
Rapport au Premier ministre



Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français

HUBERT HAENEL

Sommaire

Lettre de mission	7
Première partie	
Pour une organisation ferroviaire à la hauteur de nos ambitions	9
Introduction	11
Chapitre I	
Après une décennie : l'heure du bilan de la réforme ferroviaire de 1997 est arrivée	13
Un bilan qui doit partir du réel	15
Le constat unanime d'une réforme ferroviaire inachevée	15
Le nécessaire rappel du contexte de la réforme de 1997	16
Dix ans de défaillances des pouvoirs publics	17
Les enseignements pour aujourd'hui et pour demain	19
Des difficultés apparaissent pour chacune des missions partagées entre la SNCF et RFF	20
Sur la répartition du patrimoine ferroviaire	20
Sur l'exécution des travaux d'infrastructure	29
Sur l'allocation des capacités	24
Les principales conclusions de ce constat	27
Chapitre II	
Les pistes de réforme	29
Sur la répartition du patrimoine ferroviaire	31
Sur l'exécution des travaux d'infrastructure	33
Sur l'allocation des capacités	35
La nécessité d'un changement institutionnel	38
Trois pistes de réformes pourraient être envisagées	36
Chapitre III	
Les conditions de réussite de la réforme proposée	47
Que l'état assume ses responsabilités financières	49
L'État doit doter RFF des moyens suffisants	49
Un manque d'ambition qui augure mal de l'avenir	54

L'État doit absolument assurer à RFF un horizon pluriannuel	56
Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire	57
La carence de l'État n'est pas seulement financière, elle est aussi stratégique, tant pour l'infrastructure que pour le service	57
Il faut que la définition d'une politique des transports intervienne rapidement	59
Que la France se dote d'une autorité de régulation puissante	60
Conclusion	63
Annexes	65
Annexe I	
Dix ans à tirer le signal d'alarme	67
Annexe II	
Décret	69
Annexe III	
Liste des personnes auditionnées	79

Deuxième partie

Écrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale

Introduction	85
Chapitre I	
La régionalisation ferroviaire est la principale réussite de la décentralisation française	87
Une réussite essentiellement due à l'engagement des élus régionaux	89
Une décentralisation voulue et non subie	89
Un service public transfiguré par son transfert aux régions	91
Un effort des régions sans précédent, plus que doublé en cinq ans	93
En quelques années, la région est devenue la charnière de l'ensemble des transports publics	99

Les transports régionaux sont désormais en première ligne face aux nouvelles attentes du Grenelle de l'environnement	101
Le débat sur les transports de proximité s'inscrit dans une perspective nouvelle	101
La dynamique d'évolution des trains régionaux devrait répondre à ces différentes attentes	102
Chapitre II	
Les régions sont confrontées à trois défis qui appellent dès aujourd'hui des propositions de solutions	105
Le défi de la continuité intermodale du transport : offrir un service « porte à porte »	107
L'enjeu du transport collectif « porte à porte » : constituer une alternative crédible au « tout automobile »	107
L'enjeu stratégique de l'information multimodale	110
Faire des gares de correspondances des centres de services multi-opérateurs et multiréseaux	112
Une organisation des dessertes péri-urbaines résolument tournée vers l'avenir	114
Le deuxième défi : repousser les limites qui pourraient venir menacer la poursuite du développement engagé	116
Les limites financières	116
Le devenir des lignes à faible trafic	123
Un défi à clarifier : l'éventuelle ouverture à la concurrence	124
Faire le point sur l'état du droit	124
Évaluer les conséquences d'une mise en œuvre pratique de la concurrence	128
Chapitre III	
La réussite régionale a aussi besoin de cohérence nationale	135
L'État, garant du succès de la régionalisation ferroviaire	135
L'État, pilote et coordonnateur de l'organisation du transport ferroviaire	135
L'État, catalyseur des potentialités de développement du trafic ferroviaire	135
La nécessaire intégration du transport régional dans une vision nationale des transports	137
Un cap et une stratégie pour le transport ferroviaire...	137
... déclinés et coordonnés dans trois dimensions territoriales	136
Une intervention particulière de l'État pour l'Île-de-France et le Bassin parisien	139

Une réponse coordonnée État-région sur le « maillon faible » que constituent les liens entre les TGV et les TER	140
Un échec : la couverture du territoire par un service de transport collectif intégré	140
Redynamisation de l'organisation des transports rapides intercités pour faire face à l'ouverture à la concurrence	140
L'examen particulier de La question du financement des lignes nationales déficitaires	142
Annexes	145
Annexe I	
Liste des personnes auditionnées et contactées	147
Annexe II	
Question écrite au Gouvernement	151

Le Premier Ministre

Paris, le 29 AVR. 2008

0 6 7 4 / 0 8 / SG

Monsieur le Sénateur,

cher ami,

L'année 2007 a marqué dix années d'existence de Réseau Ferré de France.

En instituant un gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 a entendu lui confier l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national. La loi a conservé à la SNCF la gestion du trafic et des circulations, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité du réseau. La SNCF assume ces missions pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF qui la rémunère à cet effet.

La loi de 1997 trouve sa place dans une évolution d'ensemble du secteur ferroviaire caractérisée par :

- la clarification des responsabilités entre le gestionnaire d'infrastructure, les opérateurs de transports, les autorités organisatrices et les autorités de régulation et de contrôle ;

- la décentralisation du service public ferroviaire régional ;

- l'ouverture progressive à la concurrence du marché du transport ferroviaire de marchandises, puis du transport international de voyageurs ;

- la relance de l'investissement ferroviaire, tant en matière de renouvellement du réseau que pour son développement, en diversifiant les modes de maîtrise d'ouvrage par le recours aux partenariats publics privés.

Monsieur Hubert HAENEL
Sénateur du Haut-Rhin
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75007 PARIS

L'organisation ferroviaire issue de la loi de 1997 a permis des avancées comme l'instauration d'un mécanisme vertueux pour le financement des infrastructures, mais présente aussi des difficultés opérationnelles touchant notamment au système d'attribution des capacités et, plus généralement, à l'accès au réseau. Elle soulève également la question de la maîtrise par le gestionnaire d'infrastructure des coûts d'entretien et d'exploitation de cette infrastructure. Ces limites ont été récemment rappelées par la Cour des comptes qui appelle à une adéquation plus claire des moyens et des compétences.

Le Président de la République a, à l'issue du Grenelle de l'environnement, réaffirmé la nécessité impérieuse du développement du transport ferroviaire pour préparer notre pays aux défis climatiques et énergétiques à venir.

Pour répondre à cet enjeu, de nouvelles étapes doivent être franchies afin d'améliorer l'efficacité de notre système ferroviaire actuel.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous charger d'une mission concernant l'organisation du système ferroviaire, mission pour laquelle votre expérience de ce secteur et la part éminente que vous avez prise dans son évolution vous qualifient naturellement. Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O.297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'État chargé des transports.

En vous appuyant sur un bilan prospectif de la réforme intervenue en 1997, ainsi que, le cas échéant, sur quelques exemples européens, vous proposerez les évolutions de l'organisation du système ferroviaire qui vous semblent souhaitables afin d'en améliorer l'efficacité, dans le cadre des principes et règles du droit communautaire et dans le respect des entités en place et de leur autonomie.

En particulier, je souhaiterais que vous me donniez votre avis sur la répartition des capacités du réseau entre transport de fret et de voyageurs, services nationaux et services régionaux, sur le processus d'attribution des sillons, ainsi que sur la gestion de l'infrastructure dans un sens de meilleure efficacité de la dépense.

Je souhaiterais également que vous puissiez faire un bilan de la décentralisation des services régionaux de voyageurs. Après une appréciation de leur équilibre économique d'ensemble, vous pourrez proposer des évolutions susceptibles d'améliorer la gestion des lignes les moins utilisées.

Les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire se tiennent à votre disposition pour toute assistance dont vous pourriez avoir besoin. Vous pouvez également consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser un rapport d'étape à la mi-juin 2008 et vos conclusions finales avant la fin du mois d'octobre 2008.

En vous remerciant de l'intérêt que vous portez aux questions ferroviaires, je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Bien à vous,
François Fillon*

François FILLON

Première partie

**Pour une
organisation
ferroviaire à la
hauteur de nos
ambitions**

Introduction

Monsieur le Premier ministre,

Par une lettre du 6 mai 2008, vous m'avez chargé d'une mission sur l'organisation de notre système ferroviaire, au moment où celui-ci est confronté à deux défis majeurs :

- d'une part, celui de la **transparence**, qui revêt un caractère immédiat, avec le début de l'ouverture à la concurrence du trafic voyageurs dans moins de dix-huit mois ;
- d'autre part et surtout, celui du **développement**, le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises ayant un rôle irremplaçable à jouer face aux enjeux du changement climatique et du renchérissement de l'énergie fossile, comme l'ont signifié les conclusions ambitieuses du Grenelle de l'environnement.

Certes, l'ouverture à la concurrence pourrait, par elle-même, constituer un facteur d'augmentation de l'activité ferroviaire.

Mais, elle le sera d'autant plus que les entreprises ferroviaires françaises seront suffisamment fortes pour en bénéficier, à commencer par la première d'entre elles, la SNCF. Avec ses 166 000 cheminots et son savoir-faire, nous savons qu'elle peut devenir l'entreprise de service public de référence à l'échelle du continent, conformément à l'objectif assigné par M. le Président de la République au nouveau président du groupe¹, M. Guillaume Pépy.

Mais, pour s'affirmer à l'extérieur, toute entreprise doit pouvoir s'appuyer sur une base nationale solide et un marché dynamique.

Tel n'est pas encore suffisamment le cas : le développement du transport ferroviaire est limité en France par plusieurs goulets d'étranglement.

Par rapport à ses voisins, notre pays sous-utilise le réseau ferré dans une proportion estimée entre 15 et 20 % ; ce chiffre, que j'ai avancé il y a de nombreuses années, a été confirmé récemment par l'audit réalisé par M. Robert Rivier en 2005². C'est un gâchis pour l'ensemble de la Nation. L'enjeu d'une nouvelle réforme ferroviaire est donc avant tout celui du développement économique.

(1) Lettre de mission du 27 février 2008.

(2) Audit sur l'état du réseau ferré national français, rapport rendu le 7 septembre 2005 par MM. Robert Rivier et Yves Putallaz, École polytechnique fédérale de Lausanne.

De ce point de vue, l'exigence européenne de transparence nous donne l'opportunité de définir plus clairement les responsabilités de chacun dans la recherche de la performance globale.

Plus de 10 ans après la réforme de 1997 et la séparation entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF), il est essentiel de savoir dans quelle mesure les entraves actuelles au développement du système ferroviaire français sont générées par cette organisation institutionnelle, et donc à des problèmes de structure, ou si elles ne tiennent pas tout autant à un manque de moyens, à des erreurs techniques ou à de mauvais choix de gestion.

De même, il m'a semblé important d'apprécier si les initiatives récemment annoncées pour améliorer le fonctionnement du système à droit constant seront suffisantes ou s'il faut envisager des modifications plus profondes.

Il convient, dans les deux cas, d'apporter des réponses concrètes et susceptibles d'être rapidement mises en œuvre.

C'est dans cet esprit que j'ai réalisé la mission que vous m'avez confiée auprès de M. le secrétaire d'État aux transports.

J'ajouterai enfin que le souci de réalisme dans l'élaboration de mes propositions n'a nullement été synonyme d'autocensure, bien au contraire. Comme vous le souhaitiez, j'ai eu à cœur de mener un travail de « défrichage » sans jamais placer d'obstacle *a priori* dans la recherche des solutions, fussent-elles inédites, voire dérangeantes par rapport à certaines habitudes. Rédigé dans une totale liberté d'esprit, ce rapport n'engage donc que son auteur, sans préjuger des positions qui devront être prises sur le sujet par les institutions gouvernementales et parlementaires dans les semaines qui viennent.

Mais, de toute façon, une réforme profonde de notre organisation ferroviaire est non seulement inévitable, elle est devenue urgente.

Chapitre I

Après une décennie : l'heure du bilan de la réforme ferroviaire de 1997 est arrivée

Un bilan qui doit partir du réel

Le constat unanime d'une réforme ferroviaire inachevée

Je souscris tout à fait au diagnostic maintes fois dressé selon lequel notre organisation ferroviaire souffre depuis dix ans d'un manque de cohérence globale imputable à la loi n° 97-135 du 13 février 1997, qui n'a pas remis à plat l'ensemble du système. Au contraire, la réforme de 1997 n'a procédé qu'à des ajustements ponctuels et laisse encore aujourd'hui un goût d'inachevé, pour reprendre l'expression employée par le récent rapport de la Cour des comptes qui dresse excellemment le bilan de la décennie écoulée¹.

En fait, en ce domaine comme en certains autres, « l'exception française » n'a pas toujours été heureuse et a plutôt relevé du « *french paradox* ». Notre pays a été le seul en Europe à transposer la directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991² en tentant de concilier l'inconciliable, c'est-à-dire en juxtaposant, d'une part, une séparation juridique très stricte entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, RFF, et l'opérateur historique, la SNCF, et, d'autre part, la dévolution à ce même opérateur de l'exécution sur le terrain des missions en principe confiées au gestionnaire de l'infrastructure. Bien qu'en théorie RFF constitue l'un des gestionnaires de réseau les plus indépendants d'Europe, il est, dans les faits, le plus dépendant de tous, puisqu'il sous-traite à l'opérateur historique l'essentiel de ses missions : la gestion et l'exploitation du réseau, ainsi que sa maintenance et sa surveillance.

En dépit d'une distinction apparemment maximaliste entre le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire délégué (la SNCF), la France a procédé en pratique à une transposition *a minima* de la directive. Dès lors, l'erreur de la réforme de 1997 a été de considérer que puisque les modifications réelles n'intervenaient qu'à la marge, le fonctionnement du système ne méritait pas d'être réexaminé dans sa globalité. Nombreux sont ceux qui considèrent que les difficultés structurelles rencontrées par notre système ferroviaire sont le résultat de la réforme de 1997 ; les travaux réalisés dans le cadre de cette mission l'ont malheureusement confirmé³.

Toutefois, l'analyse des lacunes de la réforme et de leurs conséquences ne permet pas pour autant d'expliquer les raisons profondes de ces erreurs. Le caractère incomplet du système mis en place était-il irrévocablement inscrit dans les principes mêmes d'une réforme fondamentalement déséquilibrée ? Le problème peut-il être réglé par des dispositions complémentaires visant à combler les silences et les carences de la loi de 1997 ? En outre, les difficultés de notre organisation ferroviaire sont-elles dues à un écart entre un objectif louable et le résultat décevant ou est-ce l'objectif poursuivi par la réforme qui est à incriminer ?

(1) Rapport public thématique du 15 avril 2008, « Le Réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine ».

(2) Directive 91/440 CE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

(3) Cf. chapitre I, « Des difficultés apparaissent pour chacune des missions partagées entre la SNCF et RFF ».

Pour proposer des évolutions pour demain, il est en effet essentiel de bien comprendre l'histoire du rail français. Comme toute réforme, celle de notre système ferroviaire doit reposer sur un diagnostic partagé le plus largement possible, portant à la fois sur ce qui a été fait mais aussi sur ce que l'on voulait faire.

Or, la lecture d'un certain nombre de travaux récents me donne le sentiment que la perspective dans laquelle s'inscrivait le législateur de 1997 n'est pas toujours bien comprise. Pour avoir été l'un des acteurs de cette réforme¹, je tenais donc à bien rappeler quels étaient le contexte du vote de cette loi et les objectifs poursuivis à l'époque.

Le nécessaire rappel du contexte de la réforme de 1997

Il serait illusoire de penser que l'objectif poursuivi était d'aboutir, à terme, à une séparation complète, juridique et fonctionnelle, entre le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique. C'est donc à tort que certains observateurs estiment que la loi du 13 février 1997 n'était qu'une première étape en vue du transfert à RFF des moyens humains et techniques de gestion de l'infrastructure. Dans cette hypothèse, on pourrait regretter qu'une absence de courage politique ou un trop grand souci du compromis n'aient permis d'aboutir qu'à une distinction formelle entre RFF et SNCF, c'est-à-dire à une réalisation très faible de l'objectif de séparation totale entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire.

On pourrait également faire valoir que ce n'est pas la première fois en France qu'une réforme profonde n'a abouti que de façon très partielle. La réforme de 1997 ne serait en quelque sorte qu'une première étape en vue de se conformer au principe européen de distinction réseau/opérateur. La tentation d'interpréter ainsi la réforme de 1997 est parfaitement compréhensible. **Mais cette interprétation a pour inconvénient principal de ne pas correspondre à la réalité des faits.**

En effet, la principale ambition des auteurs de la loi était de réussir une sorte de « carré magique » répondant à deux doubles contraintes² :

- d'une part, réaliser la séparation fonctionnelle exigée par la directive 91/440, tout en préservant l'unité de la SNCF ;
- et, d'autre part, créer les conditions d'un nouveau départ de la société nationale en la désendettant, sans pour autant alourdir la dette publique, passage à l'euro oblige³.

(1) Rapporteur pour avis sur ce projet de loi au nom de la commission des finances, M. François Gerbaud étant rapporteur au nom de la commission des affaires économiques.

(2) Pour reprendre cette idée de casse-tête en quatre points, on pourrait aussi employer l'expression « résoudre la quadrature du cercle ».

(3) Tout en admettant cette justification, j'estime, à la réflexion, que toutes les pistes de solutions au problème de la dette n'ont pas été envisagées. Aurait par exemple pu être étudiée la création d'un établissement public de gestion de la dette liée à l'ensemble des grandes infrastructures nationales, qui aurait en gestion l'ensemble des grands équipements (réseau ferré, route nationale, aéroports...) et aurait été alimenté par les revenus tirés de ces infrastructures. Cette solution, qui n'a malheureusement pas été explorée, permettrait que la dette ferroviaire soit gérée hors du périmètre de la « dette mastrichienne » et sans pour autant peser sur les finances de RFF.

Il s’agissait donc essentiellement d’une réforme «en creux». Son objectif pouvait dès lors être considéré comme atteint une fois tracés les contours de ce «carré magique», quitte à ce que son contenu demeure indéterminé.

Il pouvait en effet y avoir mille façons pour RFF et la SNCF de s’organiser concrètement à l’intérieur de cette nouvelle configuration. Mais le législateur ne trancha pas entre toutes ces possibilités, concentrant son effort sur la définition du cadre reposant sur un équilibre déjà très subtil. En effet, il fallait dans le même temps rassurer les personnels de la SNCF sur le caractère quasiment anecdotique de la création de RFF, tout en faisant valoir au contraire auprès de la Commission européenne qu’il s’agissait bien là d’un gestionnaire du réseau à part entière, comme exigé par la directive et dont la dette était le passif d’une entreprise commerciale et non un avatar de la dette publique de l’État français.

Cet exercice politiquement délicat ayant été réussi, la mission que le législateur s’était fixée était atteinte, même si l’inconnue demeurait s’agissant de l’articulation entre l’action de RFF et celle de la SNCF.

Or, la nature ayant horreur du vide, il y avait fort à parier que RFF tendrait à se rapprocher le plus possible d’une maîtrise effective de l’ensemble des responsabilités de gestion, d’exploitation et de maintenance du réseau. Force est en effet de reconnaître que les ambiguïtés de la loi de 1997 pouvaient tout à fait donner lieu à une interprétation extensive du rôle de RFF. Les silences laissés par la loi et l’enchevêtrement des compétences – sur fond de rivalités – entre RFF et la SNCF laissaient en effet augurer les difficultés postérieures. Le jeu spontané des intérêts de la SNCF et de RFF créait les conditions d’un conflit structurel, puisque l’on mettait face à face deux entités institutionnellement et budgétairement autonomes mais condamnées à travailler ensemble : RFF est à la fois l’unique fournisseur du service d’accès au réseau pour la SNCF entreprise ferroviaire, et l’unique client de la branche infrastructure de la SNCF, fournisseur quasi imposé pour toutes les missions de l’établissement public de régulation.

Cette divergence d’intérêts était porteuse de blocages que les pouvoirs publics n’ont pas pu anticiper ni régler à temps.

Dix ans de défaillances des pouvoirs publics

Ab Jove principium, la première défaillance fut celle du débat parlementaire. En effet, les aspects relatifs à la mise en œuvre, sur le terrain, des dispositions de la loi auraient dû être abordés. Il serait sans doute apparu que l’affichage de principes, fussent-ils fondamentaux, ne résolvait pas la question du partage quotidien et précis des tâches entre RFF et la SNCF. En particulier, aurait pu être abordée concrètement, la question de l’articulation entre la maîtrise d’ouvrage du réseau ferré national et la fonction d’exploitation de celui-ci¹. Un tel débat aurait peut-être mis en évidence qu’une réforme se limitant à des aspects plus ou moins essentiels² ne suffisait pas.

(1) Qui consiste à prévoir, à autoriser et à assurer la circulation des trains.

(2) À l’instar de la transposition de la directive 91/440 ou du règlement de la question de la dette ferroviaire.

Il aurait également été l'occasion d'opérer un choix clair entre deux modèles pour RFF : celui d'un gestionnaire de réseau en mesure d'assurer pleinement l'ensemble de ses missions ou celui d'une structure ayant pour objet essentiel¹ de rendre à la fois plus transparentes et plus vertueuses les relations entre l'État et la SNCF concernant la conception, le financement des travaux d'infrastructures ainsi que la dette afférente.

Si cette question avait été tranchée en 1997, il n'est pas du tout certain que la première option aurait été choisie. Au contraire, on peut même considérer qu'en instituant un établissement responsable de l'ensemble des missions liées à la gestion du réseau et susceptible d'entrer en rivalité avec la SNCF, **le texte du projet de loi a dépassé la volonté du législateur.**

Mais mener un tel débat aurait exigé de ne pas s'en tenir aux grands principes théoriques et d'examiner dans le détail les implications du projet de loi sur le fonctionnement quotidien du système ferroviaire.

Tel ne fut pas le cas. Le projet de loi a été examiné dans une certaine précipitation, le Gouvernement ayant, en outre, fait preuve de réticence à l'égard des amendements parlementaires.

Comme trop souvent en France, on a traité de grands sujets en réformant hâtivement, sans prendre le temps d'évaluer l'impact global du dispositif législatif envisagé. Comme trop souvent au pays de Descartes, on a voulu croire qu'il suffisait de définir les grandes lignes d'une réforme pour assurer, *ipso facto*, la mise en place de modalités cohérentes sur le terrain. Comme trop souvent, le Parlement n'a pas eu les moyens d'aborder la question du mode ferroviaire dans son ensemble et a été enfermé dans des débats abstraits et partiels.

À défaut de choix clairs opérés par la loi, on aurait pu s'attendre à ce que le Gouvernement effectue la régulation politique indispensable pour éviter tout blocage ou dérive né de la réforme.

Or, **la seconde défaillance dans la régulation du système est venue du pouvoir exécutif lui-même.** Ceci peut paraître d'autant plus surprenant que l'État, en plus de ses pouvoirs normatifs, exerce la tutelle sur les deux établissements. Mais, d'une part, le décret d'application du 5 mai 1997² n'a pas résolu les problèmes pratiques soulevés par la loi et, d'autre part, l'État a manifesté une incapacité notoire à arbitrer les conflits opposant les deux entités.

La question du partage du patrimoine ferroviaire a été l'exemple le plus manifeste de l'incapacité de l'État à faire entendre sa voix, car bien que propriétaire des infrastructures ferroviaires, il n'a pas été en mesure de faire entendre raison à RFF et à la SNCF.

Cet immobilisme fut d'ailleurs d'autant plus surprenant que de très nombreux rapports ou contributions ont tiré le signal d'alarme sur l'ensemble de ces sujets (*cf.* annexe I). J'ai même le souvenir d'un travail faisant montre d'une certaine lucidité, travail auquel j'avais participé et qui avait été, en quelque sorte,

(1) Indépendamment de la satisfaction du droit européen.

(2) Décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France.

censuré¹. Mais il a fallu attendre les années 2005-2006² pour qu'une réelle prise de conscience se produise et que les choses commencent à évoluer, soit quasiment dix ans d'errance dont il faut aujourd'hui tirer les enseignements.

Certes, le fait que la France soit, d'une façon générale, privée d'une réelle politique des transports³ peut expliquer une partie de cette situation. Mais une partie seulement, car l'absence de vision stratégique de l'État en matière ferroviaire n'empêchait nullement que soient apportées des solutions concrètes aux conflits et difficultés survenus entre RFF et la SNCF.

Les enseignements pour aujourd'hui et pour demain

En premier lieu, il convient de rappeler que l'intention du législateur de 1997 n'était pas l'institution d'un gestionnaire de réseau sans lien avec la SNCF et disposant des moyens nécessaires pour assurer un vaste ensemble de missions allant des travaux à l'allocation des capacités. Ce rappel ne vise pas à légitimer la réforme *a minima* qui est intervenue, pas plus qu'à écarter *a priori* de nouveaux projets de transferts de moyens à RFF au motif qu'ils seraient contraires aux objectifs assignés il y a dix ans. Mais ce retour aux débats de 1997 vise à rappeler à quel point la réforme s'est faite sous l'effet de fortes contraintes résultant tant des risques sociaux liés au transfert de personnels de la SNCF, que des difficultés pour l'État à reprendre la dette portée par RFF en raison de la limitation du taux d'endettement maximal des administrations publiques à 60 % du PIB.

Il est indispensable que toute évolution future de notre organisation ferroviaire prenne en compte ces contraintes. Tel est en tout cas l'esprit dans lequel j'ai travaillé à l'élaboration de mes propositions⁴.

Le second enseignement concerne les défaillances de gouvernance observées depuis 1997. Il convient désormais de procéder à une réforme prenant en compte la cohérence globale du système ferroviaire. En effet, les différentes composantes de celui-ci sont indissociables, qu'il s'agisse par exemple de l'organisation et du financement de la gestion du réseau, de la mise en place d'une autorité de régulation de la concurrence ou de la place des régions dans ce nouveau contexte⁵.

Par ailleurs, et même si les défaillances de l'État dans l'accomplissement de ses missions pendant presque une décennie ne peuvent qu'être déplorées, il convient de souligner que les ministères ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer la tutelle de l'entreprise ferroviaire publique. Cet élément ne doit pas

(1) « Quel réseau ferroviaire en 2020 ? », document de travail réalisé dans le cadre d'« Avenir Rail », juin 2003.

(2) Sans doute après le choc du rapport Rivier et ce, alors même que ce dernier soulignait d'abord l'insuffisance de financement avant de dénoncer les dysfonctionnements organisationnels.

(3) Cf. chapitre III, « Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire ».

(4) Cf. chapitre II.

(5) Cette question fera l'objet de mon prochain rapport.

être négligé en particulier lorsque l'on se demande s'il est réaliste de confier au Gouvernement le soin de définir des priorités ou des objectifs de répartition entre les différents types de trafic ferroviaire. C'est pourquoi, je milite pour la création d'une autorité de régulation forte¹, qui serait un organisme spécialisé et doté des moyens adéquats, afin de veiller au bon fonctionnement du système ferroviaire.

Enfin, l'exemple du débat parlementaire de 1997 nous rappelle la nécessité de ne pas se contenter de définir de grands principes ou de déplacer des frontières organisationnelles. La mise en œuvre de ces principes doit être précisée, le transport ferroviaire s'apparentant à une industrie lourde, dotée de processus techniques parfois lents et souvent complexes.

C'est dans cet esprit que j'ai procédé à l'analyse de la situation actuelle et à la recherche de pistes d'améliorations.

Des difficultés apparaissent pour chacune des missions partagées entre la SNCF et RFF

J'aborderai successivement trois domaines : la répartition du patrimoine ferroviaire, l'exécution des travaux d'infrastructure et l'allocation des capacités.

Sur la répartition du patrimoine ferroviaire

Ce premier sujet n'est sans doute pas le plus crucial dans les relations entre RFF et la SNCF, mais il a constitué un point de fixation qui démontre de manière flagrante que la réforme de 1997 est restée inachevée.

L'article 5 de la loi du 13 février 1997 et le décret n°97-445 précité ne sont pas parvenus à régler de manière claire la répartition du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF. Une fois posé le principe que les biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'État et gérés par la SNCF étaient apportés, à compter du 1^{er} janvier 1997, en pleine propriété à RFF, de nombreux cas concrets se sont posés, empêchant tant RFF que la SNCF de gérer au mieux leur patrimoine. À la demande du Gouvernement, en juin 2004, une structure d'arbitrage a été créée pour régler définitivement la question de la répartition des actifs. Les arbitres sont parvenus à régler la question, à l'exception toutefois des cours de gare qui restent encore un sujet de discussion.

Cette incertitude est très préjudiciable pour toute une série d'opérations de restructuration urbaine que souhaiteraient mener les collectivités territoriales aux

(1) Cf. chapitre III, « Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire ».

abords des gares. La complexité de la répartition complique également la mise en accessibilité des gares. Enfin, elle peut même interférer sur les choix d'implantation des équipements d'exploitation, le critère de propriété passant avant le critère d'efficacité.

Sur l'exécution des travaux d'infrastructure

Propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, RFF a, s'agissant du réseau ferré national, une triple mission : la construction des lignes nouvelles à grande vitesse, le développement du réseau classique, ainsi que la maintenance (entretien plus renouvellement) du réseau existant. Maître d'ouvrage des opérations d'investissement réalisées sur le réseau ferré national, RFF exprime ses besoins, commande et paie les ouvrages réalisés par le maître d'œuvre.

Pour la **construction des lignes nouvelles à grande vitesse**, RFF procède, comme pour tout marché public classique, par appels d'offres et par lots. Cette mission n'appelle pas, de ma part, de remarque particulière. Elle est au cœur de la loi de 1997 et correspond parfaitement à l'intention du législateur d'alors. La possibilité, offerte à RFF, contrainte par son article 4, de rechercher par des procédures de partenariat public-privé, des ressources financières extérieures, me paraît une bonne opportunité.

En matière **d'investissements de développement** (ceci concerne principalement les opérations inscrites dans les contrats de projets État-régions), la SNCF fournit à RFF différentes prestations en application de conventions spécifiques telles que :

- des conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage¹ et de missions de maîtrise d'œuvre², propres à chaque opération ;
- deux conventions « cadre » définissant :
 - l'une, les modalités d'intervention de la SNCF pour diverses prestations dites d'entrepreneur (mise à disposition de personnel pour la sécurité des chantiers, de trains de travaux, d'engins...);
 - l'autre, les modalités d'intervention de la SNCF pour l'achat groupé, la logistique et la gestion du transport des fournitures.

Les prestations de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sont régies par l'article 6 du décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France. Ces dispositions permettent à RFF :

- d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage de ces opérations ou de la confier à un tiers ;
- sur le réseau en exploitation, de confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maîtrise d'œuvre, étant précisé que la

(1) Le maître d'ouvrage est la personne morale propriétaire de l'ouvrage ou pour laquelle il est construit. La maîtrise d'ouvrage consiste ainsi à définir les besoins, arrêter le programme et le budget des travaux. Le maître d'ouvrage réalise lui-même les études et travaux ou les confie par contrats à un maître d'œuvre et à des entrepreneurs.

(2) La maîtrise d'œuvre consiste notamment à effectuer les études techniques et économiques, assister le maître d'ouvrage pour passer et suivre les marchés de travaux, coordonner les entrepreneurs chargés des travaux.

SNCF doit, *a minima*, se voir confier une mission de maîtrise d'œuvre en vue d'assurer la prise en compte des objectifs de sécurité des circulations et des personnes.

Rappelons que la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a modifié les conditions de maîtrise d'ouvrage des infrastructures ferroviaires. Le monopole de la SNCF sur la maîtrise d'ouvrage déléguée de RFF a été supprimé pour les projets d'intérêt national ou international. RFF peut confier à la SNCF des mandats pour des ensembles d'opérations mais ce n'est pas une obligation. RFF peut donc mettre la SNCF en concurrence pour obtenir ses mandats de maîtrise d'ouvrage. Le décret n°2006-1534 du 6 décembre 2006¹ dispose aussi que RFF peut, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation, confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maître d'œuvre. Celle-ci peut donc être confiée à la SNCF en même temps que la maîtrise d'ouvrage déléguée mais ce n'est pas obligatoire sauf dans les cas où la sécurité des personnes et des circulations impose toujours de confier une mission de maîtrise d'œuvre à la SNCF.

Le cadre contractuel existant pour ces opérations de développement apparaît bien adapté pour les grosses opérations. En revanche, il est assez lourd pour les opérations de plus petite taille qui sont pourtant les plus nombreuses.

Ainsi, s'agissant des opérations nouvelles lancées sur l'exercice 2007, il apparaît que sur 190 opérations de développement réalisées sous mandat par la SNCF (pour un montant total de 1,58 milliard d'euros) 151, soit 79% d'entre elles, n'ont représenté que 9% du budget total, les 39 autres opérations concentrant à elles seules 91% des sommes investies.

Il me semble que ce système bureaucratique, source d'inefficacité, de gaspillage de temps et d'argent mérite d'être simplifié. Il faut en effet éviter que chaque opération, même d'un faible montant, ne se traduise par une multitude d'allers retours entre la SNCF et RFF.

S'agissant de la **maintenance de l'infrastructure** existante, celle-ci comporte deux volets distincts :

- d'une part, les **opérations d'entretien** (entretien courant et gros entretien) qui font l'objet de la convention de gestion d'infrastructure conclue entre RFF et la SNCF ;
- d'autre part, les **opérations de renouvellement** et opérations assimilées (mise aux normes, amélioration de la qualité et de la sécurité), relevant d'investissements de RFF.

Les opérations d'entretien

En application de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 et de l'article 11 du décret n°97-444 précité, RFF confie à la SNCF la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national et l'entretien de ce réseau. La convention de

(1) Décret 2006-1534 du 6 décembre 2006 pris pour l'application des articles 1^{er}, 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

gestion entre RFF et la SNCF fixe les modalités d'exécution et la rémunération de ces missions dans un cadre pluriannuel. Elle définit les rôles et compétences de chacun des deux établissements. Sur la base d'une politique définie par RFF, la déclinaison des prestations est faite en onze lots couvrant trois domaines (tracé des sillons, exploitation, maintenance) et décrivant de façon détaillée la « commande » passée à la SNCF : volume d'entretien, résultats qualitatifs attendus. La convention de gestion prévoit des bonus/malus sur la base du respect d'indicateurs fixés par lot.

Ce dispositif a été mis en place par la convention de gestion de l'infrastructure signée en 2007. La clarification des rôles et délégations fonctionne de façon satisfaisante.

Les opérations de renouvellement

Les investissements de renouvellement sont des opérations consistant en un remplacement plus massif, déclenché en fin de vie d'un système ou d'une partie d'un système (par exemple remplacement d'appareils de voie complets).

Ils font l'objet, entre RFF et la SNCF, d'une organisation contractuelle plus complexe :

- d'une part, des conventions de programme confient à la SNCF, pour un ensemble d'opérations, une mission de gestion de ce programme et des missions de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des opérations (en application de l'article 6 du décret n°97-444 précité) ;
- d'autre part, deux conventions « cadre » définissent, l'une les modalités d'intervention de la SNCF pour diverses prestations dites « d'entrepreneur » (mise à disposition de personnel pour la sécurité des chantiers, de trains de travaux, d'engins...), l'autre, les modalités d'intervention de la SNCF pour l'achat groupé, la logistique et la gestion du transport des fournitures.

Les marchés de travaux confiés aux entreprises sont passés par la SNCF au nom et pour le compte de RFF au titre de son mandat de maîtrise d'ouvrage.

Ces opérations de renouvellement, comme les opérations de développement obéissent aux nouvelles règles de maîtrise d'ouvrage créées par la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006.

À la suite des auditions auxquelles j'ai procédé j'estime qu'il conviendrait, pour ces opérations, comme pour les opérations de développement, de simplifier les procédures pour gagner en efficacité sur les petites opérations qui sont de loin les plus nombreuses. Cette analyse est partagée tant par RFF que par la SNCF.

Il est ainsi assez révélateur que sur 1 260 opérations de renouvellement réalisées sous mandat par la SNCF en 2007, 98 %, soit 1 232 opérations, n'ont consommé que 46 % des sommes engagées (430 millions d'euros), les 2 % restant (28 opérations) consommant donc 54 % des sommes engagées.

Sur l'allocation des capacités

La programmation du passage des trains sur le réseau est au cœur du fonctionnement du système ferroviaire, notamment de sa régularité et de sa sécurité. Elle consiste à affecter des sillons à chaque train devant aller d'une gare à une autre. Un sillon est un droit de passage sur une section donnée pendant une période de temps donnée. Des sillons peuvent aussi être réservés pour des travaux sur la voie. L'ensemble des sillons de trains et de travaux constitue le graphique de circulation qui matérialise les capacités d'utilisation du réseau. C'est de là que dépend la plus ou moins bonne utilisation du réseau, tel qu'il est.

En application de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997, l'article 18 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national établit que « *RFF est chargé de répartir les capacités d'infrastructures du réseau ferré national* », notamment de définir les capacités disponibles, attribuer les sillons aux demandeurs et construire le graphique de circulation. L'article 21 précise les modalités d'exercice de ces fonctions :

- « *RFF confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons à la SNCF chargée, pour son compte, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national* » ;
- la SNCF « *prend, sous le contrôle de RFF, les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ces fonctions* » entre les entreprises ferroviaires candidates pour accéder au réseau.

La convention de gestion entre RFF et la SNCF fixe les modalités d'exécution et la rémunération de ces missions.

À l'origine, seules les entreprises ferroviaires ou les regroupements internationaux de ces entreprises pouvaient être candidats pour obtenir un sillon en France. Le décret n° 2008-148 du 18 février 2008 modifiant le décret du 7 mars 2003, a récemment ouvert la possibilité, pour des « candidats autorisés » autres que les entreprises ferroviaires, de présenter des demandes de sillons en s'adressant directement à RFF. Sont notamment concernés les opérateurs de transport combiné de marchandises, les personnes publiques organisant un service de transport de fret sur le réseau ferré national, y compris les autorités portuaires gérant des voies ferrées portuaires raccordées à ce réseau et, à partir de l'horaire de service 2009, les autorités organisatrices de services de transport de voyageurs sur le réseau ferré national (les régions et le STIF¹ en Île-de-France).

L'articulation actuelle entre RFF et la SNCF-Infra (Gestionnaire d'infrastructure délégué – GID) a été mise en place en 2003. Les horairistes de l'organisation précédente ont été séparés en deux parties :

- les concepteurs ont été intégrés à RFF (une vingtaine d'agents de la SNCF transférés en 2003 et à peu près autant recrutés directement, soit une cinquantaine de personnes) ;
- les producteurs des documents horaires, ont été laissés au GID, à proximité de la gestion de la circulation. Ils sont quelque 470 qui se répartissent de la manière suivante : 161 dans les bureaux horaires nationaux, 166 dans les bureaux horaires

(1) STIF : autorité organisatrice des transports publics de la région parisienne.

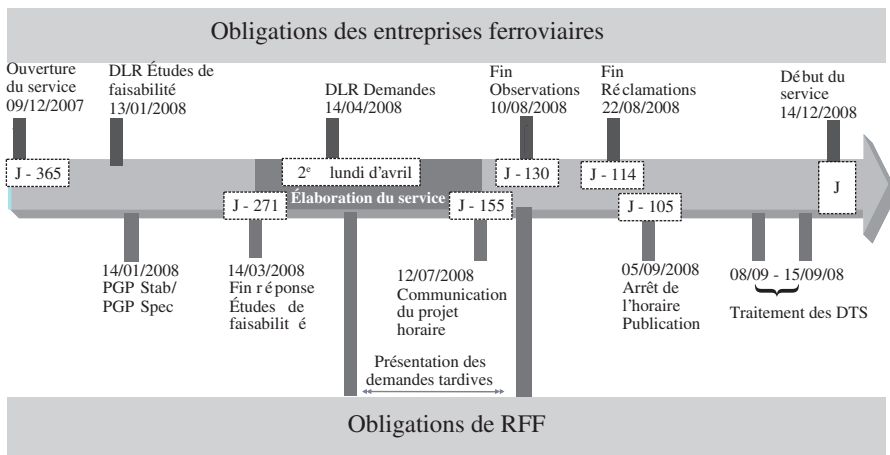
régionaux (y compris dans les guichets Capacités qui produisent les sillons de dernière minute) et 137 dans les bureaux horaires locaux (responsables du Graphique d'occupation des voies) répartis sur l'ensemble du territoire sur une soixantaine de sites.

Ainsi, RFF établit les règles de construction et de décision d'attribution des capacités (document de référence réseau), publie les décisions relatives aux grands travaux (grandes options capacitaires), valide les études de faisabilité demandées par les entreprises ferroviaires et installe les sillons catalogues Fret¹.

SNCF-Infra réalise la production des graphiques de circulation et leur diffusion aux opérateurs circulation.

Le processus actuel aboutit à concentrer sur une période de temps très resserrée la production des graphiques de circulation, comme le montre le schéma ci-après. Par ailleurs, il apparaît que les demandes de sillons de dernière minute se multiplient, ce qui n'est pas propice à des tracés optimums.

Calendrier du service annuel 2009



Institut d'exploitation ferroviaire-SNCF
École centrale Paris

L'audit demandé par RFF et la SNCF à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) de décembre 2007² a permis une analyse poussée de la situation et une comparaison précise des méthodes en vigueur en France avec celles pratiquées dans les pays voisins.

(1) Un catalogue de sillons est un document énumérant l'ensemble des possibilités d'utilisation du réseau (telle ligne, à tel endroit et à tel moment de la journée) susceptibles d'être proposées. Il a vocation à servir de « trame de base » pour la construction du graphique de circulation de chaque année.

(2) Audit sur la répartition des capacités d'infrastructure (RFF-SNCF), P. Tzieropoulos et équipe LITEP, décembre 2007.

Je me rallie volontiers aux conclusions de cet audit¹ identifiant un certain nombre de dysfonctionnements majeurs dans le système actuel d'attribution des sillons :

- il n'y a pas de dispositif frontal de prise en charge du client (la compagnie ferroviaire) ;
- la planification des plages travaux n'est pas coordonnée avec celle des sillons, ce qui induit de fortes perturbations dans la fiabilité de la grille horaire ;
- les systèmes d'information (logiciels et normes de communication entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les clients) sont inadaptés aux besoins ;
- l'absence de structuration du service annuel (trame de base et sillons « catalogue ») ne permet pas un travail efficace de production des sillons ;
- les conditions économiques de demandes de sillons par les entreprises ferroviaires ne favorisent pas l'efficacité du processus (demandes répétitives, annulation gratuite...);
- les organes de concertation et de recours sont inexistantes ou inadaptés.

J'y ajouterais les difficultés, dont les personnels eux-mêmes m'ont fait part, liées à la lourdeur des procédures d'échange d'informations et de *reporting* entre RFF et les services de la SNCF en charge de l'exploitation.

Les conséquences les plus visibles de ces dysfonctionnements sont :

- un retard très important dans la livraison complète de l'horaire de service de 2007 par la SNCF à RFF. Ainsi en 2007, celle-ci n'a eu lieu qu'en février 2007, soit avec sept mois de retard par rapport aux délais fixés dans les référentiels ;
- des retards pris tout au long de la chaîne de traitement entraînant un report massif sur les sillons de dernière minute et les demandes d'adaptation², tous deux passés de 150 000 en 2004 à 350 000 en 2007³.

Au final, RFF n'est aujourd'hui pas en mesure de contrôler le processus de planification et d'octroi des sillons. Quant à la SNCF, elle est toujours soupçonnée de ne pas garantir l'indépendance des services qui assurent ces fonctions en son sein.

Cette situation a abouti à ce qu'en juin 2008, les deux entreprises présentent à leurs tutelles des propositions d'amélioration, qui sont les suivantes :

- pour la SNCF, constituer une entité nouvelle sous un management unique (SNCF – GID) couvrant l'ensemble de l'exploitation, de l'allocation des capacités (480 agents) à la gestion opérationnelle des circulations (environ 13 000 agents). La SNCF garantirait l'autonomie de cette nouvelle entité et son indépendance envers les entreprises ferroviaires (nomination d'un dirigeant non révocable par la SNCF, personnel et locaux dédiés, système d'information indépendant...). Je tiens à saluer cet effort de regroupement de l'ensemble des services concernés qui met fin à une dispersion aujourd'hui très préjudiciable. Quelles que soient les propositions susceptibles d'être avancées par ailleurs, il s'agit d'une évolution indispensable ;

(1) En particulier après en avoir rencontré l'auteur.

(2) Les demandes d'adaptation sont formulées entre octobre N-1 à J-8 et celles des sillons de dernière minute sont formulées avec moins de huit jours de délais.

(3) Le fait que cette hausse s'explique surtout par une hausse du trafic traduit la grande difficulté du système actuel à faire face à tout développement du transport ferroviaire.

– pour RFF, mettre en place une «plate-forme commerciale» comprenant : un organe de concertation préalable avec les clients (pour construire deux ans à l’avance un tableau d’affectation des capacités et de sillons catalogue), un centre de service pour gérer les demandes de sillons (au siège et dans les régions) à l’année N ou N-1 et une unité de planification qui commande à l’entité nouvelle «SNCF-exploitation» les études techniques d’exécution.

Ces projets vont incontestablement dans la bonne direction. Toutefois, ils sont encore timides. Surtout, ils pourraient être jugés insuffisants par la Commission européenne.

En effet, suite à un examen de la transposition des directives du premier paquet ferroviaire (directives 91/440/CEE amendée, 95/18/CE amendée et 2001/14/CE), la Commission a adressé une lettre de «mise en demeure» au Gouvernement français en date du 26 juin 2008, faisant observer :

– que certaines activités relatives à la fonction essentielle d’allocation des sillons, telles que les études techniques des demandes de sillons et la détermination des créneaux horaires des trains, sont assurées par la direction de l’infrastructure de la SNCF, appelée SNCF-Infra ;

– que les dispositions prises pour séparer SNCF-Infra des autres activités de la SNCF ne sont pas suffisantes pour assurer que SNCF-Infra assume les fonctions essentielles dont elle est chargée de manière suffisamment indépendante. Il n’existe pas d’indépendance juridique de l’organisation de SNCF-Infra par rapport aux autres parties de la SNCF. Des mesures visant à assurer l’indépendance des fonctions essentielles, telles que définies dans l’annexe 5 de la communication de la Commission du 3 mai 2006, n’ont pas été mises en œuvre au sein de la SNCF. Par exemple, RFF n’est pas en mesure de garantir pleinement le respect de la confidentialité commerciale des informations que lui communiquent les candidats à l’obtention de sillons.

Ceci signifie très concrètement que sans réforme rapide du système sur ces aspects, la France pourrait voir engagée à son encontre une procédure «en manquement» dont l’aboutissement logique serait la condamnation de notre pays à payer de très lourdes amendes.

Les principales conclusions de ce constat

À l’issue de cette analyse concernant les trois domaines de missions partagés entre la SNCF et RFF, je formulerai trois observations principales :

– tout d’abord, bien qu’un aspect essentiel de ma mission porte sur l’organisation du système ferroviaire, je me dois d’indiquer que les carences de l’État, plus encore que **les incohérences institutionnelles touchant à la structure des relations entre la SNCF et RFF, sont une des raisons essentielles des dysfonctionnements rencontrés**. Les défaillances de l’État sont légion : carences décisionnelles en matière de partage du patrimoine et carences dans l’anticipation budgétaire des besoins de RFF qui perturbent la programmation des travaux et donc les prévisions dans l’allocation des capacités¹. De même, certaines

(1) Cf III.A.

contre-performances ont des causes liées à la gestion interne des entreprises. En outre, l'équipement informatique n'est pas toujours adapté. C'est le cas pour les bureaux horaires de la SNCF qui utilisent un logiciel (Thor) totalement inadapté aux besoins de la gestion moderne d'un réseau. Enfin, force est de constater que la personnalité des dirigeants de la SNCF et de RFF a un impact non négligeable sur les relations de ces deux entités. Je suis toutefois de ceux qui pensent qu'un dispositif est robuste lorsqu'il n'est pas entièrement tributaire, pour bien fonctionner, des bonnes dispositions des responsables. Lorsque c'est le cas, cela signifie qu'il faut modifier les facteurs institutionnels ;

– s'agissant de ces facteurs institutionnels, il me semble que, non seulement ils ne sont pas les seuls impliqués dans les problèmes actuels, mais aussi que leur degré d'importance est très variable selon les sujets. Il ressort ainsi clairement que s'ils jouent un rôle très faible dans l'explication des difficultés liées au partage du patrimoine, à l'inverse, **le découpage institutionnel de 1997 est un élément important des dysfonctionnements du système de répartition de capacités**¹. Comme le fait remarquer l'audit de l'EPFL précité, le partage des rôles entre RFF et la SNCF est non seulement un facteur de complexité du fait des allers et retours entre les deux structures, mais il est aussi la cause d'une forte rigidité du processus. En effet, le souhait de RFF de contrôler toute l'action des bureaux horaires de la SNCF, jugés proches des services de l'opérateur ferroviaire, aboutit à empêcher toute adaptation, même légère, d'une demande déposée ou du sillonn obtenu² qui ne soit pas soumis de nouveau à RFF. Ceci explique la difficulté à définir un graphique horaire réaliste dans les délais et la forte préférence des clients pour les sillons tardifs car ils permettent d'échapper aux inconvénients de la dichotomie entre RFF et les services de la SNCF ;

– ma troisième observation concerne, elle aussi, **l'allocation des capacités, pour insister sur le fait qu'elle constitue bien la pierre angulaire du développement du réseau**. En effet, elle engendre une sous-utilisation très sensible du réseau français³ qui prive ce dernier de péages nécessaires à son développement et empêche la création de nouveaux trafics et de nouvelles recettes selon un cercle vertueux.

Aussi est-ce pour le système d'allocation de capacités que j'ai estimé nécessaire de proposer les évolutions les plus profondes.

(1) Attribution de sillons ou attribution de plages travaux.

(2) Aucune concertation avec les clients, impossibilité pour ces derniers de modifier une demande ou d'obtenir une contre-proposition.

(3) Évaluée à près de 15 ou 20 %.

Chapitre II

Les pistes de réforme

Sur la répartition du patrimoine ferroviaire

Le législateur de 1997 avait fixé comme critère de distinction entre le patrimoine de RFF et celui attribué en dotation à la SNCF le caractère indissociable ou non de l'exploitation. Le décret n°97-445 avait pour objet d'énumérer les différentes catégories de biens et leur dévolution. On a vu que cela avait abouti à des contentieux qui aujourd'hui encore ne sont pas totalement tranchés. Par ailleurs, même sur le plan des principes, la répartition opérée par le décret comporte en elle-même des sujets de complication, à mon sens, inutiles.

Par exemple, est-il bien judicieux de considérer que, dans les gares, les quais sont transférés à RFF, «à l'exception des plates-formes d'extrémité des gares terminus»? Dans la gare de l'Est, que je connais bien, on passe ainsi successivement d'un «affectataire»¹ à l'autre selon que l'on se situe sur le parvis, sur la plate-forme centrale ou sur le quai d'embarquement!

La dévolution des gares est un sujet qui revient périodiquement dans les rapports ou débats relatifs au ferroviaire. Récemment encore, mon collègue de l'Assemblée nationale Hervé Mariton proposait de transférer les gares à RFF alors qu'à l'inverse, d'autres voix s'élèvent pour faire de la SNCF l'affectataire de l'ensemble de ces équipements.

Pour ma part, sans méconnaître les enjeux, notamment financiers², liés à la question de l'affectation des gares, il me semble que cette dernière n'est pas aujourd'hui la plus importante que nous ayons à régler. Sur le terrain, en effet, ce qui compte c'est moins de savoir à qui appartient la gare que d'être en mesure d'en identifier le véritable patron opérationnel. **Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est l'existence d'un gestionnaire unique, en charge de l'exploitation de la gare.**

Quant au point de savoir quel doit être ce gestionnaire des gares, il serait, dans l'absolu, tout à fait possible de considérer qu'il doit être le plus indépendant possible de toute entreprise ferroviaire, concurrence oblige. Mais, il convient aussi d'observer que nous ne sommes pas «dans l'absolu», et que nous ne partons pas de rien. Il me semble même qu'aujourd'hui, c'est bien la SNCF qui est *a priori* la seule à disposer de la capacité opérationnelle d'assurer l'exploitation des gares dans leur intégralité.

Elle seule est aujourd'hui en mesure de constituer un interlocuteur unique des autorités organisatrices lors de la conception des pôles d'échanges multimodaux qui sont la clé du transport public de demain et d'avoir une conception globale des services aux voyageurs.

À ce titre, dans le cadre de la mise en œuvre du 3^e paquet ferroviaire qui ouvre la voie à la libéralisation des transports ferroviaires internationaux de passagers à compter de 2010, la SNCF se prépare à mettre en place en son sein une entité

(1) La SNCF et RFF ne sont que les affectataires des gares, ces dernières demeurant propriété de l'État.

(2) Ne serait-ce qu'en ce qui concerne les investissements permettant l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

spécifique «Gares», rassemblant tous les savoir-faire nécessaires au bon fonctionnement de ces équipements¹.

Ce «gestionnaire des gares» aurait vocation à être le principal interlocuteur des transporteurs et des institutions pour définir les droits et devoirs de chaque acteur présent en gare, mais aussi pour gérer et développer des plateformes. Il devrait donc avoir la plénitude des moyens lui permettant de mener à bien ses missions fondamentales :

- assurer un service de qualité et continu aux voyageurs, quel que soit leur mode d'accès à la gare et quel que soit le transporteur ferroviaire (signalétique, accueil, prise en charge pour les personnes à mobilité réduite, sûreté et sécurité, information collective...);
- développer la multimodalité en exploitant les plates-formes dans leur ensemble, permettant une prise en charge équilibrée des différents modes d'approche (transports en commun, taxis, vélos, voitures particulières) et en concevant, grâce aux potentiels des parcs de stationnement et des parvis, des cheminements naturels et intelligents mettant en valeur le meilleur de chaque mode ;
- favoriser la progression de la mobilité durable et accompagner la croissance des trafics ferroviaires en pilotant les investissements nécessaires à l'accroissement des capacités d'accueil en gare, en partenariat avec les collectivités locales ;
- coordonner l'utilisation de la plate-forme par plusieurs transporteurs ferroviaires et gérer les flux de voyageurs.

Pour garantir un accès non discriminatoire à ces plates-formes et aux services qui y seront proposés, ce «gestionnaire des gares» devra bien évidemment agir sous le contrôle permanent et rigoureux de la future autorité de régulation², qui devra, pour sa part, disposer de réels pouvoirs de contrainte.

Nul doute en effet, si elle en a les moyens comme je le souhaite, que cette autorité de régulation ferroviaire indépendante aura à cœur de bien s'assurer que l'entité «gestionnaire de gares» de la SNCF ne favorise pas l'entreprise ferroviaire à laquelle elle est rattachée, par exemple en accordant systématiquement les quais ou les emplacements de gare les moins pratiques aux transporteurs concurrents. De plus, la Commission européenne sera elle-même très sensible à ce contrôle dans la mesure où les gares constituent des «facilités essentielles» accordées aux entreprises ferroviaires et que les textes communautaires exigent donc que les transporteurs soient placés sur un pied d'égalité quant à l'utilisation de ces infrastructures.

La formule que je propose permettrait ainsi de dépasser les difficultés liées aux questions patrimoniales, et de se concentrer sur l'amélioration de l'exploitation de la gare, ce qui importe d'abord et avant tout pour ses utilisateurs.

Enfin et sur un autre plan, il me semble que si la gouvernance des gares doit être clarifiée, elle doit aussi être davantage ouverte. En effet, bien que les gares, au moins pour les plus importantes d'entre elles, jouent un rôle structurant dans la

(1) Soit un total de 3 000 gares, y compris les 1 600 haltes ferroviaires.

(2) Cf. chapitre III, « Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire ».

vie des territoires¹, il n'existe aujourd'hui aucun espace permettant de jouer le rôle de forum ou de lien d'échange et de concertation entre les entreprises publiques ferroviaires, les transporteurs, les services de l'État, le tissu socio-économique et bien entendu les collectivités territoriales souvent appelées à contribuer financièrement à des travaux liés à ces gares.

L'expérience du terrain révèle que la création de comités de gares serait de nature à conforter l'intégration du transport ferroviaire dans la vie locale. Elle permettrait aussi aux autres opérateurs ferroviaires d'avoir un regard sur la gestion de la gare.

Recommandation

Créer par la loi ou par décret, des comités de gare dans les gares parisiennes et les grandes gares régionales.

La composition et le fonctionnement de ces comités pourraient être définis par référence aux conseils de développement prévu par la loi no 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Sur l'exécution des travaux d'infrastructure

Nous avons vu plus haut que, s'agissant des opérations de renouvellement et des opérations de développement, il serait souhaitable, dans l'esprit de la convention de gestion de 2007, de simplifier les processus communs à RFF et à la SNCF, afin d'obtenir une plus grande réactivité et une meilleure efficacité globale.

Ainsi, l'organisation actuelle serait simplifiée en laissant à RFF les responsabilités de maîtrise d'ouvrage (MOA) mais en confiant à la SNCF des délégations élargies pour la réalisation des opérations dans un schéma contractuel simplifié.

L'élargissement des délégations de la SNCF s'opérerait par un relèvement des seuils permettant ainsi de passer à une gestion au forfait, sur la base de contrats de conception-réalisation passés avec RFF. Cette option permet de traiter à la fois la délégation relative aux opérations de renouvellement et aux opérations de développement. Je ne souhaite pas fixer dans ce rapport le niveau du seuil à retenir, sachant qu'il doit nécessairement ne pas excéder 5 millions d'euros compte tenu du seuil européen de mise en concurrence. J'indiquerai seulement, comme élément de référence, qu'un programme de renouvellement de voie ou de

(1) Par exemple en termes de désenclavement, d'urbanisme ou de constitution autour de plates-formes multimodales.

caténaire correspond à une dépense moyenne de l'ordre de 2 millions d'euros. Je pense que la fixation de ce seuil devrait pouvoir faire l'objet d'un accord entre RFF et la SNCF.

Cette modification, pour être pleinement efficace, devrait s'accompagner d'un engagement de la SNCF sur des objectifs de résultat. Ceux-ci pourraient porter, par exemple, sur la réalisation d'un volume de renouvellement, convenu avec RFF et défini à partir d'unités d'œuvre représentatives des différentes catégories de projets, et l'évolution du coût de ces unités d'œuvre. L'ensemble de ces dispositions pourrait être encadré par un plan de progrès établi avec RFF.

Cela suppose une visibilité améliorée sur les règles de répartition des capacités d'infrastructure et une planification des plages travaux stabilisée en milieu d'année A-2. Nous reviendrons plus loin sur ces conditions.

Pour le reste, je pense que l'exécution des travaux d'infrastructures doit continuer d'évoluer, en l'approfondissant, dans la direction définie par la convention de gestion de l'infrastructure de 2007.

Enfin, je pense que dans le cadre de l'évolution à terme de SNCF-Infra, une attention toute particulière devra être accordée au renforcement de la fonction d'ingénierie ferroviaire¹. Cette dernière constitue en effet un atout fort pour le développement du système français ainsi qu'un des éléments susceptibles de permettre à la SNCF de devenir un leader européen, non seulement capable d'offrir des services de transport mais aussi de concevoir des solutions innovantes répondant aux besoins de différents réseaux.

Mais il s'agit à ce stade de considérations stratégiques plus que de propositions de réforme immédiate.

Recommandations

Modification législative

Pour que cette réforme puisse être mise en œuvre, il conviendrait de modifier l'article 1er de la loi no 97-135 et l'article 6 du décret no 97-444 en complétant les dérogations à la loi MOP – maîtrise d'ouvrage publique – figurant déjà dans ces textes (cf. annexe, titre 1er (objet et missions) du décret no 97-444 relatif aux missions et aux statuts de RFF, version consolidée au 31 décembre 2007).

(1) Qui est aujourd'hui assurée par des bureaux d'études intégrées à la SNCF ainsi qu'au travers de filiales.

Sur l'allocation des capacités

La nécessité d'un changement institutionnel

La situation actuelle appelle, tout d'abord, des mesures d'amélioration de la performance industrielle et économique du processus telles que :

- la réforme du système de péages¹ ;
- la coordination de la planification des sillons et de celles des plages travaux ;
- la modernisation des outils informatiques, condition indispensable à la mise en place d'une trame de base robuste en A-2 et à l'acquisition d'une vision intégrée du réseau² ;
- et l'amélioration de la gestion opérationnelle des circulations, par exemple par l'installation de centres de commande automatisés du réseau.

Toutefois, ces actions aussi indispensables soient-elles ne permettront pas de faire l'économie de changements organisationnels. Je partage en effet pleinement le point de vue des auteurs de l'audit de l'EPFL qui ont « *acquis la conviction que la nature de la problématique relève de la structure du système et plus particulièrement de la dilution des responsabilités et de l'incohérence créée par la répartition des compétences formelles et des moyens réels entre le gestionnaire de l'infrastructure, d'une part, et le gestionnaire délégué, d'autre part* ».

Plus précisément, j'adhère aussi pleinement à l'idée selon laquelle la structure à mettre en place doit permettre à une seule entité de maîtriser, dans les faits, l'intégralité du processus qui mène de la conception à la commercialisation des sillons.

De ce point de vue, outre le fait qu'elles n'apportent pas de réponses au regard des exigences de la concurrence communautaire³, les propositions formulées récemment par RFF et par la SNCF ne vont pas assez loin. Ne s'attaquant pas au problème institutionnel, elles maintiennent la dichotomie entre l'intervention de RFF et celle de la SNCF et n'assurent en rien qu'il sera mis fin à la confusion des rôles. Ces propositions me semblent, en outre, d'autant plus fragiles qu'elles reposent sur la bonne volonté des responsables actuels de RFF et de la SNCF même si je les sais sincèrement décidés à « jouer le jeu » de la concertation avec les entreprises ferroviaires, pour ce qui est de RFF, et du respect de l'indépendance interne de l'entité chargée de l'exploitation, pour ce qui est de la SNCF. Mais rien ne garantit la bonne marche de ce système en cas de changement d'état d'esprit des dirigeants de l'une ou l'autre de ces entités.

(1) L'objectif étant de tarifier l'utilisation des capacités à son juste prix, ce qui appelle un réexamen de la structure et du niveau des péages comme le suggère le rapport rendu par mon collègue député Hervé Mariton (rapport d'information n° 875, annexe 19) déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur les péages ferroviaires.

(2) Et non, comme c'est le cas aujourd'hui, d'une vision focalisée sur l'optimisation du temps de trajet pour un tain pris isolément.

(3) Cf. supra.

En revanche, il n'apparaît pas du tout opportun de revenir sur le principe de la séparation posé par la loi du 13 février 1997 en regroupant au sein d'une entité ferroviaire française unique l'ensemble des entités et organismes existants. D'une part, l'existence d'une telle grande entité, semblable à la SNCF d'avant 1997, ne permettrait pas d'échapper à l'obligation de séparation prévue par la directive 2001/14/CE. En effet, ce texte impose la création d'un organisme de répartition et de tarification des capacités indépendant sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel. D'autre part, cette entité globale supporterait l'intégralité de la dette ferroviaire, en contradiction avec l'objectif affiché par la loi du 13 février 1997, laquelle a permis à la SNCF de retrouver des marges de manœuvre pour investir¹.

En fait, il me semble qu'il existe aujourd'hui trois types d'améliorations structurelles possibles du système d'allocation des sillons.

Trois pistes de réformes pourraient être envisagées

La première option, maximaliste : confier à RFF les moyens d'exercer seul sa mission de gestion des capacités

- Cette première option consiste à clarifier la répartition des rôles **en donnant à RFF les moyens de ses compétences** en matière de gestion des capacités.

Ceci implique de transférer à RFF les moyens affectés par la SNCF à ces missions. S'agissant du personnel, je ne partage pas l'avis de la Cour des comptes qui estime que, dans un premier temps, le transfert des 400 horairistes pourrait apporter une amélioration sensible. Je crains au contraire qu'une telle solution ne fasse que déplacer la ligne d'interférences qui ne passerait plus entre RFF et les bureaux horaires de la SNCF mais entre ces bureaux et la SNCF entreprise ferroviaire, car le problème fondamental est celui de la relation entre RFF et son délégataire. Comme le fait valoir l'audit de l'EPFL, le « *simple transfert des bureaux horaires à RFF relève essentiellement du traitement symptomatique* ».

Le transfert du personnel à RFF ne constituerait une réelle solution que s'il portait sur l'ensemble des personnes affectées aux missions d'exploitation de l'infrastructure : notamment les personnels en relation avec la préparation des graphiques de circulation (400 personnes²), ainsi que ceux chargés de l'exploitation opérationnelle et de la veille sécurité des circulations (14 000 agents), soit environ 14 400 personnels.

Cette solution permettrait de résoudre deux types de difficultés actuelles :

– du point de vue du respect du principe de la concurrence, elle répondrait aux critiques de la Commission sur le fait que les demandes de sillons des entreprises ferroviaires sont adressées à RFF mais instruites par la SNCF. Notons toutefois

(1) En effet, pour n'être pas qualifiée de dette publique, la dette ferroviaire doit être portée par la structure qui perçoit les redevances, ce qui serait le cas de cette nouvelle grande entité.

(2) Qui s'ajoutent à la cinquantaine d'horairistes employés par RFF.

que cette réponse ne serait complète que si l'indépendance juridique des personnels de RFF vis-à-vis de la SNCF était accompagnée d'une indépendance matérielle. Ceux-ci devraient donc disposer notamment de leurs propres locaux séparés ou ayant un accès protégé et limité, d'un système informatique indépendant et d'un règlement intérieur qui encadre les contacts avec les personnels des entreprises ferroviaires ;

– du point de vue de l'efficacité et de la clarté du système, ce serait bien la même entité (RFF) qui assurerait l'intégralité du processus menant de la conception à la commercialisation des sillons en passant par la gestion quotidienne du réseau, qui exige d'adapter les prévisions d'utilisation à tous les imprévus.

• Cette solution présente toutefois à mes yeux deux inconvénients, dont l'un m'apparaît majeur :

– d'une part, RFF conservant toujours la responsabilité des travaux sur le réseau¹, un conflit d'intérêts pourrait apparaître au sein de RFF. En effet, RFF pourrait, compte tenu de ses contraintes budgétaires, être tenté de faire prévaloir son intérêt à court terme, à savoir accorder des sillons pour percevoir des redevances, au détriment de l'intérêt général à long terme qui consiste à assurer l'entretien du réseau ferré national. Ce risque pourrait toutefois être limité si la surveillance de la bonne exécution des travaux, notamment le respect des délais, était assurée par une autorité supérieure (ministère de tutelle ou autorité de régulation²) ;

– d'autre part, le transfert de 14 400 cheminots³ pourrait constituer une double déstabilisation du système. En premier lieu, RFF structure légère de moins de 1 000 agents mettrait sans doute un certain temps avant d'adapter ses modes de fonctionnement à une multiplication par quinze de ses effectifs parmi lesquels des personnels techniques de terrain très différents de ses collaborateurs actuels⁴. Ce serait autant de mois ou d'années perdus pour que soit rendue opérationnelle l'amélioration recherchée. En second lieu et avant même que RFF ne rencontre de telles difficultés, le projet de transfert présente de forts risques de tensions sociales au sein de la SNCF, ce qui serait un autre facteur de perturbation du système, voire de blocage de toute évolution ultérieure.

Pour le même motif, il me semble *a fortiori* peu réaliste de recommander le transfert à RFF de l'ensemble des 55 000 agents de SNCF-Infra (dont les 14 400 agents chargés de l'exploitation du réseau). J'observe d'ailleurs que l'argument invoqué pour ce transfert massif est que l'activité liée à l'entretien du réseau

(1) En effet, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, RFF aurait toujours pour mission de définir les règles et principes s'imposant à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure, d'établir le document de référence, de coordonner l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure en vue d'assurer la cohérence de l'utilisation du réseau ferré national, de définir les travaux requis pour la maintenance du réseau et d'organiser la planification de ces travaux.

(2) Cf. chapitre III, « Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire ».

(3) Cf. le rapport thématique de la Cour des comptes d'avril 2008, qui souligne que « RFF indique aussi que le transfert de toute l'exploitation présenterait des problèmes d'une autre nature et ne pouvait pas être envisagée à court terme » (p. 47). Selon ce même rapport, si RFF est favorable au transfert, à terme, des personnels horairistes, il ne serait pas favorable au transfert en son sein de l'ensemble des personnels de l'exploitation du réseau ferré national. Par ailleurs, comme le rappelle la Cour des comptes, la mise en place de la délégation de gestion en 1997 résultait de l'hostilité des personnels chargés de l'infrastructure et des organisations syndicales.

(4) Les responsables de RFF n'ont d'ailleurs jamais demandé un tel changement.

ferré national est indissociable de la mission de préparation et de commercialisation des sillons. Or, cette mission mérite un traitement propre car elle pose des problèmes spécifiques notamment au regard des questions de concurrence.

À moins que les promoteurs de ce transfert massif ne considèrent, depuis l'origine, que la logique communautaire d'ouverture du marché et de séparation du gestionnaire de l'infrastructure des entreprises ferroviaires ne rende inexorable le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau.

Or, il me semble important de rappeler une nouvelle fois que si cette opinion est tout à fait recevable, elle n'a pourtant jamais constitué la perspective dans laquelle le législateur français a mis en place le système actuel¹.

Quoi qu'il en soit, le transfert des 14 400 agents en charge de l'exploitation du réseau reste une option envisageable, même s'il peut exister d'autres pistes de solutions qui en font l'économie.

La deuxième option envisageable : créer une société indépendante intervenant de façon très large pour le compte de RFF

Cette solution consisterait à créer une société indépendante, qui pourrait éventuellement être une filiale de la SNCF, *sur le modèle de RTE EDF Transport*. Elle serait en charge de la gestion des capacités et de l'exploitation du réseau.

Cette entité pourrait par exemple être dénommée « Exploitation nationale des chemins de fer français », ENCF, afin notamment d'éviter toute confusion avec « SNCF-Exploitation », structure au même périmètre mais sans personnalité juridique que la SNCF envisage de créer prochainement².

En effet, l'indépendance d'ENCF vis-à-vis de l'entreprise ferroviaire du même groupe devrait être à la fois juridique, financière et matérielle.

- Au plan juridique, les statuts d'ENCF pourraient être inspirés de ceux des gestionnaires du réseau de transport d'électricité, et notamment de RTE EDF Transport S. A.³, qui concilient l'exigence d'indépendance du gestionnaire du réseau d'électricité avec la détention par une entreprise productrice d'électricité.

Ainsi l'indépendance pourrait être assurée par des mécanismes donnant le contrôle des organes exécutifs à des tiers. À l'instar de RTE EDF Transport, ENCF pourrait prendre la forme d'une société anonyme avec conseil de surveillance et directoire. Des techniciens issus de la SNCF siègeraient au directoire mais le conseil de surveillance devrait constituer une garantie du fonctionnement non discriminatoire et transparent de la structure grâce à sa composition pluraliste. En effet, selon la structure du capital de la S. A. qui sera retenue, ce

(1) Cf. chapitre I, « Un bilan qui doit partir du réel ».

(2) La création d'ENCF interviendrait donc en lieu et place de SNCF-Exploitation.

(3) RTE EDF Transport S. A. est une société anonyme, dont les statuts ont été approuvés par le décret n° 2005-1069 du 20 août 2005.

conseil pourrait notamment comprendre des représentants de RFF, des représentants de différentes entreprises ferroviaires de fret et de transport de voyageurs, des représentants des autorités organisatrices de transport et des représentants des organisations syndicales, etc.

Dans tous les cas, les statuts de la société prévoiraient des limitations des allers et retours entre ENCF et toute entreprise ferroviaire, y compris la SNCF. Ceci vaudrait aussi bien pour les membres des instances dirigeantes que pour le personnel opérationnel. Ces règles pourraient, par exemple, prendre la forme d'une obligation de respecter un délai avant d'être autorisé à passer d'une entité à une autre.

Quant au président d'ENCF, il serait, avec les membres du directoire, nommé par le conseil de surveillance. Toutefois, comme le président de RTE, sa nomination ne pourrait intervenir qu'après avis du ministre concerné, à savoir le ministre chargé des transports.

- Au plan financier, l'indépendance de la nouvelle société par rapport au budget de la SNCF serait assurée par un versement de RFF, lequel serait constitué par une fraction du montant des redevances versées par les entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national, dans les conditions prévues par les textes. Ce système fonctionnant aussi bien si ENCF demeurerait déléguataire de RFF ou si, comme nous le préconisons plus loin, la nouvelle société exerçait, pour son compte propre, certaines des attributions actuelles de RFF. Dans ce cas, il faudrait éviter que RFF contrôle indirectement cette entité au travers de ses ressources.

- Enfin, au plan matériel, ENCF disposerait notamment de son personnel propre, de locaux séparés ou ayant un accès protégé et limité, d'un système informatique autonome et d'un règlement intérieur qui fixerait le cadre des contacts admis entre son personnel et les agents du reste du groupe SNCF.

Bien entendu, si l'option présentée ici consiste à faire d'ENCF une filiale de la SNCF, il pourrait être envisageable que la nouvelle entité prenne aussi la forme d'une filiale de RFF, voire d'une filiale conjointe de la SNCF et de RFF dans le cas où elle interviendrait pour le compte de ce dernier.

Mais quelles que soient les modalités retenues, la création d'ENCF conduirait à lui transférer les 14 400 agents concernés par l'exploitation du réseau ferré national. À l'instar de RTE, les personnels transférés à l'entité ENCF conserveraient l'intégralité de leur statut.

Cette solution permettrait de remplir pleinement nos obligations communautaires actuelles en matière d'accès au réseau.

Reste la question **de la simplification du processus d'allocation des sillons, qui dépend des relations entre la nouvelle entité et RFF**, dans la mesure où en l'état actuel du droit, les missions remplies par ENCF le seraient toujours par délégation de RFF.

Dans ce schéma, des améliorations seraient sans doute offertes d'une part, par le fait que RFF serait, comme annoncé, en mesure d'offrir une plate-forme commerciale unique et d'autre part, par l'intégration de l'ensemble des fonctions non commerciales au sein de l'entité unique ENCF.

Toutefois, cette réduction du nombre des échelons ne mettrait malheureusement pas fin à la dichotomie persistante entre RFF et ENCF ni aux allers et retours entre les deux entreprises qui en sont la conséquence. Dans la mesure où RFF serait sensible à l'indépendance effective d'ENCF par rapport à la SNCF-entreprise ferroviaire, on peut espérer qu'il réduise son implication au jour le jour dans le fonctionnement de son délégataire et que, plus généralement, la confiance s'améliore entre RFF et la nouvelle société.

Toutefois, s'il est vrai que la bonne volonté des décideurs actuels pourrait ouvrir la voie à un tel scénario, celui-ci n'est nullement garanti et pourrait être remis en cause en cas de tensions entre les deux entités. Bien qu'assez proche des propositions conjointes actuellement engagées par RFF et la SNCF¹, cette solution, préconisée par certains de mes interlocuteurs, ne me semble donc pas pérenne. Elle laisse en effet ouvertes plus de questions qu'elle n'en résout et ne permet pas de clarifier les rôles des différents acteurs.

Aussi ai-je acquis la conviction qu'il est préférable d'aller au bout de cette logique en détachant complètement de RFF toutes les missions liées à la conception, à la commercialisation et la mise en œuvre opérationnelle des sillons.

La solution préconisée : donner à la nouvelle société indépendante la compétence juridique de gestion du réseau

Dans cette option, la répartition des compétences serait la suivante :

- RFF conserverait, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, ses compétences relatives à l'organisation générale du réseau² ainsi que la mission de définir et de financer les travaux requis pour l'entretien du réseau³. L'établissement continuerait donc de percevoir les redevances d'usage du réseau ;
- ENCF, filiale de la SNCF à 100%, aurait pour mission de préparer les graphiques de circulation en faisant la synthèse et la coordination entre les demandes de circulation des entreprises ferroviaires et les besoins de travaux exprimés par RFF. Elle serait en outre chargée de notifier les sillons aux entreprises ferroviaires, de répondre aux besoins de dernière minute, d'assurer l'exploitation opérationnelle du réseau et d'assurer la sécurité des circulations.

Dans ce cadre, les demandes initiales de sillons⁴ ainsi que les demandes tardives, les demandes d'adaptation et les demandes de sillons de « dernière minute »⁵,

(1) Cf. chapitre I, « Les principales conclusions de ce constat ».

(2) Définir les règles et principes s'imposant à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure (comme les grands ports maritimes anciennement appelés ports autonomes), établir le document de référence (et donc les critères contenus dans ce document), lequel mentionne les règles définies par tous les gestionnaires d'infrastructure délégués, et coordonner l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure en vue d'assurer la cohérence de l'utilisation du réseau ferré national. RFF conserverait aussi, dans le cadre de la procédure de programmation et de coordination, la mission de définir les grandes options capacitaires.

(3) RFF conserverait la maîtrise d'ouvrage des travaux d'investissement réalisés sur le réseau ferré national et la programmation des travaux de renouvellement et d'entretien.

(4) En principe envoyées avant avril de l'année A-1.

(5) Avec un délai inférieur à 8 jours.

seraient adressées par les entreprises ferroviaires directement à ENCF dans les délais et les formes qui devront être prévus par les textes. Seule cette entité assurerait l'instruction des demandes et l'interface avec les entreprises ferroviaires.

Bien entendu, un tel dispositif ne priverait pas RFF et ENCF de leur capacité de dialogue, notamment sur l'anticipation des besoins en capacités du réseau plusieurs années à l'avance. De tels échanges permettraient notamment à RFF de mieux définir la programmation des travaux et à ENCF d'assurer la construction de la trame de base de son offre de sillons.

Mais, indépendamment des relations informelles qui pourront s'établir entre RFF et ENCF, il est essentiel de rappeler que, de toute façon, ces deux entités ont l'obligation d'inscrire leurs actions dans un cadre commun, défini par le **document de référence du réseau**. Le contenu actuel de ce document devrait d'ailleurs être renforcé¹.

Le document de référence du réseau (DRR)

Le DRR contient les informations nécessaires aux entreprises ferroviaires qui souhaitent utiliser le réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs et de marchandises et plus généralement à toutes les parties intéressées par le transport ferroviaire.

Le document de référence du réseau est prévu par les dispositions de la directive 2001/14/CE et par le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

La directive 2001/14 définit le document de référence du réseau comme un « document précisant, de manière détaillée, les règles générales, les délais, les procédures et les critères relatifs aux systèmes de tarification et de répartition des capacités ; ce document contient aussi toutes les autres informations nécessaires pour permettre l'introduction de demandes de capacités de l'infrastructure ». Elle stipule (art. 3) que « le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie, après consultation des parties intéressées, un document de référence du réseau ».

Pour la France, le décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national prévoit, dans son article 17, que Réseau ferré de France élabore un document de référence du réseau ferré national qui contient l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau ferré national [...]. Le document de référence ferré comprend notamment :

- une présentation de la consistance et des caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires et des conditions d'accès à celle-ci ;

(1) Cf. chapitre III, « Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire ».

- une présentation des prestations mentionnées à l'article 3 (traitement des demandes de capacités, droit d'utiliser les capacités attribuées, utilisation des branchements et aiguilles, signalisation, régulation, gestion des circulations, accès aux équipements tels que installations de traction électriques et gares);
- les règles de répartition des capacités d'infrastructure; pour les lignes sur lesquelles les sillons disponibles sont limités, les tableaux d'affectation fixant par type de trafic et par tranche horaire le nombre de sillons susceptibles d'être attribués lors du prochain horaire de service ainsi que les intervalles nécessaires à la maintenance et aux travaux; pour les lignes déclarées saturées, les règles de priorité applicables;
- les délais et modalités de présentation et d'instruction des demandes d'attribution des capacités;
- les principes de tarification et les tarifs pris en application du décret no 97-446 du 5 mai 1997 (relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national);
- les conditions dans lesquelles les entreprises qui utilisent le réseau ferré national mettent en œuvre la réglementation relative à l'utilisation de l'infrastructure.

Réseau ferré de France soumet le projet de document de référence du réseau à l'avis du ministre chargé des transports, de la mission de contrôle des activités ferroviaires [...], aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et aux organisations nationales représentatives des usagers des transports ferroviaires. Les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans les deux mois suivant la transmission du projet.

Réseau ferré de France arrête le document de référence du réseau et le rend public, par tout moyen approprié, au plus tard quatre mois avant la date limite pour l'introduction des demandes de sillons.

Le document de référence du réseau est mis à jour dans les mêmes formes.

En outre, je tiens à préciser que le fait de retirer à RFF ses compétences en matière de gestion des capacités n'est nullement contraire au principe de séparation posé par le droit communautaire. En effet, l'article 6 § 3 de la directive 91/440/CE n'impose pas de confier au gestionnaire du réseau l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons ou la tarification de l'infrastructure. Elle prévoit seulement que ces deux fonctions doivent être confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de service de transport ferroviaire, ce qui serait ici le cas.

Enfin, il convient en outre de noter que ces changements ne remettront nullement en cause les conditions concrètes d'exécution des travaux. Ceux-ci seront toujours délégués par RFF à la branche SNCF-Infra, dont les équipes ne seront pas transférées à ENCF mais resteront sous la responsabilité de l'entreprise ferroviaire. En revanche, cette solution signifierait le transfert à ENCF de la

cinquantaine de personnels employés par RFF pour le pilotage de la construction du graphique de circulation. Ceux-ci pourraient opter pour le statut de la SNCF puisque celui-ci serait garanti par la loi à celui des agents d'ENCF. En ce qui concerne la structure de cette société, il s'agirait d'une société anonyme à directeur et conseil de surveillance, filiale à 100% de la SNCF.

Les raisons de ce choix et les moyens de sa mise en œuvre

Une solution équilibrée

L'option qui vous est proposée présenterait plusieurs avantages déjà évoqués, à savoir :

- l'intégration au sein d'ENCF de la totalité des fonctions liées à la gestion des capacités ce qui permettrait d'éviter les dysfonctionnements actuels qui sont essentiellement dus à un éclatement entre plusieurs entités et plusieurs échelons hiérarchiques ;
- la garantie de l'indépendance de l'ensemble des services chargés de ces missions par rapport aux entreprises ferroviaires, comme l'exige la Commission européenne ;
- le maintien des personnels concernés dans une entité entièrement publique au sein du groupe SNCF, et avec préservation de leurs statuts.

Une incitation à la performance

La rémunération d'ENCF par une fraction du montant des péages pourrait être assortie d'une incitation à une gestion optimale des capacités donc du réseau. ENCF serait ainsi directement intéressée à un accroissement du nombre des sillons tracés puisqu'elle profiterait de l'augmentation du volume des péages. Cette responsabilisation financière d'ENCF est un élément essentiel de l'amélioration du système car, rappelons-le, l'un des problèmes structurel du réseau français demeure sa sous-utilisation. D'ailleurs, les dirigeants d'ENCF devraient être évalués en fonction des résultats du compte d'exploitation de la société, c'est-à-dire de sa capacité à valoriser pleinement le réseau.

En outre, l'encadrement réglementaire de l'action d'ENCF ainsi que le mode de rémunération de l'entreprise devront aussi l'inciter à prendre en compte non seulement la maximisation du volume de sillons facturés, mais aussi la qualité du service rendu aux voyageurs. De même, il faudra sans doute imaginer la mise en place d'indicateurs de performance de la qualité du service rendu aux clients ainsi que l'intéressement des personnels d'ENCF sur la base de ces indicateurs. Ceci doit valoir à la fois pour les agents affectés à la conception des horaires et ceux en charge de l'exploitation du réseau, compte tenu du lien de continuité existant entre ces fonctions.

Par exemple, en cas d'incident sur le réseau aboutissant à immobiliser des trains de voyageurs, il conviendra que les décisions d'ENCF en matière de reprise du trafic intègrent le souci de diminuer le temps de retard pour ceux-ci. Le contrôle

quotidien du respect de ces règles par ENCF pourra être assuré par la future autorité de régulation¹.

En matière de travaux sur le réseau, la clarification proposée devrait permettre une mise sous tension de l'ensemble du système.

Pour les travaux, RFF deviendrait un demandeur de capacités au même titre que les entreprises ferroviaires. L'audit de l'EPFL de 2007 montre qu'une telle discipline est techniquement possible et qu'elle est en outre souhaitable. Demeure la question de savoir si les réservations de plages travaux devront être payantes au même titre que les sillons. Sur ce point, j'estime qu'aller au bout de la logique de la clarification et de transparence aboutirait en effet à ce que ce soit le cas².

Une modification nécessaire mais limitée du droit existant

Bien qu'elle constitue la modification la plus substantielle sur le fond, la redéfinition des compétences de RFF requiert, pour l'essentiel, la modification de textes réglementaires. En revanche, la création de cette nouvelle société indépendante au sein du groupe SNCF impose l'intervention du législateur.

Recommandations

Modifications législatives

1°) Le transfert de compétences de RFF à la SNCF

L'article 1 § 2 de la loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF devra être adapté, en particulier les dispositions relatives au partage des missions entre RFF et la SNCF en matière de gestion du trafic et des circulations.

2°) Le transfert par la SNCF de ces nouvelles compétences à la nouvelle société

La création de la société ENCF exige une modification de la loi 97-135 du 13 février 1997, dans la mesure où un établissement public ne saurait transférer à une autre personne juridique des éléments essentiels de sa mission.

L'inscription dans la loi du caractère public de l'entité permettra de renforcer les garanties statutaires apportées aux personnels qui y seront transférés et de sécuriser juridiquement les contrats nécessaires aux missions de répartition des sillons.

(1) Cf. chapitre III, « Que la France se dote d'une autorité de régulation puissante ».

(2) Cette tarification peut paraître formelle puisque la redevance versée revient à RFF en qualité de gestionnaire du réseau (hormis la part reversée à ENCF). Toutefois, l'obligation de payer les plages réservées (y compris, si elles ne sont *in fine* pas utilisées) conduirait à responsabiliser les équipes de RFF chargées de la programmation de ces opérations.

Au cas où l'option de la filiale de la SNCF serait préférée à celle de la société détenue par l'État, le recours à la loi permettrait de déroger au droit commun des sociétés commerciales s'agissant des modalités de création et de fonctionnement de la nouvelle société (relations avec sa maison mère et représentation de celle-ci au sein de son conseil d'administration notamment).

Il conviendra enfin de faire référence à la société ENCF dans les textes actuellement en vigueur.

Modifications réglementaires

1°) Sur le décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF

Les missions de RFF relatives à la consistance et au développement du réseau ferré national ne seraient pas modifiées. Les modifications concerneraient en revanche :

- l'article 6 § III, qui permet à RFF de confier à la SNCF la définition et la mise en œuvre des mesures spécifiques de gestion opérationnelle des circulations et de gestion des installations de sécurité nécessaires à la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;
- l'article 7, qui prévoit que RFF définit les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national, ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau ;
- l'article 11, qui donne notamment compétence à la SNCF pour assurer la conduite des études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons la gestion opérationnelle de ces circulations, les mesures propres à assurer leur fluidité et la gestion des systèmes de régulation et de sécurité dans les conditions prévues à l'article 21 du décret no 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation de réseau ferré national.

2°) Sur le décret n°2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national

Devront être modifiés :

- l'article 1, donnant compétence à RFF pour assurer l'accès non discriminatoire au réseau ;
- l'article 3, en ce qu'il prévoit que le droit d'accès au réseau ferré national relève uniquement de RFF et de la SNCF ;
- les articles 17 et 18, en ce qu'ils donnent compétence à RFF pour répartir les capacités d'infrastructure et attribuer les sillons ;
- les articles 21 à 26, relatifs aux modalités de demande et d'attribution des sillons.

Nota :

– Ces propositions pourraient être complétées par des modifications en matière de péages, notamment afin de définir la valeur économique des sillons réservés pour travaux et d'arrêter les modalités permettant de rendre effectif le paiement par les entreprises ferroviaires du droit de réservation des sillons réservés mais non utilisés.

– Elles s'ajouteront aux modifications induites par la création d'une autorité de régulation ferroviaire qui devrait affecter substantiellement le décret n°2003-194.

Telles sont les principales évolutions que je vous propose en matière d'organisation ferroviaire. J'insiste toutefois sur le fait que l'on ne saurait refaire l'erreur de 1997 en ne considérant pas la réforme du système ferroviaire dans sa globalité.

Or, je me dois de préciser que le succès de la réforme ne prendra de sens que si plusieurs conditions sont respectées.

À quoi bon, en effet, recentrer RFF sur ses missions fondamentales de développement et d'entretien du réseau en améliorant l'efficacité de l'organisation des travaux, si l'État n'assume pas ses responsabilités en matière de financement ?

À quoi bon séparer les rôles des entreprises ferroviaires, du gestionnaire du réseau et de son exploitant indépendant, s'il n'existe aucune instance de régulation supérieure disposant de la capacité d'être l'arbitre de l'ensemble du système ?

Chapitre III

Les conditions de réussite de la réforme proposée

L'État doit enfin remplir son office, tant en matière de financement du réseau que de définition d'une politique des transports. Il doit aussi doter la Nation d'une autorité de régulation disposant de tous les moyens pour être le pivot de l'ensemble du système.

Que l'état assume ses responsabilités financières

L'État doit doter RFF des moyens suffisants

RFF est financièrement malmené par l'État depuis ses origines

La dette de RFF est passée de 20,5 milliards d'euros¹ à sa création à 28 milliards en 2008, soit les deux tiers de la dette ferroviaire totale². Il n'est en soi pas anormal que le système ferroviaire français soit endetté, dans la mesure où tout projet d'infrastructure d'envergure nécessite des emprunts sur une très longue période, et où certains projets d'intérêt public justifient des taux de retour sur investissement inférieurs aux standards du marché financier. Toutefois, l'endettement de RFF n'est, hélas, pas seulement le résultat d'un équilibre vertueux.

Schématiquement, **RFF souffre de deux grandes pathologies : une maladie de naissance, l'héritage de la dette de la SNCF ; une maladie de croissance, le manque d'ambition et de pluriannualité des crédits de l'État.**

Une maladie de naissance : l'héritage de la dette de la SNCF

Le transfert de la dette réalisé lors de la création de RFF en 1997 – qui a permis à la France de satisfaire aux critères d'admission dans la zone euro – n'a pas seulement porté sur de la « bonne » dette³. Elle a aussi contraint l'établissement à supporter un fardeau de « mauvaise » dette qui obère dramatiquement ses marges de manœuvre au quotidien.

(1) Héritage partiel de la dette de la SNCF, en contrepartie du transfert de la propriété de l'infrastructure ferroviaire, évaluée à 22,4 milliards d'euros.

(2) Qui cumule : dette de RFF, dette de la SNCF et dette du Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD).

(3) Je rappelle d'ailleurs qu'une autre formule aurait pu être étudiée, par exemple au travers d'une structure du type de portage et de refinancement de la dette liée à l'ensemble des grandes infrastructures telle qu'évoquée en note page XXX du présent rapport.

En fait, indépendamment de l'évolution de la nomenclature financière de RFF, on distingue traditionnellement trois éléments au sein de la dette de l'établissement¹.

- La première composante de cette dette est la dette dite « article 4 », d'un montant de 6,8 milliards d'euros fin 2006, qui a vocation à être amortie uniquement par les recettes des péages et le concours financier des personnes publiques demandeuses². Cette dette correspond notamment aux emprunts contractés pour financer les projets LGV Med, la LGV Est européenne première phase ou encore la LGV Rhin Rhône branche Est. Toutefois, le conseil d'administration de RFF a parfois subi d'« amicales pressions » afin d'accepter de contribuer au financement de projets dont le taux de rentabilité interne financier minimal était inférieur à 8 %, valeur habituellement retenue dans le secteur³.
- Le deuxième élément de la dette de RFF est la dette appelée « hors article 4 amortissable », qui s'élevait à 6,7 milliards d'euros au début de 2007. Elle correspond à ce que RFF pourrait rembourser s'il devait y affecter la totalité de sa capacité d'autofinancement⁴ hors article 4 pendant les vingt prochaines années. En d'autres termes, si RFF affectait pendant cette période l'intégralité de l'augmentation de péages constatée depuis plusieurs années et du produit de la vente de biens, il ne pourrait rembourser que 6,7 milliards d'euros.
- Enfin, la dette de RFF recouvre également « la dette hors article 4 et non amortissable », qui représente 13,5 milliards d'euros au début de 2007, soit la moitié de la dette totale de RFF. Elle est appelée à être prise en charge par une subvention de l'État. Cette dette qui correspond au reliquat des sommes qui ne rentrent pas dans la dette « hors article 4 amortissable » est celle qui s'apparente le moins à un passif d'entreprise mais davantage à une logique de défaisance de la dette historique.

RFF a naturellement souffert de ce lourd héritage financier. Alors que le gouvernement allemand avait fait le choix, dès 1994, de transférer à une structure *ad hoc* (le BEV) l'énorme dette de leurs chemins de fer nationaux (35 milliards d'euros), les autorités françaises ont confié à RFF la double mission de porter une partie de la dette du réseau ferroviaire et de gérer son infrastructure.

(1) La Direction du Budget souhaiterait une classification de la dette en deux catégories, en distinguant la dette article 4 et le solde de l'endettement. Elle estime en effet peu pertinente la distinction entre dettes amortissables et dettes non amortissables, dans la mesure où la capacité pour RFF de rembourser ses emprunts dépend *in fine* des contributions publiques et des recettes de péages, dont le montant est fixé par l'État.

(2) L'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 dispose en effet que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, 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. Les investissements financés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les organismes publics donnent lieu à convention avec RFF. Les concours de l'État au financement des investissements prennent la forme de subventions ou de dotations en capital ».

(3) Cf. rapport de la Cour des comptes, *op. cit.*, p. 126-132.

(4) La capacité d'autofinancement est le flux potentiel de trésorerie dégagé par l'ensemble de l'activité normale de RFF. Cette notion ne se confond pas avec le flux de trésorerie (ou *cash flow*) car elle ne tient pas compte des encaissements et des décaissements sur une période donnée.

Ce choix de départ a conduit les autorités de tutelle de RFF à privilégier une approche purement financière, visant à contrôler l'évolution de la dette¹, au détriment d'une logique industrielle, fondée sur l'optimisation du réseau ferré français. **L'État n'a pas accompli sa tâche et a négligé son rôle d'industriel en privilégiant une gestion essentiellement comptable.** Il en est résulté une détérioration physique du réseau, faute d'investissements. De surcroît, l'État n'a pas incité RFF à engager des efforts en matière de productivité, tout en accroissant, au moyen de mesures contestables, la dette. Je pense notamment à la soule versée aux ports autonomes pour le transfert des voies ferrées au sein de leurs circonscriptions ou bien à la captation du produit de la cession des biens de RFF par la société financière SOVAFIM². L'État a fait preuve d'un manque total d'ambition en matière de réduction de la dette de RFF. À cet égard, on peut souligner que le principal indicateur de gestion retenu en la matière ne vise qu'à ce que la dette ne dépasse pas un certain niveau.

Cette naissance douloureuse de RFF aurait pu être suivie d'une bienveillante attention de la part de l'État. Il en a malheureusement été tout autrement et les contributions financières de l'État à cet établissement public sont rapidement apparues insuffisantes.

Une maladie de croissance : le manque d'ambition et de cohérence des crédits de l'État

Depuis onze ans, RFF est investi de deux grandes missions liées à la consistance du réseau ferré : entretenir le réseau existant (entretien *stricto sensu* et régénération des voies) et développer celui-ci grâce à la construction de lignes nouvelles. Or, les dirigeants politiques français, toutes sensibilités confondues, ont montré une fâcheuse tendance à privilégier les nouveaux projets de construction de voies au détriment de l'entretien des lignes existantes. Il a donc fallu que le signal d'alarme soit tiré lors de la publication de l'audit de M. Robert Rivier en 2005 pour que soit enfin mis en place un plan de régénération pluriannuel pour la période 2006-2010. En 2007, RFF a ainsi pu consacrer environ 1,3 milliard d'euros à ce plan, l'objectif étant de porter cette enveloppe annuelle à 1,5 milliard en 2010 et à 2 milliards en 2015. Sur le 1,3 milliard d'euros précités, environ 200 millions d'euros provenaient de l'augmentation graduelle des péages, 200 millions des ventes de patrimoine de RFF³ et 900 millions de la subvention de régénération de l'État (dite « subvention de renouvellement »), cette subvention ayant été fortement augmentée depuis 2005.

(1) Certes, RFF jouit d'une excellente notation sur les marchés financiers, mais il continue d'emprunter à un taux d'intérêt supérieur de 20 points de base au taux consenti à la SNCF.

(2) Cf. rapport de la Cour des comptes, *op. cit.*, p. 119-120.

(3) Ces sommes devraient croître car RFF a initié récemment une politique ambitieuse de vente des biens cessibles, à raison de 300 millions d'euros par an sur 15 ans, soit environ 3 milliards d'euros nets.

Tableau emplois-ressources et dettes de RFF

	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
TER Total (en M?)												
Recettes commerciales	928	959	1 531	1 574	1 709	1 953	1 967	2 253	2 302	2 426	2 597	2 879
Contribution aux charges d'Infrastructure (subvention)	1 802	1 802	1 648	1 633	1 606	1 406	1 385	1 110	1 038	979	828	658
Subvention de désendettement	0	0	0	0	0	0	0	800	800	730	694	686
Subvention de renouvellement	0	0	0	0	0	0	0	675	900	970	985	1 030
Subvention AFITF (part renouvellement)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	73
Subvention CPER (part renouvellement)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30
sous-total subventions affectées au renouvellement	0	0	0	0	0	0	0	675	900	970	1 037	1 133
Subventions pour les projets de développement	364	304	330	312	264	552	951	1 326	1 110	1 012	1 163	1 342
Dotations en capital	1 220	1 524	1 906	1 829	1 067	1 362	0	0	0	0	0	0
Revenus locatifs du patrimoine	46	46	55	66	118	77	85	83	90	57	65	78
Produits de cessions du patrimoine	12	35	39	60	54	104	99	96	152	81	89	162
Total ressources	4 371	4 670	5 508	5 475	4 818	5 454	4 487	6 343	6 392	6 255	6 473	6 938
Convention de gestion du réseau	2 561	2 531	2 513	2 508	2 522	2 545	2 536	2 545	2 542	2 597	2 718	2 776
Convention de gestion quais	0	0	0	0	0	0	0	0	35	41	38	40
Autres charges d'infrastructure (malveillance)	0	0	0	0	0	40	23	15	26	29	28	33
Investissements renouvellement	650	646	644	639	680	742	767	823	805	895	901	1 009
Investissements qualité/amélioration du réseau (part RFF)	26	50	56	40	70	84	86	70	75	90	136	160
sous-total investissements de renouvellement-amélioration	676	696	700	679	750	826	853	893	880	986	1 037	1 169
Investissements autres (productivité, patrimoine...) (part RFF)	28	54	43	26	57	30	43	18	-1	86	16	72
Investissements de développement (part RFF = article 4)	884	879	532	480	257	234	369	209	358	246	253	383
Investissements de développement (part subventionnée)	364	304	330	312	264	552	951	1 326	1 110	1 012	1 163	1 342
sous-total investissements de développement	1 248	1 183	862	792	521	786	1 320	1 535	1 468	1 258	1 416	1 725
Gestion externalisée du patrimoine	0	0	109	109	110	110	95	95	111	38	79	73
Frais financiers	745	1 433	1 362	1 513	1 556	1 542	1 369	1 388	1 314	1 192	1 285	1 379
Frais divers	29	88	358	145	80	50	87	88	97	186	311	210
Total emplois	5 286	5 985	5 947	5 771	5 594	5 929	6 325	6 577	6 473	6 413	6 928	7 477
Besoin de financement total (hors refinancement de la dette)	916	1 314	438	296	777	475	1 838	234	81	158	455	539
Dettes (en M?)												
Dettes totales	21 375	22 689	23 127	23 423	24 200	24 675	26 524	26 787	26 910	26 876	27 407	28 173
dont dette hors article 4	19 677	20 012	19 760	19 354	19 737	19 866	21 256	21 213	20 871	20 502	20 737	21 138
dont dette article 4	1 698	2 677	3 367	4 069	4 462	4 809	5 268	5 575	6 038	6 374	6 670	7 035

Source : RFF.

Toutefois, **cet effort spécifique de régénération ne signifie malheureusement pas que l'État ait augmenté son effort global.**

En effet, l'augmentation de 200 millions d'euros de la subvention de régénération depuis 2005 s'est traduite par une baisse à peu près équivalente de la subvention « générale » versée par l'État, à savoir la « contribution aux charges d'infrastructures » (CCI). Malheureusement, la situation s'aggrave puisque dans le projet de loi de finances pour 2009, la subvention de l'État diminue de 70 millions d'euros.

Les subventions versées par l'État à RFF

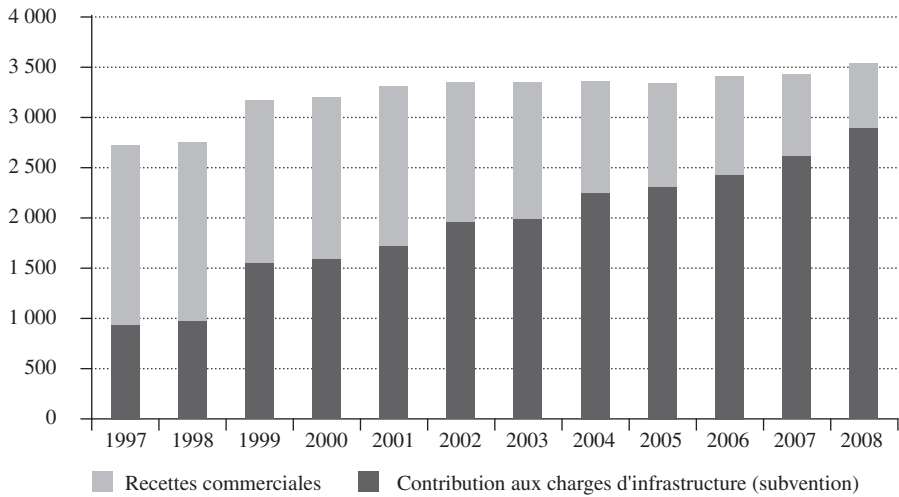
Sous l'influence d'Eurostat, le Gouvernement a clarifié les dispositions budgétaires à partir de 2004, car les traditionnelles dotations en capital servaient tout à la fois à financer de la régénération de voies et à rembourser la dette. Outre les apports des collectivités territoriales, de l'Union européenne et de l'AFITF, destinés en principe à financer de nouveaux projets d'infrastructure, RFF bénéficie de trois flux financiers en provenance de l'État :

- une contribution aux charges d'infrastructures (CCI), qui est passée de 1,11 milliard d'euros en 2004 à 912 millions d'euros en 2007 ;
- des subventions de régénération, qui s'élevaient à 985 millions d'euros en 2007 contre 675 en 2004 ;
- une contribution au désendettement de RFF, inscrite au programme no 173 « passifs financiers ferroviaires », d'un montant de 730 millions d'euros en 2007, soit 70 millions de moins qu'en 2004.

Seule la contribution aux charges d'infrastructures n'est pas affectée. Elle sert notamment à financer le contrat de gestion du réseau passé avec la SNCF et le personnel de RFF. En dépit de cette subvention, le compte de résultat d'exploitation de RFF demeure, cette année encore, déficitaire de quelque 200 millions d'euros.

Il convient toutefois de préciser que cette diminution de la CCI n'a pas pour cause directe la revalorisation de la subvention de renouvellement mais plutôt l'augmentation des péages payés par les entreprises ferroviaires, comme l'indique le graphique ci-dessous. Or, comme cette hausse des péages est elle-même entièrement absorbée par le plan de régénération, **RFF se retrouve *in fine* avec un manque à gagner de 200 millions d'euros pour le reste de son activité, qui correspond d'ailleurs au montant de son déficit d'exploitation.**

Quasi-stabilité des recettes d'exploitation depuis 10 ans



Un manque d'ambition qui augure mal de l'avenir

Le manque d'ambition de la politique ferroviaire française s'illustre non seulement par le retard pris par notre pays face à nos voisins européens dans ce domaine, mais également par le décalage entre les engagements pris lors du Grenelle de l'environnement et le manque de financements observé aujourd'hui.

La comparaison avec d'autres pays ne tourne pas à l'avantage de la France. En effet, en Espagne, les projets d'investissements en lignes grande vitesse ont une envergure plus importante que dans l'Hexagone. De même, en Allemagne, la Deutsche Bahn mène depuis une dizaine d'années une politique d'investissement audacieuse, en particulier en matière d'acquisition. Elle n'a pas hésité à s'endetter à hauteur de 20 milliards d'euros depuis 1994.

Ce constat doit être apprécié à l'aune des orientations issues du Grenelle de l'environnement, qui nécessitent environ 9 milliards d'euros supplémentaires entre 2009 et 2020. Même si ces besoins devaient être principalement couverts par les économies dégagées dans le domaine routier (6 milliards d'euros), l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) devra, à terme, faire face à un besoin de financement de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Évaluation des besoins de financement aux horizons 2012 et 2020 avant et après le Grenelle de l'environnement¹

Avant Grenelle

Total sur la période (milliards d'euros)		Dont part 2009-2012	Dont part 2013-2020
Volet fer, fluvial, TC			
Réseau ferré classique	2	0,8	1,2
LGV, dont traversées alpines	10	2	8
Maritime, fluvial, combiné	1,7	0,4	1,3
TCSP et divers	1,5	0,7	0,8
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	21,2	6	15,2

Après Grenelle

Volet fer, fluvial, TC			
Réseau ferré classique	6,5	2,1	4,4
LGV, dont traversées alpines	12	2,5	9,5
Maritime, fluvial, combiné	2,5	1,1	1,4
TCSP et divers	9,5	2,2	7,3
CPER	6	2,1	3,9
Sous-total	30	7,9	22,1

Il est particulièrement regrettable que RFF n'ait toujours pas trouvé son équilibre financier après plus d'une décennie.

Comment peut-on espérer que RFF soit un acteur-clé du développement du transport ferroviaire alors qu'il fait face à un déficit récurrent de 200 millions d'euros ? Une augmentation de l'activité n'est envisageable que pour une entreprise qui a trouvé un modèle économique équilibré. Tel n'est toujours pas le cas de RFF. La responsabilité en incombe à l'État qui, tout en se livrant à des effets d'annonces (lignes à grande vitesse et investissements massifs) ne donne pas à RFF les moyens de développer le transport ferroviaire français. Pourtant, comme le souligne avec raison le rapport de la Cour des comptes précité, c'est bel et bien à l'État qu'incombe le pilotage de la dette du gestionnaire du réseau, car lui seul maîtrise les leviers fondamentaux que sont le montant des péages, les décisions d'investissements, ou encore les relations financières entre RFF et la SNCF.

J'ose espérer que l'ouverture à la concurrence permettra enfin aux esprits de mûrir et de comprendre que RFF gère un patrimoine national. Les entreprises ferroviaires y contribuent par leurs redevances. Il est donc bien de l'intérêt et de la responsabilité de l'État de donner à son gestionnaire d'infrastructures les moyens de s'engager dans un cycle vertueux de croissance.

Un des indicateurs de la volonté de l'État de redresser la situation de RFF sera, dans un premier temps, sa détermination à faire disparaître le déficit d'exploitation de RFF. S'il n'existe aucune autre solution, cet objectif devra être atteint en ralentissant la construction de lignes nouvelles. Tout développement exige une base solide. Il serait, en effet, dangereux de négliger la proie pour l'ombre.

(1) Voir le rapport d'information n° 196 (2007-2008) de M. Francis Grignon, président, et MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biver, rapporteurs, « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », p. 19.

L'État doit absolument assurer à RFF un horizon pluriannuel

Un autre manquement de l'État a consisté à gérer RFF, non comme une industrie lourde mais comme une activité saisonnière, plus ou moins dotée en fonction du niveau de son endettement, dépendant lui-même de la nécessité ponctuelle de faire contribuer RFF à tel ou tel autre projet.

Pourtant, les ressources de RFF doivent être prévisibles afin de lui permettre de planifier rationnellement ses travaux d'entretien et de renouvellement. En effet, une fois la décision prise de régénérer un tronçon, deux années s'écoulent en général avant que ne commence réellement l'opération, car la planification des travaux et l'élaboration d'un schéma d'allocation des sillons ne sont pas des tâches aisées. Or, l'absence de prévision des travaux à horizon de deux années conduit à des surcoûts regrettables, qui pourraient être facilement évités, comme l'a récemment souligné le rapport précité de la mission d'information du Sénat.

Je me permets d'insister sur ce point pour deux raisons :

- d'une part, parce que les retards dans la planification des travaux constituent, comme on sait, une des causes majeures de désorganisation quotidienne du fonctionnement du réseau. La situation devient aujourd'hui extrêmement critique du fait du décalage entre les besoins liés au plan de régénération et la pression sur le réseau résultant de l'augmentation du trafic, en particulier du fait de la concurrence ;
- et, d'autre part, les propositions de réorganisation que je formule¹ conduisent à recentrer RFF sur son métier d'entretien et de développement de l'infrastructure. Or, pour ces missions essentielles, il ne peut y avoir d'opérateur fort sans que celui-ci dispose des moyens de programmation.

De ce point de vue, je me félicite de la mise en place récente d'instruments de gestion pluriannuelle telle que le plan de régénération 2006-2010.

Toutefois, en ce domaine, tout manque d'anticipation conduit à une régression. Or, dans quelques mois débutera l'année 2009, sans qu'aucune perspective n'ait été tracée quant aux travaux de régénération à prévoir pour 2011. Quant au contrat de performance entre RFF et l'État pour la période 2008-2012, en cours de finalisation, il ne prévoit pas non plus de montants précis pour ce plan de régénération après 2010, alors même que l'objectif affiché est de tendre vers un montant annuel de 2 milliards d'euros par an consacrés à ces opérations en 2015.

Il est donc crucial de mettre en place des perspectives pluriannuelles glissantes permettant à RFF de disposer en permanence de trois années d'avance dans la programmation, deux années pleines étant la période minimale au-delà de laquelle la programmation d'opérations lourdes ne pourra pas se faire dans les conditions optimales.

Cette exigence de visibilité pourrait aussi conduire à trouver une formule permettant à RFF d'échapper à la régulation budgétaire (gel, annulation de crédits). Un financement par l'AFITF pourrait constituer une solution.

(1) En particulier au chapitre II, « Sur l'allocation des capacités ».

Après une prise de conscience très tardive de ses graves manquements, l'État doit désormais remplir son office en matière de financement du réseau. L'équilibre économique du réseau au travers de RFF est désormais à notre portée¹. Les outils de planification budgétaire ont commencé à se mettre en place. Mais il faut aller plus loin.

Je formulerai d'ailleurs sur ce point deux observations complémentaires :

– d'une part, au-delà de ces évolutions absolument nécessaires à court terme, je ne peux que regretter que l'on ne se soit pas attaqué directement à la racine de l'ensemble de ces problèmes, à savoir le règlement de la dette ferroviaire qui pèse lourdement sur l'ensemble du système.

J'espère vivement que des solutions de refinancement innovantes pourront être étudiées, car il est sans doute possible de permettre à la fois de désendetter réellement les entreprises publiques ferroviaires sans pour autant dégrader la situation des finances publiques² ;

– d'autre part, la visibilité pluriannuelle qui doit être donnée par l'État n'est pas seulement d'ordre financier, mais elle doit aussi porter sur les objectifs que la Nation se fixe en matière ferroviaire et qu'il revient à l'ensemble des acteurs publics de mettre en œuvre.

Que l'État définisse enfin une politique nationale de transport ferroviaire

La carence de l'État n'est pas seulement financière, elle est aussi stratégique, tant pour l'infrastructure que pour le service

En matière ferroviaire comme pour les autres modes, une politique de transports devrait comporter, d'une part, une politique de l'infrastructure et d'autre part, une politique des services. Or, l'État n'a de stratégie ni pour l'une, ni pour l'autre.

En matière d'infrastructure

Le recentrage d'un RFF financièrement renforcé sur sa mission de développement du réseau, la création d'une société indépendante d'octroi des capacités

(1) Si on le resitue dans le contexte des montants annoncés lors du Grenelle de l'environnement.

(2) Cf. La création d'un établissement de gestion de l'ensemble des grandes infrastructures nationales évoquée p. XXX en note de bas de page.

d'exploitation, prendront pleinement leur sens que si l'efficacité attendue de ces sociétés issues de la réforme est mobilisée au service d'une véritable politique des transports. Les choix en matière d'entretien et de développement du réseau tendant à privilégier tels types de lignes plutôt que tels autres doivent découler d'affichage d'objectifs clairs et réalistes par exemple quant à l'équilibre entre les lignes à grande vitesse et les autres parties du réseau.

De même, la conception des sillons catalogue et du graphique annuel de circulation et la politique d'octroi des sillons doivent, elles aussi, être la déclinaison d'objectifs politiques quant à la part respective du fret et du trafic voyageurs que l'on souhaite voir circuler globalement sur telle partie du réseau.

Or, aujourd'hui, ces objectifs n'existent pas, car l'État n'a pas de politique de développement de l'infrastructure.

J'ajoute pourtant qu'une telle politique nationale n'est nullement contraire avec les engagements européens de la France et la nécessité d'assurer un accès égal à toutes les entreprises ferroviaires. L'ouverture des frontières n'a pas pour effet de priver l'État de ses moyens de définir quels objectifs doivent être atteints par la Nation. Il reviendra ensuite à ENCF de mettre en œuvre cette politique en traitant sans discrimination toutes les demandes de sillons, c'est-à-dire en leur refusant ou accordant tel ou tel sillon non pas selon des considérations arbitraires mais en fonction de l'objectif assigné par l'État en matière d'utilisation du réseau national.

Quant à l'autorité de régulation¹, il lui reviendra de contrôler si tel est bien le cas.

En matière de service ferroviaire

Sur ce terrain non plus, l'État ne remplit pas son rôle de définition stratégique qui lui incombe pourtant. En effet, indépendamment de la question du développement et de l'utilisation du réseau ferré national, il appartient à l'État de définir quels doivent être les objectifs à atteindre en matière de transports de voyageurs, hormis le transport régional. En effet, même si l'on a trop souvent tendance à l'oublier, il convient de rappeler que la LOTI² consacre l'État comme autorité organisatrice des transports de voyageurs hors de cas où cette fonction est remplie par les régions. Mais, autant les conseils régionaux jouent pleinement leur rôle de définition des services et des objectifs qu'ils souhaitent voir atteints par l'opérateur ferroviaire (la SNCF), autant l'État donne le sentiment d'avoir démissionné de ce rôle laissant en son fournisseur de service (la même SNCF) le soin de définir la politique à mener à sa place. Il existe un fort risque que les objectifs du service public soient définis non pas en fonction des choix de l'autorité publique mais des intérêts de l'entreprise de transport.

(1) Cf. chapitre III, « Que la France se dote d'une autorité de régulation puissante ».

(2) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Transport terrestres.

Il faut que la définition d'une politique des transports intervienne rapidement

La double absence de l'État en matière de politique des transports n'est pas une fatalité et un redressement rapide est non seulement indispensable, il est aussi possible.

- S'agissant de la définition de la politique de gestion de l'infrastructure, la méthode la plus pertinente consiste, à mes yeux, à **enrichir le contenu du document de référence du réseau (DRR)**. Il convient que les règles du jeu régissant le fonctionnement du système ferroviaire soient réellement fixées par l'État, *via* RFF, qui établit le document de référence du réseau¹. En effet, ce document contient les informations nécessaires aux entreprises ferroviaires qui souhaitent utiliser le réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs et de marchandises. Il fixe notamment les règles de répartition des capacités d'infrastructure, qui s'imposeront donc à la nouvelle société, ENCF. Il définit également les principes de tarification et les tarifs.

Certes ce document est aujourd'hui essentiellement technique, mais le DRR a vocation à constituer un véritable document d'orientation de la politique ferroviaire sur lequel RFF et l'État garderont la main. Par exemple, la tarification d'usage de l'infrastructure (les péages) découle directement des principes fixés dans le document de référence réseau et les éléments pris en compte pour fixer cette tarification, quelle que soit la valeur unitaire retenue, orientent le mode ferroviaire. La puissance publique dispose ainsi d'un moyen de favoriser (ou non) le fret ferroviaire. Elle peut également en faire un outil d'optimisation du réseau. *A contrario*, l'incidence de la tarification sur la gestion du réseau est aujourd'hui illustrée par le débat sur la modulation des péages en fonction de la «capacité d'emport» des trains (nombre de voyageurs pouvant être transportés). Une telle hypothèse, actuellement envisagée, alors qu'elle risque de pénaliser les rames à plusieurs niveaux, moins consommatrices de sillons qu'une rame à un niveau de capacité d'emport égal, serait contraire à la recherche d'optimisation du réseau.

Quoi qu'il en soit, le document de référence du réseau doit traduire la politique publique en matière de développement et d'utilisation de notre infrastructure, cette dernière étant ensuite mise en œuvre par RFF et d'ENCF, dans leurs sphères de compétences respectives.

- Quant à la procédure qui serait retenue pour la définition du contenu de la politique de l'État en qualité d'autorité organisatrice, le débat demeure ouvert. On pourrait par exemple envisager une loi de programme votée par exemple tous les cinq ans ou bien une démarche beaucoup plus administrative prenant la forme d'un décret ou d'un simple arrêté du ministère chargé des transports? Ces objectifs pourraient ensuite être formalisés par une annonce officielle lors d'un Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (CIACT). Rappelons d'ailleurs que la tenue d'un CIACT est, de toute façon, nécessaire pour **traduire concrètement les décisions du Grenelle de l'environnement** en matière de transports en général et dans le domaine ferroviaire en particulier.

(1) Cf. chapitre II, « La solution préconisée : donner à la nouvelle société indépendante la compétence juridique de gestion du réseau ».

Je ne peux que recommander très vivement que la mise en place d'institutions ferroviaires rénovées s'accompagne de l'engagement d'une telle démarche, sous une forme ou sous une autre, par le Gouvernement.

Toutefois, même si je considère **que la responsabilité de fixation d'une politique des transports relève précisément des décideurs politiques, il me semble qu'au cas où ceux-ci continueraient à ne pas vouloir jouer ce rôle, il faudrait peut-être en venir à se demander dans quelles conditions il ne pourrait revenir à l'autorité de régulation de concevoir ou de proposer les éléments d'une telle politique.**

D'ailleurs, il me semble dès lors que l'intervention de cette institution doit être plus active s'agissant du premier volet de la politique des transports, à savoir celui concernant l'infrastructure. Même dans le cas où l'État serait en capacité de faire jouer pleinement son rôle au document de référence du réseau, j'estime que la nouvelle autorité de régulation ferroviaire devrait être associée en amont à l'élaboration de ce document. En effet, si le DRR devient véritablement la charte de l'utilisation du réseau ferré national, c'est à l'autorité de régulation qu'il reviendra de veiller quotidiennement à son respect. Le projet actuel qui prévoit que la nouvelle autorité de régulation ne soit saisie qu'*in fine* au travers d'un avis conforme sur le niveau péage me paraît donc notablement insuffisant.

Ceci m'amène donc d'ores et déjà à prévoir un rôle supplémentaire pour cette autorité, dont il y a par ailleurs beaucoup à attendre.

Que la France se dote d'une autorité de régulation puissante

À plusieurs reprises, dans les pages qui précèdent, j'ai fait référence au nécessaire contrôle de l'autorité de régulation.

Cette autorité de régulation était déjà jugée nécessaire par la Cour des comptes « dans la mesure », écrivait-elle dans son rapport publié en avril 2008, « où l'État peut difficilement arbitrer des conflits opposant l'entreprise ferroviaire SNCF et ses concurrents. Elle doit disposer d'autant plus de pouvoirs et de moyens que le gestionnaire de l'infrastructure est proche de l'entreprise ferroviaire SNCF. Si la gestion de l'infrastructure était confiée à une filiale de la SNCF », poursuivait la Cour des comptes, « une partie des personnels de RFF pourrait intégrer les équipes de cette autorité, ce qui permettrait de conserver une capacité de contre-expertise extérieure à la SNCF ».

Compte tenu de la proposition que je fais de créer une entité indépendante, filiale de la SNCF, chargée de l'instruction des demandes de sillons, de la construction du graphique de circulation et de la gestion opérationnelle des circulations, **la mise en place d'un régulateur fort s'impose.**

Je me félicite donc que le Conseil des ministres ait récemment adopté le projet de loi de création de la Commission de régulation des activités ferroviai-

res (CRAF), autorité administrative indépendante qui viendra se substituer à l'actuelle Mission de contrôle des activités ferroviaires. Prévues dans le cadre organisationnel actuel, la création de cette structure permet de compléter la transposition du premier «paquet ferroviaire» et répond à l'obligation prévue à l'article 10 de la directive 91/440, comme vient d'ailleurs de le rappeler la lettre de mise en demeure que la Commission a adressée au gouvernement français.

Dans celle-ci, la Commission rappelle que l'annexe 7 de sa communication du 3 mai 2006¹ sur la mise en œuvre du premier paquet ferroviaire indique que, pour effectuer un contrôle efficace sur les marchés des services ferroviaires, l'organisme de contrôle ferroviaire doit être en mesure de prendre ses décisions de manière totalement indépendante. Or, l'organisme de contrôle français est placé sous l'autorité administrative directe du ministre chargé des Transports, tandis que la SNCF est elle-même une entreprise publique dont la tutelle est assurée par le même ministre. Dès lors, les obligations d'indépendance de l'organisme de contrôle ferroviaire vis-à-vis de l'opérateur historique ne peuvent être respectées.

Par ailleurs, selon la directive 2001/14, l'organisme de contrôle doit veiller à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient «*conformes aux dispositions du chapitre II et non discriminatoires*». Les recours concernant le système de tarification sont aujourd'hui adressés au Conseil d'État et non à l'organisme de contrôle.

De plus, le décret n°2003-194 ne donne pas à l'organisme de contrôle, contrairement aux dispositions de la directive 2001/14, le pouvoir de contraindre les opérateurs à répondre à ses demandes au cas où il n'obtiendrait pas de réponse; il ne lui donne pas non plus le pouvoir d'imposer des sanctions.

Enfin, la communication de la Commission de 2006 établit les critères d'indépendance de l'organisme de contrôle. Y figure notamment l'exigence d'un budget propre, ce qui n'est pas le cas de la Mission de contrôle des activités ferroviaires.

De ces observations, il ressort que, d'un point de vue communautaire, la création de la CRAF est devenue nécessaire. La nouvelle organisation que je propose dans les relations entre RFF et la SNCF plaide pour une autorité forte car elle conditionne le succès des réformes proposées.

D'une manière générale, le rôle de cette autorité administrative indépendante sera de veiller au traitement transparent et non discriminatoire entre les entreprises ferroviaires susceptibles d'accéder au réseau, en s'assurant que les conditions techniques et administratives d'accès n'entravent pas la concurrence.

Tout spécialement, elle doit avoir à connaître des questions relatives à l'attribution des capacités ferroviaires et à l'accès aux différentes prestations liées à l'infrastructure. Elle devra également veiller à ce que les différents opérateurs aient un accès non discriminatoire aux «facilités essentielles», notamment en ce qui concerne les services en gare. J'insiste sur ce point: cela relève en effet de l'évidence **que l'attribution des sillons est la condition indispensable aux circulations ferroviaires mais ce n'est pas une condition suffisante.** La

(1) COM (2006) 189 final du 3 mai 2006.

concurrence peut également être faussée par des formes de discrimination plus subtiles. Je pense tout particulièrement à tout ce qui touche les services en gare : information, distribution, attribution des quais, accès... J'ai proposé, par souci de cohérence et d'efficacité, de confier à la SNCF la totalité de « l'espace gare » mais, en contrepartie, il m'apparaît indispensable de donner à la CRAF la mission de contrôler que cela ne constitue pas un avantage discriminant entre l'opérateur historique et les autres opérateurs lorsque la concurrence sera ouverte pour les voyageurs.

Pour exercer à bien ses missions, la CRAF doit bien évidemment être dotée des pouvoirs de décision relatifs à ses missions, de pouvoirs de sanction et de pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place. **En effet, la nouvelle gouvernance ferroviaire doit reposer sur un axe central reliant ENCF et l'autorité de régulation, le premier étant chargé d'assurer dans la transparence l'accès au réseau dans le respect de la politique fixée par l'État, et le second chargé de contrôler que c'est bien ainsi que les décisions sont prises.**

Au-delà de ces observations de principe et de la préférence que j'ai déjà exprimée concernant la participation de la CRAF à l'élaboration, en amont, du document de référence du réseau¹, je souhaite que la discussion parlementaire sur le sujet de création de la CRAF donne toutes les occasions d'enrichir le texte afin de **doter l'autorité de tous les moyens juridiques, techniques et matériels lui permettant de jouer réellement son rôle de clé de voûte de l'ensemble d'un système désormais reconfiguré**².

Avec l'ouverture à la concurrence des services en réseaux (énergie, télécommunications...) la France a déjà l'expérience de ce type de régulateur et l'on sait quels sont les moyens dont il faut le doter pour qu'il puisse fonctionner, quelles sont également les conditions de son indépendance. Je formulerais toutefois une recommandation toute particulière en ce qui concerne cette autorité de régulation ferroviaire, compte tenu du passé et de la complexité des relations entre RFF et la SNCF : c'est en effet dès sa mise en place que se jouera sa crédibilité dont dépend le succès des réformes que je propose si le Gouvernement veut bien les accepter. **La personnalité de son premier président sera, dès lors, décisive.**

On a suffisamment souligné – et en premier lieu la Cour des comptes – la difficulté qu'avait eue l'État à arbitrer des conflits entre la SNCF et RFF et le pouvoir insuffisant de la Mission de contrôle des activités ferroviaires, pour en tirer les leçons. On attend moins du premier président de la CRAF qu'il soit un expert de ces matières mais plutôt qu'il jouisse d'une autorité incontestable de sorte que la suspicion qui a entaché jusqu'alors les relations entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique disparaisse enfin. C'est ainsi que seront créées les conditions d'une ouverture réelle et – à terme – complète à la concurrence du secteur ferroviaire qui était, rappelons-le, l'un des objectifs du législateur de 1997 et qui reste l'une des obligations françaises par rapport à la réglementation européenne.

(1) Cf. chapitre III, « Il faut que la définition d'une politique des transports intervienne rapidement ».

(2) Autour du nouveau RFF que nous proposons, ENCF, et des entreprises ferroviaires en concurrence parmi lesquelles la SNCF.

Conclusion

L'analyse de la situation du système ferroviaire français confirme les raisons qui ont motivé cette mission, à savoir la nécessité d'une réforme de l'organisation mise en place en 1997. Certes, il est incontestable qu'une réelle prise de conscience est intervenue depuis deux ou trois ans et que des initiatives louables ont été prises ou annoncées, qui s'inscrivent dans le cadre de l'organisation actuelle. Mais je crains que la bonne volonté des acteurs en question ne suffise pas à venir à bout de défauts structurellement inscrits dans les gènes du système de 1997.

La grande erreur avait été de vouloir ne modifier notre organisation qu'à la marge, par exemple en se concentrant sur certains aspects de principes sans prendre en compte leur mise en œuvre effective. Il s'en est suivi des dérives qui ont abouti à une situation incompatible avec le double défi de développement et de transparence qui nous est aujourd'hui lancé.

C'est pour réussir à les relever que j'ai été amené à avancer des propositions dans le présent rapport, dont une des plus substantielles est sans doute la création d'une filiale indépendante au sein du groupe SNCF chargé de l'exploitation du réseau dans sa globalité.

Je n'ignore pas que cette proposition peut paraître originale au regard de celles formulées dans d'autres travaux récents. Sans revenir sur l'ensemble de ses justifications, je tiens toutefois à rappeler que le dispositif proposé me semble le plus conforme à l'esprit originel de la réforme de 1997 que j'ai tenu à rappeler dans ce rapport. Outre le redressement de la SNCF et la transposition du droit communautaire, cet esprit me semblait en effet s'être perdu au point d'être rétrospectivement mal compris. L'objectif de l'époque était de disposer d'un gestionnaire d'infrastructure en charge de la consistance et du développement du réseau. C'est bien ce qui vous est proposé aujourd'hui, ni plus ni moins, au travers l'option que je recommande qui consiste en un recentrage de RFF sur ces fonctions et en la réorganisation de la fonction d'exploitation du réseau.

D'ailleurs, que vous reteniez l'option que je vous propose en priorité, ou que vous en choisissiez une autre, il me semble, dans tous les cas, essentiel que leur mise en place ne souffre des mêmes maux que la réforme réalisée il y a onze ans. **Toute nouvelle réforme ferroviaire doit impérativement être globale.**

De même que l'on ne déplace pas les murs porteurs sans s'attaquer à la charpente, il apparaît dès lors indispensable de lier la réforme des périmètres respectifs et des relations de RFF et du groupe SNCF avec la création annoncée d'une autorité de régulation ferroviaire. En effet, cette dernière n'est pas seulement l'arbitre, elle a aussi vocation à reprendre certaines missions aujourd'hui dévolues à d'autres acteurs.

Aussi, je me félicite que, selon les informations qui me sont connues à ce jour, les dispositions tendant à la création de cette autorité de régulation fassent désormais

l'objet d'un projet de loi distinct des textes liés aux dispositions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ce qui permettra, je l'espère, un examen avant la fin de 2008.

Le projet de loi consacré à l'Autorité de régulation constitue donc le véhicule législatif approprié pour y intégrer les autres modifications proposées, et pouvoir enfin tenir au Parlement un débat d'ensemble sur l'organisation ferroviaire que nous voulons pour la France¹. Comme indiqué, cette organisation doit elle-même être conçue au service d'une politique des transports clairement formulée par le pouvoir politique afin de faire face aux exigences du développement durable, atteindre les objectifs de report modal ou contribuer à l'aménagement du territoire. À quoi sert de disposer d'avions de haute technologie et de rénover les aéroports si l'on n'a pas de commandant de bord ou si celui-ci ne dispose pas d'un plan de vol ?

Une fois la politique nationale du transport définie et l'organisation des structures mise en place, il sera ensuite nécessaire que l'ensemble des dispositifs réglementaires et conventionnels d'application de ce système soit adopté dans les meilleurs délais, car même si cette loi ferroviaire globale était définitivement adoptée en tout début de 2009, il resterait moins d'un an pour être au rendez-vous du début de l'ouverture du trafic voyageurs.

Je suis certain qu'en clarifiant notre organisation et en lui donnant des objectifs et des moyens, nous pouvons être à ce rendez-vous.

(1) Accessoirement, c'est aussi à cette occasion que devra être débattue l'évolution du cadre juridique de l'entretien du réseau ferroviaire, et donc intégrée la modification à l'article 1^{er} de la loi n° 97-135 pour ce qui concerne l'assouplissement des conditions de délégation de la maîtrise d'ouvrage.

Annexes

Dix ans à tirer le signal d'alarme

1 – LES ARTICLES

	Provenances	Auteurs	Dates
«Les nouvelles ambitions de RFF pour le réseau ferroviaire»			2008
«Repenser notre système ferroviaire»	<i>Ville et transports</i>	Haenel H.	2008
«RFF ne trouve pas d'issue à son impasse financière»	<i>Revue de La Llyod</i>		2008
«La Cour des comptes propose de désendetter RFF»			2008
«RFF-SNCF : les huit propositions de M. Hervé Mariton»	<i>La Vie du Rail</i>	Mariton H.	2008
«Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine. Rapport public thématique»		Cour des comptes	2008
«Dix ans de RFF. Le temps de l'évaluation»	<i>La Vie du Rail</i>	Haenel H. Gerbaud F.	2007
«Résultats RFF : 2005, ébauche d'amélioration	<i>Revue générale</i>		2006
«Le transport ferroviaire, une priorité nationale?»	<i>Le Rail</i>	Sivardière J.	2005
«SNCF/RFF : l'état du réseau ferré pourrait ralentir les trains»	<i>Rail et transports</i>		2004
«Sillons. La SNCF et RFF en désaccord total devant les députés»	<i>Rail et transports</i>		2004
«Conclusions sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics»	<i>Rail et transports</i>	Mariton H.	2004
«4000 km de lignes où les trains ne passent plus»	<i>Rail et transports</i>		2003
«RFF : l'État n'arrange rien»	<i>Bulletin des transports</i>		2003
«RFF et Bercy face au casse-tête de la dette»	<i>Rail et transports</i>		2003
«Le rôle de RFF dans le développement du réseau ferré»	<i>Revue générale des chemins de fer</i>	C. Canac	2002
«Réforme ferroviaire : où sont les fruits?»	<i>Bulletin des transports</i>		2001
«Contribution à l'évaluation de la réforme ferroviaire»		Réseau ferré de France RFF	2001
«RFF-SNCF, la bataille du bilan»	<i>La Vie du rail et des transports</i>		2001
«Le versement transport SNCF-RFF : la réforme du rail en France»		Indonésie Ministère des transports Mossa CA.	2000
«Le nouveau paysage ferroviaire européen»		M. Kopecky	1999

2 – LES RAPPORTS

	Auteurs	Dates
<i>Rapport d'information du Sénat sur le financement des infrastructures</i>	J. Oudin	2001
<i>Rapport d'information du Sénat sur le financement des infrastructures de transport en 2020</i>	J. Oudin	2003
<i>Rapport d'information du Sénat sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres</i>	D. Reiner M. Billout C. Biber	2008
<i>Rapport d'information sur les péages ferroviaires</i>	H. Mariton	2008
<i>Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine. Rapport public thématique</i>	Cour des comptes	2008
<i>Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale</i>	H. Mariton	
<i>Audit sur l'état du réseau ferré national français</i>	M. Rivier (EPF de Lausanne)	2005
<i>Audit sur la répartition des capacités d'infrastructures</i>	M. Tzieropoulos (EPF de Lausanne)	2007

Décret

Décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France

NOR : EQUT9700686D

version consolidée au 31 décembre 2007

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme,

Vu la directive (CEE) 91/440 du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires ;

Vu le code du domaine de l'État ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Vu la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu le décret du 11 décembre 1940 portant organisation du contrôle de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau dans la métropole ;

Vu le décret n° 42-730 du 22 mars 1942 modifié sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local ;

Vu le décret n° 49-996 du 26 juillet 1949 modifiant les conditions d'exercice du contrôle financier de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et eau, modifié par le décret n° 83-110 du 18 février 1983 organisant un contrôle économique et financier de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 55-733 du 23 mai 1955, modifié par le décret n° 73-501 du 21 mai 1973, portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'État ;

Vu le décret n° 79-153 du 26 février 1979 relatif à la durée des fonctions des présidents et de certains dirigeants des établissements publics d'État, des entreprises nationalisées et sociétés nationales et de certains organismes publics ;

Vu le décret n° 81-1222 du 30 décembre 1981 modifié autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de diverses recettes de caractère non fiscal au budget de l'environnement et du cadre de vie ;

Vu le décret n° 83-1160 du 26 décembre 1983 portant application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ;

Vu le décret n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines ;

Vu le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public ;

Vu le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

Le Conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

- Titre I^{er} : Objet et missions.

Article 1 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 1° JORF 7 décembre 2006

L'établissement public industriel et commercial Réseau ferré de France, dénommé ci-après RFF, exerce les missions qui lui sont dévolues par l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Les biens constituant le patrimoine de RFF à sa création sont déterminés en application des dispositions du décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de cet établissement public.

Les droits et obligations conférés à RFF par le présent décret en ce qui concerne le réseau ferré national ne préjudicient pas aux droits et obligations conférés pour ce même réseau par le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 aux personnes titulaires d'un des contrats mentionnés aux articles 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Article 2 Modifié par Décret n° 2006-1517 du 4 décembre 2006 – art. 1 JORF 5 décembre 2006

La consistance du réseau ferré national est fixée par décret. Toutefois, sauf dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes (partie législative), l'incorporation de lignes ou de sections de lignes au réseau ferré national est prononcée par arrêté du ministre chargé des transports après avis de RFF.

Les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par le ministre chargé des transports. Elles comprennent les performances offertes par le réseau et les niveaux d'équipement de sécurité qu'il comporte sur ses différentes lignes.

La liste des lignes du réseau ferré national est tenue à jour par RFF. Les lignes ou sections de lignes auxquelles ont accès les entreprises ferroviaires sont précisées dans le document de référence du réseau ferré national prévu à l'article 17 du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

Article 3 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 2° JORF 7 décembre 2006

Sous réserve des dispositions prévues par le décret n°2006-1534 du 6 décembre 2006, RFF est le maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national.

Il propose au ministre chargé des transports, à partir des besoins qu'il identifie, la Société nationale des chemins de fer français dénommée ci-après SNCF consultée, les adaptations qu'il estime nécessaire d'apporter à la consistance et aux caractéristiques du réseau, les modalités de réalisation et les plans de financement correspondants.

Article 4 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 3° JORF 7 décembre 2006

RFF soumet chaque année aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget un programme d'investissements ainsi que les modalités de son financement. Les programmes d'investissements peuvent comporter un volet pluriannuel.

Au sein de ces programmes, les projets unitaires dont le montant excède un seuil, fixé par arrêté du ministre chargé des transports, sont soumis à son approbation, sur la base d'un dossier indiquant l'objectif du projet, la consistance des travaux, l'évaluation de la dépense correspondante et de la rentabilité économique et sociale de l'investissement projeté. Les méthodes d'évaluation sont conformes aux règles fixées par le ministre chargé des transports pour les projets d'infrastructure.

RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, 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.

Les investissements financés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les organismes publics donnent lieu à convention avec RFF.

Les concours de l'État au financement des investissements prennent la forme de subventions ou de dotations en capital.

Article 5

L'État apporte en outre à RFF les concours financiers mentionnés à l'article 13 de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Article 6 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 4° JORF 7 décembre 2006

I. – RFF exerce la maîtrise d’ouvrage des opérations d’investissement sur le réseau ferré national ou la confie à un tiers conformément aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d’ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d’œuvre privée.

II. – RFF peut également, en application du quatrième alinéa de l’article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée, confier à la SNCF des mandats portant sur des ensembles d’opérations relevant d’une même catégorie d’ouvrages ou répondant à un même objectif d’aménagement ou de développement du réseau ferré national. Ces mandats précisent la catégorie d’ouvrages ou l’objectif d’aménagement ou de développement de ce réseau fixé par RFF ainsi que l’enveloppe financière globale par nature d’opérations, sans qu’il soit nécessaire de préciser le programme et l’enveloppe financière prévisionnelle de chaque opération.

Ces mandats de maîtrise d’ouvrage peuvent confier à la SNCF le soin d’approuver pour le compte de RFF le choix des titulaires des contrats de fournitures, de travaux ou de services d’un montant n’excédant pas 100 000 euros.

III. – RFF confie à la SNCF, pour les opérations d’investissement réalisées sur le réseau en exploitation :

- une mission de maîtrise d’œuvre en vue d’assurer la prise en compte des objectifs de sécurité des circulations et des personnes sur le réseau ferré national lors de la conception et de la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;
- la définition et la mise en œuvre des mesures spécifiques de gestion opérationnelle des circulations et de gestion des installations de sécurité nécessaires à la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;
- l’établissement des instructions et consignes de sécurité nécessaires pour leur mise en service.

Il la rémunère à cet effet, pour celles de ces tâches qui excèdent les obligations de la convention prévue à l’article 14.

IV. – En application du quatrième alinéa de l’article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée, RFF peut également, pour les opérations d’investissement réalisées sur le réseau en exploitation, confier à la SNCF des mandats de maîtrise d’ouvrage comportant toute mission de maîtrise d’œuvre et lui confier la réalisation des travaux de modification des installations de sécurité existantes relevant de ces opérations.

Article 7

RFF définit les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l’entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national, ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau ; il adapte le réseau en prenant en compte les besoins des utilisateurs et favorise son interopérabilité. RFF prend en compte les besoins de la défense. Il assure la non-discrimination dans les droits d’accès et de transit sur le réseau.

Article 8

L’octroi de capacités d’infrastructure et leur utilisation par les convois ferroviaires sur le réseau ferré national donnent lieu à la perception par RFF de redevances déterminées selon les dispositions du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

Article 9 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 5° JORF 7 décembre 2006

Dans les cas fixés par décret ou lorsque le Gouvernement, saisi d'une demande du ministre chargé de la défense ou du ministre chargé des transports, estime que les circonstances l'exigent, RFF est tenu de mettre tout ou partie des installations qu'il gère à la disposition de l'État. Les charges supportées, en application du présent article, font l'objet d'un concours de l'État arrêté par le ministre chargé des transports et le ministre chargé du budget, après consultation de RFF.

Article 10

RFF est tenu, à la demande du ministre chargé des transports, après consultation des ministres ayant des attributions en matière de défense, et après avis du ministre chargé du budget, de conserver, maintenir ou remettre en état les lignes, installations et équipements jugés nécessaires aux besoins de la défense du pays. Les charges correspondantes supportées par RFF, en application du présent article, donnent lieu à une compensation de l'État, l'établissement public entendu.

Article 11 Modifié par Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 – art. 32 JORF 8 mars 2003

Dans le cadre des objectifs et principes de gestion du réseau ferré national définis à l'article 7, la SNCF exerce les missions prévues à l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Ces missions comportent en particulier :

- La conduite des études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons dans les conditions prévues à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation de réseau ferré national.
- la gestion opérationnelle de ces circulations, et les mesures propres à assurer leur fluidité, leur régularité et leur acheminement en toute sécurité, ainsi que la mise en œuvre des dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale en cas de perturbation de la circulation ;
- la gestion des systèmes de régulation et de sécurité ;
- la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et à la sécurité de l'ensemble des plates-formes, ouvrages d'art, voies, quais, réseaux, installations et bâtiments techniques s'y rattachant.

Article 12 Modifié par Décret n°99-11 du 7 janvier 1999 – art. 2 JORF 8 janvier 1999

RFF met à la disposition de la SNCF l'ensemble des installations et équipements du réseau ferré national nécessaires à l'exercice des missions définies à l'article 11.

En cohérence avec les programmes d'investissements mentionnés à l'article 4, RFF arrête un programme d'opérations de gros entretien et de grosses réparations sur proposition de la SNCF qui en assure la mise en œuvre.

RFF tient la SNCF informée de tous les éléments susceptibles d'influer sur l'établissement du graphique de circulation, sur la gestion opérationnelle des circulations et sur l'entretien du réseau.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application des conventions prévues à l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF.

Article 13 Modifié par Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 – art. 32 JORF 8 mars 2003

Le réseau ferré national est utilisé par la Société nationale des chemins de fer français pour l'exploitation des services de transports ferroviaires, dans le respect de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, et par les entreprises ferroviaires et regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires, dans les conditions définies à l'article 2 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

Article 14

Une convention pour l'exercice des missions mentionnées aux articles 11 et 12 est conclue entre RFF et la SNCF ; elle est soumise aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget avant signature. À défaut d'opposition motivée d'un de ces ministres dans un délai d'un mois après cette soumission, cette convention est réputée approuvée. Les modifications significatives qui lui sont apportées donnent lieu à la même procédure d'approbation.

Cette convention fixe :

- les conditions d'exécution des missions énumérées à l'article 11 ;
- les conditions de rémunération de la SNCF pour ces missions, les échéances des paiements et les modalités d'ajustement de cette rémunération en fonction des caractéristiques réellement constatées ;
- les hypothèses faites en matière de circulations et d'évolution des caractéristiques du réseau ;
- les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité fixés à la SNCF ;
- les programmes de gros entretien et de grosses réparations ;
- les modalités du contrôle de l'exécution de ces missions, avec notamment des indicateurs de performance et de qualité.

La convention peut prévoir, en tant que de besoin, la conclusion de conventions particulières de durée adaptée pour l'exécution des différentes missions confiées à la SNCF en application de l'article 11.

Article 15

La rémunération de la SNCF pour l'exercice des missions mentionnées à l'article 11 est définie sur une base forfaitaire pour chaque catégorie de missions précisée dans la convention. Cette rémunération forfaitaire peut toutefois être ajustée en fonction de l'évolution constatée des caractéristiques du réseau et des indicateurs de qualité par rapport aux hypothèses figurant dans la convention.

La convention prévoit les conditions dans lesquelles certaines interventions peuvent donner lieu à un ajustement de rémunération, en particulier celles rendues nécessaires en fonction d'événements exceptionnels et imprévisibles.

Article 16

Les locaux des gares abritant les installations techniques qui sont transférées à RFF en application de l'article 5 de la loi du 13 février 1997 susvisée sont mis à sa disposition par la SNCF sans contrepartie.

Article 17

Sous réserve des droits et obligations prévus par le décret n°2006-1534 du 6 décembre 2006 pour les personnes titulaires d'un des contrats mentionnés à l'article 1^{er}-1 de la loi du 13 février 1997 susvisée, RFF assure la gestion de son domaine dans le respect des missions mentionnées au présent titre et conformément aux dispositions du chapitre II du titre III. Il peut participer en concertation avec les collectivités territoriales intéressées à des actions en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Article 18

Lorsqu'il donne accès à ses emprises à des opérateurs titulaires d'une autorisation prévue à l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, RFF doit le faire sous la forme d'une convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, et sous réserve que cette occupation soit compatible avec l'exploitation du réseau ferroviaire, les capacités disponibles et les droits déjà octroyés en conformité avec la réglementation en vigueur, et satisfasse aux normes techniques de sécurité.

Cette convention ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation et donne lieu à versement de redevances dans le respect du principe d'égalité entre les opérateurs.

Article 19 Modifié par Décret n°2005-1633 du 20 décembre 2005 – art. 2 JORF 27 décembre 2005

RFF mène une politique de coopération avec les régions, et plus généralement avec l'ensemble des autorités organisatrices de transport.

Il coopère au plan international avec les autres organismes ayant la responsabilité des infrastructures ferroviaires, en particulier dans les États membres de la Communauté.

À ce titre, il peut conclure avec ces organismes tout accord permettant notamment d'assurer une utilisation efficace du réseau ferré national.

Article 20

RFF peut, après consultation de la SNCF, mettre à disposition d'une collectivité territoriale ou de plusieurs d'entre elles regroupées en syndicat, une ligne ou section de ligne du réseau ferré national pour la mise en œuvre d'une exploitation touristique sur cette ligne ou section de ligne.

Les conventions passées à cet effet entre RFF, les collectivités territoriales intéressées et la personne morale désignée pour l'exploitation touristique de la ligne sont soumises à l'approbation préalable du ministre chargé des transports. L'autorisation est réputée tacitement accordée à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la transmission du projet de convention.

Article 21 Modifié par Décret n°2006-1517 du 4 décembre 2006 – art. 1 JORF 5 décembre 2006

Lorsque RFF envisage de mettre à voie unique une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national, il informe de son projet le ministre chargé des transports

qui s'assure notamment que l'opération ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense.

À défaut d'opposition du ministre chargé des transports dans un délai de quatre mois, RFF peut décider de mettre à voie unique la ligne ou la section de ligne considérée.

Article 22 Modifié par Décret n°2006-1517 du 4 décembre 2006 – art. 1 JORF 5 décembre 2006

Lorsque RFF envisage la fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne, il soumet le projet de fermeture à la région compétente pour organiser les services ferroviaires régionaux de voyageurs sur la ligne ou la section de ligne en cause ou, le cas échéant, au Syndicat des transports d'Île-de-France. La région ou le syndicat dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son avis. L'absence de réponse de l'organe délibérant dans ce délai vaut avis favorable.

Parallèlement, RFF publie dans une publication professionnelle du secteur des transports un avis relatif à ce projet de fermeture. Les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure de réseaux raccordés ou embranchés et les titulaires de contrat ou de convention prévus aux articles 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi du 13 février 1997 susvisée disposent d'un délai de trois mois pour lui faire connaître leurs observations.

Dès l'engagement des consultations, RFF informe de son projet le ministre chargé des transports qui s'assure notamment que la fermeture projetée ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense.

Après avoir recueilli les avis et observations mentionnés aux premier et deuxième alinéas et s'il entend poursuivre son projet, RFF adresse au ministre chargé des transports une proposition motivée de fermeture, accompagnée des avis reçus et du bilan des observations recueillies.

Le ministre chargé des transports dispose d'un délai de deux mois pour autoriser la fermeture et, le cas échéant, demander le maintien en place de la voie. Le silence gardé par le ministre chargé des transports pendant ce délai vaut autorisation pour RFF de fermer la ligne ou la section de ligne considérée. La décision de fermeture est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture du département sur le territoire duquel est située la ligne ou la section de ligne considérée.

Le droit d'accès dont bénéficient les entreprises ferroviaires prévu à l'article 1^{er} du décret n°2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ne peut s'exercer sur les lignes ou sections de lignes fermées.

Toutefois, RFF peut autoriser à titre exceptionnel des circulations sur ces lignes ou sections de lignes ou les mettre à disposition de tiers. Les frais directement occasionnés par ces circulations ou mises à disposition sont facturés aux bénéficiaires.

Article 23 Modifié par Décret n°2007-1867 du 26 décembre 2007 – art. 5

Toute modification des conditions d'accès aux voies ferrées portuaires des ports maritimes ou de navigation intérieure est soumise par RFF à l'approbation des ministres chargés des transports et des ports.

Article 24

RFF établit ou fait établir des voies mères d'embranchement destinées à desservir des embranchements particuliers. Les conditions techniques, juridiques et financières d'établissement et d'entretien de ces voies sont déterminées par convention entre RFF, les propriétaires des embranchements, la SNCF et, le cas échéant, tout autre tiers intéressé. Les voies mères d'embranchement font partie du réseau ferré national.

Les conditions d'établissement et d'entretien des embranchements particuliers raccordés au réseau ferré national sont arrêtées entre RFF, la SNCF et les propriétaires des embranchements.

Liste des personnes auditionnées

AZEMA David

Directeur général délégué aux finances et à la stratégie

BARLET Anne

Chargée des affaires publiques au Secrétariat général de la SNCF

BASCUNANA Henri

Membre du conseil d'administration de la SNCF

BAVEREZ Nicolas

Avocat au barreau de Paris, associé au Cabinet Gibson Dunn & Crutcher

BURSAUX Daniel

Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

DESCHEEMAECCKER Christian

Président de la 7^e Chambre – Cour des Comptes

EMORINE Jean-Paul

Président de la Commission des affaires économiques du Sénat

FAUGÈRE Mireille

Directeur général délégué voyageurs France Europe

FRIED Joachim

Directeur de la stratégie de la Deutsche Bahn

GALLOIS Louis

Ancien Président de la SNCF

GERBAUD François

Ancien administrateur de Réseau Ferré de France, ancien Sénateur

GRILLO-PASQUARELLI Enrico

Directeur des transports terrestres à la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne

IZARD Pierre

Directeur général délégué infrastructure à la SNCF

LOTH Michel

Chargé de mission auprès du Directeur général délégué infrastructure à la SNCF

MALVY Martin

Président de la région Midi-Pyrénées, président de la Commission infrastructures et transports à l'Association des régions de France

MARTINAND Claude

Ingénieur général des ponts et chaussées, Président d'honneur de Réseau ferré de France

du MESNIL Hubert

Président de Réseau Ferré de France

PEPY Guillaume

Président de la SNCF

PEYLET Roland

Président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État

REVET Charles

Sénateur

TOURNEBOEUF Éric

Membre du Conseil d'administration de la SNCF, président du Comité de conventions du transport public

TZIEROPOULOS Panos

Directeur du Laboratoire d'intermodalité des transports et de la planification à l'École polytechnique fédérale de Lausanne

VEOLIA Transports

du PELOUX Cyrille, directeur général

HUREL Antoine, directeur général adjoint en charge des activités fret

VIEU Patrick

Directeur des services de transport, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

VOLANT Stéphane

Secrétaire général de la SNCF

WEIBEL Benedikt

Ancien président des chemins de fer suisses

Rencontre avec les personnels du **Bureau des horaires Nord-Est de la SNCF**

Syndicats de la SNCF

CGT

Robert LEROY, membre du bureau fédéral CGT cheminots en charge des conditions de travail

Alain PROUVENQ, secrétaire général adjoint de l'UFCM CGT cadres

Henry WACSIN, membre de la fédération des cheminots CGT

CGT-FO

Rémi AUFRERE, secrétaire fédéral

Gilles DESFRANÇOIS, membre du secrétariat fédéral

CFDT

Dominique AUBRY, secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots

Éric CHOLLET, membre de la fédération des cheminots

CFTC

Roger DILLESEGER, secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots CFTC

Denis DONTENVILL, membre du bureau

UNSA

Jean-Daniel BIGARNE, secrétaire général

Daniel LAPLUIE, secrétaire général adjoint

SUD RAIL

Patrice PERRET, membre du bureau fédéral

Philippe TRONET, membre du bureau fédéral

CFE-CGC

André PROVENSAL, membre du bureau national

Jean-Pierre TALUT, membre du bureau national

FGAAC

Serge BONNAUD, secrétaire général adjoint

Bruno DUCHEMIN, secrétaire général adjoint

Syndicats de RFF

SNEPI CFE-CGC

Bernard MALGOUYRES, délégué central CFE CGC

SGTCF – CFDT

Sébastien MARIANI, délégué central CFDT

UNSA – RFF

Pierre DAGUIN, délégué central UNSA

*
* *

Philippe MAZET, administrateur des services du Sénat, a largement contribué au succès de la mission.

Je tiens à le remercier vivement.

Deuxième partie

Écrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale

Introduction

Monsieur le Premier ministre,

Comme vous le savez, j'ai souhaité consacrer à la régionalisation ferroviaire la seconde partie de la mission que vous m'avez confiée.

Il y a encore une dizaine d'années, ce choix aurait sans doute pu surprendre tant les trains de proximité faisaient figure de parent pauvre de notre système ferroviaire, souvent considérés comme un peu désuets et en tout cas très loin d'incarner l'avenir du chemin de fer.

Mais en quelques années, cette activité a connu une véritable révolution à la faveur de son transfert aux régions, dont j'ai été l'un des artisans. Aujourd'hui, le train express régional est même devenu le premier mode de transport ferroviaire tant en nombre de voyageurs transportés qu'en termes de chiffre d'affaires pour la SNCF.

D'ailleurs, la portée de cette révolution dépasse largement les limites du seul secteur ferroviaire.

D'une part, elle constitue une référence pour l'ensemble du processus de décentralisation conduit en France depuis vingt-cinq ans, puisqu'elle en est, à ce jour, la principale réussite. D'autre part, cette révolution ferroviaire du quotidien constitue un atout précieux dans la promotion du développement durable, puisqu'en redonnant à des millions de Français le goût du transport collectif elle agit directement sur le paramètre le plus difficile à modifier en matière de respect de l'environnement : celui de l'évolution des comportements.

Mais en rencontrant les attentes de la société, le nouveau train de proximité a suscité à son tour de nouvelles demandes, à tel point que son développement est confronté à de nouveaux défis, et ce seulement six années après la généralisation du transfert aux conseils régionaux.

Certains de ces défis sont immédiats et conditionnent directement la poursuite de la dynamique de succès engagée sur l'ensemble de nos territoires.

D'autres défis au contraire renvoient à une vision à plus long terme. Ils concernent la façon dont le trafic régional s'intégrera dans un environnement national et européen où une nouvelle donne se prépare avec l'entrée dans l'ère de la concurrence.

Répondre à l'ensemble de ces questions est aujourd'hui nécessaire pour s'assurer qu'après une phase de renaissance et de développement, l'on soit en mesure d'imaginer et d'écrire l'acte II de cette révolution ferroviaire régionale, qui fut à la fois institutionnelle, culturelle et technique.

Comme dans le premier volet de mes travaux, relatif aux relations entre RFF et la SNCF, vous ne serez pas surpris que je prenne la liberté de proposer des solutions originales pour relever ces défis.

D'ailleurs, l'expérimentation de la régionalisation ferroviaire que j'avais proposée au milieu des années 1990 procédait elle-même d'un processus innovant qui pouvait se résumer ainsi : expérimenter pour tester, ajuster, convaincre et, le cas échéant, étendre.

Les résultats obtenus ne peuvent qu'inciter à suivre ici la même méthode.

Chapitre I

**La régionalisation
ferroviaire est la
principale réussite de la
décentralisation française**

Le pari de la décentralisation repose sur l'idée que des politiques gérées au plus près des usagers permettent de mieux répondre à leurs attentes quotidiennes ainsi qu'aux enjeux spécifiques de chaque territoire.

Jugée à l'aune de ces critères, la régionalisation ferroviaire apparaît comme la réussite la plus emblématique de la décentralisation française : le service offert est aujourd'hui sans commune mesure avec ce qu'il était avant le transfert de compétence.

Une réussite essentiellement due à l'engagement des élus régionaux

La régionalisation ferroviaire a certes bénéficié de conditions de départ favorables, mais c'est surtout à l'engagement des conseils régionaux et à l'implication de la SNCF qu'elle doit sa réussite spectaculaire.

Une décentralisation voulue et non subie

Une régionalisation préparée

La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs a été mise en place par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

La loi transférait aux régions, à compter du **1^{er} janvier 2002**, l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs (et des services routiers effectués en substitution de ceux-ci), qui relevaient jusqu'alors de la responsabilité de l'État.

Cette «révolution» ne s'est pas faite sans préparation : la décentralisation du transport ferroviaire régional s'est effectuée en plusieurs étapes. À la suite du rapport de la mission d'enquête sénatoriale sur le fonctionnement de la SNCF que je présidais, Bernard Bosson, alors ministre de l'Équipement et des Transports, me confiait, en 1993, la mission d'élaborer des recommandations en vue d'améliorer et développer les relations entre la SNCF et les régions. Le rapport, publié à l'issue de cette mission sous le titre *Vers un renouveau du service public ferroviaire*, soulignait l'importance des services régionaux : complément indispensable des services grandes lignes, les services régionaux constituent la réponse appropriée aux déplacements du quotidien. Du développement durable avant l'heure ! Le transport ferroviaire régional était ainsi reconnu comme élément structurant des territoires, et sa vocation d'assembleur des modes de transport affirmée. Tirant les conséquences de cette analyse, je recommandais de faire des régions les autorités organisatrices du transport ferroviaire régional. Cependant, compte tenu de la complexité technique, économique et des enjeux politiques de cette réforme - y compris pour l'État - je préconisais une réalisation progressive,

à partir d'une expérimentation fondée sur le volontariat et réversible, dont les modalités devaient être négociées entre l'État et les régions volontaires.

Le Gouvernement a retenu cette proposition dont il a inscrit le principe à l'article 67 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT¹). L'expérimentation a été engagée, en 1997, avec six régions volontaires, l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes, auxquelles s'est ajouté, en 1999, le Limousin.

L'État a ainsi versé directement aux régions expérimentales une contribution financière globale afin d'assurer la pérennité des services transférés en 1997. En leur qualité d'autorités organisatrices, les régions expérimentales ont donc reçu **pleine compétence pour définir le contenu du service** (dessertes, tarification, qualité de service et d'information de l'utilisateur).

Le bilan de ces années d'expérimentation est éloquent : de 1996 à 1999, le trafic a progressé nettement plus vite dans les régions expérimentales, augmentant de 12,1 % contre 6,3 % pour les autres régions. Les recettes ont reflété cette évolution, avec une progression de 11,7 % en faveur des régions expérimentales contre 6,7 % seulement pour les autres.

Cette expérimentation fut donc généralisée par la loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse qui bénéficient de statuts particuliers.

Une régionalisation équitable

L'une des clés du succès de la régionalisation ferroviaire tient sans doute aux modalités de la compensation financière initiale du transfert de charges, qui constitue pourtant souvent une des pierres d'achoppement des opérations de décentralisation.

En effet, la loi dispose que *« la compensation du transfert de compétences [...] 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'État. »*

Le montant de la compensation financière de l'État a été calculé sur la base de comptes fournis par la SNCF et attestés par un audit externe pour chacune des vingt activités transport express régional (TER), l'année 2000 ayant servi de référence.

La loi SRU a prévu plusieurs possibilités de révision de la contribution de l'État : modification des tarifs sociaux à l'initiative de l'État, modification de la tarification d'usage de l'infrastructure (péages), modifications des services d'intérêt national *« liées à la mise en service d'une infrastructure nouvelle ou consé-*

(1) Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

cutives à une opération de modernisation approuvée par l'État et qui rendent nécessaire une recomposition de l'offre des services régionaux de voyageurs» (article 127).

La loi prévoyait également que l'État prenne part à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans.

L'État aura consenti pour cette réforme un effort financier sans précédent en transférant annuellement aux régions 1,5 milliard d'euros de ressources publiques. En 2001, année précédant le transfert, l'État avait déjà consacré 1,14 milliard d'euros au transport ferroviaire régional de voyageurs, ce qui représentait une augmentation de plus de 30 %, significative de la volonté de l'État d'inscrire ce transfert dans une logique de développement. Sur l'enveloppe annuelle de 1,5 milliard d'euros transféré aux régions, 1 122 millions l'ont été au titre de la contribution pour l'exploitation, 206 millions au titre de la dotation complémentaire pour le matériel roulant et 180 millions au titre de la compensation pour tarifs sociaux.

L'ensemble des conditions dans lesquelles s'est opéré ce transfert explique sans doute pourquoi il constitue aujourd'hui un modèle de décentralisation réussie.

Voulue et non subie, la régionalisation ferroviaire a d'emblée été perçue comme un transfert de compétences porteur d'une ambition politique et non comme un simple transfert de charges (quoique les régions aient été particulièrement vigilantes sur ce point). En augmentant de près de 30 % les ressources transférées par rapport aux charges évaluées, l'État s'est lui-même inscrit dans cette logique.

Un service public transfiguré par son transfert aux régions

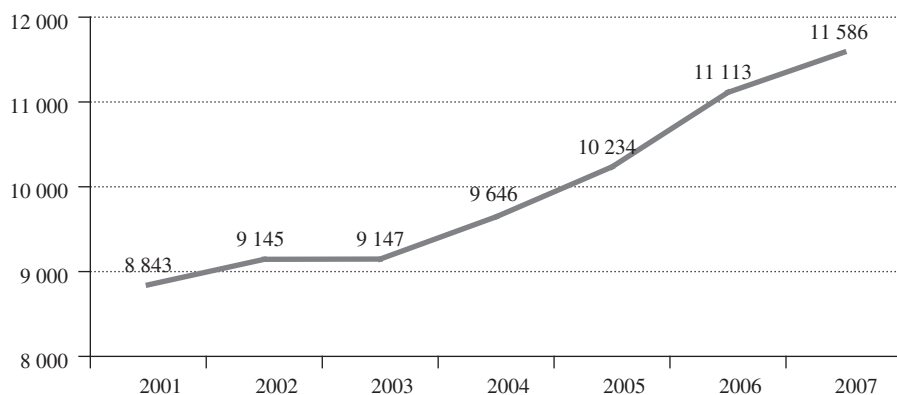
Parce que les régions se sont vraiment appropriées cette compétence, parce qu'elles en ont fait un outil de gouvernance de proximité, les résultats ont été au rendez-vous : le TER en 2008, ce sont 700 000 voyageurs par jour qui utilisent l'un des 5 700 trains circulant sur les 260 lignes TER du réseau national.

La croissance du trafic a commencé dès les années 1997-1998 mais elle s'est accentuée une première fois en 2002 avec les effets des premières expérimentations de la régionalisation puis de façon plus marquée depuis 2004 (l'année 2003 a été marquée par des grèves, ce qui explique que l'inflexion plus importante n'ait eu lieu qu'en 2004.)

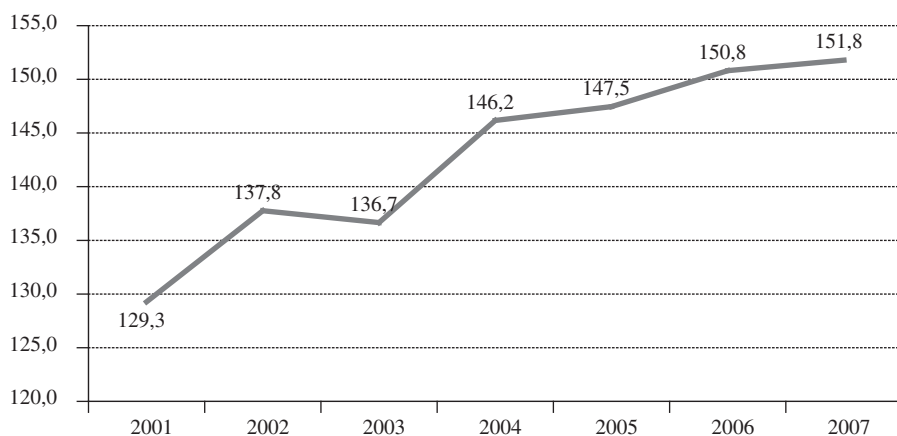
Sur la période **2002-2007, le trafic TER a progressé de 27 % et les recettes de 38 %.**

Ces bons résultats sont le fruit d'investissements importants, notamment sur le matériel roulant, de tarification attractive et de dessertes étoffées et adaptées aux besoins de déplacement des clients.

Évolution des parcours de 2001 à 2007 en millions vk



Évolution des parcours de 2001 à 2007 en millions M tkm



Évolution par région. ÉVOLUTION DU TRAFIC FER ET ROUTE

Voyageur-Kilomètres

En million de vk	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2002-2007
Alsace	508,7	532,9	553,9	589,9	642,9	687,5	35 %
Aquitaine	389,8	386,4	404,5	440,3	478,0	503,3	29 %
Auvergne	229,9	231,5	238,9	242,0	248,7	253,9	10 %
Basse Normandie	131,7	127,1	132,7	139,0	152,0	160,7	22 %
Bourgogne	556,9	524,6	521,7	548,6	606,4	634,0	14 %
Bretagne	311,8	321,1	362,1	384,4	420,0	454,7	46 %
Centre	756,8	748,4	796,6	815,9	859,7	857,8	13 %
Champagne-Ardenne	190,1	191,2	192,3	192,7	201,3	260,4	37 %
Franche-Comté	162,5	163,5	168,4	179,2	191,9	196,0	21 %
Haute-Normandie	166,1	165,7	175,7	192,3	205,4	205,4	24 %
Languedoc-Roussillon	329,4	327,0	346,9	374,1	414,2	423,3	29 %
Limousin	91,9	92,2	96,5	103,8	108,1	110,5	20 %

En million de vk	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Évolution 2002-2007
Lorraine	414,0	408,7	419,4	456,0	503,7	550,5	33 %
Midi-Pyrénées	450,1	459,8	484,0	501,5	528,8	535,4	19 %
Nord-Pas-de-Calais	833,3	854,0	906,2	943,1	1 013,2	1 061,7	27 %
Pays de la Loire	451,7	462,0	494,7	541,2	600,1	623,7	38 %
Picardie	694,4	685,7	730,1	736,7	947,9	919,1	32 %
Poitou-Charentes	109,1	109,6	117,8	127,1	138,2	144,1	32 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	755,2	741,7	800,6	861,6	794,4	885,9	17 %
Rhône-Alpes	1 611,8	1 613,9	1 703,2	1 865,2	2 058,3	2 118,2	31 %
Total vingt TER	9 145	9 147	9 646	10 234	11 113	11 586	27 %

Évolution des recettes

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes y compris compensations* (Keuro HT)	816 892	834 623	897 937	968 448	1 062 987	1 125 735
Évolution	5,3 %	2,2 %	7,6 %	7,9 %	9,8 %	5,9 %

* Il s'agit des compensations versées par l'État et par les régions elles-mêmes afin de compenser la diminution des prix des billets occasionnée par les « tarifs sociaux » (par exemple : au profit des familles nombreuses).

Aussi notable qu'elle soit, la progression des recettes n'a toutefois jamais eu vocation à assurer l'autofinancement du système. Dès lors, la clé essentielle de ce succès rapide a été le très fort engagement de la plupart des régions.

En tant qu' élu, je tiens aussi à souligner que ce succès n'a pas été qu'économique.

Il a véritablement constitué une aventure humaine et même une révolution culturelle pour tous ceux qui l'ont porté. Et je ne parle pas seulement de la région : les élus bien sûr s'y sont impliqués ; les personnels des services techniques ont du acquérir des compétences nouvelles pour faire face à ces nouvelles missions. Je veux aussi rendre hommage aux cheminots qui ont accepté de « jouer le jeu » et de remettre en cause un grand nombre d'habitudes pour, au bout du compte, avoir la fierté de faire rouler des trains modernes avec des voyageurs de plus en plus nombreux. Les voyageurs eux-mêmes, à travers les comités de ligne qui se sont progressivement mis en place, ont pu mesurer les contraintes techniques et financières de leur moyen de déplacement quotidien. Enfin, ces trois cercles se sont rencontrés, parfois dans ces mêmes comités de ligne, ont appris à s'écouter, à comprendre le langage de l'autre pour faire progresser un outil qui est aujourd'hui au service de tous. À ce titre, la régionalisation ferroviaire a constitué une formidable avancée pour la vie démocratique régionale.

Un effort des régions sans précédent, plus que doublé en cinq ans

Aujourd'hui, **les quatre milliards d'euros consacrés annuellement par les régions** (hors Île-de-France) au transport ferroviaire représentent en moyenne le quart de leur budget total même s'il faut rappeler que le degré d'implication est encore très variable d'une région à l'autre. Cet effort se répartit pour moitié

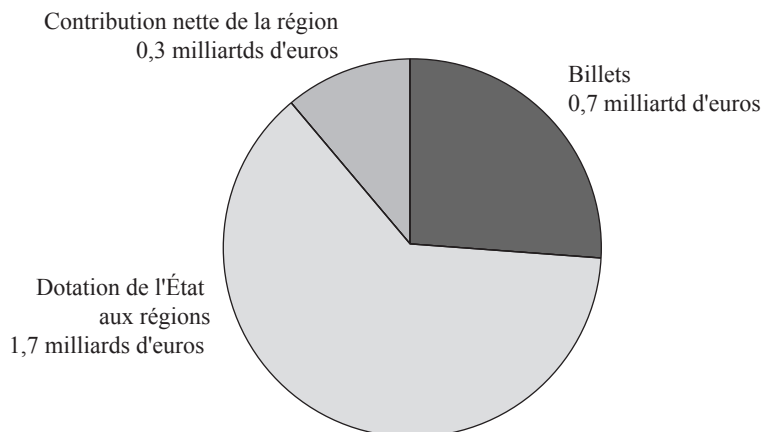
entre les dépenses d'exploitation d'une part, et les investissements dans l'infrastructure et achats de matériels roulants d'autre part. Chacun de ces trois types de dépenses évolue selon une dynamique propre.

Les dépenses d'exploitation, au cœur de la nouvelle offre de service

Les dépenses régionales consacrées au fonctionnement des TER sont passées de 1,42 à 2,05 milliards d'euros¹ entre 2002 et 2007, soit les trois quarts du coût du service². Bien qu'éloquents, ces chiffres ne traduisent que la moitié de l'augmentation de la contribution effective des régions.

En effet, cette croissance des dépenses de 7 % par an est financée par les budgets régionaux alors qu'en contrepartie les compensations de l'État sont incluses dans une dotation globale dite de décentralisation (DGD) dont le rythme d'augmentation n'est que de 2,5 % en moyenne³.

Qui paye le train régional ?



Initialement, la compensation de l'État, destinée à couvrir le déficit du service et à financer les tarifs sociaux nationaux⁴ s'élevait à 1 310 millions d'euros auxquels s'est ajoutée en 2004 une compensation complémentaire de 1,4 million, distincte de la compensation de l'augmentation des péages ferroviaires régionaux décidée par l'État en 2003.

Si l'on applique à ces dotations les taux de revalorisation de la DGD, il apparaît que la part correspondant à l'exploitation ferroviaire au sein de la dotation glo-

(1) 2 052 millions d'euros exactement, qui incluent non seulement la subvention d'équilibre *stricto sensu* mais aussi la part compensation pour tarifs sociaux accordés par les régions, qui sont donc à leur charge.

(2) Le quart restant est constitué par les recettes commerciales du service (prix des billets et des abonnements), soit 700 millions d'euros sur un coût total de 2,7 milliards d'euros en 2007.

(3) Les taux de revalorisation annuelle de la dotation globale de décentralisation (DGD) ont été compris entre 1,93 % en 2004 et 3,28 % en 2005.

(4) Comme les tarifs pour les membres de familles nombreuses.

bale perçue par les régions s'élevait à 1,740 milliard d'euros environ en 2007 contre 1,310 en 2002.

Or, dans la même période les dépenses engagées par les régions pour l'exploitation des TER sont passées de 1,440 à 2,050 milliards d'euros.

En conséquence, il ressort que la **contribution nette des régions**, c'est-à-dire ce qu'elles payent réellement une fois retirées les compensations de l'État, peut être évaluée à 310 millions en 2007¹ contre 130 millions en 2002² : **soit une augmentation de 138 %**.

Le renouvellement spectaculaire du matériel roulant

Si le renouvellement progressif de la quasi-totalité des trains a été un incontestable facteur d'attractivité pour les voyageurs, celui-ci a été payé au prix fort par les régions.

En effet, la plupart d'entre elles n'a pas hésité à financer les nouveaux matériels roulants à 100 % même si, d'un point de vue strictement juridique, ceux-ci demeurent propriété de la SNCF.

Elles l'ont fait massivement, au point que ces dépenses ont connu un « double doublement » :

- d'une part, dès 2002, première année de la décentralisation, l'investissement des régions en matériel roulant a représenté 435 millions d'euros contre 230 millions d'euros environ en moyenne sur la période précédente (1997-2001) ;
- d'autre part, ce chiffre de 435 millions de subventions régionales atteint en 2002 a lui-même été exactement multiplié par deux en cinq ans, pour atteindre 871 millions d'euros en 2007.

Année	Investissement régional en matériel roulant
2002	435 M euros
2003	452 M euros
2004	529 M euros
2005	632 M euros
2006	709 M euros
2007	871 M euros
Total	3 628 M euros

Au bout du compte, même si la décision prise par l'État en 2000 de compenser les dépenses de matériel roulant doit être saluée, force est de constater que ce « double doublement » des dépenses a abouti mécaniquement à ce que la dotation « matériel roulant » versée par l'État³ ne couvre aujourd'hui qu'un quart des dépenses des régions en la matière.

(1) 2 050 - 1 740 millions d'euros.

(2) 1 440 - 1 310 millions d'euros.

(3) Incluse dans la dotation globale de décentralisation (DGD).

Un engagement volontaire qui s'accélère très fortement en faveur de l'infrastructure

La décentralisation ferroviaire a procédé à l'inverse de celle des lycées, puisqu'ici c'est l'organisation du service qui a été transférée aux régions, l'État conservant la propriété de l'infrastructure, c'est-à-dire du réseau ferré national et d'autres équipements tels que les gares¹.

Pourtant, les régions contribuent de plus en plus massivement à certaines dépenses liées à l'infrastructure.

Les différents types de dépenses liées à l'infrastructure

- Les investissements de développement et de modernisation

Ils ont pour objet d'agrandir le réseau ou de le modifier afin d'en améliorer les performances.

- Les investissements de renouvellement (aussi appelés régénération ou rénovation)

Ils consistent à remplacer, des éléments usés, en améliorant leur niveau de performance.

- Les dépenses d'entretien

À la différence des deux types précédents, il s'agit de dépenses de fonctionnement permettant la maintenance courante du réseau.

En effet, au doublement de l'effort au titre des contrats de projets s'ajoutent de nouveaux financements dans des domaines où les régions ne devaient *a priori* pas intervenir.

■ Le cofinancement des investissements au titre des contrats de projets

Alors que les contrats de plan 2000-2006 avaient déjà marqué un premier tournant dans la répartition des investissements « transports » de la route vers le rail, **les contrats de projets pour 2007-2013 ont acté un doublement des dépenses consacrées au ferroviaire**. D'une génération de contrats à l'autre, ces dépenses sont en effet passées de 459 millions à 1 074 millions d'euros². Il convient de préciser que plus de la moitié de cet effort (512 M euros)³ est à la charge des régions contre 26 % pour l'État (282 M euros), le solde étant réparti entre

(1) Depuis la loi de 1997, ces équipements, qui demeurent la propriété de l'État, sont affectés à deux établissements publics sous sa tutelle : Réseau ferré de France (RFF) pour le réseau ferré *stricto sensu* et la SNCF pour certaines parties des gares.

(2) Étant entendu que le taux de réalisation du CPER 2000-2006 n'avait été que de 76 %, ce qui explique le report de certaines opérations sur le nouveau contrat.

(3) Ce taux n'était en moyenne que de 40 % pendant la période 2000-2006.

Réseau ferré de France (RFF), les autres collectivités territoriales ou l'Union européenne¹.

Cette augmentation est d'autant plus sensible que le volet « transports » constitue le premier poste budgétaire des contrats de projets avec 37 % du total (devant l'enseignement).

D'ailleurs, l'importance des financements des contrats de projets État-région (CPER) en matière ferroviaire a conduit ces derniers à financer des actions qui, en principe, sortent du cadre initialement prévu.

En effet, les CPER devaient en principe porter sur des opérations de développement ou de modernisation de l'infrastructure² et non sur de simples opérations de renouvellement. Ces dernières visant à maintenir le bon fonctionnement de l'existant sans créer de fonctionnalités nouvelles relevaient de la seule responsabilité de RFF, émanation de l'État.

Pourtant il est arrivé que les régions participent à des travaux de rénovation lorsque ceux-ci s'intégraient dans un projet de modernisation cofinancé par le CPER, et ce, afin de garantir la cohérence globale de l'opération. Tel est par exemple le cas de l'opération de modernisation de la ligne entre Strasbourg et Lauterbourg qui recouvrait des opérations classiques de développement³ mais aussi une « adaptation » de la voie aux nouvelles sollicitations, consistant en fait en une régénération du réseau.

Depuis quelques années, certaines régions sont même allées plus loin en intervenant dans des conditions encore plus éloignées des règles habituelles, sous la forme de « plans rail ».

■ Les « plans rail », un supplément récent

Le « plan rail » désigne un ensemble d'opérations de « rénovation sèche » du réseau, c'est-à-dire non associées à des opérations de développement ou de modernisation du réseau, auxquelles les régions participent cependant.

Le plan le plus spectaculaire fut celui lancé en 2007 à l'initiative de la région Midi-Pyrénées, pour un montant de 850 millions dont 500 millions apportés par la région entre 2008 et 2013. Bien que se déroulant sur la même période que celle du contrat de projet, le plan est toutefois bien distinct de celui-ci puisqu'il finance des opérations officiellement non éligibles à ce dernier. En principe un tel programme devrait en effet être financé par RFF pour la partie « rentable du projet »⁴ et par l'État pour le complément.

(1) Au travers du Fonds européen de développement régional.

(2) En application de la circulaire n° 2000-52 du 20 juillet 2000 relative à l'exécution des contrats de plan entre l'État et les régions, volets relatifs au transport ferroviaire, aux voies navigables et au transport combiné.

(3) Modification du système d'espacement des trains, création de terminus à Herrlisheim et Roeschwoog, travaux sur les quais, amélioration de la signalétique et création de points d'information ligne d'accueil (ILA) au profit des voyageurs.

(4) En effet, RFF n'est autorisé à réaliser d'investissements que dans des opérations susceptibles d'être financées par le surplus de péages qu'elles devraient engendrer pour l'établissement.

Le plan rail Midi-Pyrénées

L'objectif poursuivi est la rénovation des 500 kilomètres de voies ferrées desservant la région (représentant la quasi-totalité des liaisons régionales), notamment afin de préparer le réseau à la croissance prévisible des trafics.

L'initiative a été rendue nécessaire dans la mesure où :

- pour une part du réseau, les programmes prévus par RFF n'étaient pas compatibles avec le calendrier fixé par le conseil régional en matière de maintien et de développement du trafic ;
 - pour une autre part du réseau, RFF n'envisageait pas d'intervenir dans la mesure où les projets ne pouvaient pas être amortis par le surcroît de péages engendré par ces travaux.
-

Considéré pendant un temps comme un cas unique, le plan mis en œuvre en Midi-Pyrénées commence à ne plus être un cas isolé, puisque le Limousin s'est engagé dans une démarche semblable.

Il convient enfin de préciser que si les régions ne participent pas au financement de l'entretien et de l'exploitation du réseau¹, leur contribution à des actions de régénération a indirectement pour effet de permettre des économies de maintenance par la suite. En effet, une infrastructure renouvelée a, par définition, un moindre besoin de réparations courantes ; l'un des problèmes du réseau français étant précisément la trop grande part des dépenses consacrées à l'entretien courant au détriment de la régénération.

■ Le cofinancement des lignes à grande vitesse

À l'ensemble de ces réponses s'ajoute la contribution des régions et des autres collectivités territoriales à la construction des lignes à grande vitesse (LGV). À titre d'exemple, pour la construction du premier tronçon de la LGV Est, les conseils régionaux ont financé la majeure partie de la contribution globale des collectivités territoriales concernées². L'effort des régions dans le financement des LGV semble d'ailleurs appelé à croître fortement, dans le cadre des ambitieux programmes annoncés³.

En quelques années, les conseils régionaux sont donc intervenus sur tous les fronts, leur effort financier inédit constituant l'un des aspects essentiels de la révolution du transport ferroviaire régional. Mais cette dimension économique s'est accompagnée d'une autre mutation, d'ordre plus qualitatif, qui a consisté à placer la région au cœur des enjeux du transport et du développement des territoires.

(1) Ces opérations sont financées par RFF selon les modalités prévues par la convention de gestion de l'infrastructure signée avec son gestionnaire délégué, la SNCF, pour un montant global de 2,8 milliards d'euros par an.

(2) Sur les 736 millions d'euros de contribution locale, plus de 386 ont été à la charge des conseils régionaux d'Île-de-France, de Champagne-Ardenne, de Lorraine et d'Alsace.

(3) Cf. « Les limites financières ».

Absente de ces questions il y a encore quelques années, la région est devenue la charnière du système français de transports collectifs.

En quelques années, la région est devenue la charnière de l'ensemble des transports publics

Si les régions se sont appropriées avec autant d'allant la compétence ferroviaire régionale, c'est qu'elles ont rapidement réalisé qu'elles disposaient là d'un levier politique exceptionnel.

Pleinement compétentes pour définir le service ferroviaire, les régions, en agissant sur l'offre, ont pu développer une véritable politique d'aménagement de leur territoire dans ses composantes tant économique que sociale.

Si je prends l'exemple de l'Alsace, que je connais bien, l'offre ferroviaire a bien sûr tenu compte de la structuration régionale autour de la dorsale Strasbourg-Bâle, en plaine d'Alsace, pour laquelle nous avons d'emblée fait le pari du TER 200 avec les aménagements d'infrastructure indispensables (relèvement de vitesse, équipement en blocs automatiques lumineux, évitements longs). Mais nous avons aussi mis en place les moyens d'une irrigation fine du territoire, parfois même en procédant à une réfection complète de certaines lignes (Colmar-Metzeral), et en utilisant les possibilités que nous offrent les nouveaux matériels pour moduler les capacités de l'offre (par exemple avec les automoteurs De Dietrich Ferroviaire).

En s'engageant aujourd'hui dans le cadencement du péri-urbain de Strasbourg, la région favorise le maintien de bassins de vie et d'emplois de proximité dans des territoires qui risquaient autrement de souffrir de la force d'attraction de la ville-centre.

Par un travail permanent d'adaptation aux besoins des voyageurs (dialogue avec les proviseurs de lycées, les chefs d'entreprise pour des besoins de groupe identifiés, dialogue à travers les comités de ligne pour les besoins individuels), la région a pu bâtir une offre de transport adaptée à la demande, qui explique la formidable explosion des trafics. Le TER devenant même par là un outil de démocratie participative !

De 330 trains en 1997, date du début de l'expérimentation en Alsace, le nombre de circulations quotidiennes a augmenté régulièrement pour atteindre aujourd'hui le chiffre de 630. Parallèlement, le nombre moyen de voyageurs transportés quotidiennement est passé de 28 500 personnes à plus de 60 000 aujourd'hui.

Le levier tarifaire a parallèlement permis d'accompagner l'activité économique régionale : par exemple, avec la tarification spéciale mise en place autour des marchés de Noël, le tourisme a été encouragé et «partagé» entre les grandes villes (Strasbourg, Colmar, Mulhouse), centres d'attraction traditionnels, et de plus petites (Obernai, Selestat, Thann...). Or, cela a été possible parce qu'il existait une

offre ferroviaire à des tarifs attractifs. La compétence tarifaire a également permis à la région de mener des actions à caractère social en faveur de certaines catégories¹ et de procéder à l'extension géographique du bénéfice de l'abonnement de travail.

Ce que je dis de l'Alsace, toutes les régions, avec les différences dues à leurs spécificités géographiques et économiques, pourraient l'illustrer.

De fait, le transport ferroviaire régional exerce une double mission : d'une part, il relie la région à l'ensemble du territoire puisque le réseau régional permet de rejoindre le réseau national et le réseau à grande vitesse. Lors de l'arrivée du TGV Est européen, les régions concernées par ce grand équipement ont ainsi revu totalement leur plan de transport ferroviaire régional. Avec le développement des TGV province-province, les possibilités se sont encore accrues : désormais la région n'est pas uniquement reliée par la grande vitesse qu'à Paris. D'autre part, il permet de faire fonctionner les villes d'une région « en réseau » et d'éviter la concentration excessive de certaines fonctions dans la capitale régionale. Il devient ainsi possible d'implanter un IUT spécialisé dans une ville moyenne parce que l'on sait que les étudiants (y compris s'ils sont originaires de la capitale régionale), les enseignants permanents ou certains intervenants occasionnels pourront rejoindre facilement en train cette ville moyenne. Sans l'existence d'un réseau TER de qualité, on n'installerait pas de tels équipements en ville moyenne et on continuerait d'agrandir les campus des régions capitales.

Le TER a une troisième mission à remplir, aujourd'hui imparfaitement assurée selon moi, et qui est de relier les régions entre elles.

De plus la région, autorité organisatrice du transport ferroviaire, a vocation à être le coordonnateur naturel de l'**intermodalité**². En effet, le transport ferroviaire régional est l'assembleur des autres modes de transport, de la marche à pied à l'automobile, en passant par le vélo ou le bus. Le point de rencontre de ces modes de déplacement, c'est la gare et le TER. Dès lors, la région se trouve placée au centre du dispositif, appelée à faire l'interface avec les autres autorités organisatrices, qu'il s'agisse de la SNCF pour assurer les correspondances avec les « grandes lignes », classiques ou TGV, ou des départements et des communes pour les transports départementaux et urbains. Le champ d'implication s'étend même au-delà du transport *stricto sensu*, car le transport ferroviaire régional est un élément clé de tout aménagement urbain.

La région est ainsi devenue doublement **l'assembleur des transports collectifs**. D'une part, elle est positionnée au « carrefour » du national et du local ce qui a lui permis de relier ces deux dimensions. D'autre part, elle est la collectivité la mieux à même de coordonner les diverses actions territoriales. Sa compétence sur le transport ferroviaire régional de voyageurs renforce cette vocation, le ferroviaire régional étant lui-même, comme on vient de le voir, l'assembleur des autres modes de transport.

(1) Personnes en recherche d'emploi, étudiants et apprentis.

(2) Cf. « Le défi de la continuité intermodale du transport : offrir un service "porte à porte" ».

Les transports régionaux sont désormais en première ligne face aux nouvelles attentes du Grenelle de l'environnement

Le débat sur les transports de proximité s'inscrit dans une perspective nouvelle

Les débats et orientations du Grenelle de l'environnement conduisent à placer le développement du transport ferroviaire dans une perspective nouvelle.

Les orientations générales du **Grenelle** de l'environnement sont simples et consensuelles : dans un contexte de rareté énergétique et de lutte contre le changement climatique, il faut proposer des solutions crédibles de transports collectifs de voyageurs qui offrent une alternative à l'usage aujourd'hui prédominant de l'automobile.

Même si l'automobile (qui représente aujourd'hui 83 % du nombre de kilomètres annuels parcourus par les voyageurs en France) (voir tableau ci-dessous) devrait rester le mode de transport prépondérant dans les vingt prochaines années (dans la mesure où la grande majorité des déplacements s'effectue dans les territoires et sur des liaisons difficiles à desservir par les transports collectifs), son usage sera durablement freiné par la croissance du coût des carburants (qui devrait être nettement supérieure à l'amélioration des performances énergétiques des véhicules) et par la stagnation ou la diminution des vitesses routières liée à la sécurité du trafic et à la congestion des réseaux.

Dix ans d'évolution du transport, intérieur de voyageurs

En milliards de voyageurs x km	1997	2007	Variation 2007-1997
Total tous modes	786	881	+ 12 %
Transport ferroviaire (SNCF)	61,8	80,3	+ 30 %
- dont TGV	27,6	46,6	+ 69 %
- dont TER	7,5	11,6	+ 55 %
- dont réseau Île-de-France	9,2	11,1	+ 21 %
Autocars et autobus	42,0	47,1	+ 12 %
Aérien domestique	13,2	13,2	0
Voiture particulière	659,5	727,8	+ 10 %

Source : Comptes transports 2008.

La demande de transport collectif sera donc forte sur toutes les liaisons aptes à offrir une alternative et un service de qualité en termes de fréquence, de confort et d'accessibilité à l'automobile. Ainsi, les gares qui comptent des TER péri-urbains

cadencés ont tout intérêt à offrir un accès commode à pied, aux deux roues ou aux voitures.

De même, les liaisons TGV de moins de trois heures constituent une alternative crédible au transport aérien, pénalisé par les temps d'accès aux aéroports et par l'évolution des coûts du carburant. Le TGV est aujourd'hui le mode de transport le plus performant pour répondre à une demande croissante de déplacement de loisirs et de tourisme à longue distance pour des trajets de 300 à 1 000 km, à condition d'être facilement accessible par des transports régionaux et urbains de proximité.

La dynamique d'évolution des trains régionaux devrait répondre à ces différentes attentes

Au-delà de la forte augmentation de la clientèle attirée par une offre nouvelle et confortable, il convient de distinguer quatre catégories de TER dont les perspectives de croissance à moyen et long termes ainsi que les attentes auxquelles ils répondent, sont variables.

Trois types de dessertes correspondent chacun à un tiers du trafic régional

La desserte des bassins de mobilité des grandes aires urbaines représente 37 % des trajets TER¹ et connaît la plus forte croissance. On y rencontre des combinaisons entre TER, tram-trains et autocars rapides. La dynamique de ce type de desserte dépendra essentiellement des perspectives d'urbanisation autour des gares en périphérie, et des politiques de restriction de la circulation dans les parties centrales des grandes agglomérations, perspectives qui devront être examinées au cas par cas, selon les territoires.

La desserte des territoires à faible densité représente 34 % des trajets TER et ses perspectives de développement restent limitées, hors création de nouveaux services de TER ou d'autocars. Ces TER utilisent essentiellement des lignes UIC 7 à 9 dont l'entretien à long terme est problématique. L'évolution de ces services dépendra de la volonté des régions mais aussi de leur capacité à trouver éventuellement des modes d'organisation nouveaux². Ils pourraient, pour partie, être remplacés par des autocars, avec un bilan économique et environnemental positif et l'avantage, dans certains cas comme en zone de montagne par exemple, de permettre une desserte des agglomérations à l'écart des voies ferrées.

(1) C'est-à-dire hors Île-de-France.

(2) Cf. « Le devenir des lignes à faible trafic ».

La classification UIC

L'Union internationale des chemins de fer a établi une classification des lignes en fonction du volume et du type de trafic supporté. Les LGV et les grandes lignes du réseau classique appartiennent aux groupes UIC 1 à 4, à l'exception de certains axes, notamment transversaux, qui relèvent des groupes UIC 5 et 6. Les lignes faiblement chargées des groupes UIC 7 à 9, avec ou sans trafic voyageurs, correspondent au réseau capillaire régional.

Les lignes UIC 1 à 4 (8 900 km, 30 % du réseau en kilomètres) assurent 78 % du trafic. Les lignes 5 à 6 (7 000 km, 24 % du réseau) assurent 16 % du trafic. Enfin, les lignes 7 à 9 (13 600 km, 46 % du réseau) assurent 6 % du trafic.

Source : Fédération nationale des associations d'usagers des transports.

Les liaisons rapides intercités entre les villes importantes représentent 29 % des trajets TER, à moyenne distance (50 à 200 km) et en complément des services nationaux à longue distance (TGV). Dans une perspective de moindre utilisation de l'automobile pour des trajets de plus de 50 km entre deux villes, compte tenu du coût des carburants et de la congestion des grands centres urbains, ces liaisons pourraient connaître un développement important pour relier les villes chefs-lieux du territoire national, directement ou par des correspondances appropriées. D'ores et déjà, 20 % des voyageurs TGV utilisent un TER en correspondance, et 30 % des voyageurs TER utilisent un autre mode de transport.

■ Pour mémoire, le particularisme francilien

Il convient enfin de rappeler que **l'Île-de-France** représente à elle seule plus de la moitié du transport ferroviaire régional, avec un trafic en croissance de 2 à 3 % par an. Le développement du trafic francilien sera essentiellement lié à l'urbanisation plus forte de la grande couronne. D'ores et déjà, on constate que la surcharge d'un certain nombre de lignes en période de pointe, à l'instar de la ligne B du RER, pose des problèmes de régularité des trains, de capacité du matériel et de saturation des gares d'échanges dans Paris.

Compte tenu de ces évolutions, ma conviction est que le transport régional, et plus généralement le transport ferroviaire de voyageurs, dispose d'une opportunité inespérée pour redevenir un mode de transport d'avenir, à condition de s'adapter aux exigences du XXI^e siècle. Cela suppose de répondre à deux questions fondamentales :

– Quels services de transport régional faut-il développer en priorité, et selon quels choix techniques : autocars ou train, modalités d'exploitation (fréquences, arrêts), complémentarité avec d'autres services de transport (nationaux ou locaux) ?

– À quelles conditions ces développements seront-ils possibles, compte tenu des trafics prévisibles et des capacités disponibles dans les grandes gares d'échange et sur les axes les plus chargés ?

Après une période caractérisée par un développement « tous azimuts », le transport ferroviaire doit aujourd'hui entrer dans une période de maturité. Mais celle-ci ne sera véritablement l'acte II de la révolution ferroviaire régionale que si plusieurs défis sont surmontés.

Chapitre II

**Les régions sont
confrontées à trois
défis qui appellent
dès aujourd'hui des
propositions de solutions**

Le défi de la continuité intermodale du transport : offrir un service « porte à porte »

L'enjeu du transport collectif « porte à porte » : constituer une alternative crédible au « tout automobile »

Sur des liaisons rapides entre les grandes villes, ou pour des trajets quotidiens vers les zones denses, le transport ferroviaire apporte des réponses alternatives concrètes au transport automobile ou aérien ; de plus, son succès va grandissant.

En revanche, sur la majeure partie des déplacements de moyenne et longue distance, le transport ferroviaire n'est pas toujours en mesure de répondre aux principales attentes de la clientèle, et ce, aussi bien en termes de fiabilité, que de confort et de connexion « porte à porte ».

Offrir une alternative crédible au « tout automobile » implique de répondre aux exigences des automobilistes qui plébiscitent la rapidité et surtout la commodité du train, ainsi que le fait qu'il procure des avantages indéniables en termes de temps et parfois de prix pour l'utilisateur.

Schématiquement, le transport ferroviaire de voyageurs souffre de trois grandes pathologies :

- les services régionaux péri-urbains n'arrivent pas à répondre de manière satisfaisante aux nouveaux besoins nés du développement urbain autour des gares desservies et plus généralement à constituer l'armature du développement des grandes régions urbaines. La multiplicité des autorités compétentes en matière d'organisation des transports (régions, départements, agglomérations) et d'aménagement urbain (agglomération centrale et autres intercommunalités) constitue incontestablement l'un des freins au développement de services collectifs de voyageurs « porte à porte » ;
- les conditions d'accueil et de correspondances interréseaux dans les gares d'échanges pourraient être nettement améliorées. Les conditions d'accueil dans les gares et l'information multimodale restent, malgré les efforts de rénovation et d'adaptation, très en deçà d'un service de qualité concurrent de l'automobile ;
- l'information multimodale des voyageurs et le développement des services qui y sont liés (billettique, accompagnement, trajets terminaux...) sont quasi inexistantes à ce jour. Le transport ferroviaire est encore, sauf exceptions, conçu comme un service gare à gare et non comme un service « porte à porte », apte à offrir une continuité de la chaîne de transport qui connecte le trajet ferroviaire principal, ses correspondances éventuelles et le transport terminal (voiture, autocar, transport urbain...).

Ce constat sévère doit néanmoins être nuancé, du fait de **l'existence d'initiatives locales pertinentes**. D'ores et déjà, la prise de conscience de la nécessaire promotion du transport en commun « porte à porte » a permis la réalisation d'initiatives concrètes.

C'est le cas en Alsace, où la collaboration tarifaire de l'ensemble des autorités organisatrices du transport dans la région a conduit à la création du titre de transport intermodal Alsa Plus en septembre 2006. Conçu pour permettre à terme une tarifi-

cation multimodale avantageuse couvrant l'ensemble de la chaîne de déplacement de transport public disponible sur le territoire régional, ce titre inclut en 2006 :

- le TER ;
- les cars interurbains ;
- les réseaux urbains des principales agglomérations de la région (Strasbourg, Mulhouse, Colmar) et de Bâle ;
- les réseaux urbains des villes moyennes de la région (Oberrhein, Saint-Louis, Haguenau, Sélestat) depuis janvier 2007.

Le titre de transport hebdomadaire ou mensuel Alsa Plus permet un nombre illimité de voyage, y compris le week-end, au choix, sur un trajet TER, sur les lignes régulières du ou des réseaux urbains désignés par le titre ou encore sur les lignes interurbaines des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Par là, il favorise la continuité de la chaîne de transport.

De même, un premier pas vers une intermodalité renforcée a été réalisé par la mise en place de systèmes billettiques intermodaux. Ainsi, la région Midi-Pyrénées a expérimenté en 2005 une carte à puce sans contact «Midi-Pyrénées Transport» pour les bénéficiaires de la tarification gratuite «Midi-Pyrénées Emploi». Celle-ci est utilisable sur le réseau TER comme sur deux lignes interurbaines. Un compteur de soixante voyages gratuits pour une durée de six mois est ainsi impacté à chaque passage au guichet d'une des six gares ou à bord d'un des six autocars équipés d'un terminal.

La volonté de dépasser les difficultés rencontrées du fait de la multiplicité des autorités compétentes en matière d'organisation des transports et d'aménagement urbain a également débouché sur la création de «gares intermodales».

Alors que chaque mode de transport avait historiquement son pôle d'échange (gare SNCF, gare routière), le développement de l'intermodalité appelle désormais le renforcement de l'ensemble des offres de transports autour de «véritables gares intermodales» réunissant l'ensemble de la chaîne de transport : le transport ferroviaire et automobile ; le transport public et individuel.

En Picardie, une quinzaine de ces projets allant dans ce sens ont été soutenus en 2006. Ainsi, le pôle intermodal de Challans, inauguré en mars 2006, regroupe un espace multimodal intégré au sein du bâtiment d'accueil des voyageurs, un parvis piéton devant la gare, un espace gare routière, un parking de courte durée de trente places, un parking relais de cinquante places (dont un service répond aux besoins de déplacements des personnes à mobilité réduite), plus dix-neuf places à proximité le long d'un boulevard adjacent et un abri-vélos (huit arceaux plus garage sécurisé).

En Bretagne, la volonté de connecter les différents services de voyageurs par le renforcement de la coopération entre les différentes autorités et opérateurs compétents a conduit la région à instaurer en 2005 des «référentiels pour l'aménagement des gares». Référentiels dont l'élaboration associe sur chaque site l'ensemble des acteurs concernés (RFF, SNCF, communes, établissements publics de coopération intercommunale, établissements publics d'industriels et commerciaux). Ceux-ci devant permettre un aménagement global de ces espaces dans un souci d'intermodalité et de coordination de l'ensemble de la chaîne de transport (gares, parking, parvis, bâtiments adjacents).

La recherche d'une interaction harmonieuse entre des initiatives parallèles, issues d'acteurs distincts, doit également être favorisée. C'est ce «jeu coopératif» qui

permet à la Champagne-Ardenne, la Lorraine et l'Alsace d'être récompensées par un Grand Prix 2006 des régions.

Anticipant l'arrivée du TGV, ces trois régions ont profité dès 2005 de la nouvelle grille horaire qui l'accompagnait pour améliorer le cadencement et l'efficacité des différents réseaux de transports.

En Champagne-Ardenne, l'offre de transport régionale a augmenté de 40 % pour faire face à « l'effet TGV » au moment même où la gare de TER de Bezannes s'est vue remodelée pour permettre, dès l'arrivée en juin 2007 du TGV, une correspondance quai à quai entre ce nouveau train et le transport régional.

En Lorraine, l'effort de cadencement s'est accompagné d'une nouvelle offre tarifaire « carte orange Lorraine » (SimpliCités) sur sept zones qui répond aux enjeux de la promotion de l'accès aux services intermodaux.

Suite à la création d'une carte de transport similaire et à l'aboutissement de ses efforts en matière de cadencement, la région Alsace est allée encore plus loin en matière de coopération interinstitutionnelle en développant des offres de tarifications transfrontalières avec les Länder allemands et les transports publics de Bâle.

En résumé, au cours des vingt dernières années, le transport ferroviaire a su trouver ou retrouver des créneaux de pertinence appréciés par une clientèle croissante. L'enjeu, pour les vingt années à venir, est de le faire entrer résolument dans un système de services multimodaux « porte à porte » offrant une alternative crédible à l'automobile sur un nombre beaucoup plus élevé et varié de liaisons.

Proposition : consacrer la région comme « chef de file » de l'intermodalité

Considérants

Le positionnement de la région, véritable charnière entre les transports de voyageurs à l'échelle nationale (TGV et trains classiques) et les transports locaux de proximité (transports départementaux et transports urbains), lui permet de porter, animer et coordonner les connexions entre les services de transports à différents échelons et de créer ainsi une offre de transport collectif « porte à porte » alternative à l'usage exclusif de la voiture.

Mesures à prendre

La loi devrait reconnaître aux régions une fonction d'animation (chef de file) pour assurer les connexions nécessaires entre les transports à l'échelle nationale, régionale, départementale et urbaine et constituer ainsi de nouveaux services « porte à porte » reliant les villes et les territoires.

Bien entendu, une telle évolution devrait s'inscrire dans le cadre plus large de la réflexion engagée sur l'articulation des différents niveaux de collectivités et sur leurs compétences.

Toutefois sans attendre le terme de cet exercice, il me semble d'ores et déjà possible d'agir de façon concrète sur un des aspects de la coordination intermodale : la gestion de l'information.

L'enjeu stratégique de l'information multimodale

Parmi les obstacles à l'utilisation des transports publics, on relève l'insuffisance et surtout la difficulté d'utilisation des données mises à la disposition des usagers pour organiser leurs déplacements par un autre moyen que la voiture. Les services d'information actuellement disponibles en France sont limités aux territoires et aux modes de transport exploités par les différents opérateurs, ce qui rend difficile la préparation et la mémorisation de « feuilles de route ». Ils sont hétérogènes et ne permettent pas d'établir des comparaisons entre les différentes possibilités de déplacement d'un point à un autre en tenant compte du temps passé, du confort, du coût, sans même parler des atteintes à l'environnement.

Dans une organisation complexe mettant en jeu de nombreux acteurs et services, la mise en réseau des bases de données connectant toutes les informations utiles aux usagers (dessertes, horaires, correspondances, tarifs) est indispensable pour développer l'intermodalité entre les différents réseaux de transport (nationaux, régionaux, départementaux et urbains) et faciliter le transport « porte à porte ».

Cette information de service public « multiréseaux » devrait également constituer un support pour le développement de services complémentaires associés au transport porte à porte, tels que la billettique « multiréseaux », la prise en charge des bagages, l'accompagnement des personnes, ou l'accès aux services terminaux (taxis, stationnement, covoiturage...).

C'est pour répondre à ces enjeux que des systèmes d'information ont été développés en ce sens au niveau régional.

Outre le site internet multimodal de la région Île-de-France, la région des Pays de la Loire a ainsi inauguré en 2005 le site (www.destineo.fr) associant la région à huit autres autorités organisatrices de transport. Celui-ci vise à simplifier l'accès à l'information des utilisateurs des différents services de transport en permettant de prévoir un voyage d'adresse à adresse, en fournissant les horaires des réseaux de transport collectifs partenaires et en proposant des itinéraires à pied ainsi que des calculs de temps de trajet. Des informations pratiques et en temps réel sont également fournies (retard, grèves, etc.) dès lors qu'elles ont un impact sur le temps de trajet. L'accès à l'information est renforcé par le respect des normes d'accessibilité aux personnes malvoyantes ou malentendantes ainsi que par l'usage de trois langues étrangères (anglais, allemand, néerlandais). De plus, le développement de services complémentaires est également pris en compte à travers la mise à disposition d'information sur les lieux d'hébergements, ou encore de restauration, associés au transport de « porte à porte ».

La mise en place de bases de données fiables, fédérant les divers systèmes de transport, gérant leurs interfaces et fournissant des informations locales, interconnectés, donc accessibles de tout point du territoire national, implique plusieurs niveaux de responsabilité et d'intervention :

– au niveau national, un cadre législatif est déjà défini : l'article 27-1 de la loi SRU oblige les autorités organisatrices en charge des PDU à mettre en place un système d'information multimodale ; l'ordonnance et le décret de 2005 sur l'accès aux documents administratifs a créé le cadre juridique pour l'accès et la réutilisation des données relatives à l'utilisation des services publics. Le projet de

loi de finances pour 2009 prévoit un budget de 1 M euros pour la création d'une agence française d'information multimodale et de billettique, sous la forme d'un service à compétence nationale qui pourra financer la normalisation, les procédures de certification permettant de mettre les bases de données des régions ou des grandes villes en réseau, avec une première version de ce réseau fonctionnant pour les systèmes existants (dont l'Alsace qui est en train de le mettre en place). Ce nouveau service devra s'assurer de l'élaboration et de la diffusion de normes d'interopérabilité entre les systèmes d'information multimodale locaux (SIM), de la promotion générale de l'information multimodale et de sa généralisation à l'ensemble du territoire, ainsi que la définition de bonnes pratiques en matière de conditions d'accès et de licences de réutilisation des données par les éditeurs de services ;

– au niveau régional, il conviendrait de faire coopérer les autorités organisatrices pour mettre en réseau leurs bases d'information, en donnant aux régions (chefs de file) une mission d'organisation de l'information multimodale et multiréseaux des services de voyageurs : en concertation avec les autorités organisatrices et les opérateurs de transport concernés, et selon les normes et recommandations nationales, la région serait ainsi habilitée à définir le contenu et les conditions de recueil et de diffusion des informations d'ordre public utiles aux usagers pour préparer leur voyage (itinéraires, horaires, correspondances, tarifs) et d'en confier la mise en œuvre à un opérateur de service. Sans donner aux régions l'exclusivité (certains départements ont déjà pris l'initiative), il s'agirait de généraliser l'initiative d'un certain nombre de régions (Alsace, Pays de Loire, Bretagne, Limousin, Nord-Pas-de-Calais) ;

– l'intégration commerciale est un enjeu qui dépasse l'information multimodale et même la billettique puisqu'on peut uniformiser le support des titres de transport tout en conservant des canaux de vente différents. Le choix de ces canaux de vente fait partie de la compétence d'organisation des AO et elles peuvent décider de créer des canaux de vente intermodaux. Les opérateurs de transport auraient accès à ces bases de données mises en réseau et pourraient ainsi, dans le cadre d'accords passés avec les autorités organisatrices et les compagnies ferroviaires concernées, délivrer des titres de transport combinés pour des voyages utilisant plusieurs réseaux de transport (fonctions de distributeurs). D'autres offres de services pourraient également se greffer sur cette base, telles que les réservations de taxis, locations d'automobiles, covoiturage, bagages accompagnés...

Propositions relatives à l'information multimodale

Considérants

Dans le cadre de la fonction de « chef de file de l'intermodalité » qui lui serait reconnue, la région aurait vocation à organiser la constitution des bases de données multiréseaux, (rassemblant les horaires, correspondances et tarifs) en concertation avec les autres autorités organisatrices de son territoire (départements et intercommunalités).

Mesures à prendre

La loi reconnaîtra à la région une compétence de coordination des acteurs pour la constitution de bases de données multimodales qui rassemblent les informations utiles aux usagers (dessertes, horaires, correspondances, tarifs) et connectent les réseaux régionaux, départementaux et urbains d'une même région.

L'État s'assurera de l'obligation de communication des données publiques sur les services et les tarifs aux gestionnaires de services d'information intermodales, selon des normes nationales garantissant l'interopérabilité des bases d'information correspondantes.

Faire des gares de correspondances des centres de services multi-opérateurs et multiréseaux

L'accueil des voyageurs, la vente des billets, l'information sont autant de services liés à la facilité et au confort du transport « porte à porte », tandis que la présence de commerces (vente de journaux, restauration et autres boutiques) rend plus attractifs l'accès et la correspondance en gare.

Ces « services en gare » sont, depuis 2007, comptabilisés en recettes et en dépenses par la Direction des Gares de la SNCF (soit 168 « grandes gares »), et facturés aux transporteurs (selon les catégories de trains) ou aux commerces (au prorata du chiffre d'affaires), qui apportent en moyenne 20 % des recettes. La tarification des services en gare sera désormais inscrite dans le document de référence du réseau ferré national (DRR) publié chaque année par RFF.

Pour ce faire, la SNCF a mis en place des principes de contractualisation entre sa direction des gares et ses clients internes, les transporteurs. Ces principes reposent sur l'identification précise des prestations à réaliser, avec la mise à disposition de services identiques pour tous les transporteurs (facturés par le biais d'une prestation commune) et de contrats spécifiques selon les besoins, l'application de « tarifs catalogue » déterminés à partir des coûts de revient et l'amélioration de la qualité des services rendus. À partir du 1^{er} janvier 2009, la création de la branche gares renforcera ces orientations : en officialisant la totale autonomie des gares vis-à-vis des transporteurs SNCF ; en poursuivant la mise en place des règles définies et des contrats afférents ; en soumettant le prix des accès en gare à l'approbation et au contrôle du régulateur.

La SNCF s'organise ainsi pour accorder à tous les transporteurs (internes ou externes) un traitement équitable. Cependant, une séparation comptable et juridique entre l'opérateur ferroviaire principal et le gestionnaire de la gare pourrait être exigée le moment venu, par la Commission européenne et par les nouveaux entrants, afin de garantir aux opérateurs de transports une offre de services en gare transparente et non discriminatoire.

Sans préjuger de ces évolutions possibles¹, il serait opportun, dans une première étape, qu'un « comité de gare » rassemble localement les différentes autorités et opérateurs directement concernés par chacune des grandes gares d'échanges pour établir une charte commune, qui serait un véritable cahier des charges des services en gare, en vue non seulement d'améliorer la qualité des services offerts et les correspondances interréseaux mais aussi de valoriser cet espace public dans la ville.

Propositions relatives aux grandes gares de correspondances

Considéran

L'organisation des grandes gares de voyageurs permettant de multiples correspondances interréseaux pose d'abord la question de la transparence des coûts et des recettes associés aux différents « services en gare » gérés dans le cadre du monopole de la SNCF.

Dans une perspective d'amélioration des services en gare, élargie aux autres réseaux (autocars départementaux, transports collectifs urbains, taxis, parc de stationnement...) une bonne pratique consisterait à réunir un comité de pilotage de l'espace gare (qui ne se réduit pas au périmètre SNCF ou RFF), rassemblant toutes les parties prenantes (autorités organisatrices, transporteurs, pouvoirs de police...). Pour les principales gares d'échanges, l'animation de ce comité reviendrait à la région, dans le cadre des fonctions de « chef de file de l'intermodalité » qui lui seraient reconnues.

Mesures à prendre

Dans la perspective d'ouverture à la concurrence des services de voyageurs, l'État veillera à ce que la SNCF mette en place une comptabilité séparée pour chacune des grandes gares de correspondance et d'échanges, en vue de connaître, notamment pour chaque AOT concernée, les coûts et les recettes associées aux différentes fonctions gérées dans le cadre du monopole de la SNCF.

L'État examinera les possibilités et conditions d'affectation des excédents éventuels de recettes des grandes gares à l'amélioration des services d'intermodalité en gare.

La loi reconnaîtra aux régions une fonction d'animation (chef de file) pour la définition des objectifs de services en gares pour les grandes gares d'échange.

(1) En particulier dans l'attente des conclusions de la mission sur le concept de gare contemporaine, confiée à ma collègue Fabienne Keller par le Gouvernement, le 25 septembre 2008.

Une organisation des dessertes péri-urbaines résolument tournée vers l'avenir

Les dessertes urbaines en France ne correspondent plus aujourd'hui aux besoins et aux dynamiques de nos territoires.

C'est pourquoi je considère que l'organisation de ces dessertes devrait découler d'une part des perspectives de développement urbain et de transfert modal dans les zones d'influence des gares desservies, et d'autre part des connexions possibles avec les réseaux urbains de transport collectif, définies dans le cadre de la planification urbaine des grandes aires de peuplement.

La question clé est en effet d'assurer une cohérence dans chaque grande région urbaine entre :

- l'amélioration des services de transport organisés à l'échelle du bassin d'emploi par les autorités compétentes (TER et autocars régionaux, autocars départementaux, tram-trains...);
- les perspectives d'urbanisation des territoires desservis par ces lignes de transport, qui relèvent des autorités d'agglomération (communautés urbaines et autres intercommunalités) dans le cadre des documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale ou (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme ou (PLU));
- l'organisation des transports urbains et des rabattements sur les gares péri-urbaines (autocars et autobus, deux roues, parking de proximité), qui relève des autorités organisatrices de transports urbains;
- les perspectives de tarification combinée des transports publics (transport de rabattement, TER et transport urbains) et de régulation d'usage de l'automobile dans les zones denses (vitesses, stationnement payant...).

C'est à ces conditions que les régions, en concertation avec les autorités locales chargées de l'urbanisme et des transports, auront une visibilité suffisante pour prévoir l'évolution probable de la demande et sélectionner le type d'offre (TER, autocar, tram-train) le plus pertinent compte tenu des infrastructures disponibles et de leurs priorités d'usage. La croissance actuelle des voyageurs TER péri-urbains, de l'ordre de 10 % par an, ne peut être considérée comme une tendance extrapolable à long terme et doit faire l'objet d'analyse beaucoup plus fines, région par région, en tenant compte des perspectives d'urbanisation et de répartition modale des déplacements quotidiens¹.

(1) C'est pourquoi je considère que les réflexions de la SNCF relatives à un quadruplement du trafic des TER à l'horizon 2030 (TER x 4) sont une hypothèse de travail qu'il appartiendra à l'État et aux régions de vérifier au cas par cas.

Les méthodes de prévision de la demande de transport en Île-de-France

Les enquêtes effectuées régulièrement auprès des ménages d'Île-de-France sur leurs déplacements quotidiens ont permis d'établir des relations entre les catégories d'usagers (activité, revenus) leurs lieux de résidence (Paris, couronnes périphériques) et les types de déplacements effectués (motifs, modes de transport, itinéraires).

Compte tenu de ces relations (traduites par des modèles d'interaction entre l'occupation des sols et les déplacements de personnes) et des perspectives d'urbanisation et d'amélioration des transports (consignées dans le cadre du schéma directeur d'Île-de-France), il est possible de prévoir les flux de transport de voyageurs susceptibles d'emprunter les principales lignes ferroviaires franciliennes.

Ces méthodes sont également utilisées pour analyser et prévoir la demande de transports collectifs dans les grandes agglomérations régionales, mais elles doivent être étendues et adaptées aux grandes régions urbaines.

À partir de ce travail de planification de l'urbanisation et des déplacements, qu'il faut concevoir à l'échelle de chaque grande aire urbaine, pourront être définis et programmés les aménagements de capacité sur le réseau ferré national, ainsi que l'organisation au niveau local des rabattements sur les gares et des correspondances avec les transports collectifs urbains.

Propositions relatives à l'organisation des dessertes péri-urbaines

Considérants

Les régions auront besoin de prévoir avec une certaine fiabilité les perspectives de développement des trafics péri-urbains sur les lignes qu'elles développent, compte tenu des politiques d'urbanisation et de déplacement urbains à l'échelle des grandes conurbations.

Elles devront à cet effet organiser des travaux de programmation en liaison étroite avec les autorités territoriales compétentes en matière de politiques d'urbanisme et de déplacements.

Mesures à prendre

La loi reconnaîtra à la région la compétence pour piloter les travaux de programmation nécessaires à la définition des services régionaux de transport à l'échelle des aires urbaines et péri-urbaines. Cette programmation sera affectée en liaison avec les autorités territoriales compétentes en matière d'urbanisme et de déplacements.

Le deuxième défi : repousser les limites qui pourraient venir menacer la poursuite du développement engagé

L'engagement sans précédent des acteurs a créé un réel engouement de nos concitoyens pour le train du quotidien. Ceux-ci y ont pris goût et ils demandent aujourd'hui toujours davantage de TER. Ce **n'est donc pas une simple crise de croissance qui menace la régionalisation ferroviaire** mais bien une possible remise en cause de son modèle si les limites déjà perceptibles n'étaient pas repoussées à temps.

Ceci vaut à la fois pour les limites financières et pour les limites techniques.

Les limites financières

Des tensions budgétaires déjà perceptibles

Depuis 2002, la croissance de l'effort financier des régions en faveur de l'exploitation est allée de pair avec l'augmentation des contributions aux infrastructures. En effet, la volonté de développer des services nouveaux rend nécessaire une adaptation du réseau, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

La poursuite de cette double évolution pourrait toutefois s'avérer problématique.

■ La dynamique de la dépense liée à un déficit d'exploitation structurel

Comme indiqué précédemment¹, la charge budgétaire nette des dépenses d'exploitation ferroviaires pour le budget régional a augmenté très rapidement. Cette évolution devrait se poursuivre sous l'action de trois facteurs :

– d'une part et d'une façon générale, l'écart se creuse d'année en année entre l'évolution de la compensation de l'État et celle du coût du service, selon un mécanisme relativement classique en matière de décentralisation. C'est ainsi que l'évolution totale du coût du service a crû de 22 % entre 2002 et 2006 pour ce qui est des charges forfaitaires de la convention SNCF région, et de plus de 20 % sur la même période pour qui est des charges refacturées au réel par la SNCF² alors que dans le même temps les dotations de l'État progressaient deux fois moins vite ;

– d'autre part, la dynamique de hausse de la demande est sans équivalent pour les autres équipements ou services publics (tels que les lycées) alors même que le prix des billets couvre à peine plus du quart des coûts³. Cela signifie que, du fait de ce faible taux de couverture, toute augmentation de l'offre se traduit par une augmentation mécanique du montant du déficit d'exploitation, et ce, alors même que le taux de remplissage des nouveaux services est meilleur que sur les autres segments de l'offre. Cependant, ce faible taux de couverture, parce qu'il résulte de tarifs et d'abonnements financièrement intéressants pour l'utilisateur, constitue en lui-même un élément d'attractivité du transport ferroviaire, et donc de stimulation de la demande et de l'offre de service.

Le **déficit d'exploitation du service ferroviaire régional semble ainsi s'auto-entretenir** : le niveau des tarifs fait apparaître un premier déficit et stimule la demande des voyageurs à laquelle les services tentent de répondre. Cette augmentation de l'activité se traduit à son tour par une augmentation du déficit d'exploitation.

Cette dynamique est d'autant plus sensible pour les budgets régionaux que ceux-ci risquent également d'être de plus en plus sollicités par des besoins de financement de l'infrastructure.

■ La charge des infrastructures pourrait devenir plus lourde

Il convient tout d'abord de rappeler que les contrats de projet pour 2007-2013 prévoient un doublement des dépenses régionales inscrites en faveur de l'infrastructure ferroviaire⁴.

Cependant, l'augmentation de l'effort des régions pourrait perdurer, pour des raisons qui relèvent au moins de trois ordres.

Tout d'abord, il n'est **pas impossible que l'exemple du plan rail Midi-Pyrénées fasse école**.

(1) Cf. «Un effort des régions sans précédent plus que doublé en cinq ans».

(2) C'est notamment le cas de l'augmentation péages, hormis celle importante intervenue en 2004 que l'État a compensé sur la base du trafic de 2003.

(3) 27 % en 2006, ce chiffre s'élevant à 48 % si l'on y ajoute les compensations spécifiques liées aux tarifs sociaux régionaux et nationaux.

(4) Cf. «Un effort des régions sans précédent plus que doublé en cinq ans».

Si ce volontarisme doit être salué, il doit être rappelé que les régions ne peuvent ni ne doivent se substituer à l'État. Il n'est pas acceptable que les efforts des collectivités puissent servir d'éventuel prétexte à un désengagement progressif de celui-ci. Il serait particulièrement inique d'évoluer vers une situation où les régions dont l'essentiel du réseau est composé de « petites lignes ¹ » se trouvent dans la nécessité de faire face à des charges indues. En effet, c'est précisément sur ces territoires que le besoin de péréquation nationale est le plus nécessaire pour permettre une politique d'aménagement et de désenclavement. Les débats actuels autour des difficultés de financement d'un éventuel plan rail en Auvergne sont particulièrement emblématiques de cette situation. Tout ceci rappelle, s'il en était besoin, la nécessité pour l'État d'assumer ses responsabilités financières au profit du réseau ferré national ², surtout au moment où l'Assemblée nationale vient de se prononcer en faveur d'un abondement de 400 millions supplémentaires par an du plan de régénération du réseau 2006-2010 ³.

Ensuite, il me semble probable que la relation des régions avec l'infrastructure ferroviaire pourrait changer dans les années qui viennent. D'une part, le fait que le transport régional soit devenu le principal utilisateur du réseau ferré ⁴ et d'autre part, la possibilité nouvelle offerte à la région de procéder directement à des demandes de sillons pourrait amener ses dernières à formuler des attentes de plus en plus précises quant à l'utilisation de l'infrastructure. Elles pourraient de plus être davantage disposées à s'assurer de la mise en œuvre de ces attentes en intervenant plus largement dans le financement du réseau. Plusieurs de mes auditions ont confirmé la possibilité d'une telle **évolution progressive vers une forme de gestion du réseau entre les régions, leur principale utilisatrice, et RFF**.

Enfin, le troisième type de sollicitation des budgets régionaux concerne le **financement des futures lignes à grande vitesse**. La contribution actuelle, déjà importante ⁵, des conseils régionaux pourrait s'accroître fortement dans le cadre de la politique volontariste de construction des LGV affichée dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Les dispositions du projet de loi Grenelle de l'environnement issu de l'Assemblée nationale

1) Il a été rappelé l'objectif de contribution par l'État, au financement de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse, à hauteur de 16 milliards d'euros, d'ici à 2020.

(1) Ligne de type UIC 7 à 9.

(2) Cf. « Les conditions de réussite de la réforme proposée », remis au Premier ministre le 8 octobre 2008.

(3) Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement adopté en première lecture le 21 octobre 2008 et actuellement déposé au Sénat.

(4) Chiffres de répartition des trains kilomètres entre les différents trafics, en particulier sur le réseau « généraliste » (hors LGV et axes dédiés fret).

(5) Cf. « Un effort des régions sans précédent plus que doublé en cinq ans ».

Ce programme de lignes à grande vitesse pourra porter sur :

- la ligne sud-Europe-Atlantique constituée d'un tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches Bordeaux-Toulouse, Bordeaux-Hendaye et Poitiers-Limoges ;
- la ligne Bretagne-Pays-de-la-Loire ;
- l'arc méditerranéen avec le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne Montpellier-Perpignan et la ligne Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- la desserte de l'est de la France, avec l'achèvement de la ligne Paris-Strasbourg et des trois branches de la ligne Rhin-Rhône ;
- l'interconnexion sud des lignes à grande vitesse en Île-de-France ;
- les accès français au tunnel international de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui fait l'objet d'un traité franco-italien.

Il fera l'objet d'une concertation avec les collectivités territoriales, en particulier les régions, à engager avant fin 2009. Cette concertation portera sur les priorités, les alternatives à grande vitesse, les tracés et les clefs de financement des projets. Elle tiendra notamment compte de leur impact sur l'environnement, en particulier sur la biodiversité, et des priorités établies au niveau européen dans le cadre des réseaux transeuropéens.

2) Il a été ajouté qu'un programme supplémentaire de 2 500 kilomètres serait en outre défini, incluant la ligne Paris-Clermont-Ferrand-Lyon, dont les études sont déjà engagées en vue d'un débat public. Dans ce cadre, seront mises à l'étude la ligne Paris-Amiens-Calais et la ligne Toulouse-Narbonne, reliant les réseaux LGV Sud-Est et Sud-Ouest, ainsi qu'un barreau Est-Ouest.

Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur ces projets, force est de constater que les régions sont, parmi l'ensemble des collectivités, les premières à être sollicitées¹ alors même qu'il s'agit toujours de financements supplémentaires par rapport aux contrats de projets.

Or, il ressort de l'état actuel des conventions de négociations devant être signées fin 2009 que les régions sont sollicitées dans des proportions supérieures à leurs prévisions initiales. C'est ainsi par exemple que le Gouvernement demande 3 milliards d'euros d'ici à 2016 à l'Aquitaine et Midi-Pyrénées, toutes collectivités confondues, pour le financement des trois branches de la ligne Sud Europe Atlantique².

(1) Soit sous la forme de contribution budgétaire, soit sous la forme de l'octroi d'une garantie de trafic comme c'est le cas pour la LGV Rhin-Rhône.

(2) Pour mémoire, pour la région Aquitaine, s'y ajoute 300 millions d'euros sur les 800 millions d'euros demandés aux collectivités aquitaines d'ici à 2016 pour la section Tours-Bordeaux, montant qui sera précisé lorsque la participation réelle de la société concessionnaire de ces travaux sera connue.

La part de financement régional a d'ailleurs tendance à être d'autant plus élevée que les liaisons sont peu rentables, ce qui limite, voire interdit, l'intervention de RFF sur ses fonds propres et augmente d'autant le besoin de subvention publique réparti entre l'État et les collectivités.

Comme me le faisait remarquer un président de région, une telle évolution a des effets directs sur la fiscalité régionale pour des actions qui, contrairement à l'organisation des TER, ne relèvent pas *in fine* de sa responsabilité.

Pour cet ensemble de raisons, la politique régionale de développement ferroviaire à tous les niveaux n'apparaît pas soutenable dans les années à venir sans l'adoption de mesures correctrices, destinées à desserrer la contrainte financière.

Desserrer la contrainte financière pour poursuivre le développement

S'inscrivant dans la dynamique actuelle des TER, les propositions avancées ici ne consistent pas à essayer d'offrir moins de services, mais bien au contraire de faire mieux à moyens constants, voire de faire beaucoup plus avec des moyens en croissance raisonnable.

Cette action doit porter à la fois sur le fonctionnement du service ferroviaire régional et sur les dépenses d'infrastructure.

■ En matière d'exploitation

Il est possible d'agir à plusieurs niveaux :

– **en améliorant la maîtrise du coût du service. Toute démarche de ce type suppose** une connaissance fine des coûts des facteurs constitutifs des services, élément clé de dialogue entre l'autorité organisatrice et l'entreprise ferroviaire dans la recherche de solutions plus économes. À titre d'exemple, ces solutions peuvent consister en des choix de matériels roulants et des conditions d'exercice du service permettant d'augmenter la vitesse de rotation de ces matériels. Ces solutions peuvent notamment porter sur la réduction des délais de rotation des personnels et des matériels au cours du service¹. De plus, même s'il n'existe pas, en principe, d'obligation de mise en concurrence des services ferroviaires régionaux, il convient de ne pas perdre de vue que la remise en cause du monopole actuel pourrait peut-être constituer un jour l'occasion d'une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation, comme on le constate déjà avec la libéralisation du fret ferroviaire² ;

– **en réexaminant l'offre de service** proposée. D'une part, il peut être envisageable pour un conseil régional de rationaliser son offre au vu du retour d'expérience de développements du service qui ont été menés tous azimuts au cours des premières années de la décentralisation ferroviaire. D'autre part, le mode d'organisation du service lui-même doit pouvoir être évolutif, c'est ainsi, par exemple, que certaines liaisons en milieu urbain peuvent évoluer vers des systèmes de type tram-trains dont le mode d'exploitation est souvent plus léger et

(1) En particulier pour les matériels roulants.

(2) Les coûts de transports ont en effet baissé de 20 à 30 % lors des récents appels d'offres.

donc moins coûteux, à la fois en termes d'organisation technique et de besoins en personnel ;

– **la politique tarifaire** peut aussi, dans certains cas, constituer un élément de restauration de la capacité financière de développement du trafic. Sur la base d'une analyse fine des motifs de déplacements et des types de clientèle concernés par les différentes tarifications, il peut être possible de revaloriser certains prix afin à la fois de maîtriser la croissance de la demande et de diminuer le déficit d'exploitation des services offerts. À titre personnel, j'estime que l'efficacité de la tarification comme signal économique à destination des voyageurs est aussi liée à sa lisibilité ; ce qui exige sans doute un effort de simplification des tarifs par la réduction du nombre de formules proposées¹.

À cet égard, il semble nécessaire de souligner deux choses :

– l'absence de **coordination tarifaire** a pu aboutir à une concurrence déséquilibrée et ce, au détriment du trafic régional. C'est le cas par exemple dans certains départements où le trajet en autocar est à un prix unique de 2 euros, même pour parcourir 100 kilomètres, ce qui tire l'ensemble des tarifs publics de transports vers le bas. Ces questions pourraient être abordées dans le cadre du renforcement de la coopération intermodale envisagée plus haut² ;

– des ressources complémentaires pourraient être mobilisées. Ainsi en est-il du **versement transport**. Impôt assis sur la masse salariale des entreprises³, celui-ci finance l'investissement et le fonctionnement des transports publics. D'abord institué en région parisienne, ce versement transport a été progressivement étendu aux autorités organisatrices des transports urbains de province de plus de 300 000 habitants (1973), 100 000 habitants (1974), 30 000 habitants (1982), 20 000 habitants (1992) et 10 000 habitants (1999).

De fait, malgré un abaissement progressif des seuils, son versement reste aujourd'hui cantonné aux zones urbaines. Or, les études menées dans certaines régions démontrent que le taux de déplacement domicile/travail est aujourd'hui plus élevé que sur les trajets non urbains. En conséquence, il serait légitime de réfléchir à une éventuelle extension de ce prélèvement dans les aires concernées, au moins pour les nouvelles liaisons desservant les grands bassins d'emplois, ce qui ne remettrait pas en cause l'équilibre économique et fiscal trouvé pour les services existants.

Proposition

- Généraliser, par la loi, le versement transport aux grands bassins d'emplois desservis par les liaisons nouvellement mises en service.

(1) Il n'est pas rare en effet que sur un même trajet les voyageurs puissent aujourd'hui relever d'une trentaine de tarifications différentes.

(2) Cf. «Une décentralisation voulue et non subie» et «L'enjeu stratégique de l'information multimodale».

(3) De plus de neuf salariés.

■ En matière d'infrastructure

Bien entendu, les questions évoquées dans le premier volet de mon rapport¹ sont toujours valables concernant la nécessité de remédier progressivement aux redondances, complexités et surcoûts liés à l'organisation actuelle des travaux sur le réseau ferroviaire.

Une telle nécessité s'impose aussi du point de vue de la région car celle-ci constitue un contributeur important aux dépens de l'infrastructure, soit par des financements ou des cofinancements directs, soit au moyen du paiement des redevances dont les régions s'acquittent en tant que premières utilisatrices du réseau ferré national. On pourrait penser en apparence que l'amélioration des performances en matière d'entretien courant du réseau concerne peu les régions dans la mesure où elles n'y participent pas directement. Mais ceci serait oublier l'existence évidente de vases communicants entre les dépenses de gestion du réseau, ne serait-ce qu'au travers de l'équilibre financier global de RFF.

Les goulets d'étranglement technique

Relever les défis d'un développement ambitieux du transport régional implique la réalisation d'importants investissements d'infrastructures :

- l'amélioration de la vitesse des trains implique le plus souvent la refonte des profils de voies, la suppression de passage à niveaux, et dans certains cas, des éléments de voies nouvelles ;
- l'augmentation du nombre et/ou de la longueur des trains oblige à revoir la signalisation, à allonger les quais et à prévoir des postes à quai supplémentaires.

En plus des lignes nouvelles à très grande vitesse qui offrent à la fois des gains de temps et de capacité, au prix d'un investissement très élevé, les aménagements d'infrastructures nécessaires au développement du trafic concernent un nombre restreint de sections du réseau ferré national : les grandes gares de correspondance de Paris et des métropoles régionales. Ce sont en effet ces gares et leurs voies d'accès qui concentrent l'essentiel des trafics nationaux, interrégionaux et péri-urbains, tant en termes de voyageurs que de fret². Or, tous ces trafics qui convergent vers les grandes gares sont appelés à connaître une forte croissance en voyageurs (pour les grandes lignes) et en nombre de trains (pour les transports régionaux péri-urbains).

Outre ces investissements physiques, des aménagements dans l'organisation du travail sont nécessaires, à l'instar de la limitation des durées de stationnement des rames ou encore la modification des intervalles entre les trains.

Toutefois, lorsque les possibilités d'augmentation des gares et de leur accessibilité seront épuisées, on se trouvera devant des « murs techniques ». Autrement dit, l'extension supplémentaire de capacité ne pourra être obtenue qu'avec un seuil d'investissement très important de type nouvelle ligne ou nouvelle gare souterraines.

(1) Qui traitait de l'organisation ferroviaire au niveau national.

(2) Érigé au rang de priorité lors du Grenelle de l'environnement

Il est donc indispensable de disposer, pour les grandes gares de correspondance et leurs accès, d'une vision à moyen et long terme de leur développement possible, en nombre de circulations de trains, afin que les régions puissent définir en conséquence le développement des transports régionaux relevant de leur compétence.

Propositions relatives aux investissements d'infrastructure

Considérants

- Les régions ont besoin d'une visibilité sur les capacités disponibles pour le développement des services ferroviaires régionaux utilisant les grandes gares de correspondance et leurs accès les plus chargés, compte tenu des aménagements de capacités réalisables à des coûts raisonnables.

Mesures à prendre

- Il conviendra de préciser, en concertation avec les régions, eu égard aux perspectives à moyen terme d'aménagement des capacités des grandes gares d'échange et des tronçons les plus chargés, les capacités disponibles pour le développement des services de transport régionaux, après arbitrages entre les différentes catégories de services ferroviaires. La future commission des régulations des activités ferroviaires devrait jouer un rôle actif dans la définition de ces perspectives.

La nécessité de telles évolutions prend d'ailleurs une acuité toute particulière s'agissant de la question de l'avenir des lignes à faible trafic.

Le devenir des lignes à faible trafic

La nécessité de faire évoluer l'organisation du service régional prend une acuité toute particulière s'agissant de la question de l'avenir des lignes à faible trafic, qui souffrent à la fois d'un déficit d'exploitation ainsi que d'investissements d'infrastructure insuffisants.

Ces lignes (UIC 7 à 9) totalisent 13 600 km (46 % du linéaire du réseau ferré national) et ne représentent que 6 % du trafic. Elles sont gérées par RFF et utilisées principalement par des services régionaux de voyageurs (sauf quelques trains de fret). En termes financiers, les coûts d'infrastructures s'élèvent à environ 450 M euros par an, auxquelles s'ajoutent 407 M euros de subventions des régions à l'exploitation des TER. Ces dépenses ne comprennent pas la régénération des lignes qui n'est plus assurée depuis de nombreuses années, sauf cas particuliers.

La gestion de ces services de voyageurs pourrait être nettement améliorée (avec maintien de la qualité), soit par la réduction des coûts ferroviaires (notamment après mise en concurrence)¹, soit par le transfert des services sur des autocars ou des taxis collectifs, et par l'augmentation des recettes (optimisation de la clientèle et des tarifs). L'expérience d'autres pays, notamment l'Allemagne montre par ailleurs qu'il est possible de mettre en place une exploitation économique à des coûts très inférieurs aux coûts actuels notamment grâce à des opérateurs de proximité, (privés ou filiales de l'opérateur historique). Ces coûts se rapprochent du coût d'un autocar.

Pour ces lignes, différentes solutions peuvent donc être recherchées de façon pragmatique au niveau des partenaires régionaux. Toutefois, je tiens à souligner que ceci ne saurait nullement justifier à mes yeux un quelconque changement de statut de ces lignes qui aurait pour effet de les séparer du réseau ferré national. Tout en demeurant un des promoteurs convaincu de la décentralisation du service ferroviaire, j'estime en revanche que la régionalisation de l'infrastructure d'une partie du réseau serait quant à elle me grave erreur, privant notre réseau ferré de son unicité, gage de sa cohérence dont l'État doit demeurer le garant et l'organisateur *in fine*.

Un défi à clarifier : l'éventuelle ouverture à la concurrence

Il serait, à mon avis, trop restrictif de prétendre envisager l'avenir d'un service de transport ferroviaire sans s'interroger sur sa situation au regard d'une éventuelle ouverture à la concurrence.

D'autant plus que celle-ci fait aujourd'hui l'objet d'un grand nombre de questions à clarifier, à la fois au plan juridique et au plan technique.

Faire le point sur l'état du droit

Les deux sources du droit communautaire ferroviaire

Après d'autres secteurs comme les télécommunications ou l'énergie, le transport ferroviaire est désormais engagé dans une perspective d'ouverture à la concurrence dans le cadre européen. Toutefois, ce dernier est constitué de deux types de dispositions du droit communautaire qu'il convient de bien distinguer.

(1) Il est important de préciser que ces transferts devraient n'être envisagés que lorsqu'ils garantissent une qualité de service égale à celle offerte par le train, notamment en termes de respect des correspondances.

Le premier type de textes **concerne en principe l'ensemble du secteur ferroviaire et prévoit une ouverture progressive à la concurrence.**

Il s'agit des **trois «paquets ferroviaires»**, qui ont pour objectif d'instaurer le libre accès des exploitants au réseau ferré, en permettant à plusieurs entreprises d'offrir des services sur une même liaison.

Le premier paquet ferroviaire (2001), a ouvert à la concurrence, en 2003, les services internationaux de marchandises sur les lignes du réseau transeuropéen (75 % du réseau en France).

Puis, le deuxième paquet ferroviaire (2004), a prévu l'ouverture à la concurrence de tous les services de fret, internationaux et domestiques, à compter du 31 mars 2006, en France. Au 31 mars 2008, sept entreprises ferroviaires autres que Fret SNCF circulent sur le réseau ferré national.

Enfin, le troisième paquet ferroviaire (directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007), a ouvert à la concurrence, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, les services de transports internationaux de voyageurs avec possibilité de prendre et de déposer des voyageurs en cours de route dans un même pays. Ce cabotage est doublement encadré, puisqu'il pourra être restreint, voire refusé, s'il ne représente qu'une part accessoire du service international ou s'il est de nature à compromettre l'équilibre d'un contrat de service public. La directive du 23 octobre 2007 ne mentionne aucune ouverture au service intérieur de voyageurs.

Le second type de textes concerne **plus spécifiquement les services qui nécessitent des subventions publiques.**

Il s'agit du règlement relatif aux obligations des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit «règlement OSP»¹.

Il fait échapper au dispositif d'ouverture à la concurrence du «paquet ferroviaire» les services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public, c'est-à-dire les services de transport collectif urbain, les services ferroviaires régionaux et de longue distance lorsque ceux-ci sont déficitaires.

Le règlement autorise l'autorité organisatrice² à attribuer directement l'exécution de ce service à un opérateur sans avoir au préalable procédé à une mise en concurrence. Notons toutefois que le texte présente cette possibilité comme une dérogation puisqu'il indique par ailleurs que, pour les autres modes de transports collectifs subventionnés³, la règle est la mise en concurrence obligatoire lorsque l'autorité locale n'exerce pas le service elle-même⁴ mais qu'elle fait appel à un opérateur extérieur à qui elle confère des «droits exclusifs»⁵.

(1) Règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (CE n° 1370/2007).

(2) Le règlement parle «d'autorité locale compétente».

(3) Par exemple les autocars interurbains.

(4) C'est-à-dire avec ses propres moyens ou ceux d'une structure dépendant directement d'elle.

(5) En effet, pour ces services non concurrentiels, il n'y a pas de concurrence «sur le marché» mais une concurrence «pour le marché», c'est-à-dire pour avoir le droit d'être le seul opérateur du service.

S'il est donc clair que nos services de trains régionaux entrent bien dans la dérogation prévue par le règlement OSP, un débat demeure toutefois sur l'interprétation de ce texte. Se pose en effet la question de savoir comment cette dérogation doit concrètement être appliquée à l'organisation française.

Le débat sur la lecture des textes européens

Le débat porte essentiellement sur **la répartition du pouvoir de décision entre la loi nationale, d'une part et chaque autorité organisatrice locale, d'autre part.**

Une première interprétation part du principe le règlement OSP n'a pas pour objet principal d'ouvrir à la concurrence le secteur ferroviaire, mais de préciser par des règles de procédure, les conditions dans lesquelles des droits exclusifs peuvent être attribués sans fausser les règles de la concurrence et le principe de transparence. Elle en tire comme conséquence qu'aucune disposition du règlement n'empêche un État membre de réserver tout ou partie de son marché ferroviaire à l'opérateur historique. Ainsi, le règlement OSP n'aurait pas pour effet de remettre en cause la disposition de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), qui confie à la SNCF un monopole d'exploitation du transport de voyageurs sur le réseau ferré national. La loi française pourrait donc tout à fait demeurer en l'état, assurant le monopole de la SNCF pour le transport ferroviaire dans toutes les régions.

Bien entendu elle pourrait aussi être modifiée afin d'autoriser les régions à procéder ? Si elles le souhaitent ? À des mises en concurrence, éventuellement en assortissant cette possibilité de conditions à respecter par les autorités organisatrices.

Mais tant que cette modification n'est pas intervenue, il serait tout à fait conforme au règlement OSP que la France maintienne une interdiction de mise en concurrence du transport ferroviaire régional. Il existerait donc **un système de « double verrou »** : d'une part, la LOTI au niveau national et, d'autre part, le fait que même si la LOTI était modifiée, il y aurait toujours la possibilité pour les conseils régionaux de ne pas souhaiter procéder à une mise en concurrence.

À l'inverse, selon une seconde interprétation du règlement OSP, ce texte conférerait, à compter du 3 décembre 2009¹, à toute autorité organisatrice locale la possibilité de décider **à son niveau** si elle souhaite ou non recourir à une mise en concurrence pour le choix de l'opérateur.

Dans cette hypothèse, si la loi française n'était pas modifiée en ce sens avant la date indiquée et qu'elle maintenait donc le monopole de la SNCF, elle se trouverait en contradiction avec le règlement OSP. En cas de litige, le juge français aurait alors l'obligation de faire primer le règlement OSP sur la loi française. Il devrait par exemple donner raison à un conseil régional qui aurait passé outre la loi en procédant à une mise en concurrence pour l'attribution du service ferroviaire.

Notons que, bien entendu, une telle suppression juridique du monopole obligatoire de la SNCF ne signifierait pas automatiquement sa suppression dans les

(1) Date d'entrée en vigueur prévue par le règlement.

faits au plan local. En effet, il se pourrait tout à fait par exemple que la totalité des régions continuent de contractualiser exclusivement avec la SNCF pour les services régionaux de voyageurs, comme le prévoit le règlement OSP. Ce choix de la SNCF pourrait résulter du souhait des régions de ne pas organiser de mise en concurrence ou simplement du fait que la SNCF serait sortie vainqueur des appels d'offres lancés par les régions.

Sur le fond, cette seconde interprétation du règlement OSP n'en demeure pas moins opposée à la première, ce qui entraîne aujourd'hui plusieurs incertitudes.

Des doutes juridiques subsistent quelle que soit l'interprétation retenue

Le premier doute juridique porte sur les principes eux-mêmes et concerne le choix entre les deux interprétations du règlement OSP, même s'il convient de noter que la première interprétation semble aujourd'hui privilégiée par les services de la Commission européenne que j'ai rencontrés, comme par le Gouvernement français¹.

Le deuxième doute porte sur la marge d'action du législateur national. En effet, il n'est pas impossible que, même dans la seconde interprétation du règlement, il demeure une possibilité pour les États membres d'encadrer le passage à un système de libre choix² par les autorités organisatrices, par exemple en l'entourant d'un certain nombre de garanties. Se pose alors la question de savoir quelle serait l'importance de cette marge d'action nationale.

Le troisième doute concerne l'avenir. En effet, même s'il était acté qu'il n'existe aujourd'hui aucune obligation pour les États membres d'autoriser la concurrence, ceci ne préjuge en rien de l'avenir. Or, il convient de ne pas perdre de vue que, même si elle penche plutôt aujourd'hui pour une interprétation du règlement favorable au pouvoir des États membres, la Commission européenne encourage par ailleurs la France à modifier la LOTI pour permettre aux régions de lancer des appels d'offres lorsqu'elles le désirent.

De même une question se pose sur l'après 2019, c'est-à-dire sur la date prévue pour la fin d'application du règlement OSP voire sur les modifications qui pourraient intervenir en 2014, c'est-à-dire dans un peu plus de cinq ans, lors de l'examen du rapport intermédiaire à mi-parcours sur ce règlement qui sera présenté par la Commission.

Il est urgent de ne pas attendre

Il est probable que les deux premiers types de doutes évoqués pourraient être levés *in fine* par une décision de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Mais celle-ci n'interviendrait au mieux que dans quatre ou cinq

(1) C'est par exemple ce qui semble ressortir de la communication donnée par Dominique Perben, ministre de l'Équipement à l'issue du Conseil des ministres européens transports du 9 juin 2006.

(2) Libre choix entre la dévolution du service de gré à gré à un opérateur ou le choix de celui après mise en concurrence.

ans¹. Peut-on attendre jusque-là, laissant planer au-dessus du système ferroviaire régional l'épée de Damoclès de l'insécurité juridique ?

D'ailleurs, même si un arrêt de la Cour de Luxembourg donnait raison aux États membres qui conservent le système du monopole, un doute subsisterait quant aux décisions du juge français intervenues entre temps ou quant à la possible révision du règlement OSP dans les années qui viennent.

C'est pourquoi, je propose d'agir en deux temps :

- dans l'immédiat, clarifier la position officielle du Gouvernement français sur le règlement OSP. À cette fin, j'ai déposé une question écrite jointe en annexe du présent rapport ;
- ensuite, une fois ce cadre national mieux établi, se posera la question de son évolution progressive et prudente.

Une telle évolution n'est d'ailleurs pas seulement nécessaire pour des motifs strictement juridiques liés à l'incertitude sur l'état actuel et futur de nos obligations européennes.

Elle s'impose aussi et surtout pour des raisons pratiques.

Évaluer les conséquences d'une mise en œuvre pratique de la concurrence

Comme en matière juridique, de très nombreux doutes subsistent, facteurs de risques et d'insécurité pour l'ensemble du système.

Les dangers de la politique de l'autruche

L'analyse précise des aspects techniques de la notion de mise en concurrence est nécessaire pour deux raisons :

– D'une part, parce que le débat sur l'ouverture est d'ores et déjà ouvert, comme en témoignent certains amendements discutés à l'Assemblée nationale à l'occasion du projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement ou les projets de tel conseil régional. L'intérêt des collectivités pour ces formules pourrait d'ailleurs se faire plus pressant au fur et à mesure que l'équation financière de l'accompagnement des succès des TER apparaîtra difficile à boucler. Il convient dès lors de pouvoir mesurer concrètement la réalité des arguments en présence quant à la faisabilité, aux avantages et aux inconvénients que présenterait une telle évolution.

– D'autre part, le besoin d'une telle analyse est renforcé par le fait que le transport ferroviaire repose sur la mise en œuvre de techniques fortement intégrées « du rail à la roue » et que toute distinction de ses composantes pourrait poser des problèmes de divers ordres si elle n'était pas complètement maîtrisée.

Il me semble dès lors que je ne serais pas dans mon rôle de responsable politique en recommandant de se figer dans une attitude défensive qui consisterait à nier l'exis-

(1) Un recours ne pourrait, dans tous les cas, être engagé qu'à partir de la situation constatée dans un État membre après le 3 décembre 2009.

tence de débats et d'interrogations sur l'ouverture à la concurrence. Cette attitude serait même dangereuse car elle laisserait à nos successeurs l'obligation d'être peut-être un jour obligés d'ouvrir le transport régional à la concurrence sans avoir pu l'anticiper. Cela impliquerait de nombreux risques pour le bon fonctionnement du système dans sa cohérence globale et donc aussi en matière de sécurité.

L'intérêt d'une expérimentation

Pour savoir où l'on va, il me semble que les enseignements d'une expérimentation sont irremplaçables.

La première raison en est la grande difficulté qu'éprouve l'ensemble des acteurs que j'ai rencontrés à répondre *in abstracto* aux innombrables questions pratiques que soulève le concept même de mise en concurrence du transport ferroviaire régional. S'agissant d'un transport organisé les choses se posent en effet en des termes plus complexes que pour l'ouverture à la concurrence déjà engagée pour des services régis par le marché, qu'il s'agisse du fret ou de certaines circulations de voyageurs sur les grandes lignes.

Après avoir tenté d'apporter un début de réponses à plusieurs de ces questions, il me semble que plus qu'ailleurs, le diable réside ici dans les détails.

Les questions qui se posent

– *Quel serait le périmètre géographique pertinent ?*

Il n'est, à mes yeux, pas envisageable que cette mise en concurrence se fasse uniquement sur les lignes considérées comme « les plus rentables », mais elle ne peut également être trop restreinte, sous peine de non-représentativité, ou, à l'inverse, couvrir la totalité d'un territoire régional sous peine de perdre son caractère expérimental et de ne pas avoir valeur de comparaison.

– *Dans quelles conditions les régions pourront-elles faire appel à de nouveaux opérateurs privés ?*

Il me semble, par exemple, qu'une région pourrait sélectionner une ou plusieurs lignes TER constituant un ensemble cohérent en termes de dessertes et de correspondances et sur le plan de l'exploitation (homogénéité d'un matériel ou de groupes de matériels, accessibilité vers les centres de maintenance, optimisation possible des roulements...) *a priori* économiquement intéressant pour un opérateur nouveau, relativement isolable du service TER actuel.

Les conséquences de cette dévolution seraient traduites dans la convention région-SNCF afin de définir le rôle de cette dernière dans le nouveau système ferroviaire régional.

Cet ensemble ouvert à la concurrence comprendrait a minima la traction, l'accompagnement et la maintenance, les fonctions transversales (distribution, information ou communications diverses).

– *Que deviendrait le matériel roulant acquis par les régions mais aujourd'hui propriété de la SNCF ?*

Il est probable que dans tous les cas, le cahier des charges de mise en concurrence devrait préciser les conditions de mise à disposition du matériel roulant (qui, dans la plupart des cas, a été financé par la région); ce parc de matériel devrait au préalable avoir été homogénéisé dans la mesure du possible, afin de limiter les coûts de maintenance (tant ceux à la charge du repreneur que ceux restant à la charge de la SNCF).

– *Que deviendrait le personnel affecté aujourd'hui à ces services ?*

Cette question pose le problème de l'application de l'article L. 1224-1 du Code du travail (ex. article L. 122-12) sur le transfert du contrat de travail en cas de reprise de l'activité par une autre entreprise.

En clair : dans l'hypothèse où une partie du trafic régional serait confiée à un autre opérateur que la SNCF, serait-il possible d'identifier le personnel affecté à ce trafic ? Faudrait-il que la SNCF demande à ce que lui soit appliqué l'article L. 1224-1 ?

Dans cette hypothèse, quelle serait l'interprétation de l'article L. 2261-10 du Code du travail (ex. article 132-8 alinéa 7) sur le sort des avantages issus d'une convention ou d'un accord collectif, le statut pouvant y être assimilé dans certaines de ses composantes ?

Cette simple énumération de questions montre combien l'expérimentation, non seulement est indispensable, mais encore ne peut être engagée sans que ces questions n'aient été préalablement résolues.

– *De quels services en gare aura besoin et/ou pourra disposer le repreneur éventuel ?*

Il me semble que l'établissement d'une grille tarifaire des services en gare, insérée dans le document de référence du réseau ferré national, apporte un début de réponse à cette question. Mais il faudra préciser la consistance et les conditions d'utilisation des équipements des gares et haltes : abris, mobiliers et locaux commerciaux (dans la ou les gares principales d'échange).

– *Comment s'effectuera la maintenance des matériels roulants ?*

Plusieurs solutions me semblent a priori envisageables : isoler un espace et des installations affectées au repreneur ; ou en dernier ressort, ou de façon marginale, sous-traiter la maintenance à la SNCF (voire au constructeur).

L'expérimentation pour bénéficier d'un « effet d'apprentissage »

De plus, la perspective d'une éventuelle mise en concurrence des trafics grande ligne, l'expérimentation au niveau local permet peut-être, à l'échelle la plus

adaptée, de proposer des solutions et des mécanismes innovants qui seront autant d'atouts potentiels pour faire face à la concurrence ultérieure au niveau des grandes lignes. **Cette dynamique d'apprentissage serait le second intérêt d'une expérimentation.**

D'une façon plus générale, il convient de s'assurer que le « plus » apporté par l'effet réseau lié à l'intégration actuelle de l'ensemble des fonctions au sein de la SNCF ne serait pas perdu si une organisation différente devait un jour être retenue.

Toute expérimentation devrait elle-même être soigneusement préparée

Une éventuelle expérimentation de mise en concurrence devrait bien sûr être **très strictement encadrée.**

En effet, les obligations en termes de sécurité, de ponctualité et d'efficacité sont bien entendu strictement les mêmes selon qu'un service est assuré à titre habituel ou à titre expérimental. On ne peut donc se lancer dans une expérimentation « à la légère ».

Une expérimentation pose aussi des questions particulières liées au fait même qu'il ne s'agit que d'une organisation temporaire. En effet, il convient de garantir **la réversibilité** du dispositif en s'assurant que rien ne puisse empêcher un retour éventuel à une situation non-concurrentielle ou un passage à un autre système.

Alors que nous avons signalé plus haut la nécessité de ne pas mettre en concurrence une part du réseau trop limitée, il convient aussi, au nom de la réversibilité, de veiller à ne pas mettre en concurrence la totalité d'un réseau régional mais plutôt des sous-ensembles cohérents de lignes constituant des blocs fonctionnels relativement autonomes au sein du réseau.

Pour toutes ces raisons, j'estime que toute expérimentation devrait elle-même être précédée d'un travail d'analyse permettant de l'encadrer. Aussi, je propose de procéder en deux temps, à l'instar de ce que nous avons fait pour la régionalisation ferroviaire au milieu des années 1990. Le temps du débat législatif sur une éventuelle expérimentation devra être précédé d'un temps de concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

Les deux étapes que je propose en matière de concurrence

- **Première étape** : la concertation à travers le comité de pilotage.

Les régions volontaires devraient avoir la possibilité d'appliquer de façon expérimentale le règlement communautaire sur les obligations de services publics, avec mise en concurrence de plusieurs opérateurs pour le service ferroviaire.

Une concertation rassemblant les parties prenantes au niveau national apparaît indispensable pour identifier les questions et définir les conditions de ces expérimentations.

Mesures à prendre

Procéder à une concertation rassemblant toutes les parties prenantes dans un « Comité de préparation » qui précisera les objectifs et conditions concrètes d'expérimentation d'une ouverture à la concurrence, à l'instar de ce qui a été réalisé pour l'expérimentation de la régionalisation. Ce comité sera compétent pour les questions de tous ordres, y compris les plus pratiques, afin de préparer la loi qui réglera chacune de ces questions : cette procédure est le gage d'une expérimentation maîtrisée.

● **Deuxième étape** : le vote de la loi permettant le recours à l'expérimentation.

Conformément aux dispositions de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République qui consacre par deux fois le principe de l'expérimentation, un quatrième alinéa à l'article 72 consacré aux collectivités territoriales prévoit que *« dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence »*.

Il revient dans ce cadre expérimental à la collectivité territoriale d'élaborer la norme en lieu et place des autorités normalement compétentes en application des articles 34 et 37 de la Constitution. Le quatrième alinéa de l'article 72 confie au législateur ou au pouvoir réglementaire, pour ce qui le concerne, le soin d'autoriser cette dérogation. Cette dérogation ne peut avoir qu'un objet et une durée limités.

Dans ce cadre, une loi, traduisant les résultats de cette concertation du « comité de préparation », autorisera les régions volontaires à appliquer, de façon expérimentale, les dispositions du règlement OSP avec mise en concurrence préalable ; elle précisera, en tant que de besoin, les principes de reprise des matériels et installations affectées au service, et les principes du transfert ou de la mise à disposition, si nécessaire et si souhaité, des personnels de la SNCF à un nouvel opérateur.

Tels sont donc les défis qu'il conviendra de relever pour réussir l'acte II de leur réussite ferroviaire.

Mais, ces nouveaux efforts produiront d'autant plus d'effets qu'ils pourront s'inscrire dans un cadre national cohérent.

Chapitre III

La réussite régionale a aussi besoin de cohérence nationale

L'État, garant du succès de la régionalisation ferroviaire

L'État, pilote et coordonnateur de l'organisation du transport ferroviaire

Dans un contexte économique et institutionnel évolutif, l'État doit fixer le cap à moyen et à long terme pour un développement maîtrisé du secteur ferroviaire.

Conséquence de la décentralisation, de l'ouverture des services à la concurrence et de la diversification des activités, l'organisation du secteur ferroviaire est aujourd'hui le fait d'un jeu d'acteurs complexe dans lequel, à côté de l'opérateur historique, sont apparus ou vont apparaître :

- un gestionnaire d'infrastructure, RFF, qui rassemble toutes les fonctions liées à la maîtrise d'ouvrage du réseau ferré national : maintenance, gestion et tarification des sillons, développement du réseau ;
- des autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs, susceptibles d'intervenir dans l'organisation des services interrégionaux et dans la gestion des gares d'échanges ;
- des autorités organisatrices de transport urbain, partenaires de projets de « tram-trains » utilisant le réseau ferré national ou de gestion des grandes gares de correspondance ;
- des autorités de régulation indépendantes, telles que l'établissement public de sécurité ferroviaire ou la future autorité pour la régulation des activités ferroviaires dont un projet de loi prévoit la création ;
- des opérateurs ferroviaires « nouveaux entrants » pour le fret et pour les services de voyageurs, concurrents de l'opérateur historique « sur le marché » ou « pour le marché »¹.

L'adaptation de l'organisation du secteur ferroviaire requiert un double effort de mise au point quant à la répartition des responsabilités et des moyens d'intervention des différents acteurs², ainsi que pour la **définition de leurs objectifs à moyen et long terme, leviers essentiels de l'État pour fixer le cap** et optimiser l'efficacité du service ferroviaire.

L'État, catalyseur des potentialités de développement du trafic ferroviaire

Au-delà de la coordination de l'organisation du système ferroviaire, l'État devra favoriser au niveau national le développement du trafic ferroviaire de voyageurs à longue distance, et notamment les liaisons rapides intercités.

(1) Pour ces notions, cf. « Faire le point sur l'état du droit ».

(2) Les régions, la SNCF, RFF, les régulateurs actuels et futurs, les nouveaux entrants...

Les analyses et constats effectués dans différents domaines du transport ferroviaire - les voyageurs à longue distance, le transport intercités, le transport péri-urbain de proximité - mettent en évidence de fortes **potentialités de développement du transport ferroviaire dans un certain nombre de créneaux** où ce mode de transport se révèle économiquement efficace en apportant des avantages sociaux et environnementaux substantiels.

Avec la mise en service de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV Méditerranée en 2002, LGV Est en 2007), le cadencement des horaires et une politique commerciale offensive, le trafic TGV connaît un développement très important, de l'ordre de 5 % par an en moyenne au cours des dix dernières années.

Cette croissance devrait se poursuivre dans le cadre de la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » par le lancement de 2000 kilomètres de LGV supplémentaires d'ici à 2020¹. Si une perspective de doublement du trafic TGV à un horizon de vingt ans apparaît possible, sinon probable, elle peut cependant rencontrer des limites ou des obstacles liés :

- à l'intérêt économique des lignes nouvelles à grande vitesse, qui ne sont efficaces que pour des relations à longue distance (300 à 1 000 km), desservant des pôles économiques importants (métropoles régionales ou assimilées) ;
- à la nécessité d'un maillage et de correspondances bien organisés avec les autres réseaux de transport (Corail intercités, TER, autocars et réseaux urbains) pour offrir un service « porte à porte » et pas seulement « gare à gare » entre les grandes villes ;
- aux problèmes d'engorgement du trafic dans certaines gares (notamment à Paris Lyon, Paris Nord et Paris Montparnasse, Lyon Part-Dieu) et sur les lignes radiales du bassin parisien où circulent à la fois des TGV vers Paris et des TGV « jonction » entre les capitales régionales.

Ces questions soulignent à quel point l'organisation du transport collectif de voyageurs forme un tout indissociable. Les régions ne pourront développer de façon satisfaisante les services de transport relevant de leur compétence qu'à une double condition :

- D'une part leur action doit s'intégrer dans une **vision nationale des transports**, qu'il appartient à l'État de développer en concertation avec les acteurs concernés.
- D'autre part, elle doit donner lieu à une **réponse - coordonnée entre l'État et les régions** - qui traite les maillons faibles ou manquants de la chaîne intermodale du service de transport « porte à porte ».

(1) Sans même évoquer les 2 500 kilomètres d'autres LGV insérés par l'Assemblée nationale dans le projet de loi relatif au Grenelle de l'environnement actuellement en cours de discussion.

La nécessaire intégration du transport régional dans une vision nationale des transports

Un cap et une stratégie pour le transport ferroviaire...

Afin de mettre en œuvre une vision ambitieuse et partagée du devenir du transport ferroviaire, il convient de définir une programmation nationale au travers d'un Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT).

Cette stratégie déterminerait des objectifs fixés aux services de transports collectifs multimodaux de voyageurs couvrant l'ensemble du territoire, avant de définir les priorités d'investissement.

En effet, le transport ferroviaire, comme toutes les activités de réseau, ne peut se développer sans des objectifs et une programmation à moyen et long termes des investissements d'infrastructures.

Historiquement, la planification ferroviaire a été cantonnée à la programmation des lignes nouvelles à grande vitesse (schéma directeur de 1992, Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003), à des contrats de plan État-région (2000-2006) ainsi qu'à des contrats de projet (2007-2013), préparés sans une vision d'ensemble du devenir du transport ferroviaire et de l'organisation des services aux usagers.

Le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, examiné en octobre dernier par l'Assemblée nationale, prévoit dans son article 15 l'élaboration d'un *« schéma national des infrastructures de transports qui fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de réduction des impacts environnementaux, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, et en matière d'aides apportées aux collectivités, territoriales pour le développement de leurs propres réseaux »*.

Il faut à ce stade rappeler que la finalité des investissements de transport est d'améliorer les services aux usagers. Il est essentiel, pour la compréhension et la mise en cohérence des politiques publiques, de planifier d'abord les objectifs des services de transport¹ avant de fixer les priorités et les critères de choix des investissements.

(1) Tels étaient l'objet et la démarche des schémas de services collectifs des transports de voyageurs et de marchandises, institués par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, dont un récent rapport du Sénat regrette l'annulation par le CIACT de décembre 2003. (Voir le rapport d'information de Jacqueline Alquier et Claude Biwer, fait au nom de la Délégation à l'aménagement du territoire, n° 410 (2007-2008), 19 juin 2008).

L'élaboration de ce schéma national des infrastructures de transport serait l'occasion de combler cette lacune. Ce schéma devra plus précisément :

- définir avec tous les partenaires (les régions, les opérateurs ferroviaires...) les objectifs de développement des services de transport collectif selon les territoires et les liaisons à desservir ;
- examiner les possibilités et conditions d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire (trame des sillons), compte tenu des priorités et des arbitrages entre les différentes catégories de circulations, avec, le cas échéant, l'utilisation d'autocars pour certains trajets ;
- préciser en conséquence les priorités d'investissement en infrastructures ferroviaires : lignes nouvelles, aménagement des lignes classiques, aménagements de capacité des gares et nœuds du réseau, maillons ferroviaires complémentaires.

... déclinés et coordonnés dans trois dimensions territoriales

Le développement d'une offre ferroviaire de qualité, élargie à un beaucoup plus grand nombre de liaisons, pose un problème de capacité et de fonctionnement de points névralgiques du réseau.

La problématique fondamentale du transport ferroviaire de voyageurs n'est pas d'offrir des liaisons TGV desservant toutes les villes (ce qui est très coûteux et peu efficace), mais **d'organiser un système de correspondances commodes et rapides entre des services de transport relevant de trois échelles géographiques :**

- **à l'échelle européenne et nationale**, des services à grande vitesse relierait entre elles les capitales européennes (Paris, Londres, Bruxelles, Francfort, Milan, Barcelone) et les métropoles régionales (Lille, Strasbourg, Lyon, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes...);
- **à l'échelle interrégionale ou régionale**, des services rapides intercités cadencés (TIR, TER, autocars sur autoroute) structureraient le territoire (desserte de toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants, par exemple) et assureraient une correspondance facile avec les services à très grande vitesse dans quelques grandes gares d'échanges aménagées à cet effet ;
- **à l'échelle des bassins de vie** et d'activité, des réseaux de transport régionaux (TER ou autocars), départementaux et urbains assureraient une desserte fine des territoires urbains, péri-urbains et ruraux, à partir des gares desservies par les TGV et par les transports rapides intercités.

Ainsi, le système ferroviaire aurait vocation à offrir un service de transport collectif à moyenne et longue distances sur un grand nombre de liaisons rapides intercités pour lesquelles une ligne à très grande vitesse n'est pas économiquement justifiée (clientèle insuffisante et arrêts trop fréquents).

Ces services rapides utiliseraient le réseau existant, éventuellement rénové, et, le cas échéant, certaines sections de lignes nouvelles ou des autocars rapides. Moyennant des vitesses commerciales de 120 à 200 km/h, des arrêts espacés de 100 à 150 km et des correspondances bien organisées avec les TGV et les transports régionaux et locaux, une telle offre, dont les conditions de mise en place

restent à préciser, pourrait rencontrer un succès comparable à celui observé sur les TER depuis leur décentralisation.

Je tiens à affirmer que **cette ambition ne se heurtera pas à des obstacles techniques insurmontables**. Outre la construction de lignes nouvelles à grande vitesse programmée suite au Grenelle de l'environnement, il sera nécessaire :

- de **définir les services rapides intercités les plus efficaces**, compte tenu du réseau disponible et de ses aménagements possibles ;
- d'**adapter la capacité des principales gares d'échanges** entre TGV, services rapides inter-cités et services urbains et péri-urbains ;
- et d'**organiser les horaires des services** afin de minimiser les temps de correspondance.

Une intervention particulière de l'État pour l'Île-de-France et le Bassin parisien

Le transport ferroviaire en Île-de-France se caractérise par une imbrication des problèmes de congestion et de développement des services à différentes échelles. Il nécessite une planification spécifique, prenant en compte les objectifs de développement à l'échelle de la région capitale, du bassin parisien et de l'ensemble du réseau à grande vitesse.

Au niveau des déplacements internes à l'Île-de-France, les questions de la saturation et de la mauvaise qualité de service de certaines lignes de RER (ligne B et celle reliant Paris-Mantes) constituent la première priorité à laquelle il faudra s'atteler.

À l'échelle du Bassin parisien, se pose la question du raccordement des « villes à une heure de Paris » (Rouen, Reims, Orléans...) aux différents pôles d'Île-de-France (notamment Roissy ou La Défense) et pas seulement aux gares centrales parisiennes.

Enfin, concernant le réseau LGV dont l'Île-de-France constitue le nœud d'interconnexion majeur, l'objectif est de répondre au fort potentiel de croissance du trafic TGV et de mieux organiser les points d'échange avec le réseau de transport collectif francilien et avec les liaisons du Bassin parisien. Ceci implique de revoir le fonctionnement de certaines gares parisiennes (gare de Lyon, gare Montparnasse et gare du Nord) et d'aménager des barreaux complémentaires de contournement.

Une réponse coordonnée État-région sur le « maillon faible » que constituent les liens entre les TGV et les TER

Un échec : la couverture du territoire par un service de transport collectif intégré

Face à une multiplicité d'intervenants, l'ouverture à la concurrence et la régionalisation n'apportent pas toutes les réponses aux objectifs de développement de services ferroviaires attendus par les usagers ou définis par les politiques publiques.

Un certain nombre de services peuvent être apportés par le marché concurrentiel. Il en est ainsi de la construction et de l'exploitation des lignes TGV, des paquets de lignes nationales ou internationales dont la péréquation interne est assurée par l'opérateur, des services d'autocars rapides à longue distance... Ceci requiert néanmoins que la réglementation ne soit pas trop restrictive.

Or, l'organisation actuelle des services de voyageurs (entre l'État, la SNCF et les régions) ne permet pas aujourd'hui de répondre à tous les objectifs de couverture du territoire français par des services de transport collectif interconnectés « porte à porte ».

Afin de surmonter les limites du marché et les insuffisances de l'organisation actuelle des services conventionnés, les autorités publiques devront se doter de moyens pour organiser de nouveaux services, et notamment des services rapides de voyageurs ferroviaires intercités.

Redynamisation de l'organisation des transports rapides intercités pour faire face à l'ouverture à la concurrence

Il est impératif de redynamiser l'organisation des transports rapides intercités à moyenne et longue distances, en assurant la couverture du territoire par des services ferroviaires (ou autocars) rapides complétant le réseau TGV ainsi qu'en organisant en conséquence les correspondances.

La plupart des régions ont développé des TER rapides intercités (par exemple le « Métrolor » entre les agglomérations du sillon mosellan en Lorraine ou la liaison TER 200 Strasbourg-Bâle en Alsace). Ces services assurent à la fois les liaisons à moyenne distance (entre villes proches), et la correspondance avec les services TGV. Cependant, hormis quelques TER interrégionaux, ces services ont été conçus pour des besoins régionaux et non pour assurer un ensemble de liaisons rapides ville à ville couvrant l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, le développement du TGV depuis une vingtaine d'années, mais aussi les avancées de la concurrence exercée par les autres modes de transport,

ont fragilisé la compétitivité du train «classique» (Corail) sur les relations nationales ou interrégionales à moyenne et longue distances. Sur une grande partie des relations assurées par les trains Corail, le trafic s'est effrité de façon continue. Le déficit s'est aggravé et les investissements se sont réduits¹.

Il convient donc d'**assurer les conditions d'adaptation et de développement des lignes interrégionales à moyenne et longue distances complétant les services TGV** (organisation, partenariat, financement). En outre, il est essentiel de définir, au cas par cas, les objectifs des dessertes à maintenir, à améliorer ou à créer : liaisons et villes desservies, choix entre train et autocar rapide, fréquences et correspondances à assurer.

Aujourd'hui, les liaisons ferroviaires de transport interrégional (Corail Intercités) font juridiquement partie des services ferroviaires de voyageurs d'intérêt national assurés par la SNCF. Les modifications de ces services sont de la responsabilité de la SNCF, sous réserve d'une information des régions, ainsi que des départements et des communes concernés en cas de création ou de suppression de prestations.

Mais l'État est et reste l'autorité organisatrice et peut à tout moment «reprenre la main» pour l'organisation de ces services.

En conséquence, l'État devrait intervenir sur les «maillons faibles» non pris en charge par les autres acteurs.

Les services ferroviaires rapides intercités, qui relient ou connectent les agglomérations importantes (plus de 50 000 ou de 100 000 habitants) *via* des correspondances prévues dans les grandes gares d'échanges, pourraient se développer selon plusieurs modalités complémentaires :

- les lignes nationales organisées par la SNCF (trains corail ou équivalent) relieraient les villes d'une certaine importance, conformément à leur fonction historique ;
- des services régionaux rapides, organisés dans le cadre des conventions régions-SNCF ;
- des services interrégionaux organisés de façon concertée par des régions limitrophes avec des conventionnements coordonnés régions-SNCF, ou des conventions interrégionales.

Ces différentes possibilités devraient normalement couvrir les besoins et les attentes en matière de liaisons rapides intercités, en vue de couvrir l'ensemble du territoire national. À défaut, l'État, en sa qualité d'autorité organisatrice au niveau national, pourrait prendre l'initiative d'organiser un service interrégional considéré comme «maillon manquant», après concertation avec les régions concernées.

(1) Cf. rapport «sur les lignes ferroviaires nationales d'aménagement du territoire» élaboré en 1995 par Jacques Barel.

L'examen particulier de la question du financement des lignes nationales déficitaires

L'ouverture à la concurrence directe à court terme (sur le marché des lignes internationales et à moyen terme sur les lignes nationales) **pose la question des péréquations internes à la SNCF, entre les excédents de l'activité TGV et le déficit d'un certain nombre de lignes Corail.**

Aujourd'hui, la SNCF, qui est en situation de monopole sur le marché des voyageurs, assure un ensemble de péréquations internes entre des services bénéficiaires (la plupart des lignes TGV) et des services déficitaires (Corail et TIR), pour un montant actuellement estimé par la SNCF à **80 millions d'euros par an**. Demain, l'arrivée de concurrents sur ce marché va remettre en cause ce système.

Le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection des finances de juillet 2007 sur la tarification du réseau ferré propose de *« mettre en place un dispositif pour remplacer cette péréquation interne par un dispositif externe de financement, basé sur des prélèvements effectués sur la marge des TGV (SNCF ou non) »*, avec la création d'un fonds de péréquation, financé par une taxe sur les billets des services ferroviaires de voyageurs non conventionnés. Selon ce rapport, le taux de la taxe pourrait se situer aux alentours de 5 % du montant des billets vendus.

Cette option mérite d'être examinée. En tout cas le problème de la péréquation doit être posé dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. Il constitue l'élément clé pour répondre au problème posé par l'adaptation et le développement des liaisons ferroviaires de transport interrégionales à moyennes et longue distance.

Une action à plusieurs niveaux est donc aujourd'hui nécessaire pour éviter que, dans cinq ou dix ans, l'on puisse lire que le transport ferroviaire régional a été victime de son succès, faute d'avoir su négocier son entrée dans une phase de maturité.

Les régions font figure d'exemples quant à la façon dont elles exercent leur rôle d'autorité organisatrice de transports. Il convient désormais qu'elles soient tout autant exemplaires quant à la façon dont elles feront évoluer les trains de proximité, et ce même si cette évolution conduit à s'attaquer à des sujets trop souvent tabous. Tel est le cas de l'avenir des lignes à faible trafic, du positionnement de la région par rapport aux autres autorités organisatrices ou encore, de l'anticipation d'une éventuelle ouverture à la concurrence.

Cette dernière question me semble être celle sur laquelle la plus grande attention s'impose parce qu'elle est la plus complexe. Elle est potentiellement porteuse d'une nouvelle révolution culturelle et technique au sein de la régionalisation qui en fut déjà une.

Toute évolution désordonnée vers la concurrence dans les années qui viennent pourrait mettre à mal la cohérence du système que nous avons réussi à bâtir. Partant, ce serait aussi le succès populaire du train de proximité qui pourrait être

remis en cause s'il en résultait une quelconque désorganisation avec des conséquences en termes de fiabilité et de qualité de service.

L'introduction de la concurrence en matière ferroviaire devra dans tous les cas se faire au profit de nos concitoyens. Et c'est avec cette unique préoccupation que ce rapport propose d'entrer dès aujourd'hui dans l'acte II de la régionalisation ferroviaire.

Annexes

Liste des personnes auditionnées et contactées

Commission européenne

GIULIO-PASQUARELLI Enrico, directeur des transports terrestres à la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne

SNCF

PEPY Guillaume, président

FARANDOU Jean-Pierre, directeur de SNCF proximités

SOLARD Claude, directeur TER

LUPO Pascal, directeur des gares et de l'escale

Réseau ferré de France (RFF)

DU MESNIL Hubert, président

ORIZET François-Régis, adjoint au directeur régional Île-de-France

Association des régions de France (ARF)

SOULAGE Bernard, vice-président du conseil régional Rhône-Alpes

MALVY Martin, président de la région Midi-Pyrénées, président de la Commission infrastructures et transports à l'Association des régions de France

DUPONT-KERLAN Élisabeth, déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie

Conseil régional d'Alsace

BOUCHARD François, directeur général des services de la région Alsace

DEMARE Alain, directeur général adjoint chargé des directions techniques

DIEUDONNÉ Didier, directeur des transports et des déplacements

LOQUET Nicolas, adjoint au directeur des transports

LOOS Benoît, chef du service TER

Syndicats de la SNCF

CGT

PROUVENQ Alain, secrétaire général adjoint de l'UFCM-CGT cadres

BASCUNANA Henri, administrateur CGT à la SNCF

FO Cheminots

AUFÈRE Rémi, secrétaire fédéral chargé de la politique des transports

LE MAUFF Gérard, secrétaire général adjoint

FGTE-CFDT

AUBRY Dominique, secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots

CFDT Cheminots

CHOLLET Éric, membre de la Fédération des cheminots

CFTC

BERTHERMAT Franck, élu de secteur

DONTENVILL Denis, membre du bureau

UNSA Cheminots

BIGARNE Jean-Daniel, secrétaire général

LAPLUIE Daniel, secrétaire général adjoint

CFE-CGC de la SNCF

PROVENSAL André, membre du bureau national

FRANCIN Philippe, conseiller national

Fédération générale autonome des agents
de conduite (FGAAC)

DUCHEMIN Bruno, secrétaire général adjoint

NAMY Jean-Michel, secrétaire général adjoint

SCHLAFLANG Olivier, secrétaire fédéral pour le nord-est

Syndicat national des cadres supérieurs de la SNCF
(SNCS-SNCF)

BLERVACQUE Éric, vice-président

*
* *

MM. **Olivier Paul-Dubois-Taine**, ingénieur général des Ponts et Chaussées et
Philippe Mazet, administrateur des services du Sénat ont largement contribué
au succès de la mission

Je tiens à les en remercier vivement.

Question écrite au Gouvernement

M. Hubert Haenel attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des Transports sur les interrogations sur les conséquences du règlement n° 1370/2007 (CE) du 23 octobre 2007 relatif aux services publics du transport de voyageurs par chemin de fer et par route, également appelé règlement OSP.

En effet, ce règlement, qui instaure une période de transition de dix ans à compter de son entrée en vigueur fin 2009, suscite d'ores et déjà de nombreuses interrogations.

Tout d'abord, l'application du règlement OSP débouchera-t-elle sur l'obligation pour l'autorité organisatrice de mettre en concurrence l'attribution des contrats de service public de transports ferroviaires régionaux et de longue distance ?

Si tel n'était pas le cas, et si par conséquent le règlement OSP donne effectivement aux autorités organisatrices la liberté de choisir l'opérateur et les modalités d'attribution du service public ferroviaire (par attribution directe ou appel d'offres), n'y aurait-il pas une incompatibilité entre ce texte communautaire et le maintien de l'article 18 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) ? Serait-il alors nécessaire, pour rendre effective cette liberté de choix, de modifier la LOTI avant la fin de la période de transition, soit avant 2019 ?

Enfin, pouvez-vous confirmer que la date de 2014, prévue à l'article 8.1 dudit règlement, correspond à celle de l'élaboration du rapport de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la réforme des contrats de service public et qu'elle n'a donc aucune conséquence en termes d'évolution du droit applicable ? Autrement dit, pouvez-vous assurer que les autorités organisatrices ne seront pas obligées, à partir de cette date, de recourir à la procédure de mise en concurrence ?