. La régionalisation peut contribuer à développer l'usage des transports en commun et à réduire les effets négatifs que génère sur l'environnement et sur l'aménagement du territoire le recours de plus en plus généralisé à la voiture individuelle. La réussite de cet objectif passe par une amélioration du service rendu. L'avis analyse avec justesse les apports de la décentralisation dans ce domaine à travers une meilleure contractualisation entre les opérateurs, les collectivités locales et les représentants des usagers, notamment à travers les comités de ligne.

Le deuxième enjeu relève de la gouvernance. Le TER ne peut se concevoir sans liaisons étroites avec les autres modes de transport d'une part, sans articulation avec la politique globale d'aménagement du territoire d'autre part. L'avis insiste avec pertinence sur les nécessaires synergies entre les différentes autorités organisatrices des transports de voyageurs, entre le transport de voyageurs et celui des marchandises souvent concurrents sur les mêmes axes, de même qu'entre les politiques régionales et les orientations de l'Union européenne. La CFDT regrette une nouvelle fois que l'absence de clarification des niveaux pertinents de décentralisation rende cette gouvernance trop complexe.

Le troisième enjeu est financier. Chaque transfert de compétences nécessite un financement complémentaire des collectivités sur leurs fonds propres. Les régions ont pu le faire pour les lycées et pour la première phase de la régionalisation du TER. A terme, le cumul de ces charges risque de rendre cet effort impossible pour les régions les moins pourvues financièrement et de creuser les inégalités entre territoires. La mise en place d'un système ambitieux de péréquation financière constitue la condition de nouveaux transferts de compétences.

La CFDT a voté l'avis dans la mesure où il propose dans ces trois domaines un diagnostic lucide et des pistes de travail judicieuses. Elle apprécie, au-delà, son approche générale de la décentralisation. Si les difficultés ne sont pas niées, elles ne servent jamais de prétexte à une attitude frileuse face à la nécessaire dynamique du processus en cours.

Groupe de la CFE-CGC

Le transfert par l'Etat aux régions de la gestion d'une partie des transports ferroviaires constitue une étape importante de la décentralisation.

Les régions doivent prendre en compte, dans un souci de cohérence, l'ensemble des dimensions du transport. Elles doivent répondre aux besoins de mobilité des personnes et de l'activité des entreprises, en permettant l'accès aux réseaux d'échanges européens et mondiaux. Cette régionalisation doit s'inscrire dans un cadre plus large que les frontières régionales. En effet, à un moment où l'objectif primordial de l'Union économique est l'élargissement aux pays de l'Est, l'Europe des transports est devenue une nécessité pour faire face au développement accru des échanges et aux besoins croissants de déplacements des citoyens, ainsi que pour accroître la compétitivité des entreprises et renforcer leur position sur les marchés.

La régionalisation ferroviaire est donc porteuse d'enjeux essentiels pour l'aménagement du territoire et le développement économique.

Le groupe de la CFE-CGC partage la préoccupation de l'avis pour que les régions, devenues autorités organisatrices en matière de transport collectif de voyageurs, créent avec l'Etat, la SNCF et les représentants de la société civile, un espace de recherche, d'innovation et d'expérimentation tout en s'appuyant sur les diversités régionales.

De même, nous partageons le souci de l'avis sur le fait que l'Etat ne doit pas se soustraire à sa responsabilité d'assurer une cohésion nationale, malgré la décentralisation. Et ce, d'autant plus que la dynamique européenne et internationale va s'accélérer et modifier les équilibres territoriaux hexagonaux.

Nous approuvons d'autre part l'analyse sur l'absence de lisibilité globale des effets de cette réforme.

Dans ce contexte, il est nécessaire de créer un réseau d'échanges d'expériences et d'expertises. Ce débat nous semble primordial dans la mesure où on apprécie mal les attentes à la fois des usagers, des élus et des acteurs. Dans le cadre des expérimentations, certaines régions ont mis en place des outils de concertation, afin de donner la parole aux voyageurs, aux associations de défense des usagers ou de l'environnement, aux syndicats, aux élus.

Pour le groupe de la CFE-CGC, tous ces acteurs devraient être entendus et ces expériences généralisées dans toutes les régions. La proposition de l'avis tendant à mettre en place le comité de suivi prévu par la loi SRU qui associe l'Etat, les régions, Réseau ferré de France et la SNCF afin de favoriser des lieux d'échanges, rencontre notre assentiment. Bien entendu, les CESR doivent être impliqués dans cette réforme.

Il est également indispensable de mieux prendre en compte les attentes des usagers ; leur facilité d'accès aux trains et l'information en cas d'incidents techniques doivent être améliorées.

Il est de plus indispensable de renforcer la lisibilité des effets de la réforme, d'impulser la recherche et l'innovation, de développer l'intermodalité en s'appuyant sur des projets interrégionaux.

Par ailleurs, l'avis prône l'ouverture, autour de la réforme, d'un champ d'expérimentation concerté avec l'Etat. Dans cette perspective, une cohérence est d'autant plus nécessaire que le décalage entre les régions expérimentales et les autres ne doit pas remettre en cause la réorganisation globale des transports ferroviaires. Mais le groupe de la CFE-CGC rappelle que ces expérimentations doivent être conduites sur la base d'une méthode rigoureuse en termes de calendrier et d'évaluation permanente, notamment à travers la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation continue du processus.

L'appropriation par le personnel de la réforme et de ses objectifs sera la condition de sa réussite. L'étendue de la tâche, la complexité technique de la nouvelle compétence ne pourront se concrétiser sans la participation des salariés. La rénovation des gares, l'amélioration des conditions d'accueil, d'accompagnement et de sécurité doivent se traduire par un rééquilibrage des besoins en moyens et une adaptation des effectifs suffisants.

A cet égard, le groupe de la CFE-CGC est confiant dans les capacités de l'ensemble du personnel de la SNCF à accompagner les évolutions nécessaires de l'entreprise.

« Rien n'est accompli tant qu'il reste quelque chose à faire » disait Napoléon. En tout état de cause, les changements exigeront du temps. L'avis constitue une riche synthèse des axes de travail qu'il faut engager pour mener à bien cette réforme.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

La régionalisation ferroviaire est un enjeu à long terme qui contribue à l'organisation territoriale et participe à une action de développement.

Les régions doivent prendre en compte la mobilité des personnes, l'accès des entreprises aux réseaux d'échanges, en refusant tout repli régionaliste. On peut regretter que les régions aient peu d'action sur le transport routier interurbain pour l'essentiel sous compétence départementale et pour lequel il conviendrait d'établir une meilleure synergie entre ces deux niveaux.

Il est nécessaire de tisser un service public de proximité adapté aux attentes des usagers. Les régions doivent être des structures organisatrices de synergies interrégionales et interurbaines pour éviter les discontinuités. Cet enjeu doit répondre au déficit de qualité. S'agissant des interruptions de service pour motif de conflit social, il convient d'agir avec le même volontarisme tant sur les causes externes qu'internes à la SNCF. Concernant la continuité du service lié à la conflictualité interne, la CFTC réitère sa proposition d'un véritable système de

prévention, fondé sur le dialogue et la mise en place de l'alerte sociale. Elle déplore que la pratique du préavis soit inopérante.

Nous souhaitons que les pouvoirs publics prennent les mesures nécessaires pour que, ainsi que notre assemblée l'avait déjà préconisé dans son avis de 1998 sur « *Prévention et résolution des conflits du travail* », soient respectés l'esprit et la lettre des dispositions de l'article L 521-3 du code du travail précisant que : « *pendant la durée du préavis les parties sont tenues de négocier* ».

La demande de proximité doit être amplifiée afin de stimuler la vie démocratique régionale. Ce transfert de compétence doit être une valeur ajoutée pour les utilisateurs et pour les collectivités en favorisant l'appropriation des enjeux régionaux par la société civile. Le groupe de la CFTC appuie la proposition de valoriser le rôle des CESR qui sont en mesure d'établir le lien entre le TER et les autres dimensions du développement régional.

Notre groupe appuie aussi la proposition de notre assemblée d'ouverture de nouveaux champs d'expérimentation tels que la tarification-billetique régionale, le système d'information... La coopération doit se faire entre tous les opérateurs. Il soutient la proposition de mettre à l'étude une ressource régionalisée combinant un prélèvement sur le transport routier justifié par le développement de l'intermodalité et un prélèvement sur la valeur ajoutée. Bien évidemment, ces évolutions devraient se faire dans le cadre d'une refonte de la fiscalité locale en tenant compte de la nécessité d'avoir une politique des tarifs sociaux.

Cette démarche est un aspect positif de la décentralisation. Pour autant, cette régionalisation dépend aussi de l'implication de l'Etat, celui-ci ne devant pas se sentir dédouané de toute responsabilité. Les acteurs régionaux, et notamment les CESR, doivent être des interlocuteurs dans une vision prospective et systémique des transports en liaison avec l'aménagement du territoire et le développement durable.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Déclaration de la CGT

Deux années après l'adoption de l'avis sur la régionalisation ferroviaire, le Conseil économique et social en fait un premier bilan. La régionalisation du transport régional voyageur mérite en effet un examen approfondi, notamment parce qu'elle peut être emblématique d'une certaine conception de la décentralisation et de l'expérimentation.

La CGT apprécie que l'avis parte de la mise en œuvre concrète de la régionalisation sur le terrain et que l'opinion des CESR ait pu être prise en compte. En effet, un des facteurs essentiels de la réussite du processus de régionalisation a été son appropriation par les différents acteurs tant dans son élaboration que dans sa mise en œuvre : les cheminots tout d'abord, les élus régionaux, les populations : tous s'y sont investis. Cet acquis de la participation démocratique des populations et de leurs représentants doit selon nous pouvoir se

retrouver sous des formes spécifiques à chaque étape de tout mouvement de décentralisation.

Avec cette réforme et les moyens qui l'ont accompagnée, la preuve a été faite que le déclin ferroviaire n'était pas une fatalité, que le service public possède des capacités d'adaptation importantes et qu'il peut être en mesure de répondre à de nouveaux besoins, voire de les susciter.

Nous partageons également les nouvelles interrogations reprises dans l'avis concernant par exemple le développement du transport intermodal, ou les carences des transports ferroviaires interrégionaux. Si de nouvelles expérimentations peuvent être envisagées pour y remédier, elles doivent impérativement faire l'objet de contractualisation avec l'Etat et donner lieu à des évaluations régulières.

Par ailleurs, la CGT exprime son désaccord sur la façon dont les pouvoirs publics remettent en cause dans les faits l'ambition proclamée de développement du rail. Certains crédits sont gelés dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions, les conclusions d'études récentes laissent entendre l'abandon de certains dossiers, la remise en cause de plusieurs projets d'aménagement est envisagée. Le cadre précontraint des financements ne peut tenir place d'une politique de développement du transport ferré, tellement nécessaire au regard des besoins croissants, économiques, sociaux et écologiques.

L'avis aurait pu être plus « hardi » dans ses recommandations concernant les ressources financières nouvelles et incitatives à trouver pour assurer le développement du ferroviaire, mettant à contribution tant le secteur privé que le système bancaire.

Le développement du ferroviaire ne peut pas être laissé sous la seule responsabilité de l'entreprise SNCF et des collectivités territoriales. En la matière, l'Etat doit assumer pleinement les nouveaux rôles qui sont les siens dans le cadre d'un territoire décentralisé. Le maintien d'une cohérence nationale, le souci de l'interrégional et les perspectives d'un nécessaire désendettement du système ferroviaire sont de sa responsabilité.

De plus, la réussite globale de cette réforme devrait amener chacun à réfléchir en Europe sur les conditions d'une meilleure efficacité des services publics de transport. Alors que plus de coopérations seraient nécessaires, nous contestons la logique du « règlement européen » en préparation qui préconise, en l'état actuel, la mise en concurrence comme unique mode de régulation des transports.

Enfin, nous souscrivons à la formulation de la proposition n°15 qui, en terme de conflictualité sociale, préconise de trouver les voies et les moyens d'un meilleur dialogue social à l'intérieur de l'entreprise, cela ne peut se résumer à la seule recherche d'un accord.

Le groupe de la CGT se prononce pour l'adoption de cet avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière tient à citer les propos du PDG de la SNCF qui estime : « *il est certainement trop tôt pour pouvoir dresser un véritable bilan d'une réforme d'organisation des TER dont les diverses incidences en terme d'aménagement du territoire notamment ne pourront être mesurées que sur le long terme* ». Les doutes et les interrogations de Louis Gallois incitent à relativiser le caractère « positif » de ce premier bilan.

Le manque d'investissements dans le transport ferroviaire en général le pénalise. Cela se ressent plus durement sur les transports de vie quotidienne car ils touchent un large public. La régionalisation n'a en rien réglé la saturation de l'infrastructure. Pourtant, la directive européenne 91/440 préconisait le désendettement des entreprises ferroviaires historiques. La France a fait un choix différent par la séparation entre l'infrastructure et l'exploitant, laissant le poids respectif de la dette peser sur chacune des deux entreprises, et mettant en place un système de péage très pénalisant pour l'exploitation.

L'accès à une infrastructure qui stagne alors que les besoins augmentent devient problématique entre les différentes activités qui se partagent le même rail (TGV, Grandes Lignes, TER et fret). Pour le moment, le fret sert de variable d'ajustement à ce choix.

Pour FO, le développement du TER, alternative indispensable à l'automobile, ne peut s'envisager en substitution du fret ferroviaire, alternative tout aussi indispensable au camion.

Avant la loi SRU, il n'existait qu'une seule autorité organisatrice : l'Etat. C'est-à-dire, la SNCF. Il n'y avait alors aucun problème d'articulation entre Grandes Lignes et TER ni de complémentarités interrégionales. Mais les régions n'étaient pas entendues. Depuis la régionalisation ferroviaire, les termes se sont inversés et si la proximité a permis un meilleur service, l'intégration des circulations TER extra-régionales et la complémentarité indispensable entre TER et Grandes Lignes ont perdu de leur efficacité.

Des disparités se font jour entre régions tant sur le service rendu aux usagers que sa qualité. Par ailleurs, les régions mettent en place des tarifications spécifiques qui renforcent le régionalisme.

La coopération, indispensable aux dessertes interrégionales, va aussi se heurter à l'adoption prochaine du règlement européen sur les Obligations de service public (OSP) qui va soumettre à appel d'offre européen toutes les missions de service public ferroviaire, à partir de 2007. Dès lors, les régions pourront faire le choix d'un autre opérateur que la SNCF, ce qui va agrandir le fossé entre régions n'ayant pas le même opérateur.

Le premier bilan n'évoque pas l'inégalité de traitement qui se creuse entre usagers suivant leur lieu d'habitation ni le risque de balkanisation des transports de la vie quotidienne. Un nouveau bilan, en 2007, semblerait plus judicieux.

Cette réforme a des répercussions sur le personnel de la SNCF avec la tentation de transférer sur route des dessertes jugées trop coûteuses mais surtout fait passer aux oubliettes le service public républicain garant de l'égalité de traitement.

Enfin la proposition 15 contient implicitement la limitation du droit de grève plus qu'une incitation à un véritable dialogue, par la négociation collective, porteur de progrès sociaux pour les salariés de la SNCF, auquel FO est particulièrement attachée. Le bridage budgétaire dont le transport ferroviaire a été victime depuis des décennies, les choix stratégiques des dirigeants de l'entreprise, les objectifs divergents des gouvernements successifs, tout comme l'endettement colossal du système ferroviaire et l'augmentation continue des péages, ont mis le social de la SNCF sous haute tension.

Les cheminots ne sont pas responsables de ces décisions, ils en sont les premières victimes avec un retard salarial qui se creuse ainsi que des conditions de travail qui se dégradent. FO rejette l'idée même que, parce qu'ils sont salariés d'un service public, les travailleurs de ces services n'auraient que le droit de se taire.

Ce bilan semble donc prématuré. En conséquence, le groupe Force ouvrière s'est abstenu.

Groupe de la coopération

La régionalisation est une bonne illustration des potentialités, mais aussi des limites de la décentralisation pour ressourcer la dynamique nationale. Elle permet de nouvelles pratiques de proximité, démarche à laquelle notre groupe est particulièrement attaché, et donne aux acteurs locaux de nouveaux espaces d'initiatives. Pour le groupe de la coopération, la régionalisation ferroviaire tout comme la décentralisation, n'est pas un but en soi ; mais elle constitue un moyen de répondre aux aspirations des citoyens, et de la collectivité publique en général. Elle doit également être un instrument d'aménagement du territoire. Il est essentiel que la décentralisation ne conduise pas à une « relégation » des zones rurales. C'est pourquoi le rôle de l'Etat demeure indispensable dans ce processus, même si ses missions évoluent. S'il est de moins en moins un acteur direct, la régionalisation ferroviaire montre bien qu'il doit fixer les règles du jeu, en assurant des fonctions de péréquation et de régulation. Enfin ce premier bilan, montre la pertinence du choix de la région comme « chef de file », mobilisateur de projets sur un territoire.

L'avis dresse un bilan globalement positif de la régionalisation ferroviaire. Dans de nombreuses régions, le déclin du transport ferroviaire a en effet été enrayé, les gares renouvelées, le parc de matériel modernisé, etc. Une « dynamique novatrice » s'est enclenchée.

Le groupe de la coopération, lors de son intervention sur ce sujet il y a deux ans, parlait de « révolution ». Le terme aujourd'hui ne paraît pas galvaudé : il s'agit bien d'un changement de culture basée sur l'efficacité et la responsabilité,

qui s'est amorcé chez les élus locaux et à la SNCF. Elle doit se poursuivre. La proposition d'un audit sur les modes de fonctionnement de la SNCF devrait y contribuer.

Au terme de ce premier bilan, certaines questions doivent encore être approfondies :

- pour que les zones rurales et les écarts urbains - plus particulièrement ceux proches des dessertes TGV - ne soient pas les laissés-pour-compte de la dynamique engagée et qu'en zone urbaine, le recours aux transports urbains soit encouragé, l'intermodalité doit être un axe d'action prioritaire ;
- la prise en compte des attentes des usagers, qui sont aussi des clients pour la SNCF et des électeurs de la collectivité régionale, doit encore s'améliorer. L'avis insiste avec vigueur sur la lutte contre la fraude en privilégiant la prévention et en adaptant les tarifs aux situations sociales, sur les interruptions de service en privilégiant le dialogue social au sein de l'entreprise, et le droit à l'information ;
- enfin, l'endettement de RFF hypothèque l'avenir de la régionalisation ferroviaire et de ce mode de transport en général ; ce problème doit être pris à bras-le-corps par les pouvoirs publics.

Groupe des entreprises privées

Le groupe félicite le rapporteur pour la qualité de son travail.

Demander au Conseil économique et social de faire un premier bilan de la régionalisation ferroviaire 18 mois après son démarrage, pouvait paraître prématuré. Il était toutefois opportun, de la part du gouvernement :

- d'abord, de souligner et reconnaître que le bon fonctionnement des transports conditionne le bon fonctionnement de l'activité économique et l'attractivité des territoires ;
- ensuite, de s'assurer de la meilleure expression des besoins des acteurs économiques et sociaux, mais aussi des territoires ;
- enfin, de recueillir un avis sur l'impact de la régionalisation pour un emploi efficace des fonds publics sur des projets d'investissement et d'exploitation que s'approprient tous les acteurs.

Le rapporteur a bien souligné les enjeux de la réforme, les difficultés ou écueils pour aboutir à des conditions de succès. Pourtant l'analyse de la situation était difficile à faire, compte tenu des différences très importantes entre les régions et des caractéristiques propres au mode ferroviaire.

L'avis met bien en évidence les problèmes qui ne semblent pas avoir été suffisamment pris en compte dans la réforme : problèmes d'intermodalité, d'interrégionalité, de politique d'infrastructures (qualité, entretien, attribution

des sillons ...), d'efficacité et de continuité des services de transports, de gestion des ressources publiques.

Aussi, approuvons-nous les recommandations qui prolongent ces préoccupations notamment en matière :

- de coopération des autorités organisatrices de transport ;
- de coopération interrégionale renforcée aussi bien entre régions françaises qu'avec les régions transfrontalières ;
- de réflexion prospective sur les thèmes du transport, de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Mais, compte tenu de l'impact des TER sur la fiscalité régionale, il doit y avoir un lieu de cohérence entre l'Etat et les territoires du quotidien pour organiser de façon intermodale les arbitrages et les priorités entre les infrastructures. Ce lieu est la région avec un souci d'interrégionalité.

Il est donc indispensable, comme le propose l'avis, que la région soit pleinement associée à la politique d'infrastructures ferroviaires.

Le rôle de la région sera d'autant plus pertinent qu'il sera établi après une concertation étroite de tous les acteurs économiques et sociaux via les CESR, les organisations professionnelles, les chambres consulaires, les comités de bassins plutôt que les comités de lignes ... Tous les acteurs doivent s'exprimer.

Les choix doivent également être éclairés par l'analyse des coûts (valable dans tous les modes) de façon à ce que l'on recherche, en permanence, un service toujours plus efficace et payé, si possible, à son juste prix. Il ne s'agit pas de grossir l'offre au-delà des besoins des usagers.

Dans le même esprit, nous exprimons une très forte réserve sur la proposition contenue dans l'avis qui consiste à mettre à l'étude une taxe supplémentaire (combinant un prélèvement sur le transport routier et un prélèvement sur la valeur ajoutée). Toute nouvelle taxe sur les entreprises ou toute augmentation de la fiscalité locale conduirait à accroître la pression fiscale et serait préjudiciable à l'activité et donc à l'emploi.

Enfin, en matière de service de transport ferroviaire de voyageurs, la question de la continuité est essentielle pour tous les utilisateurs. Pour les utilisateurs, et pour les entreprises, l'instauration d'un service public minimum en conciliation avec le droit de grève est une préoccupation majeure. A défaut, les collectivités locales qui ont contracté avec la SNCF seraient fondées à réexaminer les conventions ou à demander réparation.

Nous regrettons que notre proposition d'étude des pratiques des autres pays européens n'ait pas été retenue dans l'avis, au moment où, selon nos informations, le ministre de l'Équipement, des Transports, du Tourisme et de la Mer, Monsieur Gilles de Robien a entrepris une tournée des capitales européennes sur ce sujet.

Répondre à ces préoccupations permettrait à nos yeux d'assurer le succès du second souffle de la régionalisation ferroviaire.

Le groupe des entreprises privées a voté favorablement l'avis dont il espère qu'il contribuera aux meilleurs choix politiques, et à l'émergence d'une culture « *transports* » partagée par tous les acteurs, politiques mais aussi économiques et sociaux.

Groupe des entreprises publiques

Le rapporteur a su traiter un sujet très « *quotidien* », proche de la vie de tous les jours de nos concitoyens, en le resituant dans les enjeux d'ensemble et à long terme du transport et aussi dans les enjeux de la décentralisation.

Le groupe des entreprises publiques rejoint l'idée que la régionalisation ferroviaire, par son ampleur et sa complexité, est une forme de « *laboratoire* » pour la décentralisation en général. Cette dernière est une voie déterminante pour libérer l'initiative des acteurs locaux.

Tout indique que la régionalisation ferroviaire est bien engagée dans cette voie, et pour que la collectivité nationale en tire tout le parti, il nous paraît judicieux d'organiser rapidement un cadre qui permette à tous les acteurs d'avoir une vision d'ensemble de ses effets.

Nous pensons que le diagnostic du « *déficit d'interrégionalité* » du territoire français mérite la plus grande attention. La proposition d'expérimenter des projets interrégionaux répond à la nécessité de capter l'initiative des régions, et il implique l'Etat dans un domaine qui touche à son rôle de garant de la cohésion nationale.

Concernant l'approche du long terme, il nous paraît judicieux de rappeler, à côté de leur rôle dans la vie quotidienne, l'ensemble des enjeux du transport, cadre de vie, environnement, développement, qui se rassemblent sous le concept d'attractivité d'un territoire. Cette dimension prospective du rôle des régions nous paraît essentielle.

Concernant les services régionaux, cela pose, du point de vue des régions, la question de la cohérence de leur action de modernisation des services avec la politique menée à l'égard de l'infrastructure. Des infrastructures performantes sont essentielles pour préserver l'attractivité et la compétitivité des territoires. Ceci pose la question du désendettement du système ferroviaire.

Ces enjeux globaux nouveaux, qui coexistent avec les nouvelles dynamiques qui naissent dans les territoires, soulignent l'importance du rôle de l'Etat qui reste garant de la cohésion nationale. C'est donc un Etat qui doit profondément modifier la conception de sa mission.

De ce point de vue, et la SNCF comme d'autres sont engagés dans cette voie, les entreprises publiques, que l'histoire a souvent façonnées sur le modèle centralisé de l'Etat, doivent-elles aussi opérer leur révolution. Elles doivent s'adapter pour entrer dans un monde qui nécessite de savoir conjuguer la plus grande attention au local et l'insertion dans une compétition économique dont le champ s'élargit sans cesse.

Le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

L'avis présenté par M. Jacques Chauvineau a le mérite d'ouvrir un certain nombre de perspectives intéressantes pour le développement de transports collectifs régionaux de qualité. L'enjeu de l'organisation des transports collectifs, éléments-clés de développement durable, est de permettre à toute personne, quel que soit son lieu d'habitation, d'être facilement reliée au reste du monde. Le TER est un maillon incontournable de l'intermodalité.

L'intermodalité doit être organisée de manière globale en région pour assurer la cohérence entre le transport ferroviaire et régulier. De même, la cohérence interrégionale et transfrontalière doit être recherchée pour permettre la continuité dans les transports.

Le groupe de l'UNAF refuse un service public de transport des personnes à deux niveaux, qui se traduirait par une offre diversifiée et à des prix compétitifs sur les axes rentables, et par une offre minimum sur les secteurs moins rentables dans les régions moins riches. Les familles sont très attachées à ce que les mêmes possibilités de déplacement soient accordées à chaque personne, en bénéficiant d'un service qui corresponde aux attentes de chacun, à des prix abordables et harmonisés sur l'ensemble du territoire. La politique publique des transports collectifs doit avoir le réel souci du maillage du territoire, en privilégiant la complémentarité des différents modes. L'information sur les transports intermodaux et sur leur accessibilité doit être améliorée, en particulier sur Internet, où il est impossible d'obtenir un horaire pour un trajet impliquant plus de deux correspondances.

Un réel effort financier est nécessaire pour développer le transport régional. Cependant, le groupe de l'UNAF est réservé sur la proposition d'y affecter le produit de la TIPP car, pour certaines familles, la consommation de carburant est rendue inévitable par l'insuffisance du maillage régional, alors que ses conséquences sont négatives pour l'environnement. Un fonds de solidarité alimenté par un pourcentage prélevé sur le prix de chaque titre de transport pourrait permettre aux régions de financer leurs programmes d'investissement ferroviaires ; ce fonds pourrait être aussi abondé par l'Etat au titre de la lutte contre l'effet de serre et de la lutte contre l'insécurité routière.

Les régions pourraient également être incitées à « *oser l'offre et la qualité* », en particulier en expérimentant de nouvelles dessertes et de nouveaux horaires, en proposant la même qualité de service à toute heure de la journée et du week-end, en favorisant l'aménagement, la sécurité et les tarifs des parkings autour des gares. De plus, il conviendrait de renforcer la présence effective des contrôleurs dans tous les trains afin de lutter efficacement contre la fraude, de mieux appréhender le volume réel du trafic et d'éviter la fermeture de lignes qui apparaissent non rentables.

Si les services sont adaptés aux besoins des familles, le pari de la régionalisation sera gagné. Le groupe de l'UNAF considère qu'il est important d'associer les familles et les consommateurs à la définition des politiques les concernant. Il propose d'accélérer l'installation des comités de ligne, en les rendant obligatoires, et de prévoir une représentation équilibrée des populations et des territoires dans les diverses commissions (Conseil national des transports, commissions départementales, comités régionaux de transport public). Enfin, il est indispensable de rendre prioritaire la définition des schémas régionaux de transport.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé favorablement sur l'avis.

Groupe de l'UNSA

Depuis 1996, la France a pris le parti de la régionalisation dans le cadre de la réforme Pons/Idrac de 1997, suite au conflit de novembre/décembre 1995, pour un renouveau du transport express régional.

L'expérimentation de six régions tests, rejointes par le Limousin, a permis de clarifier les responsabilités de chacun autour d'un projet de modernisation du service public ferroviaire de 1997 à 2001.

Le panel de régions « riches ou pauvres » a permis de mettre en évidence l'importance des charges financières liées au transfert de responsabilités de l'Etat vers les autorités organisatrices de transport.

La loi SRU du 13 décembre 2000 dans son thème III (spécifique au transport) a été l'aboutissement de la démarche issue de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982.

Depuis le 1^{er} janvier 2002, c'est irréversible. Aujourd'hui, il faut faire l'évaluation et caler le processus pour l'adapter à l'évolution de l'offre et de la demande, dans le cadre constitutionnel européen. Le travail qui reste à accomplir consiste à faire partager l'expertise française par la Commission européenne avant que soit promulgué autoritairement un règlement d'obligations de service public qui serait très contraignant pour la SNCF.

L'UNSA est favorable à toutes les manifestations de la démocratie locale. Elle souhaite que la mise en place des comités de partenaires dynamisent le transport en commun multimodal pour répondre aux exigences sociétales, économiques, environnementales et d'aménagement du territoire.

Le principe de la contractualisation - que nous soutenons - doit permettre sur le long terme de revitaliser le rail pour un service d'intérêt collectif répondant au principe de qualité qui est le gage d'un véritable projet alternatif à l'usage de la voiture particulière. Le concours de la multimodalité, de la transmodalité, les différentes synergies, les multiples connexions et la coordination de l'ensemble de l'offre transport devront assurer la mobilité appropriée aux usagers et aux diverses situations pour des plans de déplacements urbains (PDU) efficaces.

Le lien fédérateur de cet ensemble, c'est aussi la rénovation des gares et pôles d'échanges, la qualité et la modernisation des matériels, la sécurité de l'exploitation, une sûreté visible, avec du personnel qualifié, formé sur les standards d'un statut adapté à la lutte contre toutes les formes de dumping social, à la veille de l'élargissement européen de mai 2004.

Il faut soigner le dispositif permanent d'information des usagers, en particulier lors de situations perturbées. La continuité du service implique aussi une recherche de solutions concertées avec les partenaires sociaux pour réduire la conflictualité en améliorant le dialogue social.

Cette volonté de progrès devra se traduire à l'évidence par la pertinence des moyens financiers pour un investissement durable. Le versement transport des entreprises de plus de 10 salariés y participe, la tarification doit assurer sa part en respectant l'égalité du droit au transport ainsi que l'esprit de péréquation interrégionale. La régulation et le contrôle de l'Etat sont incontournables dans le but de pousser les uns et les autres à assurer la pérennité de l'articulation des offres Grandes Lignes et TER concernant les liaisons transverses, ainsi que le développement du fret ferroviaire sur des infrastructures partagées souvent saturées.

La régionalisation a besoin « d'un second souffle » pour répondre aux mutations d'un monde qui bouge, c'est ce que prône l'avis. L'UNSA l'a voté.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	170
<i>Ont voté pour</i>	158
<i>Ont voté contre</i>	1
<i>Se sont abstenus</i>	11

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 158

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Cazaubon, Despey, Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Rousseau, Salmon, Sander, Szydłowski, Thévenot, Vanier.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Kneuss, Lardin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Jean Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Blassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguié.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mme Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Larose, Manjon, Masson, Muller, Rozet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Jean Gautier, Grave, Marquet, Prugue, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Marcon, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Scherrer, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - M. Aboubacar.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Ghayet, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Maffioli, Motroni, Navarro, Pasty, Pompidou, Didier Robert, Schapira, Souchon, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcihacy, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Ont voté contre : 1

Groupe des personnalités qualifiées – Mme Pailler.

Se sont abstenus : 11

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Bouchet, Gamblin, Mme Hofman, M. Jayet, Mmes Monrique, Pungier, MM. Reynaud, Sohet.

Groupe de l'Outre-mer - M. Frébault.

TABLE DES SIGLES

ARF	: Association des régions de France
CERTU	: Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions
CESR	: Conseils économiques et sociaux régionaux
DATAR	: Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGD	: Dotation globale de décentralisation
EIR	: Express d'intérêt régional
FNAUT	: Fédération nationale des associations d'usagers du transport
GART	: Groupement des autorités organisatrices de transport
INRETS	: Institut national de recherches sur les transports et leur sécurité
LET	: Laboratoire d'économie des transports
LOADT	: Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOTI	: Loi d'orientation sur les transports intérieurs
PACA	: Provence-Alpes-Côte d'Azur
RFF	: Réseau ferré de France
RTE	: Réseaux de transports européens
SNCF	: Société nationale des chemins de fer français
SGAR	: Secrétariat général aux affaires régionales
SRADT	: Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire
SRU	: Solidarité et renouvellement urbain
STIF	: Syndicat des transports d'Ile-de-France
TER	: Transport express régional
UITP	: Union internationale des transports publics
UTP	: Union des transports publics