

SOMMAIRE

Pages

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 26 septembre 2001..... I - 1

A - LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE	5
1. Un enjeu de service public et de qualité de vie au quotidien.....	5
2. Un enjeu d'aménagement du territoire et de développement maîtrisé.....	6
3. Un enjeu de politique des transports.....	8
4. Un enjeu de décentralisation.....	10
5. Un enjeu de participation citoyenne	11
6. Un enjeu de développement ferroviaire.....	12
7. Un enjeu d'évolution de la SNCF.....	13
8. Un enjeu européen.....	14
B - LES PRÉCONISATIONS.....	16
1. La prise en main par les régions de leur compétence d'Autorité organisatrice.....	16
2. L'organisation par les régions de la coopération entre les acteurs pour développer l'intermodalité.....	18
3. Les régions ont intérêt à favoriser l'appropriation citoyenne de la réforme et l'implication de la société civile	19
4. Les régions vont devenir des acteurs majeurs de la politique ferroviaire.....	19
5. Des contrats équilibrés responsabilisant la SNCF sur des résultats	20
6. La SNCF doit adapter son organisation pour répondre aux nouveaux besoins du public et des régions	21
7. La SNCF doit s'organiser pour assurer la continuité du service.....	21
8. L'Etat organise la gestion de l'infrastructure	22
9. L'Etat doit étudier une transition vers un financement plus dynamique de la réforme.....	23
10. L'Etat, avec le Comité national de suivi, organise une évaluation permanente des effets de la régionalisation	24
11. L'Etat doit proposer un débat citoyen européen sur la politique des transports	25
ANNEXE A L'AVIS.....	27
SCRUTIN.....	27
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	29

**RAPPORT présenté au nom de la section des
économies régionales et de l'aménagement du territoire
par M. Jacques Chauvineau, rapporteur II - 1**

PRÉAMBULE	5
I - D'UN MONDE « IMMOBILE » À UN MONDE DE MOBILITÉ GÉNÉRALISÉE.....	6
1. La lente évolution de la mobilité	6
2. Le train et la naissance de notre espace national moderne	7
3. Le train dans l'histoire contemporaine	9
II - LA RÉFORME DE 1997 ET LA « RÉFORME DE LA RÉFORME » DE 1998 : UN PAS DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS VERS L'EUROPE FERROVIAIRE	17
1. La lente émergence de la politique ferroviaire européenne	17
2. Le tournant de la directive 91/440 : vers une Europe ferroviaire ...	18
3. La dynamique de la réforme française.....	21
4. Les dernières évolutions européennes : le « <i>paquet ferroviaire</i> » ; le projet de règlement relatif aux contrats de service public	23
III - LE TRANSPORT : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ	24
1. Une dérive vers le « tout-routier » qui crée un risque de blocage ..	24
2. L'effet de serre, une nouvelle donne pour le transport	32
3. Des évolutions territoriales qui génèrent de nouvelles mobilités ...	33
4. Vers une nouvelle approche de l'aménagement du territoire	36
IV - LA DÉCENTRALISATION : CLÉ D'UN TRANSPORT PUBLIC EFFICACE	40
1. Des évolutions institutionnelles favorables au développement de l'intermodalité.....	41
2. Bilan de l'expérimentation : une dynamique régionale est engagée	45
V - LA RÉGION CHEF DE FILE POUR UNE POLITIQUE LOCALE DES TRANSPORTS.....	60
1. Vers des régions actrices de la politique ferroviaire et de la politique des transports	61
2. Organiser l'intermodalité.....	63
3. Organiser l'offre ferroviaire autour des besoins structurants.....	65
4. Réorganiser la complémentarité entre les Grandes Lignes et les TER	67
5. Le matériel roulant	70
6. Stimuler l'innovation.....	71
7. La décentralisation des TER au sein de la SNCF	73
VI - UN NOUVEAU RÔLE DE L'ÉTAT	75
1. La régulation de l'usage de l'infrastructure	76
2. La question du financement.....	84

VII - L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE, UNE CONTRIBUTION À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE	88
1. Une convergence dans la diversité	89
2. De la nécessité d'avoir un réseau ferroviaire européen performant.....	94
CONCLUSION.....	99
ANNEXES.....	101
Annexe 1 : Le Grand Bassin Parisien	103
Annexe 2 : Le Périurbain	105
Annexe 3 : Les trains touristiques.....	107
Annexe 4 : Les schémas de services collectifs.....	109
Annexe 5 : Organisation des chemins de fer en Europe.....	111
Annexe 6 : Liste des personnalités rencontrées	112
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	115
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	117
TABLE DES SIGLES	119

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 26 septembre 2001**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 20 juin 2000, de la question de « *la régionalisation ferroviaire* »¹. Il a confié la préparation d'un avis à sa section des économies régionales et de l'aménagement du territoire qui a désigné M. Jacques Chauvineau comme rapporteur.

La généralisation de la régionalisation ferroviaire est prévue pour le 1^{er} Janvier 2002. A cette date, les dispositions de la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU), adoptée par le Parlement le 13 décembre 2000, applicables à l'ensemble des régions à l'exclusion de l'Ile-de-France et de la Corse, feront des régions les Autorités organisatrices des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

La loi SRU est l'aboutissement d'un long processus auquel tous les courants politiques républicains ont contribué. Il a été initié dès 1974 par les schémas régionaux de transport, la première convention régionale globale avec la SNCF ayant été conclue en 1978 par la région Nord-Pas-de-Calais. En 1982, la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) a ouvert la voie à la généralisation des conventions entre les régions et la SNCF. Ces conventions, facultatives pour les régions, se sont rapidement développées. Elles ont abouti, en 1987, au lancement du Transport express régional (TER). En 1994, un rapport du sénateur Hubert Haenel recommandait de mener cette démarche à son terme et de faire des régions les Autorités organisatrices du transport ferroviaire régional. Il préconisait de préparer cette réforme par une expérimentation menée par des régions volontaires, expérimentation qui a été décidée par la loi du 13 février 1997. L'approche expérimentale, qui prévoyait la réversibilité en cas d'échec et qui s'est engagée sur des bases négociées entre l'Etat et les régions, coordonnées par l'Association des régions de France, s'est révélée d'une grande richesse. En termes de service rendu et d'impact sur la fréquentation, cette expérimentation a été positive.

Par les pouvoirs et les responsabilités nouvelles qu'elle donne aux régions dans le domaine des services de la vie quotidienne, de la politique des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, la régionalisation va constituer une étape importante du processus de décentralisation engagé en France.

L'utilité nouvelle attendue des services ferroviaires régionaux est liée à la croissance de la mobilité de proximité provoquée par les évolutions des territoires et des modes de vie. Mis en continuité avec d'autres réseaux de transport, ils contribuent à offrir une alternative ou une complémentarité à l'utilisation de la voiture particulière. Ils jouent un rôle dans la vie quotidienne pour les déplacements domicile-travail, les déplacements scolaires et universitaires et les déplacements occasionnels de plus en plus fréquents. Ils participent à la mise en réseau des villes, sont amenés à diffuser les effets du TGV dans les territoires et peuvent faire émerger de nouveaux réseaux de

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 153 voix et 20 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe).

services transfrontaliers. A long terme, ils peuvent contribuer à l'aménagement du territoire, aux équilibres urbains, à l'instauration du « *droit au transport* », à la qualité de l'environnement et à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

Leur attractivité, et donc leur développement, passe par leur insertion dans une chaîne de transport public et une meilleure accessibilité par les modes de transport individuels. Une action systématique pour développer l'intermodalité implique une volonté politique durable, à l'échelle locale et au niveau de l'Etat.

L'institution régionale, en s'emparant des potentialités offertes par la réforme, est en position d'animer cette politique. A l'articulation de la proximité et du global, elle peut devenir « *chef de file* » d'une politique régionale des transports, au-delà des seuls services régionaux. Par sa proximité avec les besoins des entreprises et par le levier des contrats de Plan Etat/régions, elle peut faciliter, pour les transports de fret, le rééquilibrage entre le rail et la route.

La réforme va intervenir après une nouvelle crise sociale au sein de la SNCF qui a eu un fort impact sur les TER. Les régions s'en inquiètent. Elles rejoignent les utilisateurs du transport de fret ferroviaire qui doutent de la crédibilité de l'objectif de développement affiché par le gouvernement français et l'Union européenne.

La régionalisation ferroviaire va davantage impliquer la SNCF dans les réalités locales et lui donner une meilleure perception des besoins. Elle lui ouvre des espaces de développement qui redonnent du sens à sa mission de service public. Ceci peut faciliter une gestion nouvelle des relations sociales et donc des conflits au sein de l'entreprise. La SNCF doit saisir cette opportunité.

La réforme française s'engage dans un monde de mobilité généralisée des personnes, des marchandises et des informations. Cette mobilité accompagne le développement et lui est indispensable. Mais le niveau atteint par la mobilité physique, sa concentration sur les infrastructures routières, son impact sur l'environnement et notamment sur l'effet de serre, font qu'elle devient un obstacle à un développement durable. Un récent rapport de l'OCDE souligne la contradiction qui s'installe entre les modalités actuelles du développement et leurs effets sur les équilibres écologiques et l'environnement. La maîtrise de la mobilité et l'organisation des transports figureront parmi les grands enjeux économiques et politiques de l'Europe du XXIème siècle.

Au plan européen, la réforme intervient après l'accord intervenu entre les gouvernements sur le « *paquet ferroviaire* » qui ouvre la voie à la libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire, d'abord sur le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) en 2003, puis, d'ici 2008, sur l'ensemble du réseau. Elle intervient également au moment où la Commission met en débat un projet de règlement sur les obligations de service public qui instaurerait une « *concurrence régulée* » pour l'ensemble des transports locaux de passagers par rail, bus et métro. Son adoption, à laquelle le gouvernement français est défavorable, modifierait profondément les modalités de la régionalisation ferroviaire française et pourrait rompre le consensus qui s'est progressivement construit autour de cette réforme.

Le Conseil économique et social souligne l'importance économique, sociale et politique de la réforme qui s'engage. Elle est porteuse d'enjeux majeurs, à court et long terme. L'approche française est différente de l'approche britannique ou de l'approche allemande. Ces différences suggèrent d'ouvrir un débat, impliquant la société civile européenne et les citoyens, destiné à évaluer et à tirer parti de la diversité des situations existant au sein de la Communauté européenne.

A - LES ENJEUX DE LA RÉGIONALISATION FERROVIAIRE

1. Un enjeu de service public et de qualité de vie au quotidien

En vingt-cinq ans, on estime que les déplacements de personnes ont doublé au sein de l'Union européenne. Les transports de marchandises quant à eux ont augmenté de 80 %. La croissance généralisée de la mobilité s'accompagne d'une forte mobilité quotidienne. Chaque jour, dans les quinze pays de la Communauté européenne, 150 millions de personnes se déplacent entre leur domicile et leur lieu de travail.

Ces évolutions ont des conséquences sur les rythmes et la qualité de vie quotidienne d'un nombre croissant d'Européens. Elles créent des besoins et un marché nouveaux.

En France, l'extension de l'influence urbaine, la modification des modes de vie, provoquent une augmentation de la mobilité de proximité, quotidienne ou quasi quotidienne. La dissociation entre le lieu de résidence et le lieu de travail est devenue une donnée structurelle des territoires, des rythmes et des modes de vie actuels. Elle génère un nombre croissant de déplacements. Les nouvelles organisations du travail, dont les 35 heures et le développement du temps partiel, les technologies de l'information et de la communication amplifient cette tendance : de plus en plus de nos concitoyens résident de plus en plus loin de leur lieu d'emploi. En Alsace, on constate que deux alsaciens sur trois ont désormais leur emploi hors de leur commune de résidence, contre un sur deux il y a vingt ans.

Ces évolutions sont durables. Spontanément, elles développent l'usage de la voiture. Mais, à un certain stade de ce processus, dans les zones denses, le développement de cet usage entre en contradiction avec les aspirations individuelles. Les encombrements augmentent et, avec eux, le temps passé en voiture, la fatigue nerveuse et le risque d'accident. L'espace urbain, l'environnement et la qualité de vie se dégradent.

Ce processus génère une demande nouvelle pour un transport public de qualité. Il réouvre un marché et un espace de développement pour le transport ferroviaire régional, à condition toutefois de le placer dans une perspective de service public et d'intermodalité et de le positionner comme un maillon d'une offre globale de transport public.

Le profil des utilisateurs du TER montre le lien entre ces évolutions et la croissance de l'usage de ces services : 97 % des utilisateurs résident dans des aires urbaines au sens de l'INSEE ; ce sont des utilisateurs relativement jeunes

puisque 56 % d'entre eux ont moins de 26 ans. Plus des deux tiers utilisent ce mode de transport pour des besoins quotidiens ou quasi quotidiens. Les TER ont donc vocation à répondre à des besoins en développement dans la société actuelle.

Une part importante des utilisateurs du TER n'a pas de moyen de transport alternatif, soit de façon permanente - c'est le cas des utilisateurs scolaires - soit occasionnellement parce que la voiture du ménage n'est pas disponible. Cette clientèle « *captive* » du TER est particulièrement sensible aux ruptures de la continuité du service.

Les régions, en répondant à ces besoins nouveaux, peuvent amorcer, dans la durée, un cycle de comportements individuels « *vertueux* » permettant une maîtrise collective de l'usage de la voiture, bénéfique à l'environnement, à la qualité de l'espace urbain, à l'aménagement du territoire.

2. Un enjeu d'aménagement du territoire et de développement maîtrisé

A une époque où l'activité économique connaît une profonde mutation, en interaction avec les évolutions de l'emploi et des modes de vie, l'aménagement du territoire redevient un enjeu politique de premier plan.

L'extension de l'influence urbaine, l'évolution de la dichotomie historique entre les villes et les campagnes, ce que l'on appelle la « *rurbanisation* » du territoire, l'ouverture de l'espace français à l'Europe, transforment les territoires. Les espaces périurbains sont en voie d'extension et doivent être aménagés. Les métropoles régionales ont à se positionner dans l'espace européen, à s'insérer dans des réseaux de complémentarités intervilles, régionaux et interrégionaux. Les régions frontalières sont confrontées à des enjeux nouveaux de développement. Les régions de transit connaissent un engorgement progressif de leurs infrastructures. A l'opposé, les régions à l'écart des grands flux européens risquent de ne pas s'insérer dans la dynamique communautaire.

Ces enjeux sont majeurs pour les régions et pour la France. Ils se présentent de façon diversifiée, d'autant que la population est répartie inégalement sur le territoire, créant des zones où le marché est dynamique et des zones où il est faible.

Le développement local, plus que par le passé, va dépendre des initiatives des acteurs locaux et des synergies qu'ils sauront organiser entre eux. Ceci aura pour conséquence une accentuation de la diversité régionale, voire une certaine concurrence entre les territoires, posant en termes nouveaux le rôle de mise en cohésion que doit jouer l'Etat. Trois conditions sont déterminantes :

- la connexion des territoires avec les grands réseaux de services, matériels et immatériels, européens et mondiaux : autoroutes, aéroports internationaux, grande vitesse ferroviaire, itinéraires européens de fret ferroviaire, réseaux à haut débit de transfert d'informations ;

- la recherche et l'affirmation pour chaque territoire de ses spécificités et de ses atouts dans la perspective d'un développement durable. Elles doivent se faire, et c'est la responsabilité des élus, avec la participation des citoyens, de la société civile et des forces vives du territoire ;
- l'organisation de synergies de proximité entre les acteurs et la création de services de qualité pour la vie quotidienne, de nature à contribuer à l'attraction des ressources humaines rares, nécessaires aux entreprises et au développement.

Le transport ferroviaire, associé à d'autres transports publics et d'autres services, peut avoir un effet de fixation des populations et des activités, et donc contribuer au développement de l'emploi.

Dans les zones denses, des offres nouvelles périurbaines, la création ou l'accélération de liaisons interville, ferroviaires mais aussi routières, notamment entre les métropoles régionales et les autres pôles urbains, peuvent contribuer à une croissance urbaine équilibrée, organisée autour des pôles desservis par un transport public intermodal efficace.

Dans ces zones, le transport ferroviaire peut contribuer à éviter que la croissance urbaine et la rurbanisation du territoire « *dénaturent* » des paysages ruraux qui constituent un élément important du patrimoine national. Nombre de territoires, selon une formule utilisée par l'Alsace, ont vocation à devenir « *des territoires urbains à paysages ruraux* ».

L'expérimentation, à travers le cas du Limousin, a montré les difficultés particulières que rencontre le développement, voire le maintien, du transport ferroviaire de voyageurs dans les territoires à dominante rurale et à faible densité démographique, et donc la nécessité pour ce type de territoire de rechercher des formes nouvelles de services et de coopérations qui en améliorent l'efficacité.

Par ailleurs, les régions, par le biais de la coopération interrégionale, comme l'ont fait les régions Centre et Pays de la Loire avec « *Interloire* », ont la possibilité de créer des services interville contribuant à des synergies interrégionales. Les régions transfrontalières ont intérêt à prendre l'initiative de coopérations avec les régions des pays voisins pour mettre en place des réseaux de services, stratégiques pour leur développement à long terme. Un cas particulièrement important d'interrégionalité est constitué par le Grand Bassin parisien. Ce territoire qui revêt des enjeux nationaux importants de développement et d'aménagement nécessite que les acteurs concernés, en concertation avec l'Etat, organisent le cadre d'une coopération structurelle.

Par leur rôle de correspondance, les services ferroviaires régionaux donnent aux régions un levier de diffusion et d'accès aux services ferroviaires à grande distance, notamment à grande vitesse. Les correspondances représentent environ 20 % de l'usage des TER. Elles sont particulièrement importantes pour les régions dans la perspective d'interactions plus fortes entre l'espace français et l'espace européen.

Le rôle nouveau que la réforme donne aux régions sur l'aménagement régional est étroitement lié aux enjeux d'un développement maîtrisé et équilibré dont les transports constituent une condition essentielle. De ce point de vue, l'approche des transports de personnes ne peut être dissociée de celle des services de transport de fret nécessaires aux entreprises.

Les transports ont des effets externes qui, en longue durée, agissent sur la répartition des populations et des activités, sur la manière de produire, d'échanger, de consommer, sur l'emploi, sur l'aménagement du territoire, sur la croissance urbaine, sur la vie quotidienne, sur l'environnement et les grands équilibres écologiques de la planète. Par ailleurs, les accidents de la route, malgré l'effort en faveur de l'amélioration de la sécurité routière, restent un important facteur de mortalité et de handicap, notamment parmi les jeunes.

Ces effets externes, qui conditionnent un développement maîtrisé et donc durable, rendent la régulation et la maîtrise publiques aussi indispensables que la libération des forces du marché.

Car si le marché est un moteur incontesté du développement, dans le domaine des transports, sa pente naturelle conduit à une position dominante du transport routier qui devient un frein au développement : nuisances de moins en moins acceptées, congestion progressive des infrastructures routières. L'élargissement de l'Europe peut laisser craindre le développement de capacités de transport routier de fret à bas prix, installant l'économie européenne dans des pratiques de surconsommation de transports, génératrices d'effets externes coûteux, à la charge de la collectivité.

Par ailleurs, le marché ignore les effets externes négatifs comme, par exemple, l'effet de serre. Ce point mérite d'être souligné car la Commission européenne, dans le cadre des engagements de Kyoto, a fait, à juste titre, de la diminution des émissions de gaz à effet de serre une forte priorité pour l'Europe, lui donnant un rôle exemplaire au plan mondial. Le transport public et les transports à faible impact sur l'environnement ont un rôle important à jouer, complémentaire de l'action des constructeurs automobiles pour développer des moteurs thermiques moins polluants.

3. Un enjeu de politique des transports

La régionalisation ferroviaire ouvre aux régions la possibilité de devenir les organisateurs de nouveaux services au public répondant à une attente de qualité de vie et d'action à long terme sur l'aménagement et l'environnement.

3.1. Recomposer les dessertes ferroviaires

Les besoins périurbains qui sont en croissance au sein des bassins de vie nécessitent des dessertes ferroviaires fréquentes aux heures de pointe, avec des arrêts suffisamment rapprochés pour bien couvrir le territoire, le cas échéant en déplaçant certains arrêts ou en en créant de nouveaux plus conformes aux implantations actuelles de population. Les projets de tram-train, en cours de mise au point à l'initiative d'Autorités organisatrices urbaines, peuvent, lorsque les

capacités des infrastructures le permettent, constituer une réponse efficace à ces besoins en développement. Ils autorisent des stratégies, soit d'extension du transport urbain hors de la ville, soit de pénétration urbaine des transports ferroviaires régionaux légers.

Les besoins intervilles, dont certains comportent une forte proportion d'utilisateurs quotidiens, supposent des dessertes qui, pour être compétitives vis-à-vis de la voiture particulière, doivent comporter un nombre réduit d'arrêts intermédiaires et être coordonnées avec les dessertes de maillage contribuant à l'aménagement régional. Le pouvoir de traverser rapidement les villes, propre au transport ferroviaire, suggère d'explorer plus systématiquement, comme ont commencé à le faire certaines régions, des dessertes « *diagonalisées* » reliant des pôles urbains situés de part et d'autre d'une grande métropole.

Enfin, pour les lignes qui s'y prêtent, et ceci peut contribuer à leur équilibre économique, les régions peuvent développer des services touristiques ou de loisirs, notamment en les coordonnant avec les circuits de randonnée.

L'augmentation de fréquentation qu'on peut attendre de la réorganisation des dessertes ferroviaires est tributaire de leur insertion dans une offre intermodale qui en améliore l'attractivité. En effet, 10 % seulement de la population de province réside à moins d'un kilomètre d'une gare.

3.2. Généraliser l'intermodalité

L'intermodalité concerne la continuité avec les autres transports publics, mais aussi avec les transports individuels : voiture, deux-roues et, bien entendu, marche à pied. Le vélo mérite une attention particulière et pose à la fois la question de son stationnement sécurisé et le développement de son transport à bord des trains. Il faut souligner l'importance, maintes fois rappelée par la Fédération nationale des usagers du transport, d'aménagements locaux, parfois modestes, qui peuvent apporter, à moindre coût, des gains de confort et de temps appréciables pour un parcours de porte à porte.

L'intermodalité doit être traitée aux deux extrémités de la chaîne de déplacement. Les régions sont en situation de traiter cette évidence moins simple à réaliser qu'il n'y paraît, car il faut coordonner des collectivités territoriales qui n'ont pas de liens institutionnels entre elles. Du côté de la ville, l'intermodalité urbaine doit mettre en continuité les transports ferroviaires et les transports urbains. Dans les zones d'habitat moins dense, de plus en plus émettrices de déplacements vers les villes, l'intermodalité « *capillaire* », éventuellement sous la forme de transport public léger tel que les transports à la demande développés par les départements, étend le territoire de chalandise du train.

Le développement de l'intermodalité passe aussi par des systèmes de tarification communs faciles d'utilisation, le cas échéant appuyés sur les techniques de billettique-monétique, une bonne information et la promotion des services. Elle nécessite également une action de longue haleine pour aller vers des réseaux conçus pour être accessibles aux personnes à mobilité réduite.

Ces démarches supposent une volonté politique durable pour mettre en œuvre une coopération opérationnelle, souvent simple, mais dont la concrétisation suppose une systématisation qui implique la coordination de nombreux acteurs. L'intermodalité nécessite une vision globale de l'articulation

des réseaux du ressort de la région, notamment le repérage et l'aménagement de pôles d'échanges structurants. Ceci suppose un important travail de proximité associant Autorités organisatrices, collectivités territoriales et acteurs du transport. L'intercommunalité, sous réserve de mettre en place un cadre de coordination des actions, crée un contexte très favorable.

Le Groupement des autorités responsables de transport (GART) constitue un lieu privilégié d'échange d'expériences et d'observation des progrès de l'intermodalité.

4. Un enjeu de décentralisation

La régionalisation ferroviaire participe du mouvement de décentralisation engagé en 1982 visant à donner de nouvelles compétences aux collectivités territoriales et à améliorer l'efficacité des services en rapprochant les décisions des citoyens.

L'analyse des enjeux et des actions à engager, les résultats obtenus par les régions expérimentales mais aussi par d'autres régions, montrent qu'une politique de transport, pour répondre aux besoins actuels en permanente évolution, doit s'appuyer sur une approche cohérente et décentralisée que la région va désormais être en situation d'impulser. Sans remettre en cause le rôle et les prérogatives des autres Autorités organisatrices, urbaines et départementales, elle peut renouveler radicalement l'approche du transport public.

La régionalisation ferroviaire donne ainsi à la région compétence sur des services à fort impact sur la vie quotidienne et l'aménagement régional. Cette responsabilité nouvelle la met en position de faire émerger des synergies au sein de la diversité de ses territoires. Elle est susceptible de provoquer des débats très concrets, mais en même temps stratégiques et politiques, impliquant la responsabilité et les finances régionales. Elle fait franchir une étape importante à la décentralisation, affirmant plus nettement le pouvoir régional dans sa contribution à un développement durable.

Cette « *globalisation du local* » donne du sens et de l'efficacité à une politique régionale. Elle permet de créer des liens et une continuité entre des objectifs de court terme et une vision à long terme de l'aménagement, entre le marché et le développement durable. La décentralisation peut ainsi donner un nouveau souffle à la conception française du service public, régulant certains effets spontanés du marché et poursuivant des objectifs d'équité sociale.

Sans le moteur du marché, sans la pression des utilisateurs, entreprises pour le fret et consommateurs pour les services voyageurs, le transport ferroviaire ne trouvera pas la place correspondant à son utilité réelle. Mais des forces s'expriment aussi, notamment en France, pour considérer que le marché, s'il est nécessaire, ne règlera pas tout. La région, parce que les enjeux à son échelle sont concrets, peut élargir la dynamique à court terme du couple « *marché/consommateur* » à celle, à long terme, du couple « *développement durable/citoyen* ».

La région est en situation de répondre à la fois au besoin d'appartenance à un territoire et à celui d'ouverture au monde. En stimulant et en coordonnant les initiatives décentralisées, elle est en position d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique tant du point de vue de la qualité du service rendu que de sa performance économique. Dans le cas particulier du transport public, elle peut coordonner et améliorer l'efficacité des actions visant à accroître la sûreté des voyageurs et des personnels dans les transports.

L'efficacité de l'intervention de la région sera un des critères de réussite de la réforme, par ailleurs génératrice de diversité, voire d'une certaine émulation entre les territoires. Cette réussite ne va pas de soi. Elle suppose à la fois que les régions maîtrisent ce sujet d'une grande complexité technique et politique, et que les utilisateurs et les citoyens s'y impliquent.

5. Un enjeu de participation citoyenne

Le réseau ferroviaire régional hors Ile-de-France est complexe, environ cinq mille trains par jour, trois mille points d'arrêt auxquels il faut ajouter quelque sept cents lignes routières, anciennement ferroviaires, labellisées TER et quatre mille points d'arrêt routiers. Le succès des régions réside dans leur capacité à optimiser ce réseau par rapport à des besoins en pleine évolution et à développer ses connexions avec d'autres réseaux de services.

Ceci suppose de rechercher, au sein de cette complexité, des points d'équilibre entre des intérêts généraux légitimes, mais parfois contradictoires, pour trouver les compromis les plus proches d'un intérêt général de rang supérieur. Ainsi formulé, cet objectif requiert une grande technicité dans l'approche et une vision politique. Il nécessite que les régions se dotent de compétences nouvelles.

Cette complexité technique montre aussi le risque de reproduire à l'échelle de la région le danger technocratique des gestions centralisées. Il y a nécessité de croiser et de compléter la technicité par des approches socio-économiques et politiques prenant en compte le point de vue et l'expérience des utilisateurs et des acteurs régionaux. Plusieurs régions ont expérimenté des instances de concertation de proximité, telles que celles lancées par l'Alsace sous la forme de comités de ligne associant tous les acteurs concernés. Les modalités de mise en œuvre de cette démarche sont multifformes et varient selon les régions. Ces pratiques de participation et de démocratie directe, par leur caractère très concret, peuvent contribuer au renforcement du lien démocratique entre les élus et les citoyens.

Ces lieux de concertation facilitent l'expression des besoins des consommateurs et du marché. Placés sous la responsabilité d'élus, ils engagent le conseil régional, émanation de la volonté des citoyens. Ils constituent des lieux nouveaux d'expression des points de vue, de gestion des contradictions et de validation des réponses. Le débat croisé entre les acteurs, élus, utilisateurs, responsables de la SNCF, cheminots, parfois vif mais toujours concret, se révèle d'une grande richesse. Les questions d'offre, de service et d'intermodalité peuvent y être soulevées et stimuler la coopération entre Autorités organisatrices dont l'expérience montre qu'elle n'est jamais spontanée.

Ces instances de proximité peuvent contribuer à alimenter et stimuler des structures de concertation où la représentation des acteurs est plus formalisée, associations d'usagers, organisations syndicales et professionnelles, transporteurs, représentants des salariés du transport.

La politique régionale des transports concerne tous les acteurs socio-économiques. Elle implique la société civile régionale. C'est un terrain d'intervention privilégié pour les CESR que beaucoup d'entre eux ont commencé à investir. Les réflexions des CESR sont mises en réseau avec celles du Conseil économique et social national.

Ces approches participatives, par leur caractère concret, créent une « *mise en tension* » positive de tous les acteurs, mise en tension dont les ressorts sont très différents de ceux de la mise en concurrence mais dont les effets, dans la durée, pourraient s'avérer tout autant, sinon plus efficaces.

6. Un enjeu de développement ferroviaire

Le débat politique régional et national qui a suivi la crise de 1995, et auquel la société civile a participé par l'intermédiaire du Conseil économique et social et des CESR, a eu pour effet de redonner en France sa pleine dimension politique au développement du transport ferroviaire. Par ailleurs, la Commission européenne, dans le cadre de son approche par la libéralisation du marché, préconise ce rééquilibrage des transports en faveur du transport ferroviaire. Elle considère ce rééquilibrage comme étant une des conditions d'un développement durable. Il concerne les transports de fret et les transports de personnes à grande distance ainsi que les déplacements de proximité.

Même si des désaccords subsistent sur les modalités de sa mise en œuvre, une réelle volonté politique existe donc aujourd'hui à l'échelle de l'Europe pour enrayer le déclin ferroviaire.

Mais cela reste un défi de trouver les chemins pour inverser les évolutions lourdes actuelles et engager des pratiques à contre-courant des comportements quotidiens dominants. Car la dérive vers le « tout routier », en raison de la souplesse d'utilisation de ce mode, constitue la pente naturelle des comportements des entreprises et des consommateurs, même si, par ailleurs, l'opinion publique européenne est majoritairement d'accord sur la nécessité d'un infléchissement de cette tendance.

Dès lors que le transport ferroviaire devient ainsi, à l'échelle de l'Europe, un enjeu de maîtrise du développement, les régions, et c'est un des enseignements de l'expérimentation, ne se cantonneront pas à leur rôle d'Autorité organisatrice des TER. Elles deviennent partie prenante dans les concertations nécessaires pour appréhender toutes les dimensions de la politique ferroviaire, au plan national et au plan européen : conditions de tarification de l'accès à l'infrastructure, modalités de partage des capacités des infrastructures entre les diverses utilisations, lisibilité des performances et des capacités à long terme des infrastructures, modalités de financement des développements. La régulation des tensions qui pourront se développer entre les besoins du fret, lui-même contributif au développement économique régional, et les transports de personnes, et notamment les déplacements quotidiens, concerne au plus haut

point les régions. Les régions maritimes disposant d'installations portuaires sont particulièrement concernées.

L'implication des régions dans la politique des transports, du fait des liens qu'elles entretiennent avec le tissu socio-économique et les citoyens, sera une clé d'un repositionnement du transport ferroviaire à l'échelle de l'Europe. Se placer ainsi dans la perspective d'une réussite de la décentralisation, c'est faire le pari que les régions sont en situation de gérer plus efficacement que l'Etat la part de ressources publiques consacrée au transport régional.

Se pose alors la question de faire évoluer, au fur et à mesure du déploiement de cette politique, la part de ressources publiques gérée par le niveau régional. Il sera rapidement nécessaire de passer d'une ressource actuellement figée, à une ressource plus évolutive, accompagnant les développements, à la hauteur des ambitions exprimées en France et dans l'Union européenne, en matière de transport ferroviaire, de transport public de personnes et de transport combiné de fret. Des investissements publics considérables vont être nécessaires à l'échelle européenne, notamment pour faire face à la croissance des flux de transit pour lesquels la France est particulièrement concernée.

Trouver les voies et moyens d'un désendettement du système ferroviaire est indispensable. Cela concerne d'abord RFF qui supporte la dette relative à l'infrastructure mais également la SNCF qui doit faire face à des investissements importants. L'endettement de RFF a atteint un niveau rendant problématique la politique de régénération du réseau, préalable aux objectifs ambitieux de développement ferroviaire affichés par le gouvernement français et par l'Union européenne. La plupart des pays de l'Union européenne sont confrontés au même problème.

7. Un enjeu d'évolution de la SNCF

Depuis plus d'un demi-siècle, la SNCF a été l'acteur quasi exclusif de la politique ferroviaire française. En mariant les valeurs du service public, le progrès social et la plus haute technicité, elle a incontestablement porté le transport ferroviaire français au premier plan mondial. Le TGV est devenu une composante de l'image de la France dans le monde.

Les cheminots sont à juste titre fiers de cette histoire dont certaines pages sont entrées dans l'Histoire nationale.

Aujourd'hui, le développement du transport ferroviaire est à nouveau à l'ordre du jour. Une nouvelle génération de cheminots et de dirigeants va devoir écrire une autre page d'histoire et « *inventer* » une nouvelle entreprise adaptée à un contexte très différent de celui du demi-siècle précédent. Le transport ferroviaire, avec la création de RFF, avec la régionalisation, avec « *l'europeanisation* » du transport, se complexifie. C'est inéluctable et cela ouvre de nouveaux espaces de développement.

Le rôle de la SNCF va considérablement évoluer, dans toutes ses composantes : Grandes Lignes (dont l'international), transport régional et transport de marchandises. Le transport ferroviaire français peut jouer un rôle

éminent dans le développement du transport ferroviaire en Europe. La réussite de la mutation de la SNCF revêt donc un enjeu national important qui dépasse ses seuls intérêts d'entreprise.

La société actuelle redécouvre le transport ferroviaire. Elle commence à y consacrer plus de moyens. En contrepartie, elle va devenir beaucoup plus exigeante à l'égard de la qualité de service, de l'innovation, de la transparence des choix et de l'efficacité de l'argent public dépensé. Les régions, en devenant politiquement et financièrement responsables devant les citoyens et les contribuables, vont porter cette exigence de la collectivité auprès de la SNCF.

La régionalisation, comme le dit Louis Gallois, va constituer une véritable « *révolution culturelle* » pour la SNCF. Et il est vrai que cette dernière porte l'empreinte du système centralisé français, peu à l'écoute des diversités locales. Des directions régionales ont bien été créées, dès 1972, mais, ne disposant pas encore de comptes décentralisés, leur initiative entrepreneuriale reste limitée.

La régionalisation rend nécessaire une réelle décentralisation de l'entreprise donnant à chaque direction régionale une dimension entrepreneuriale, insérée durablement dans la réalité locale et en capacité de répondre à ses attentes. A défaut, la SNCF pourrait échouer dans ce défi et cette opportunité que constitue pour elle la régionalisation. Les questions de qualité de service et de productivité vont devenir un enjeu fort dans la mesure où elles ont un impact sur les finances locales et donc sur le contribuable.

En entraînant l'élaboration de comptes régionaux, en créant des équipes régionales spécialisées au TER, en impliquant les dirigeants locaux dans les démarches de proximité impulsées par les élus, la régionalisation va ancrer la SNCF dans les réalités locales, compléter ainsi la technicité qui lui est reconnue par une capacité d'écoute qui lui fait encore trop souvent défaut et renouveler ainsi son rôle de service public.

Le statut d'établissement public de la SNCF doit l'amener, dans la diversité des activités de son groupe, et notamment les activités liées au fret, à devenir un acteur du développement régional. La régionalisation est un puissant facteur d'équilibre interne, complémentaire au développement du TGV.

L'ancrage citoyen des cheminots peut trouver dans la régionalisation un espace d'initiatives qui pourrait aider à ouvrir de nouvelles voies de résolution de la conflictualité chronique que connaît l'entreprise. Il permettrait également de passer d'une conception de l'unité de l'entreprise fondée essentiellement sur des directives centralisées à une unité enrichie par l'intégration des diversités régionales.

8. Un enjeu européen

Le contexte ferroviaire européen évolue très vite. La libéralisation du transport de fret est engagée. Les modalités retenues n'excluent pas le développement des coopérations entre réseaux nationaux. Les Etats généraux du fret ferroviaire européen, organisés par le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF) en décembre 2000 à Paris, s'en sont fait l'écho. La Commission, avec le projet de règlement sur les obligations de service public,

propose le recours systématique, tous les cinq ans, à l'appel d'offre pour les services régionaux.

Les orientations ferroviaires européennes concernent au plus haut point les régions françaises. En effet, de par la situation géographique de la France, elles connaissent d'importants flux de transit routier générateurs de nuisances, qu'elles ont intérêt à voir reporter sur le rail. En outre, le positionnement sur des itinéraires de fret peut devenir un critère de développement régional à long terme. Enfin, si le nouveau règlement sur les obligations de service public était adopté, les conditions de la régionalisation, telles qu'elles ont lentement mûri en France, devraient être redéfinies.

Concernant les services ferroviaires régionaux, la Commission et la démarche française se rejoignent pour considérer que la décentralisation constitue une condition pour engager les changements de comportement redonnant une place plus importante au transport ferroviaire.

La réforme française, concernant l'infrastructure, a introduit avec la création de RFF une pluralité d'expertise qui s'avère positive. Concernant les services régionaux, elle s'appuie sur le fait que le niveau régional est en situation de bien percevoir les besoins locaux et de concevoir, avec les autres Autorités organisatrices et les transporteurs, les services répondant à ces besoins. Elle considère qu'un lien durable entre les régions et l'opérateur ferroviaire national, étendu à tout le territoire national, aura des effets de lisibilité et de continuité qui permettront une action à long terme d'aménagement régional, inscrit dans une perspective européenne. Elle s'appuie également sur l'effet stimulant de l'intervention citoyenne et de celle des utilisateurs comme facteur de progrès.

Cette hypothèse d'efficacité plus grande d'une situation de monopole de l'exploitant national, stimulée par la « *mise sous pression* » que la régionalisation va apporter, région par région, et sur tout le territoire, est plausible. L'expérimentation a apporté un début de validation de cette hypothèse. Il est légitime que la Commission européenne demande une évaluation plus approfondie. Une évaluation de la réforme du système ferroviaire français est en cours. Le gouvernement l'a confiée au CSSPF. Elle sera débattue devant la représentation nationale.

Ces questions sont actuellement en débat au Parlement européen qui va devoir se prononcer. Mais, le présupposé de la Commission européenne considérant que la mise en concurrence systématique et rapprochée des exploitants est une garantie d'efficacité pour les Autorités organisatrices et pour le public reste aussi à démontrer. C'est pourtant cette hypothèse qui prévaut dans le projet de règlement imposant aux autorités compétentes des Etats membres de passer des contrats de service public d'une durée de cinq ans, attribués par appel d'offres. On peut légitimement se demander s'il est réaliste d'imaginer que les vingt-deux régions françaises pourraient systématiquement mettre en appel d'offre, tous les cinq ans, leurs services ferroviaires régionaux, gérer, en cas de changement d'exploitant, les reprises de personnel nécessaires et assurer la continuité avec les services des régions voisines, eux-mêmes susceptibles de

changer d'exploitant et avec les services Grandes Lignes. D'autant que les actuels exploitants au Royaume-Uni critiquent la trop courte durée des contrats et la multiplicité des acteurs qui rendent difficiles une action durable et une mise en cohérence des services.

A ce stade, on peut seulement constater que les avantages et les inconvénients des deux systèmes extrêmes en présence, celui du monopole maintenu dans un nouveau contexte et celui de la mise en concurrence systématique, sont mal évalués.

La décentralisation est un mouvement de grande ampleur au sein de la Communauté. On peut s'étonner que la Commission européenne, au moment où les Autorités organisatrices prennent en main leur nouveau pouvoir, veuille « *par le haut* » leur édicter des règles très strictes qui s'imposeraient à elles avant même qu'elles aient pu, par leur expérience, se forger un point de vue.

On comprend que les opérateurs européens en voie de constitution, dont le groupe SNCF, souhaitent une ouverture du marché. Mais on peut aussi penser qu'il faut laisser du temps au temps et laisser mûrir des expériences avant de procéder à d'éventuelles ruptures dont on peut légitimement se demander si elles ne sont pas porteuses d'une grave déstabilisation de certains réseaux existants, qui aurait par ailleurs pour effet de compromettre la politique de relance du fret ferroviaire. L'attitude de la Commission est d'autant plus étonnante que l'accord pour la libéralisation du transport de fret se fait par des directives que les Etats adaptent par des décrets de transposition, mais qu'en revanche, le règlement relatif aux obligations de service public serait directement applicable dans le droit des Etats membres.

La régionalisation française qui va porter sur la totalité du réseau ferroviaire historique mérite à tout le moins d'être déployée dans les conditions où elle est engagée. Elle fera l'objet d'une évaluation par un Comité national de suivi et d'un rapport au Parlement. Il est indispensable de placer cette évaluation dans la perspective d'une contribution au débat européen sur la politique des transports.

B - LES PRÉCONISATIONS

1. La prise en main par les régions de leur compétence d'Autorité organisatrice

La généralisation de la régionalisation va ouvrir une période de transition au cours de laquelle les régions vont devoir rendre effective leur compétence d'Autorité organisatrice. Elles doivent inscrire cette compétence dans la perspective d'une action durable sur l'aménagement de leur territoire. Pour cela, elles ont au préalable à redéfinir, dans ce nouveau contexte, la spécificité des services régionaux et à arrêter, avec la SNCF, les modalités d'articulation entre ces services et ceux des Grandes Lignes tant nationaux qu'internationaux. Ceci nécessite une approche région par région, et une réflexion coordonnée des régions entre elles afin d'organiser les synergies interrégionales et d'éviter la création de discontinuités préjudiciables aux utilisateurs. Cette période de transition doit traiter :

- des modalités d'articulation entre les services régionaux et les services de Grandes Lignes qui restent sous la responsabilité de la SNCF, de manière à préserver et améliorer la continuité entre les deux types de services ;
- des modalités d'évolution de la tarification régionale, en y incluant les tarifs sociaux, qui doit être refondue dans une perspective intermodale et dont il serait souhaitable qu'elle garde une certaine homogénéité ;
- de la mise au point de systèmes d'information régionaux intermodaux, connectables entre eux et répondant à des critères de lisibilité nationale ;
- du cahier des charges des systèmes de billettique accompagnant les évolutions tarifaires, qui devraient être traités en vue de permettre une utilisation interrégionale contribuant à développer l'usage du transport public ;
- des questions ayant trait au matériel roulant, qui doivent faire l'objet d'un état des lieux régional et national. La coordination et l'optimisation de la politique de matériel roulant pourraient être placées sous la maîtrise d'ouvrage effective des régions, la maîtrise d'œuvre déléguée étant confiée à la SNCF, par la création d'une agence nationale du matériel roulant dotée de moyens dédiés et ce, sous le contrôle d'un conseil de surveillance où les régions seraient majoritaires. Cette agence aurait une obligation de résultat vis-à-vis des régions. La question de la propriété du matériel roulant serait traitée dans ce cadre. Cette formule donnerait aux régions la maîtrise d'ouvrage des cahiers des charges des nouveaux matériels, de la gestion prospective du parc, de la définition des volumes de commande.

Les régions afin d'accélérer l'appropriation de leur nouvelle compétence ont intérêt à mutualiser certains coûts de recherche, notamment sur la tarification, l'optimisation des péages et l'innovation en général, pour améliorer l'attractivité du transport public vis-à-vis de la voiture particulière. Elles doivent en outre décider du maintien ou non de l'appellation commune TER, désormais connue du public et préservant une lisibilité nationale pour les utilisateurs et, le cas échéant, organiser la gestion de la marque TER.

Elles ont de plus intérêt à organiser des échanges d'informations entre elles et avec les régions de l'Union européenne. Les régions à faible densité de population pourraient engager des travaux conjoints pour explorer les moyens de développer l'usage du transport ferroviaire et du transport public dans les zones peu denses.

Les enjeux pour les régions, l'ampleur et la complexité technique de la nouvelle compétence qu'elles vont devoir assumer, posent la question de la formation et du recrutement des ressources humaines nécessaires et de l'adaptation des programmes de formation des personnels de la fonction publique territoriale. Ce point a d'ailleurs été soulevé par Claude Martinand dans son rapport pour le Conseil économique et social : « *La maîtrise des services*

publics urbains organisés en réseaux » puisqu'il affirme qu'il convient de « *structurer et soutenir de véritables réseaux de compétence et d'expertise autonomes tant pour les élus que pour leurs services administratifs et techniques* ».

2. L'organisation par les régions de la coopération entre les acteurs pour développer l'intermodalité

La généralisation de l'intermodalité est une condition essentielle du développement de l'usage du transport ferroviaire et du transport public. La coopération entre les régions et les autorités urbaines est déterminante pour développer des offres et des services coordonnés dans les zones périurbaines. Le développement de l'intercommunalité doit favoriser la réalisation de tels projets. Les pays peuvent également jouer un rôle important pour développer l'intermodalité dans le cadre de projets locaux.

Les régions et les Autorités organisatrices ont intérêt à susciter la création des comités de partenaires du transport public prévus par la loi SRU.

Certaines régions ont créé des instances de concertation permanentes entre Autorités organisatrices, d'autres ont opté pour des instances « *ad hoc* » adaptées à chaque projet. Dans tous les cas et selon des modalités qui seront très différentes selon les régions, des coopérations devront être développées :

- **avec les Autorités organisatrices urbaines** pour améliorer la continuité entre systèmes de transports urbains et TER régionaux : pôles d'échanges, tarifications communes, systèmes communs de billettique, systèmes d'information communs ou coordonnés, création éventuelle de tram-train ;
- **avec les Autorités organisatrices départementales**, notamment pour arrêter des programmes coordonnés de réhabilitation et de modernisation des petites et moyennes gares, et pour coordonner les services ferroviaires, les services d'autocars départementaux interurbains et les services scolaires, organiser des transports à la demande dans les zones les moins denses ;
- **avec les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes** de petite et moyenne taille pour une réappropriation de la gare comme point structurant de la ville et point d'intermodalité accessible par les habitants de la zone desservie par cette gare : accessibilité piétonne, stationnement et services pour les voitures et les deux-roues, point d'arrêt et stationnement des autocars départementaux, circulation et arrêt des taxis.

Les régions, dans le respect des prérogatives des autres Autorités organisatrices, doivent s'affirmer comme Autorités organisatrices « *chefs de file* » de l'organisation de l'intermodalité en continuité avec les transports ferroviaires. Elles ont également intérêt à s'associer pour se coordonner et promouvoir des coopérations interrégionales.

3. Les régions ont intérêt à favoriser l'appropriation citoyenne de la réforme et l'implication de la société civile

Le plein effet et l'efficacité de la réforme reposent sur le rapprochement du niveau de décision des préoccupations et des réalités locales. Ceci implique que les choix de la région soient appuyés, d'une part sur les compétences techniques dont elle doit se doter et sur la coopération avec la SNCF et, d'autre part, sur des démarches systématiques de connaissance des besoins, fondées sur l'appréhension de la mobilité générée par les évolutions territoriales actuelles. Les régions ont, par ailleurs, intérêt à favoriser l'appropriation citoyenne de la réforme.

L'appropriation citoyenne peut se faire à trois niveaux qui sont complémentaires :

- au niveau local, par des instances de proximité à l'échelle du territoire desservi par une ligne et ouvertes à tous les acteurs concernés, utilisateurs, communes, entreprises ou établissements scolaires, autres transporteurs, responsables SNCF locaux, etc. Les formes et les modalités d'existence de ces instances sont à mettre au point région par région. Elles sont un lieu irremplaçable d'expression des consommateurs et du marché et, en même temps, un lieu d'émergence de l'appropriation citoyenne ;
- au niveau régional, par des instances plus structurées et plus formalisées, représentatives des acteurs de la politique régionale des transports, dont les régions doivent organiser le fonctionnement effectif. C'est dans le cadre de ces instances que doivent être organisées les concertations pour définir des programmes d'action durables en faveur de l'accessibilité du transport public aux personnes à mobilité réduite et les concertations préalables à la mise au point de formules tarifaires régionales en faveur des jeunes, des familles et des chômeurs ;
- au niveau de la société civile organisée, chaque conseil économique et social régional a un rôle essentiel à jouer dans la réussite d'une réforme qui a un impact direct ou indirect sur le développement régional dans toutes ses dimensions. Nombre de CESR ont déjà produit des avis régionaux qui ont contribué à l'évaluation de l'expérimentation. Un travail « *en réseau* » des CESR et du Conseil économique et social pourrait déboucher sur une contribution aux travaux du Comité national de suivi prévu par la loi SRU.

L'identification au sein des comptes de la région d'un compte régional des transports pourrait contribuer à sensibiliser l'opinion à l'importance de cette responsabilité régionale.

4. Les régions vont devenir des acteurs majeurs de la politique ferroviaire

Le réseau ferroviaire doit faire coexister des usages distincts, transports locaux et transports à grande distance de personnes, transports de fret. Les demandes et les marchés correspondants obéissent à des logiques très

différentes. Néanmoins, tous ces usages, et pas seulement les services régionaux, sont en interaction avec l'économie et la vie régionale. Dans la perspective d'un développement ferroviaire européen durable, ce sont toutes les composantes du transport ferroviaire qui deviennent un enjeu de développement régional : infrastructures et installations de fret et de transport combiné, desserte ferroviaire des ports, dessertes Grandes Lignes, dessertes interrégionales, investissements de capacité des infrastructures.

Les régions doivent donc être associées à toutes les réflexions et projets ayant trait au développement ferroviaire à long terme. La représentation des régions au conseil d'administration de la SNCF devrait être institutionnalisée.

Elles ont, de leur côté, intérêt à initier des réflexions prospectives concernant les évolutions du transport ferroviaire. Une réflexion européenne évaluant les besoins en matière de développement ferroviaire, qui vont être considérables, mériterait d'être engagée.

5. Des contrats équilibrés responsabilisant la SNCF sur des résultats

Du point de vue des régions, la situation initiale de la régionalisation est déséquilibrée, d'une part parce que le savoir-faire lié à la situation existante est entre les mains de la SNCF, d'autre part parce que cette dernière est en situation de monopole. Il est important que les deux acteurs trouvent le plus rapidement possible un point d'équilibre dans leur relation, dans un but commun d'efficacité, les modalités pouvant être différentes selon les régions. L'existence de comptes internes attestables, en cours de mise au point et servant de calage à la contribution transférée par l'Etat, est une condition nécessaire, sinon suffisante, pour trouver cet équilibre. La mise en place d'une expertise indépendante de celle de la SNCF, la mise en réseau des expériences régionales, le pluralisme d'expertise résultant de l'existence de RFF, contribueront à atténuer l'asymétrie de l'information. Le point d'équilibre de la relation entre la région et la SNCF pourrait reposer sur les principes suivants :

- Intéressement de la SNCF au respect d'objectifs de qualité de service. Ces objectifs devraient être mesurés sur des bases objectives, préalablement définies régionalement, en concertation entre les représentants de la région, des usagers et de la SNCF. Le recours à la certification des services par un organisme national agréé et les contrôles de qualité qui s'en suivent devraient devenir la règle. La marge de la SNCF, par un mécanisme de bonus-malus, serait conditionnée à l'atteinte de ces objectifs. Un intéressement de la SNCF à la croissance du trafic pourrait être stimulant pour elle.
- Définition des modalités d'évaluation de la contribution versée à la SNCF. Les régions ont à choisir entre une contribution de type forfaitaire négociée ou une contribution déterminée sur la base des coûts réels constatés. Dans la première formule, les risques sont pris par l'exploitant. Elle l'incite à la recherche de gains de productivité puisqu'il en garde le bénéfice pendant la durée du contrat, le contrat suivant étant recalibré en tenant compte de ces gains. Dans la seconde formule, la région prend les risques sur les charges et, le cas échéant, bénéficie des gains de productivité. Cette formule conduit à un

interventionnisme plus soutenu de la région dans la gestion, voire à une quasi-régie et l'exploitant n'est pas directement intéressé aux gains de productivité.

- Dans tous les cas, comme cela se pratique pour tous les contrats de délégation de service public, un rapport socio-économique annuel est effectué par la SNCF, donnant à l'Autorité organisatrice une évaluation de ses performances au regard des prévisions du contrat initial. Les régions ne peuvent en effet laisser s'installer, sans en être informées, une situation obligeant, en fin de contrat, à procéder à une réévaluation significative de la contribution régionale.

6. La SNCF doit adapter son organisation pour répondre aux nouveaux besoins du public et des régions

La régionalisation ferroviaire, en confiant au conseil régional élu par les citoyens, la responsabilité du contenu du service public, redonne son plein sens à la mission de service public que la loi confie à la SNCF. Ceci implique de la part de la SNCF, le préalable de l'élaboration de comptes régionaux, homogènes à ceux ayant servi à l'évaluation de la contribution transférée par l'Etat étant en voie de règlement :

- de mettre au service de chaque région une équipe spécialisée, stable, garantissant à cette dernière que ses décisions seront mises en œuvre. Cette garantie doit notamment être donnée aux quelques régions dont le territoire ne coïncide pas avec l'organisation interne de la SNCF ;
- de mettre en place des organisations locales adaptées aux démarches de proximité par ligne ou par territoire adoptées par la région.

7. La SNCF doit s'organiser pour assurer la continuité du service

La réforme qui s'engage s'inscrit dans le contexte d'une volonté générale de développement du transport ferroviaire de personnes et de fret. Dès lors, les interruptions de service deviennent insupportables pour les utilisateurs, entreprises ou particuliers, qui ont organisé leur activité ou leur vie en ayant fait le choix de ce mode de transport.

Le rétablissement d'un taux de fiabilité élevé sera un critère essentiel d'évaluation de la réussite de la réforme et, au-delà, de validation de l'efficacité des choix français effectués en matière de politique ferroviaire.

Les facteurs externes à la SNCF représentent environ un tiers des interruptions de service ; les facteurs internes, incidents techniques et conflits sociaux, à parts à peu près égales, en représentent donc les deux tiers. Il est de la responsabilité de la SNCF, dans le cadre de son autonomie de gestion, de faire reculer ces facteurs internes.

- Pour les dysfonctionnements techniques, le président de la SNCF a confié une mission à plein temps à un dirigeant de haut niveau qui lui est directement rattaché, chargé de coordonner les actions pour rétablir un bon niveau de fiabilité malgré les problèmes posés par le développement actuel du trafic.

- Concernant les conflits sociaux, le Conseil économique et social constate la volonté qui s'exprime dans la société de privilégier l'usage du transport ferroviaire et du transport public local et le rôle que la SNCF est appelée à jouer. Il recommande instamment que direction de l'entreprise et représentants du personnel, comme cela s'est fait dans d'autres entreprises de service, mettent au point, sans délai, des procédures de concertation préalable efficaces, à l'échelle nationale, régionale ou locale et des moyens appropriés, avec la volonté de traiter en amont les conflits internes et de tout mettre en œuvre, dans ces procédures de concertation, pour éviter les interruptions de service préjudiciables aux utilisateurs.

En outre, indépendamment du respect de l'indispensable droit à l'information des usagers lors de situations perturbées, il recommande que les régions, Autorités organisatrices, ainsi que les usagers, soient avertis de tous les événements prévisibles et susceptibles d'avoir un impact sur la régularité du TER, notamment des préavis d'interruption de service et de leurs motifs.

L'évolution de ces pratiques devrait faire l'objet d'une évaluation annuelle dans le cadre du Comité national de suivi.

8. L'Etat organise la gestion de l'infrastructure

Une bonne gestion de l'infrastructure, dans la durée, est une composante essentielle de la réussite de la réforme. Il s'agit de son équilibre financier, de la tarification de son usage. Il s'agit également des modalités de répartition des capacités qui devront être précisées lors de la transposition de la directive 2001/14. Les articles 13 et 14 de cette directive indiquent :

- les capacités de l'infrastructure disponibles sont réparties par le gestionnaire de l'infrastructure ;
- le gestionnaire de l'infrastructure est indépendant des entreprises ferroviaires sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel.

La SNCF conserverait la maîtrise d'œuvre, garantissant la cohérence opérationnelle du réseau, dont les modalités sont fixées par le décret relatif à la loi SRU, article 9. Cette formule constitue une évolution considérable. En même temps, elle respecte un principe de progressivité, assimilable au principe de précaution, car elle préserve le savoir-faire technique de la SNCF et son lien opérationnel avec la gestion quotidienne. Une possibilité ultime de recours doit être possible au niveau du ministre des transports.

La régionalisation implique que l'Etat consulte les régions avant toute décision ayant trait à la gestion de l'infrastructure.

Elle implique également que dans les procédures de répartition des sillons entre les diverses activités de la SNCF, le point de vue et les intérêts des régions soient pris en compte, que chaque région soit associée à la recherche des compromis assurant l'optimisation du réseau et, le cas échéant, puisse avoir un droit de recours direct auprès des instances d'arbitrage qui vont être mises en place.

Les régions doivent par ailleurs être associées très en amont aux réflexions sur les grands projets d'investissement pour le financement desquels elles sont systématiquement sollicitées.

Enfin, les ambitions ferroviaires à long terme affichées par le gouvernement, et qui ont l'accord des régions et de l'opinion publique, nécessitent d'une part, de ramener l'endettement de RFF à un niveau normal n'hypothéquant pas la politique de régénération et la pérennité des infrastructures, et, d'autre part, de mobiliser des crédits publics pour les développements indispensables d'infrastructures.

En particulier, l'inversion de tendance en faveur du ferroviaire intervenue dans les contrats de Plan Etat/régions doit être considérée comme une orientation durable devant être amplifiée.

9. L'Etat doit étudier une transition vers un financement plus dynamique de la réforme

La réforme est engagée par le transfert aux régions d'une contribution basée sur le besoin de financement public constaté pour les TER, région par région, au cours de l'exercice 2000, complétée par deux autres contributions destinées au renouvellement du matériel et à la rénovation des gares. L'Etat doit mettre les régions en situation de réussir cette réforme. Pour cela, il doit leur garantir l'équilibre financier structurel de la situation initiale et une ressource permettant d'engager la rénovation des services basée, pour le matériel, sur le coût moyen des matériels modernes et prenant en compte le rattrapage nécessaire pour résorber la vétusté du parc.

Le Conseil économique et social recommande également que des modalités spécifiques aux régions non expérimentales prennent en compte le fait qu'elles n'ont pas bénéficié des ressources de l'expérimentation.

Enfin, la contribution versée aux régions au titre des services régionaux ne devrait pas être alimentée par un transfert en provenance d'autres activités de la SNCF et notamment des Grandes Lignes, transfert qui, dès le démarrage de la réforme, introduirait une tension économique entre la SNCF et les régions.

La mobilisation des régions, par la plus grande efficacité d'une gestion publique décentralisée, donnera une efficacité nouvelle au transport ferroviaire régional en le réorganisant et en le modernisant. Sans l'implication des régions et des acteurs socio-économiques locaux, les ambitions ferroviaires affichées par le gouvernement français et par la Commission européenne resteront lettre morte. D'ores et déjà, il apparaît que cette politique ne peut réussir sans une implication des régions dans toutes les dimensions du développement ferroviaire.

Ceci pose, outre la question du désendettement du système ferroviaire préconisée par les textes européens, celle de l'évolution des ressources financières transférées aux régions. Il est nécessaire d'engager une réflexion pour substituer à la contribution actuelle, une contribution plus évolutive et ce, sans augmenter la pression fiscale globale. Cette contribution permettrait de répondre aux importants besoins de financement à consacrer au développement du transport ferroviaire, notamment pour des infrastructures nouvelles et pour l'augmentation des capacités et des performances des infrastructures actuelles,

besoins pour lesquels les régions sont d'ores et déjà fortement sollicitées. En même temps, cette implication montante des régions ne saurait signifier un désengagement de l'Etat. Dès lors, le mécanisme de financement vers lequel il conviendrait d'évoluer, à pression fiscale constante, pourrait être le suivant :

- rétablissement, au niveau de l'Etat, d'un fonds destiné au cofinancement des infrastructures de transports « *propres* », notamment ferroviaires, analogue au FITTVN qui avait été créé en février 1995 ;
- évolution de la contribution des régions en fonction d'un indicateur combinant l'évolution des recettes de la TIPP et la croissance du PIB. Ceci créerait un effet d'autorégulation : la contribution augmenterait avec le trafic routier et la croissance, et inversement. Cette formule pourrait être ensuite refondue dans la perspective des évolutions de la fiscalité locale préconisées notamment dans l'avis sur « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* » de Jean-Pierre Brunel, adopté par le Conseil économique et social, et en particulier de la modernisation de la taxe professionnelle.

Ce mécanisme aurait une forte lisibilité politique auprès de l'opinion publique et reflèterait la volonté majoritaire de développer le transport ferroviaire, le transport public de personnes et le transport combiné de fret.

Cette réflexion devrait être élargie à l'Union européenne pour rechercher des sources de financement appropriées aux investissements ferroviaires nécessaires sur le continent européen, et notamment aux investissements nécessités par la croissance des flux de transit qui concerne particulièrement la France.

10. L'Etat, avec le Comité national de suivi, organise une évaluation permanente des effets de la régionalisation

La réforme qui se met en place ne doit en aucun cas constituer un désengagement de l'Etat, et cela pour trois raisons :

- Elle s'inscrit dans un contexte d'évolution européenne qui est du ressort de l'Etat et nécessite son intervention pour mettre au point les articulations de la politique ferroviaire française et de la politique européenne.
- La réforme doit entraîner une dynamique régionale et interrégionale positive, génératrice de diversité, ce qui peut aussi provoquer des déséquilibres pouvant nécessiter une régulation de l'Etat.
- Enfin, l'installation effective de cette nouvelle compétence régionale implique une période d'appropriation par les régions. Le Conseil économique et social se félicite de la création d'un Comité national de suivi qui permettra, cinq ans après la mise en vigueur de la loi, d'informer le Parlement de ses effets et, le cas échéant, de procéder à des ajustements. Il exprime le souhait que la société civile soit représentée dans ce Comité par le truchement du Conseil économique et social qui a engagé un travail en réseau avec les CESR pour suivre, en continu, les effets de cette importante réforme. Par ailleurs, le Conseil

économique et social suggère qu'un observateur de la Commission européenne soit invité à assister aux travaux du Comité.

11. L'Etat doit proposer un débat citoyen européen sur la politique des transports

L'organisation des transports va être une des grandes préoccupations politiques des Européens du XXIème siècle. La maîtrise de la dérive vers le « tout routier », nécessaire à un développement durable, suppose des modifications du comportement des acteurs, appuyées sur de nouvelles modalités de régulation du secteur. Ces évolutions ne se feront pas sans une appropriation des enjeux par les citoyens européens et par les acteurs économiques. La seule approche technique devient technocratique si elle n'est pas relayée par une approche politique au plein sens du terme. L'Europe politique, pour progresser, a aussi besoin de réflexion et de débat politique sur des sujets concrets.

Le Conseil économique et social considère que la réforme qui se met en place en France, lorsqu'elle aura atteint son plein effet, notamment lorsque les Autorités organisatrices régionales auront installé leur rôle, modifiera considérablement les conditions de gestion des services ferroviaires régionaux. Même si l'effet de l'expérimentation a été positif, il est prématuré aujourd'hui de préjuger des effets que cette réforme aura sur le service rendu au public, mais il est tout aussi prématuré de décider de la mise en appel d'offre généralisée des services ferroviaires régionaux sous la forme préconisée par la Commission européenne.

Pour faire progresser la réflexion européenne, il serait souhaitable de considérer la diversité des situations installées dans les divers pays d'Europe comme ayant installé, *de facto*, une situation d'expérimentation.

Dès lors, il conviendrait, sur la base d'une grille d'évaluation concertée, de confronter, en associant tous les acteurs concernés, les apports de chacune des expériences nationales actuellement en cours.

Un tel débat, proche des préoccupations des citoyens, donnerait un autre visage de l'Europe, serait l'occasion de confrontations et mettrait en mouvement des positions aujourd'hui très bloquées, porteuses d'un risque de crise grave, préjudiciable à l'Europe.

*
* *

En conclusion, la réforme qui va se mettre en place permet aux régions d'exercer des pouvoirs nouveaux importants. Elles peuvent prendre en main l'organisation de réseaux de services répondant aux besoins de la vie quotidienne et s'inscrivant dans une perspective de développement maîtrisé, de création d'emplois et d'aménagement régional. De ce fait, cette réforme peut constituer une relance majeure du processus de décentralisation engagé en 1982.

Elle peut également constituer un stimulant pour l'évolution du système ferroviaire français en lui faisant jouer son double rôle d'ouverture de l'espace régional aux grands réseaux d'échanges européens et d'acteur du développement régional.

Au-delà du transfert des moyens de l'Etat vers les régions au moment de la mise en œuvre de la réforme, la question est d'ores et déjà posée, outre celle du désendettement de RFF, d'une ressource plus dynamique accompagnant les régions dans l'action déterminante qu'elles peuvent jouer. La mobilisation de ressources nouvelles doit s'appuyer sur les opinions publiques locales, sur la participation des utilisateurs et des citoyens et de la société civile organisée, indispensables pour mettre en œuvre une politique des transports rééquilibrant la dérive actuelle vers le « tout routier ».

Cette réforme met la France en situation de proposer une évaluation et un débat à l'échelle de l'Europe, impliquant tous les acteurs du transport, débat portant sur une activité contribuant au développement et constituant un véritable enjeu de société à l'échelle de l'Europe.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....173

Ont voté pour.....153

Se sont abstenus.....20

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 153

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Jean-Pierre Boisson, Carron, Chardon, Compiègne, Ducroquet, Giroud, Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Pinta, Rousseau, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

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

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

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeeghe.

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

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Vivier.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Forette, Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Muller.

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

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

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Chauvineau, Martinand.

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

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Dechartre, Dondoux, Fiterman, Mme Guilhem, M. Jeantet, Mme Le Galiot-Barrey, MM. Mékachéra, Motroni, Navarro, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Schapira, Souchon, Steg, Taddei.

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

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

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

Se sont abstenus : 20

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Dossetto, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayet, Jayez, Lesueur, Mme Monrique, MM. Pinaud, Sohet.

Groupe de l'outre-mer - MM. Fabien, Frébault, Gata.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bonnet, Mme Steinberg.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

L'histoire de l'humanité l'a démontré à plusieurs reprises et le démontre encore : les transports sont absolument essentiels dans le développement d'une économie et d'un territoire. La régionalisation ferroviaire se révélera, à cet égard, être un élément dynamique de notre structuration territoriale, sous réserve, toutefois, de la prise en compte d'un certain nombre d'éléments :

- La desserte des zones éloignées.

Il importe par-dessus tout que la régionalisation assure une bonne desserte du territoire dans son ensemble, sans négliger les zones éloignées, qui souffrent d'être insuffisamment reliées aux grands centres de communication. En décentralisant la prise de décision et en la rapprochant des usagers, la régionalisation devrait, en effet, autoriser une meilleure connaissance des besoins de la population et par conséquent une meilleure couverture de ses attentes.

Elle peut, pour cela, s'appuyer sur le rail, mais aussi sur de nouvelles formes de transport issues de l'intermodalité. Ces nouvelles voies de communication (train/bus, ferroutage ...) doivent être poussées plus avant au regard des intérêts qu'elles présentent.

La régionalisation suppose, enfin, que l'Etat assure une bonne coordination entre les régions.

- Le fret de marchandise.

Le rail devrait se révéler un atout considérable pour le transport de marchandises. Peu polluant et plus sûr que la route, le rail est particulièrement adapté au transport de masse (un train complet de céréales équivaut à 55 semi-remorques).

Malheureusement, le manque de souplesse de la SNCF et trop de dysfonctionnements ne permettent pas un fret aussi concurrentiel qu'il serait souhaitable.

La question de la compétitivité de la SNCF est ici posée. Elle exigera, pour trouver une réponse, une forte mobilisation de tous ses acteurs, de la direction nationale à l'organisation régionale, en incluant les salariés. Seule une telle mobilisation sera de nature à renforcer l'efficacité du rail, atout majeur dans la concurrence avec la route.

- Les ressources financières de la régionalisation.

La question financière demeure un élément fondamental de la réforme.

Pourtant, rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que la régionalisation se fera dans de bonnes conditions. On n'est pas assuré que les moyens financiers qui seront alloués aux régions seront suffisants, notamment pour renouveler un parc de matériel déjà ancien. Comment, par ailleurs, maintenir une certaine équité entre des régions qui devront assumer des coûts d'exploitation élevés avec des possibilités financières très inégales ?

C'est pourquoi, il est impératif que les transferts de charges s'accompagnent également de transferts de ressources sous peine de limiter la politique de transports des régions.

L'Etat, seul garant de l'équité nationale, devra alors intervenir pour veiller à la cohérence de l'exploitation du réseau ainsi qu'à la qualité des services offerts sur l'ensemble du territoire.

- L'organisation de l'entreprise SNCF

Depuis plus d'un demi-siècle, la SNCF a été l'acteur exclusif de la politique ferroviaire française. La modification, aujourd'hui, de l'environnement politique (avec notamment la mise en place de la directive européenne sur les transports qui devrait entraîner une ouverture à d'autres sociétés), l'évolution également de l'environnement économique ne pourront rester sans effet sur l'organisation interne de l'entreprise.

La SNCF devra s'adapter plus encore à ce nouveau contexte, à l'instar de toute entreprise qui veut rester compétitive. Elle devra tenter de dépasser certains de ses conflits internes pour se mettre au plus près des intérêts de sa clientèle et assurer définitivement à ses usagers un service qui soit à la fois continu et de qualité.

Groupe de l'artisanat

Malgré des résultats positifs pour les usagers des transports en matière de trafic et d'amélioration de la desserte en terme de fréquence, de sécurisation, d'accessibilité, de confort et tarification, la dynamique de la régionalisation ferroviaire est encore rare à en juger par l'état général du réseau ferroviaire dans certaines régions où subsistent un certain effritement du maillage, une qualité médiocre de l'intermodalité, une certaine vétusté des installations et du matériel roulant.

Dans ces conditions, il est normal que bon nombre de régions s'inquiètent de la lourdeur de la tâche et surtout des conséquences financières que ce nouveau transfert de compétences va engendrer.

Même s'il est vrai que les régions sont le plus à même d'organiser le transport au niveau de leur territoire dans la mesure où elles sont au plus près des préoccupations des usagers, l'Etat ne peut en aucun cas se décharger totalement sur elles. La question de la cohérence d'ensemble lui revient, il faut veiller à ce qu'elle soit assumée dans la meilleure équité possible.

Il en va de l'avenir économique des régions dont la réussite est très dépendante de la desserte des territoires. Face au danger pour les régions de voir privilégier des lignes à grande vitesse au détriment de petites dessertes peu rentables qui écarterait des pans entiers de zones rurales de toute possibilité de développement, le groupe de l'artisanat est très attaché à la proposition de l'avis de consulter les régions avant toute décision d'infrastructures, non seulement en amont des investissements mais également tout au long de la réforme.

Cela implique de revoir totalement l'articulation des rapports de force qu'ils soient politique, technique ou financier entre l'Etat et les régions françaises. Au-delà de la garantie d'un équilibre financier structurel et d'un

transfert de ressources suffisant pour faire face à ces nouveaux engagements en matière de rénovation de matériel et de qualité de service, la création d'une agence nationale s'impose pour régler les problèmes de propriété et de gestion prospective du parc et de synergie entre régions.

Face à la diversité des situations et au besoin d'intermodalité, il est important de confier le rôle de chef de file aux régions, qui reconnaît ainsi l'effectivité de la décentralisation et surtout leur compétence réelle d'organisatrice en matière de continuité des services urbains, départementaux, communaux et régionaux et de coordination avec d'autres modes de transports.

Le fait de consacrer les régions comme acteurs majeurs de la politique ferroviaire va considérablement modifier les rapports qu'elles entretiennent avec les opérateurs. Dans le cas présent, le groupe de l'artisanat est quelque peu surpris de voir la SNCF confortée dans ses missions par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain au moment où la tendance européenne est à l'ouverture à la concurrence.

Cette attitude paraît d'autant plus étonnante que la SNCF se positionne déjà sur des appels d'offre de marchés similaires chez nos voisins.

Même si au nom de l'expérience et du savoir-faire, cette consécration d'un opérateur national unique qui a fait ses preuves peut s'expliquer, pourra-t-on encore longtemps le défendre si, demain, la commission européenne impose le respect de la directive sur l'ouverture des tiers aux réseaux annoncée en matière de fret et même de voyageurs. La question reste entière.

En dehors de cette remarque fondamentale, le groupe de l'artisanat apprécie l'ensemble des préconisations de l'avis en matière de rééquilibrage des relations. Il entend par là, l'institutionnalisation de la représentation des régions au conseil d'administration de la SNCF, la mise en place effective de comptes attestables, la définition au niveau régional des objectifs de qualité de service contrôlés par un organisme agréé et surtout un suivi et une évaluation périodique des performances par rapport au contrat initial.

Enfin, au regard des conséquences sur la continuité du service et le financement des investissements engendrées par la remise en cause tous les cinq ans des contrats d'appel d'offre, le groupe de l'artisanat estime prudent de renvoyer toute décision et orientation future à un débat européen sur cette brûlante question d'actualité.

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

Groupe des associations

Cet avis vient à son heure. Plusieurs facteurs jouent en faveur d'une réflexion et prise de position sur le sujet : une nouvelle répartition de la population sur le territoire, une attention particulière portée par nos concitoyens aux problèmes d'environnement et de sécurité, un engagement plus marqué pour le développement local. De plus, il existe une population captive sur les territoires qui pour ne pas être très visible n'est cependant pas négligeable, adolescents, personnes âgées, etc. Le contexte est encore alourdi par les projets de l'Union européenne visant à instaurer « *une concurrence régulée* » pour l'ensemble des transports locaux de passagers.

Il y a donc un enjeu très important pour les régions. Si elles désirent répartir et fixer sur leur territoire activités et populations, elles doivent offrir un service de proximité de qualité. Pour cela, les régions doivent être de véritables autorités régulatrices, faisant preuve d'une réelle volonté politique. L'expérimentation menée en régions a d'ores et déjà montré l'intérêt et les possibilités d'une telle prise en charge. Les défis sont cependant nombreux : réussir l'articulation avec la SNCF, mettre en place des coopérations interrégionales, par exemple concernant les prises en charge pour les transports des collectivités (centres de vacances, vacances familiales, pèlerinages, congrès), mais également introduire au niveau de l'Etat une péréquation pour permettre aux régions sans grandes ressources de mettre en place un service de proximité et de liaison capable de fixer et d'attirer populations et activités.

Outre les exigences techniques et d'organisation, une régionalisation réussie ne se fera pas sans les hommes, sans l'adhésion de toutes les parties prenantes dans une telle réforme. Certaines tensions existent aujourd'hui du côté des usagers comme du côté des personnels. Les usagers exigent une qualité de confort, mais aussi de sécurité et de continuité du service qui ne sont pas toujours assurées. Ils exigent également une information en temps réel. Celle-ci, lorsqu'elle est assurée, permet d'ailleurs de diminuer les tensions. De son côté, le personnel, habitué aux règles d'une entreprise centralisée, hiérarchisée, entre dans une situation nouvelle où existe une autorité organisatrice différente, où des évaluations vont être menées. Il y a là une certaine déstabilisation des personnels qu'il ne faut pas négliger. Mais l'expérience de la région Alsace montre que, lorsqu'un effort réel est fait pour mobiliser ensemble, personnels, usagers, responsables politiques régionaux, à travers des comités de lignes ouverts, la connaissance réciproque des problèmes et des besoins des uns et des autres permet de rapprocher les points de vue, et de trouver les solutions les mieux adaptées. Le personnel, mieux connu par les usagers, est aussi mieux reconnu, et reprend un intérêt pour le service dans une atmosphère où il se sent plus à l'aise. L'entreprise SNCF, forte de sa technique, de son monopole, de son organisation, entre avec la régionalisation dans un autre environnement. Il va lui falloir négocier avec des partenaires divers, mettre les usagers au centre de ses préoccupations, former son personnel dans cette perspective et assurer les conséquences de l'intermodalité : continuité de liaisons horaires cohérentes, service bagages efficace... Les transports régionaux seront un des facteurs essentiels du développement régional, de la qualité de vie des populations, élus, associations, publics, devront être, d'une façon ou d'une autre, associés aux projets mais également à la marche quotidienne du service. Dans certains cas, le gain de temps s'est traduit dans les faits par un allongement dû à l'augmentation de trajets intermédiaires pour accéder aux lignes à grande vitesse. Chaque région doit trouver les modes de participation de tous selon leur situation propre. La politique des transports est trop fondamentale pour échapper à un débat sur les choix, au niveau européen, national et régional, et à une évaluation régulière de son fonctionnement par l'ensemble des citoyens. Dans ce domaine, réservé

jusqu'à maintenant aux techniciens, il va falloir engager un débat citoyen et une participation indispensable à l'évaluation des résultats par le plus grand nombre. La réussite du développement des transports et donc du développement du territoire, dans un consensus qui permettra une conquête durable du public est à ce prix.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

En 2002, les régions vont devenir Autorités organisatrices des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Pour la CFDT, cette décision est importante, car elle va surtout permettre de rapprocher la SNCF de l'utilisateur, c'est-à-dire construire de la proximité.

L'avis a l'avantage d'aborder l'avenir des transports ferroviaires régionaux à travers une conception des transports dans l'Union européenne. Il est tentant d'opposer la réussite du TGV français à l'échec de la privatisation britannique. Dans un contexte de concurrence européenne, notre pays a tout intérêt à démontrer le bon fonctionnement de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF).

Pour la CFDT, il est indispensable de réfléchir à la place des transports dans l'aménagement du territoire, mais au-delà se pose le problème de l'évolution vers un système intégré multiservices, multimodal. C'est une étape à franchir rapidement.

La CFDT approuve la préconisation de l'avis visant à dépasser un système trop centralisé pour tendre vers une prise de décision concertée avec les différents lieux de vie, la commune ou les communautés de communes et autres formes d'organisations territoriales. L'appropriation citoyenne de la réforme et l'implication de la société civile doivent permettre d'évaluer les besoins des habitants tant d'une agglomération que d'une zone périurbaine. Il est souhaitable que ces évaluations s'effectuent sur l'ensemble de la chaîne des transports.

L'avis préconise la présence des régions au conseil d'administration de la SNCF. C'est une mesure indispensable, car le développement des transports au niveau national ne peut se concevoir sans la participation à la réflexion des régions. De même, celles-ci doivent aussi prendre en compte les projets de la SNCF dans leurs réflexions.

En ce qui concerne le financement, la CFDT partage la proposition du rapporteur concernant la création d'un fonds destiné à dégager des financements pour les transports régionaux et RFF, analogue à ce qu'était le Fonds d'intervention pour les transports terrestres et les voies navigables (FITTVN).

La CFDT est d'accord avec la proposition de contrats équilibrés responsabilisant la SNCF sur des résultats. L'avenir de la SNCF passe par une adaptation de son organisation et de ses modes de fonctionnement pour répondre aux besoins du public et des régions. Le Comité national de suivi s'inscrit tout à fait dans la conception de la CFDT, qui suppose une véritable adaptation aux besoins, des réajustements quand c'est nécessaire...

Sur la continuité du service, la piste de la modernisation du dialogue social est plus prometteuse que l'imposition d'un service minimum. A ce propos, la formulation de l'avis permet de dépasser le simple cadre de la grève. Par ailleurs, la SNCF est une entreprise qui connaît des difficultés de fonctionnement sur son réseau (retards, gares inadaptées, manifestations diverses...) qui ne sont pas toujours dues à des mouvements sociaux. Le client a besoin d'être régulièrement informé, et le cas échéant indemnisé. C'est un droit - et c'est un devoir de la SNCF de répondre à cette exigence. Un réseau ferroviaire régional, de proximité, contribuant au développement des transports en commun en synergie, est essentiel pour l'avenir de notre pays et sa place dans l'Union européenne.

Les principales préconisations de l'avis se situent dans cet esprit. Le groupe de la CFDT l'a donc voté.

Groupe de la CFE-CGC

Les régions françaises vont obtenir la maîtrise de leur transport ferroviaire. Cette réforme est porteuse d'enjeux majeurs. C'est avant tout un enjeu de service public de transport et de qualité de vie au quotidien.

C'est également la recherche d'une contribution plus équilibrée des différents modes de transport privilégiant l'intermodalité, indispensable pour permettre non seulement d'éviter la congestion et la saturation de nombreux axes routiers, mais surtout une utilisation plus rationnelle des différents réseaux de transport.

C'est aussi un enjeu de décentralisation. La régionalisation ferroviaire apporte à la région une compétence sur des services à fort impact sur la vie quotidienne et l'aménagement régional. Enfin, la régionalisation doit associer et rapprocher l'ensemble des acteurs et partenaires. C'est en enjeu de participation citoyenne.

L'avis formule une série de propositions qui rencontrent l'assentiment du groupe de la CFE-CGC, notamment quant à l'état des infrastructures, leur entretien, le renouvellement et la modernisation du matériel.

Dans un tel contexte, la mise en place de centres de ressources permettant de dispenser une formation de qualité, à la base et en continu, est une nécessité incontournable. 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 des besoins en moyens et en personnel suffisant. L'appropriation par le personnel du projet de réforme et de ses objectifs sera la condition de la réussite de celui-ci. 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.

Cette réforme doit s'engager avec la participation de tous les acteurs. Ce débat nous semble primordial dans la mesure où on apprécie mal les attentes à la fois des élus, des acteurs et des usagers. 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 défense de l'environnement, aux syndicats, aux élus.

Pour la CFE-CGC, tous ces acteurs devraient être entendus et ces expériences généralisées dans toutes les régions.

Les régions vont devenir des acteurs majeurs de la politique ferroviaire. Le territoire ne se développera que si son système de communication et de transport est pris en compte dans toute sa globalité et sa complexité. Une politique globale de transport et de communication coordonnée est indispensable et doit s'inscrire dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire qui devra contribuer à la répartition des populations et des activités, et donc au développement de l'emploi.

Cette politique 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 et sa réalisation une urgence pour faire face au développement croissant des échanges et aux besoins croissants de déplacements des citoyens, pour accroître la compétitivité des entreprises et renforcer leur position sur le marché mondial. Cela nécessite une bonne cohérence entre les régions limitrophes comme pour les relations transfrontalières. Cohérence 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. Une évaluation fine de ces expérimentations est nécessaire pour bien comprendre la lisibilité du processus.

Par ailleurs, compte tenu du vraisemblable développement des activités ferroviaires sur l'ensemble du territoire, n'y aurait-il pas des conflits d'intérêts entre les activités Grandes Lignes et TER ? Les propositions du projet d'avis tentent d'apporter des réponses claires et précises à cette interrogation.

Le groupe souscrit aux propositions de l'avis sur les moyens financiers nécessaires au transfert de compétences sur des bases clairement établies.

Enfin, le groupe partage les propositions de l'avis sur la continuité du service public. Pour le groupe de la CFE-CGC, il faut tenter de concilier le droit des salariés avec la continuité du service public. La négociation doit être permanente et réelle afin de redonner tout son sens et sa valeur au préavis de grève.

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

Groupe de la CFTC

Dans quelques mois, la régionalisation ferroviaire sera effective et apportera à la région ce qui constituera une nouvelle étape du processus de décentralisation. Le groupe CFTC est favorable à cette orientation qui est un véritable enjeu de participation citoyenne.

Le rôle de la SNCF va considérablement évoluer. Les préconisations faites par notre assemblée vont dans ce sens. Pour la CFTC, il va de soi que l'entreprise SNCF et les régions doivent avoir des modalités d'articulation entre les TER et les Grandes Lignes. Les régions doivent s'engager à organiser les synergies interrégionales et interurbaines pour éviter les discontinuités.

Une concertation nous semble capitale pour développer l'intermodalité, condition essentielle et déterminante. Si la région doit s'affirmer comme autorité organisatrice, les conseils généraux, les communautés urbaines, les transporteurs, les acteurs économiques et sociaux doivent ensemble se rencontrer au sein de « *l'Observatoire du transport multimodal* » pour améliorer l'efficacité technique et économique, juguler les incohérences entre dessertes...

La CFTC appuie la proposition du rapporteur d'une généralisation du concept de « *comité de dessertes* » rassemblant tous les acteurs d'une même zone de flux démographique et favorisant l'appropriation citoyenne. Les régions doivent être associées à toutes les réflexions ayant trait au développement ferroviaire. Pour doter cet échelon d'un véritable pouvoir stratégique, l'ambition serait de lui attribuer des responsabilités de coordination dans les champs d'action qui seraient partagés entre plusieurs collectivités, des prérogatives conférant la possibilité d'édicter des règlements s'imposant à tous, dans le cadre de la loi, des ressources budgétaires et fiscales appropriées garantissant une certaine autonomie et ne pénalisant pas le contribuable régional. Le projet d'avis ne se prononce pas clairement sur ce point et nous le regrettons.

Dans le même temps, la SNCF doit adapter son organisation pour répondre aux besoins des usagers et de la région.

Concernant la continuité du service, la réflexion doit aller vers un véritable système de prévention par la mise en place de l'alerte sociale. Le groupe de la CFTC déplore que la pratique du préavis soit inopérante. Il souhaite que les pouvoirs publics prennent enfin les mesures nécessaires pour que 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* ».

Concernant la gestion de l'infrastructure, la CFTC s'interroge sur l'attribution des sillons. Des questions subsistent quant à la priorité entre TER, fret, Grandes Lignes..., concernant la responsabilité de l'entretien des gares, leur classement, mais aussi concernant les mécanismes financiers, les relations entre régions et départements, l'articulation entre politique centrale et politiques locales.

Selon notre groupe, la réussite de la régionalisation dépend aussi de l'implication de l'Etat. Celui-ci ne doit pas se sentir dédouané de toutes implications dans le domaine des dessertes régionales. La région, la SNCF et son personnel doivent entamer ensemble la révolution culturelle indispensable à la réussite de cette grande aventure.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

L'avis traite d'enjeux considérables et de questions sensibles. Son contenu s'inscrit au croisement de trois transformations majeures : la poursuite de la décentralisation avec la loi SRU, la réforme ferroviaire et les projets européens en matière de transports.

Le transport ferroviaire a connu une longue période de déclin. Il a été confronté à la concurrence d'un transport routier largement déréglementé et au désengagement financier des Etats.

Il convient de rappeler le rôle joué par le mouvement social de 1995 dans la sauvegarde et le développement du ferroviaire.

Le renversement de tendance amorcé depuis quelques années n'a encore que trop partiellement modifié la donne du transport ferroviaire. De plus en plus de voix, dont la Commission européenne elle-même, s'élèvent aujourd'hui pour souligner l'enjeu et l'intérêt de redynamiser le transport ferroviaire. Nous croyons que la régionalisation peut et doit contribuer à mieux répondre aux besoins de transport, à la qualité de vie des populations, à un meilleur aménagement du territoire, au développement et au renouveau du service public ferroviaire.

Pour l'essentiel nous partageons la présentation des enjeux liés à la régionalisation et les préconisations de l'avis qui rejoignent beaucoup de nos propres propositions.

La régionalisation des transports de voyageurs peut contribuer à inverser le processus de régression du système public ferroviaire classique. En même temps il subsiste des contradictions ou des problèmes qui peuvent peser négativement :

- La réforme introduite avec la création de deux EPIC (SNCF et RFF) fait actuellement l'objet d'une évaluation. Dans l'attente, le bien-fondé de ce choix reste à démontrer et cette question fait toujours débat.

L'expérience britannique n'est pas l'exemple à suivre. Le système français a relativement réussi à préserver une gestion d'ensemble cohérente. Mais il reste confronté au problème récurrent de la dette passée. Cette dette conduit mécaniquement à une relation conflictuelle entre les deux EPIC.

S'y ajoutent des prises de positions en faveur de la mise en concurrence des services régionaux qui risquerait d'aboutir soit à les isoler, soit à un éclatement du réseau ferroviaire. Cela conduit la CGT à penser qu'une évolution législative devra garantir le caractère intégré et engager un véritable désendettement du système ferroviaire. L'avis ne nous satisfait pas complètement sur ce point.

- Il s'agit ensuite du problème du parc matériel ferroviaire régional. La qualité et l'efficacité économique de l'usage du parc matériel sont un point fort de la réforme.

Le parc actuel est globalement vétuste. L'Etat aurait dû remettre ce parc à niveau avant transfert.

Nous craignons que le choix de verser une contribution financière aux régions favorise une gestion balkanisée de ce parc. Si cela était, les conséquences en seraient lourdes.

Nous avons toujours soutenu qu'un pool national du matériel, alimenté par des ressources tripartites (Etat, régions, SNCF) aurait été la solution la plus judicieuse permettant de concilier efficacité de la gestion et de l'entretien assurés par la SNCF, transparence vis-à-vis des élus régionaux et prise en compte des besoins régionaux.

- Les évolutions du transport ferroviaire envisagées par la Commission de Bruxelles et la majorité du Parlement européen posent problème.

Outre le « *paquet ferroviaire* » de novembre 2000, un règlement européen sur les transports publics de voyageurs est désormais envisagé. Il nous semble que c'est avant tout un a priori idéologique qui préside à l'introduction de la concurrence dans le mode ferroviaire. Il est douteux que cette libéralisation soit de nature à rétablir des règles de concurrence équilibrées avec le mode routier ainsi qu'à assurer le développement quantitatif et qualitatif du ferroviaire sur les différents segments d'activité : fret, Grandes Lignes et TER.

Ajoutons que cette libéralisation là n'a rien d'inéluctable.

Le dernier point sur lequel le groupe voudrait insister est celui de la démocratie. La régionalisation rapproche les lieux de décision des acteurs locaux et des usagers. La manière dont les salariés et les usagers vont intervenir pour porter des exigences de réponse aux besoins en direction des pouvoirs publics et de l'entreprise SNCF sera déterminante pour le succès de la régionalisation. Il nous paraît donc important de mettre en place des lieux de concertation et d'intervention pertinents et efficaces.

Il est nécessaire que le Conseil économique et social et les organisations syndicales soient partie prenante au Comité de suivi national de la régionalisation.

Nous avons des différences avec certaines préconisations de l'avis mais cela n'enlève rien à la qualité de ses analyses et à l'intérêt global des propositions. Celles-ci sont de nature à favoriser une régionalisation réussie pour les usagers, pour les salariés et pour les territoires. La CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force Ouvrière tient à souligner la qualité du travail fourni par le rapporteur et son équipe sur ce dossier. Il approuve l'approche de celui-ci sur la montée des préoccupations en matière d'environnement, et sur la nécessité d'un rééquilibrage entre les modes de transport engageant la multimodalité. Approche d'autant plus intéressante qu'elle valorise une offre globale publique, met en lumière les qualités intrinsèques du ferroviaire (sécurité, faible pollution) et son adéquation avec certains objectifs internationaux comme le protocole de Kyoto.

Il partage également l'analyse du rapporteur sur l'évolution des modes de vie liée à la mobilité trop souvent subie que souhaitée. Celle-ci plaide en effet pour une politique ambitieuse du transport ferroviaire, facteur d'accessibilité et d'attractivité économique et, en conséquence, nécessaire à l'aménagement du territoire.

Pour autant, la politique de transport ferroviaire dépend de plus en plus des décisions de la Communauté européenne. En effet, il suffit de rappeler l'adoption récente d'un nouveau « *paquet infrastructures* » en 2001, ainsi que la mise en chantier d'un projet de règlement relatif « *aux obligations de service public dans les transports publics de passagers par rail, route et voie d'eau* ». Ces textes sont l'aboutissement d'une relance de la libéralisation des transports effectuée

par les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Lisbonne de mars 2000. Comme les autres services publics, l'avenir du ferroviaire s'inscrit dans le dogme libéral du « marché » qui, sur des bases de rentabilité, s'autorégulerait.

Le groupe Force Ouvrière s'interroge sur la précipitation avec laquelle la généralisation de la régionalisation ferroviaire est intervenue. Les six puis sept régions test étaient toutes volontaires pour développer des services de qualité. En sera-t-il de même pour l'ensemble des régions ?

Force Ouvrière, sans pour autant faire preuve d'un jacobinisme exacerbé, reste attachée au service public comme étant l'un des ciments de la République, en particulier en matière d'égalité. D'ailleurs, le rapport fait un catalogue détaillé des risques qui pèsent sur le service public. Le projet d'avis, quant à lui, fait le pari de la coopération entre les régions administratives, d'où il ressort que la seule incitation serait de nature à assurer une coopération harmonieuse et la continuité du service public entre les différents territoires. Le groupe Force Ouvrière estime le pari pour le moins risqué.

Chacune des futures « *missions de service public* » devra-t-elle, à l'avenir, être considérée isolément dans tous ses aspects : matériel, fréquence, tarification, personnel...? C'est tout l'objet du projet de règlement européen qui prévoit l'obligation d'appels d'offre pour ces missions.

La tarification, actuellement fondée sur la péréquation qui fait que chaque usager paie le même prix pour le même service, risque de ne pas y résister. Y substituer le « *moteur du marché* » entraînera des inégalités de traitement. Réformer cette tarification, sur des bases plus justes, devient une nécessité.

Le développement du ferroviaire est handicapé depuis plusieurs décennies, d'une part par le choix politique du « tout routier » et, d'autre part, par une stratégie ferroviaire misant uniquement sur le TGV. Cette stratégie a entraîné de grands travaux qui ont soutenu l'emploi à une époque. Mais, pour autant, les dettes colossales qui en ont résulté sont des dettes d'Etat afférentes à un réseau qui appartient à l'Etat.

Les directives européennes ont prévu le désendettement du ferroviaire. Elles le préconisent même, que ce soit la 91/440 ou la toute nouvelle 2001/12CE (article 9). Mais reprendre la dette du ferroviaire obligeait la France à sortir des critères de convergence de Maastricht et c'est le choix monétariste qui a été fait en déplaçant cette dette, sans l'apurer, vers Réseau Ferré de France. Ainsi, la SNCF a vu une grande partie de ses frais financiers transformés en péages d'infrastructure, ce qui l'empêche de dégager des marges d'autofinancement suffisantes pour renouveler son matériel et pour entretenir son réseau. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains va lui permettre de se tourner vers les régions pour prendre le relais financier. La mutualisation des moyens pour supporter les coûts liés, entre autres, à la tarification, les transferts de charges imposés aux régions par la mise en œuvre de l'ensemble des schémas des services collectifs, conduisent à une sélection des priorités. Dans cette perspective, l'exploitation du ferroviaire par région se traduira par une externalisation de celle-ci et un mixage entre service privé et service public, le premier s'appropriant les lignes rentables. Ce schéma, que l'on ne peut écarter, sonnera notamment le déclin du statut des personnels et des garanties qui s'y

rattachent. Le groupe Force Ouvrière regrette qu'à aucun moment le rapport n'imagine ce scénario, compte tenu de la problématique du financement d'une part, et de la privatisation rampante qui ne peut qu'accroître la fermeture de lignes et/ou de gares.

Le débat en section a permis, sur l'insistance de Force Ouvrière, une plus juste appréciation des responsabilités en période de conflit. Les préconisations finales insistent sur une mise en œuvre efficace en amont de procédures de concertation à tous les niveaux. Le groupe Force Ouvrière rappelle que ces procédures sont déjà inscrites dans la loi et que leur mise en œuvre fait défaut uniquement par manque de volonté.

En conclusion, le groupe Force Ouvrière regrette que le projet d'avis ne reflète que partiellement la profondeur et l'exactitude des analyses critiques formulées dans le rapport, et dès lors, s'abstient.

Groupe de la coopération

Dès le 1^{er} janvier 2002, les régions deviendront les Autorités organisatrices des services régionaux ferroviaires de voyageurs. C'est une révolution, qui se produira à plusieurs échelons du transport ferroviaire avec notamment la mutation du citoyen-usager vers le citoyen-client. Celui-ci aura par l'intermédiaire de ses élus de la région une possibilité d'action sur un service ferroviaire performant. La SNCF, quoi qu'elle en pense, « *va perdre la main* ». La population ayant des leviers de sanctions va être exigeante pour une desserte bien meilleure, dans des voitures confortables, avec une exactitude dans les horaires. La régionalisation permettra de pallier des carences de la SNCF en matière de fermeture des liaisons nécessaires au service du citoyen, de manque d'entretien et de remplacement du matériel, d'horaires plus ou moins adaptés.

Le groupe de la coopération approuve les préconisations de l'avis et insiste sur quatre d'entre elles :

- l'organisation pour les régions de la coopération entre les acteurs pour développer l'intercommunalité. En effet, la régionalisation ferroviaire ne peut être une réussite que si elle sait s'articuler sur des horaires, mis au point avec les usagers en pensant notamment aux jonctions avec les transports nationaux mais aussi urbains. Elle doit être le cœur de cette harmonie pour se réapproprier cette notion de service qui était l'apanage autrefois du service ferroviaire. De plus, la région doit être le chef de file pour promouvoir les coopérations interrégionales du ferroviaire car il faut que le service se sorte des limites régionales pour promouvoir une véritable politique du transport, qu'il soit à la fois voyageurs et fret. Ce dernier est en soi un problème important à résoudre ;
- des contrats équilibrés, responsabilisant la SNCF sur des résultats, ce qui la conduit vers une responsabilisation de son activité en l'engageant par des contrats librement discutés au respect d'objectifs de qualité de services. C'est une révolution culturelle car en faisant participer la SNCF à la règle des bonus-malus, celle-ci dans sa

structure devra être participative et se conduire comme une société commerciale ;

- les régions ont intérêt à favoriser l'appropriation citoyenne de la réforme et l'implication de la société civile. Le plein effet et l'efficacité de la réforme reposent sur le rapprochement du niveau de décision des préoccupations et réalités locales. Dans cette perspective, les régions ont à prendre conscience dorénavant qu'elles seront en charge du service public ;
- la SNCF doit s'organiser pour assurer la continuité du service. La notion de service minimum continue à faire débat et le texte a été modulé pour que la section vote le projet d'avis. Il se réglera de lui-même si on a en tête que l'avenir du service ferroviaire se joue sur ce projet de régionalisation ferroviaire.

Groupe des entreprises privées

Nous félicitons le rapporteur pour la qualité de son travail et l'équilibre des propositions auquel il est parvenu.

D'une manière générale, le groupe des entreprises privées ne peut être que favorable à tout ce qui concourt au développement et à l'attractivité du site France. Nous souscrivons donc aux préconisations de l'avis qui vont dans le sens d'une plus grande efficacité.

Nous tenons à souligner l'exemplarité de la démarche de la régionalisation ferroviaire, pour laquelle une expérimentation a été conduite sur sept régions volontaires avant d'en généraliser le principe à toutes les régions au 1^{er} janvier prochain.

Ceci étant rappelé, les entreprises privées souhaitent mettre l'accent sur deux points essentiels : la transformation de la SNCF pour répondre aux besoins des usagers et la nécessité d'instaurer un service continu.

Sur le premier point, l'avis souligne à juste titre que la SNCF va devoir inventer une « *nouvelle entreprise* » adaptée aux exigences de service et de qualité souhaitée par les usagers clients. Comme l'a dit son président, il s'agit d'une « *révolution culturelle* » pour une entreprise publique encore marquée par le système centralisé français. Tous les acteurs sont concernés : d'une part, les directions régionales de la SNCF, dotées de comptes propres, qui doivent tenir compte des réalités locales et apporter leur expertise technique, tout en restant à l'écoute des élus locaux et des usagers-clients ; d'autre part, les cheminots qui peuvent et devraient proposer des initiatives pour trouver de nouvelles voies de résolution des conflits.

En ce qui concerne l'instauration d'un service continu, il est indispensable de rappeler que les performances des services publics conditionnent la compétitivité de l'ensemble du tissu économique : ce constat vaut particulièrement pour la France, compte tenu de l'importance de la sphère publique dans notre pays, où elle excède de moitié la moyenne européenne.

Les grèves qui ont affecté la SNCF ces dernières années ont relancé dans notre pays le débat sur la continuité de services publics essentiels. Outre le

profond désagrément qui en est résulté pour les particuliers, notamment pour ceux qui sont tributaires du rail dans leurs déplacements domicile-travail, ces interruptions de service ont coûté particulièrement cher aux entreprises concernées ainsi qu'à l'économie du pays.

Notre pays peut-il encore longtemps s'offrir le luxe de conflits qui ternissent non seulement son image, mais aussi la compétitivité de ses entreprises, publiques et privées ? Si le droit de grève est un principe constitutionnel qui ne saurait être mis en cause en tant que tel, il ne doit pas moins être concilié avec cet autre principe constitutionnel qu'est le principe de continuité des services publics.

Il y a donc lieu d'envisager d'autres formules mieux adaptées aux exigences d'une économie évoluée telle que la nôtre. Selon nous, il n'existe pas de solution unique pour permettre d'assurer la continuité des services publics. Il faut plutôt travailler simultanément dans plusieurs directions : renforcer l'obligation de négocier ; instituer des normes de qualité ; systématiser les formules d'intéressement du personnel de l'entreprise chargée du service public ; généraliser les systèmes d'indemnisation des préjudices subis par les clients ; faire appliquer les sanctions existantes...

La première de ces directions visant à renforcer l'obligation de négocier nous paraît primordiale : il faudrait rendre obligatoire et systématique la négociation avant tout préavis de grève, au moins à l'image de ce que la RATP a réussi à mettre en place avec l'adoption de procédure d'alarme sociale (préavis supplémentaire de cinq jours). Si une grève était déclenchée sans qu'une telle négociation ait eu lieu, il conviendrait d'en informer aussitôt les collectivités locales et bien sûr le public, puis d'appliquer effectivement les sanctions existantes sans lissage des congés ou rattrapage des heures et des journées perdues. Enfin, il devrait être possible d'aller encore plus loin, en rendant obligatoire la consultation du personnel à bulletin secret avant le dépôt du préavis de grève.

L'avis a amorcé cette évolution vers une nouvelle SNCF. Celle-ci mériterait d'être approfondie. Le groupe des entreprises a voté favorablement l'avis et suggère d'ores et déjà que le Conseil économique et social se saisisse de la question centrale de la continuité des services.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques se sent pour des raisons bien naturelles, très concerné par le projet d'avis qui nous est présenté et il l'a examiné avec une particulière attention, de même que le rapport qui l'accompagne.

Le transport ferroviaire régional est une activité de service public, essentielle au quotidien pour beaucoup de nos concitoyens. Historiquement ce service a relevé de la SNCF qui en avait la responsabilité avec les pouvoirs de décisions correspondants, mais dans un contexte politique et économique devenu progressivement inadapté et confus sur les rôles respectifs de l'entreprise, de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le projet d'avis montre l'ampleur de l'indispensable réforme à entreprendre avec ses conséquences pour tous les acteurs sur la mise en œuvre d'une grande opération de décentralisation.

Notre groupe souhaite à cet égard mettre l'accent sur quelques points :

- les régions vont évoluer d'une situation de choix imposés par la SNCF, et qu'elles contestaient fréquemment, à une véritable responsabilité globale envers les utilisateurs, les contribuables et les citoyens ;
- le service public des transports va reposer sur la coopération entre autorités publiques et transporteurs. Il va concrétiser cette réalité que le service public n'est pas l'apanage des entreprises publiques, même si ces dernières, grâce à leur savoir-faire et leur motivation pour l'intérêt général, doivent légitimement y tenir une grande place ;
- la SNCF sera incitée par cette réforme à poursuivre son évolution, comme la plupart des entreprises publiques, donnant une plus grande place à l'écoute de la clientèle et des collectivités locales et à la recherche obstinée de l'efficacité et de la qualité pour améliorer constamment le rapport qualité/prix. Dans cet esprit, le groupe des entreprises publiques a apprécié le ton responsable et modéré du rapport pour aborder la redoutable question de la continuité du service en cas de conflit social. En même temps sa préconisation est sans appel ; il faut, et c'est urgent, que l'entreprise trouve en elle-même les ressources pour surmonter ce qui pourrait devenir une cause d'échec obérant son avenir ;
- par ailleurs, nous approuvons complètement les appels du rapporteur à des démarches de proximité et à l'appropriation citoyenne. Ce sont des voies de nature à apporter plus de compréhension et de cohérence et donc à lever toute opposition entre les intérêts du consommateur et du citoyen ;
- enfin, la démarche retenue envers l'Europe nous paraît simple, novatrice et ambitieuse et nous ne pouvons que souhaiter qu'elle se concrétise en un jeu à somme positive.

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

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité observe que le projet d'avis sur la régionalisation ferroviaire arrive à point au moment où des négociations financières difficiles vont s'engager entre l'Etat, les régions et la SNCF, car il s'efforce d'évaluer les mutations en cours en matière de politique des transports. Cette politique est conditionnée par deux éléments nouveaux : le pouvoir des régions dans le cadre de la décentralisation, et les impératifs européens visant à supprimer tous les monopoles, fussent-ils de service public. Le projet d'avis fait apparaître clairement les enjeux de cette régionalisation dont le poids financier sur les budgets des régions équivaldrait, dit-on, à celui des lycées.

Il s'agit d'abord d'assurer un développement harmonieux de tous les territoires, et de veiller en conséquence à maintenir le service public de transport là où sa rentabilité économique ne le justifierait pas.

Cet avis a ensuite pour objet de démontrer la place prééminente de la SNCF dans le marché concurrentiel organisé par l'Union européenne et dont on peut s'interroger sur le bien-fondé. Plus généralement, c'est de la répartition des compétences qu'il s'agit. Avec l'institutionnalisation des régions comme Autorités organisatrices du transport ferroviaire, apparaît l'impérieuse nécessité de rendre cohérentes les actions des différents partenaires. Le projet d'avis insiste avec raison sur la mise en place d'une coopération entre tous les partenaires, avant d'ouvrir le marché et de laisser jouer les compétitions commerciales. La gestion des flux, de fret comme de passagers, exige en effet des coordinations serrées où la compétition des opérateurs doit être encadrée pour éviter les goulots d'étranglement et l'anarchie des investissements à long terme. L'exemple britannique a montré que le recours à des opérateurs multiples pour gérer le transport ferroviaire, loin d'être source d'efficacité, pouvait conduire à la désorganisation du système.

L'avis insiste avec raison sur la conception d'une régionalisation ferroviaire qui intègre ce type de transport dans une chaîne « intermodale » de transport public. Les nouveaux dispositifs institutionnels doivent faire progresser la coopération entre les divers acteurs du transport et améliorer « l'intermodalité » des différents systèmes de transport selon les besoins régionaux et locaux, qu'il convient de collecter auprès des usagers et de la population.

Le groupe de la mutualité approuve particulièrement que l'accent ait été mis sur l'indispensable concertation continue, au moyen des « comités de ligne », avec toutes les catégories d'usagers et aussi sur l'importance d'une information des personnels.

Enfin, la question reste posée d'insérer, dans ce schéma général de concertation, les partenaires concurrentiels prévus par les règles européennes d'ouverture de tous les secteurs au marché.

Les orientations préconisées dans ce projet sont positives et le groupe de la mutualité l'a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Dechartre : « D'emblée je vous dis que je voterai votre projet d'avis. Je le voterai parce qu'il cerne excellemment le sujet et de plus il est tourné vers l'avenir.

Le Président Georges Pompidou qui se souvenait d'avoir été professeur, un jour nous disait « *Faites nous des lois bien écrites, donc compréhensibles par tous* ». Georges Pompidou, selon le jugement amusant de De Gaulle, « *était un normalien, mais qui savait écrire* ». Vous, Monsieur le rapporteur, vous êtes un polytechnicien et vous savez écrire ! Ce qui rend évident et agréable à lire et votre rapport et votre projet d'avis. Ce n'est pas rien quand le sujet est austère et complexe. Technicien des chemins de fer, rompu par vos fonctions au marketing commercial, conseiller du ministre Charles Fiterman qui fut un grand ministre,

vous avez eu en charge les problèmes posés par « *la circulation des omnibus* » !!! Eh, oui. Tout cela fait de vous l'expert dont nous avons besoin pour traiter ce sujet si actuel et si important.

Mes chers collègues, il faut réussir la régionalisation ferroviaire qui commencera le 1^{er} janvier de l'année prochaine. Je ne suis ni technicien, ni polytechnicien mais j'ai assez de jugeote pour savoir l'importance capitale du sujet dans cette question fondamentale dont tant de problèmes économiques, sociaux et culturels dépendent, celle de l'aménagement du territoire.

Capitale pour la France, capitale pour l'Europe. Pour l'Europe ; mais, peut-être pas comme, exactement, la Commission de Bruxelles l'aborde aujourd'hui. Car l'Europe de demain, qu'elle soit confédérale ou fédérale, ne sera forte et concurrente dans le monde que si elle est constituée par des nations fortes et cohérentes, c'est-à-dire elles-mêmes riches de l'aménagement structurel et vivant de leur territoire. Les femmes et les hommes qui y vivront seront d'autant plus heureux, et cela compte !, que si dans cet immense empire de l'Europe, dont les centres politiques seront par nature et par nécessité éloignés d'eux, chaque citoyen se sente bien intégré dans sa proximité et confortablement installé dans un tissu conjonctif bien oxygéné.

Il ne s'agit pas de rêver d'une Europe des régions, mais d'une Europe où chaque région, par sa diversité, par son originalité concoure à la richesse et à la solidité de l'ensemble. Or la proximité, c'est d'abord la communication. La vie c'est l'irrigation nerveuse et sanguine du corps. Du corps humain, du corps économique, du corps social, du corps culturel. Nous l'avons constaté au moment de notre débat, si fructueux, sur le haut débit. Nous le voyons aujourd'hui en étudiant la régionalisation ferroviaire.

Regardons la carte de France des Chemins de Fer. Celle que nous avons dans nos classes primaires et qui n'a pas, aujourd'hui, beaucoup changé. Malgré un long chemin et une continuité politique, c'est encore une toile d'araignée jacobine ! Politiquement je serais plutôt jacobin. Mais pas, absolument pas, en ce qui concerne le quotidien. Il faut privilégier la circulation des hommes, des familles, des biens, des idées ; des moyens de vie en somme, au plus près de ma maison.

Evidence, qui en plus intègre pratiquement dans le système la dynamique des utilisateurs à travers les « *comités de ligne* ». Ce n'est pas fait pour me déplaire puisqu'on pourrait appeler cette attitude nouvelle et démocratique, la « *participation* ». Et qui peut avoir une influence, pourquoi pas, le cas échéant, sur la continuité du service public.

Nous avons au cours des siècles, nécessité oblige, inventé le système nerveux décentralisé de nos routes. Le meilleur réseau d'Europe. Il faut faire le même effort politique, technique et administratif en ce qui concerne la communication ferroviaire départementale et régionale. La région moderne pour répondre au problème posé doit être la tête de file technique du nouveau dispositif, ce qui demande, bien entendu, que la SNCF s'invente une reconversion culturelle de son comportement d'entreprise.

Certes le pari n'est pas gagné. Mais, là réside la responsabilité politique ultime des élus qui, après celle de l'éducation citoyenne et de l'instruction publique par la prise en charge des écoles, des collèges et des lycées, celle de la communication intellectuelle et commerciale par le haut débit, doivent créer avec pugnacité et imagination le maillage ferroviaire de proximité, moyen solide et souple du pouvoir réel de nos départements et de nos régions

Ainsi doit se conforter une nouvelle dialectique Etat-régions, la région étant responsable de l'innovation, l'Etat des infrastructures et de la régulation ».

Groupe des professions libérales

La publication par la Commission européenne du « Livre Blanc » intitulé « *la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* » donne une actualité supplémentaire à l'avis qui nous a été présenté. Le groupe des professions libérales salue la qualité du travail du rapporteur, qui a su adopter une vision globale des enjeux.

Enjeux en termes de coût, de qualité de vie quotidienne, de réponse aux différents besoins, enjeu d'aménagement du territoire et de maîtrise de son développement (équilibre ville-campagne), enjeu de politique des transports (intermodalité), enjeu de décentralisation (la région est le niveau institutionnel adéquat), de participation citoyenne (débat entre tous les acteurs : élus, entreprises, utilisateurs, responsables de la SNCF, cheminots, transporteurs), de développement ferroviaire (rééquilibrage rail/route avec une implication forte des régions), de réforme institutionnelle du système ferroviaire (qualité de service et de productivité) et enjeu européen.

Le rapporteur a également abordé le problème de l'équilibre financier, élément essentiel de la réussite de la réforme. On peut regretter toutefois qu'il ne souligne pas assez les difficultés que rencontrent aujourd'hui les élus régionaux à propos du financement de la régionalisation ferroviaire. Ils estiment le montant des transferts alloués par l'Etat, insuffisants pour faire face aux charges nouvelles. Ils contestent également le montant du coût réel d'exploitation annoncé par la SNCF, estimant que ces données ne sont pas objectives. Le rapporteur a en revanche bien insisté sur la nécessité de désendetter RFF, son niveau rendant problématique la politique de régénération du réseau, préalable aux objectifs ambitieux de développement ferroviaire affichés par le gouvernement français et l'Union européenne.

Le rapporteur a, à juste titre, insisté sur l'urgence de faire des choix. Si rien n'est fait, les routes européennes frôleront l'embolie d'ici à une dizaine d'années avec des graves conséquences pour l'économie, l'environnement et naturellement la sécurité routière. Les Etats-membres devront prendre leurs responsabilités en développant le transport ferroviaire (mais aussi fluvial et maritime). Comment expliquer qu'entre 1990 et 1998, le transport routier de marchandises a augmenté de 19,4 % alors que, dans le même temps, le trafic ferroviaire enregistrait une baisse de 43,5 % ? L'élargissement de l'Union à vingt-sept pays va aggraver le phénomène en générant un flux routier supplémentaire : le rapporteur a tiré la sonnette d'alarme !

Le constat est clair : chaque pays européen, la France en tête, s'est accroché, pour diverses raisons, à ses spécificités nationales et a repoussé toute ouverture à la concurrence, ce qui n'a pas favorisé les investissements nécessaires à la modernisation du secteur. La libéralisation du transport du fret est prévue, et par ailleurs, la Commission propose le recours systématique, tous les cinq ans, à l'appel d'offre pour les services régionaux. Pour le rapporteur, passer des contrats de service public d'une durée de cinq ans, attribués par appels d'offres apparaît irréaliste. Comment, en effet, gérer en cas de changement d'exploitant, les reprises de personnel, la continuité du service ? Comment amortir sur cinq ans de lourds investissements ? De nombreuses interrogations subsistent : pour les liaisons inter-régionales par exemple, comment les régions vont-elles arbitrer l'évolution de la tarification, l'optimisation de la politique du matériel roulant (qui est propriétaire ? que faire en cas d'obsolescence du matériel ?) etc. Le rapporteur énumère bien les difficultés que connaîtront les régions lors de la prise en main de leur compétence d'Autorité organisatrice, justifiant une période de transition.

D'autre part, si l'Europe ferroviaire veut exister, elle devra pour rattraper son retard et concurrencer la route, investir massivement pour unifier et coordonner les réseaux nationaux, développer le ferroutage et éliminer les goulets d'étranglement aux frontières. Pour la Commission européenne, c'est une véritable révolution des mentalités qu'elle attend de ses Etats-membres, par une libéralisation totale tant pour le fret que pour les passagers. Or la France n'est pas prête. Si elle admet finalement la libéralisation du transport de marchandises, elle fait de la résistance quand il s'agit du transport de voyageurs. Elle ne tient pas compte des directives européennes qui instaurent la mise en concurrence des opérateurs, dans ce domaine. La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains) ne laisse d'ailleurs pas le choix aux régions entre les différents opérateurs, autre que celui de la SNCF... alors que dans d'autres pays européens, les opérateurs sont mis en concurrence et que simultanément, la SNCF participe, par le biais de filiales, à leurs appels d'offres.

Les régions vont devenir des acteurs majeurs de la politique ferroviaire. Dans cette perspective, chacun doit pouvoir trouver sa place : en confiant au conseil régional élu par les citoyens, la responsabilité des services, les régions sont en droit d'attendre de l'opérateur (en l'occurrence la SNCF) l'assurance de la continuité et la qualité de ce service. Le rapporteur a bien abordé le délicat débat sur le service minimum, en contournant la difficulté, en citant la mise en place de procédures de concertation préalable (comme cela se fait déjà dans d'autres entreprises), avec la volonté de traiter en amont les conflits internes pour éviter les interruptions de service préjudiciables aux clients... qui ne manqueraient pas l'occasion de se retourner contre leurs élus régionaux.

En conclusion, le groupe des professions libérales vote ce projet d'avis et remercie le rapporteur qui a su poser les bonnes questions auxquelles chacun des acteurs aura à répondre.

Groupe de l'UNAF

Un réseau ferroviaire national et européen, s'appuyant sur des réseaux ferroviaires régionaux forts, constitue un axe de développement privilégié pour le transport des personnes et des marchandises.

Le transfert de la compétence du transport par train de la SNCF aux régions va contraindre la SNCF à s'adapter aux exigences variées de territoires différents. Les régions vont devoir s'approprier la préoccupation du transport par train et faire face au désengagement financier partiel de l'Etat. Cependant, le soutien de celui-ci visant à rééquilibrer les régions entre elles doit se manifester sous la forme d'un accompagnement financier pérenne et contractuel. Ce soutien se justifie par un principe fondateur de la République, celui de l'égalité, l'égalité entre les personnes mais aussi l'égalité entre les territoires.

Le transport par train doit redevenir une alternative au transport routier par un maillage ferroviaire de la région elle-même au service des familles et des entreprises. De plus, il faut améliorer l'attractivité des trains régionaux en alliant modernité, convivialité, arrêts fréquents, horaires adaptés aux déplacements des personnes, qu'ils soient quotidiens ou occasionnels, offres de voyages intermodaux à tout moment. Cela suppose bien sûr une plus grande fréquence des trains.

La réponse satisfaisante aux besoins des populations locales, exprimés notamment par les associations représentatives, légitime la régionalisation ferroviaire ; l'inter-régionalisation et la construction d'un réseau européen participeront ensuite à la reconquête du transport ferroviaire par les régions.

La réussite de la régionalisation passe alors par une priorité donnée à la qualité du service et non au ratio de la productivité. Il s'agit en premier lieu de répondre à la satisfaction des familles et des entreprises présentes en milieu rural comme en milieu urbain, même si les unités se mesurent en tonnes par kilomètre et en voyageurs par kilomètre.

Pour rapprocher l'offre des besoins, une instance de concertation tripartite, composée de l'Autorité organisatrice de la région, d'associations familiales et d'usagers, et de gestionnaires du transport, devra se mettre en place sous la forme de comités de concertation au niveau départemental et régional, conforme au découpage administratif du territoire.

Le groupe de l'UNAF rappelle son attachement à une tarification adaptée aux jeunes, aux familles et aux chômeurs. Par ailleurs, il souhaite que le Conseil économique et social poursuive sa réflexion sur le ferroutage qui constitue une solution d'avenir pour les populations et les régions, tout en préservant l'environnement.

En conclusion, le groupe de l'UNAF remercie le rapporteur pour son important travail. Il a voté en faveur de l'avis, en regrettant toutefois qu'une place plus importante n'ait pas été accordée à l'amélioration de la desserte des territoires ruraux.

Groupe de l'UNSA

En reconnaissant aux régions la compétence pour organiser le service public ferroviaire des transports de nombre de nos concitoyens, l'Etat reconnaît la nécessité de rapprocher les services publics de leurs utilisateurs. Cette décentralisation pose question aux nouvelles autorités régionales en terme de transferts financiers. Néanmoins, l'enjeu économique est important, le budget transport sera le second en volume dans de nombreuses régions. Celles-ci ne veulent pas revivre l'expérience des lycées. Pourtant l'avis évoque à peine la nécessité de remettre à niveau le parc de matériel disponible. Son âge moyen et sa vétusté sont sous-évalués par l'Etat.

L'avis insiste sur les enjeux de la régionalisation tant pour les usagers que pour les acteurs concernés : SNCF et autorités organisatrices. Ses préconisations semblent de nature à améliorer le service rendu aux usagers.

Sur le sujet sensible de la continuité du service public et son volet conflictuel relatif à l'exercice du droit de grève et à l'instauration d'un service minimum, les idées toutes faites ont été évitées. Il convient en effet de relativiser la part des conflits sociaux dans la mauvaise exécution du service. Les actes de malveillance, les agressions d'agent ou d'utilisateur provoquent plus de perturbations que les grèves.

L'UNSA rappelle son attachement aux services publics et aux principes de la continuité territoriale et de la continuité dans le temps. Cela passe par des procédures négociées, entreprise par entreprise, débouchant sur un accord. Elle partage donc l'idée que la SNCF doit améliorer son efficacité en terme de dialogue social tout en soulignant que l'entreprise n'a guère de marge de manœuvre, contrainte qu'elle est par le poids de la tutelle de Bercy.

Il est un point peu développé et qui est de nature à compromettre la réussite de la régionalisation. Il s'agit de la disponibilité des sillons et des règles de priorité qui seront retenues par le futur organisme chargé de leur répartition. La saturation du réseau au niveau de certains nœuds ferroviaires impose des arbitrages douloureux entre les demandes de Grandes Lignes, du TER et du fret. Si l'Etat veut concrétiser sa volonté de développer le transport collectif de voyageurs et de rééquilibrer le transport de marchandises au profit du rail, il devra trouver les moyens d'investir dans les infrastructures ferroviaires. Pour l'instant les montants des contrats de plan Etat/régions ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les régions ne seront pas en capacité d'assumer seules ces investissements.

Enfin, l'avis évoque de façon contournée le projet de règlement européen. Pour les transports, celui-ci vise à introduire l'obligation d'appel d'offre chaque fois qu'il y a obligation de service public. Tout se passe comme si la notion d'intérêt économique général ou d'obligation de service public, bien que reconnue formellement, devenait obsolète. Pour l'UNSA, il serait inacceptable que la Commission européenne s'ingère dans la gestion des collectivités locales, mette à mal le principe de subsidiarité et affirme la supériorité présumée de la gestion privée.

Malgré ses imprécisions et ses lacunes, l'avis apporte un éclairage utile à la mise en œuvre de la régionalisation. L'UNSA l'a approuvé.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des économies
régionales et de l'aménagement du territoire
par M. Jacques Chauvineau, rapporteur**

Le Conseil économique et social s'est saisi, le 20 juin 2000, de la question de la régionalisation ferroviaire.

La section des économies régionales et de l'aménagement du territoire chargée d'établir un rapport et un projet d'avis a désigné comme rapporteur M. Jacques Chauvineau.

Pour son information, la section a entendu les personnes suivantes :

- M. Hubert du Mesnil, directeur des transports terrestres au ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- M. Antoine Frérot, directeur général de Connex ;
- M. Louis Gallois, président de la SNCF ;
- M. Hubert Haenel, sénateur, vice-président du conseil régional d'Alsace ;
- Mme Anne-Marie Idrac, ancienne secrétaire d'Etat aux transports ;
- M. Claude Martinand, président de Réseau Ferré de France ;
- M. Yves Morvan, président du CESR Bretagne, professeur d'université ;
- M. Jean-Pierre Raffarin, ancien ministre, sénateur, président de l'Association des régions de France ;
- M. Arnold Vinois, chef d'unité chargé de la politique ferroviaire à la Commission européenne.

En outre, elle a effectué un déplacement en Alsace pour constater sur le terrain les opérations réalisées par la région et entendre différents acteurs sur les problèmes soulevés par la mise en place de la régionalisation ferroviaire.

A ce titre, la section a notamment rencontré :

- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace ;
- M. Jean-Marie Sander, président du conseil économique et social régional d'Alsace ;
- M. Alain Ferry, député, président du comité de ligne Strasbourg-Molsheim-Saales et Strasbourg-Molsheim-Sélestat.

Des représentants des agglomérations de Strasbourg et Mulhouse ainsi que des conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin lui ont présenté leurs projets en matière de transports collectifs de voyageurs, en liaison avec les TER¹.

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions sur ce sujet.

La section et son rapporteur les remercient pour leur apport aux travaux.

¹ Liste en annexe.

PRÉAMBULE

En ce début de XXIème siècle, toutes les activités humaines tendent à s'organiser en réseau ; réseaux d'échanges matériels, réseaux d'échanges d'informations.

Le transport physique reste essentiel au développement. Ses effets externes, dans la durée, sont aussi importants que son utilité économique. Il agit sur la répartition des populations et des activités et donc sur l'aménagement du territoire, sur le cadre de vie, l'environnement et sur l'équilibre écologique de la planète.

Sa bonne organisation est une condition d'un développement durable. La qualité de l'espace européen, le cadre de vie des jeunes européens et plus encore celui des générations futures, vont dépendre des réseaux de services que nous mettrons en place dans les deux prochaines décennies.

Avec la régionalisation ferroviaire, les régions françaises deviennent des acteurs importants de ce grand défi. Elles prennent une responsabilité importante sur le transport public de personnes et donc l'aménagement du territoire. Elles deviennent ainsi des acteurs de la politique ferroviaire française, désormais inscrite dans le cadre européen.

Cette réforme, par l'ampleur de ses enjeux, contribue à donner un « *second souffle* » à la décentralisation.

Son appropriation par les citoyens est une clé de sa réussite. En reliant des questions très concrètes de la vie quotidienne à des choix de long terme sur l'avenir d'un territoire, et donc à des choix de vie, elle peut modifier le rapport des élus aux citoyens et à la société civile, ouvrir de nouveaux espaces de vie démocratique.

Elle crée des attentes à l'égard de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) qui doit s'adapter à la diversité régionale. Elle constitue un défi pour les cheminots, à la hauteur de la tradition de ce grand service public et de son besoin de renouvellement.

Cette réforme est aussi au cœur d'une réflexion européenne sur la complémentarité à trouver entre la dynamique de marché et les valeurs du service public et ce, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les modes de transport.

La protection de la qualité de l'environnement et de l'espace européen qui conditionne le cadre de vie des générations futures, constitue une valeur partagée en Europe. Ce dernier va dépendre des réseaux de service, que nous aurons à mettre en place dans les deux prochaines décennies, et notamment des réseaux de transport public.

Cette vision commune ouvre la possibilité *d'un débat citoyen européen* sur l'organisation des transports.

Il permettrait d'appréhender la diversité des modalités de réponse aux besoins locaux comme un réservoir d'expériences enrichissant le savoir-faire commun à soumettre à l'évaluation contradictoire des citoyens et de la société civile. C'est la voie la plus efficace pour faire émerger les évolutions les plus adaptées à la réalité européenne actuelle.

I - D'UN MONDE « IMMOBILE » À UN MONDE DE MOBILITÉ GÉNÉRALISÉE

Notre époque est caractérisée par le développement des grands réseaux d'échanges immatériels. Cette évolution, à juste titre, fascine les hommes ; nous pressentons que cette révolution technologique et culturelle prend place parmi les grandes inventions qui ont constitué des ruptures dans l'histoire de l'humanité.

Elle élargit l'horizon des hommes, contribue à transformer leurs représentations de l'espace. Loin de la ralentir, elle stimule la mobilité physique des personnes et des matières qui accompagne l'activité humaine. L'activité professionnelle, le tourisme, les loisirs, la vie familiale, sont autant d'occasion de se déplacer, du moins dans les sociétés développées. La mobilité quotidienne liée au travail et aux études, par son intensité, agit sur l'espace local. Le transport de fret croît avec le développement économique à un rythme qui lui est supérieur, utilisant la plupart du temps les mêmes infrastructures que les transports de personnes. Nul ne peut douter qu'à plus ou moins brève échéance, l'ensemble de l'humanité aspirant légitimement au niveau de développement des pays les plus avancés, connaîtra les mêmes taux de mobilité que ceux que nous connaissons en France et en Europe.

C'est cette mobilité, sous toutes ses formes, matérielles et immatérielles, qui tend à transformer en village la planète « Terre », vécue jusqu'à ce jour par les hommes comme un immense espace, quasi-infini. Et pourtant cette mobilité trouve aujourd'hui des limites dans les zones denses où la congestion commence à remettre en cause un développement durable. En outre, par son impact sur l'environnement, elle pose des problèmes redoutables à l'humanité, problèmes que la conférence de Kyoto a soulevés et qui, avec les énergies propres, constitueront une des préoccupations majeures des prochaines décennies et des générations futures.

1. La lente évolution de la mobilité

Si cette mobilité généralisée nous paraît aujourd'hui naturelle, elle constitue, à l'échelle historique, un phénomène récent. Nos aïeux vivaient dans un monde qui, pour l'immense majorité d'entre eux, hormis les hommes en période de guerre, les marins et les commerçants, était un monde immobile, dont l'horizon physique se limitait aux possibilités offertes par la marche à pied et, pour les plus aisés, par celles des animaux de trait.

Nous avons aujourd'hui peine à imaginer la représentation de l'espace qui était celle de nos ancêtres, lorsque, vers la fin du XVI^{ème} siècle, l'étape journalière d'un coche était au maximum de cinq lieues, où il fallait dix-huit jours pour relier Paris à Lyon, dans des conditions rudes et précaires, avec

l'obligation d'arriver le soir dans les villes avant la fermeture des portes et où le brigandage était monnaie courante.

Le temps des diligences et la constitution progressive d'un réseau routier, au cours des XVIIIème et XIXème siècle ont considérablement amélioré la densité et la productivité des services. A la veille de la révolution, chaque député était à moins de douze jours de la capitale. En 1814, la vitesse moyenne des diligences atteignait 4,3 km/h, elle passait à 6,5 km/h en 1830, pour atteindre 10 km/h en 1848. Le tourisme apparaît, mis à la mode par Stendhal dans son « *Mémoires d'un touriste* » (1838). Vers 1848, la plupart des voies importantes sont empierrées ou macadamisées, les auberges fleurissent. Mais le temps des diligences, c'est aussi le temps des accidents ; une statistique de 1827 fait état de quatre mille versements de diligences ayant fait plus de mille morts, ce qui est considérable au regard du nombre de personnes transportées.

Ce bref rappel souligne l'événement qu'a constitué l'apparition du chemin de fer au XIXème siècle. La révolution de la technique et la révolution industrielle apportent le concept de « *progrès* » et amorcent le bouleversement des représentations du monde et de l'espace.

Le remplacement de la traction animale par la traction mécanique produite par la vapeur a provoqué, en quelques années, le passage d'une vitesse maximale de 10 km/h à une vitesse de 60, voire 100 km/h, prodigieuse rupture qui a marqué les imaginations des contemporains de cette révolution dont l'organisation de notre espace moderne porte encore l'empreinte.

2. Le train et la naissance de notre espace national moderne

Le développement des chemins de fer en France a marqué la naissance du grand capitalisme industriel et financier moderne, animé par des ingénieurs et des financiers influencés par la pensée Saint-Simonienne. Ce développement s'est fait dans la continuité de la tradition centralisatrice issue de notre histoire nationale, ce qui a abouti au schéma de « *l'étoile de Legrand* » (1842) fondant un réseau radial fortement centré sur les relations entre la province et Paris même s'il comporte quelques liaisons transverses dont Strasbourg-Lyon et Bordeaux-Narbonne. Ce schéma a fixé l'aspect dominant du réseau national axé sur Paris à l'image du régime administratif centralisé de la France et du réseau routier dont les grandes lignes ferrées devaient suivre le même tracé. Les petites villes de province, relais de diligences, devinrent tout naturellement les principales stations des lignes ferrées et plus tard les gares d'embranchement. Cette configuration va contribuer, sans en être la seule cause, à ce que l'on appellera plus tard « *le désert français* ».

Le développement des chemins de fer s'est fait également en prenant appui sur les valeurs d'égalité et d'unité issues de la Révolution et formalisées par la République. Le plan Freycinet prévoyait un réseau de chemins de fer desservant toutes les sous-préfectures, et contribuait ainsi à l'unité moderne de la République. Cette conception du réseau doit être resituée dans le contexte de l'époque où, la voiture n'existant pas encore, le train était en situation hégémonique, et où la non-connexion au réseau signifiait la mise à l'écart du monde moderne naissant. On peut d'ailleurs noter que cette crainte ressurgit de

nos jours au regard de la connexion aux réseaux ferroviaires à grande vitesse ou au transport aérien, mais aussi aux réseaux d'information à haut débit.

Le réseau s'est ainsi fortement développé, passant de 17 430 km à 39 400 km entre 1870 et 1914. En quelques années, le train a établi des liens nouveaux entre les villes ; il l'a fait dans un monde encore à dominante rurale et a ouvert des débouchés nouveaux à la production agricole. Dès leur création, l'Etat a pris en compte la dimension d'intérêt général des chemins de fer et très tôt, leur imposa des obligations de service public : « *le fonctionnement régulier et ininterrompu du chemin de fer est, à toute époque, indispensable* ». Dès lors, l'activité de nature industrielle et commerciale des chemins de fer a été transformée par l'exigence de l'intérêt général en mission de service public. Les très nombreuses gares desservies par des omnibus, les ancêtres des actuels trains régionaux, traduisaient cet impact du train sur le monde rural. A cela il faut ajouter le recrutement massif auquel les grandes compagnies procédaient dans les campagnes. Cette tradition de recrutement rural, se poursuivant au cours du XXème siècle, a structuré une corporation jouant un rôle essentiel dans la naissance du mouvement ouvrier moderne et, en même temps, restant attachée au rôle du train dans les campagnes.

Cette représentation du train irriguant le monde rural et contribuant à sa richesse reste très vivace en France même si, en dehors des territoires désormais « *rurbains* », il a été marginalisé, la voiture étant désormais dominante et jouant le rôle de désenclavement antérieurement dévolu au train. La persistance de cette représentation joue encore un rôle important dans l'attachement au train et doit être prise en compte dans les évolutions de l'offre.

La foi commune dans le progrès et la technique partagée par des ingénieurs Saint-Simoniens et des cheminots d'origine rurale va fonder la fierté cheminote et le ciment d'une « *unité conflictuelle* » qui reste encore une des caractéristiques de la SNCF.

Très rapidement pourtant, il s'est avéré que la dynamique du marché était trop faible et générait une demande insuffisante pour alimenter un réseau dense. Jusqu'en 1914, quelque 22 000 km de chemins de fer d'intérêt local (départementaux ou vicinaux) à voie étroite furent en effet construits sur des plates-formes indépendantes ou sur le bord des chaussées routières, alors que près de 10 000 km de voies secondaires étaient encore prévus. Au total, un réseau d'environ 60 000 km de voies ferrées était réservé au transport de voyageurs avant la Première Guerre mondiale, couvrant un territoire de 39 541 habitants, à la densité de population relativement modeste (73,8 hab/km² en 1911) mais mieux répartie qu'aujourd'hui.

Les grandes compagnies privées de l'époque furent confrontées à des difficultés financières considérables. Dès 1910, la Compagnie des chemins de fer de l'Ouest est passée sous le contrôle de l'Etat sous l'appellation Chemins de fer de l'Etat. En 1937, l'ensemble des compagnies privées sont regroupées et la SNCF est créée. Le déficit des compagnies atteignait en 1935, 31 milliards de Francs de l'époque.

3. Le train dans l'histoire contemporaine

3.1. De la Libération à la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI), le rapport Nora

La seconde Guerre Mondiale a fortement marqué la SNCF : la Bataille du Rail, la Résistance, les trains de déportés, les destructions massives du réseau. A la Libération, la France sort affaiblie de la guerre ; son industrie lourde et ses mines sont en ruine. La reconstruction rapide du pays est à la fois la condition du redémarrage économique et la garantie de son indépendance et de sa place comme grande Nation. Le redémarrage du réseau dans des conditions très difficiles, sa reconstruction et sa modernisation sont vitaux pour le redressement national. La connivence entre ingénieurs et ouvriers, rapprochés par les solidarités issues de la Résistance, a favorisé l'engagement total de l'entreprise au service de l'intérêt général. Les cheminots ont adhéré à cet effort et en ont retiré une grande fierté.

Cette période, malgré les tensions sociales très dures liées au contexte de la guerre froide, reste dans la mémoire cheminote comme un nouvel « *âge d'or* » et ancre les valeurs du service public dans la culture collective. Sous l'impulsion de Louis Armand, grand ingénieur et résistant, cette période a replacé le train dans une situation de quasi-monopole jusque vers 1960. C'est une époque de grandes avancées de la technique ferroviaire qui fonde une fierté commune et qui apparaît alors à son apogée. La technique reste en effet la préoccupation centrale. Les innovations commerciales (le mot n'est guère employé à l'époque) sont portées par l'électrification du réseau et se concentrent sur des trains prestigieux réservés à la clientèle de 1ère classe (Mistral, Aquilon, Sud Express, Train drapeau, le Capitole, etc.). Le fret ferroviaire est porté par l'industrie lourde. La conception du service reste l'apanage des techniciens. Le service, au moins dans les trains de prestige, fait preuve d'innovation et est remarquable. Le réseau reste encore fortement maillé et le train demeure le mode de transport populaire, même si la voiture commence à structurer les aspirations.

Cette période va se prolonger jusqu'au rapport Nora de 1967 qui marque l'irruption d'une nouvelle conception des entreprises publiques à qui les responsables politiques, devant les problèmes financiers rencontrés, demandent de trouver leur équilibre économique en tenant compte de leurs missions de service public. En contrepartie, l'Etat doit s'engager à « *compenser* » financièrement les « *contraintes* » de service public. Ce service public « *à la française* », pour reprendre l'expression de M. Vedel, est déjà caractérisé à l'époque par les grands principes y étant attachés : égalité, continuité et mutabilité, les fameuses « *Lois de Rolland* ».

Le rapport Nora a représenté une avancée considérable : en recommandant à l'Etat de ne plus utiliser les entreprises publiques comme des instruments de politique économique, en ouvrant la voie à la clarification des relations financières pour les missions de service public, et en préconisant une plus grande autonomie de gestion, il a introduit les valeurs entrepreneuriales au sein de la SNCF.

Il est important de noter qu'au même moment, le règlement communautaire 1191/69 relatif « à l'action des Etats membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemins de fer, par route et par voie navigable », s'inscrivait dans la même perspective.

L'année 1971 marquera dans l'histoire des chemins de fer français une étape d'une importance considérable puisqu'elle aura vu paraître l'avenant du 27 janvier 1971 à la convention de 1937 signée entre l'Etat et la SNCF, le décret du 23 décembre 1971 approuvant un nouveau cahier des charges. Cet avenant fait obligation à la SNCF d'équilibrer ses comptes et y sont également distinguées activités rentables, pour lesquelles la liberté commerciale de la SNCF est reconnue, et les activités non rentables, identifiées aux activités de service public.

Dans ce contexte, la direction de la SNCF a introduit dans l'entreprise les notions de « marché », de « client » et de marketing ; cette culture commerciale nouvelle est venue équilibrer, non sans conflits de pouvoir, la puissante culture technique dominant l'entreprise. Rapidement, en 1972, la fonction commerciale, antérieurement commune aux activités voyageurs et fret, est séparée en deux branches qui ont développé des approches distinctes pour des marchés et des clientèles très différentes. Par ailleurs, vingt cinq directions régionales SNCF sont créées.

Dans le domaine des voyageurs, ces évolutions ont ouvert la voie, en 1972, au lancement des trains Corail qui ont renouvelé l'offre de 2ème classe considérée antérieurement comme sans avenir face au développement de la voiture particulière.

Mais, contradictoirement, le rapport Nora, en séparant nettement les activités commerciales définies comme rentables et porteuses de la dynamique d'entreprise et les activités de service public considérées comme des « contraintes » et des sources de déficit, a introduit une fracture qui va longtemps perdurer dans l'entreprise.

En réaction, la vision réductrice du service public du rapport Nora a généré à l'époque une méfiance de certaines organisations syndicales à l'égard des approches commerciales modernes soupçonnées de se placer dans la perspective de l'abandon du service public. Dans le contexte de cette vision du service public, activité déficitaire, la SNCF, de 1969 à 1973, a fermé 7 300 km de lignes, essentiellement des lignes rurales dont la fréquentation était devenue très faible.

Pourtant, dès 1974, une demande sociale nouvelle commençait à émerger à l'égard des « omnibus ». Il est significatif qu'elle a commencé à s'exprimer à travers les Organismes d'études des aires métropolitaines (OREAM) (créés en 1966 par le gouvernement Pompidou alors qu'Olivier Guichard était le premier délégué DATAR), dans des zones où le mouvement d'urbanisation avait déjà pris de l'ampleur. Ces organismes, auxquels la SNCF était associée, ont à leur actif les ancêtres des conventions actuelles et des projets locaux à contre courant des pratiques de l'époque (metrolor, metratsace, metrazur).

C'est également en 1974, dans le contexte du premier choc pétrolier qui a, entre autres effets, de commencer à mettre en évidence les limites du « *tout voiture* » de la décennie précédente, qu'Olivier Guichard a lancé l'idée des Schémas régionaux de transport (SRT) et a amorcé le processus d'implication des Établissements publics régionaux (EPR) qui venaient d'être créés. Un décret expérimental en 1977 puis un texte plus général en 1979 ont concrétisé cette orientation¹. Les EPR furent intéressés financièrement puisqu'il était prévu de leur reverser, sans limite de durée, les économies d'exploitation procurées par les fermetures de lignes les moins utilisées. Seuls quelques EPR ont utilisé cette possibilité qui a été abrogée par la Loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) en 1982.

Pour une large part, les services régionaux, « *les omnibus* », sont longtemps restés à l'écart de la dynamique et de l'innovation commerciale et il faudra attendre les conventions LOTI et le lancement en 1987 des Transports express régionaux (TER) pour que la notion de contrat de service public, porteur d'un mouvement d'initiative et d'innovation commerciale propre au service public, commence à réellement pénétrer la SNCF.

3.2. *Le tournant de la LOTI*

Le 31 décembre 1982, la convention de 1937, dont la durée était de quarante cinq ans, arrivant à son terme, le statut de la SNCF a dû être redéfini. Charles Fiterman, alors ministre de l'équipement et des transports au sein du premier gouvernement Mauroy, a resitué le statut de la SNCF dans le cadre d'une Loi d'orientation générale sur les transports intérieurs, la LOTI.

La SNCF, sans changer d'appellation, a changé de statut juridique et est devenue un Etablissement public industriel et commercial (EPIC). L'article 18 de cette loi stipule « *qu'il est créé, à partir du 1er janvier 1983 un EPIC qui prend le nom de Société nationale des chemins de fer français. Il a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national* ». C'est donc à la fois un service public contribuant à l'aménagement du territoire et à l'instauration du « *droit au transport* » consacré par la LOTI et une entreprise industrielle et commerciale responsable de sa gestion (article 24 de la LOTI).

La SNCF est dotée de l'autonomie de gestion ; elle est soumise en matière de gestion financière et comptable aux règles applicables aux entreprises de commerce, et soumise au contrôle économique, financier et technique de l'Etat.

Par la suite, ces principes n'ont pas empêché que la SNCF soit restée partagée entre service marchand et service public, les tensions financières sur l'entreprise rendant difficile, parfois contradictoire, l'équilibre entre les deux approches et remettant périodiquement à l'ordre du jour la question de la fermeture des lignes les moins rentables.

¹ En 1978, l'EPR Nord-Pas-de-Calais lance un schéma régional de transports qui réorganise les dessertes ferroviaires et rénove massivement le matériel roulant. Ce schéma fait l'objet d'un contrat tripartite entre l'Etat, l'EPR et la SNCF. Il préparait les conventions telles que la LOTI préconisera de les généraliser.

Enfin, la LOTI a ouvert la voie aux régions le souhaitant, à la prise en main de l'organisation du transport ferroviaire régional, en leur offrant la possibilité de signer des conventions avec la SNCF. Il convient toutefois de noter que, malgré le contexte des lois de décentralisation, le transfert aux régions de la contribution financière de l'Etat pour les services ferroviaires n'a pas été envisagée, ni demandée par les régions. Cette contribution a donc continué à être versée à la SNCF, les conventions LOTI étant des conventions dites « *à la marge* », la région ne payant que le surcroît de contribution financière due à son action. Elle n'était donc pas pleinement Autorité organisatrice.

La LOTI a marqué une étape considérable, en résorbant, au moins au niveau des principes, la fracture entre activités de service public et activités commerciales et en préconisant, sans toutefois la rendre obligatoire, la coopération avec les régions.

Dans ce contexte nouveau, la SNCF a créé en 1983 un service de l'action régionale à qui est confiée la mission de nouer des liens avec les régions et de leur proposer la signature de conventions pour gérer les services régionaux sur leur territoire. De 1983 à 1989, la quasi-totalité des régions ont signé de telles conventions et toutes les régions, sous des formes diverses, ont engagé des coopérations avec la SNCF. En 1987, la SNCF a proposé aux régions de lancer le TER, « *Transport express régional* », concept intermodal symbolisant la volonté commune de moderniser et faire évoluer les anciens omnibus.

3.3. La révolution de la grande vitesse et les conséquences de la « crise » Socrate

Cette période a aussi été celle de la percée du TGV, dont la première ligne Paris-Lyon, décidée par Georges Pompidou quelques jours avant sa disparition, a été mise en service en septembre 1981.

Le succès technique et commercial a été considérable ; avec lui, les ingénieurs de la SNCF ont renoué avec la grande tradition ferroviaire française. La décision, prise par le premier gouvernement de Pierre Mauroy, sur proposition de Charles Fiterman, de lancer le projet de TGV Atlantique puis le TGV Nord Europe, en liaison avec la décision de construire le tunnel sous la Manche, a ouvert de nouveaux espaces de développement au train. L'idée d'un réseau à grande vitesse tourné vers l'Europe s'est rapidement imposée : TGV Est européen, TGV Méditerranée, etc.

La grande vitesse, conçue au départ comme une réponse alternative au projet d'aérotrain de Jean Bertin, a constitué un tournant dans l'histoire ferroviaire moderne. On se souvient peu aujourd'hui qu'elle a dû surmonter des doutes quant à sa faisabilité technique et économique. En faisant le choix d'une technique permettant à la fois l'usage de voies nouvelles dédiées et celui des voies du réseau historique, elle a redonné au train une place qu'il avait perdue dans l'aménagement de l'espace, à l'échelle nationale et à l'échelle européenne. L'idée de réseaux transeuropéens performants, reliant les différentes régions et réseaux nationaux est apparue dans les années quatre vingt. Elle s'est placée dans la perspective de créer un grand marché, où biens, personnes et services pourraient circuler librement. Une résolution du Conseil en date du 17 décembre 1990 concernait le développement du réseau européen de trains à grande vitesse.

Au Conseil européen d'Essen (décembre 1994), les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont identifié quatorze projets devant bénéficier d'une attention prioritaire. Il s'agissait en majorité (dix sur quatorze) de réseaux de trains à grande vitesse.

La technique française de la grande vitesse, associant l'évolution de l'infrastructure et du matériel roulant, s'est imposée. En atteignant la vitesse de 515,3 km/h sur rail en 1990, elle a montré le potentiel de réserve et de sécurité que recèle cette technique.

Et surtout, depuis plus de vingt ans, elle a transporté 780 millions de voyageurs dans des conditions de confort et de sécurité tout à fait exceptionnelles.

Mais le succès du TGV a été tel que certains dirigeants de la SNCF, vers la fin des années quatre vingt, reprenant le droit fil de la vision Nora, n'hésitaient pas à dire que le TGV allait faire disparaître le train classique et qu'il constituait désormais la seule forme rentable de développement du train. Et si aucun président de la SNCF n'a fait sienne cette stratégie, qualifiée par les organisations syndicales de stratégie du « *tout TGV* », il ne fait guère de doute que cette vision a pesé sur les comportements de l'entreprise, voire sur ceux des responsables politiques, créant le risque maintes fois évoqué par l'opinion publique et les organisations syndicales, d'une « *SNCF à deux vitesses* ».

Et il est vrai qu'à son début, le développement du TER a été parfois opposé à celui du TGV : en « *vendant du TER* » aux régions, ne risquait-t-on pas de les inciter à y consacrer des moyens qui seraient mieux employés pour financer les projets TGV ?

La « *crise* » Socrate (nouveau système global d'information et de distribution des billets) en 1992 a sans doute symbolisé l'apogée de la tentation du « *tout TGV* ». Elle a provoqué de vives réactions de la part du public relayées par les médias, symbolisant une SNCF au sommet de la technique, porteuse à ce titre d'une réelle fierté nationale, mais en même temps fermée aux attentes et aspirations de son environnement et de ses clientèles. Le désaveu du public et des médias a produit un choc dans l'entreprise. Le Parlement s'est inquiété et plusieurs parlementaires se sont penchés sur la crise de la SNCF. Le rapport de la commission d'enquête sur la situation de la SNCF des députés Henri Cuq et Dominique Bussereau, rendu public en juin 1994, préconisait, entre autres, une réforme de l'organisation de la SNCF et notamment une organisation locale plus près du terrain, de même que la remise en cause de certaines rigidités (faux-semblants du dialogue social, recherche de nouveaux gisements de productivité, recrutement plus ouvert et réflexion sur l'âge de la retraite).

Le sénateur Hubert Haenel, de son côté, prenait alors pris l'initiative de la création d'une commission d'enquête sénatoriale. Pour la première fois depuis le vote de la LOTI, la représentation nationale s'est interrogée sur la stratégie de l'établissement public et concrètement sur la part de service public devant subsister au sein de l'activité Grandes Lignes. Jacques Fournier, alors président de la SNCF, explicitait, dans son ouvrage « *Le train, l'Europe et le service public* » la situation dans laquelle était alors l'entreprise. « *C'est la SNCF qui, pour des raisons purement marchandes, déplace le curseur de l'intérêt*

général », écrivait-il, explicitant ainsi clairement que, de fait, la SNCF, en lieu et place des pouvoirs publics procédait, sur la base de ses équilibres internes, à la régulation des équilibres entre activités marchandes et activités de service public et au choix des investissements.

La commission Haenel, composée de tous les courants politiques républicains, a décelé les risques de cette dérive « *tout TGV* » : le TGV, bien qu'étant une innovation exceptionnelle, ne peut, par nature, parvenir à la même densité de couverture territoriale que le train classique ; ce dernier garde une réelle compétitivité à l'égard de la voiture particulière, notamment pour les distances moyennes intervilles.

La commission a alors constaté que la SNCF ne s'était pas suffisamment préoccupée de la gestion de l'obsolescence commerciale naissante de Corail, conséquence de l'image exceptionnelle du TGV. Le rapport de la commission a également souligné que malgré l'avancée du TER, l'attention accordée par la SNCF à la coopération avec les régions était insuffisante.

Enfin, il a critiqué l'insuffisante implication du politique et de l'Etat dans le pilotage de la politique ferroviaire française. L'Etat a laissé la SNCF supporter l'essentiel du financement d'un réseau à grande vitesse, financement qui, par la suite, devait engendrer de lourdes charges financières qui, aujourd'hui encore, pèsent sur les comptes de RFF. Celles-ci n'ont pas été sans conséquences pour le réseau classique et notamment le développement du fret ferroviaire. Leurs effets se font encore sentir, notamment par les conséquences d'une longue période de sous-investissement en infrastructures et en engins de traction. Le rapport soulignait que la SNCF, par carence du politique, avait fait des choix qui n'étaient pas de son ressort.

Dans le prolongement du rapport de la commission sénatoriale, Bernard Bosson, alors ministre de l'équipement et des transports, a confié en 1993 à Hubert Haenel une mission complémentaire destinée à faire des recommandations pour améliorer et développer les relations entre la SNCF et les régions.

Le rapport Haenel « *Vers un renouveau du service public ferroviaire* », publié en 1994, faisant suite à un groupe de travail constitué de représentants de l'Etat, des régions et de la SNCF, a souligné l'importance des services régionaux ferroviaires à la fois comme système de services complémentaires au TGV et aux Grandes Lignes, mais aussi comme réseau de services répondant aux besoins de déplacements quotidiens de populations locales. Il recommandait donc d'aller jusqu'au bout du processus engagé par la LOTI et de faire des régions les Autorités organisatrices du transport ferroviaire régional et, à cette fin, de transférer aux régions les sommes antérieurement versées par l'Etat à la SNCF.

Une innovation importante du rapport résidait dans les modalités proposées pour ce transfert de compétence. Constatant que toutes les régions étaient loin d'être au même niveau de compétence ferroviaire, que cette nouvelle compétence était pour elles techniquement complexe, économiquement et politiquement lourde, et que l'Etat lui-même en maîtrisait mal tous les contours, il était réaliste, si l'on voulait réellement progresser, de prévoir une expérimentation fondée sur le volontariat, expérimentation qui serait réversible,

les modalités devant être négociées entre l'Etat et les régions. Ainsi, le rapport recommandait que quelques régions volontaires expérimentent la compétence des transports ferroviaires pour le compte de l'ensemble des régions avec la possibilité de refuser cette compétence si l'expérimentation se révélait un échec. Ceci donnait aux régions la garantie de pouvoir négocier avec l'Etat les conditions du transfert. Cette démarche s'est par la suite avérée très efficace. Elle a permis de progresser en s'appuyant sur la diversité régionale, en permettant aux régions les plus impliquées d'aller plus avant et d'explorer des modalités de mise en œuvre pour le compte de l'ensemble des régions.

A la suite de ce rapport, dix régions ont pris l'initiative de signer avec la SNCF en présence du ministre de l'équipement et des transports, Bernard Bosson, un protocole d'accord pour le développement des transports ferroviaires régionaux, manifestant ainsi leur volonté politique de s'engager dans la voie proposée par le rapport Haenel.

Parallèlement, à la demande du ministre, Hubert Haenel organisait une concertation avec les organisations syndicales représentatives des cheminots sur le contenu de son rapport. L'accueil a été ouvert, avec des réserves portant d'une part sur les précautions devant être prises pour que la régionalisation ne menace pas la cohérence du réseau et, d'autre part, sur la crédibilité d'une mise en œuvre réelle des préconisations de ce rapport, compte tenu des fortes contraintes financières pesant sur l'entreprise.

3.4. Le mouvement de 1995 : l'ouverture d'un débat national sur les chemins de fer

En 1995, un mouvement social de grande ampleur révèle le malaise des cheminots. Il éclate, dans le contexte de l'annonce par le gouvernement de son intention d'ouvrir le dossier des retraites auquel vient s'ajouter le projet de contrat de Plan Etat/SNCF préparé par la direction de l'établissement public qui, pour faire face à ses difficultés financières, évoquait la question « *du maintien des lignes en fonction de leur pertinence commerciale* ». Un quotidien publia alors un document interne à la SNCF évoquant la possibilité de fermeture de 6 000 km de lignes.

Les cheminots se sont massivement mobilisés. Ce mouvement a eu pour conséquence d'ouvrir en force le dossier de la politique ferroviaire nationale que les organisations syndicales dénonçaient comme une politique du « *tout TGV* », privilégiant des retours rapides sur les investissements lourds faits en faveur des lignes nouvelles à grande vitesse, pour lesquelles la SNCF s'était fortement endettée. Cet endettement hypothéquait les autres champs de développement ferroviaire, train classique, TER, transport de fret, contribuant ainsi à alourdir le climat social dans l'entreprise. La fierté du TGV coexistait chez les cheminots et beaucoup d'associations d'usagers, avec la crainte qu'il ne soit le signal de l'abandon des valeurs de service public et que son développement ne se fasse au détriment des autres services, Corail et TER.

Curieusement, les critiques syndicales sur le manque d'écoute de la direction faisaient alors un lointain écho aux analyses de la Commission européenne qui affirmait que les entreprises ferroviaires nationales étaient

devenues « *trop monolithiques* » et avaient perdu « *toute image ou dimension humaine, se retrouvant incapables de répondre aux besoins de leur clientèle* ».

Le mouvement des cheminots de décembre 1995 a eu une résonance politique. Son ampleur a ouvert un débat politique sur la situation ferroviaire française. Le gouvernement a pris l'initiative d'un débat national sur l'avenir des chemins de fer. Le ministre de l'équipement, du logement, du transport et du tourisme, Bernard Pons et la secrétaire d'Etat auprès du ministre, Anne-Marie Idrac, ont recherché et proposé un nouvel équilibre pour le système ferroviaire français, aboutissant à la réforme adoptée le 13 février 1997 introduisant une dissociation entre l'infrastructure et les services. Ils ont pris en compte la puissance de l'aspiration à une politique ferroviaire plus offensive exprimée par le mouvement des cheminots qui, malgré la gêne provoquée, avait eu des échos favorables dans l'opinion.

Pour ce faire, ils ont cherché une voie libérant la SNCF de la dette qui hypothéquait toute stratégie commerciale offensive et, en même temps, ils ont voulu renforcer la stimulation du transport public ferroviaire que pouvait jouer l'amplification du mouvement engagé avec les régions. L'expérimentation recommandée par le rapport Haenel et dont le principe avait été arrêté par l'article 67 de la loi du 4 février 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) a été engagée. Six régions ont été choisies par l'Etat, les régions Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, auxquelles s'est joint le Limousin en 1999. Ces régions sont devenues, à titre expérimental, Autorités organisatrices des services ferroviaires régionaux de personnes. L'Etat, à cet effet, leur a transféré les ressources correspondantes.

Anne-Marie Idrac¹, lors de son audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social, a souligné la portée politique de cette démarche expérimentale : « *Je voulais par cette démarche que les régions deviennent acteurs de la réforme, que ce soient elles qui la portent. Je suis convaincue - et peut-être y a-t-il un enseignement à tirer au niveau de l'Europe - que la démarche expérimentale permet de trouver des cheminements qui sans elle seraient inaccessibles.* »

Le gouvernement a par ailleurs placé la réforme dans la perspective de préserver les atouts de l'organisation ferroviaire française et de la mettre en convergence avec les orientations de la Commission européenne. Ces aspects ont été renforcés par la « *réforme de la réforme* » faite en 1998 par l'actuel ministre de l'équipement, du logement et des transports, Jean-Claude Gayssot.

Plus récemment, la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 14 décembre 2000 a arrêté le principe de généralisation de la régionalisation ferroviaire.

Entre temps, la politique ferroviaire européenne a évolué ; un nouveau cadre ferroviaire européen se précise. Certaines propositions pourraient profondément modifier l'équilibre sur lequel se fonde la régionalisation française qui s'engage.

¹ Audition du 25 octobre 2000.

II - LA RÉFORME DE 1997 ET LA « RÉFORME DE LA RÉFORME » DE 1998 : UN PAS DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS VERS L'EUROPE FERROVIAIRE

La politique ferroviaire française se déploie désormais à l'échelle de l'Europe qui constitue le nouvel espace de développement du transport ferroviaire. La réforme du système ferroviaire français adoptée par le Parlement le 13 Février 1997, aboutissant notamment à la création de Réseau ferré de France (RFF), complétée par la « *réforme de la réforme* » du 19 Juin 1998, se sont placées, de façon originale, dans la perspective européenne développée par la Commission.

La taille et les caractéristiques de l'Europe en font un espace particulièrement adapté au transport ferroviaire. Si l'on s'en tient à la nature des besoins de transport qui se développent, le XXIème siècle devrait connaître un important développement du transport ferroviaire. L'Europe actuellement urbanisée à 85 % constitue une société développée qui va vers une généralisation de la possession de voitures particulières et connaît des flux de fret considérables aujourd'hui massivement acheminés par la route.

L'Europe ferroviaire ne peut se faire par simple addition des réseaux ferroviaires nationaux, bases sur lesquelles tous les réseaux ferroviaires historiques se sont constitués. Ces réseaux vont devoir (ou ont commencé) profondément faire évoluer leurs modes de pensée, leurs cultures et leurs organisations pour que le transport ferroviaire conquière, à l'échelle de l'Europe, la place nécessaire au développement de cette dernière.

Certaines évolutions sont déjà en cours depuis quelques années sous l'impulsion de textes émanant de la Commission européenne. Aux conceptions libérales de la Commission fondant les évolutions des réseaux ferroviaires historiques sur l'introduction de la concurrence au sein du transport ferroviaire, les dirigeants de ces réseaux n'ont longtemps opposé qu'un argumentaire laissant croire que l'Europe ferroviaire pourrait se construire sans qu'ils aient eux-mêmes à procéder à de profondes révisions des fondements de leurs organisations et de leurs modes de fonctionnement.

1. La lente émergence de la politique ferroviaire européenne

En matière de politique ferroviaire, pendant longtemps, la Commission européenne ne s'est dotée que du règlement 1191/69 « *relatif à l'action des États membres en matière d'obligations inhérentes à la notion de service public dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voies navigables* », constituant le cadre juridique de l'activité du transport terrestre de voyageurs. Si la référence au service public dans le secteur des transports est explicite, aucune définition n'en est alors fournie, ce qui est compréhensible compte tenu de la diversité des approches de cette notion dans les divers pays de la Communauté.

Ce règlement, vu de France, se situait dans la même philosophie que celle du rapport Nora de 1967. Il qualifiait, dans l'article 2, le service public comme étant les activités que « *si elle considérait son propre intérêt commercial,*

l'entreprise de transport n'assumerait pas, ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ». Autrement dit, le service public était considéré comme un « *point singulier* » perturbant l'économie de marché et l'équilibre économique des entreprises. Et, de fait, le rapport Nora en France, malgré ses aspects positifs, a eu pour effet, jusqu'à la LOTI, de marginaliser les activités de service public au sein de la SNCF. Cette définition « *passive* » du service public qui, d'un point de vue étroit de technique financière, est parfaitement claire, ignore le fait que la croissance économique et les transformations de la société qui l'accompagnent, développent des besoins nouveaux de service public. En outre, elle tend à exclure le service public du champ des valeurs entrepreneuriales.

Ce règlement, comme le rapport Nora en France, a néanmoins eu un aspect positif puisqu'il a engagé un processus qui interdisait le recours, quasi général à l'époque, à l'utilisation des chemins de fer comme instrument de politique économique et/ou de redistribution sociale.

Ce n'est qu'en 1991 que le droit communautaire fera évoluer sa conception du service public et reconnaîtra que l'intérêt général peut comporter une dimension socio-économique. Le règlement 1893/91 modifie le règlement 1191/69 et admet que pour garantir des services de transport suffisants, il est possible de tenir compte « *de facteurs sociaux, environnementaux et d'aménagement du territoire* ». La voie est ainsi ouverte à une reconnaissance du caractère économique positif des activités de service public qui ne sont donc plus assimilées seulement à des contraintes imposées aux entreprises.

Il prévoit donc la possibilité, pour les autorités administratives compétentes, de signer avec une société de transport un contrat de service public « *dans le but de fournir au public des services de transport suffisants* » (article 14-1).

Ces contrats peuvent porter sur des prestations de transport rassemblant l'ensemble des caractéristiques essentielles du service public en termes de continuité, de régularité, de capacité ainsi que de qualité. Ils doivent contenir des normes précises quant à la mise en œuvre effective de ces principes. Le contrat de service public peut également prévoir la fourniture de prestations à des prix et conditions particulières pour des catégories de voyageurs déterminées. Le règlement prend également en compte le principe de mutabilité puisqu'il envisage la possibilité d'organiser des services de transport complémentaires ainsi que l'adaptation des prestations aux besoins effectifs des usagers.

On peut noter que la France, dès 1982, avec la LOTI, avait anticipé ces orientations.

2. Le tournant de la directive 91/440 : vers une Europe ferroviaire

La directive 91/440 a constitué un tournant dans l'approche du transport ferroviaire par la Commission. Jusqu'à la publication de cette directive, les textes communautaires appréhendaient la politique ferroviaire essentiellement sous l'angle du caractère public des entreprises ferroviaires. Sans remettre en cause leur statut public, une évolution était essentiellement attendue du renforcement de leur autonomie de gestion et de la limitation de l'emprise de l'Etat,

notamment par la clarification, si possible la limitation, des compensations versées par l'Etat pour les obligations de service public.

La directive 91/440 du 29 juillet 1991 constitue un ensemble nouveau important reposant sur quatre piliers toujours d'actualité : la séparation entre activité de transport et gestion de l'infrastructure, l'assainissement financier, l'indépendance des entreprises ferroviaires à l'égard des Etats et, enfin, les droits d'accès au réseau. La Commission s'oriente alors vers une philosophie analogue à celle qu'elle adoptera pour les autres grands services en réseau (télécommunications et électricité par exemple).

Le principal objectif de ce texte, qui se place clairement dans une perspective de libéralisation des transports ferroviaires, est d'introduire la concurrence et de calquer l'organisation du transport ferroviaire sur celle des autres modes de transport et ce, en séparant la gestion de l'infrastructure de la fourniture des services.

- **Séparation entre activités de transport et gestion de l'infrastructure**

La directive opère une distinction entre, d'une part, la gestion de l'infrastructure ferroviaire et, d'autre part, la fourniture de services de transport, y compris la traction.

Elle laisse les États membres libres de confier la gestion de l'infrastructure ferroviaire sur leur territoire à une seule entité, même si celle-ci est aussi une entreprise ferroviaire qui, par ailleurs, offre elle-même des prestations de transport. Mais, dans ce cas, les États doivent veiller à ce que ces entreprises ferroviaires opèrent une séparation comptable entre leurs activités de gestion de l'infrastructure et celles de transport et qu'elles ne transfèrent pas d'aide entre ces deux activités (art. 6). Ceci entraîne la mise en place d'une tarification d'usage de l'infrastructure, l'Etat devant veiller à ce que le gestionnaire de l'infrastructure applique des redevances non discriminatoires à l'égard d'autres entreprises ferroviaires ou de regroupements internationaux susceptibles d'emprunter cette infrastructure.

- **Assainissement financier ; indépendance et autonomie**

La directive impose également aux Etats de procéder à l'assainissement financier des sociétés de chemin de fer. L'Etat et les entreprises ferroviaires doivent pour ce faire conclure des contrats de gestion pour encadrer leurs relations et définir les conditions dans lesquelles s'exercent les missions de service public.

Les précédents règlements avaient pour objet de réduire la marge dont les États disposent pour imposer des obligations de service public aux entreprises de transport. Tel n'est plus l'objet de la directive 91/440. Il est seulement stipulé que le principe selon lequel ces entreprises doivent être gérées comme des sociétés commerciales s'applique même lorsque celles-ci assument des « obligations de service public imposées par l'Etat ». Elles souscrivent à cette fin « des contrats de service public » avec les autorités compétentes.

La prescription de la directive 91/440 d'après laquelle les activités de service public doivent être gérées selon les principes de la gestion commerciale représente une importante évolution par rapport aux conceptions du règlement de 1969 qui considérait en effet les obligations de service public comme « des

obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions ».

Néanmoins, la Commission dans le Livre Blanc de 1996 : « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* », semble encore hésiter entre les deux philosophies et reste imprégnée de cette vision restrictive du service public, en réaffirmant qu'il s'agit de « *services que ne fourniraient pas, ou que ne fourniraient que dans une mesure insuffisante, des entreprises de transport ne prenant en compte que leurs propres intérêts commerciaux* ».

- **La mise en place de droits d'accès au réseau**

La Commission se place dans la perspective où le transport ferroviaire européen, notamment de marchandises, ne pourra réellement se développer que si des trains « *européens* » ont un droit d'accès aux infrastructures nationales. La séparation comptable, en permettant une lisibilité des conditions économiques de cet accès, ouvre cette possibilité.

Les dispositions de l'article 10, les plus controversées de la directive, prévoient l'octroi à certaines entités de droits d'accès aux réseaux ferroviaires. Ce type de disposition a donc pour objectif de faciliter la réalisation du marché intérieur, d'une part en contraignant les entreprises monopolistiques à ouvrir leur réseau et, d'autre part, en ouvrant le marché ferroviaire à d'autres opérateurs que les opérateurs historiques nationaux.

Le texte fait toutefois preuve d'une certaine prudence en limitant les droits d'accès à une nouvelle entité créée par la directive, le « *regroupement international* » : les entreprises ferroviaires membres du regroupement international ont un droit d'accès et de transit dans les États membres où elles sont établies et seulement un droit de transit dans les autres États membres.

En revanche, pour le transport combiné de marchandises (c'est-à-dire le transport de marchandises effectué par l'association de plusieurs modes de transport, tels que le rail, la route, la voie d'eau, etc.), le droit d'accès est général, sous réserve que le transport soit international.

La directive tend donc à introduire la concurrence dans le secteur ferroviaire, mais de manière relativement contrôlée. Elle prend en compte les spécificités ou les craintes qui s'expriment dans ce secteur et notamment les risques de désorganisation qu'aurait pu entraîner une ouverture plus large.

Il convient de noter que cette directive n'évoquait pas d'obligation de mise en concurrence des réseaux nationaux pour les contrats de service public.

En 1995, le Conseil de l'Union européenne a adopté deux directives d'application de la directive de 1991 afin de faciliter la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits d'accès :

- une directive concernant les licences des entreprises ferroviaires (directive 95/18) ;
- une directive concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la perception de redevances d'utilisation de l'infrastructure (directive 95/19).

Cette seconde directive, dite « *directive sillons* », définit la manière dont seront attribuées les capacités entre les différents opérateurs souhaitant intervenir sur le réseau et les modalités financières d'accès. Elle prévoit que chaque État membre désigne un organisme de répartition et que la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire doit se faire sur une base équitable et non discriminatoire.

La directive dispose également qu'une priorité puisse être accordée aux services fournis dans l'intérêt du public et aux services qui sont effectués sur une infrastructure spécifiquement construite ou aménagée pour ces services (lignes spéciales à grande vitesse ou spécialisées dans le fret, dessertes banlieues spécifiques, etc.).

3. La dynamique de la réforme française

La réforme votée par le Parlement français et promulguée par la loi du 13 février 1997, complétée par la « *réforme de la réforme* » adoptée le 19 juin 1998, a défini un nouveau cadre général d'organisation des transports ferroviaires en France, fondé sur la création de RFF. Par ailleurs, elle a décidé d'engager la régionalisation selon les modalités expérimentales préconisées par le rapport Haenel. Cette réforme a donné le départ à une évolution en profondeur du transport ferroviaire français en transposant la directive 91/440 et l'a placé dans la perspective de contribuer à la dynamique européenne. L'ensemble du dispositif se structure autour de quatre points :

- **La création d'un EPIC, Réseau Ferré de France**, entité juridiquement distincte de la SNCF, maître d'ouvrage de l'infrastructure, responsable des choix stratégiques, notamment en termes d'investissements. Il est responsable de leur financement, de la tarification d'accès au réseau, et du fonctionnement du réseau. Cet EPIC a repris et supporte la part de la dette de la SNCF correspondant à la valeur des actifs lui étant transférés, soit 134,2 milliards de francs (20,46 milliards d'Euros). Cette création dissocie la fonction de gestionnaire de l'infrastructure de celle de transporteur, fonctions antérieurement assumées par la seule SNCF. La SNCF « *transporteur* » doit désormais acquitter un péage pour accéder à l'infrastructure. Cette réforme prépare la possibilité pour d'autres entreprises ferroviaires européennes de pouvoir circuler sur l'infrastructure française.

L'originalité de la réforme française est d'avoir créé une maîtrise d'ouvrage pour l'infrastructure, confiée à RFF, ce dernier ayant l'obligation d'en déléguer la maîtrise d'œuvre opérationnelle à la SNCF et de la rémunérer en conséquence. La loi française a ainsi voulu conserver un élément important de la cohésion et de l'efficacité opérationnelle du système ferroviaire français et ne prendre aucun risque à l'égard de la sécurité des circulations.

- **La décision d'engager effectivement**, conformément aux préconisations du rapport Haenel, **l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire**.

- **La réorientation de la stratégie commerciale de la SNCF** qui, libérée des dettes passées liées à l'infrastructure, est passée d'une stratégie dite « *de marge* » cherchant la meilleure rentabilité financière par des tarifs élevés et limitant ainsi la croissance du trafic, à une stratégie « *de volume* », reposant sur une stratégie tarifaire offensive, fondant la rentabilité sur le développement de l'usage du train. Ce changement de cap n'a pas été la moindre des conséquences indirectes du mouvement de 1995 et a débouché sur le « *Projet industriel* » qui structure actuellement la politique de l'entreprise.
- **La « réforme de la réforme »** a par ailleurs complété le dispositif en renforçant sa cohérence sociale et politique par la réaffirmation de la garantie du statut et du régime de protection sociale et de retraite des personnels et l'impulsion de rapports sociaux nouveaux au sein de la SNCF. Elle a créé le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), instance de consultation sur les décisions, chargée de veiller notamment à un juste équilibre entre RFF et la SNCF. Présidé par un élu, Jean-Jacques Filleul, il a pour mission de créer un lieu de débat, de régulation et de mise en cohérence de la politique ferroviaire nationale. Il est stipulé dans l'article 2 du décret n° 99-221 du 19 mars 1999 que « *dans le cadre des orientations de la politique des transports fixées par le gouvernement, dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, le conseil veille au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de France et Société nationale des chemins de fer français, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements* ».

En dissociant les responsabilités du gestionnaire d'infrastructure de celles du transporteur, cette loi créait ainsi deux points de vue, distincts et complémentaires, sur le dispositif ferroviaire français : celui du gestionnaire de l'infrastructure et celui de l'exploitant qui, dans une perspective européenne, ne reste pas le seul utilisateur de l'infrastructure ferroviaire nationale. Elle a ainsi mis en place un dispositif et une pluralité d'expertise redonnant aux responsables du pays une lisibilité de la politique et des choix ferroviaires. Elle permet en particulier de clarifier les enjeux autour d'une politique à long terme des infrastructures qui, compte tenu des besoins prévisibles, va être un débat crucial des prochaines décennies à l'échelle de la France et à l'échelle de l'Europe.

Mais l'ensemble du dispositif ne règle pas au fond la question essentielle de la dette qui continue à peser, via RFF, sur le système ferroviaire, même si, avec la « *réforme de la réforme* » du 19 juin 1998, l'actuel ministre de l'équipement du logement et des transports, Jean-Claude Gayssot, a stabilisé l'endettement de RFF (aux alentours de 157 milliards) par des engagements pluriannuels de l'Etat (36 milliards).

Le poids du passé, ce que le président de RFF, Claude Martinand, appelle la « *mauvaise* » dette, continue de peser sur les comptes de RFF et réapparaît dans les débats qui ont lieu notamment avec les régions sur le niveau de la tarification d'usage de l'infrastructure pour les services régionaux.

Le développement au niveau communautaire de « *corridors de fret* » permettant la circulation de trains européens, l'objectif du gouvernement français de doubler en dix ans le trafic ferroviaire de fret, témoignent d'une volonté nouvelle de développement. Il faudra trouver des moyens importants et des relais pour des actions de grande ampleur appuyées sur une appropriation de cet objectif par les acteurs économiques, par la société civile et par les citoyens, appropriations qui ne peuvent s'imaginer sans l'implication des régions.

Même si la montée des sommes que les contrats de Plan Etat/régions ont consacré au ferroviaire montre qu'une volonté politique nouvelle est en train de naître, les besoins des prochaines décennies appellent des engagements financiers de l'Etat, des régions et de l'Europe, d'une toute autre ampleur, qui vont nécessiter une grande continuité et une grande ténacité politique.

4. Les dernières évolutions européennes : le « *paquet ferroviaire* » ; le projet de règlement relatif aux contrats de service public

Les dernières évolutions européennes ont encore fait évoluer le contexte ferroviaire dans lequel va se dérouler la régionalisation française. Les régions vont exercer leur rôle d'Autorités organisatrices dans le cadre des nouvelles régulations du réseau qui se mettent en place avec l'accord qualifié de « *paquet ferroviaire* » intervenu le 22 novembre 2000, la directive ayant été adoptée le 31 janvier 2001.

Les quinze ont trouvé un accord politique pour tenter de développer le transport de fret ferroviaire à l'échelle européenne. Au terme de cet accord, un « *réseau transeuropéen de fret ferroviaire* » sera ouvert à la libre circulation des opérateurs européens en 2003 et sera étendu à l'ensemble des lignes pour le transport international de marchandises en 2007.

Cet accord a trouvé un chemin pour ouvrir de nouvelles pratiques sans courir le risque d'une déstabilisation des réseaux nationaux historiques dont une crise, toujours possible, pourrait signifier un nouveau recul difficile à surmonter du transport ferroviaire de fret. Il peut marquer une étape importante dans l'appropriation par les cheminots d'une démarche européenne positive.

Mais, par ailleurs, un nouveau projet de règlement relatif « *aux obligations de service public dans les transports publics de passagers par rail, route et voie d'eau* » envisage de modifier de façon radicale le règlement 1191/69, lui-même modifié par le règlement 1893/91. L'adoption de ce règlement, en sa forme actuelle, modifierait profondément le cadre de la régionalisation. Les contrats de service public passés par les autorités compétentes seraient obligatoirement soumis à concurrence par appel d'offre. L'autorité compétente, dans le cadre français actuel, serait la région.

Ce projet de règlement prévoit que l'Autorité organisatrice devrait conclure des contrats de service public pour une durée limitée à cinq ans.

Selon le projet, ces dispositions devraient s'appliquer trois ans après l'entrée en vigueur du règlement. Il est seulement prévu une période supplémentaire de deux ans pour les activités gérant conjointement des services de rail et de bus et une période supplémentaire de trois ans pour les opérateurs bénéficiant d'un contrat de service public encore en cours pour une période de

trois ans. Si ce projet était adopté, il bouleverserait considérablement le cadre français actuel de la régionalisation

III - LE TRANSPORT : UN ENJEU DE SOCIÉTÉ

La généralisation de la civilisation urbaine, génératrice d'une forte mobilité, notamment locale, l'europanisation de l'espace et des échanges économiques, font du secteur des transports une activité qui, en Europe, connaît une forte expansion, plus rapide que la croissance. En vingt-cinq ans, les déplacements de personnes ont doublé en Europe occidentale alors que le transport de marchandises a augmenté de 80 % en tonnes-km (source : rapport d'André Lajoinie sur les transports en France et en Europe de juillet 2000). Chaque jour, dans les quinze pays de l'Union européenne, les systèmes de transport :

- transportent 150 millions de personnes entre leur lieu de travail et leur domicile ;
- assurent 100 millions de déplacements effectués dans le cadre d'une activité professionnelle ;
- transportent 50 millions de tonnes de marchandises.

La valeur totale des services de transport fournis est de plus de 500 milliards d'Euros par an, le secteur des transports représentant ainsi 4 % du Produit intérieur brut (PIB) de l'Union européenne. 70 milliards d'Euros sont investis par an dans les infrastructures de transport (1 % du PIB). Côté route, la longueur du réseau autoroutier en Europe a triplé entre 1970 et 1996, le réseau classique progressant de 22 %. Sur la même période, la longueur du réseau ferroviaire exploité a diminué de 8 %, quatre pays (France, Allemagne, Royaume-Uni et Italie) concentrant les deux tiers du réseau européen.

Les ménages dépensent chaque année, au total, 600 milliards d'Euros en transport : ce poste représente, en moyenne, 14 % du revenu annuel des ménages. Enfin, chaque personne parcourt en moyenne 35 km par jour en empruntant un moyen de transport.

Une société moderne et une économie compétitive sont aujourd'hui inimaginables sans transports efficaces. Or, la pente naturelle du marché, compte tenu de ses caractéristiques actuelles, est d'aller pour le transport de voyageurs comme pour le fret vers le « tout routier », au risque de créer à un horizon peut-être pas si lointain, une situation de congestion devenant un frein au développement durable.

On peut se demander si la croissance du fret routier n'est pas stimulée par des prix de marché très bas, peu incitatifs à une rationalisation plus grande de la production et des échanges.

1. Une dérive vers le « tout-routier » qui crée un risque de blocage

Le développement du transport routier - voiture particulière et camions - dont les conséquences sont de moins en moins maîtrisées, pose des questions incontournables par ses effets sur la vie quotidienne, notamment sur la sécurité, la qualité de vie, sur le développement économique et, à plus long terme, sur l'aménagement de l'espace et sur les équilibres climatiques. Une prise de

conscience se fait qu'au-delà de la gêne locale, c'est un véritable problème de société qui est posé.

Selon un document émanant de l'Union européenne, le trafic en ville est aujourd'hui tel qu'une automobile équipée d'un moteur dernier cri progresse plus ou moins à la même vitesse qu'une calèche il y a cent ans. On estime le coût de la congestion entre 0,5 et 2 % du PIB communautaire.

Par ailleurs, 42 000 personnes trouvent la mort sur les routes chaque année dans l'Union européenne : le coût économique direct est de 45 milliards d'Euros auquel il faut rajouter celui des blessés, encore bien plus important. Alors qu'avec 1 kg équivalent pétrole consommé, un camion transporte une tonne de marchandises sur 50 km, par le fer, la distance parcourue est de 130 km et de 275 km par convoi fluvial à grand gabarit. Par ailleurs, la pollution urbaine engendre des nuisances pour la santé qui commencent à être perçues par le grand public et qui vont avoir un coût croissant.

Si rien n'est fait à l'échelle de l'Union pour inverser la tendance, le transport sera responsable de 40 % des émissions de CO² dans l'Union européenne en 2010 (contre 26 % aujourd'hui), remettant gravement en cause la stratégie de lutte contre l'effet de serre amorcée au niveau mondial depuis le sommet de Kyoto en 1997 et ce, d'autant plus que la qualité des moteurs à combustion fera diminuer la pollution urbaine et rendra l'effet CO², générateur de l'effet de serre, moins immédiatement perceptible.

En France, une étude de la direction des affaires économiques du ministère chargé des transports, publiée en mars 2000, évalue à 151,4 milliards de francs en 1997 les coûts environnementaux (congestion, accidents, pollution) générés par les trafics routiers qui viennent s'ajouter aux 101 milliards de francs dépensés pour l'entretien, la construction et l'exploitation des infrastructures. Ces charges pour la collectivité, en hausse de 10,2 milliards par rapport à 1990, sont certes « compensées » en partie par les 196,3 milliards de recettes perçues par les usagers de la route par le biais des péages et de la fiscalité. Toutefois, la majeure partie de ces versements est assurée par les voitures (133,2 milliards), les poids lourds ne participant qu'à hauteur de 30,3 milliards de francs. Aussi, tous réseaux confondus, le « déficit du compte poids lourds », c'est-à-dire la différence entre les paiements fiscaux ou de péages et ce que coûte (tout confondu) le mode de transport considéré, s'élève à environ 20 milliards de francs au coût complet et à 8 milliards selon le calcul au coût marginal social.

Cette croissance généralisée du transport routier s'accompagne d'un déclin inquiétant du transport ferroviaire. La part du train est en baisse sensible, même si, en valeur absolue, il reste en croissance dans la plupart des pays.

Tableau 1 : Évolution du transport de passagers par chemin de fer en Europe

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU 15
1970	7,6	3,6	56,9	1,5	15	41	0,8	34,9	0,2	8	6,4	3,5	2,2	4,6	30,6	216,6
1980	7	4,5	63	1,5	14,8	54,7	1	42,9	0,2	8,9	7,6	6,1	3,2	7	30,4	252,8
1990	6,5	5,1	62,1	2	16,7	63,8	1,2	48,3	0,2	11,1	8,7	5,7	3,3	6	33,4	274
1993	6,7	4,8	58,7	1,7	16,5	58,6	1,3	49,8	0,3	15,2	9,6	5,4	3	6	30,6	268,2
1994	6,6	5,1	66,4	1,4	16,1	58,9	1,3	51,7	0,3	14,4	9,4	5,1	3	6,1	29	274,9
1995	6,8	5	69	1,6	16,6	55,6	1,3	52,5	0,3	14	9,8	4,8	3,2	6,4	30,2	276,9
1996	6,8	4,9	69,2	1,8	16,6	59,8	1,3	53,1	0,3	14,1	9,9	4,5	3,3	6,4	32,3	284,2
1997	7	5,2	67,9	1,9	17,9	61,8	1,4	52,5	0,3	14,4	8,3	4,6	3,4	6,4	34,5	287,4
1998	7,1	5,6	66,5	1,8	18,9	64,5	1,4	50,3	0,3	14,8	8,2	4,6	3,4	7,1	35,4	289,8
% 90/98	9,2	9,8	7	- 10	13,1	1,1	16,7	4,1	50	33,3	- 5,7	- 19,3	3	18,3	6	5,7
% 70/98	- 6,5	55,5	16,9	20	26	57,3	75	44,1	50	85	28,1	31,4	54,5	54,3	15,7	33,7

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

En quelques années, l'approche du transport ferroviaire, les représentations de son rôle dans la société et le développement économique se sont renouvelées. En France, en décembre 1995, un des causes du conflit qui a éclaté à la SNCF était le projet de contrat de Plan Etat/SNCF évoquant la possibilité de fermeture de lignes. Aujourd'hui et seulement cinq ans après, une telle orientation n'est plus à l'ordre du jour, voire semblerait anachronique.

Tableau 2 : Évolution de la répartition modale des transports de voyageurs en Europe en %

	Voiture Particulière	Bus et cars	Tram, métro	Train	Avion
1970	73,6	13	1,8	10	1,5
1980	75,8	12	1,3	8,4	2,4
1990	78,7	9,6	1,2	6,7	3,8
1995	79,4	9	1,1	6,1	4,5
1996	79,2	9	1,1	6,2	4,5
1997	79,2	8,8	1,1	6,1	4,7
1998	79,1	8,7	1	6,1	5

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

Tableau 3 : Répartition modale pour les transports terrestres par pays en passagers - km pour 1998

	Voiture	Deux-roues	Bus	Tram & Métro	Train
Belgique	81,8 %	1,2 %	10,3 %	0,7 %	6,1 %
Danemark	76,9 %	1,1 %	14,7 %	0 %	7,3 %
Allemagne	81,7 %	1,7 %	7,7 %	1,6 %	7,3 %
Grèce	66,1 %	10,8 %	20,6 %	0,8 %	1,8 %
Espagne	80,8 %	3,2 %	10,5 %	1,1 %	4,3 %
France	83 %	1,4 %	6,9 %	1,2 %	7,6 %
Irlande	79,3 %	0,8 %	15,9 %	0 %	4 %
Italie	75,6 %	7,5 %	10,4 %	0,6 %	5,9 %
Luxembourg	87,2 %	0,7 %	7 %	0 %	5,1 %
Pays-Bas	81,8 %	1,5 %	7,9 %	0,8 %	8 %
Autriche	73,2 %	1,7 %	13,6 %	2,9 %	8,7 %
Portugal	76,6 %	4,1 %	14,2 %	0,6 %	4,6 %
Finlande	81 %	1,4 %	11,9 %	0,7 %	5,1 %
Suède	83 %	1,1 %	8,3 %	1,3 %	6,2 %
Royaume-Uni	87,5 %	0,6 %	6 %	1 %	4,9 %
EU 15	80,9 %	2,9 %	8,9 %	1,1 %	6,2 %

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

C'est en Autriche, aux Pays-Bas et en France que les parts modales du train sont les plus élevées et au Royaume-Uni que la part de la voiture particulière est la plus élevée offrant paradoxalement au train et au transport public des bases de reconquête plus vastes.

En France aussi, l'évolution de la répartition du transport de voyageurs entre les modes, tous motifs et toutes distances confondus, montre l'écrasante domination de la voiture particulière en pourcentages de voyageurs/km :

Tableau 4 : Évolution de la répartition modale pour les transports de voyageurs entre 1985 et 1998

	Évolution 1985/1998	Part modale en 1985	Part modale en 1990	Part modale en 1995	Part modale en 1997	Part modale en 1998	Évolution Part modale 1985/1998
Voitures particulières	+ 44,7 %	78,2 %	79,1 %	81,4 %	84,2 %	80,1 %	+ 2,4 %
Autobus et autocars	+ 15,4 %	5,9 %	5,6 %	5,1 %	5,1 %	4,8 %	- 18,2 %
SNCF	+ 4,2 %	9,9 %	8,6 %	6,8 %	7,6 %	7,3 %	- 26,2 %
Dont TGV	+ 251 %	1,4 %	2 %	2,6 %	3,4 %	3,5 %	+ 149 %
RATP	+ 8,3 %	1,7 %	1,6 %	1,3 %	1,4 %	1,3 %	- 23,3 %
Dont ferré	+ 5,7 %	1,4 %	1,3 %	1 %	1,1 %	1 %	- 25,1 %
Dont routier	+ 20 %	0,3 %	0,3 %	0,25 %	0,28 %	0,27 %	- 15 %
Transports aériens	+ 95,9 %	1,2 %	1,54 %	1,55 %	1,7 %	1,6 %	+ 38,8 %

Sources : DAEI-SES, RATP, SNCF et DGAC

C'est le transport aérien qui connaît la plus forte croissance mais avec une part relative qui reste faible. La voiture poursuit sa croissance massive. On constate qu'entre 1985 et 1998, le trafic sur les routes nationales a augmenté de 36 %. L'augmentation, sur la même période, du trafic sur les autoroutes est tout à fait remarquable puisqu'elle atteint 115 %.

La très forte croissance du TGV doit être relativisée par le fait que, pour une part, elle résulte d'un report du train traditionnel à la suite de la création de nouvelles lignes.

Si le transport ferroviaire de voyageurs a enregistré une forte baisse dans sa part modale (hors TGV), il a progressé de 3,1 % en volume en 1999 : c'est la quatrième année consécutive de hausse. Toutefois, l'augmentation a été moins forte que celle des trois dernières années, au cours desquelles la croissance se situait autour de 5 %. Ce léger ralentissement est imputable au ralentissement de la croissance du réseau TGV qui a néanmoins atteint + 7,4 % en voyageurs-kilomètres pour 1999. Le recul du réseau principal hors TGV s'est poursuivi mais le réseau des TER a bénéficié d'une progression très sensible et qui semble s'accélérer (+ 5 % en 1999).

Le tableau suivant fournit des indicateurs sur la consommation du transport ferroviaire exprimée en voyageurs-kilomètres en rapprochant la population totale des pays ainsi que les densités de population.

La France, en consommation de transport ferroviaire par habitants, enregistre une bonne performance malgré le handicap d'une densité relativement faible de population et d'un réseau étendu, bon nombre de lignes gardant un caractère rural. Il semble donc que le taux d'attractivité du train en France reste supérieur à certains de ses voisins européens dont notamment le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Allemagne qui sont pourtant caractérisés par des densités de population nettement plus élevées.

Tableau 5 : Comparaison de données démographiques et de la fréquentation des chemins de fer en Europe et en Suisse

	Densité en 1999	Population en 1999 en millions	Vk en 1999 en milliards	Rapport Vk/Population	Longueur totale du réseau en km en 1999
Allemagne	229,8	82,02	73	890	37 526
Autriche	96,4	8,08	8,109	1 003,6	5 740
Belgique	333,9	10,19	7,354	721,7	3 472
Danemark	123	5,3	5,113	964,7	2 324
Espagne	78	39,37	19,245	488,8	14 060
Finlande	15,2	5,15	3,415	610,7	5 836
France	107,6	58,85	66,495	1 130	31 589
Grèce	78,8	10,5	1,583	150,7	2 299
Irlande	52,6	3,7	1,421	384	1 919
Italie	191,2	57,59	40,971	711,4	16 108
Luxembourg	162,4	0,42	0,310	738	274
Pays-Bas	377,8	15,69	14,330	913,3	2 808
Portugal	108,3	9,97	4,329	434,2	2 813
Royaume-Uni	241,8	59,01	38	644	17 400
Suède	19,7	8,85	7,434	829,7	10 799
EU 15	115,7	374,7	291,109	777	154 967
Suisse	172	7,1	13,136	1 850,1	3 143

Source : Statistiques des chemins de fer, UIC

S'agissant du transport de marchandises par chemin de fer, le même constat de déclin du rail peut être fait.

Tableau 6 : Évolution du transport de marchandises par chemin de fer (en milliards de tonnes-km)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU 15
1970	7,9	1,9	113	0,7	9,7	67,6	0,5	18,1	0,8	3,7	10	0,8	6,3	17,3	24,5	282,8
1980	8	1,6	121,3	0,8	11,3	66,4	0,6	18,4	0,7	3,4	11,2	1	8,3	16,6	17,6	287,3
1990	8,4	1,7	101,7	0,6	11,6	50,7	0,6	19,5	0,6	3,1	12,3	1,5	8,4	19,1	15,8	255,5
1993	7,6	1,8	64,9	0,5	8,1	45	0,6	18,4	0,6	2,7	11,4	1,7	9,3	18,6	13,8	204,9
1994	8,1	2	69,9	0,3	9	48,8	0,6	20,5	0,6	2,8	12,6	1,6	9,9	19	13	218,8
1995	7,6	2	68,8	0,3	10,4	48,1	0,6	21,7	0,5	3,1	13,2	2	9,6	19,4	13,3	220,6
1996	7,2	1,8	67,7	0,3	10,4	49,5	0,6	21,1	0,5	3,1	13,3	1,9	8,8	18,8	15,1	220,2
1997	7,5	2	72,9	0,3	11,5	53,9	0,5	23	0,6	3,4	14,1	2,2	9,9	19,1	17	237,8
1998	7,6	2,1	73,6	0,3	11,8	54	0,5	22,5	0,6	3,8	15,5	2	9,9	19,1	17,4	240,5
% 90/98	- 9,5	23,5	- 27,6	- 50	1,7	6,5	-16,7	15,4	0	22,5	26	33,3	17,8	0	10,1	- 5,9
% 70/98	- 3,8	10,5	- 34,8	- 57	21,6	- 20,1	0	24,3	- 25	2,7	55	150	57	10,4	- 29	- 15

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

La tendance au déclin en volume semble se ralentir depuis 1990. On assiste même à un retournement de tendance depuis quelques années. Mais le recul reste très important si l'on se place sur la période 1970/1998. A noter également que l'Allemagne et la France produisent à elles deux plus de la moitié du transport de fret ferroviaire de l'Union européenne. Il faut néanmoins noter que la reprise de trafic fret observée au cours de l'année 2000 marque le pas en raison notamment de l'impact de la crise du mois d'avril 2001 et des importantes difficultés que rencontre la SNCF pour faire face à cette reprise.

Le tableau suivant, montrant l'évolution de la répartition modale du transport de marchandises, met en évidence la forte baisse de la part modale du train, passée de 32,6 % en 1970 à 14,1 % en 1998.

Tableau 7 : Évolution de la répartition modale en Europe en %

	Route	Rail	Voies d'eau intérieures	Pipelines
1970	47,9	32,6	11,9	7,6
1980	56,4	25,8	9,6	8,2
1990	68	18,6	7,9	5,5
1995	73,3	14,1	7,3	5,3
1996	73,4	14	7,1	5,4
1997	73,2	14,4	7,2	5,2
1998	73,7	14,1	7,1	5,1
90/98	+ 8,4	- 24	- 10	- 7,3

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

Seuls l'Autriche et les Pays-Bas semblent maîtriser le transport routier mais les Pays-Bas doivent cette particularité à l'importance du volume transporté par la voie d'eau.

Tableau 8 : Répartition modale en % par pays en tonnes-km pour 1998

	Route	Rail	Voies d'eau intérieures	Pipelines
Belgique	69,3	15,1	12,5	3,1
Danemark	71,9	9,7	0	18,3
Allemagne	67,4	15,7	13,7	3,2
Grèce	98,1	1,9	0	0
Espagne	84,6	9,7	0	5,7
France	75	16,5	1,9	6,6
Irlande	92,7	7,3	0	0
Italie	86,1	8,8	0	5,1
Luxembourg	70,9	18,9	10,1	0
Pays-Bas	47,9	3,9	42	6,2
Autriche	38,3	36,9	5,4	19,4
Portugal	87,4	12,6	0	0
Finlande	72	26,9	1,1	0
Suède	63,1	36,9	0	0
Royaume-Uni	84,7	9,2	0,1	5,9
EU 15	73,7	14,1	7,1	5,1

Source : CEMT, UIC, statistiques nationales

Ces tableaux mettent en évidence le fait que la part de la voiture particulière continue à croître et que la part du transport public reste faible. C'est pour le transport de fret que la part du transport ferroviaire régresse le plus significativement, au point que ce mode court un risque de marginalisation.

Si la France figure parmi les pays qui résistent le mieux au déclin ferroviaire, elle ne connaît pas, et de loin, ni pour les voyageurs, ni pour le fret, une inversion de tendance. Ces évolutions sont inquiétantes, au plan local et au plan européen, d'autant que, du moins pour le fret, on peut craindre que ce soient les réseaux nationaux les moins performants qui déterminent le niveau de qualité de l'offre ferroviaire européenne.

Au-delà des différences nationales, toutes les opinions publiques européennes sont sensibles aux effets externes et aux nuisances du transport routier, à un degré moindre à celles du transport aérien et, d'une manière plus générale, au développement de nouvelles infrastructures. Il faut s'attendre à une montée de la sensibilité aux nuisances du transport au point que la croissance des transports pourrait provoquer des mouvements d'opinion entraînant des désordres organisationnels ayant eux-mêmes un impact sur la croissance économique. Ceci serait par ailleurs accentué en France qui est un pays de transit.

C'est donc dans le contexte de dérive généralisée vers le « tout routier » que va s'engager la régionalisation ferroviaire en France. Elle va devenir effective à la date du 1^{er} janvier 2002. Elle s'inscrit dans un mouvement européen général de décentralisation et va mettre les régions en situation de devenir des acteurs essentiels de l'évolution des transports ferroviaires locaux de personnes. Si les régions s'emparent de cette réforme, elle peut profondément et durablement renouveler la problématique du transport public en France et avoir des effets sur le transport de fret. Les régions peuvent s'appuyer sur une participation active des citoyens. Ceci suppose d'identifier, avec eux et la société civile, les lignes de force des grandes modifications qui sont à l'œuvre sur le territoire, modifications qui génèrent de nouvelles formes de mobilité et qui nécessitent de configurer des réseaux de services répondant aux besoins et s'inscrivant dans une perspective de développement durable.

2. L'effet de serre, une nouvelle donne pour le transport

Si la crainte d'une guerre nucléaire et de destructions brutales et massives à l'échelle de la planète a reculé, on assiste en revanche à la montée rapide d'une inquiétude à l'égard des conséquences du réchauffement de la planète et de la destruction de la couche d'ozone.

Les perspectives inquiétantes décrites par les climatologues pour les décennies à venir laissent prévoir que la question de la lutte contre l'effet de serre va devenir une question politique planétaire et prendre de l'importance notamment auprès des jeunes qui vont en supporter un jour les effets.

Le rapport de Frédérique Rastoll et de Jean Gonnard, faisant l'objet d'un avis adopté par le Conseil économique et social le 25 octobre 2000, a montré les enjeux de cette question.

Quelle que soit l'attitude actuelle des États-Unis, tôt ou tard, les objectifs de Kyoto, sous une forme ou sous une autre, s'imposeront à l'humanité comme une « *ardente obligation* » voire une question de survie et deviendront un élément de solidarité planétaire, de responsabilité à l'égard des générations futures. L'Union européenne, et on ne peut que s'en féliciter, s'efforce de jouer un rôle de leader dans ce domaine en se fixant l'objectif ambitieux de réduire de 15 % les émissions de gaz nocifs par rapport au niveau de 1990. La France s'est quant à elle engagée à un objectif « *zéro* », à savoir une stabilisation de ses émissions d'ici 2010, cet objectif tenant compte du bas niveau relatif d'émission de notre pays dû à l'importance du réseau nucléaire de production d'électricité.

Adopté le 19 janvier dernier par le gouvernement, le programme national décrit l'ensemble des moyens que les pouvoirs publics vont mettre en œuvre pour respecter les engagements européens et internationaux de la France.

Cet objectif « *zéro* » implique fortement le secteur des transports, et notamment les transports routiers, qui constituent le principal émetteur de gaz à effet de serre, la moitié des émissions étant dues à des véhicules particuliers. Les émissions de gaz carbonique liées au transport ont augmenté de 46 % entre 1980 et 1997 alors que, pendant la même période, elles ont diminué dans tous les autres secteurs.

C'est dire que la question du développement de l'usage du transport public (dont le transport ferroviaire) pour les déplacements de personnes, et du transport ferroviaire (mais aussi maritime et fluvial) pour le transport de fret doit être posée en des termes nouveaux ainsi que, corrélativement, celle de la nécessité de maîtriser le développement du transport routier sous toutes ses formes.

Cet enjeu de la maîtrise de l'effet de serre va s'imposer progressivement à l'opinion publique comme une des raisons fondamentales d'inscrire nos modes de vie, de production et d'échanges dans la perspective d'un développement durable.

C'est cette idée qui est exprimée dans les actes du colloque « *Les enjeux du transport public dans les villes européennes* » présidé par Jean-Paul Bailly, président de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) : « *Si la gestion et l'exploitation des systèmes de transports en commun se font au jour le jour, leur développement est une activité durable au sens où l'on entend aujourd'hui le terme lorsque l'on parle d'écologie ou d'économie soutenable. Elle se déroule sur des temporalités longues qui masquent parfois les résultats obtenus. Les projets dont on voit aujourd'hui la mise en service, ont été conçus et développés avec beaucoup de persévérance dans les années 1980, voire bien avant* ».

3. Des évolutions territoriales qui génèrent de nouvelles mobilités

Un des moyens de maîtriser cette menace qui pèse sur les grands équilibres de la planète réside dans la mise en place de systèmes de transport public locaux répondant aux besoins et jouant un rôle dissuasif ralentissant l'usage de la voiture. Les besoins sont eux-mêmes en évolution et liés aux mutations territoriales actuelles. L'efficacité de ces services doit, en retour, contribuer à la maîtrise de ces évolutions, à leur équilibre et constitue ainsi un des ingrédients d'un développement durable.

Il est donc important de déceler les lignes de force des évolutions territoriales qui sont à l'origine de la mobilité. Le recensement de 1999, dont les premiers résultats ont été publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), complété par les travaux de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui ont fait l'objet du document « *La France de 2020* », est riche d'enseignements sur les évolutions actuelles du territoire français et sur les enjeux d'une politique de transport public :

- La croissance urbaine se poursuit : la population résidant en zone sous influence urbaine, selon la définition des aires urbaines donnée par l'INSEE, augmente. En 1999, 45 millions de personnes vivent dans une aire urbaine, soit 77 % de la population métropolitaine contre 41 millions en 1990, soit 73 %. Le modèle classique de l'étalement périurbain reste dominant mais d'autres formes semblent constituer l'amorce de contre-tendances ayant des conséquences sur la mobilité : reprise de la croissance de certaines villes-centre qui reconquièrent de l'attractivité, ou encore, dans certains cas, localisation en banlieue dense de la croissance urbaine. Sur soixante treize aires urbaines de plus de 100 000 habitants, l'INSEE en identifie quarante deux dont la croissance est à dominante périurbaine, dix sept dont la croissance se fixe dans la ville-centre et douze dont la banlieue dense est en croissance. Il n'y a donc pas un modèle unique de développement urbain.
- La population vivant en zone rurale continue à diminuer en valeur relative mais, en valeur absolue, elle connaît une légère croissance. Le solde migratoire est en effet redevenu suffisamment positif pour compenser la décroissance naturelle. Indépendamment de la poursuite de la croissance du périurbain élargi, des poches de dynamisme apparaissent dans les espaces qui restent à dominante rurale. Ces nouvelles initiatives rurales, lorsqu'elles apparaissent, cherchent à se connecter à une dynamique déjà présente et semblent s'appuyer sur les nouvelles technologies. Elles méritent d'être repérées et observées attentivement car elles peuvent venir en appui d'une modernisation des services de transport dans les zones encore à dominante rurale : services à la demande, connexions avec les pôles d'échange du réseau ferroviaire, optimisation/redéfinition des arrêts ferroviaires, etc. Ces services de transport nouveaux, plus adaptés aux besoins actuels, pourraient, à leur tour, contribuer à un regain d'activité locale.
- Par ailleurs, pour la première fois, tout en continuant à augmenter en valeur absolue, la part de population de l'Ile-de-France et du Bassin Parisien diminue : de 1990 à 1999, elle passe de 36,9 % à 36,6 %, soit une légère baisse relative de l'ensemble Grand Bassin Parisien de 0,3 point suffisamment significative pour faire dire aux experts de l'INSEE, « *qu'il se passe quelque chose de nouveau en Ile-de-France* ». Leur première interprétation réside dans la poursuite de la concentration en emplois de très haute qualification et le redéploiement d'emplois moyennement qualifiés vers la province et notamment vers les régions

du Sud. En effet, le recul relatif du Bassin Parisien profite aux régions méditerranéennes dont l'attractivité est confirmée, leur part relative de population passant de 9,8 % en 1962 à 12,1 % en 1999 (+ 11,7 % en 1990). Ce constat mérite attention dans le contexte de la mise en service du TGV Méditerranée qui s'inscrit dans un mouvement territorial fort et qui montre l'intérêt pour les régions concernées de prolonger l'effet TGV par des réseaux de services intrarégionaux.

Ces transformations territoriales se conjuguent maintenant avec d'autres facteurs lourds, durables, qui ont eux-mêmes une influence sur la mobilité :

- Les interactions entre l'espace national et le nouvel espace européen sont particulièrement sensibles dans les zones transfrontalières où naissent des besoins locaux de mobilité. Mais, de proche en proche, c'est tout le territoire national qui va « *s'europaniser* » au sens que chaque région va devoir s'interroger et adopter une stratégie à l'égard de son positionnement géopolitique européen, qu'il soit favorable ou défavorable, certaines d'entre elles courant le risque d'être à l'écart de la dynamique européenne. Dans cette évolution, la domination des infrastructures routières dans les échanges n'est pas réellement remise en cause. Mais les infrastructures ferroviaires à grande vitesse (TGV Nord, TGV Méditerranée, à terme TGV Est et Lyon-Turin) et le futur réseau transeuropéen de fret redonnent au transport ferroviaire un rôle important dans cette nouvelle structuration de l'espace national au sein de l'espace européen. Un certain nombre de régions françaises sont en position d'articulation entre l'espace national et ce nouvel espace européen qui va s'affirmer. Dans ces conditions, l'organisation des échanges transfrontaliers et transeuropéens va prendre une grande importance ; les régions concernées commencent à appréhender leurs services régionaux dans la perspective de devoir répondre aux besoins transfrontaliers.
- La croissance économique et les conséquences bénéfiques en terme d'emploi que celle-ci génère : cette reprise économique n'est pas sans effet sur les besoins de déplacement des utilisateurs. Il a notamment été constaté en Alsace que 66 % des actifs en 1998 avaient un emploi en dehors de leur commune de résidence contre seulement 52 % en 1982. La croissance économique a eu en France un fort impact sur la consommation des ménages y compris sur la consommation de transport : les dépenses de consommation des ménages français sont passées de 649 milliards d'Euros en 1995 à 727,3 en 1999 et la part du transport dans ces consommations est passé de 14,8 % à 15,2 % pour la même période.
- La mise en œuvre des 35 heures qui génère des évolutions de comportement déjà visibles et qui commencent à se structurer : accentuation de l'éloignement domicile-travail, modifications de rythmes et d'horaires dans les entreprises, nouvelles pratiques d'achat, pratique de week-ends longs favorable au développement d'un tourisme urbain naissant.

- Les technologies de l'information qui, par les nouvelles possibilités de communication qu'elles apportent, et peut-être en liaison avec les 35 heures, commencent à faire naître de nouvelles stratégies individuelles d'implantation du lieu d'habitation et du lieu d'emploi et des modifications des heures de déplacement.
- Enfin, même s'il ne s'agit pas d'une donnée nouvelle, dès lors que l'on se place dans la perspective de la régionalisation ferroviaire, il faut relever que 10 % seulement de la population de province habite à moins d'un kilomètre d'une gare. Ce constat est fondamental car il montre que le développement du transport ferroviaire régional ne peut se concevoir que dans la perspective de la mise en œuvre de chaînes intermodales de transport public et du développement de « *pôle d'échanges* » tels que le Groupement des autorités responsables de transport (GART) les définit¹.

4. Vers une nouvelle approche de l'aménagement du territoire

Tous ces constats convergent vers le diagnostic de territoires engagés dans une mutation de grande ampleur, à la fois à l'échelle nationale et européenne, et à l'échelle locale. Dans ce nouveau contexte, les initiatives territoriales locales vont avoir une importance essentielle pour l'avenir des territoires. L'aptitude de la France à mobiliser ses forces vives pour réussir à impulser ce double mouvement d'insertion dans l'espace européen et de dynamisation locale est probablement une des questions politiques majeures des prochaines décennies. Cette problématique donne tout son sens et tout son souffle à la décentralisation en général, et à la régionalisation ferroviaire en particulier.

La réussite de l'aménagement d'un territoire local passe aujourd'hui par l'articulation de trois nécessités :

- une bonne connexion avec les grands réseaux de services européens et mondiaux : cette question se pose en particulier pour les métropoles régionales dont la dynamique propre jouera un rôle important pour le développement régional ;
- la recherche et l'affirmation pour chaque territoire de sa spécificité et de ses atouts, de son identité moderne, établissant le lien entre son histoire et son devenir ;
- la recherche de synergies de proximité pour créer des services de qualité pour la vie quotidienne, importants pour attirer les ressources humaines rares nécessaires au développement.

¹ « Un aménagement impliquant au moins deux transporteurs différents et qui vise à favoriser les pratiques intermodales de transport par l'optimisation et la matérialisation du lien entre différents modes de transport collectif. Il est par nature en relation avec un ou plusieurs réseaux de transports en commun urbains et/ou périurbains, et doit en faciliter l'accès aux utilisateurs de tous les autres modes de transport (voitures, taxis, deux-roues, marche) ».

Ce dernier point est particulièrement important : le marché du travail connaît une tension sur les emplois de haute qualification. Par ailleurs, les salariés concernés accordent une importance croissante à la qualité de leur cadre de vie quotidien et de leur environnement et privilégieront une implantation dans des régions répondant à cette attente. Les entreprises devront de plus en plus en tenir compte dans le choix de leur implantation. Par ailleurs, et à contre-tendance du mouvement de mondialisation, de nouvelles solidarités et initiatives locales sont en train de naître autour des forces vives des territoires, de la société civile, des PME/PMI du tissu artisanal et du monde agricole qui, contrairement aux très grandes structures évoluant vers une taille mondiale, se sentent solidaires du développement local. Les entreprises publiques et les services publics, qui gardent une implantation sur tout le territoire national, peuvent et doivent participer à ce mouvement de renaissance des territoires locaux, crucial pour l'avenir de ces derniers.

Yves Morvan, président du conseil économique et social régional (CESR) de Bretagne, déclare : *« Les territoires attractifs seront ceux qui auront des atouts nouveaux, des compétences nouvelles, mais qui sauront aussi s'organiser pour que les acteurs soient en relation entre eux, pour que le producteur, le formateur, le chercheur travaillent ensemble et fassent ainsi naître des compétences qui autrement n'existeraient pas. »*

Dans ce contexte, des questions nouvelles ou renouvelées apparaissent, portées par des logiques territoriales naissantes, et qui sont pertinentes au regard de la régionalisation ferroviaire, même s'il est important de noter que ces logiques territoriales en marche ne coïncident pas toujours avec les découpages institutionnels.

Les grandes aires urbaines et notamment des métropoles régionales s'insèrent dans l'espace européen. Le positionnement géopolitique des régions françaises est en train de se jouer à travers le positionnement, en cours de renouvellement, à l'égard des grandes infrastructures d'échange - aéroports internationaux, lignes ferroviaires à grande vitesse, services de fret ferroviaire, autoroutes. La distance temporelle aux zones les plus actives de l'espace européen est un facteur important du développement régional.

La dynamique européenne - et le recensement de 1999 semble donner corps à cette hypothèse - crée un contexte qui peut, en longue durée, atténuer la centralisation du territoire autour de Paris et de l'Île-de-France.

Les liens et les complémentarités entre les villes et donc les réseaux d'échange régionaux et interrégionaux entre elles, prennent de l'importance dans les stratégies de développement régional. La mise en réseau des métropoles régionales et des pôles urbains de second rang peut contribuer à développer ces derniers et à réguler une croissance urbaine déséquilibrée autour des pôles dominants, génératrice de coûts sociaux élevés. Pour les régions, cet enjeu est important au même titre que l'aménagement des espaces périurbains. Par ailleurs, la tendance à la métropolisation et à la conurbation va se renforcer, porteuse d'exigences nouvelles en matière de transport public.

Ces besoins interurbains nouveaux ne peuvent rester enfermés dans l'intra-régional institutionnel. La taille européenne modeste de certaines métropoles régionales françaises pose la question des synergies et complémentarités à développer entre elles. Ceci pose la question des liaisons routières et ferroviaires interrégionales entre les métropoles régionales.

La nécessité de développer des services interrégionaux est une préoccupation qui s'exprime de plus en plus, même si les logiques institutionnelles peuvent favoriser une vision fermée du TER. Le développement de l'interrégionalité contribue à rendre crédible l'hypothèse d'une évolution du territoire français vers une organisation plus multipolaire donnant plus d'importance aux liaisons entre métropoles régionales.

La maîtrise du développement urbain va voir son approche renouvelée par le développement des communautés d'agglomération. Des systèmes de transport public coordonnés, le cas échéant interconnectés avec les TER, pourraient faire évoluer vers des systèmes urbains multipolaires « fédérant » les villes, évitant ainsi la polarisation par la ville-centre dominante. Ceci pose avec force la question de la coopération entre les diverses Autorités organisatrices de transport.

L'organisation de la mobilité quotidienne « domicile-travail-études », notamment dans la perspective désormais plausible d'un retour progressif au quasi-plein-emploi, est essentielle car cette mobilité va continuer à croître à l'intérieur des aires urbaines de peuplement, mais aussi, et sans doute de plus en plus, entre des aires urbaines différentes et notamment entre les aires urbaines des grands centres et les aires urbaines de second rang.

Selon l'INSEE, en 1999, trois actifs sur cinq travaillent hors de leur commune de résidence soit 14 043 000 personnes. Même si avec les nouvelles technologies de l'information naissent des contre-tendances à la croissance de la mobilité physique, notamment par un certain développement du télétravail, il semble hautement improbable qu'elles aient un effet significatif de ralentissement de la mobilité. Certains experts pensent même que, globalement, elles ont pour effet, en contribuant à l'intensification des échanges, d'augmenter la mobilité physique et donc la nécessité de réseaux de transport public de qualité. En revanche, on peut penser qu'elles atténueront les pointes de trafic et contribueront à l'étalement de la demande dans le temps. D'une manière générale, il est probable que l'amplitude journalière des déplacements autour des pôles urbains structurants aura tendance à augmenter.

Les régions transfrontalières voient leur problématique d'aménagement profondément renouvelée par leur ouverture directe hors de l'espace historique national. De nouveaux territoires européens sont ainsi en devenir, posant la question de leur coopération, mais aussi d'une certaine compétition, ces territoires devant avoir à organiser des échanges qui semblent en croissance rapide. Toujours selon l'INSEE, 281 000 actifs travaillent dans un pays frontalier.

La recherche des nouveaux équilibres entre les espaces ruraux et les espaces urbains : la préservation de la qualité, contrastée, propre à chacun de ces espaces, notamment par la maîtrise des risques de « *mitage* » et de dégradation d'un espace rural qui constitue un des grands attraits de la France, est un atout essentiel pour un développement durable. C'est une composante importante à long terme de la qualité de vie d'une région, de son attractivité et donc de sa compétitivité. Dans ce domaine, le rôle de réseaux de transport public performants peut être déterminant et notamment l'existence de systèmes légers de transport à la demande adaptés aux besoins du monde rural.

La régionalisation ferroviaire va nécessiter une réflexion particulière de la part des régions les moins urbanisées. D'une part elles disposent d'un espace et d'une qualité de vie qui peuvent être un atout très recherché et très valorisable à l'échelle de l'Europe, et, d'autre part, leur faible densité de population - et ce constat n'est pas spécifique au transport ferroviaire - fait que les dynamiques de marché y sont faibles et posent des questions difficiles de rentabilité et d'efficacité des services. On trouve peut être là une des limites d'une régulation par le marché et la concurrence qui, efficace dans les zones à forte demande, est en échec lorsque le marché est faible. Dans ce cas, qui est celui de bon nombre de régions françaises, il y a un risque non négligeable, et qui doit être pris au sérieux, d'accélération du déclin du transport public ferroviaire qui pourrait constituer un handicap dans la perspective d'un développement à long terme.

De multiples facteurs jouent aujourd'hui dans le sens d'une transformation de nos espaces de vie : nous sommes dans une période de transition où des décisions de court terme répondant aux besoins immédiats de la vie quotidienne peuvent engager des évolutions à long terme ayant un impact sur les organisations spatiales et les modes de vie futurs.

Les lignes de force d'un nouvel aménagement du territoire commencent ainsi à se dessiner, portées en toile de fond par la nécessité pour les « *territoires de vie* » de se positionner dans le nouvel espace économique européen et mondial.

Dans ce contexte très ouvert et nécessairement décentralisé, il n'est pas exclu que la compétition s'amplifie entre les territoires, donnant sens à un rôle de régulation renouvelé de l'Etat.

Cette problématique devrait stimuler des grands chantiers liés au transport ferroviaire régional, celui de l'intermodalité entre les services interurbains et les services urbains (tarification, billettique, nouveaux systèmes d'information).

IV - LA DÉCENTRALISATION : CLÉ D'UN TRANSPORT PUBLIC EFFICACE

La situation actuelle, concernant la mobilité de proximité, se caractérise par l'hégémonie de la voiture particulière comme le montrent les résultats d'une étude effectuée en 1993 par la SNCF et la SOFRES sur la mobilité régionale :

Tableau 9 : Parts de marché des différents modes sur l'ensemble des déplacements régionaux

soit 207 millions/semaine pour l'année 1993

Mode de transport	Pourcentage
Voiture particulière conducteur	68 %
Voiture particulière passager	17 %
Transports collectifs	12,2 %
Autocar de ramassage et navettes entreprises	5 %
Autocar de lignes régulières	2,2 %
Train	2,3 %
Autres transports collectifs (Tram, bus, Val, etc.)	2,7 %
Deux-roues + autres modes	2,7 %

Tableau 10 : Parts de marché des différents modes sur les déplacements régionaux réalisés en transport public

soit 26 millions/semaine pour l'année 1993

Mode de transport public	Pourcentage
Car de ramassage	41 %
Transports collectifs urbains	22 %
Train	19 %
Car régulier	18 %

La régionalisation ferroviaire, en intégrant le transport ferroviaire régional dans une chaîne intermodale de transport public, va donner aux régions la possibilité de mieux répondre aux besoins de mobilité de proximité, notamment quotidienne. Les régions disposent ainsi d'un levier d'action pour inverser des tendances lourdes et infléchir des politiques de la ville spontanément favorables à l'usage de la voiture particulière et qui ont contribué à rendre son usage quasiment indispensable. Une action durable, coordonnée avec les autres Autorités organisatrices, appuyée sur l'opinion publique, peut placer le transport ferroviaire régional et le transport public en général dans une perspective de croissance.

Mais, cette action à long terme de rééquilibrage et de maîtrise de l'usage de la voiture ne peut se concevoir contre la voiture. Cette dernière doit donc être partie intégrante d'une offre intermodale notamment par une politique de stationnement associée. Il s'agit en fait, au fur et à mesure que l'offre de

transport s'améliore, de doser la dissuasion de l'usage en centre-ville et la facilitation de stationnement dans des parkings de dissuasion.

L'expérimentation qui a précédé la réforme a mis en évidence la dynamique potentielle de la décentralisation, dynamique qui ne s'est pas limitée aux régions expérimentatrices et qui peut participer d'une politique générale des transports.

Il est aujourd'hui possible d'identifier les clés de la réussite de la régionalisation ferroviaire, les questions nouvelles, parfois les risques à maîtriser.

Le nouveau dispositif institutionnel constitué par la loi SRU, la loi sur l'intercommunalité et la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) doit permettre, en mettant en place de nouveaux outils institutionnels, de faire progresser la coopération entre les divers niveaux d'Autorités organisatrices et d'acteurs du transport. Il doit également permettre d'engager une action durable en vue d'améliorer l'intermodalité entre les différents systèmes de transport.

1. Des évolutions institutionnelles favorables au développement de l'intermodalité

1.1. La loi Solidarité et renouvellement urbains

La loi SRU, parue au JO du 14 décembre 2000, propose de rénover la politique urbaine en liant les questions d'urbanisme, d'habitat et de déplacements, enjeux étroitement associés à l'intérieur du périmètre de solidarité que doit être l'agglomération.

Par son volet « *déplacement* », elle renforce la politique des déplacements au service du développement durable. Elle donne à la région la pleine compétence de l'organisation des transports ferroviaires régionaux. Ce transfert, inséré dans une loi relative au développement urbain, donne aux régions, par la possibilité de développer des réseaux de ville, un rôle important dans la régulation de la croissance urbaine.

Plusieurs références sont donc faites au transport, au rôle des Autorités organisatrices, notamment dans le domaine du développement de l'intermodalité que la loi cherche à stimuler.

La section 2, en particulier, traite des dispositions relatives à la **coopération entre Autorités organisatrices de transport**. Il est notamment prévu que, « *sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et rechercher la création d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques ou unifiés* ».

Par ailleurs, ce syndicat mixte peut « *prélever un versement destiné au financement des transports en commun dans un espace à dominante urbaine d'au moins 50 000 habitants incluant une ou plusieurs communes centres de plus*

de 15 000 habitants, dès lors que ce syndicat associe au moins la principale autorité compétente pour l'organisation des transports urbains ».

De même, il peut être créé auprès de chaque autorité compétente pour l'organisation des transports publics « *un comité des partenaires du transport public* ».

Enfin, la loi SRU apporte une innovation importante concernant l'élargissement du champ d'intervention de la RATP. A partir du 1^{er} janvier prochain et par le biais de filiales, la RATP pourra déployer son savoir-faire en province pour construire ou exploiter des réseaux et des lignes de transport en commun.

Les **dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional** sont traitées par la section 5 qui prévoit la généralisation de la régionalisation au 1^{er} janvier 2002, les services concernés étant « *les services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux et les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés* ».

A ce titre, « *la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs* ».

S'agissant de la coopération entre Autorités organisatrices régionales, il est prévu que « *lorsqu'une liaison se prolonge au-delà du ressort territorial de la région, celle-ci peut passer une convention avec la région limitrophe* » (ou avec le syndicat des transports parisiens). Par ailleurs, la loi prévoit « *qu'il peut être créé auprès de chaque région un comité régional des partenaires du transport public. Ce comité est consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la région* ».

La coopération transfrontalière est prévue, une région pouvant conclure une convention avec une Autorité organisatrice de transport d'une région limitrophe d'un Etat voisin. A défaut d'Autorité organisatrice dans la région limitrophe de l'Etat voisin et afin de surmonter le vide juridique ainsi créé, la région peut demander à la SNCF de conclure une convention avec le transporteur compétent de l'Etat voisin pour l'organisation de tels services transfrontaliers.

S'agissant du financement de ce transfert de compétence, principale source d'inquiétude des régions, il est dit que « *la compensation du transfert de compétences mentionnée à l'alinéa précédent, prise en compte dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux régions, est constituée : du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ; du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ; du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat* ».

La loi prévoit que « *la part de la compensation correspondant à la contribution pour l'exploitation des services transférés donnera lieu à révision, au titre de la dotation de 2003, pour tenir compte des incidences sur les charges du service ferroviaire régional, des nouvelles règles comptables mises en œuvre par la Société nationale des chemins de fer français* ».

D'autres motifs de révision de la contribution de l'Etat sont également prévus, en cas de modification des tarifs sociaux à l'initiative de l'Etat, de modification de la tarification d'usage de l'infrastructure ou à l'occasion de modifications des services d'intérêt national, « *liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'Etat et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs* ».

Par ailleurs, « *l'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences* ».

Il est rappelé que « *dans le cadre des règles de sécurité fixées par l'Etat et pour garantir le développement équilibré des transports ferroviaires et l'égalité d'accès au service public, la Société nationale des chemins de fer français assure la cohérence d'ensemble des services ferroviaires intérieurs sur le réseau ferré national* ».

S'agissant des relations SNCF/Autorité organisatrice, il est convenu qu'une convention (dont le contenu sera précisé par un décret en Conseil d'Etat) fixera les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. Il est prévu, qu'en cas de litige sur l'attribution des sillons, point très sensible de la nouvelle organisation ferroviaire, celui-ci sera tranché par le ministre des transports.

Enfin, la loi prévoit la création, auprès du ministre chargé des transports, « *d'un comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional* » ayant un rôle consultatif et composé de représentants des régions, de l'Etat, de Réseau ferré de France et de la Société nationale des chemins de fer français. Cette instance permettra une évaluation approfondie des effets du dispositif français.

Par ailleurs, disposition intéressante et innovante, la loi prévoit que « *cinq ans après la date du transfert de compétences, le gouvernement déposera un rapport au Parlement portant bilan de ce transfert de compétences établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'Etat et les régions. Ce bilan portera notamment sur l'évolution quantitative et qualitative des services ainsi que leur financement, les relations entre les régions et la Société nationale des chemins de fer français, le développement de l'intermodalité, la tarification et le maintien de la cohérence du système ferroviaire* ». Ainsi, la loi prend acte que pendant cinq ans se crée, de fait, une transition au cours de laquelle les régions prendront effectivement en main leur nouvelle compétence.

1.2. Le développement de l'intercommunalité

La réussite de la régionalisation ferroviaire va largement dépendre de sa capacité à contribuer à la mise en place de réseaux de services appuyés sur un développement de l'intermodalité.

De ce point de vue, la coopération entre Autorités organisatrices est cruciale, en particulier entre la région et les autorités urbaines qui ont un intérêt commun à organiser l'intermodalité entre le transport ferroviaire et le transport urbain. Cette coopération peut être une des composantes de la stratégie des régions et des métropoles françaises pour se positionner dans un espace européen

en voie de constitution. Les métropoles régionales sont d'autant plus à même de jouer un rôle dans ce nouvel espace économique qu'elles seront confortées par un réseau de services et de complémentarités organisé à l'échelle de la région et des régions voisines. De plus, à la périphérie de ces grandes agglomérations va devoir être gérée, dans certaines zones, la « rareté » des capacités des infrastructures ferroviaires au regard de l'ampleur des besoins en développement.

Par ailleurs, dans les zones moins denses, émettrices de déplacements vers les pôles urbains plus importants, la question de l'accessibilité au transport ferroviaire et de la coordination entre les modes est essentielle. L'organisation dans ces zones d'une intermodalité « capillaire » améliorant l'accessibilité au transport ferroviaire est une question très importante. Elle peut contribuer aux équilibres urbains des grandes métropoles dans la mesure où une bonne accessibilité au transport public peut limiter le nombre de voiture en provenance de l'extérieur de la ville et aussi contribuer à fixer des populations dans les zones moins denses et les zones rurales.

Le mouvement général engagé vers le développement de l'intercommunalité et l'émergence de la réalité des pays, en favorisant localement une vision plus globale et donc mieux coordonnée des territoires, peut être un facteur favorable à la coopération intermodale et donc au développement de l'intermodalité du transport public, la région jouant le rôle de « chef de file ». La coopération entre Autorités organisatrices voisines qu'elle favorise peut faciliter les cohérences et les choix que suppose l'élaboration de projets structurant pour une zone géographique donnée et ce, notamment, dans le domaine des transports dont les enjeux sont importants.

Le développement rapide de l'intercommunalité est révélateur d'une dynamique territoriale qui peut entrer en synergie avec la régionalisation ferroviaire.

Les trois niveaux de mise en cohérence retenus par la loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », et la loi d'orientation portant sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi « Voynet » en globalisant le local, ouvrent la voie à une approche plus coordonnée et plus cohérente du transport, tant en milieu rural qu'en milieu urbain.

Les communautés de communes¹ sont susceptibles de mieux faire émerger et coordonner les besoins des zones les moins denses, ou de zones dont les pôles urbains sont de petite taille. Elles peuvent jouer un rôle important, en association notamment avec les départements, pour aller vers des réseaux de service très décentralisés et ramifiés notamment des services à la demande qui améliorent la couverture du territoire et assurent réellement le droit au transport inscrit dans la LOTI.

Les communautés d'agglomération² peuvent être créées sur les territoires regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants. Ces Etablissements publics de coopération intercommunale

¹ Le nombre de communautés de communes au 1er janvier 2000 est de 1 494.

² Au 1er janvier 2001, quatre-vingt-dix communautés d'agglomération sont dénombrées représentant 1 435 communes soit plus de 11,4 millions d'habitants.

(EPCI) constitués d'un seul tenant et sans enclave, exercent les compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et notamment d'organisation des transports urbains, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Elles sont appelées à jouer un rôle important en matière de transport public en liaison avec les régions.

Les quatorze communautés urbaines de France comptent plus de six millions d'habitants et engagent un budget global de 31 milliards de francs par an. Elles se sont organisées officiellement en association le 17 novembre 2000 en vue de renforcer leurs capacités juridiques et financières et de peser davantage dans le processus de décentralisation en cours. Dès sa création lors des Journées communautaires à Arras, l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) a ainsi mandaté son président, Jean-Marie Vanlerenberghe, pour demander au gouvernement d'être associée dans le processus qui s'engage sur l'évolution de la décentralisation.

Cependant, ces évolutions institutionnelles ne sauraient faire oublier le rôle important que jouent les départements en matière de transports scolaires et de services d'autocars interurbains. Il existe en France plusieurs centaines de lignes routières départementales, dont certaines en correspondance avec les TER, qui constituent un maillage serré du territoire. La coopération entre les départements et les régions pour mettre en réseau leurs services est importante pour l'avenir du transport public.

Par ailleurs, près de la moitié des départements ont organisé des transports à la demande, dont un nombre appréciable sont connectés au transport ferroviaire régional, certains étant labellisés TER.

2. Bilan de l'expérimentation : une dynamique régionale est engagée

Pendant longtemps les services régionaux ont été assimilés aux « omnibus » et « michelines », ayant vocation à desservir toutes les gares. Ces trains sont restés dans la mémoire collective et jouent encore un rôle important dans les représentations que nos concitoyens ont de ce mode de transport. Leur fonction était de diffuser l'accès au train dans les campagnes, dans une société à dominante rurale où la motorisation des ménages était inexistante, puis longtemps minoritaire.

Cette représentation empreinte de la nostalgie d'une société à dominante rurale ne correspond plus à la réalité contemporaine. Les caractéristiques des utilisateurs actuels du TER montrent bien la nature de l'utilité de ces services et leur dynamique actuelle de développement : 97 % des utilisateurs résident dans des aires urbaines telles que l'INSEE les définit ; 70 % utilisent le TER pour des déplacements de type quotidien, domicile-travail ou scolaire ; 25 % font des déplacements de type périurbain et 75 % des déplacements intervilles ; enfin 56 % des utilisateurs ont moins de 26 ans. Ces caractéristiques montrent clairement que l'utilité des TER, loin de correspondre à un usage ancré dans le passé, est au contraire une réponse à des besoins liés au développement et aux évolutions actuelles de la société.

Des actions visant à offrir une alternative aux déplacements individuels motorisés en développant l'usage des transports collectifs de manière à préserver durablement un cadre de vie de qualité émergent plus ou moins rapidement selon

les régions. Dans cette perspective, celles-ci - et pas uniquement les régions expérimentatrices - commencent à mettre en place les éléments d'un réseau de transport régional moderne et performant en complémentarité avec les autres réseaux de transports collectifs et les modes de déplacements individuels.

La généralisation de la régionalisation des transports ferroviaires régionaux se situe dans le prolongement d'un mouvement amorcé avec la LOTI, parfois même, pour certaines régions, antérieur à la LOTI.

L'implication locale a démontré la dynamique et la capacité d'innovation permise par cette décentralisation. Les régions expérimentatrices ont montré l'effet d'accélération qu'a eu l'affirmation de leur rôle d'Autorité organisatrice. Ceci permet d'identifier les clés de la réussite et les questions nouvelles que la généralisation va engendrer.

L'approche expérimentale a montré son efficacité. Il n'en reste pas moins que cette approche, telle qu'elle était recommandée par le rapport Haenel, impliquait une évaluation, prenant en compte les points de vue des divers acteurs, évaluation dont Jean-Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France (ARF), regrette, non sans raison, que l'Etat ne l'ait pas vraiment effectuée.

Le principal document de référence est un audit effectué par le cabinet Price Waterhouse Coopers, réalisé à la demande de l'ARF, remis en octobre 2000 et portant sur la période 1997-1999. C'est incontestablement le travail le plus complet sur le bilan de l'expérimentation. Il est utilement complété par un rapport édité au cours de l'année 2000 par le cabinet Degest pour le compte du Comité central d'entreprise de la SNCF. Enfin, en plus des rapports et documents émanant des conseils régionaux, beaucoup de conseils économiques et sociaux régionaux, et notamment ceux des régions expérimentatrices, ont produit des rapports et des avis pendant la période de l'expérimentation. Récemment, l'Association des CESR a créé un groupe de travail constitué par les CESR des régions expérimentatrices. Présidé par Georges Guillaume, président du CESR Nord-Pas-de-Calais, ce groupe a produit un rapport de synthèse sur le bilan de l'expérimentation du point de vue des CESR.

Il est remarquable que toutes les analyses convergent largement vers une appréciation globale positive, néanmoins tempérée par un certain nombre de réserves, parfois importantes, tant à l'égard de la SNCF que de l'Etat, concernant les conditions d'un déploiement généralisé de la régionalisation. Certaines de ces réserves ont été levées depuis par la loi SRU. En particulier, la loi tient compte du fait que la généralisation de la régionalisation crée une situation qui reste encore très ouverte. Elle a donc prévu la mise en place d'un comité national de suivi et, cinq ans après la date du transfert de compétences, le dépôt par le gouvernement d'un rapport au Parlement sur le bilan de ce transfert de compétences, bilan établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'Etat et les régions. Il est important que cette évaluation prenne en compte le point de vue de tous les acteurs et notamment celui des usagers et de leurs représentants. Les CESR doivent prendre toute leur place dans cette évaluation et exprimer le point de vue de la société civile organisée sur une réforme majeure pour la vie et le développement locaux.

2.1. Trafic et dessertes

Le trafic régional a renoué avec la croissance. Celle-ci s'est amplifiée au cours de l'année 2000 et se confirme au début de 2001. Elle ne concerne pas les seules régions expérimentatrices et s'étend à nombre d'autres régions qui, à travers les conventions LOTI, se sont déjà impliquées dans la gestion du transport régional. Pour toutes les régions qui ont investi dans une augmentation significative de l'offre, il reste à transformer la croissance du trafic en tendance durable prolongeant les premiers résultats actuels. Les derniers résultats de trafic enregistrés semblent indiquer que tel est bien le cas.

Les résultats obtenus par le Limousin tranchent avec ceux des autres régions mais il faut rappeler que cette région n'est entrée dans l'expérimentation qu'en janvier 1999 ; les résultats ne peuvent donc être aussi probants que pour les six autres régions expérimentatrices. La région Limousin laisse néanmoins apparaître la question importante de l'évolution du transport ferroviaire dans les régions à dominante rurale.

Tableau 11 : Évolution en pourcentage des trains-kilomètres et des voyageurs-kilomètres entre 1996 et 2000

RÉGION	Ev. 96/2000 Trains-km	Ev. 96/2000 Voyageurs-km
Alsace	24,9 %	27,9%
Centre	37,5 %	44,3%
Limousin	- 1,9 %	- 1,1%
Nord-Pas-de-Calais	7,1 %	5,4%
Pays de Loire	16,1 %	28,9%
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	2,1 %	12,4%
Rhône-Alpes	2,1 %	26%
Moyenne régions Expérimentatrices	16,4 %	21,6%
Moyenne autres régions	5,3 %	13,5%

Source : SNCF, DTPRL

La croissance de l'utilisation des trains régionaux est en premier lieu due aux actions menées sur les dessertes, les régions procédant à un début de recombinaison des dessertes existantes pour mieux les positionner sur les besoins en développement.

Plusieurs régions, notamment Rhône-Alpes, le Centre et l'Alsace, s'efforcent d'aller vers une offre cadencée ou « *rythmée* » donnant une plus grande lisibilité et une plus grande continuité au service offert pendant la journée. La région Pays de la Loire a entrepris des recombinaisons de dessertes sur quatre axes mais a également combiné ces actions avec l'extension de l'offre « *taxi-TER* » (service de transport à la demande) ou encore avec des améliorations de l'offre routière.

Or, avant la prise en main par les régions du transport ferroviaire régional, le déclin de ce dernier était bien réel dans la plupart des régions et considéré comme inéluctable par la SNCF. Ainsi, lors de la signature de la première convention TER en Alsace, l'objectif proposé par la SNCF était de « *ralentir la baisse du trafic* ». Dans cette région, le trafic TER, qui avait baissé de 8 % entre 1994 et 1996, a augmenté de 25 % en quatre ans, ce taux d'augmentation

atteignant un niveau record pour certaines lignes desservant les zones les moins denses d'Alsace. Le TER 200 Alsace, desserte intervilles entre Strasbourg, Mulhouse, Colmar et Bâle, a sensiblement amélioré l'offre, non seulement en termes de temps de parcours et de fréquence mais également en terme de confort offert aux voyageurs.

La continuité entre la gare et le tram à Strasbourg, a aussi joué un rôle important dans la relance du trafic TER ; il faut néanmoins la relativiser car, pensée avant l'expérimentation, la connexion est loin d'être exemplaire, et les acteurs, d'un commun accord, disent qu'aujourd'hui, avec l'expérience de la régionalisation, la ville et la région seraient en mesure d'empêcher certaines erreurs.

Une dynamique comparable est engagée dans la région Centre dont l'offre a augmenté de 37,5 % de 1996 à 2000, augmentation dont il faut souligner qu'elle avait été amorcée dès 1992. Le périmètre des TER y a été élargi.

En Pays de la Loire, sur l'ensemble de la période 1996/2000, l'offre de transport TER s'est accrue de 16,1 %.

Les conditions de création de ces dessertes par les régions, fondées sur une utilisation plus intensive du matériel roulant par une réduction des temps morts ayant pour conséquence une meilleure utilisation du personnel de conduite et d'accompagnement, a permis de produire ces offres à des coûts intéressants ce qui, compte tenu des recettes nouvelles induites, donne une bonne productivité aux dépenses engagées par les régions.

Néanmoins, il faut souligner le danger de créer des services sans que ces créations soient fondées sur une bonne appréciation des besoins. Il peut y avoir un risque économique pour une région de créer une offre ne générant pas un usage suffisant, risquant ainsi de provoquer un déséquilibre structurel. Ce risque, légitime pour des objectifs de service public, doit être apprécié par les élus régionaux. Le travail conjoint des régions et des organisations locales de la SNCF, la création d'instances citoyennes, la disponibilisation de compétences pour détecter et évaluer les potentiels de trafic, la conception d'offres intermodales adaptées à ces potentiels et compatibles avec les finances régionales, seront une des clés du succès de la régionalisation.

Ce développement nouveau fondé sur une utilisation plus intensive du matériel roulant peut en outre se heurter à des limites de capacité des infrastructures, notamment dans la perspective d'un développement du trafic de fret. Toutefois, les réajustements importants des dessertes TER ont nécessité une réorganisation du « *graphique* » des circulations qui a révélé des possibilités de gain de capacité d'infrastructure, les TER intervilles ayant un nombre limité d'arrêts réduisant donc l'occupation de l'infrastructure.

Par ailleurs, la naissance de coopérations interrégionales mérite d'être soulignée, un exemple intéressant étant celui de la coopération entre les régions Centre et Pays de la Loire. Elles ont créé la desserte « *InterLoire* » sur un parcours de 350 km, service interville rapide à 200 km/heure effectué avec du matériel rénové, dont le design intérieur et extérieur a été refait à l'initiative des régions, la rénovation étant effectuée par les ateliers SNCF de Périgueux. Ce nouveau service a rencontré un grand succès auprès du public, comme en

témoigne la croissance soutenue de sa fréquentation à raison de 15 % par an depuis sa création en 1994.

Il faut aussi porter au crédit de la coopération avec les régions le changement dans l'approche des projets TGV qui, à l'origine, étaient appréhendés sans prendre en compte les conséquences sur les autres dessertes et avec une concertation réduite, voire inexistante avec les régions. Les élus bretons ont encore en mémoire l'interminable conflit avec la SNCF à propos de la desserte de la gare de Plouaret-Trégor. La mise en service du TGV Nord, plus encore celle du TGV Méditerranée, ont été accompagnées d'un important travail de recomposition des dessertes TER en coopération avec les régions, travail qui témoigne du rôle nouveau joué par celles-ci.

Les créations d'offre ne se sont pas limitées aux régions expérimentatrices déjà citées ; d'autres régions déjà fortement impliquées dans le cadre des conventions LOTI sont engagées dans une croissance et une réorganisation de l'offre, notamment Midi-Pyrénées, l'Auvergne, l'Aquitaine.

Par ailleurs, des projets associant la SNCF, les autorités urbaines et les régions sont en cours d'élaboration autour de plusieurs grandes villes françaises. Ils sont destinés à renforcer des offres ferroviaires périurbaines et à améliorer la continuité entre les TER et les transports urbains. Une dizaine d'opérations significatives ont été réalisées et cette tendance va au-delà des régions expérimentatrices : mise en place de la ligne C à Toulouse, partenariat avec le tram-train de Sarrebrück, nouvelles dessertes périurbaines à Strasbourg, premières étapes de communautés tarifaires à Rennes et à Nantes, renforcement de dessertes à Nice et à Lyon, création de services nouveaux « *diagonalisés* » traversant les métropoles, comme cela s'est fait par exemple à Clermont-Ferrand (liaisons Clermont-Issoire).

Enfin, plusieurs coopérations transfrontalières sont en train de naître. Au 1^{er} janvier 2001, une vingtaine de dessertes de proximité avec les réseaux voisins sont en place : trois avec la SNCB (chemins de fer belges), deux avec les CFL (Luxembourg), cinq avec la DBAG (Allemagne), une avec la Saarbahn (compagnie privée allemande), quatre avec les CFF (Suisse), une avec le chemin de fer Martigny-Chatelard, trois avec les FS (Italie) et enfin deux avec la RENFE (Espagne). Ces dessertes représentent 20 000 voyages par jour, 75 millions de voyageurs-kilomètres par an et 35 MF de recettes.

Il faut également noter, ce point étant souligné par les régions expérimentales, que, de plus en plus, les évolutions de dessertes sont accompagnées par d'autres mesures de modernisation, notamment du matériel roulant et des gares, et d'amélioration de l'intermodalité, notamment sur le plan tarifaire.

2.2. La coopération entre Autorités organisatrices

Le champ de coopération est immense entre les régions et les autres collectivités territoriales et Autorités organisatrices ; le chemin à parcourir pour que l'intermodalité se généralise et devienne une pratique naturelle du transport public est encore long. Néanmoins, il existe suffisamment d'expériences qui montrent qu'un mouvement réel est engagé sous l'impulsion des régions mais

aussi de certaines Autorités organisatrices urbaines en coopération avec les régions :

- coopération avec les Autorités urbaines pour améliorer la continuité entre systèmes de transports urbains et TER régionaux : pôles d'échange, tarifications communes, systèmes communs de billetterie, coopération pour l'information coordonnée de la clientèle, possibilités dans certains cas de création de lignes de « *tram-train* », etc. ;
- coopération avec les Autorités organisatrices départementales pour structurer des programmes coordonnés de réhabilitation des petites et moyennes gares TER, coordonner les réseaux d'autocars scolaires et interurbains avec les TER, organiser des transports à la demande, certains sous le label TER, en prolongement du train ;
- coopération avec les communes de petite et moyenne taille pour une réappropriation de la gare comme point structurant de la ville et point d'intermodalité accessible par les habitants desservis : accessibilité piétonne, stationnement et service deux roues, parking, stationnement et point d'arrêt des autocars départementaux, arrêt des taxis, etc.

Par ailleurs, il est important de noter que la loi SRU a confirmé l'appartenance au champ de compétence des régions des lignes routières créées dans le passé en substitution à des lignes ferroviaires fermées. Ces lignes routières représentent un important réseau, par nature très complémentaire du train. Ce sont ainsi plus de trois cents lignes routières comportant quatre mille quatre cents points d'arrêt, labellisés sous le sigle TER, sigle intermodal puisqu'il signifie « *Transport (et non pas Train) express régional* », qui constituent une base appréciable d'intermodalité. Les entreprises routières exploitant ces lignes, soumises à la loi Sapin, sont regroupées dans une association « *France Voyageurs* » qui joue un rôle actif dans la promotion d'une approche intermodale du transport public. Son président, Jacques Mouton, déclare : « *les domaines où le car et le train sont complémentaires l'emportent largement sur ceux où ils sont concurrents. Ceux qui continuent à voir dans le car un adversaire du train se trompent de combat et, en fin de compte, rendent un mauvais service au transport public* ».

La pratique et la culture de l'intermodalité ne pourront s'installer que progressivement. C'est un travail de longue haleine qui doit associer volonté politique et professionnalisme pour identifier et organiser les nœuds d'intermodalité stratégiques qui correspondent à des potentiels d'usage.

2.3. *L'évolution du matériel roulant et des gares*

Il n'est pas si loin le temps où, pour l'essentiel, les utilisateurs des omnibus de province « *bénéficiaient* » du matériel vétuste déclassé des trains rapides et express ou des matériels devenus inadaptés aux besoins de la banlieue parisienne ; et même lorsque des matériels nouveaux étaient conçus, ils l'étaient dans un état d'esprit faisant dire, non sans humour, à Maurice Dousset, alors président de la région Centre, que la SNCF, avant de découvrir la coopération avec les régions, « *avait l'art de concevoir des matériels régionaux vieux dès leur naissance!* »

Le renouvellement de l'image du transport régional à travers une nouvelle génération de matériel roulant a été la première manifestation de la volonté des régions, dans le cadre des conventions LOTI, de s'engager dans la rénovation de ces services. C'est la région Centre qui, en 1990, a ouvert la voie à ce projet en « fédérant » quelques régions volontaires autour d'un appel d'offre portant sur le design d'un futur matériel régional, que le cahier des charges décrivait comme devant affirmer « *l'identité et la convivialité du transport régional ancré dans la réalité quotidienne des régions, en même temps que sa modernité, contemporaine mais distincte de celle du TGV* ».

Cette approche par le design, largement utilisée par le transport urbain pour renouveler l'image du tramway, a constitué une rupture faisant dire à Yves Domergue, designer du TER « *qu'en donnant à voir le TER avant son existence industrielle, l'approche par le design a provoqué une rupture dans les représentations du train régional, montrant qu'il n'était pas condamné à rester à l'état de micheline et d'omnibus* ».

Cette volonté des régions a provoqué à l'époque une certaine incompréhension de la SNCF qui, au moment où toutes ses énergies étaient mobilisées vers le développement du TGV, s'étonnait de voir ces dernières prêtes à engager des moyens importants dans le financement de matériel « omnibus ».

Le projet retenu par les régions fondatrices a fait l'objet d'une maquette grande nature financée par les régions qui a été présentée sous la halle de la Villette et qui a ensuite circulé sur tout le territoire et fait prendre conscience de la modernité possible du transport ferroviaire régional. Ce projet soutenu par le Premier ministre de l'époque, Edouard Balladur, a été un moment fort du processus qui aboutit aujourd'hui à la généralisation de la régionalisation.

Les investissements en matériels roulants neufs pour l'ensemble des régions portent sur un montant de 8 milliards de francs (livraisons et commandes fermes à la fin de l'année 1999) : 5,8 milliards pour les régions expérimentatrices et 2,1 milliards pour les treize autres. Un effort équivalent de quelque 10 milliards de francs pourrait être consacré au matériel ferroviaire pour la période 2000-2005.

Les premières livraisons de l'automoteur diesel TER (X TER) d'une capacité de cent cinquante places sont intervenues à partir de l'automne 1997. Pour l'ensemble des régions, ce sont cent cinq automoteurs de ce type qui ont progressivement été mis en service. Une commande de douze autres automoteurs est en cours pour trois régions.

Une automotrice TER électrique (ZTER), apte à rouler à 200km/h, a été dérivée de l'automoteur pour répondre aux besoins immédiats du marché de l'interville. Vingt deux exemplaires sont commandés.

Quatre-vingt quatre automotrices électriques TER à deux niveaux, de deux cent dix places, destinées au trafic dense, sont entrées progressivement en service commercial depuis début 1998 sur trois régions. Fin 2000, une deuxième commande de soixante-treize rames de matériel à deux niveaux baptisées « *nouvelle génération* » a été passée dans une perspective de mise en service commercial à l'automne 2003. Cette nouvelle série étend le concept du train

capacitaire confortable aux zones très densément peuplées (Grand Bassin Parisien, certains rubans urbains comme l'axe mosellan, la Côte d'Azur, etc.) en le basant sur des rames offrant un éventail de capacité de 330, 450 ou 560 places.

Un autorail TER de petite capacité (quatre-vingts places assises et quatre-vingts voyageurs debout) a été mis en service fin 1999. Les deux cents autorails du marché, défini à la suite d'un appel d'offres franco-allemand, sont tous commandés. Cent commandes supplémentaires sont sur le point d'être passées au constructeur.

Les régions, avant même la régionalisation institutionnelle, avec ce développement important de séries neuves très novatrices dans leur conception, ont pris en main la mise au point d'une gamme de matériel répondant à la typologie des principaux déplacements régionaux : urbains et suburbains, périurbains élargis, maillage régional, intervilles et intercités et tenant compte des densités de flux de déplacements observés dans les territoires desservis.

Dans cette perspective, les régions ont compris l'intérêt de compléter la gamme pour le créneau « *périurbain et maillage régional moyennement dense* » : c'est la naissance de l'autorail grande capacité (cent soixante places), en version électrique et thermique. Douze régions ont déjà exprimé un besoin ferme total de deux cent rames livrables à partir de fin 2003.

Les régions envisagent également de développer des rames intercités pendulaires aptes à rouler à 220 km/h pour remailler, avec un nouveau type de trains, les relations ferroviaires rapides entre grandes agglomérations voisines intra ou interrégionales (de proximité ou transfrontalières).

Simultanément, grâce aux financements des régions, de nombreux matériels ont été modernisés à mi-vie (un matériel ferroviaire a une durée de vie de vingt cinq à trente ans) au cours des dernières années améliorant très sensiblement le confort pour les clients du TER. Cela représente plus de 340 MF d'investissement pour les régions expérimentatrices et 110 MF pour les autres.

Outre le design, c'est toute l'approche du matériel régional qui a été renouvelée par les régions : la climatisation est désormais devenue la norme ; des innovations importantes ont été apportées à la sécurité (la résistance et l'absorption des chocs frontaux ont fait l'objet de recherches poussées) ; de même, le confort des voyageurs a été amélioré par des plates-formes d'accès abaissées et des accès larges accélérant et facilitant la montée, par l'augmentation du confort des suspensions et de l'insonorisation interne.

Ces nouveaux matériels contribuent à améliorer les performances en ligne des trains qu'ils équipent : diminution des temps de parcours, augmentation des relations directes (sans rupture de charges).

Il est à noter que le premier projet de matériel réalisé à l'initiative des régions, l'automoteur TER, a largement pris en compte l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite qui, à l'époque, a fait l'objet de concertation avec le Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées (COLITRHA), devenu depuis le Comité de liaison pour l'accessibilité des transports et du cadre bâti (COLIAC), et qui a notamment conduit à une accessibilité facilitée grâce à la mise au point d'un plancher surbaissé et de toilettes accessibles.

Il reste à souhaiter que les régions installent cette coopération pour prendre en compte les besoins liés aux handicaps comme une règle, qu'elle s'étende à tous les aspects de l'offre et devienne une composante naturelle du savoir-faire et de la culture des responsables et des professionnels du transport. Cette prise en compte du handicap doit faire l'objet d'une action de très longue haleine, action pour laquelle la France est en retard par rapport à certains pays, retard d'autant plus regrettable que, l'expérience le montre, l'attention aux besoins des personnes à mobilité réduite et l'attention au handicap en général créent un état d'esprit et une approche qui se traduisent par des améliorations de l'offre pour tous les publics.

L'ensemble de ces matériels va produire, à l'horizon 2004 à la veille des prochaines échéances électorales régionales, un profond renouvellement de l'image du transport ferroviaire auprès du public puisque plus de 30 % des voitures composant les trains de voyageurs régionaux proviendront de ce matériel neuf.

Pour autant, cette avancée incontestable due à l'action des régions, et qui pour certaines d'entre elles, était engagée avant même l'expérimentation, est loin d'avoir réglé tous les problèmes relatifs à cette composante essentielle de l'offre. Ceci est d'autant plus vrai que la réalisation de ces matériels, qui a par ailleurs fait l'objet d'appels d'offres européens, n'a pas été sans aléas : retards de livraison, difficultés durables de mise au point pour les matériels diesel. L'exemple le plus regrettable est celui de la desserte Paris-Granville qui a connu d'importantes difficultés et montré qu'un matériel régional conçu pour des durées de parcours relativement brèves ne pouvait être utilisé sans aménagement pour des dessertes Grandes Lignes à long parcours.

En outre, et surtout, concernant l'automoteur thermique TER de cent cinquante places, les régions se plaignent de graves pollutions sonores externes inacceptables pour un matériel moderne, dépassant largement le seuil fixé par le cahier des charges, incommodant les riverains et pour lesquelles le constructeur cherche encore une solution. Les régions se montrent d'autant plus exigeantes, à juste titre, que cette déficience, par ses effets, peut sérieusement nuire à l'image de la régionalisation auprès du public.

Parallèlement, la modernisation des gares est engagée par beaucoup de régions. Le réseau national TER est constitué, outre les grandes gares des villes importantes qui voient passer d'importants flux d'utilisateurs des TER, d'environ trois mille gares, petites et moyennes, qui constituent l'autre pôle d'entrée des utilisateurs TER. A cela il faut ajouter quatre mille quatre cents points d'arrêt routiers situés sur des lignes routières labellisées TER par les régions. Beaucoup de ces gares et points d'arrêt, souvent en très mauvais état ou mal aménagés, font actuellement l'objet d'un programme de modernisation visant à rénover les bâtiments et les espaces environnants, à améliorer la sécurité, l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite ainsi que le service offert. A la fin 2000, selon la SNCF, près de trois cent cinquante gares ont été rénovées ou remises à niveau, dont notamment cinquante-cinq en région Centre, soixante-quinze en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), soixante-dix en Nord-Pas-de-Calais ou encore cinquante en Alsace.

L'Alsace a ainsi mis en place « *le fonds régional d'aménagement des gares et de leurs abords* », destiné aux communes ou groupements de communes desservis par une gare ou un point d'arrêt. Le projet est mené à l'initiative d'une commune ou d'un regroupement de communes, avec l'appui technique et logistique de la SNCF. La région a consacré, en 1999, un fonds de 5 MF à cette action, le programme étant de 15 MF sur trois ans.

La région Centre a adopté en 1994 un budget de 130 MF sur cinq ans pour la rénovation des gares dont la moitié est financée par le conseil régional. Il a été complété par un programme de 50 MF (32 MF pour la région, 13 MF pour la SNCF et 5 MF pour les collectivités locales). Plus de cinquante-cinq gares ont à ce jour été rénovées et plus de quatre-vingts conventions de modernisation ont été signées ou le seront prochainement.

Des actions ont également été menées en Limousin, PACA avec un programme de 37 MF, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Pays de la Loire (notamment la rénovation de la gare de Nantes). La région PACA a associé cette rénovation à un programme de lutte contre la fraude.

Les régions non-expérimentatrices n'ont pas été inactives avec notamment l'Auvergne et l'Aquitaine, cette dernière région ayant eu une démarche intéressante consistant à faire expertiser l'ensemble des pôles d'échanges intermodaux existant sur son territoire pour les optimiser dans la perspective d'une évolution vers un réseau intermodal.

L'idée directrice de Midi-Pyrénées a été d'améliorer l'accessibilité pour un plus grand confort et une plus grande fluidité d'accès : aménagement de parkings, amélioration de la signalétique, constructions d'abris et implantation de distributeurs automatiques de billets, mais aussi création de passerelles ou de souterrains pour supprimer la traversée des voies, ou encore rehaussement des quais. Un programme ambitieux d'aménagement des gares de la région de 26,7 MF dont 32 % financés par la région a ainsi été inscrit au contrat de Plan Etat/région 2000/2006.

2.4. Les innovations tarifaires

Les régions, et ce mouvement va là encore largement au-delà des régions expérimentatrices, ont pris la mesure des enjeux de l'intermodalité et de l'intérêt de la coopération entre les divers niveaux d'Autorités organisatrices, départementales et urbaines, l'un des leviers les plus puissants d'évolution étant la tarification, avec la perspective étudiée par plusieurs régions et la SNCF, d'utiliser les nouvelles technologies permettant d'évoluer vers une billettique et une monétique électroniques, véritables « *passer-partout* » du transport public permettant d'accéder et de payer tous les services associés au transport public (tels que le stationnement dans les parkings d'accès par exemple). En matière de tarification, on a assisté à un foisonnement d'initiatives dont la SNCF souhaite qu'elles fassent l'objet d'une certaine coordination pour éviter une dérive vers une trop grande diversité génératrice d'incohérences et de complexité pour le voyageur.

Les régions commencent à faire évoluer les tarifs sociaux qui étaient auparavant de la seule responsabilité de l'Etat en les aménageant voire en introduisant de nouvelles tarifications, soit de nature commerciale, soit de nature sociale.

La région Centre a mis en place des cartes intermodales : TER « *Bac+* » pour les étudiants et apprentis (TER + lignes départementales régulières), Abonnements trains + bus à Orléans, Abonnement Starter pour les réseaux TER-urbain et/ou interurbain pour les étudiants, salariés et demandeurs d'emploi, TER Découverte notamment « *Châteaux* », Festival des jardins de Chaumont-sur-Loire, Printemps de Bourges ou Journées du Patrimoine.

En Pays de la Loire, d'ici 2010, des formules de type carte orange, facilitant les déplacements quotidiens « *domicile-travail* » et « *domicile-école* » seront appliquées. De multiples actions ont déjà été menées avec notamment la tarification intermodale de chaînage « *Métrocéane* » qui est un titre unique permettant aux usagers d'accéder à la fois aux TER, aux autocars du réseau départemental « *Atlantic* », aux bus et trams de la SEMITAN (réseau urbain de Nantes) et aux bus de la STRAN (réseau urbain de Saint-Nazaire).

L'Alsace a également décidé de promouvoir une « *carte orange* » adossée aux techniques de billetterie monétique. Nord-Pas-de-Calais a exploré les nouvelles techniques de paiement avec Transcarte, une carte à puce rassemblant sur un même support la carte étudiants TER Nord-Pas-de-Calais, l'abonnement étudiant régional et le titre de circulation.

L'Aquitaine a créé une tarification régionale attractive pour les déplacements professionnels, les trajets des étudiants et lycéens et pour les loisirs ; l'Auvergne a créé une tarification étudiants : carte « *Billet U* » et « *Multibillet U* », ainsi que, autour de l'agglomération de Clermont-Ferrand, un titre intermodal « *Tandem* » alliant train et bus destiné aux étudiants et aux salariés.

La Franche-Comté, après la mise en place d'une tarification spéciale pour les étudiants et les salariés sur les lignes TER (routières et ferroviaires), a décidé d'étendre à l'ensemble du réseau TER la tarification spéciale « *demandeurs d'emplois* » jusqu'alors réservée au seul transport routier. Midi-Pyrénées a créé la carte « *Midi-Pyrénées Etudiant* », offrant 50 % de réduction, valable pour les trajets domicile-études au départ de la région Midi-Pyrénées vers les régions Midi-Pyrénées, Aquitaine, Limousin, Languedoc-Roussillon ou Auvergne.

2.5. La qualité de service

Plusieurs régions, dont Rhône-Alpes, le Centre et l'Alsace, ont introduit dans les conventions des objectifs de résultat dans la réalisation du service et de sa qualité d'exécution. Ces conventions comportent des clauses de bonus-malus intéressant la SNCF à une bonne qualité du service et la pénalisant en cas de mauvaise qualité et notamment de non-exécution de ce service. La *certification qualité* du réseau TER de l'Ouest lyonnais, selon des normes qui ont été définies conjointement par l'Autorité organisatrice, les usagers et les transporteurs, pourrait marquer le point de départ d'un processus à généraliser.

La lutte contre la fraude qui, au moins dans certaines régions, semble avoir pris des proportions importantes voire inquiétantes, est une préoccupation exprimée par les régions. D'une part, elle constitue une perte de recettes qui pèse sur les équilibres économiques des TER et, d'autre part, lorsqu'elle devient suffisamment importante pour être vécue comme « normale », elle isole les contrôleurs du public et elle favorise l'apparition de l'insécurité dans les trains. La région PACA a élaboré avec la SNCF un plan d'action anti-fraude qu'elle a elle-même financé, fondé sur un contrôle d'accès aux gares, le renforcement du contrôle dans les trains modulé en fonction des caractéristiques de ces trains et de leur clientèle.

La maîtrise de la fraude, avec ses effets sur l'insécurité, pourrait être un domaine où, dans le respect des compétences respectives, un travail conjoint des régions et de la SNCF, associant les usagers et les cheminots concernés, pourrait renouveler les approches traditionnelles par des démarches citoyennes. C'est en effet un sujet très sensible, tant du côté du public que des cheminots, et notamment des agents d'accompagnements des trains confrontés à la montée des incivilités et des agressions.

On ne peut par ailleurs évoquer la qualité du service sans évoquer les perturbations fréquentes de la circulation des TER notamment à l'occasion de conflits sociaux et en particulier le conflit du mois d'avril 2001. Les caractéristiques de la clientèle du TER qui utilise ces services pour des déplacements quotidiens, la croissance de l'usage qui témoigne de leur succès, rendent la gêne provoquée par ces arrêts du service d'autant plus insupportables qu'ils agissent sur l'équilibre de la vie quotidienne des utilisateurs et que beaucoup d'entre eux, notamment parmi les jeunes, n'ont pas de réelle alternative.

Cette conflictualité excessive peut devenir une cause sérieuse de ralentissement du développement voire de reprise du déclin du transport régional.

Elle donne tout son poids à l'interpellation de Jean Sivardières, secrétaire national de la Fédération nationale des associations d'usagers du transport : *« comme la majorité des citoyens français, nous respectons le droit de grève inscrit dans la Constitution comme un droit fondamental de toute démocratie digne de ce nom ; il n'empêche que nous attirons l'attention de la SNCF et des cheminots sur le fait que des conflits répétitifs qui semblent témoigner d'une culture de refus de la discussion et du compromis et qui, le plus souvent, touchent les utilisateurs quotidiens, étudiants, scolaires, salariés, deviennent de plus en plus insupportables pour eux et portent atteinte à la crédibilité de toute l'entreprise, dirigeants et cheminots ».*

2.6. Les gestions de proximité et l'appropriation citoyenne

Plusieurs régions, suivant l'expérience de l'Alsace, ont créé des structures de proximité, lieux de concertation et de rencontre, au niveau des problèmes concrets d'une ligne, des principaux acteurs concernés. Présidées par un élu, elles associent, dans des configurations variables selon les régions, des utilisateurs, des représentants des usagers, des acteurs économiques locaux, des responsables d'établissements scolaires, des cheminots, des responsables locaux

de la SNCF, etc. De composition ouverte, ce premier niveau de participation contribue à une « *mise sous tension* » positive de la SNCF. En Alsace, les comités de lignes traitent de tous les problèmes d'une ligne y compris les questions de la qualité de service au quotidien. Les *Comités locaux d'animation et de développement de ligne* (CLAD) de la région Centre sont animés par le conseil régional, ce dernier ayant pris l'option de centrer ces instances sur la conception du service, laissant à la SNCF la responsabilité de la qualité du service au quotidien.

Il est intéressant de noter que cette approche par la démocratie participative locale a été celle retenue par la région Poitou-Charentes pour prendre en main ses nouvelles compétences. Cette région, considérant que la SNCF prenait mal en compte ses spécificités, avait fait le choix jusqu'à ce jour, de ne pas signer de convention avec la SNCF. Son président, Jean-Pierre Raffarin, a décidé la tenue de débats publics pour faire émerger les attentes, les besoins, les difficultés dans les territoires constituant la région. Cette approche participative a reçu un écho du côté de la SNCF qui a organisé un séminaire pour tout l'encadrement de la région. Du côté également des organisations syndicales de cheminots, la CGT a pris l'initiative d'un colloque ouvert auquel le président de région a participé.

Par ailleurs, plusieurs régions ont créé des lieux où les diverses Autorités organisatrices, sans remettre en cause les domaines de responsabilités qui sont les leurs, peuvent coordonner leurs actions. Citons pour exemple le *Comité de coordination des Autorités organisatrices de transport* (COCOAOT) en Alsace, le schéma régional des transports du Limousin qui propose plusieurs lieux d'échanges notamment entre les Autorités organisatrices et les usagers (conférences interrégionales, association des autorités organisatrices du Limousin, comités de pôles), ou encore le *Comité de coordination paritaire* en Aquitaine auquel sont associés les cinq conseils généraux et les agglomérations, les cinq préfets de départements et autant de conseillers généraux, RFF et la SNCF ainsi que les collectivités concernées.

Ces lieux de concertation permettent de débattre d'intérêts contradictoires pouvant s'exprimer, par exemple sur une ligne, le plus classique étant celui de la suppression d'arrêts peu utilisés afin d'accélérer le service offert à la majorité des utilisateurs. C'est ainsi qu'en Rhône-Alpes, le débat public a conclu à la suppression de plusieurs points d'arrêt très peu utilisés qui pénalisaient la qualité de l'offre et dont la desserte a été organisée sous d'autres formes.

L'encadrement local de la SNCF voit un grand intérêt à ces instances car elles ouvrent l'entreprise vers son environnement et les besoins et permettent d'alimenter du bas vers le haut la ligne hiérarchique. Les démarches de proximité constituent un moyen d'accélérer la prise en charge et la mise en œuvre de solutions aux dysfonctionnements, petits et grands, qui peuvent apparaître dans le service.

En gestion interne de la SNCF, ces démarches de proximité sont probablement un des leviers importants du mouvement de décentralisation qui doit contribuer à la réussite de la réforme. Leur généralisation a été reprise comme un des objectifs du Projet industriel qui structure l'action de l'entreprise.

2.7. L'effet des contrats de Plan Etat/régions

L'implication des régions dans le ferroviaire, à travers les contrats de Plan Etat/ régions, confirme qu'une nouvelle dynamique est engagée. Les montants consacrés au transport ferroviaire, même s'ils sont encore loin de répondre aux ambitions désormais affirmées, ont été multipliés par dix par rapport au contrat de Plan précédent. Il faut noter, en outre, et ce constat est important, que l'intervention des régions ne s'est pas limitée aux seuls TER. Ces montants ont atteint 32 milliards de francs, sur un total de 228 milliards de francs, soit 13,5 %.

L'augmentation de ces montants fait même craindre qu'à mi-contrat l'engagement de ces crédits, par insuffisance des moyens d'étude de la SNCF, ne soit pas effectif, ce qui pose la question de moyens d'étude nouveaux ou complémentaires à ceux de la SNCF.

Néanmoins, l'augmentation des crédits ferroviaires ne saurait masquer que la part consacrée à ce mode de transport ne représente encore que moins de 37 % des moyens consacrés à la route qui atteignent 83 milliards de francs. On peut s'interroger sur la crédibilité d'un discours politique de rééquilibrage structurel sans une inflexion beaucoup plus significative. Elle suppose une implication plus poussée de l'opinion publique sur les enjeux des évolutions actuelles, ce qui passe, localement mais aussi à l'échelle nationale et à l'échelle de l'Europe, par des débats publics et dans la société civile approfondis sur l'organisation des transports. Mais, là encore, la répétition trop fréquente de conflits sociaux dont les causes sont mal identifiées par le public peut nuire à la clarté du débat.

Tableau 12 : Participation des collectivités territoriales aux investissements ferroviaires régionaux sur la période 1990-1999 en MF

Région	Installations fixes	Matériel roulant	Total par région	% du total général
Alsace	265	187,9	452,9	4,69 %
Aquitaine	220,6	191	411,6	4,27 %
Auvergne	24,9	65,2	90,1	0,93 %
Bourgogne	13,8	51	64,8	0,67 %
Bretagne	64,5	53,8	118,3	1,23 %
Centre	174,8	807	981,8	10,17 %
Champagne-Ardenne	2,2	30,5	32,7	0,34 %
Franche-Comté	26,8	6,3	33,1	0,34 %
Languedoc-Roussillon	58,5	151,4	209,9	2,18 %
Limousin	22,1	143,6	165,7	1,72 %
Lorraine	16,2	134,1	150,3	1,56 %
Midi-Pyrénées	245,7	282,3	528	5,47 %
Nord-Pas-de-Calais	333,5	548,7	882,2	9,14 %
Basse- Normandie	933	495,3	1428,3	14,80 %
Haute- Normandie	203,3	24,9	228,2	2,36 %
Pays de Loire	22,4	373,2	395,6	4,10 %
Picardie	634,7	67,9	702,6	7,28 %
Poitou-Charentes	1,3	115,1	116,4	1,21 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	97,5	1 025	1122,5	11,63 %
Rhône-Alpes	618,8	916,1	1534,9	15,91 %
TOTAL	3 979,5	5 670,4	9649,9	100 %

Source : SNCF, DTPRL

2.8. *Des critiques, des inquiétudes et interrogations qui viennent tempérer une appréciation « globalement positive »*

La montée de l'implication des régions qui a accompagné l'expérimentation a incontestablement provoqué un foisonnement de réalisations et d'innovations qui expliquent l'appréciation positive des acteurs. Néanmoins, les régions les plus impliquées expriment des critiques et des inquiétudes à l'égard de la SNCF relatives à des points qui, en longue durée, pourraient constituer des difficultés majeures, voire créer des risques d'échec :

- La répétition des interruptions de service, que ce soit par des mouvements sociaux, même si dans certains cas (notamment lors d'une agression) ils peuvent être compréhensibles, ou que ce soit par manque de moyens de l'entreprise, deviennent inacceptables pour les Autorités organisatrices et pour la clientèle et notamment pour les jeunes usagers, scolaires et étudiants, qui n'ont pas de moyen de transport alternatif.
- Les risques de dérive des charges plus rapide que la croissance des recettes inquiètent les régions, ce qui pose pour elles la question de leur information sur l'évolution des charges de la SNCF.
- Si les régions ont pu procéder à une augmentation sensible de l'offre de transport ferroviaire à un coût relativement bas, en utilisant les réserves de productivité non exploitées du matériel roulant, il semble peu probable que cette possibilité soit durable.
- La critique sur le manque de fiabilité des comptes et des résultats de trafic est générale. Est également critiquée l'absence de lisibilité par ligne.
- L'utilisation et l'affectation du parc de matériel pourtant financé par les régions ne sont pas lisibles pour elles.
- Le fait régional n'est pas suffisamment pris en compte par la SNCF qui reste très centralisée. Tout continue à remonter à Paris. Certains élus ont le sentiment que les TER arrivent loin derrière les Grandes Lignes et même le fret dans les priorités de l'entreprise. Les études sur les investissements TER avancent lentement. Les turn-over des équipes TER sont trop élevés, alors que l'ancrage dans la région demande du temps.
- La réactivité de l'entreprise reste faible ; elle n'arrive pas à fournir le personnel nécessaire en cas de poussée du trafic, notamment fret ; dans ce cas, ce sont les TER qui sont pénalisés.
- Les organisations internes de l'entreprise, dans plusieurs cas, ne coïncident pas avec le découpage institutionnel.

Ces insuffisances peuvent constituer un risque pour la réussite de la régionalisation. En réaction, les régions pourraient être tentées de se substituer aux responsabilités du transporteur, d'intervenir dans son fonctionnement interne et sa gestion.

V - LA RÉGION CHEF DE FILE POUR UNE POLITIQUE LOCALE DES TRANSPORTS

La période d'expérimentation a montré que, au-delà du changement juridique qui interviendra le 1^{er} janvier 2002, l'appropriation effective par les régions de la compétence du transport ferroviaire régional, compte tenu de la complexité technique et politique du sujet, ne peut être que progressive. Elle suppose que chaque région se dote des expertises nécessaires et s'approprie ce dossier complexe. Le travail à engager est considérable. Il s'agit, d'une part, d'organiser l'intermodalité en intégrant les services ferroviaires régionaux dans une chaîne de services pour en améliorer l'accessibilité et, d'autre part, de « *recomposer* » ces services pour qu'ils répondent aux besoins actuels en développement.

Cette transition est également nécessaire pour traiter certaines questions importantes qui restent encore ouvertes et ne trouveront de réponse que dans le contexte d'une mise en mouvement généralisée.

En effet, inscrire le transport ferroviaire régional dans une chaîne intermodale locale de transport public, ce qui est une clé de la réussite, suppose de redéfinir et, le cas échéant, de réorganiser ses articulations avec les services nationaux et les services interrégionaux. Il s'agit également de répondre à des questions ayant trait au matériel roulant, de préciser et stabiliser les modalités de tarification et d'accès à l'infrastructure.

Ces questions vont devoir être traitées par les régions individuellement voire, pour certaines d'entre elles, par l'ensemble des régions dans un cadre qu'elles ont à définir elles-mêmes. La création par la loi SRU d'un Comité national de suivi se plaçant dans la perspective d'un débat devant le Parlement offre un lieu d'observation de ces évolutions en liaison avec l'Etat et les acteurs concernés. Sa composition doit associer tous les acteurs concernés.

Ce n'est que lorsque ces nouveaux équilibres seront installés, globalement et région par région, que la compétence régionale prendra véritablement son plein effet. Dès lors, la période de cinq ans prévue par la loi SRU après la généralisation de la régionalisation, apparaît comme une période de transition au cours de laquelle les régions vont faire entrer dans les faits leur compétence et généraliser la dynamique décentralisée qui se dessine. A l'issue de cette période, l'Etat pourra, le cas échéant, procéder aux ajustements qui s'avèreraient nécessaires.

La réussite de la régionalisation n'est pas acquise. Elle va d'abord dépendre de la capacité des régions à prendre en main cette réforme, à s'organiser en conséquence, à construire le nouveau rapport d'Autorité organisatrice avec la SNCF. Elle dépendra aussi de la capacité de cette dernière à s'adapter et à s'organiser pour son nouveau rôle, à participer à l'amélioration de la performance du transport régional, et à déployer l'élan interne que cette réforme a suscité.

1. Vers des régions actrices de la politique ferroviaire et de la politique des transports

Les évolutions des régions expérimentatrices et les enseignements que la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social a retiré, notamment d'un déplacement en Alsace effectué sous l'égide du conseil économique et social d'Alsace, indiquent que, sous l'impulsion des régions et à des degrés divers, il s'est installé un mouvement d'appropriation et d'actions. Ce mouvement, en quelques années, au moins pour certaines d'entre elles, a radicalement renouvelé l'approche du transport public. La régionalisation, en Alsace notamment, a fait converger l'action de tous les acteurs régionaux. Certes, dans le cas de l'Alsace, on ne peut ignorer les circonstances favorables liées aux caractéristiques de cette région, à son histoire, à sa forte identité, au fait également que la prise en main du TER par la région a coïncidé avec la mise en service du tramway à Strasbourg, créant une synergie entre les deux systèmes.

En rapprochant le cas de l'Alsace de celui d'autres régions, il semble que les ingrédients de la dynamique, même si les chemins sont différents selon les régions et si chaque région doit trouver la voie adaptée à son identité et à ses spécificités, s'organisent autour de quelques constantes :

- **Le transport est abordé comme un ensemble de services** participant d'une stratégie de développement régional ayant fait l'objet d'une réflexion en amont dont la politique des transports est une des composantes : quelles cohésions ou déséquilibres internes à la région ? Quelles complémentarités entre les pôles urbains et les bassins de vie ? Quels équilibres et quelles solidarités entre le monde rural et le développement urbain ? Quelles évolutions de la mobilité quotidienne liées aux évolutions économiques et territoriales ? Quels axes et opportunités de développement respectant l'histoire et ouvrant de nouveaux horizons à la région ? Quelles synergies interrégionales rechercher ? Quelles dynamiques ou, à l'inverse, quels risques de mise à l'écart engendrés par la dynamique européenne ?
- **L'approche par territoires** semble être une seconde clé du succès ; elle s'oppose à l'approche que l'on pourrait qualifier de séquentielle, adaptée aux modes de pensée et d'organisation traditionnels de la SNCF, consistant en des programmes d'amélioration disjoints et, de ce fait, peu efficaces pour développer l'usage du transport public : rénovation de l'ensemble des gares d'une région, programme global de modernisation du matériel roulant, refonte des dessertes, etc.

Sans rejeter l'intérêt de tels programmes transverses, ils ne prennent leur sens et leur pleine efficacité que dans le cadre de programmes territorialisés, à l'échelle notamment d'une ligne ou d'un bassin, traitant de l'ensemble de l'offre vue par l'utilisateur (refonte de la desserte d'une ligne associée à la modernisation des gares et du matériel roulant et réorganisation de l'intermodalité). C'est cette démarche de « *globalisation locale* » qui donne du sens à l'action de la région.

- **L'appropriation politique et citoyenne, par la société civile**, à l'échelle locale et à l'échelle de la région, est sans doute la grande innovation de la régionalisation. Sans elle, même appréhendées à l'échelle d'une région, les démarches précédentes courent le risque de rester technocratiques et éloignées du réseau des acteurs et du public. Ces modalités d'appropriation sont multiformes et varient selon les régions. Elles ne sont pas spontanées et il est de l'intérêt des élus de les susciter et d'en faire un point d'appui de leurs actions.

Les structures de concertation de proximité jouent un rôle important dans l'appropriation citoyenne. Elles ne sont pas exclusives, bien au contraire, de structures de concertation plus formalisées. La régionalisation peut réactiver les instances de concertation régionales prévues par la LOTI, mais qui, sauf exception, n'ont pas réellement vu le jour. Il faut par ailleurs relever que la quasi-totalité des CESR se sont impliqués dans les questions posées par la régionalisation ferroviaire qui, directement ou indirectement, aborde tous les aspects du développement régional. Les CESR, en permettant l'expression de la société civile et des usagers, peuvent jouer un rôle important dans la réussite de cette réforme.

Cette appropriation citoyenne de la réforme est aussi une garantie de l'efficacité de la dépense publique qui transitera par une région et dont l'utilisation sera transparente, à travers les finances locales, pour les contribuables.

- **La région acquiert un point de vue sur l'ensemble des questions ferroviaires.** La compétence de la région, en tant qu'Autorité organisatrice, ne porte que sur les transports régionaux de personnes. Mais pour exercer cette compétence, chaque région prise isolément et les régions dans leur ensemble, sont amenées à élargir leur point de vue, voire leurs interventions, aux équilibres globaux du système ferroviaire. En effet, les modalités de gestion de l'infrastructure interfèrent avec leurs responsabilités d'Autorité organisatrice : performances, tarification d'usage, modalités de partage des capacités d'infrastructure, modalités de financement des investissements de modernisation et de développement, implication dans l'élaboration de schémas de développement à moyen et long terme des infrastructures ferroviaires. La clarification de ces enjeux implique que les régions élaborent des schémas de service.

En outre, les raisons qui amènent les régions à s'impliquer dans le transport de personnes, l'aménagement du territoire, la maîtrise du développement urbain, la qualité de la vie quotidienne et le développement régional, les amènent à être intéressées par les projets relatifs au fret ferroviaire. Ceci est d'autant plus important que la volonté de rééquilibrer la répartition des modes en faveur du transport ferroviaire pour les transports de fret, notamment par la création d'un réseau transeuropéen de fret décidée au niveau européen, fait du positionnement sur ce futur réseau un enjeu régional majeur. Cette question est particulièrement importante pour les régions maritimes,

dont la desserte ferroviaire des ports devrait être organisée et coordonnée avec le développement des TER.

Plus généralement, on peut penser que le rééquilibrage nécessaire en faveur du fret ferroviaire passera, comme pour le TER mais selon des modalités bien évidemment très différentes, par des chemins associant les régions et les acteurs de la société civile.

Jean-Marie Sander, président du conseil économique et social d'Alsace, affirme que *« au-delà du coût d'usage de l'infrastructure, il importe que soit pris en compte l'ensemble des besoins en terme de sillons qui permettront d'assurer le service voyageurs. Ceci ne doit pas se faire au détriment du transport de marchandises et le CESA s'est maintes fois exprimé en faveur du développement du fret ferroviaire. Une vision globale du système de transport est indispensable »*.

2. Organiser l'intermodalité

La régionalisation met la région en situation d'organiser la coopération entre Autorités organisatrices et d'engager une action durable pour améliorer l'intermodalité des divers réseaux. C'est son intérêt.

Le système ferroviaire seul n'a qu'un faible pouvoir d'irrigation du territoire. Il faut rappeler que la majorité de la population ne peut accéder à une gare que par un mode de transport complémentaire. La question de l'organisation des rabattements et des prolongements autour des TER est donc fondamentale pour la réussite de la régionalisation, d'autant que l'efficacité économique du transport ferroviaire croît avec l'importance des flux qu'il transporte. L'intermodalité joue donc un rôle essentiel dans la dynamique de croissance qui peut engager le cercle vertueux de la relance du transport public de voyageurs et de chacune de ses composantes.

L'intermodalité est plus complexe qu'il n'y paraît. Vue de l'utilisateur, placé dans une situation concrète, elle semble évidente : un horaire ajusté de quelques minutes suffit parfois à créer une correspondance qui, inexplicablement, n'est pas permise. Pourtant, si de tels dysfonctionnements simples à résoudre existent, l'organisation de l'intermodalité, dans le cadre d'une approche systémique, est d'une grande complexité. Les réseaux forment des systèmes dont chacun doit atteindre sa propre cohésion interne. Une modification qui optimise la connexion entre deux réseaux en un point donné peut provoquer un autre dysfonctionnement en un autre point d'un des deux réseaux qui, à son tour, vu localement, apparaîtra incompréhensible. En outre, les acteurs sont nombreux - transporteurs, Autorités organisatrices - et les intérêts ne sont pas toujours convergents. Gérer un réseau de transport public, c'est chercher un point d'équilibre entre des intérêts généraux, parfois contradictoires, pour trouver les compromis les plus proches d'un intérêt général de rang supérieur.

L'extension de l'intermodalité sera une tâche de longue haleine visant à produire un maillage de plus en plus efficace du territoire, l'objectif étant de progresser vers le *réseau de réseaux* coordonnant de multiples intervenants, Autorités organisatrices et transporteurs, offrant des services qui vont structurer des comportements qui, à leur tour, vont en développer l'utilisation. Elles sont essentielles car l'enquête sur la mobilité régionale effectuée en 1993 par la

SNCF et la SOFRES a montré que l'attractivité d'une offre ferroviaire dépendait autant des conditions dans lesquelles étaient assurées l'accessibilité et la complémentarité en amont et en aval du parcours ferroviaire que de sa qualité intrinsèque en termes d'horaires et de fréquences.

La réussite de la régionalisation passe donc par le développement de ces coopérations multiformes qui se mettent en place sous des formes diversifiées en fonction des spécificités locales et des projets à mettre en œuvre. La loi SRU prévoit la possibilité d'associations de partenaires, élargissant la coopération et la concertation au-delà des Autorités organisatrices. On observe déjà que dans beaucoup de cas, les Autorités organisatrices créent, projet par projet, des structures de coopération « ad hoc » adaptées aux caractéristiques de chaque projet.

2.1. Développer l'intermodalité urbaine

La coopération entre les grandes agglomérations urbaines et les régions est cruciale pour le développement équilibré d'une région. En effet, la dynamique naturelle de ces agglomérations est puissante, les questions de transport public y sont aiguës. La tendance spontanée de la demande les entraîne à étendre le champ du transport urbain. En outre, la part de transport urbain en provenance de l'extérieur de l'agglomération est relativement faible et, devant les difficultés techniques liées à la mise en œuvre de l'intermodalité avec les TER, les agglomérations peuvent être tentées de concevoir des systèmes urbains clos ou, du moins, de ne pas donner une forte priorité à la mise en continuité avec les TER. Il ne faut donc pas exclure une certaine conflictualité entre les autorités urbaines et les autorités régionales.

Les régions, en revanche, ont un intérêt direct à améliorer l'intermodalité entre les transports urbains et les TER pour augmenter l'utilisation de ces derniers. Par ailleurs, en créant des réseaux de services entre les villes, régionaux ou interrégionaux, elles peuvent favoriser une croissance urbaine plus équilibrée, les pôles urbains de « *second rang* » pouvant participer à la dynamique des métropoles régionales et en bénéficier. Ces pôles peuvent ainsi jouer un rôle de régulation en équilibrant le mouvement naturel « *d'annexion* » des territoires par les grandes agglomérations, générant souvent des zones sociologiquement difficiles. Ce mouvement de développement urbain et interurbain équilibré peut aussi être un moyen d'inscrire dans la croissance les pôles urbains de second rang et les territoires moins denses qui leur sont reliés et d'éviter, ou du moins de ralentir, le « *mitage* » urbain autour des grandes agglomérations. La régionalisation ferroviaire donne aux régions l'opportunité de contribuer à la régulation de la dynamique urbaine en l'abordant en réseau et pas seulement ville par ville.

2.2. L'importance de l'intermodalité « capillaire »

La majorité des déplacements de type quotidien émanent de zones « *rurbaines* » ou de pôles urbains de second rang vers les grandes agglomérations. La politique de rabattement aux gares d'entrée dans le réseau TER est essentielle au développement de son usage.

Il est révélateur que la plupart des programmes significatifs de modernisation des gares ont impliqué la région, le département, les communes. La constante de ces programmes est une véritable réappropriation de la gare modernisée par la commune se traduisant par une réinsertion dans l'espace urbain, la gare redevenant à la fois un élément de l'image de la commune et un point d'accès au réseau ferroviaire pour le territoire qu'elle dessert.

La création de lignes routières de rabattement, le développement de la capacité de stationnement, l'accessibilité piétonnière de la gare sont très importants : on oublie trop souvent que des réductions sensibles des temps de parcours de porte à porte peuvent être obtenus par des micro-aménagements de l'accessibilité à une gare.

Une attention particulière doit être portée aux deux-roues et notamment aux bicyclettes, soit pour le développement de stationnement sécurisé dans la gare, soit pour l'accessibilité aux trains. Cette complémentarité particulièrement respectueuse de l'environnement devrait devenir un axe systématique de développement des TER.

Rappelons par ailleurs que dans une zone peu dense, le développement de transports à la demande peut constituer une extension particulièrement performante et souple de la mise en œuvre du droit au transport de la LOTI.

3. Organiser l'offre ferroviaire autour des besoins structurants

Les déplacements quotidiens à l'intérieur des grandes aires urbaines ou entre deux aires urbaines voisines, en forte croissance, sont aujourd'hui structurants de la mobilité de proximité. Même si elle n'est pas exclusive d'autres demandes moins porteuses qui doivent aussi être prises en compte, cette demande constitue l'ossature d'un système de transport public performant. Elle regroupe deux types de besoins qui nécessitent des offres de type différent :

- **Les besoins périurbains** qui, de façon dominante, sont des besoins de type quotidien, domicile-travail ou études, émanant de zones relativement denses ou en voie de densification, à l'intérieur d'une aire urbaine (au sens de l'INSEE).

La qualité d'une desserte ferroviaire périurbaine dépend de son aptitude potentielle à bien drainer un territoire et nécessite donc des arrêts relativement rapprochés voire la création de points d'arrêt dans les zones d'urbanisation nouvelle. La densification des arrêts réduit la vitesse commerciale mais cette vitesse peut néanmoins rester compétitive puisque, en règle générale, en milieu urbanisé, la vitesse moyenne des voitures particulières est, elle aussi, faible. L'attractivité du train pour ces déplacements périurbains est fortement conditionnée d'un côté par l'intermodalité « *capillaire* » qui conditionne l'accès à la gare de départ (bus, minibus ou car de rabattement, parking, garage deux-roues, marche à pied) et, de l'autre côté, par l'intermodalité urbaine assurant la diffusion par les transports en commun de la ville de destination. Dans certaines agglomérations, lorsque la densité de population et les infrastructures existantes le permettent de par leur configuration et leur capacité disponible, cette continuité entre la ville et les communes environnantes peut être assurée par des tram-trains,

véhicules nouveaux en cours de mise au point par la SNCF et certaines grandes agglomérations. C'est la démarche adoptée par Nantes, Mulhouse, Orléans et en Ile-de-France, entre Bondy et Aulnay-sous-Bois.

- **Les besoins intervilles** entre deux aires urbaines qui sont des besoins plus occasionnels fondés notamment sur la complémentarité entre les villes, correspondant à la notion de *réseau de ville* mais qui, entre aires urbaines rapprochées, peut comporter une part importante, voire dominante, de déplacements quotidiens. Ce phénomène de massification des déplacements quotidiens peut, dans certains cas et notamment celui des grandes aires urbaines, s'exercer à longue, voire à très longue distance. Le fait que beaucoup de régions aient décidé d'étendre à plus de 75 km la validité de l'abonnement hebdomadaire de travail pour les TER est une réponse à la montée de ces besoins.

Pour ces dessertes intervilles, que les déplacements soient occasionnels ou quotidiens, la référence, là encore, est la vitesse permise par la voiture particulière. Outre la qualité de l'intermodalité, l'attractivité d'une desserte ferroviaire nécessite un temps de parcours meilleur que celui permis par la voiture ce qui suppose la limitation, le regroupement, voire la suppression des arrêts intermédiaires entre les deux pôles urbains concernés.

Autour de l'Ile-de-France (IDF), le Bassin Parisien génère un ensemble de dessertes intervilles qui comportent une part importante de déplacements quotidiens. Ce vaste territoire qui regroupe plus de 20,6 millions d'habitants est d'une importance nationale pour l'aménagement du territoire. Les déplacements quotidiens à destination de Paris et de ses pôles de développement périphériques y sont importants : en 1999, 190 000 résidents du Bassin Parisien, hors IDF (majoritairement en provenance des départements de l'Oise, de l'Eure et Loir, de l'Eure et du Loiret), travaillaient en IDF. Parmi ceux-ci, 60 000 vont à Paris et 130 000 se rendent dans les zones d'emploi de l'IDF (Roissy-La Défense-Versailles, etc). La part des transports collectifs pour les migrations vers Paris est de 75 %. Pour le reste de l'IDF, elle est de 25 % contre 75 % pour la voiture. Cette situation correspond à un choix de qualité de vie ou à des contraintes imposées par le marché du travail. Les volumes de déplacements qu'elle génère pose des problèmes de saturation des infrastructures du fait de la nécessité de transiter par Paris. Ceci affecte donc une qualité de service particulièrement sensible pour des utilisateurs au quotidien pour qui des dysfonctionnements trop fréquents remettent en cause la qualité de vie dont, précisément, ils ont souvent fait le choix.

A ces besoins structurants, périurbains et intervilles, il convient d'ajouter **les besoins de maillage**. Cette notion de maillage du territoire correspond à des volumes de déplacements beaucoup moins importants et plus diffus. Leur satisfaction dépend du choix politique de l'Autorité organisatrice et des moyens qu'elle décide d'y consacrer ; ces besoins, dans la pratique, peuvent entrer en contradiction avec les besoins intervilles, dont l'offre qui doit être rapide peut

être dégradée par des arrêts intermédiaires correspondant à ce besoin de maillage.

Dans ce type de besoin figurent les besoins des zones à dominante rurale qui, pour celles qui sont desservies par le transport ferroviaire, posent la question de l'adaptation, voire de la survie de ce mode. Il faut concilier dans ces zones la mise en place d'offres plus attractives et notamment plus rapides et le maintien d'une bonne couverture du territoire et d'un bon accès pour des populations disséminées. Ces zones sont en effet caractérisées par un très haut niveau de motorisation, par des infrastructures routières denses, généralement de bonne qualité, peu encombrées et d'usage facile. Les expériences d'articulation entre transport ferroviaire, le cas échéant accéléré par regroupement des arrêts, et transports routiers légers, éventuellement à la demande, permettent une adaptabilité du service public répondant bien aux besoins de ces zones et notamment à ceux des personnes ne disposant pas de voiture particulière. Ils permettent une meilleure couverture du territoire par le service public.

L'offre concrète sur une ligne doit donc répondre à trois besoins - périurbains, intervilles, maillage - qui peuvent être contradictoires. Dans la pratique, il faut trouver les meilleurs compromis, par exemple en répartissant les arrêts intermédiaires sur plusieurs trains intervilles, dont chacun ne dessert qu'une partie de la ligne.

Enfin, le transport ferroviaire régional a trop négligé, voire ignoré, certaines «niches» constituées par l'utilisation touristique et ludique du train, moyen original de découverte d'une région et de ses ressources. Le Train Jaune de la Cerdagne, promis à la fermeture il y a moins de vingt ans, en est un exemple, de même que celui du chemin de fer de la Corse pour lequel l'Assemblée de Corse vient de voter un important programme de développement. Il articule notamment le potentiel touristique et les usages locaux et les besoins périurbains au sud de Bastia. Certes, il s'agit de cas où le potentiel touristique est exceptionnel, mais il en existe de nombreux autres où des activités touristiques, culturelles ou ludiques, organisées autour du train, peuvent constituer une ressource saisonnière non négligeable pour l'équilibre d'une ligne et contribuer ainsi à donner un bon niveau de service aux utilisateurs annuels permanents.

4. Réorganiser la complémentarité entre les Grandes Lignes et les TER

Les offres Grandes Lignes et TER forment en France des systèmes imbriqués. Cette imbrication est un atout pour les utilisateurs et l'aménagement du territoire. En effet, elle apporte des synergies appréciables à la clientèle en termes de complémentarité des dessertes, de lisibilité de l'information et de la tarification sur tout le territoire. Mais cette cohérence, dont l'intérêt est essentiel, doit évoluer. Cette évolution est nécessaire car la régionalisation aura pour effet d'inscrire plus fortement les TER dans des logiques intermodales d'usages locaux, notamment quotidiens, qui sont désormais largement dominants. Par ailleurs, l'activité Grandes Lignes peut avoir un intérêt économique à redéployer des dessertes nationales et donc à supprimer des dessertes ayant une utilité locale du point de vue des régions. De nouvelles modalités de concertation doivent être trouvées car la régionalisation implique que la SNCF ne tranche plus unilatéralement les conflits éventuels entre les TER et les Grandes Lignes.

La croissance des besoins locaux et leur spécificité de plus en plus affirmée rend le système d'imbrication GL/TER complexe à gérer et, paradoxalement, au nom de la cohérence, peut paralyser l'initiative. Il faut donc, pour les dessertes, les tarifs, l'information, chercher les voies de nouvelles synergies fondées sur une plus grande affirmation de la différence entre les deux services, différence résultant de la différenciation des clientèles.

4.1. L'articulation des dessertes

La superposition des offres TER et Grandes Lignes permet d'offrir un service plus étoffé en réponse aux besoins locaux tout en améliorant la rentabilité de certains trains Grandes Lignes qui transportent une clientèle locale supplémentaire. Dans certaines régions, notamment en Bretagne et Provence-Alpes-Côte-d'Azur, près de la moitié du trafic régional est acheminé par des trains Grandes Lignes. Mais cette imbrication est aussi une source de difficulté, car les besoins des usages locaux et les besoins de correspondance peuvent parfois entrer en contradiction. Dans le passé, la SNCF était souveraine pour arbitrer les conflits entre les deux usages du train et les régions lui ont souvent fait le reproche d'arbitrer en se plaçant du point de vue des Grandes Lignes.

C'est donc un sujet difficile et qui le reste, même s'il a sensiblement évolué en quelques années. Il faut noter, en particulier, que lors de la mise en service des premiers TGV : Paris-Lyon, TGV Atlantique vers Rennes, Nantes et Bordeaux, aucun travail systématique de recomposition des dessertes régionales n'avait été opéré ce qui a créé de multiples conflits avec les régions. C'est le ministre de l'équipement, du logement et des transports, Jean-Louis Bianco, qui, par une circulaire du 15 décembre 1992, a demandé que pour tous les projets TGV, les évaluations prennent en compte les recompositions nécessaires des TER. Cette démarche nouvelle a été menée entre la région Nord-Pas-de-Calais et la SNCF pour le TGV Nord et a amélioré l'approche sans toutefois donner entière satisfaction à la région. Par la suite, le TGV Méditerranée, qui va entraîner pour trois régions (Rhône-Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon) des recompositions importantes des TER, a fait l'objet d'un important travail de concertation pour concevoir de nouvelles offres locales adaptées à la nouvelle configuration des dessertes Grandes Lignes et, le cas échéant, pour en évaluer les conséquences financières pour les régions.

Concernant l'ajustement courant des dessertes Grandes Lignes et TER, tel qu'il se pratique à l'occasion de chaque changement de service, il nécessite une concertation étroite en amont des deux partenaires. Les régions, à travers l'ARF, mettent au point avec la SNCF un code de bonne gouvernance pour que de nouvelles pratiques s'installent en évitant de créer une situation où les deux acteurs pourraient se paralyser mutuellement.

4.2. L'évolution de la tarification

Les régions ont pris beaucoup d'initiatives tarifaires. Les systèmes de tarification communs aux TER et aux Grandes Lignes, hérités de la tarification nationale à la distance, créent une lisibilité de l'offre tarifaire sur tout le territoire, mais cette tarification, dans sa forme actuelle, ne répond que très imparfaitement aux besoins locaux et, par ailleurs, est appelée à être refondue au sein de tarifications intermodales. Les régions, non sans raison, posent la

question de leur pouvoir sur la tarification ferroviaire régionale. Cette question complexe se situe à l'articulation de problématiques de natures différentes :

- **La tarification nationale de référence** valable sur tout le territoire, pour les TER comme pour les trains de Grandes Lignes, est une tarification à la distance calculée selon une formule algébrique $(a+bd)$. Les paramètres (a) et (b) sont déterminés par plages de distance, (d) étant la distance tarifaire du trajet. Le prix payé par le client est dégressif avec la distance. Cette tarification, au moins théoriquement, respecte le principe d'égalité des individus devant le service public. La réalité est plus complexe et s'écarte notablement de cette situation de référence : la dynamique des marchés, la concurrence, ont amené la SNCF à pratiquer une politique commerciale qui fait que, pour beaucoup de services Grandes Lignes, ce sont des prix de marché qui sont en vigueur. Ils peuvent s'éloigner sensiblement du tarif de référence.

En revanche, cette tarification kilométrique continue à s'appliquer à courte distance et conduit à des prix élevés, voire dissuasifs pour l'utilisateur : un parcours TER de 35 km coûte 36 francs au plein tarif soit 1 F/km, quelle que soit la période, alors qu'un plein tarif Paris-Lyon, en TGV, en période de pointe, coûte 410 francs pour 512 km, soit 0,80 F/km, tombant à 0,63 F/km en période normale. On constate d'ailleurs que la part de déplacements TER effectuée au plein tarif est en net recul du fait de la multiplication des offres commerciales nationales Grandes Lignes. Du point de vue des régions, cette situation héritée de l'histoire pose deux questions : d'une part, celle d'une tarification à courte distance plus adaptée aux besoins actuels, d'autre part, celle de l'évolution du niveau des tarifs qui, comme pour les réseaux urbains, pourrait devenir une composante importante de régulation de la responsabilité économique et politique de la région.

A cette première problématique s'en ajoutent deux autres :

- **Le développement de l'intermodalité sous toutes ses formes** qui appelle à un renouvellement profond, notamment autour des grandes agglomérations, de la tarification ferroviaire régionale historique, le cas échéant associée à de nouvelles modalités électroniques de paiement. Ceci entraînera une évolution des tarifications sociales liées à des usages de type quotidien (abonnements de travail, tarifications scolaires et étudiants), d'autant que les contributions de l'Etat dont ces tarifications bénéficient vont désormais être incluses dans la contribution reversée aux régions. La carte orange de l'Ile-de-France, créée il y a plus de 25 ans, a montré le rôle qu'une innovation tarifaire intégrant l'utilisation des divers modes de transport public peut avoir sur la fréquentation.
- **L'existence de tarifications régionales spécifiques** : beaucoup de régions ont déjà innové dans cette voie, offrant des tarifications spécifiques, soit pour des catégories de population (chômeurs, jeunes, personnes âgées), soit à l'occasion de certains événements régionaux, sportifs et culturels notamment, soit encore pour offrir des tarifications

de découverte de la région. La SNCF, sensibilisée à cette question par les erreurs commises avec Socrate, craint de son côté une perte de lisibilité de la tarification pour le public.

Par ailleurs, l'Etat, et il y a consensus sur ce point, a acté que la tarification Grandes Lignes nationale continuera à s'appliquer de bout en bout pour un parcours à caractère national empruntant un TER en correspondance.

Les régions, Autorités organisatrices, pourraient prendre en main une refonte de la tarification régionale et ainsi mieux répondre aux besoins actuels. La notion de communauté tarifaire, existant notamment en Allemagne, permettrait de créer, dans les zones à mobilité quotidienne élevée, notamment autour des agglomérations mais pouvant le cas échéant s'étendre à toute la région, des tarifications intermodales nouvelles. Les régions ont la possibilité, soit de choisir une formule homogénéisée entre elles qui donnerait une grande fluidité d'accès au transport public sur tout le territoire, soit, au contraire, constatant une trop grande diversité de situations ou une trop grande complexité technique, d'aller vers des situations régionales différenciées. Dans le premier cas, il semble indispensable que chaque région puisse compléter la formule interrégionale commune par des modulations locales.

Quelle que soit la formule retenue et sans préjuger des dispositions relevant de l'Etat, il appartiendrait aux régions, séparément ou collectivement, de déterminer les évolutions du niveau de ces tarifications régionales. Il s'agit là probablement d'une question qui fera débat ; mais elle est au centre d'une logique de transfert de compétence qui ne peut donner sa pleine efficacité que si, les règles du jeu étant clarifiées avec l'Etat, une réelle responsabilité et un pouvoir décisionnel fort sont donnés aux acteurs locaux.

L'évolution de la tarification vers des formules régionales intermodales, associée aux nouvelles technologies, ouvre la voie à la billettique, c'est-à-dire des cartes personnalisées et informatisées constituant des « *passer-partout* » du transport public dans les régions. Les transports urbains sont très actifs dans ce domaine. Il y a aujourd'hui un risque certain d'avoir des systèmes disjoints ; une interopérabilité que les régions, en liaison avec l'Etat, pourraient promouvoir, constituerait un important facteur de développement de l'usage du transport public.

5. Le matériel roulant

Le train est le mode de transport qui dispose du plus grand espace pour ses passagers et qui, de ce fait, peut donner de la qualité au temps passé à bord. Les régions, en prenant en main le design du nouveau matériel régional et en prenant des initiatives comme Interloire et le TER 200 Alsace, ont montré que l'image du train pouvait se renouveler.

Le matériel roulant est en effet une composante centrale de la réussite de la régionalisation, d'une part parce que c'est lui qui constitue le socle de la qualité de service offerte au public et qu'il peut être un champ d'innovation commerciale et technologique, d'autre part parce que, désormais financé par les régions, coûteux, il constitue un poste structurant de l'offre et des coûts des TER. Les régions doivent être en mesure de maîtriser le cahier des charges des nouveaux matériels. En étant à l'écoute des besoins des usagers, elles peuvent

améliorer les spécifications en particulier dans le domaine des services qu'ils offrent aux utilisateurs, la SNCF conservant la responsabilité des aspects concernant la sécurité. Ceci suppose que, région par région et collectivement, elles maîtrisent la gestion prévisionnelle du parc afin d'anticiper les commandes nécessaires, soit en commandant du matériel déjà existant sur le marché, soit en décidant du lancement de nouveaux matériels (qui ne peut s'envisager que par regroupement de commandes).

Par ailleurs, sur le plan économique, la régionalisation du parc de matériel roulant et l'optimisation de son usage sont des conditions essentielles de la performance économique des services régionaux : une bonne rotation de ce parc entraîne une bonne utilisation naturelle du personnel de conduite et du personnel d'accompagnement. Il est donc légitime que les régions, tout en respectant l'autonomie de gestion de la SNCF, soient très exigeantes à son égard et demandent une lisibilité de l'usage commercial de ce matériel et de sa performance économique.

Il est indispensable, dans l'intérêt des deux partenaires, de trouver les modalités pour inciter en permanence l'exploitant à la recherche d'une plus grande efficacité dans l'organisation des moyens. Chaque région doit pouvoir contrôler l'usage effectif des matériels qu'elle a financé, c'est-à-dire son usage commercial, incluant notamment les utilisations interrégionales, mais aussi sa performance économique et, en particulier, le kilométrage effectué par ce matériel, fondement de sa productivité. D'une manière générale, les régions ont intérêt à organiser un benchmarking (national et international) généralisé sur tous les sujets.

Chaque région doit également être informée des coûts de maintenance et procéder à des comparaisons avec les coûts pratiqués dans d'autres pays de manière à être en situation de les négocier et d'imposer des gains de productivité.

6. Stimuler l'innovation

6.1. Inventer des services

Les constructeurs automobiles, alors que la voiture particulière paraît jouer un rôle important dans la dégradation de l'environnement, gardent une incontestable capacité à renouveler son attractivité et son potentiel de rêve. Ils jouent du renouvellement de son design qui a un effet analogue à celui de la mode et d'une grande rapidité d'assimilation des évolutions technologiques. Dans quelques années, avec les UMTS, la voiture restera en permanence connectée avec le domicile et avec le bureau, atténuant, notamment, l'effet des embouteillages.

Le manque d'imagination du transport public en matière de services contraste avec la créativité de la branche automobile. Pourtant, le train et les gares, surtout en province, restent des lieux chargés d'affectivité et qui pourraient associer identité et modernité.

La question de l'enrichissement du transport public par des services associés directement ou indirectement au déplacement est une question essentielle, dans les gares, dans les trains, mais dont la problématique pourrait être élargie aux territoires desservis par l'intermodalité. La gare - c'est la tendance que l'on observe dans beaucoup de pays - a vocation à devenir un lieu intermodal *multiservices* pouvant offrir des services hors transport facilitant la vie quotidienne et devenir ainsi un lieu de vie.

6.2. L'information de la clientèle

C'est une composante à part entière du service offert au public¹ et elle est loin d'être satisfaisante. Ce service va considérablement évoluer, d'une part parce que les Autorités organisatrices lui accordent une grande importance, d'autre part parce que les nouvelles technologies de l'information vont ouvrir la possibilité d'information intermodale et en temps réel du public, notamment en cas de dysfonctionnement.

Les régions, à juste titre, y voient un enjeu considérable, du même ordre que la tarification. Mais, la puissance et la souplesse des technologies de l'information, la multiplicité des acteurs (Autorités organisatrices, transporteurs), les perspectives de gains offertes par ce qui va devenir un marché, peuvent multiplier des offres et avoir l'effet inverse de celui attendu par le public : le risque d'une « *Tour de Babel* » de l'information n'est pas négligeable. En outre, la véritable difficulté restera d'assurer la fiabilité des informations. Les nouvelles technologies n'empêcheront pas le fait que pouvoir accéder de l'autre bout du monde à un horaire de car rural ou à la localisation d'un point d'arrêt d'autobus urbain, ne garantit pas que cet horaire n'a pas été modifié ou l'arrêt déplacé pour des raisons purement locales qui n'ont pas été communiquées à la base de données.

La région est probablement un lieu essentiel à la fois pour capter et stimuler l'initiative locale, la fédérer, et l'articuler avec des systèmes d'information liés à des réseaux externes à la région. Les régions ont un rôle essentiel à jouer pour développer de nouvelles lisibilités et donc de nouvelles accessibilités au transport public, aux lieux et aux événements desservis par les réseaux. Elles ont intérêt, dans ce domaine comme dans celui de la tarification et de la billettique, à conserver ou promouvoir une certaine interopérabilité entre elles.

Concernant le transport ferroviaire, les évolutions actuelles vont probablement provoquer l'apparition et la coexistence de deux types de systèmes d'information : des systèmes sous contrôle des Autorités organisatrices qui donneront des informations à dominante locale incluant les transports ferroviaires ; des systèmes commerciaux SNCF, associant les trains nationaux et des trains régionaux complétés par des informations intermodales. Ces deux types de systèmes coexisteront avec une certaine dose de concurrence et une certaine dose de complémentarité.

¹ Article 5 de la LOTI : « le service public des transports comporte l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens. Ces missions sont les suivantes : [...], le développement de l'information sur le système de transport ».

Plus généralement, les régions vont désormais avoir en main un rôle important de communication et d'information sur la politique des transports et sur la lisibilité des services. Cette lisibilité est une des conditions du développement de l'usage du transport public et peut contribuer à l'implication citoyenne.

7. La décentralisation des TER au sein de la SNCF

La SNCF, pour des raisons historiques, politiques (liées à une conception française égalitariste du service public), techniques, a encore une organisation très centralisée. Les directions régionales créées entre 1970 et 1975, dans le prolongement des recommandations du rapport Nora, ont mis fin à la puissance des directions de réseau héritées des anciennes compagnies et au découpage en grands services techniques, forteresses veillant jalousement à l'équilibre de leurs pouvoirs. Mais, malgré l'avancée et l'ouverture vers les réalités externes qu'elles ont représentées, parce qu'il n'existe pas encore d'outil économique et comptable donnant une base de mesure objective de sa performance, la direction régionale fonctionne encore plus sur le modèle préfectoral que sur le modèle entrepreneurial.

La cohérence du réseau ferroviaire s'est fondée sur cette centralisation et a, sans aucun doute, constitué un de ses atouts. La régionalisation, l'ouverture des marchés européens, la diversité des besoins et donc des services, font que le transport ferroviaire ne peut poursuivre son développement qu'en offrant aux utilisateurs des prestations de plus en plus complexes et différenciées allant au-delà du transport proprement dit.

Une cohérence restant fondée sur la seule centralisation peut nuire à la capacité de répondre à des besoins de plus en plus diversifiés qui préparent le développement futur de l'entreprise et qui vont renouveler le service public. Paradoxalement, cette cohérence, si elle n'évoluait pas, pourrait remettre en cause la cohésion de l'entreprise et favoriser un repli corporatiste par manque de vision prospective.

La régionalisation va engager une profonde évolution. Louis Gallois a coutume de dire que « *la régionalisation va être une véritable révolution culturelle pour la SNCF et les cheminots* ». Pour mettre les directions régionales en situation de responsabilité et de dialogue avec les Autorités organisatrices, il faut aller vers une véritable décentralisation de cette activité, ce qui suppose l'existence d'entités économiques adaptées.

Trois évolutions internes de la SNCF inscrites dans le Projet industriel qui structure les grandes actions de l'entreprise depuis 1996, peuvent faire une réalité de cette révolution culturelle attendue par les régions :

- **La production de comptes régionaux TER** : ces comptes sont attendus depuis plusieurs années par les régions qui s'impatientent de la lenteur de leur mise en place. Mais il est vrai que la production de comptes régionaux certifiables constitue une véritable « *révolution copernicienne* » pour la SNCF. En effet, jusqu'à une date récente, les comptes TER régionaux étaient largement le produit d'une ventilation, par direction régionale, d'agrégats économiques centraux répartis selon des clés moyennes établies nationalement. Le directeur TER local

« recevait » ses comptes du centre au lieu de contribuer à leur production. Ces comptes, conçus pour évaluer la contribution nationale versée par l'Etat à la SNCF, étaient inadaptés à un pilotage local fondé sur la réalité des coûts et la relation avec une Autorité organisatrice.

La production de ces nouveaux comptes analytiques, qui nécessite l'installation d'un suivi et d'un enregistrement de tous les actes de production, va introduire une culture entrepreneuriale à tous les niveaux de l'entreprise. Ceci est d'autant plus vrai que la production de comptes TER, qui nécessite de répartir les moyens communs à plusieurs activités, entraîne de facto la nécessité d'engager la production des comptes des autres activités. Ces comptes vont donner aux directeurs TER des points de repère dans leur discussion et négociation avec les Autorités organisatrices, mais aussi avec les autres activités et avec les directions centrales. Ils pourront servir de base à une facturation compréhensible par les Autorités organisatrices et seront la clé d'une véritable décentralisation de l'établissement public.

Ces dernières ont d'ailleurs sans doute intérêt, après que les comptes fondateurs qui auront servi à l'évaluation définitive de la contribution de l'Etat auront été validés, à opter pour un système de facturation simple fondé sur des barèmes incluant des objectifs de productivité pour la SNCF. C'est la formule vers laquelle ont évolué plusieurs régions expérimentales. Plus lisible et plus proche des pratiques usuelles, elle leur a épargné des discussions d'une grande complexité sur les comptes internes de l'entreprise. En même temps, cette formule, dès lors qu'un accord a été trouvé quant aux modalités d'indexation des charges - et rien au niveau des principes n'interdit un accord commun à toutes les régions - a l'avantage de clairement placer le risque industriel sous la responsabilité de la SNCF.

- **La constitution d'équipes régionales spécialisées pour le TER** : la réussite de la régionalisation, et donc l'installation d'un dispositif qui mette les régions en situation de devenir réellement Autorités organisatrices, suppose d'une part une appropriation par ces dernières d'un savoir-faire en matière de transport dont toutes les régions expérimentales ont constaté qu'il nécessitait un certain temps pour s'installer, et, d'autre part, une « *mise sous tension* » de la SNCF locale qui doit se mobiliser comme force de proposition et dans la réalisation des objectifs de qualité et du respect des engagements contractuels pris avec la région. C'est un véritable apprentissage de la relation qui va s'installer. Du côté de la SNCF et en cohérence avec l'élaboration de comptes locaux reflète des réalités de gestion, la mise en place d'équipes étoffées, dédiées au TER, porteuses d'un projet commun avec la région inscrit dans les objectifs internes de l'entreprise constitue un facteur de succès et de mutation.

Cette équipe responsable d'un compte et d'un projet avec le « *client* » région, introduit une culture entrepreneuriale au sein de la SNCF et contribue aux équilibres entre les activités TER et les autres activités.

- **Des organisations de proximité par ligne** : la réussite de la régionalisation va dépendre de la capacité de l'Autorité organisatrice et de la SNCF à se mettre à l'écoute des besoins. Or, l'écoute du client peut n'être qu'un slogan managérial si les organisations ne sont pas faites de manière telle que les premiers niveaux de responsabilité hiérarchique partagent le contact du client avec les personnels de terrain et constituent ainsi le premier relais de prise en charge des problèmes et des attentes dans la fonction remontante de la chaîne hiérarchique. L'expérience de plusieurs régions, sous la forme de comités de ligne, de conseils de ligne, de délégations SNCF territoriales, montre que ces niveaux très décentralisés sont des niveaux où l'écoute du marché et la démocratie participative peuvent se rencontrer et être un creuset d'initiatives et d'innovations, dans l'intérêt de l'Autorité organisatrice, du transporteur et du consommateur. Ces instances de proximité peuvent contribuer à enrichir le débat des instances de concertation au niveau régional.

VI - UN NOUVEAU RÔLE DE L'ETAT

Le transport, comme les autres activités, s'exerce dans le cadre de la régulation marchande. Il joue un rôle transverse, essentiel au développement. Par ailleurs, la manière dont il est organisé a des effets externes majeurs qui, en longue durée, agissent sur la répartition des populations et des activités, sur la manière de produire, d'échanger, de consommer, sur l'aménagement du territoire, sur la croissance urbaine, sur la vie quotidienne, sur l'environnement et sur les grands équilibres écologiques de la planète. La circulation routière reste, dans toute l'Europe et en France particulièrement, un important facteur de mortalité.

Cette activité a donc des effets « *secondaires* » tels que ceux-ci constituent, en eux-mêmes, des enjeux souvent aussi importants que la finalité immédiate d'assurer le déplacement de personnes et de matières. De ce fait, le transport ne peut pas être traité entièrement comme les autres activités. La régulation par la puissance publique du marché et de ses déséquilibres spontanés est essentielle pour maîtriser ces effets à long terme que la dynamique naturelle du marché ne peut, seule, prendre en compte. C'est cette particularité du transport alliée à des objectifs d'équité sociale, parmi lesquels le droit au transport introduit par la LOTI, qui fonde, en France, les dimensions de service public de certaines composantes de cette activité.

Il faut donc trouver les chemins pour sortir de cette contradiction collective qui fait qu'une forte majorité de citoyens et d'acteurs économiques se déclarent favorables à l'arrêt d'une dérive vers le « tout routier », tout en utilisant quotidiennement, et souvent par contrainte, la voiture particulière ou le transport routier de fret. Ils structurent ainsi en longue durée des organisations de l'espace, des modes de vie et des modes de développement qui, en retour, nécessitent de recourir encore plus à ces modes.

Pour cela, il faut concilier la dynamique du couple *marché/consommateur* sensible au court terme et celle, en partie contradictoire, du couple *développement durable/citoyen* nécessaire pour développer une politique ferroviaire à moyen et long terme. Cet élargissement ne peut être spontané, il nécessite un travail de communication appuyé sur un débat citoyen sortant de la temporalité à court terme des échéances électorales.

La France est particulièrement attentive à ces dimensions du transport et ce, de par sa tradition de service public, mais aussi de par les caractéristiques contrastées de son territoire alliant des zones à forte densité de population et des zones à faible densité. Enfin, son positionnement géopolitique en Europe en fait une zone de fort transit qui va modifier les équilibres territoriaux de ses régions. Pour certaines d'entre elles, il sera générateur de nuisances et, pour d'autres, de risque de mise à l'écart de la construction européenne.

La généralisation de la régionalisation ferroviaire qui va donner aux régions un pouvoir fédérateur en matière de transport public local est un moyen de progresser sur l'étroit chemin réconciliant le consommateur et le citoyen européen. La région peut être un élément essentiel du puzzle du système européen des transports.

Mais, pour autant, la prise de responsabilité de la région ne saurait en aucun cas se concevoir comme un désengagement de l'Etat. La régionalisation n'effacera pas le rôle de ce dernier. Il appartient toujours à l'Etat de définir et garantir l'exécution des missions de service public qui participent de la cohésion nationale. Avec la régionalisation, les modalités d'exercice de son rôle vont se modifier considérablement.

Dans les années de transition à venir, le rôle du Comité national de suivi est important, dans la mesure où il peut contribuer à mettre en réseau la diversité régionale, alerter l'Etat en cas de difficulté. Il devra observer les évolutions des équilibres ferroviaires en liaison avec le Conseil supérieur du service public ferroviaire, RFF et la SNCF. L'Etat aurait intérêt à y associer les représentants de la société civile à travers le Conseil économique et social, ce dernier travaillant en réseau avec les CESR qui doivent trouver dans cette réforme un lieu privilégié d'apport à la vie régionale.

Le rôle de l'Etat ne sera donc pas diminué mais renouvelé. La régionalisation ferroviaire ne doit signifier en aucun cas un désengagement de sa part, ni sur le plan politique, ni sur le plan financier. Des questions importantes sont de son ressort, notamment celles qui ont trait à l'articulation entre le réseau ferroviaire français et les évolutions européennes, à la mobilisation des ressources financières qui seront nécessaires dans la durée et qui, inéluctablement, imposent de redéployer des ressources nationales vers les régions.

1. La régulation de l'usage de l'infrastructure

Pendant toute la période de la montée en charge de la coopération entre les régions et la SNCF et jusqu'à la réforme de 1997, les régions étaient liées à un partenaire, la SNCF, qui, en partie du fait de la carence de l'Etat, avait la responsabilité de la cohérence de l'ensemble de la politique ferroviaire,

infrastructure incluse. C'était aussi la SNCF qui arbitrait les conflits entre circulations et qui, au moins en théorie, garantissait aux régions la compatibilité dans la durée, entre les décisions prises en matière de service et d'exploitation et les évolutions et les équilibres de l'infrastructure. Les charges facturées aux régions incluaient les charges d'infrastructure qui n'apparaissaient donc pas sous la forme d'un droit d'usage.

Cette page de l'histoire ferroviaire reposant sur un acteur national unique ayant la responsabilité et le monopole de l'exploitation et de l'usage de l'infrastructure se tourne car elle ne répond plus au cadre institutionnel européen, à la régionalisation et aux besoins actuels de développement à l'échelle européenne.

Sous la poussée du développement économique, le transport ferroviaire français évolue vers un système complexe composé d'une pluralité d'acteurs. Les nouvelles modalités de gestion de l'infrastructure et les conséquences qui en résultent (régulation de l'accès, instauration d'une tarification d'usage) découlent de la nécessité de permettre à d'autres opérateurs ferroviaires que les opérateurs ferroviaires nationaux d'emprunter les infrastructures nationales. Cette évolution répond notamment à la nécessité de faire circuler des trains « européens ».

La création de RFF, la régionalisation, l'apparition d'opérateurs de fret européens, modifient profondément le paysage ferroviaire français. L'infrastructure nationale dont la gestion est confiée à RFF, tout en gardant son statut national, devient aussi une composante d'un système ferroviaire européen qui contribuera au développement durable de l'Union. Dans le même mouvement, la SNCF, opérateur national historique, est amenée à développer ses activités de transporteur dans tout l'espace européen.

Ce nouveau contexte a des conséquences importantes pour les régions et la régionalisation va se déployer dans un contexte sensiblement différent de celui de l'expérimentation.

La transposition du « *paquet ferroviaire* », du ressort de l'Etat, doit prendre en compte le point de vue des régions. Celles-ci, en devenant Autorités organisatrices, s'engagent durablement et engagent les finances locales dans le service offert au public. En particulier, lorsqu'un service qui a été créé donne satisfaction, il devient politiquement difficile de le supprimer ou de le réduire, ce qui, en d'autres termes, signifie que les régions ont besoin d'une garantie de pérennité physique de l'infrastructure et des conditions financières d'accès.

1.1. Les équilibres financiers de l'infrastructure

La loi du 13 février 1997 et les trois décrets d'application du 5 mai 1997 explicitent les rôles respectifs de l'Etat, de RFF et de la SNCF dans la nouvelle organisation ferroviaire.

L'Etat fixe la consistance et les caractéristiques du réseau ferroviaire : il définit le schéma ferroviaire, décide de la création de nouvelles lignes ou sections de ligne et détermine les caractéristiques principales du réseau.

Dès la création de RFF, la question de l'équilibre de ses comptes et du financement du développement du réseau s'est posée.

L'Etat verse à RFF une contribution aux charges d'infrastructure (10,709 milliards de francs en 2000) à laquelle peuvent s'ajouter des dotations en capital destinées à couvrir une partie de la charge de la dette héritée de l'ancienne situation (134,2 milliards de francs), dotations qui, depuis la création de l'établissement public, ont atteint 54,5 milliards de francs.

En dépenses, pour l'année 2000, RFF supporte 20,728 milliards de francs liés à la charge de la dette héritée de l'ancienne situation (dont 8,482 milliards d'intérêts) ; en outre, il rémunère la SNCF à hauteur de 17,2 milliards de francs pour ses prestations relatives à l'infrastructure ; enfin, il supporte les charges liées aux investissements nouveaux.

En recettes, RFF, en plus de la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure antérieurement versée à la SNCF, perçoit des redevances (ou péages) de la SNCF pour la circulation sur le réseau (10,248 milliards de francs pour 2000).

A l'heure actuelle, la situation financière de RFF reste difficile même si sa dette a été stabilisée. Le déficit est en légère hausse, passant de 10,5 milliards de francs pour l'exercice 2000, à 10,8 milliards de francs pour 2001. Il était en 1997, pour son premier exercice, de 14,1 milliards. Le résultat financier est de 10,479 milliards en 2000. La dette à long terme devrait s'accroître de 447 millions de francs, pour atteindre 153 milliards en 2001. Cette dette devrait se stabiliser en 2002. Mais il devient urgent, comme le souligne Jean-Claude Gayssot, « *de trouver les chemins pour sortir de ce déséquilibre permanent* ». Sinon, cette charge financière continuera à hypothéquer le développement de l'ensemble du système ferroviaire, pèsera sur le niveau des péages et créera des tensions entre RFF et la SNCF. Elle sera préjudiciable à la réussite de la régionalisation et au transport ferroviaire en général et pénalisera le rôle du transport ferroviaire français au sein de l'Europe.

La commission d'enquête du Sénat sur les grandes infrastructures a ainsi montré que pour financer son programme d'investissement sans dégrader son endettement, RFF aurait besoin de dotations annuelles de l'Etat de l'ordre de 15 à 16 milliards de francs au lieu des 12 milliards actuels.

1.2. La tarification d'usage de l'infrastructure ; les péages

• Les enjeux de la tarification d'usage des infrastructures

La séparation entre infrastructures et services, instituée par la directive 91/440, a entraîné la mise au point d'une tarification d'usage de l'infrastructure qui obéit à des logiques différentes selon les pays européens.

La tarification constitue pour l'Etat, aussi bien pour l'exploitation à court terme que pour les investissements à moyen et long terme, un moyen d'orienter les choix des différents acteurs : RFF, la SNCF et les différents utilisateurs finaux du réseau (chargeurs et entreprises pour le fret, voyageurs, les régions désormais Autorités organisatrices et, souvent, cofinanceurs des infrastructures et, ultérieurement, de nouveaux entrants éventuels).

La tarification d'usage de l'infrastructure est un choix politique et économique. Elle constitue pour les pouvoirs publics un levier important de régulation de l'équilibre rail/route. D'autre part, elle oriente le partage des

capacités du réseau entre ses divers usages et entre les nouveaux entrants et les exploitants nationaux historiques. Une certaine harmonisation de la tarification européenne sera indispensable pour les transports de fret. Elle existe en théorie et est fondée sur le coût marginal social ; sa portée est limitée car chaque pays a la possibilité de facturer des péages plus élevés, si le marché le permet, ce qui est difficile à apprécier. Au nom de ce principe, l'Allemagne pratique une tarification élevée qui freine le transport de fret ferroviaire sur son territoire.

Les redevances d'infrastructure contribuent à l'équilibre du compte du gestionnaire d'infrastructure, indispensable à sa pérennité et au développement durable du transport ferroviaire. Elles permettent également à RFF de contribuer au financement des investissements de développement.

Cette difficile équation, entre les mains de l'Etat mais qui concerne au plus haut point les régions et qui conditionne le développement ferroviaire, n'est pas encore stabilisée.

• **L'impact de la tarification d'usage de l'infrastructure sur les TER**

Les redevances d'utilisation du réseau ferré national, 10 milliards de francs pour 17 milliards de charges d'exploitation hors amortissement, sont composées pour chaque section de ce réseau d'un terme forfaitaire, le *droit d'accès*, indépendant de la capacité d'infrastructure utilisée et qui représente 11 % des péages, d'un *droit de réservation* représentant 77 % des péages et d'un *droit de circulation* correspondant à la circulation effective et représentant 8 % des péages. Enfin, les prestations complémentaires, essentiellement la mise à disposition de l'électricité, représentent 4 % des péages.

En outre, l'ensemble des sections constituant le réseau sont réparties en catégories et sous-catégories :

- lignes périurbaines : R0 ;
- lignes à grande vitesse à fort trafic : R1 ;
- autres lignes à grande vitesse : R2a ;
- grandes lignes interurbaines : R2b ;
- autres lignes : R3.

Des périodes horaires ont été définies afin d'opérer une différenciation dans la tarification. Cette différenciation porte sur le droit de réservation :

- heures de pointe (HP) : de 6h30 à 9h et de 17h à 20h ;
- heures normales (HN) : de 4h30 à 6h30, de 9h à 17h et de 20h à 0h30 ;
- heures creuses (HC) : de 0h30 à 4h30.

Pour l'exercice 2000, les redevances d'infrastructure pour le TER ont atteint 876 MF se décomposant en 28 MF de droits d'accès, 607 MF de droit de réservation, 197 MF de droit de circulation et 45 MF de redevances d'électricité. Il faut noter que l'activité Ile-de-France, depuis son origine, a toujours été facturée au coût complet, soit un péage de 3 090 MF. L'activité fret bénéficie d'une réfaction de 48,4 % sur le droit de réservation, tenant compte en partie des coûts d'entretien moindres qu'elle impose à la voie, ce qui a pour effet d'atténuer son handicap concurrentiel face à la route.

Concernant les TER, cette tarification conduit à un niveau moyen de péages de 6,55 F/km, soit environ 10 % du coût moyen d'un train-kilomètre TER. Les TER paient actuellement 8 % des péages pour 22 % des trains-km circulant sur le réseau. Cet écart doit cependant être relativisé du fait de la part importante de TER circulant sur des lignes à caractéristiques techniques peu élevées et de moindre coût d'entretien. Ainsi, le péage moyen se différencie significativement selon le type de région et varie de 1,62 F/km pour les régions ne comportant que des zones R3 (telle que le Limousin) à 13,38 F/km pour la Picardie dont les trains ont des parcours importants en zone R0.

C'est donc l'activité Grandes Lignes, à travers le TGV, qui, avec l'Ile-de-France, supporte le péage le plus élevé ; de fait, c'est la seule activité ferroviaire dont le marché permet de dégager une contribution significative aux équilibres de l'infrastructure. C'est aussi celle qui a recours à la technologie et aux performances techniques de l'infrastructure les plus élevées.

RFF a proposé des évolutions de la structure de tarification d'usage de l'infrastructure. Elles reposent sur une diminution du droit d'accès, mesure jouant en faveur de nouveaux entrants éventuels, et du droit de réservation et sur une augmentation sensible de la part du droit de circulation qui passerait de 8 % à près de 20 % de la part de péages (en augmentant plus sensiblement les trains de voyageurs que les trains de fret afin de se rapprocher des coûts réels d'entretien des voies). Par ailleurs, pour les lignes urbaines et périurbaines, le droit de réservation évoluerait en différenciant les taux en deux niveaux selon le nombre des circulations.

Enfin, la redevance complémentaire d'électricité serait relevée pour se rapprocher des charges réelles d'entretien et de renouvellement des installations électriques.

Par ailleurs, RFF propose d'introduire dans la tarification 2002, une tarification des arrêts en gare. En effet, selon Claude Martinand, président de RFF, « *il est logique de tarifier l'arrêt en gare comme un élément de consommation de la ressource rare* ». Encore faudra-t-il distinguer entre les gares qui disposent de voies de garage permettant le passage d'autres trains, et les gares dites de « *pleine voie* ». On peut aussi penser qu'une taxation à la vitesse moyenne des trains, incluant donc les arrêts mais aussi leur capacité d'accélération et de freinage, refléterait plus équitablement la consommation de la « *ressource rare* » que constitue l'infrastructure.

Il est souhaitable que la tarification d'usage des infrastructures ferroviaires reflète bien l'état de saturation des voies empruntées. Cela envoie un signal économique aux utilisateurs et implique en contrepartie, du point de vue des régions, l'élaboration de schémas de développement des capacités. Encore faut-il que ces signaux soient cohérents pour l'ensemble du système de transport « *afin de réduire autant que possible les distorsions de concurrence pouvant se produire entre les modes de transports différents du fait de l'existence de divergences notables dans les principes de tarification* » (nouvelle directive européenne 20-14). Ce serait le cas dès lors que les péages ferroviaires seraient élevés autour des grandes agglomérations alors que les autoroutes y sont souvent gratuites.

La loi SRU a inclus dans la contribution transférée aux régions le montant des péages d'infrastructures des services existant au moment du transfert de compétence et leur réévaluation en cas de modification ultérieure de la tarification. Les péages des services créés par les régions postérieurement au 1^{er} janvier 2002 seront donc à leur charge. Sans correctifs, le relèvement des péages ferroviaires aurait pour effet de favoriser le développement de l'usage de la voiture individuelle en zone urbaine, à l'encontre de la politique suivie en matière d'environnement et d'aménagement urbain.

Un article de la nouvelle directive européenne concernant la tarification permet aux États membres d'instaurer un dispositif de compensation, à durée limitée, des coûts environnementaux, des coûts des accidents et des coûts d'infrastructures non couverts par les modes concurrents, qui permettrait d'évoluer progressivement vers une internalisation effective des coûts externes.

Il est donc probable que la tarification d'usage de l'infrastructure va encore évoluer. Ces évolutions, de la responsabilité de l'Etat, devront se faire en étroite concertation avec les régions.

1.3. La question de la répartition des capacités : le partage des sillons

Les dessertes ferroviaires régionales doivent coexister avec les autres usages des infrastructures ferroviaires : dessertes fret, dessertes voyageurs à grande distance, étant entendu qu'à terme, dans ces deux types de dessertes, il y aura des dessertes nationales et des dessertes à caractère européen, notamment de transit, qui ne seront pas sous maîtrise commerciale SNCF.

Les capacités des infrastructures ferroviaires sont distribuées en *sillons*, un sillon étant un chemin temporel réservé à un train. L'ensemble des sillons d'une ligne, c'est-à-dire l'ensemble des trains circulant sur cette ligne, constitue le *graphique de circulation*. On distingue le *graphique théorique* programmant les circulations et le *graphique réel* correspondant aux circulations effectives (trains facultatifs, trains supprimés, réorganisation des circulations à la suite d'incidents).

Les *horairistes* conçoivent des graphiques théoriques utilisant au mieux les capacités des infrastructures et organisant les compromis entre les divers types de trains. Une des qualités d'un graphique est sa robustesse, c'est-à-dire sa capacité à absorber des aléas en limitant le plus possible, dans le temps et dans l'espace, la propagation des effets de désorganisation. Les *régulateurs* suivent la circulation réelle des trains et, le cas échéant, réorganisent en temps réel, « *à la main* », la circulation des trains lorsqu'un aléa perturbe la situation théorique.

Les savoir-faire associés à ces fonctions sont très spécifiques du transport ferroviaire. Ils supposent une longue formation associée à une pratique du terrain pour en anticiper les réactions. Et si les trains français ont souvent eu la réputation d'être plus à l'heure que dans d'autres pays, ils le doivent beaucoup à ces deux métiers. Dès lors, il est d'une grande importance que les évolutions à venir ne déstabilisent pas ces savoir-faire et n'en tarissent pas le renouvellement.

Dans le passé, la SNCF, entreprise intégrée au sein d'un espace économique national, ayant à arbitrer essentiellement entre des besoins placés sous sa responsabilité, a, de fait, maîtrisé la répartition des sillons et géré les priorités en cas d'incident. La hiérarchie implicite a été de longue date,

notamment en situation de perturbation, de donner la priorité, dans l'ordre, aux TGV, aux autres trains de Grandes Lignes, à la banlieue parisienne et aux TER, et, en dernier lieu, au fret.

Cette hiérarchie est aujourd'hui contestée, notamment à l'occasion de conflits sociaux, sous la poussée des usagers du fret et des régions qui posent la question de l'arbitrage dans la répartition des sillons entre les différentes activités et des priorités en cas d'incident. La question de la répartition des capacités se pose souvent à l'occasion de recomposition de dessertes TER proposées à l'initiative des régions.

Les arbitrages sont aujourd'hui traités au sein de la SNCF par des commissions centralisées : les recompositions y sont proposées puis il en est débattu entre les représentants des différentes activités de la SNCF. Toutefois, il s'agit d'une procédure purement interne et se pose donc la question de sa transparence vis-à-vis de l'Autorité organisatrice régionale, mais aussi vis-à-vis des clients fret. L'Association des usagers du transport de fret (AUTF) se plaint, non sans raison, du manque de transparence des pratiques actuelles.

Dans les faits, la SNCF s'est vue ainsi investie d'une responsabilité de nature politique qu'elle a exercé seule. Il n'y a pas lieu de lui reprocher une situation qui correspondait à un certain niveau de développement du transport ferroviaire centré sur les besoins nationaux. Les évolutions européennes nécessitent maintenant une transparence dans l'attribution des sillons. Cette évolution est inéluctable.

La question de la répartition des sillons est d'autant plus importante qu'aujourd'hui toutes les activités se placent dans une perspective de développement : doublement du trafic fret en dix ans, développement du TGV, augmentation probable de l'offre TER suite à la régionalisation, mais également de Grandes Lignes et des Trains rapides nationaux (TRN). Dès lors, on peut craindre que la coexistence de ces divers besoins ne devienne de plus en plus difficile. L'issue à moyen terme est l'augmentation des capacités des infrastructures et probablement une certaine spécialisation des réseaux qui plaide en faveur d'infrastructures partiellement ou totalement dédiées au fret.

Pour faire évoluer les procédures de répartition des capacités qui sont à l'articulation de savoir-faire techniques et de choix politiques et économiques, il convient de progresser avec pragmatisme en privilégiant des évolutions réalistes évitant des ruptures qui pourraient remettre en cause les savoir-faire existants.

La solution pourrait être, à partir d'un cadrage des principes au niveau de l'Etat, de laisser le savoir-faire relatif à la confection de la grille horaire au sein de la SNCF. Ceci serait en cohérence avec le rôle de maîtrise d'œuvre qui lui est confiée sur la gestion de l'infrastructure, ainsi que celui de la régulation de la circulation des trains, et assurerait une continuité dans un des savoir-faire fondamentaux pour l'équilibre d'un réseau. Néanmoins, la maîtrise du graphique serait placée sous la responsabilité de RFF, une possibilité ultime d'arbitrage étant prévue au niveau du ministre.

Cette procédure transparente aurait entre autres avantages celui de commencer à donner aux représentants des régions une lisibilité sur les enjeux du fret ferroviaire, enjeux dont beaucoup de régions souhaitent avoir une

connaissance plus précise sur leur territoire, d'autant qu'elles participent de plus en plus au financement des capacités. Il est stratégique pour les régions de participer à la régulation de la capacité des réseaux.

Mais il est clair que la transparence des procédures ne fera pas disparaître les contradictions d'intérêts entre les divers utilisateurs. Il ne faut pas exclure, au contraire, qu'elles s'exacerbent, rendant plus nécessaires des arbitrages de nature politique.

1.4. Les modalités de financement des investissements : quel rôle des régions?

Dans la perspective d'un développement durable européen, la croissance de tous les trafics ferroviaires - fret, trajets à grande distance et trajets locaux - est désormais indispensable. Ceci nécessite, à l'échelle de l'Europe et en longue durée, des investissements massifs en faveur du transport ferroviaire. C'est particulièrement vrai pour la France qui a une fonction de transit importante au sein de l'espace européen.

De ce fait, il est réaliste d'imaginer que les besoins locaux peuvent entrer en conflit avec les besoins « européens » et les régions peuvent craindre que les règlements européens n'imposent des règles en défaveur de ces besoins locaux. Pour autant, les régions sont aussi parties prenantes dans un report du fret routier vers le ferroviaire qui contribuerait à désengorger les infrastructures routières.

Dans la pratique, les investissements d'infrastructure ont d'ailleurs toujours, directement ou indirectement, un impact sur toutes les activités ce qui fait que la question du partage des nouvelles capacités entre activités se pose dès la décision de financement.

Quelle solution préconiser quand un investissement dans une région sert aux trafics TER et Grandes Lignes, TER et fret, voire aux trois et même, dans le Bassin Parisien, aux quatre ? Cette question se pose déjà puisque les contrats de Plan Etat/région montrent que les régions et les collectivités territoriales s'engagent dans le financement de nouvelles capacités ferroviaires, rendues nécessaires du fait de la saturation de certaines zones.

Afin de prévenir toute dérive non maîtrisée de l'endettement du gestionnaire de l'infrastructure, l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, précise que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement* ».

Cet article, très important du point de vue des régions, donne des règles de financement pour les investissements. Il signifie en effet que, lorsqu'un investissement est décidé, la participation financière de RFF est plafonnée à un niveau tel qu'il assure une rentabilité financière suffisante pour ne pas dégrader sa capacité d'autofinancement, le reste du financement devant donc être assumé par d'autres financeurs dont les collectivités publiques. Ce mécanisme permet de clarifier les responsabilités des acteurs en cas d'investissement à faible

rentabilité financière mais présentant un intérêt du point de vue de la collectivité publique.

Deux exemples montrent cet engagement des régions dans la modernisation des infrastructures :

- La résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux : l'Etat, la SNCF, RFF et les collectivités locales se sont mis d'accord pour financer une première phase de travaux destinée à augmenter la capacité du réseau au nord de la gare de Bordeaux St-Jean. Pour un montant de 1,24 milliards de francs, elle sera achevée en 2007. Le coût total des travaux est estimé à 2 milliards, dont une première phase de 1,450 milliards de francs : 415 millions pris en charge par RFF, le reste se répartissant entre l'Etat (270 millions), le conseil régional (226 millions), l'Europe, la communauté urbaine et le conseil général.

- Le contournement du sillon mosellan (Luxembourg - Metz - Nancy), axe saturé de transport de voyageurs et de marchandises, par un itinéraire fret alternatif, à l'ouest (entre Arhus en Belgique et Dijon), est un des objectifs prioritaires de la région Lorraine qui consacre 820 millions de francs aux infrastructures ferroviaires, contre 40 millions de francs précédemment. Les travaux de raccordement, pour assurer la continuité du trafic et la mise au gabarit des tunnels, représenteraient un investissement de plus de 360 millions de francs qui dégage des capacités pour le fret et indirectement pour les TER en dégageant les autres itinéraires.

Par ailleurs, RFF prend en charge l'importante question de la régénération du réseau.

Les régions interviennent donc de deux manières dans le financement des équilibres et du développement de l'infrastructure : par les péages des TER, actuellement facturés par RFF à la SNCF puis re-facturés par la SNCF aux régions, et par les investissements qui améliorent la qualité ou la capacité d'une infrastructure, en règle générale pour l'ensemble des activités.

Il semble légitime que les régions revendiquent des contreparties lorsqu'elles s'impliquent ainsi dans l'investissement. L'idée qui vient à l'esprit serait de prévoir un retour sur investissement par une réfaction sur les péages TER, d'autant que très souvent, les investissements sont faits dans des zones denses où le coût du péage est élevé. Les régions expriment parfois cette demande à travers la formule « *nous payons deux fois : une fois par l'investissement, une autre fois par les péages* ».

Ce à quoi Claude Martinand, président de RFF, répond, non sans raisons, que les cofinancements des infrastructures sont calculés, conformément au décret évoqué précédemment, de manière telle que, compte tenu du niveau des péages des circulations attendues, les équilibres financiers de RFF ne soient pas dégradés. Abaisser les péages reviendrait, nonobstant le risque d'accroissement de son surendettement, soit à aggraver le déficit déjà structurel de RFF, soit à demander aux régions une contribution à l'investissement plus élevée que celle à laquelle conduit l'application du décret.

Il faut donc trouver une autre approche à cette question et trouver les modalités d'un financement durable du transport ferroviaire.

2. La question du financement

L'Etat continuera à porter la responsabilité des choix et des arbitrages concernant les grandes infrastructures ferroviaires nationales et européennes, voyageurs et fret. Il restera le garant des intérêts nationaux au plan européen.

Il devra maintenant le faire en concertation avec les régions. Ce rôle est d'une importance considérable pour les évolutions du territoire français qui devra faire face simultanément aux besoins européens, notamment de transit, qui vont croître et aux besoins nationaux et locaux.

2.1. Le désendettement de RFF, condition nécessaire pour un développement durable

C'est RFF qui, dans le cadre des orientations gouvernementales, a la responsabilité de porter la politique d'infrastructure ferroviaire de la France au plan national et au plan européen. Il est donc important de procéder à son désendettement.

Le désendettement de RFF, à hauteur de 80 à 90 milliards de francs, lui permettrait d'atteindre l'équilibre de ses comptes et de dégager une capacité d'autofinancement de 4 à 5 milliards de francs lui permettant de prendre en charge l'importante question de la régénération des réseaux existants.

En outre, en fonction de la politique des péages, RFF pourrait alors apporter une contribution au développement du réseau, l'apport principal devant toutefois rester celui de l'Etat et des collectivités territoriales. En effet, le développement durable des capacités ferroviaires reste un investissement capitalistique lourd qui ne peut se faire sans implication des finances publiques et qui nécessite donc une volonté politique durable et, en amont, une adhésion de l'opinion publique.

Le 8 février 1999, Jean-Claude Gayssot, suite aux propositions communes de RFF et de la SNCF, a présenté les perspectives d'investissements ferroviaires à dix ans : 12 milliards de francs par an en moyenne, soit 120 milliards : 70 milliards seraient apportés par RFF (dont environ 50 milliards pour la régénération du réseau) et 50 milliards par les collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales, Union européenne et pays voisins comme la Suisse ou le Luxembourg). L'un des objectifs-clés est le doublement en dix ans du transport de fret ferroviaire. Cet objectif est ambitieux au regard de la situation actuelle du transport ferroviaire de fret mais néanmoins modeste puisqu'il ne représente, au mieux, qu'une stabilisation de la part de marché du transport ferroviaire.

2.2. L'importance des contrats de Plan Etat/régions

Les contrats de Plan Etat/régions vont jouer un rôle encore plus important que par le passé. D'ores et déjà, une tendance nouvelle se dessine qui montre la montée de l'implication des régions et un changement d'attitude de l'Etat qui a suivi leurs demandes en faveur du ferroviaire.

Les montants des contrats de Plan Etat/régions pour des projets ferroviaires sont aujourd'hui arrêtés dans le cadre du 12ème Plan : 32 milliards de francs qui doivent être engagés dans les six ans. Sur ces 32 milliards, environ 37 % sont financés par les régions et 33 % par l'Etat. Par ailleurs, environ 30 % de cette somme sont consacrés à des investissements pour le TER, 13 milliards directement ou indirectement pour le fret.

2.3. Des besoins de développement importants

Pour l'exercice 2000, le coût pour l'ensemble des TER atteint 11,7 milliards de francs, dont 900 millions pour les péages. Le financement par les utilisateurs est de 3,450 milliards ; les compensations tarifaires (tarifications sociales, etc.) sont de 1,256 milliards de francs. L'Etat a versé à la SNCF une contribution de 3 milliards de francs au titre des régions non-expérimentatrices. Par ailleurs, ces régions ont complété cette contribution de l'Etat à hauteur de 200 millions de francs. Enfin, les régions expérimentatrices ont versé à la SNCF une contribution de 2,8 milliards de francs.

A titre comparatif, selon le GART, le coût moyen du voyage en transport public urbain est de 8,22 francs, sur lesquels l'usager paie 2,5 francs, contre 5,7 francs pour le contribuable.

Une étude menée par l'Union des transports publics montre qu'entre 1992 et 1999 (moyenne des évolutions annuelles), le coût kilométrique du transport urbain a augmenté de 0,7 % et le taux de couverture des charges par l'usager a baissé de 1,65 % pendant que, durant la même période, l'offre augmentait de 1,17 % et que le trafic était stable.

La nécessité d'un rééquilibrage en faveur du transport ferroviaire et du transport public de voyageurs fait l'objet d'un consensus. C'est ce que Jean-Claude Gayssot exprime en disant que le transport public est un enjeu de société. Mais dire cela, c'est aussi se placer dans la perspective, certes avec une transition de longue durée, d'une rupture dans nos comportements quotidiens. Ce serait une illusion de penser que l'on peut passer, sans moyens financiers et sans énergie politique, d'une société dominée par la voiture et le transport routier à une société où le transport public aurait une part, sinon dominante, du moins suffisamment significative pour peser sur les modes de développement.

Tant pour des raisons politiques que financières, les financements ferroviaires massifs qui vont être nécessaires dans les décennies qui viennent sont hors de portée sans l'implication des régions et des collectivités territoriales.

Les questions de transport vont donc prendre en région une importance politique, économique et financière considérable. Il est souhaitable de leur donner une très grande lisibilité auprès des citoyens et on peut penser, comme le propose Adrien Zeller, président de la région Alsace, « *qu'il est nécessaire de créer un compte régional séparé pour les transports qui créerait la transparence de l'action de la région et faciliterait l'appropriation citoyenne de la politique des transports sans laquelle les élus n'arriveront pas à lever les défis qui sont devant eux* ».

La proximité des décisions avec les besoins, la « *réactivation du lien démocratique* » rendu possible par le biais du citoyen-consommateur, doivent améliorer l'efficacité de la dépense publique. La réussite de la régionalisation ferroviaire sera un processus évolutif. Elle posera la question de la répartition des ressources financières publiques de telle manière que les régions disposent et puissent mobiliser les ressources nécessaires à une politique des transports à la hauteur des enjeux des décennies à venir.

Il faut donc organiser conjointement un transfert de ressources plus structurel de l'Etat vers les régions. Compte tenu des besoins prévisibles, la question des ressources régionales destinées au transport ne peut être traitée indépendamment des réflexions en cours sur l'évolution des ressources fiscales nouvelles du niveau régional.

La loi SRU a prévu le transfert aux régions de la contribution, antérieurement versée par l'Etat à la SNCF. Ce montant, réévalué, sera calibré région par région sur la base des comptes régionaux certifiés de la SNCF. Elle prévoit en outre les ressources nécessaires au renouvellement du parc de matériel roulant. Enfin, l'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences.

Ce montant protège les régions contre tout transfert de charges au moment de la généralisation de la régionalisation, mais la ressource ainsi transférée est une ressource statique qui répond mal aux besoins de développement futurs. Dans l'hypothèse, qu'il faut souhaiter, d'une réelle dynamique de conquête du transport public et même en tenant compte du fait que les régions sont peu endettées, on peut douter que cette ressource permette durablement de faire face à l'ensemble des besoins qui vont apparaître.

Une première ressource financière réside dans l'efficacité socio-économique plus grande que l'on peut attendre de la décentralisation. La situation actuelle, dès lors que les régions s'empareront de leur responsabilité d'Autorités organisatrices et que la déconcentration de la SNCF produira ses effets, recèle sans doute encore quelques réserves de productivité.

Le repositionnement des dessertes ferroviaires sur les besoins actuels, l'amélioration de leur accès par le développement systématique de l'intermodalité, doivent augmenter l'utilisation des services et donc les recettes. Des programmes d'actions régionales contre la fraude peuvent avoir un effet d'amélioration de la productivité du contrôle et d'augmentation des recettes et ainsi permettre la récupération de ressources publiques gaspillées.

L'amélioration de la productivité des moyens de production, notamment du matériel roulant, constitue également une source d'amélioration de l'efficacité de l'argent public. La régionalisation ne saurait donc signifier le statu quo de l'offre actuelle, bien au contraire. Elle devrait également renouveler l'approche des gains de productivité nécessaires.

Néanmoins et dès lors qu'une dynamique vertueuse s'engage, rejoignant les recommandations du rapport de Jean-Pierre Brunel de la section des finances du Conseil économique et social « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* », il n'est pas souhaitable qu'un transfert de compétence aussi important politiquement et économiquement que celui des transports ne soit accompagné que d'une dotation statique. Dans le cas particulier des transports ferroviaires, il serait souhaitable de donner aux régions accès au partage d'un impôt d'Etat sur lequel les régions n'auraient certes aucun pouvoir mais qui s'inscrirait dans une logique d'évolution plus dynamique que la dotation forfaitaire actuelle.

Ce rapport préconise en outre que l'Etat réserve une plus grande part des recettes fiscales nationales à des fonctions de péréquation qui semblent particulièrement nécessaires dans le domaine des transports compte tenu des grandes disparités de densité de population entre les régions françaises, disparités qui créent des dynamiques de marché très inégales.

A terme, si la politique des transports prend au plan européen l'importance qui est souhaitable, la question peut se poser d'une fiscalité européenne permettant de financer les capacités d'infrastructures ferroviaires ou de transport combiné qui seront nécessaires à l'échelle de l'Europe. Ce problème concerne d'autant plus la France que son territoire est traversé par un important flux de transit.

Un prélèvement sur la TIPP pour le transport ferroviaire aurait l'avantage de saisir une ressource directement liée à l'usage de la route. Compte tenu de l'ampleur des actes à engager, des bouleversements des modes de pensée et des pratiques que va entraîner une décentralisation aussi importante, mais aussi du caractère décisif de l'appropriation citoyenne locale dans sa réussite, il ne faut pas sous-estimer l'effet de lisibilité politique d'une telle mesure.

En Allemagne, les Länder perçoivent une part des taxes sur les produits pétroliers pour soutenir leurs investissements dans les transports collectifs.

Instaurer des dispositifs de solidarité intermodale permettrait que les recettes créées par la fiscalité sur les modes polluants serve au développement des moyens les plus économes en énergie et les plus respectueux de l'environnement.

VII - L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE, UNE CONTRIBUTION À LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les chemins de fer européens, historiquement exploités par des monopoles publics nationaux, sont engagés dans d'importantes mutations dont les effets vont se déployer dans les prochaines années. Le processus engagé par la Commission européenne repose sur l'hypothèse qu'une libéralisation du transport ferroviaire et une mise en concurrence généralisée stimuleront les réseaux nationaux et l'arrivée de nouveaux acteurs.

Il est vrai que le transport ferroviaire a subi un recul important de ses parts de marché face aux autres modes, notamment la route. Avec des parts de marché de 10 % pour les passagers et de 15,6 % pour les marchandises, il connaît un déclin que seuls les résultats sur quelques segments (grande vitesse, transport combiné) permettent de freiner. L'élargissement européen risque d'amplifier ce déclin.

La volonté politique de développer les alternatives à la route et de « *revitaliser les chemins de fer européens* » afin de contribuer au développement durable et à la lutte contre l'effet de serre, est à l'origine de réformes qui tentent de créer un contexte favorable au rail.

Le développement des échanges intra-européens a modifié considérablement le contexte qu'ont connu les opérateurs historiques nationaux. Ainsi, les infrastructures et les modes d'exploitation, encore fortement marqués par des caractéristiques nationales, vont devoir évoluer pour s'inscrire dans le

nouveau cadre de référence qu'est l'Europe et permettre des échanges à cette échelle.

La création de corridors européens de fret ferroviaire et, plus généralement, d'un réseau transeuropéen, va favoriser la coopération et le rapprochement entre les acteurs, en premier lieu entre les gestionnaires d'infrastructure. La libéralisation et la perspective de la concurrence amènent les compagnies nationales à faire évoluer leurs stratégies pour prendre en compte l'émergence d'opérateurs européens.

1. Une convergence dans la diversité

Les États, pour s'adapter à cette nouvelle situation, ont pris des initiatives diversifiées mais coordonnées par la directive 91/440 : la séparation, organique ou comptable, du gestionnaire d'infrastructures et du transporteur favorise l'ouverture au marché pour le fret européen.

Tous les États membres de l'Union européenne ont maintenant opéré la séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation et bon nombre d'entre eux sont allés au-delà de cette exigence : plusieurs ont constitué des divisions ou des filiales distinctes pour l'infrastructure, tandis que d'autres ont créé des organisations entièrement indépendantes. Il faut souligner à nouveau la formule originale retenue par la France qui a procédé à une séparation comptable et juridique, tout en gardant une unité opérationnelle entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant.

La dynamique de réforme s'est étendue à l'ensemble du système ferroviaire en Europe sous la poussée des besoins européens nouveaux et, en particulier, la volonté de relancer le transport ferroviaire de fret.

Concernant les transports régionaux, il existe une grande diversité d'un pays à l'autre. Cette diversité renvoie à des situations historiques différentes que ce soit au niveau de l'organisation des chemins de fer ou de l'organisation administrative mais également à des stratégies différentes (en terme de priorité à tel ou tel type de trafic) de la part des opérateurs et des États eux-mêmes.

L'Italie et l'Espagne, de même que le Danemark ou la Suède, sont caractérisés par le fait qu'environ 1/3 des voies sont régionales. En Allemagne, presque la moitié du chiffre d'affaires de la DB AG est liée au trafic régional.

Depuis le début des chemins de fer en Europe, dans plusieurs pays, les autorités régionales exercent des compétences en matière de transports régionaux. Il y a toujours eu des compagnies de chemins de fer régionaux de voyageurs et/ou de marchandises, privés ou non, dans presque toute l'Europe.

Si cette décentralisation est ancienne en Europe, c'est sur les transferts récents que se porte l'attention, en particulier au Royaume-Uni (depuis huit ans), en Suède (depuis douze ans) ou en Allemagne (depuis cinq ans) : ces modèles d'organisation marquent en effet une rupture tout à fait significative avec des décennies de centralisation plus ou moins poussée des systèmes ferroviaires.

Le degré de décentralisation des transports varie en Europe en fonction des traditions et volontés politiques, du degré d'autonomie accordé aux échelons territoriaux, mais aussi de l'importance du réseau ferré national et de son niveau d'endettement.

Au Royaume-Uni, la réforme s'est faite dans une perspective de libéralisation totale : l'infrastructure et l'exploitation ont été séparées et attribuées à des entités privées. L'infrastructure a été confiée à une nouvelle compagnie, « *Railtrack* », privatisée en mai 1996. Les services voyageurs ont été confiés à vingt cinq compagnies, les « *Trains Operating Companies* » (TOCs), la gestion leur étant confiée par concession pour une durée allant de sept à quinze ans (les durées les plus longues concernent les cas où des investissements considérables étaient nécessaires). Le matériel roulant servant au transport des voyageurs a été réparti entre trois compagnies privées, les « *Rolling Stock Leasing Companies* » (ROSCOs), qui ont repris le matériel de British Railways (ancienne compagnie nationale) et qui le louent aux opérateurs.

Le système a par ailleurs été caractérisé par l'apparition d'un nombre important d'organismes ayant un rôle de régulation.

Or, il semble que le gouvernement ne soit toujours pas parvenu à trouver des systèmes d'incitation suffisants. Les problèmes liés à la gestion de l'infrastructure et surtout à la sécurité de celle-ci sont allés croissants ces derniers temps (avec notamment l'accident de Hatfield). A la suite de ces accidents, un débat s'est engagé sur l'organisation du système ferroviaire au Royaume-Uni :

- sur une éventuelle « *renationalisation* » de Railtrack pour retrouver une vision à long terme de développement de l'infrastructure, vision à laquelle les capitaux privés sont peu sensibles. Des voix se sont élevées dans ce sens mais cette hypothèse a été plusieurs fois publiquement rejetée par le gouvernement britannique ;
- sur la durée des contrats de concession dont les exploitants demandent qu'ils soient allongés pour garantir une réelle possibilité d'implication associée à des investissements ;
- sur la nature et le champ des concessions, les difficultés chroniques provoquées par la dissociation organique de l'infrastructure et de l'exploitation amenant certains exploitants à préconiser des concessions géographiques homogènes, de longue durée, portant sur l'ensemble des services voyageurs régionaux et nationaux et sur la gestion de l'infrastructure. L'autorité stratégique du rail (SRA) mène depuis juin 2001 des négociations pour augmenter la superficie des franchises.

Selon Antoine Frérot, directeur général de Connex, auditionné par la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, « *le principal enjeu de la réforme britannique est la manière de prévoir les investissements nécessaires en infrastructure de capacité* ».

Les chemins de fer italiens, les FS (« *Ferrovie dello Stato* ») ont été créés en 1905. En 1992, ils ont été transformés en société anonyme à capital public. La perspective de régionalisation des chemins de fer était sous-jacente à cette évolution. En 1995, le réseau couvert par les FS était d'environ 16 000 km, tandis que le réseau exploité par d'autres opérateurs (à la fois privés et publics)

était limité, mais significatif (3 527 km) par rapport à la France. Les FS assuraient ainsi 97 % du trafic fret et voyageurs.

Les FS exploitent le réseau sous le régime d'une concession confiée par l'Etat. On compte également vingt-sept entreprises régionales offrant des services de voyageurs locaux. Ces opérateurs exploitent majoritairement le trafic de banlieue autour des grandes villes (par exemple les « *Ferrovie Nord Milano* » à Milan, « *A.CO.TRA.L.* » à Rome et « *Circumvesuviana* » à Naples).

Les régions ont mis en place des conférences annuelles avec les provinces et communes et avec l'exploitant national pour assurer une concertation sur la consistance de l'offre et pour élaborer des projets de création ou de modernisation d'infrastructure. Ces lignes régionales seront, à terme, cédées aux administrations régionales.

Les FS souhaiteraient en effet que soient séparées les lignes rentables (5 000 km de lignes et 80 % du trafic total dans le pays) et les lignes non rentables. La création de deux réseaux disjoints permettrait, selon la société de chemins de fer, d'avoir une politique différenciée.

La restructuration progressive des FS se place dans la perspective d'une évolution législative qui devrait déboucher, à court terme, sur la régionalisation des transports ferroviaires. L'Etat demeure propriétaire du groupe FS qui a été restructuré en une holding contrôlant plusieurs filiales dont une pour des activités transport de voyageurs et de marchandises (Trenitalia) et une pour la gestion de l'infrastructure (RFI).

Toutefois, la libéralisation n'est encore que partielle, et concerne des lignes transfrontalières comme celles de Gênes ou Turin (via Modane) vers la France, de Milan vers la Suisse (via Le Simplon et via Chiasso) ou de Vérone vers l'Autriche et l'Allemagne (via le Brenner).

Cependant, tout est désormais en place pour que, dans un délai rapproché, plusieurs entreprises ferroviaires coexistent sur le réseau national. Au milieu de l'année 2000, le gouvernement a attribué des licences ferroviaires à plusieurs candidats et, au début du mois de novembre, il a lancé une procédure d'attribution des sillons qui seront utilisables aussi bien pour le fret que le transport de voyageurs. Les cinq opérateurs ayant obtenu leur licence ont déposé leur candidature.

La libéralisation de l'accès au réseau ainsi initiée devrait être généralisée à terme. Une loi de Finances doit ouvrir à la concurrence le marché national du transport ferroviaire (marchandises et voyageurs) et introduire également une disposition permettant l'acquisition de matériels roulants en leasing, ce qui facilitera la création de nouvelles entreprises ferroviaires, concurrentes de Trenitalia.

Le transport ferroviaire **en Espagne** a historiquement été sujet à une forte intervention de l'Etat, que ce soit pour l'infrastructure ou la fourniture de services de transport.

Les transports par chemin de fer dépendaient, jusqu'en 1994, de l'Etat, à travers la RENFE, et des communautés autonomes (il en existe dix-sept) pour celles qui détiennent une société exploitante sur leur territoire. Toutefois, des modifications sont engagées.

Les acteurs du transport ferroviaire sont aujourd'hui les suivants :

- « *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* » (RENFE), représentant 80 % du marché ;
- « *Ferrocarriles de Vía Estrecha* » (FEVE) qui est également une compagnie appartenant au secteur public ;
- les autres compagnies du secteur public créées par les gouvernements régionaux pour diriger leurs propres systèmes ferroviaires ;
- les opérateurs ferroviaires privés qui sont restreints par la loi pour ne fournir des services que dans certaines circonstances bien particulières.

L'Espagne prévoit d'ici 2002 l'arrivée de nouveaux entrants sur son réseau. Le schéma actuellement envisagé est celui de concessions qui mêleraient trafics rentables et trafics subventionnés. Mais la durée de cinq ans actuellement envisagée par Bruxelles (dans son projet de règlement sur les services publics) est considérée comme beaucoup trop courte. La tarification serait faite à un coût marginal permettant de couvrir l'usage et la maintenance de l'infrastructure.

Par ailleurs, en matière de fret, depuis l'annonce par la Commission européenne de la future libéralisation du fret ferroviaire, plusieurs compagnies maritimes espagnoles ont fait connaître leur intérêt pour l'obtention d'une licence ferroviaire. Elles pourraient ainsi entrer en compétition directe avec la RENFE.

Au Danemark, pays de taille modeste, l'organisation des transports régionaux (ainsi que l'établissement des tarifs) est décentralisée aux régions ou à leurs sociétés de transport régional, l'exploitation étant confiée à des entreprises publiques ou privées de transport. Un contrat annuel est établi entre l'Etat et les entreprises de transport pour la compensation des coûts d'amortissement et d'exploitation suivant l'âge des véhicules utilisés. Il semble toutefois que l'impact sur la fréquentation soit faible en raison du faible développement de l'intermodalité.

Les investissements sont réalisés par l'Etat suivant un plan quadriennal (les investissements effectués par les chemins de fer privés sont financés à hauteur de 30 % par l'Etat). L'Etat prend également en charge l'intégralité des déficits d'exploitation.

La Suède a très tôt tenté de réformer son organisation ferroviaire. En 1988, l'infrastructure ferroviaire a été confiée à une nouvelle entité publique, « *Banverket* » (BV). « *Statens Jarnvagar* » (SJ), l'opérateur historique national, est devenu une organisation d'exploitation et de commercialisation ferroviaire pour les activités voyageurs et fret.

Depuis 1988 également, les régions se sont vues conférer des droits en matière d'exploitation des chemins de fer dits « *secondaires* ». Elles sont libres d'organiser le transport régional. En 1989 a été introduite la possibilité pour les collectivités locales de concéder leur système de transport.

Les sociétés de transports locales et régionales sont des sociétés anonymes dont la collectivité locale concernée détient 50 % des parts. Depuis le début de l'année 2001, les activités des SJ ont été constituées en filiales, dont plusieurs devraient être au moins partiellement privatisées en fin d'année.

Ainsi, les vingt-quatre autorités régionales de transport public (CPTA) fixent le niveau du service voyageurs devant être exploité sur les lignes régionales et peuvent choisir des entreprises contractantes autres que SJ pour assurer les services locaux et régionaux.

Le système de concessions existe également pour les services longue distance de voyageurs qui ne sont pas jugés rentables par les SJ et qui sont alors mis en appel d'offres.

Avant le 1^{er} janvier 1994, **les chemins de fer allemands** étaient constitués de deux organismes nationaux distincts, la « *Deutsche Bundesbahn* » (DB, compagnie de l'ex-Allemagne de l'Ouest) et la « *Deutsche Reichsbahn* » (DR, compagnie de l'ex-Allemagne de l'Est), opérant tous deux sur leurs territoires respectifs. A la suite de réunification, ces deux entreprises ont été regroupées en une seule, la « *Deutsche Bahn Aktiengesellschaft* » (DB AG), SA à capitaux entièrement publics.

En 1997, les services régionaux de voyageurs, qui sont définis en Allemagne comme les trajets de moins de 50 km et/ou de moins d'une heure, ont été régionalisés. Ce processus a eu pour effet de transférer du niveau national au niveau régional (c'est-à-dire au niveau des Länder) le pouvoir de définir les services ferroviaires régionaux et la responsabilité de leur financement. Auparavant, les Länder pratiquaient un lobbying puissant pour la conservation et l'amélioration des services ferroviaires financés par des fonds fédéraux.

Désormais, les Länder doivent fixer un niveau de service et conclure un contrat avec un opérateur de chemins de fer. A cette fin, ils reçoivent du gouvernement fédéral des fonds qui peuvent être utilisés pour assurer des transports ferroviaires ou routiers.

Ils sont habilités à octroyer des concessions à des opérateurs autres que la DB AG et, de plus en plus de services régionaux sont confiés sous licence à des compagnies privées, ou à des consortiums regroupant la DB AG et des compagnies privées (l'Allemagne possède déjà un certain nombre de compagnies ferroviaires locales privées qui exploitent souvent des services voyageurs et/ou fret sous contrat avec des collectivités locales). Il est permis aux communes de créer des syndicats intercommunaux pour exploiter une ligne secondaire locale.

Ce rapide tour d'horizon montre qu'il existe une grande diversité de situations ferroviaires en Europe et que celles-ci sont très évolutives.

2. De la nécessité d'avoir un réseau ferroviaire européen performant

2.1. Un enjeu de société à l'échelle de l'Europe

L'Europe est aujourd'hui confrontée à la nécessité de donner une place plus importante au transport ferroviaire. C'est indispensable pour tenter de maîtriser la croissance du transport routier dans les échanges transeuropéens de fret. Par ailleurs, au plan local, le transport ferroviaire doit participer à la mise en place de réseaux de transport public multimodaux, contribuant à l'aménagement local et au respect des objectifs européens de maîtrise de l'effet de serre, et connectés aux grands réseaux européens.

Il devient urgent pour toute l'Europe de s'engager dans cette voie, sous peine de congestion progressive voire de crise. La maîtrise du transport est une des conditions importantes d'un développement durable. Ce peut être un projet mobilisateur pour l'opinion publique car de la réussite de cette politique dépend le cadre de vie des prochaines générations. Les jeunes européens peuvent s'impliquer dans un projet liant le local et l'Europe, visant à faire de l'espace européen un espace exemplaire de développement, de qualité de vie, d'échanges entre les cultures. De la réussite ou de l'échec va dépendre leur cadre de vie, celui de leurs enfants. La préservation de la qualité de l'espace européen, avec le développement, est une condition essentielle de la réussite politique à long terme de l'Europe. La conscience de cette richesse commune, aujourd'hui menacée, peut devenir une des composantes d'une conscience européenne naissante, tournée vers l'avenir.

L'accord est général dans l'Union pour considérer que, sans le moteur du marché, sans la pression des utilisateurs, acteurs économiques et consommateurs, cette politique et le *réseau de réseaux* nécessaire aux besoins de l'Union se heurteront aux différences et aux individualismes et n'arriveront pas à se mettre en place. Pour autant, le marché ne règlera pas tout. Le transport a des effets externes, à court et long terme, que le marché ne prend pas ou prend mal en compte, et qui sont aussi importants que la satisfaction immédiate du consommateur.

Dès lors, en matière de transports, les régulations publiques sont nécessaires pour organiser la dynamique du marché et faire en sorte, notamment en matière d'infrastructure, qu'elle s'inscrive dans les objectifs à long terme de contrôle de la pollution et d'aménagement du territoire notamment. Ces régulations publiques sont nécessaires, aux niveaux européen, national et local et doivent être articulées entre elles.

Les questions à résoudre, les approches, les modalités de régulation ne sont pas les mêmes selon les marchés, fret ou voyageurs, déplacements locaux ou déplacements transeuropéens et selon les modes de transport. La densité de population, et donc la dynamique du marché, sont très différentes selon les territoires. La France, en particulier, ne saurait entrer dans des processus où ses territoires les moins denses seraient privés des services qui conditionnent leur participation à un développement durable.

De ce point de vue, le transport ferroviaire, tout en ayant une grande homogénéité technique, couvre des besoins et des marchés très différents : marchés des échanges transeuropéens de fret et de voyageurs, marché des

déplacements locaux de personnes pour lesquels, désormais, des Autorités organisatrices (en France, les régions) ont en charge de coordonner des réseaux multimodaux de transport public offrant une alternative à l'usage de la voiture. Enfin, en France notamment, pour les transports de personnes, le transport ferroviaire constitue un élément de continuité et d'articulation entre les réseaux locaux et les réseaux à grande distance nationaux et européens. Ce caractère « *systémique* » du transport ferroviaire constitue un atout que la régionalisation va devoir prendre en compte.

2.2. Développer le fret ferroviaire, une urgence pour l'Europe

La nécessité de répondre plus efficacement au marché des déplacements de fret transeuropéens constitue, à juste titre, le fil directeur de la politique ferroviaire de la Commission européenne. Il s'agit de mettre le plus possible en continuité les infrastructures nationales historiques et de développer l'interopérabilité entre les réseaux nationaux, d'organiser la coordination des sillons internationaux, questions essentielles pour permettre le développement des échanges transnationaux. L'accord intervenu en novembre 2000 sur le « *paquet ferroviaire* » a marqué une étape importante dans cette voie et ouvre un nouvel espace de coopération pour les gestionnaires d'infrastructure. Il faut en outre développer les coopérations structurelles entre les exploitants historiques car, quelque soit l'aiguillon que représenteront de nouveaux entrants, c'est sur eux que va largement reposer le développement du fret ferroviaire. Des coopérations nouvelles doivent être recherchées entre le transport routier et les opérateurs ferroviaires mais également avec les ports qui constituent des lieux privilégiés de concentration de trafic potentiellement favorable au transport ferroviaire. Il faut identifier et moderniser des itinéraires transeuropéens de fret, fiables et performants, homogénéiser progressivement les tarifications d'usage des infrastructures, etc.

La fiabilisation des offres ferroviaires de transport de fret est une question européenne majeure.

Par ailleurs, sur ce marché du fret, les instances communautaires doivent engager d'urgence une action crédible sur le respect effectif de la réglementation sociale routière. Cela suppose la mise en vigueur effectivement contrôlée d'une réglementation sociale routière européenne minimale, faute de quoi, notamment dans la perspective de l'élargissement, l'Europe court le risque d'être submergée par une surcapacité routière structurelle. Une offre de transport à bas prix, en marge des règles sociales, fausse la compétition au détriment du transport ferroviaire et des entreprises routières saines. De nouveaux entrants ferroviaires pourraient, eux aussi, rechercher une fausse compétitivité en dégradant les conditions sociales du transport ferroviaire et iraient ainsi à l'encontre des objectifs de développement à long terme. Pour autant, ce rééquilibrage ne saurait se substituer à l'action nécessaire des opérateurs historiques pour améliorer la compétitivité du fret ferroviaire.

2.3. *Les transports ferroviaires régionaux : une situation diversifiée et en mouvement*

Les transports ferroviaires régionaux, quant à eux, se situent dans le marché, très différent, des déplacements de proximité qui, par définition, à l'exception des zones transfrontalières, se font à l'intérieur du territoire national. Ces besoins doivent être traités par des offres locales multimodales qui, par ailleurs, doivent rester ou être mise en continuité avec les réseaux de services à grande distance.

La situation européenne est très diversifiée selon les pays et, à l'intérieur de chaque pays, chaque région peut constituer un cas particulier. Pourtant, des convergences se dessinent. Dans tous les pays, le transport ferroviaire régional sort d'une logique de déclin et retrouve une utilité qui, il n'y a pas si longtemps encore, lui était largement contestée au nom d'une vision économique réductrice qui en ignorait l'utilité socio-économique. Partout également, ce renouveau trouve son chemin dans un processus de décentralisation donnant à des Autorités organisatrices la responsabilité politique et économique du service rendu au public.

Dans le cas de la France, le transfert aux régions de la compétence du transport régional accompagne l'évolution institutionnelle majeure amorcée en 1982 par les lois de décentralisation. Cette nouvelle responsabilité des régions pourrait bien constituer un élément important du « *second souffle* » de la décentralisation évoqué et souhaité dans son rapport par Claudette Brunet-Léchenault. Son enjeu même, suppose une période de transition. Jean-Pierre Raffarin, président de l'Association des régions de France, lors de son audition a déclaré : « *Cette nouvelle responsabilité est importante pour les régions. Elles n'ont d'autre choix que de réussir et, pour cela, elles doivent faire leur apprentissage d'Autorité organisatrice, se doter des équipes et des compétences nécessaires. Cela passe par une phase de transition où nous devons nécessairement nous appuyer sur le savoir-faire et l'expérience de la SNCF et, en même temps, nous affirmer vis-à-vis d'elle. Au cours de cette période, l'Etat doit rester impliqué car des ajustements seront encore, sans doute, nécessaires* ».

L'Autorité organisatrice peut associer à la satisfaction de la demande immédiate des objectifs de régulation sociale, d'aménagement du territoire ou d'équilibre de l'environnement. La régulation politique entre ces deux types d'objectifs est désormais placée, en France, sous le contrôle des régions, Autorités organisatrices, comptables de leur action devant les utilisateurs et les électeurs et de l'efficacité de l'utilisation qu'elles font des ressources publiques. C'est une évolution profonde des modalités de mise en œuvre du service public dont le respect des principes généraux reste du ressort de l'Etat.

La mise sous le contrôle des régions et donc le rapprochement des citoyens de décisions qui les concernent au premier chef dans leur vie quotidienne et dans l'avenir de leur cadre de vie, peut profondément renouveler la problématique du service public en France. En la fondant sur le renforcement du lien démocratique local, elle lui donne toute sa dimension politique vraie, au sens d'une appropriation effective, d'une mise sous contrôle des citoyens et d'une participation plus active de la société civile. Elle permet de dépasser, par des

projets de développement locaux, les blocages liés aux clivages politiques traditionnels. Ainsi se trouve associée une approche industrielle et commerciale à une approche citoyenne, créant un processus riche de potentialités. D'autant qu'à la dynamique du client/citoyen pourrait faire écho celle du cheminot/citoyen, l'ensemble des deux ouvrant de nouveaux espaces de participation et de responsabilité.

L'expérience qui s'engage en France s'appuie sur la dynamique du marché, mais elle l'élargit en lui donnant une dimension citoyenne qui permet d'aborder l'ensemble des dimensions du service public. Elle est donc engagée sur des bases sensiblement différentes de celles que préconise la Commission européenne dans son projet de règlement de l'année 2000.

Ce projet propose en effet que les contrats relatifs aux services ferroviaires régionaux soient placés sous le régime général des contrats de service public et fassent l'objet de mise en appel d'offre systématique, ouvrant ainsi le marché des déplacements ferroviaires régionaux à d'autres opérateurs que les opérateurs nationaux historiques. La Commission pense ainsi que des appels d'offre, qu'elle propose de renouveler tous les cinq ans, introduiront une pression sur les opérateurs pour obtenir d'eux une baisse des coûts et créer une émulation sur le service offert.

C'est le régime actuellement en vigueur au Royaume-Uni, dont Antoine Frérot, directeur général de Connex, a expliqué qu'il avait provoqué une croissance de trafic de 30 à 35 % en quatre ans et demi et que, s'il rencontrait des limites, c'était d'abord dans la médiocre qualité de l'infrastructure ferroviaire britannique, elle-même due à une très longue période de sous investissement. De ce fait, le système britannique, dans son état actuel, répond difficilement à la relance de trafic provoquée par la plus grande dynamique commerciale des nouveaux opérateurs ferroviaires privés. Des contrats de type privé intéressent financièrement l'exploitant à la qualité du service et aux résultats de trafic.

Actuellement, les opérateurs engagés au Royaume-Uni demandent que la durée des contrats soit très sensiblement prolongée au-delà de sept ans, cette durée étant trop courte pour des services dont les effets sont lents à influencer les comportements du public et pour inciter l'opérateur à s'engager dans des investissements qui, en règle générale, ont des durées de vie notablement plus longues.

Les adversaires de ce modèle libéral argumentent en disant que l'hypothèse d'une remise en appel d'offre régulière et rapprochée des opérateurs créera une instabilité chronique nuisible tant aux utilisateurs qu'aux personnels et ira à l'encontre des objectifs poursuivis. Il y aurait également un risque de perte de la cohésion « *systémique* » de l'offre ferroviaire par la multiplication et la succession des acteurs, pouvant faire craindre, y compris pour la sécurité, sauf à aller vers des appels d'offre regroupant des réseaux homogènes incluant les offres Grandes Lignes et TER et aboutissant à des contrats ou des concessions de longue durée analogues à celles qui existaient avant la création de la SNCF.

Il n'empêche que, si les risques d'une mise en compétition généralisée et de multiplication des acteurs sont réels, la question pour les régions Autorités organisatrices des moyens de « *mise en tension* » de l'opérateur national

monopolistique est légitime et le modèle de la mise en concurrence ne peut être exclu que si, par ailleurs, une réponse alternative efficace est apportée à cette question au sein d'un modèle monopolistique qui doit profondément se renouveler.

Divers éléments vont profondément renouveler les conditions de l'exercice des missions de service public de l'exploitant historique :

- la mise en tension de la SNCF par des contrats l'intéressant aux résultats et à la qualité ;
- sa décentralisation effective par la création d'entités régionales responsables de la relation avec l'Autorité organisatrice, dotées de comptes leur donnant une réelle responsabilité entrepreneuriale ;
- l'organisation de structures de concertation de proximité contribuant à organiser l'expression du marché et des besoins, mettant les organisations locales de la SNCF en situation d'écoute de ces besoins.

La réforme met ainsi la SNCF en situation de répondre de manière novatrice aux attentes du public et des Autorités organisatrices.

CONCLUSION

La réforme qui va se généraliser le 1^{er} janvier 2002 va donner aux régions des responsabilités importantes en matière de transport et, par voie de conséquence, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. L'ampleur de ces responsabilités, la nécessité de coopération entre les divers niveaux de collectivités territoriales qu'elles impliquent font que cette réforme contribuera à la relance de la décentralisation engagée en 1982.

Par ailleurs, elle est déterminante pour les évolutions du système ferroviaire français engagé dans une mutation d'une grande complexité dont l'enjeu, à la fois industriel et de politique des transports, est qu'il joue dans la construction européenne un rôle à la mesure de celui qu'il a eu sur le territoire national.

Dans ces conditions, il semblerait opportun, au niveau européen, au moment où une mise en mouvement se produit dans divers pays, selon des modalités différentes, de laisser se dérouler ces expériences, de mettre en place un dispositif d'observation comparée de l'efficacité socio-économique des divers systèmes et des performances des opérateurs, sur la base d'une grille élaborée par la commission après consultation des acteurs concernés.

Cette situation d'expérimentation, à l'échelle de l'Europe, créerait les conditions d'un débat confrontant et croisant les points de vue des divers acteurs, créant des échanges autour d'expériences nationales qui, toutes, apportent leur part d'innovation. Cette mise en mouvement des idées sur un sujet concret, important pour l'avenir de l'Europe, bousculerait les opinions préétablies et ferait prendre conscience des enjeux financiers.

L'organisation de transports de qualité, économiquement performants, créant un cadre de vie et de comportement respectueux de l'environnement, peut devenir un projet mobilisateur, donnant le sens politique qui fait souvent défaut à la construction européenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la notion de service d'intérêt général qui reste largement en débat. L'Europe a aussi besoin de valeurs communes et de solidarité, notions auxquelles le marché ne peut répondre à lui seul.

ANNEXES

Annexe 1 : Le Grand Bassin Parisien

Par Bassin Parisien, il faut entendre le territoire constitué par l'Ile-de-France, les régions Picardie, Basse et Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Centre, et les départements de la Sarthe et de l'Yonne. Ce territoire regroupe 20,6 millions d'habitants.

Les premiers résultats du recensement de 1999 ont montré que ce territoire très contrasté est caractérisé par la coexistence de zones, de plus en plus lointaines, qui entrent dans l'attraction de la région parisienne et de zones qui restent en dehors de cette attraction.

Les évolutions du Bassin Parisien ont des conséquences importantes sur la demande de transport, et notamment sur le transport ferroviaire :

- la poursuite de l'expansion géographique du pôle d'emploi de l'IDF et de la zone fortement influencée par lui ;
- la multipolarisation de l'IDF qui a été désirée et voulue par les pouvoirs publics se traduit de plus en plus dans les faits : elle a une conséquence importante pour les migrants du Bassin Parisien : il existe une demande croissante d'arrêts et de possibilités de correspondances à certains points nodaux du système francilien ;
- l'apparition de signes intéressants, quoique encore modestes, de polarisation extérieure à l'IDF (réseaux de villes) ;
- la tendance à l'inadéquation entre la demande et la capacité de la grande ceinture d'IDF pour le transport de fret qui s'explique, en partie, par une saturation des sillons de cette infrastructure et des radiales qui la rejoignent.

Des orientations récentes vont très probablement venir modifier le paysage ferroviaire du Bassin Parisien :

- l'entrée de la région IDF au STP devant aboutir à une plus grande perception régionale des choix régionaux (STIF) ;
- les perspectives d'investissements (120 milliards de francs sur dix ans) pour le transport ferroviaire, une part importante devant être dégagée pour le Bassin Parisien ;
- le projet d'utilisation de la tangentielle Nord de Paris à la fois par le fret et les voyageurs.

La question va se poser notamment pour la répartition des sillons ferroviaires entre les divers besoins : trois cent trains rapides nationaux desservent quotidiennement les villes du Bassin Parisien et les trains GL (TRN), TER, banlieue et fret se concurrencent dans les mêmes périodes de la journée. L'IDF comporte des nœuds déterminants pour le transit de fret et est au centre du dispositif de l'acheminement d'une large partie du fret en France. Il n'est donc pas surprenant que certaines lignes soient saturées autour de Paris.

Deux problèmes importants vont devoir être traités : celui de la saturation de la grande ceinture de l'IDF et celui de la tarification des déplacements domicile-travail.

Il est donc important de repenser l'utilisation du réseau couvrant l'ensemble du Bassin Parisien en prenant des mesures d'exploitation et de modernisation des rocales nord-est et ouest-sud du Bassin Parisien pour délester la grande ceinture des trafics fret en transit. Pour les voyageurs, il s'agit d'aménager des nœuds de correspondance pour desservir directement les pôles d'emploi sans passage obligé par Paris.

La coopération interrégionale dans le Bassin Parisien est cruciale et complexe car elle concerne de nombreux acteurs et un territoire vaste, porteur d'enjeux nationaux importants. Il n'existe actuellement, en dehors de la Mission interministérielle interrégionale d'aménagement du territoire pour le Bassin Parisien, aucune instance susceptible d'agir au titre de l'organisation des transports.

Annexe 2 : Le Périurbain

Le développement du périurbain, répondant à des attentes fortes de la clientèle des transports publics, entre dans une phase de concrétisation.

Une dizaine d'opérations significatives ont déjà été réalisées : mise en place de la ligne C entre Toulouse et Colomiers, tram-train de Sarrebrück-Sarreguemines, nouvelles dessertes périurbaines autour de Strasbourg, premières étapes de communautés tarifaires à Rennes et à Nantes, renforcement des dessertes à Nice et à Lyon, « *diamétralisation* » des services traversant Clermont Ferrand.

Pour les treize agglomérations, les contrats de plan Etat-régions ont retenu un montant de 6,5 milliards de francs d'investissements en infrastructures correspondant au lancement de deux réseaux de type RER à Marseille et à Nice, de quatre réseaux trams-trains interconnectables à Mulhouse, Strasbourg, Saint-Etienne, Lyon, deux autres projets devant être précisés à Grenoble et Rouen. Des dessertes périurbaines nouvelles sont prévues à Nantes, Toulouse, La Rochelle, Reims, Bordeaux.

Le concept de tram-train

Le tram-train est un matériel d'un type nouveau, dérivé du tramway apte à rouler à la fois sur voirie en milieu urbain et sur le réseau ferroviaire.

Plusieurs agglomérations se sont ou vont se doter, dans les années à venir, de ce nouveau système de transport. Des partenariats multiformes se mettent en place à cet effet entre régions, autorités urbaines, exploitants urbains, RFF et la SNCF pour en définir les modalités. C'est notamment le cas de Strasbourg, Mulhouse, Grenoble, etc.

Le tram-train, déjà en service depuis quelques années en Allemagne, permet des dessertes au plus près des besoins des voyageurs grâce aux combinaisons possibles entre les réseaux ferroviaires et les lignes de tramways. En outre, les exemples allemands d'interconnexion de réseaux de tramways avec des réseaux ferroviaires (comme à Karlsruhe ou à Sarrebrück), montrent qu'il existe un fort impact sur le trafic : en moyenne, le trafic sur les lignes interconnectées est multiplié par 2, voire 3 ou 4. Ceci s'explique à la fois par les gains de temps (de 10 à 20 minutes par déplacement) et de confort (le voyageurs n'a pas de correspondance) que ce système autorise, ainsi que par le cadencement des trams-trains.

Par ailleurs, l'investissement requis pour de tels projets est relativement limité grâce à la réutilisation des infrastructures disponibles.

Sa facilité d'accès, son confort, sa rapidité, son design, le volume de passagers transportables, sont les points forts de ce matériel, à l'instar des tramways modernes qui se développent maintenant dans les grandes villes françaises. Il participe ainsi à une meilleure proximité des transports publics en général et permet d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'agglomération dans son ensemble (déplacements rapides et faciles entre des centres d'attraction forts).

Les projets « *tram-train* » sont à la taille des cinquante plus grandes aires urbaines françaises. Les plus importants et les plus avancés aujourd'hui sont les suivants :

- le projet de tram-train Aulnay – Bondy,
- les projets de trams-trains Mulhouse – Vallée de la Thur et Strasbourg – Bruche – Piémont,
- le projet de tram-train de Grenoble,
- le projet de tram-train Genève – Bellegarde, réalisé en partenariat avec le canton de Genève et les CFF.

Annexe 3 : Les trains touristiques

La France est le pays le plus visité du monde (70 millions de touristes en 1998) ; le réseau ferroviaire y occupe une place importante. Le tourisme génère une consommation intérieure de 312 milliards de francs soit 7,3 % du PIB. 53 % des français effectuent chaque année quatre voyages pour des motifs touristiques. 11 % de ces voyages s'effectuent aujourd'hui par le train.

De nombreuses lignes touristiques sont exploitées par des associations. La plus importante d'entre elles, la FACS-UNECTO, qui fédère quarante-deux exploitations et trois musées ferroviaires, a signé avec la SNCF un accord de développement.

Avec l'appui des collectivités territoriales, elles s'emploient à animer des petites lignes à des fins touristiques, culturelles ou historiques et contribuent au développement touristique local. Soixante-dix départements comptent au moins une exploitation touristique. Ces chemins de fer touristiques transportent chaque année 3 millions de voyageurs pour un chiffre d'affaire de 150 millions de francs, avec un taux de croissance annuel de 5 %.

D'une manière générale, le secteur tend à se professionnaliser et à devenir un partenaire du développement local. Le groupe VIVENDI, à travers sa filiale CFTA, y développe son implantation : CFTA exploite le chemin de fer de la Rhune au Pays Basque depuis 1995. Elle a obtenu celle du chemin de fer de la Mure en Isère au début de l'année 1998. Elle démarché certaines associations affrétant des circulations sur le réseau RFF en leur proposant de les assister dans leur développement.

Dans le contexte nouveau de la régionalisation, de nombreuses lignes du réseau national offrent un potentiel touristique. Celui-ci pourrait être mieux valorisé et constituer un axe de développement sous des formes diverses, allant du petit train associatif au véritable produit touristique sur une ligne ou sur l'ensemble du réseau national et européen sous la forme de « *trains-croisières* » et contribuer également au développement du trafic dans les trains réguliers.

Quelques initiatives montrent les potentialités de ce champ d'innovation. Outre le Train Jaune de Cerdagne (420 000 voyageurs par an) qui, en plus de son rôle quotidien dans le TER Languedoc-Roussillon, fait l'objet depuis plusieurs années avec les collectivités territoriales d'un programme de développement touristique, des opérations plus modestes ont été lancées en partenariat avec des acteurs locaux. Citons par exemple la mise en valeur du patrimoine touristique vert et des produits régionaux sur la ligne Sarlat-Bergerac et la découverte de l'Auvergne en train, les circuits touristiques du Cantal, de la Lozère, du Lot et de l'Aveyron, la visite de la vallée de la Cère depuis Aurillac, la découverte du Haut-Allier.

Un exemple de projet nouveau et ambitieux de développement : le chemin de fer de la Corse

Le chemin de fer de la Corse est un chemin de fer à voie métrique placé depuis 1982 sous la responsabilité de la collectivité territoriale Corse, Autorité organisatrice qui en a confié la gestion à la SNCF. Il est souvent considéré comme un « *petit* » chemin de fer à vocation exclusivement touristique. Il va pourtant faire l'objet d'un important et ambitieux programme de développement pour lequel la collectivité prévoit d'investir 150 MF qui seraient portés à 700 MF dans le cadre du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse qui sera adopté par l'Assemblée nationale au début de l'année prochaine.

Ce programme prévoit :

- le renouvellement progressif des autorails actuels par des matériels modernes et plus puissants ;
- la modernisation de l'infrastructure Ajaccio-Bastia dont le temps de parcours serait ramené de 3 h 15 actuellement à 2 h 35. Cette liaison serait desservie par neuf aller et retour contre 4 actuellement, avec des aller et retour rapides offrant des correspondances vers l'Ile-Rousse et Calvi depuis Ponte Leccia ;
- la création de dessertes suburbaines : de Bastia à Folelli par prolongement de la desserte actuelle de Casamozza à Folelli ; d'Ajaccio à Mezzana ; entre Calvi et l'Ile-Rousse ; une desserte en fin de soirée en été entre Calvi et les centres de vacances jusqu'à Algajola. Par ailleurs, une étude est lancée sur le prolongement de la ligne actuelle jusqu'à Bonifacio ;
- la mise au point et l'achat d'un matériel roulant moderne (neuf autorails).

Annexe 4 : Les schémas de services collectifs

Les schémas de services collectifs, documents de planification à un horizon de vingt ans, ont pour ambition d'anticiper certaines ruptures à venir tout en accompagnant les évolutions structurelles déjà engagées, et ce, dans différents champs stratégiques pour l'aménagement et le développement du territoire, afin que les projets, programmes ou opérations d'équipements et de services, contribuent à la mise en œuvre de stratégies globales et durables.

Neuf schémas couvrent l'ensemble des politiques sectorielles structurant le territoire : enseignement supérieur et recherche, culture, santé, information et communication, **transports de voyageurs et de marchandises**, énergie, espaces naturels et ruraux, sport.

S'agissant des schémas de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises, ils poursuivent l'objectif de répondre aux besoins de transport dans une perspective de développement durable, et de respecter les engagements de Kyoto traduits dans le PNLCC (Plan national de lutte contre le changement climatique). Il s'agit de lutter contre les changements climatiques et d'assurer la compétitivité tout en garantissant les dessertes de proximité.

Ces objectifs sont coordonnés avec les grandes options de politiques énergétiques et notamment les efforts de maîtrise des consommations d'énergie par des politiques et mesures permettant d'accroître l'efficacité énergétique de toutes les activités économiques et sociales.

La politique générale de régulation des transports visera à modifier le comportement des usagers des transports dans leurs déplacements par l'augmentation au niveau européen des prix moyens des carburants terrestres, l'harmonisation communautaire de la législation fiscale relative aux transports routiers et la réduction des consommations spécifiques des véhicules.

L'ambition de cette politique est de répondre aux besoins de transport et de déplacements à un horizon de vingt ans, dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable.

- **Priorité au rééquilibrage intermodal**

La nouvelle politique des transports est fondée à la fois sur un rééquilibrage intermodal de l'offre de transport et sur une régulation générale des transports et une amélioration de leur efficacité. Le rééquilibrage de l'offre se traduit par deux priorités : l'une accordée au fret ferroviaire et aux transports alternatifs à la route pour les transports interurbains ; l'autre aux transports collectifs en milieu urbain et périurbain.

- **Doublement du fret ferroviaire dans les dix ans**

Pour les transports interurbains, le rééquilibrage de l'offre se traduira par une priorité accordée aux transports alternatifs à la route, avec notamment l'objectif de doublement du trafic de fret ferroviaire à l'horizon de dix ans décidé par le gouvernement dès 1999, en évitant la création d'infrastructures nouvelles susceptibles de contrarier cette dynamique multimodale.

Pour atteindre cet objectif en rupture par rapport aux politiques antérieures, le projet de schéma de services énonce l'ensemble des mesures qui relèvent effectivement de l'Etat, sachant que sa réussite dépend également de l'effort des opérateurs, de l'Union européenne, des pays voisins.

- **Priorité aux transports collectifs dans la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains et périurbains.**
- **Développement des autres fonctions stratégiques du transport :** liaisons internationales de voyageurs, grands corridors de transport internationaux, liaisons transalpines et transpyrénéennes.

Annexe 5 : Organisation des chemins de fer en Europe

Pays	Séparation comptable	Séparation organisationnelle	Séparation totale
Allemagne		DB Netz	
Autriche	x		
Belgique	x		
Danemark			BS
Espagne			GIF
Finlande			RHK
France			RFF
Grèce	x		
Irlande	x		
Italie	x		
Luxembourg	x		
Pays-Bas			(NS) BV*
Portugal			Refer
Royaume-Uni			Railtrack
Suède			Banverket

* Changement d'appellation en cours

Pays	Régionalisation	Concurrence sur les lignes régionales
Allemagne	Oui	Restreinte
Autriche	Non	Non
Belgique	Non	Non
Danemark	Oui	Oui
Espagne	2002	Restreinte
Finlande	Non	Non
France	2002	Non
Grèce	Non	Non
Irlande	Non	Non
Italie	Oui	Encore restreinte
Luxembourg	Non	Non
Pays-Bas	En cours	En cours
Portugal	Non	Non
Royaume-Uni	Scission du réseau	Oui
Suède	Oui	Oui

Annexe 6 : Liste des personnalités rencontrées

- **Pour les usagers**

- M. Jean Sivardière, secrétaire national de la Fédération nationale des associations d'usagers du transport ;
- M. Eric Muller, délégué général de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) ;
- M. Georges Di Lallo, président de la commission ferroviaire de l'AUTF ;
- M. Claude Leroi, au titre du Groupe d'intérêts pour le fret ferroviaire (GIFF) ;
- Mme Catherine Chartrain, au titre du Comité de liaison pour l'accessibilité des transports et du cadre bâti (COLIAC).

- **En Alsace**

- M. Marc Levy, directeur à l'aménagement du territoire de la région Alsace ;
- M. Georges Klaerr-Blanchard, responsable du service de l'aménagement du territoire et de la prospective ;
- M. Michel Loth, directeur des transports et déplacements de la région Alsace ;
- M. Philippe Roesch, chef de service de l'observatoire régional de la direction régionale de l'équipement ;
- M. Claude Offner, maire de Bischoffsheim ;
- M. Gérard Morell, responsable de la ligne Bruche-Piémont de la SNCF ;
- M. Jacques Weil, directeur délégué TER à la SNCF ;
- M. Eugène Riedweg, représentant M. Bockel, maire de la ville de Mulhouse ;
- M. Klethi, directeur de l'agence d'urbanisme de l'agglomération mulhousienne ;
- M. Roland Ries, premier maire adjoint de la ville de Strasbourg, vice-président de la communauté urbaine et président de la compagnie des transports strasbourgeois ;
- M. Meneteau, directeur des transports et déplacements à la communauté urbaine de Strasbourg ;
- Mme Simonet, directrice commerciale de la compagnie des transports strasbourgeois ;
- Mme Fabienne Keller, présidente de la commission transports collectifs du conseil général du Bas-Rhin ;

- M. Antoine Boithiot, président de la commission « *infrastructures routières, schéma des transports et équipements ruraux* » du conseil général du Haut-Rhin ;
- MM. Georges Walter et Philippe Dufour, de la mission des grands équipements au conseil général du Haut-Rhin.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Jean Bergougnoux

Services publics en réseau - Perspectives de concurrence et nouvelles régulations

La documentation française

2000

Claudette Brunet-Léchenault

La décentralisation et le citoyen

Avis et rapports du Conseil économique et social

2000

CEMT

Synthèse des principales questions concernant la réforme de la réglementation et le développement des marchés du transport ferroviaire de marchandises

2000

CERTU

La mobilité régionale : le train et les autres modes de transport

Juillet 1998

Jean-Michel Charpin

Rapport : Les perspectives de la France

2000

Jean-Paul Decourcelles

La décentralisation des services régionaux de voyageurs, transformations économiques et changement dans le travail

2000

Jean-Jacques Denizard

Les modes de transport des personnes dans les grandes agglomérations

Avis et rapports du Conseil économique et social

1999

Jacques Fournier

Le train, l'Europe et le service public

1996

GART

Politiques et pratiques d'intermodalité

1999

André Lajoinie

Les transports en France et en Europe

Rapport d'information – Assemblée nationale - Commission de la production et des échanges

2000

Claude Martinand

La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux

Avis et rapports du Conseil économique et social

2001

Nicolas Neiertz

80 ans de coordination des transports en France.

Jacques Oudin

Le financement des infrastructures de transport : conduire la France vers l'avenir

Rapport d'information – Sénat – Commission des finances

2000

Jean François-Poncet et Gérard Larcher

Remise en cause de certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication

Sénat - Rapport de commission d'enquête 479 - 1997/1998

1998

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Évolution du transport de passagers par chemin de fer en Europe.....	26
Tableau 2 :	Évolution de la répartition modale des transports de voyageurs en Europe en %	27
Tableau 3 :	Répartition modale pour les transports terrestres par pays en passagers - km pour 1998	27
Tableau 4 :	Évolution de la répartition modale pour les transports de	
Tableau 5 :	Comparaison de données démographiques et de la fréquentation des chemins de fer en Europe et en Suisse	29
Tableau 6 :	Évolution du transport de marchandises par chemin de fer (en milliards de tonnes-km)	30
Tableau 7 :	Évolution de la répartition modale en Europe en %.....	31
Tableau 8 :	Répartition modale en % par pays en tonnes-km pour 1998.....	31
Tableau 9 :	Parts de marché des différents modes sur l'ensemble des déplacements régionaux.....	40
Tableau 10 :	Parts de marché des différents modes sur les déplacements régionaux réalisés en transport public.....	40
Tableau 11 :	Évolution en pourcentage des trains-kilomètres et des voyageurs-kilomètres entre 1996 et 2000	47
Tableau 12 :	Participation des collectivités territoriales aux investissements ferroviaires régionaux sur la période 1990-1999 en MF.....	58

TABLE DES SIGLES

ACUF	:	Association des communautés urbaines de France
ARF	:	Association des régions de France
COLIAC	:	Comité de liaison pour l'accessibilité des transports et du cadre bâti
COLITRHA	:	Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées
CSSPF	:	Conseil supérieur du service public ferroviaire
DATAR	:	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
EPCI	:	Établissements publics de coopération intercommunale
EPIC	:	Établissement public industriel et commercial
EPR	:	Établissements publics régionaux
GART	:	Groupement des autorités responsables de transport
INSEE	:	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADDT	:	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	:	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOTI	:	Loi d'orientation sur les transports intérieurs
OREAM	:	Organismes d'études des aires métropolitaines
PACA	:	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PIB	:	Produit intérieur brut
RATP	:	Régie autonome des transports parisiens
RFF	:	Réseau ferré de France
SNCF	:	Société nationale des chemins de fer français
SRT	:	Schémas régionaux de transport
SRU	:	Solidarité et renouvellement urbains
TER	:	Transports express régionaux

