

N° 92

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur le service public ferroviaire et les collectivités territoriales,

Par M. Edmond HERVÉ,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : Mme Jacqueline Gourault, *présidente* ; MM. Claude Belot, Christian Favier, Yves Krattinger, Antoine Lefèvre, Hervé Maurey, Jean-Claude Peyronnet, Rémy Pointereau et Mme Patricia Schillinger, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier et Claude Haut, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Yannick Botrel, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. François-Noël Buffet, Raymond Couderc, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Éric Doligé, Jean-Luc Fichet, François Grosdidier, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Georges Labazée, Joël Labbé, Gérard Le Cam, Jean Louis Masson, Stéphane Mazars, Rachel Mazuir, Jacques Mézard, Mme Renée Nicoux, MM. André Reichardt, Bruno Retailleau, Alain Richard et Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
I. UN CADRE JURIDIQUE EN ÉVOLUTION	9
A. LA LOI N°82-1153 DU 30 DÉCEMBRE 1982 D'ORIENTATION DES TRANSPORTS INTÉRIEURS (DITE LOI LOTI).....	9
B. LA LOI N°95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE	11
C. 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.....	11
D. LA LOI N°2000-1208 DU 13 DÉCEMBRE 2000 RELATIVE À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS (DITE LOI SRU) CONSACRE LA RÉGION EN TANT QU'ORGANISATRICE DES TRANSPORTS COLLECTIFS D'INTÉRÊT RÉGIONAL	13
II. LA DIVERSITÉ DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT	17
A. APPROCHE GÉNÉRALE D'UNE COMPÉTENCE	17
B. UN EXEMPLE DE DIVERSITÉ RELATIONNELLE D'UNE COMMUNAUTÉ AVEC LA SNCF.....	18
1. <i>L'intervention de Rennes Métropole par rapport aux usagers du ferroviaire</i>	19
a) Les tarifs multimodaux	19
b) L'affrètement de voyageurs scolaires.....	20
c) La continuité de l'accessibilité de la chaîne des déplacements pour les personnes à mobilité réduite.....	20
2. <i>Le soutien des activités économiques de la SNCF par Rennes Métropole</i>	21
3. <i>Les relations dans le cadre de l'extension de la gare et d'une opération d'aménagement connexe</i>	22
a) le Pôle d'Échange Multimodal de la Gare de Rennes.....	22
b) Les propriétés foncières de la SNCF dans le cadre de la ZAC EuroRennes	23
III. L'IMPACT DU DROIT EUROPÉEN	25
A. L'ORGANISATION DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE	25
1. <i>Les relations entre la SNCF et RFF</i>	25
2. <i>Les relations entre RFF et les collectivités territoriales</i>	27
3. <i>Pouvoirs du directeur régional RFF</i>	29
B. LES PREMIERS PAQUETS FERROVIAIRES : LE DÉBUT DE LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR FERROVIAIRE.....	29
C. LE RÈGLEMENT OSP ET LES SERVICES DE TRANSPORT RÉGIONAUX	31
D. LE QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE : UN TEXTE EN PRÉPARATION VECTEUR DE PUISSANTS CHANGEMENTS	33

1. Améliorer le système de normes et d'autorisations.....	33
2. Améliorer la gestion de l'infrastructure.....	33
3. Ouvrir les marchés nationaux de transport de voyageurs	34
4. Maintenir une main-d'œuvre ferroviaire de qualité	35
IV. CONTRIBUTIONS POUR UNE ÉVALUATION.....	37
A. LES SATISFACTIONS.....	37
B. LES CRITIQUES.....	39
C. TROIS THÈMES DE CONFLITS	41
1. La qualité du service	41
2. L'absence de transparence sur les coûts	43
3. La demande de la hausse de la participation financière des régions.....	45
D. TROIS TYPES DE CONTENTIEUX.....	46
V. UN BESOIN DE SIMPLIFICATION	49
A. LA COMPLEXITÉ D'UNE ORGANISATION	49
B. LE DIRECTEUR RÉGIONAL : VERS UN RENFORCEMENT DE LA DÉCONCENTRATION	52
VI. LE FRET : UNE DEMANDE DES TERRITOIRES, UN SECTEUR EN RECUL	57
A. LE FRET FRANÇAIS, PARENT PAUVRE DU FERROVIAIRE.....	57
1. Une activité en perte de vitesse	57
2. Les raisons structurelles de ce recul	59
B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : ACTEURS TERRITORIAUX ET PARTENAIRES FINANCIERS	63
1. Des compétences régionales au service du fret ferroviaire	63
2. Les aides que peut apporter un conseil régional à un opérateur ferroviaire de proximité	64
3. Le financement des infrastructures.....	65
C. DE NOUVAUX ACTEURS : LES OPÉRATEURS FERROVIAIRES DE PROXIMITÉ	66
1. Un ancrage juridique	67
2. Les précédents étrangers : États-Unis et Allemagne	68
3. Un intérêt des acteurs locaux pour les opérateurs ferroviaires de proximité	69
4. Pour répondre à la demande territoriale	72
VII. AMÉLIORER LES TRANSPORTS AU QUOTIDIEN.....	75
A. LES PÔLES D'ÉCHANGE MULTIMODAUX : LE FRACTIONNEMENT DES ACTEURS EN PRÉSENCE	75
a) Penser le déplacement au-delà du quai de gare	75
b) Le fractionnement des acteurs en présence dans et aux abords des gares	76
B. L'INFORMATION INTÉGRÉE : UNE DEMANDE DE L'USAGER, DES DIFFICULTÉS À SURMONTER.....	80
1. L'information intégrée, première composante de l'intermodalité	80
2. Des obstacles à surmonter.....	81

C. DE L'INTEROPÉRABILITÉ À LA BILLETTIQUE UNIQUE.....	82
VIII. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE COORDINATION	85
A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE TRANSPORT	85
a) La recherche d'instruments de coopération.....	85
b) Le syndicat mixte SRU	86
B. RENFORCER LA COOPÉRATION.....	87
a) Faire de la région le chef de file.....	87
b) Réduire le nombre d'interlocuteurs des régions : vers un renforcement des pouvoir des directeurs régionaux SNCF et RFF	88
IX. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT NATIONAL DE VOYAGEURS	91
A. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION	91
B. DISCUSSIONS AUTOUR DE L'OUVERTURE	92
1. <i>Des avantages espérés</i>	92
2. <i>Des inconvénients possibles, des risques dénoncés</i>	93
3. <i>La position des régions</i>	95
X. LE FINANCEMENT RÉGIONAL.....	97
LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS	101
1. <i>Partager un constat</i>	101
2. <i>Résolutions</i>	102
a) Evolutions attendues de la SNCF	102
b) Evolutions attendues des collectivités territoriales.....	103
3. <i>Au chapitre « Autonomie financière et fiscale » d'un – souhaitable - « contrat de solidarités et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales », un dispositif particulier est à inscrire pour l'exercice de la compétence « transport » des régions</i>	104
ANNEXES	107
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	108
EXAMEN EN DÉLÉGATION, LE 22 OCTOBRE 2013	110
COMPTES RENDUS DES AUDITIONS.....	121
DESCRIPTION DU DISPOSITIF DE LA SURTAXE LOCALE TEMPORAIRE.....	174
CARTES DE FRANCE REPRÉSENTANT L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES PAR LE FRET	175

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années de nombreux rapports ont été consacrés à notre système ferroviaire. Leurs complémentarités et convergences doivent servir les réformes attendues et enrichir le débat parlementaire précédant le vote de la future loi sur la réforme ferroviaire dont le projet a été présenté en conseil des ministres le 16 octobre 2013 par M. Cuvillier, Ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche.

Par cohérence et souci de service public, la modernisation de notre système ferroviaire doit tenir compte du processus de décentralisation : à l'appui de cet impératif, il suffit de rappeler les compétences des régions en matière de transport et d'évaluer l'importance prise par les transports express régionaux. Compétences et importance qui contribuent, sans contestation, au développement de nos territoires¹.

En réalité, ce sont toutes nos collectivités qui sont intéressées par le ferroviaire eu égard aux exigences de la mobilité et des intermodalités.

Dans un excellent rapport, Jacques Auxiette, écrit très justement : « *Alors que la montée en puissance des régions aurait dû avoir comme effet une adaptation de la SNCF dans le sens d'une organisation plus décentralisée, le phénomène inverse s'est produit* »².

Il exprime là une insatisfaction que nombre de personnes que nous avons auditionnées partagent.

L'autorité politique, par abstention, est à l'origine de cette déviation qui ne remet pas en cause la qualité des dirigeants de la société.

Sans craindre la contradiction, le couple « SNCF - Décentralisation » a besoin d'un État stratège qui pilote, d'un Parlement qui contrôle, d'acteurs qui se retrouvent dans un pacte national de service public et de performance.

Ce sont là des conditions premières : il en est d'autres qui intéressent plus directement la SNCF et les collectivités territoriales. C'est tout l'objet de ce rapport et de ses propositions.

¹ Nos collègues, Jean Germain, sénateur maire de Tours, et Marie-France Beaufile, sénatrice maire de Saint-Pierre-des-Corps, apportent un témoignage concret (cf. le compte-rendu de leurs auditions 2 et 17 avril 2013).

² Jacques Auxiette, rapport au Premier ministre et au ministre délégué des Transports, de la Mer et de la Pêche « *Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des régions* », avril 2013, page 47.

I. UN CADRE JURIDIQUE EN ÉVOLUTION

L'approche décentralisée du transport ferroviaire repose sur quatre principaux textes législatifs. Ils obéissent à une logique pragmatique soucieuse de proposer une réponse territoriale au plus proche des besoins de la population.

Ce cadre pose des principes de service public, de complémentarité, de cohérence et laisse toute la place qui convient à la négociation entre les intéressés.

A. LA LOI N°82-1153 DU 30 DÉCEMBRE 1982 D'ORIENTATION DES TRANSPORTS INTÉRIEURS (DITE LOI LOTI)

Ce texte fondateur, philosophique et technique, pose le principe d'un droit au transport au service de diverses finalités. L'Etat partage la responsabilité de la mise en œuvre de ce droit avec les collectivités territoriales.

La loi LOTI, entre autres innovations, confie aux régions la responsabilité des liaisons ferroviaires inscrites au plan régional¹.

Article 1^{er}

« Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationale, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré du territoire et à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens.

Ces besoins sont satisfaits par la mise en œuvre des dispositions permettant de rendre effectifs le droit qu'a tout usager de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de la confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix. »

Article 4

« L'élaboration et la mise en œuvre de la politique globale des transports sont assurées conjointement par l'État et les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'une planification décentralisée, contractuelle et démocratique, avec la participation des représentants de tous les intéressés. Cette politique globale s'inscrit dans le cadre du plan de la nation et donne lieu à l'établissement de schémas de développement de transports, élaborés sur la base d'une approche intermodale, tenant compte des orientations nationales et locales d'aménagement.

¹ Suite à un avenant de 1971 modifiant la convention liant l'État et la SNCF, cette dernière est autorisée à négocier des conventions avec les collectivités territoriales.

Le développement de l'usage des transports collectifs de personnes revêt un caractère prioritaire. Cet usage doit être encouragé.

Pour la réalisation de ces objectifs, des contrats peuvent être passés entre l'Etat et les collectivités territoriales. »

Le 1^{er} chapitre du Titre II concerne plus spécialement le transport ferroviaire : la SNCF devient un établissement public industriel et commercial qui a pour objet « *d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national* »¹.

L'article 22 donne compétence à la région pour organiser les liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports :

I. « L'organisation des liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports, établi et tenu à jour par le conseil régional après avis des conseils généraux et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains, fait l'objet de conventions passées entre la région et la Société nationale des chemins de fer français.

La région est consultée sur les modifications de la consistence générale des services assurés, dans son ressort, par la Société nationale des chemins de fer français.

Toute ouverture ou fermeture de lignes, toute création ou suppression de points d'arrêt sont soumises pour avis à la région, aux départements et aux communes concernées.

II. A la demande des collectivités régionales intéressées, une commission consultative peut être instituée auprès de chaque direction régionale de l'établissement public. Un décret en Conseil d'État précise la composition de cette commission et ses attributions. Il détermine les règles de son organisation et de son fonctionnement. Elle est consultée notamment sur les conséquences des activités de l'établissement sur la vie économique et sociale de la région et peut faire toutes suggestions sur l'exercice et le développement de ces activités. »

Au cours de la décennie 1980, toutes les régions, à l'exception des Pays-de-la-Loire, vont signer une convention avec la SNCF.

Comme le souligne la commission d'enquête du Sénat de 1993 sur la SNCF, l'information obligatoire donnée par la SNCF aux collectivités en matière de suppressions ou de créations de lignes a amené certaines régions à s'engager financièrement, dans un souci d'aménagement du territoire, afin d'éviter l'arrêt d'une desserte.

¹ En application de l'article 6 du cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret n°83-817 du 13 septembre 1983, l'État a transféré à la SNCF l'organisation et la mise en œuvre des services ferroviaires (cf. rapport d'Yves Krattinger « Les collectivités territoriales et les transports » Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n° 319, 2011-2012, page 7).

Cette commission d'enquête va d'ailleurs proposer, de « *confier aux régions la responsabilité des services régionaux de voyageurs* ». En effet, le système de conventionnement issu de la LOTI est alors jugé « *fort complexe, favorisant la confusion des responsabilités juridiques et financières entre les régions, l'État et la SNCF.*»

Cette recommandation nous amène à une nouvelle loi.

B. LA LOI N°95-115 DU 4 FÉVRIER 1995 D'ORIENTATION POUR L'AMÉNAGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE

Cette loi fait de l'organisation et du financement des transports collectifs régionaux - après expérimentation - un moyen de mise en œuvre d'une politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

Voici l'article 67. - « *Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'État aux régions. Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports.* »

Seuls neuf accords SNCF-régions seront conclus en avril 1995. Il convient de persévérer : d'où un troisième texte législatif.

C. 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

Elle crée l'établissement public « Réseau Ferré de France » et consacre les régions concernées par l'expérimentation (article 67 de la loi du 4/02/1995 et article 15 de la présente loi) comme autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs de la SNCF :

Art. 15. - « I. - *L'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :*

« Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société nationale des chemins de fer français. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'État et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'État, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français.

L'expérimentation sera close le 31 décembre 1999. Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1^{er} juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin. »

II. - *Après le quatrième alinéa (3o) de l'article L. 4332-5 du Code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :*

« Les dépenses réalisées en application de l'expérimentation prévue au troisième alinéa de l'article 67 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n'entrent pas dans l'assiette du prélèvement, à due concurrence, de la compensation forfaitaire des charges transférées. »

Art. 17. - *« Dans un délai de quatre mois à compter de la clôture de l'expérimentation prévue par l'article 67 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée, le Gouvernement déposera, après consultation des régions ayant participé à l'expérimentation, un rapport au Parlement consacré, d'une part, à l'évaluation de cette expérimentation et, d'autre part, à l'appréciation des conséquences de la création de l'établissement public Réseau ferré de France, notamment sur l'assainissement financier de la Société nationale des chemins de fer français. »*

Six régions vont signer une convention pour une durée de 3 ans avec la SNCF : l'Alsace, le Centre, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays-de-la-Loire, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Elles seront rejointes par la région Limousin. Il est intéressant de noter que ces six régions sont les plus densément peuplées de France, à l'exception de l'Ile-de-France dont les transports publics sont soumis à un régime dérogatoire.

Concrètement, deux niveaux de conventions sont passés : la première entre l'État et la région définissant les compétences transférées aux régions, les engagements financiers de l'État, et ceux de réversibilité et de transparence ; la deuxième entre chaque région expérimentatrice et la SNCF, clarifiant notamment le périmètre des compétences transférées, la tarification, l'organisation et le partage des risques financiers.

Les régions se voient confier la définition du service de transport, la distribution et la commercialisation des titres de transports, la politique tarifaire et la communication. Cinq principes régissent cette expérimentation, comme le souligne le rapport pour avis réalisé par Hubert Haenel au nom de la commission des Finances sur cette loi¹ :

- la **neutralité financière** : le transfert de compétences se fait sans transfert de charges. Ce volet est notamment prévu dans la convention entre l'État et les régions ;

¹ Rapport pour avis n°178 sur le projet de loi portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France », M. Hubert Haenel, session 1996-1997, Sénat.

- la **réversibilité** : si une expérience échoue, il sera possible de revenir à l'organisation antérieure ;
- le **volontariat** : seules les régions candidates effectueront l'expérimentation ;
- la **coopération et la transparence** : les résultats de chaque région seront transmis à toutes les autres ;
- des **relations contractuelles renouvelées** entre la SNCF et les régions : la SNCF et la région signeront un contrat fournisseur-client.

L'expérimentation, qui devait s'achever le 31 décembre 1999, a été prolongée de deux ans par l'article 21 de la loi n° 99-533, jusqu'au 31 décembre 2001. Le bilan de cette expérimentation a été **globalement positif**. Il s'est ainsi traduit par une **amélioration du service rendu à l'usager**. En outre, cela a également conduit à une remise à l'honneur du schéma régional des transports dans ces régions, qui souvent était en sommeil.

D. LA LOI N°2000-1208 DU 13 DÉCEMBRE 2000 RELATIVE À LA SOLIDARITÉ ET AU RENOUVELLEMENT URBAINS (DITE LOI SRU) CONSACRE LA RÉGION EN TANT QU'ORGANISATRICE DES TRANSPORTS COLLECTIFS D'INTÉRÊT RÉGIONAL

Tirant les conséquences d'un bilan encourageant, cette loi met fin à l'expérimentation et généralise son dispositif à l'ensemble des régions par son article 124.

La région est en charge des services ferroviaires régionaux de voyageurs ainsi que des services routiers effectués en substitution à ces services ferroviaires :

Article 124

« Après l'article 21 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée, sont insérés deux articles 21-1 et 21-3 ainsi rédigés :

« Art. 21-1. - En sus des services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional au sens de l'article 29 de la présente loi, et sans préjudice des dispositions particulières prévues aux articles L. 4413-3 et L. 4424-26 du Code général des collectivités territoriales, la région, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1er janvier 2002, de l'organisation :

« - des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

« - des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés.

« À ce titre, la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'État est le garant. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs.

« Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent article, et notamment les modalités de détermination de la consistance des services transférés qui correspondent aux services existants à la date du transfert. »

Une convention entre la SNCF et la région, prévue par l'article 129 de la même loi, fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. Une compensation des charges des services transférés par l'État aux régions a également été mise en place. Le décret n°2001-116 du 27 novembre 2001 est venu préciser le transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional. Le montant de la contribution versée par l'État à chaque région est égal à la somme nécessaire pour assurer à l'équilibre des comptes de la SNCF pour les services régionaux, et après déduction de la contribution de la région, sur la base de l'exercice de l'année 2000. En ce qui concerne la convention signée par la SNCF et la région, l'article 3 du décret prévoit qu'elle est conclue pour une durée d'au moins cinq ans. En outre, il précise les différents points devant y figurer, notamment *« la consistance et la nature des services demandés par la région à la SNCF »*.

Enfin, la loi SRU met en place des **mécanismes de concertation, de consultation et d'information de l'ensemble des acteurs**. Son article 135 rend possible la création de comités de ligne, *« composés de représentants de la Société nationale des chemins de fer français, d'utilisateurs, de salariés de la Société nationale des chemins de fer français et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité »*. Le principe de la consultation des départements et des communes en cas de création ou de suppression de la desserte d'un arrêt est également réaffirmé. En outre, les régions sont également informées par l'État et par RFF sur toute modification de la consistance ou des caractéristiques du réseau ferré national et sur les projets d'infrastructure (article 131). Leur avis est nécessaire pour tout projet de modifications de fixation des redevances d'infrastructure RFF (article 132).

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 16 juin 2004¹ a ainsi jugé qu'en raison des incidences que peut avoir une modification de cette redevance sur les tarifs pratiqués par la SNCF pour la prestation des services ferroviaires régionaux de voyageurs qui relèvent de la compétence des régions, notamment en modifiant les conditions de réservation des capacités d'infrastructures nécessaires à la prestation de ces services, la consultation des régions était obligatoire.

C'est dans ce contexte qu'un **groupe de travail a été mis en place entre RFF et l'ARF**, dédié, entre autres, à l'instauration d'une démarche de transparence sur les coûts des péages ainsi qu'à la gestion des capacités du réseau ferré. Par ailleurs, RFF est régulièrement auditionné par la commission transport de l'ARF.

Outre les transports ferroviaires d'intérêt régional, la région a également en charge l'ensemble des **services réguliers non urbains d'intérêt régional** (article L. 3111-2 du Code des transports).

Trois cas particuliers : la Corse, les régions d'outre-mer et l'Ile-de-France

- La Corse

Les articles L. 4424-16 et suivants du Code général des collectivités territoriales sont relatifs aux transports en Corse. L'article L. 4424-17 du Code général des collectivités territoriales dispose que « *la collectivité territoriale de Corse est substituée à l'État dans les droits et obligations de celui-ci concernant l'exploitation des transports ferroviaires* ».

En outre, l'article L. 4424-24 du même code prévoit le transfert du réseau ferré de Corse dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse.

- L'outre-mer

En outre-mer, les régions sont compétentes pour « *créer et exploiter* » l'ensemble des infrastructures de service ferroviaire ou de transport guidé. Il n'y a pas de distinction entre service d'intérêt général et service d'intérêt régional (article L. 4433-21-1 du Code général des collectivités territoriales).

- L'Ile-de-France

En Ile-de-France, conformément à l'article L.1241-1 du Code des transports, le syndicat des transports d'Ile-de-France est **l'autorité organisatrice de l'ensemble des services de transports publics réguliers de personnes**. Il n'y a pas de distinction faite entre transports urbains, non-urbains, d'intérêt régional ou départemental. Depuis le 1^{er} juillet 2005, il est composé des seuls représentants des collectivités territoriales.

¹ CE, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, décision du 26 juin 2004, n°257213.

II. LA DIVERSITÉ DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT

Si la loi SRU du 13 décembre 2000 prend soin de rappeler que la région doit, par sa politique de transport, coopérer avec les autres opérateurs, c'est parce que le transport relève d'une diversité d'autorités.

L'article 7, alinéa II de la LOTI dispose que :

« L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services de transports à la demande. L'exécution du service est assurée soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. La convention fixe la consistance générale et les conditions de fonctionnement et de financement du service. Elle définit les actions à entreprendre par l'une et par l'autre partie afin de favoriser l'exercice effectif du droit au transport et de promouvoir le transport public de personnes. Elle est résiliée de plein droit en cas de radiation du registre. »

Eu égard à la nature juridique de notre État (État unitaire et non fédéral) sa responsabilité première va de soi¹. Quant à celle de la région, les pages qui précèdent permettent d'en décrire le champ.

Il convient de rappeler de manière générale, la compétence des autres autorités et, à partir d'un exemple concret, voyons la diversité des relations qui peuvent exister entre une communauté d'agglomération – celle de Rennes Métropole – et la SNCF.

A. APPROCHE GÉNÉRALE D'UNE COMPÉTENCE

1. Les communes et intercommunalités

L'article L. 1231-1 du Code des transports stipule que *« les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transport sont [...] les autorités compétences pour organiser les services réguliers de transport public urbain de personnes »*.

L'article 27 de la loi LOTI prévoit la délimitation d'un périmètre de transports urbains lequel comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un EPCI ayant reçu la mission d'organiser les transports publics de personnes.

¹ Cf. rapport de Jacques Auxiette, remis au Premier ministre et au ministre délégué des Transports, de la Mer et de la Pêche « Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des régions », avril 2013.

Pour Jacques Auxiette, le ferroviaire est une « affaire de la Nation ». Le Parlement doit voter une loi d'orientation et de programmation ferroviaire pluriannuelle renouvelée tous les cinq ans. L'État doit reprendre la main, définir les ambitions ferroviaires de la France dans un dialogue renouvelé avec les régions (cf. pages 12 et suivantes).

Pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, l'article L. 1231-7 du Code des transports précise que l'arrêté de création vaut établissement d'un périmètre de transport urbain.

En outre, l'article 28 de la loi LOTI prévoit que l'autorité organisatrice arrête un plan de déplacements urbains, lequel définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises dans le périmètre urbain.

2. Le département

Le département est compétent en matière de transport routier non urbain de personnes, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national (article L. 3111-1 du code des transports).

En outre, conformément à l'article L. 3111-7 du Code des transports, le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires.

3. Les coopérations

La loi SRU a mis en place, dans son article 111, un nouveau chapitre III bis intitulé « de la coopération entre les autorités organisatrices de transport », consacré notamment aux **syndicats mixtes de transports**.

Ils permettent à plusieurs autorités organisatrices des transports de s'associer afin de coordonner les services qu'elles organisent. L'article 1^{er}-7 de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a permis aux syndicats mixtes ouverts ou fermés d'adhérer aux syndicats mixtes SRU, à condition d'être compétents en matière d'organisation des transports. Ces dispositions ont été codifiées aux articles L. 1231-10 et suivants du Code des transports.

En outre, les articles L. 1231-5 et L. 2121-10 du Code des transports prévoient les cas de coordination entre transports urbains et non urbains ainsi que la coordination entre services assurés sur diverses infrastructures.

B. UN EXEMPLE DE DIVERSITÉ RELATIONNELLE D'UNE COMMUNAUTÉ AVEC LA SNCF

L'état des lieux des relations entre la SNCF et la communauté d'agglomération de Rennes Métropole peut illustrer cette diversité¹.

La communauté d'agglomération Rennes Métropole est en relation avec la SNCF :

¹ Ce qui suit est la communication d'une note technique de Rennes Métropole remise à Edmond Hervé sur l'état des lieux des relations entre la SNCF et la communauté d'agglomérations, le 19 mars 2013

- soit en raison de tarifs ou de services rendus aux usagers du ferroviaire ;
- soit en raison des activités économiques de l'opérateur ferroviaire, acteur de l'emploi ;
- soit en raison du projet d'extension de la gare qui offre l'opportunité d'une opération d'aménagement connexe.

1. L'intervention de Rennes Métropole par rapport aux usagers du ferroviaire

Rennes Métropole intervient principalement dans les domaines suivants :

- les tarifs multimodaux ;
- l'affrètement de voyageurs scolaires ;
- la continuité de l'accessibilité de la chaîne des déplacements pour les personnes à mobilité réduite ;

a) Les tarifs multimodaux

→ La tarification multimodale Unipass

L'objectif de cette tarification est de permettre, avec un seul titre de transport UNIPASS, d'accéder aux trois réseaux de transport :

- réseau TER : ligne Rennes/Montreuil entre Rennes et Montreuil-sur-Ille, ligne Rennes/Vitré entre Rennes et Noyal-sur-Vilaine, ligne Rennes/Châteaubriant entre Rennes et Corps-Nuds, ligne Rennes/Messac entre Rennes et Bruz, ligne Rennes/Montauban entre Rennes et L'Hermitage-Mordelles ;

- réseau urbain (STAR) : l'ensemble des lignes urbaines du réseau STAR sur le Périmètre des Transports Urbains de l'agglomération rennaise ;

- réseau interurbain (CARS35) : ligne TIV Rennes/Combours entre Rennes et Guipel, ligne Courriers Bretons (CB) Rennes/Mont-Saint-Michel entre Rennes et Andouillé-Neuville.

La tarification Unipass est un tarif intégré dont les recettes sont ensuite réparties entre les délégataires. Par ailleurs, chaque autorité organisatrice compense les pertes de recettes attendues, chacune pour le réseau qui la concerne : la région pour la SNCF, le département pour les transports départementaux et Rennes Métropole pour l'exploitant du réseau STAR.

Chaque partenaire applique ses propres mécanismes de compensation pour son(s) exploitant(s). Toutefois, en zone 1 incluant la ville de Rennes et les communes périphériques, compte tenu des sujétions qu'elle impose, Rennes Métropole prend en charge la partie des pertes de recettes de la SNCF correspondant :

- aux pertes de recettes directes de la SNCF en zone 1 dues à l'écart entre les prix Unipass, après répartition, et les prix SNCF ;

- aux pertes de recettes de la SNCF en zone 1 dues aux phénomènes de « fraude » et « report ».

Ces pertes sont compensées trimestriellement par quart sur la base des pertes réelles de l'année 2002. Le montant total versé est ajusté en fin d'exercice sur la base des pertes de recettes réelles que la SNCF a constatées a posteriori pour l'année 2003.

Il est convenu que les flux financiers de Rennes Métropole vers la SNCF transitent par la région Bretagne, autorité organisatrice de transport des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

Ainsi, Rennes Métropole verse chaque année à la région/SNCF une compensation liée à des pertes de recettes de 200 à 500 k€ par an.

→ *Les abonnements intermodaux Uzuel+ (TER Bretagne + réseau Star)*

La création par la région des abonnements TER hebdomadaires ou mensuels « UZUEL » en 2007 s'est accompagnée d'une formule multimodale « Uzuel+ », qui permet un usage mensuel d'une liaison TER et de l'ensemble du réseau STAR. Il s'agit d'un abonnement multimodal TER/STAR à l'initiative de la région. Rennes Métropole a accepté un rabais de 50 % sur le tarif STAR qui est compensé à l'exploitant.

b) L'affrètement de voyageurs scolaires

L'Abonnement scolaire réglementé (ASR) est un tarif social national, défini et revalorisé annuellement par l'Etat, mis en œuvre par la SNCF à destination des collégiens et lycéens. Sur l'agglomération rennaise, il permet aux élèves bénéficiaires de se rendre à leur établissement en utilisant le réseau TER Bretagne (trains et cars TER) et le réseau STAR sur tout ou partie de leur trajet.

Le nombre d'élèves bénéficiaires de ce tarif reste limité car, pour en bénéficier, il doit exister une desserte en train et ne pas y avoir de desserte STAR directe entre le domicile et l'établissement.

c) La continuité de l'accessibilité de la chaîne des déplacements pour les personnes à mobilité réduite

Mis en place en juin 2012 à titre expérimental, le service « Accès synchro » a pour objet de simplifier les déplacements des personnes à mobilité réduite.

Ce service, développé par la SNCF et Keolis est proposé pour une période d'un an, et sous certaines conditions, uniquement aux personnes bénéficiant de l'accès aux services de transports de personnes à mobilité réduite proposés sur les territoires des agglomérations pionnières et partenaires de Lille, Lyon et Rennes. « Accès synchro » coordonne de bout en bout les différentes offres des transporteurs, soit :

- le trajet du domicile jusqu'à la gare de départ en véhicule spécialisé ;
- le trajet en TGV intersecteur entre l'une des trois agglomérations partenaires ;
- le trajet de la gare d'arrivée à la destination finale en véhicule spécialisé ;
- l'ensemble des interfaces associées.

2. Le soutien des activités économiques de la SNCF par Rennes Métropole

Deux domaines de relations ont été identifiés :

- la maintenance industrielle ;
- la fonction logistique et notamment le transport combiné rail-route.

Dans le secteur de la maintenance industrielle, on relève trois actions principales :

- en 2008, Rennes Métropole a participé au financement des nouveaux ateliers de maintenance pour le TER à hauteur de 2 M€. La contrepartie de cette aide était le maintien jusqu'en 2015 au moins des 150 emplois affectés à cette activité.

- le transfert du technicentre de Rennes installé sur le site de la gare vers la zone d'intérêt communautaire de Mivoie-Le Vallon. Cette opération de relocalisation d'entreprise a pour objectif le maintien du maximum d'emplois et de compétences liés à cette activité dans l'agglomération rennaise.

- une opération en cours d'instruction consistant à accompagner techniquement et éventuellement financièrement l'implantation d'un technicentre industriel temporaire chargé de la rénovation (restylage) de rames de TGV, sur le site PSA Rennes La Janais.

En ce qui concerne la fonction logistique, et notamment le transport combiné rail-route, c'est l'opérateur CombiWest qui a relancé cette activité en région Bretagne. Toutefois, Rennes Métropole s'est rapprochée de la SNCF dans le cadre de l'étude de faisabilité du site de PSA La Janais comme

site potentiel d'accueil d'un nouveau chantier de transport combiné pour suppléer Baud-Chardonnet menacé de saturation.

3. Les relations dans le cadre de l'extension de la gare et d'une opération d'aménagement connexe

a) le Pôle d'Échange Multimodal de la Gare de Rennes

Compte tenu du fort développement du trafic et de l'ouverture à terme de la nouvelle ligne LGV, la SNCF et Rennes Métropole font partie des 8 partenaires qui se sont engagées dans une démarche dont l'objectif consiste à mettre en œuvre un pôle d'échanges multimodal (PEM) performant à l'horizon 2025. Les éléments déclencheurs de cette démarche sont :

- la modernisation de la gare de Rennes suite à la fin des travaux de la LGV en 2016, la nouvelle desserte TER associée et la création de la 2^{ème} ligne de métro en 2018 ;

- l'adaptation du PEM et du bâtiment voyageurs à l'évolution des dessertes et du trafic voyageurs TER et TGV à l'issue de la mise en service de la LGV Bretagne-Pays de la Loire, du cadencement TER et plus généralement du développement du transport collectif ;

- l'accompagnement du projet urbain d'envergure EuroRennes ;

- le renforcement de l'intermodalité en améliorant les échanges entre les différents modes de transport.

Quatre périmètres de maîtrise d'ouvrage ont été identifiés dans le périmètre du PEM :

- un périmètre sous maîtrise d'ouvrage RFF qui concerne les travaux d'aménagement du souterrain, des quais et l'allongement du quai E ;

- un périmètre sous maîtrise d'ouvrage du SMGR/Département qui concerne le repositionnement des quais des cars de la gare routière et de son stockage ;

- un périmètre sous maîtrise d'ouvrage Rennes Métropole qui concerne la construction du « paysage construit » ouest et est, le lien urbain nord-sud, la salle intermodale nord interfacée avec le métro et l'entrée sud au niveau 41 ;

- un périmètre sous maîtrise d'ouvrage SNCF-Gares & Connexions qui concerne le réaménagement du bâtiment voyageurs, des liaisons verticales entre la dalle et les quais, la création d'une salle intermodale au niveau 26.50 entre le souterrain ferroviaire et la station de métro de la ligne a, et la création d'un espace multimodal au niveau 30.

Bien que la salle intermodale au niveau 26.50 et l'espace multimodal au niveau 30 soient réalisés sous maîtrise d'ouvrage SNCF-Gares & Connexions, les autorités organisatrices des transports, partenaires du PEM, sont convenues du statut spécifique de ces espaces et se sont engagées à en supporter collectivement les coûts futurs de fonctionnement, selon des modalités qui seront précisées dans une convention de gestion du site.

En phases d'études et travaux, compte tenu des liens étroits entre les ouvrages, Rennes Métropole et SNCF-Gares & Connexions sont convenues de réaliser pour partie leurs opérations respectives sous maîtrise d'ouvrage unique (MOAU) confiée à SNCF-Gares & Connexions dans le cadre d'une convention ultérieure.

Les maîtres d'ouvrage organisent la mission d'Ordonnancement Pilotage Coordination propre à leur opération.

La coordination des maîtrises d'ouvrage sur le site gare (arbitrage concernant le planning et priorisation de réalisation des projets) se fait au sein d'un comité de coordination des maîtres d'ouvrage, sous la présidence du président de Rennes Métropole ou son représentant et rassemblant un représentant de chaque partenaire dont SNCF-Gares & Connexions.

Le coût prévisionnel du projet PEM tel qu'il résulte de l'étude de faisabilité est de 107 M€ HT (conditions économiques de janvier 2009) dont la prise en charge est répartie de la façon suivante :

- Rennes Métropole et Ville de Rennes.....31 millions d'euros
- SNCF-Gares & Connexions31 millions d'euros
- Conseil régional de Bretagne25 millions d'euros
- Réseau Ferré de France.....5 millions d'euros
- État10 millions d'euros
- Département d'Ille-et-Vilaine5 millions d'euros

S'agissant du coût prévisionnel des ouvrages par maîtrise d'ouvrage (HT aux conditions économiques de janvier 2009), la répartition est la suivante :

- Réaménagement
bâtiment voyageurs/Gares & Connexions53 170 000 €
- Lien urbain nord-sud
et paysage construit/Rennes Métropole.....29 873 000 €

b) Les propriétés foncières de la SNCF dans le cadre de la ZAC EuroRennes

De nombreux échanges entre Rennes Métropole (et son concessionnaire Territoires Publics) et le groupe SNCF sont en cours au sujet de la valorisation foncière d'emprises propriétés de différentes branches, et nécessaires au projet urbain développé dans le cadre d'EuroRennes.

Cela concerne en particulier :

- Gares & Connexions pour le foncier du secteur Solferino (ex halles Sernam) dont l'acquisition par l'aménageur Territoires Publics, permettant la construction de 55 000 m² de logements et bureaux, conditionne en partie le financement du PEM par la SNCF (accord établi en 2011 entre les présidents de Rennes Métropole et de la SNCF) ;

- la branche Espaces Ferroviaires, d'une part pour le renouvellement urbain du secteur Beaumont (siège de la direction générale) et, d'autre part, pour la construction d'une résidence hôtelière du rail (hébergement des personnels roulants dite RHR) sur un terrain propriété de la ville de Rennes à l'angle des rues Quineleu et Châtillon ;

- la filiale ICF Novédis, propriétaire des 20 pavillons du square Louis Armand, destinés à être maîtrisés par l'opération EuroRennes et remplacés à terme par 300 logements mixtes.

Ces différentes branches ou filiales sont, à notre connaissance, diversement réceptives à ces enjeux de maîtrise foncière. Il n'existe pas de vision consolidée de ces enjeux au sein du groupe SNCF.

III. L'IMPACT DU DROIT EUROPÉEN

Les réformes introduites par le droit européen depuis le début de la décennie 1990 ont eu de fortes incidences sur le paysage ferroviaire français.

D'autres ne manqueront pas de suivre et concerneront directement nos collectivités, tout spécialement la région.

Bien que n'étant pas, pour l'instant, les principales intéressées, ces réformes ne sont pas sans conséquence pour les collectivités territoriales.

En effet, la perspective d'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs concernera aussi les transports régionaux. L'Union européenne faisant du principe de libre circulation un élément essentiel pour la construction du marché intérieur, le transport en devient un moyen déterminant. Ne soyons donc pas surpris par les évolutions juridiques à venir du ferroviaire français.

Retrouvons tout d'abord la directive 91/440 du 29 juillet 1991 qui impose la séparation de la gestion du réseau, de l'infrastructure et de l'exploitation de ou des entreprises de services de transport ferroviaire.

Ce texte sera transposé en France par la loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France¹.

A. L'ORGANISATION DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Responsable de l'aménagement, du développement, de la cohérence et de la mise en valeur du réseau ferré national, RFF est propriétaire des biens constitutifs de l'infrastructure ainsi que des immeubles appartenant à l'État non affectés à l'exploitation des services de transport. RFF est le second investisseur public de France (CA : 5,5 MD€ en 2012)

1. Les relations entre la SNCF et RFF

L'article 1^{er} de la loi n°97-135 prévoit que « *la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la Société nationale des chemins de fer français pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France. Il la rémunère à cet effet.* »

Les articles 11-1 et 11-2 du décret n°97-444 du 5 mai 1977 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France mettent en place une convention entre RFF et la SNCF, d'une part, pour l'exercice de la mission de gestion du trafic et des circulations et, d'autre part, pour « *l'exercice de la*

¹ Lors de son audition le 16 septembre 2013, la fédération FO Cheminots rappelle toutefois que le droit européen ne demandait qu'une séparation comptable. C'est la France qui a fait le choix de procéder à une séparation structurelle.

mission relative au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques de sécurité du réseau ferré national. » Ce sont ces textes qui expliquent que les 55 000 agents de la SNCF infra travaillent pour le compte de RFF, et que la SNCF facture ces travaux à RFF.

L'article 5 de la loi n°97-135 du 13 février 1997 précitée partage les biens ferroviaires entre la SNCF et RFF :

« 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 Société nationale des chemins de fer français sont, à la date du 1er janvier 1997, apportés en pleine propriété à Réseau ferré de France. Les biens constitutifs de l'infrastructure comprennent les voies, y compris les appareillages fixes associés, les ouvrages d'art et les passages à niveau, les quais à voyageurs et à marchandises, les triages et les chantiers de transport combiné, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures, les bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures.

Sont exclus de l'apport, d'une part, les biens dévolus à l'exploitation des services de transport, qui comprennent les gares, les entrepôts et cours de marchandises ainsi que les installations d'entretien du matériel roulant, et, d'autre part, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, ainsi que les immeubles administratifs. Il en est de même des biens affectés au logement social ou au logement des agents de la Société nationale des chemins de fer français par nécessité de service et de ceux affectés aux activités sociales, des filiales et des participations financières.

Les modalités de détermination de ces biens sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Le décret en Conseil d'Etat n°97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France précise les séparations de patrimoine entre les deux entités. L'arrêté du 27 novembre 2006 portant approbation de la liste des biens établie en application du décret n°97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau Ferré de France valide les transferts de propriété à RFF.

• La création de nouvelles lignes et leur incorporation dans le réseau national

Aux termes de l'article 6 du décret n°97-445 du 5 mai 1997, RFF « exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement ». Il peut le confier à un tiers conformément à la loi n°85-704 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

L'article 2 du décret n°97-445 du 5 mai 1997 précise que « 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. »

2. Les relations entre RFF et les collectivités territoriales

L'article 19 du décret n°97-445 du 5 mai 1997 prévoit que *« RFF mène une politique de coopération avec les régions, et plus généralement avec l'ensemble des autorités organisatrices de transport. »*

En matière d'investissement, un lien juridique existe également entre RFF et les collectivités territoriales. Ainsi, l'article 4 du même décret prévoit 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. »*

L'article 20 permet à RFF de mettre à disposition d'une collectivité territoriale une ligne ou une section de ligne pour la mise en œuvre d'une exploitation touristique sur cette ligne ou cette section de ligne : *« 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. »

L'article 22 du même décret est relatif à la fermeture de lignes. La région doit alors être consultée. Elle dispose d'un délai de trois mois pour donner son avis : *« 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'Ile-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. »*

Le décret n°97-445 du 5 mai 1997 organise également des relations entre RFF et les collectivités territoriales lors de la **cession par RFF d'un de ses biens immobiliers**. En matière de déclassement, la région peut être amenée à intervenir et faire connaître son avis si RFF souhaite procéder au déclassement plus de cinq ans après l'autorisation de fermeture d'une ligne ou section de ligne.

Article 49 du décret n°97-445 du 5 mai 1997

« L'autorisation du ministre chargé des transports de fermer une ligne ou une section de ligne vaut autorisation de procéder au déclassement des biens constitutifs de son infrastructure. Toutefois, ne peuvent être déclassés les biens dont la cession ne serait pas compatible avec la décision du ministre, prise en application du cinquième alinéa de l'article 22, de maintenir en place la voie ou tout ou partie des biens constitutifs de l'infrastructure.

RFF peut procéder au déclassement dans les cinq ans de l'autorisation de fermeture. Au-delà de ce délai, RFF consulte la région ou, le cas échéant, le Syndicat des transports d'Ile-de-France, qui dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son avis sur le déclassement. L'absence de réponse de l'organe délibérant dans ce délai vaut avis favorable. RFF transmet cet avis au ministre chargé des transports qui dispose d'un délai de deux mois pour s'opposer au déclassement. Le silence gardé par le ministre pendant ce délai vaut absence d'opposition. RFF dispose d'un délai de cinq ans à compter de l'absence d'opposition du ministre pour procéder au déclassement. Ce délai peut être renouvelé en suivant la même procédure.

RFF communique au ministre les décisions de déclassement de ces biens. Ces décisions sont publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture du département dont le territoire est traversé par la ligne ou section de ligne considérée. »

En outre, les articles 51 et 52 du même décret prévoient la cession d'un bien immobilier de RFF devenu inutile à la poursuite de ses missions. L'article 51 donne à l'État et aux collectivités territoriales la possibilité de se porter acquéreur de ce bien. L'article 52 détermine les conditions de fixation de l'indemnité.

Article 51 du décret n°97-445 du 5 mai 1997

« Lorsque RFF envisage de céder un bien immobilier devenu inutile à la poursuite de ses missions, il en informe le préfet ainsi que le président du conseil régional, le président du conseil général et le maire de la commune où est situé le bien. L'Etat, les collectivités disposent d'un délai de deux mois pour manifester leur intention de se porter acquéreur dudit bien. »

Article 52 du décret n°97-445 du 5 mai 1997

« Lorsque la cession par RFF, le cas échéant après déclassement, d'un bien immobilier utilisé pour la poursuite de ses missions est consentie au profit de l'Etat ou d'une collectivité territoriale pour des motifs d'utilité publique, l'indemnité due à RFF est fixée par le directeur départemental des services fiscaux. Elle est, dans tous les cas, égale à la valeur de reconstitution du bien cédé, laquelle tient compte notamment :

- soit du prix d'acquisition du terrain de remplacement dans la limite de la valeur vénale du terrain cédé considéré comme non bâti, soit de la valeur vénale du terrain cédé lorsqu'il n'y a pas lieu de procéder à l'acquisition d'un terrain de remplacement ;

- du coût de reconstruction des bâtiments et des installations de nature immobilière édifiés sur le terrain cédé, corrigé de la part du coût correspondant aux améliorations ou à l'accroissement de capacité qui seraient éventuellement apportés par rapport aux immeubles cédés ;

- du coût de déplacement et de réinstallation des équipements transportables. »

Les collectivités territoriales sont également présentes, de manière indirecte, au **conseil d'administration de RFF**. En effet, l'article 26 du décret n°97-445 du 5 mai 1997 précise que « *parmi les personnalités choisies en raison de leur compétence, deux membres, détenteurs d'un mandat électoral local, sont choisis en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux ou locaux des questions ferroviaires* ».

Enfin, aux termes de l'article 2-1 de la loi n°97-135, les régions, en tant qu'autorités organisatrices des transports, sont représentées dans « *un conseil de développement durable du réseau ferré national* ».

3. Pouvoirs du directeur régional RFF

Par délégation de pouvoir, le président de RFF peut déléguer certaines de ses compétences au directeur régional RFF. À titre d'exemple, il a été délégué au directeur régional Bretagne-Pays de la Loire la passation de marchés, dans la limite de 16 millions d'euros hors taxes pour les marchés de travaux et de fournitures. Il dispose également d'une délégation de pouvoir en matière foncière et immobilière pour les montants inférieurs à 1,5 million d'euros hors taxes.

B. LES PREMIERS PAQUETS FERROVIAIRES : LE DÉBUT DE LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR FERROVIAIRE

L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire va se faire par étape, concernant en premier lieu le transport de marchandises à l'international, avant de s'intéresser progressivement au marché national et au transport de voyageurs.

Le premier paquet ferroviaire composé de trois directives élaborées entre 1998 et 2001 va ouvrir **l'accès aux services de fret internationaux sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire**, pour le 15 mars 2003 au plus tard. Est incluse à ce réseau transeuropéen la desserte des ports et des points terminaux.

Le deuxième paquet ferroviaire négocié entre 2002 et 2004 va ouvrir **l'ensemble du fret international à la concurrence au 1^{er} janvier 2006**. Par conséquent, la notion de réseau transeuropéen de fret ferroviaire disparaît. Au 1^{er} janvier 2007, l'ensemble du réseau fret est accessible, sans distinction entre l'international et le national. Le réseau français national est ouvert à la concurrence pour le transport ferroviaire de marchandises depuis le 31 mars 2006. En effet, la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 pour le fret national a mis fin au monopole de la SNCF prévu par la LOTI en matière de transport ferroviaire national de marchandises.

Ces deux paquets ont eu un impact sur le fret en France. En effet, la SNCF, dans son activité fret, opérait un rééquilibrage entre les lignes

rentables et lignes non rentables grâce aux marges qu'elle arrivait à dégager sur les premières. Or, l'arrivée de nouveaux opérateurs la concurrençant sur ces lignes les plus rentables l'a obligé à baisser ses marges, ne lui permettant plus de compenser la faible rentabilité ou la non rentabilité de certaines lignes. Dès lors, la SNCF a mis fin à l'exploitation de certaines lignes, et a modifié sa politique, notamment en ce qui concerne l'allotissement. Cette évolution de la politique de la SNCF en matière de fret a eu de nombreuses répercussions sur les territoires.

L'extrait qui suit explicite ces observations : cette échéance (1^{er} janvier 2007) « n'a pas été réellement préparée dans notre pays, pas plus d'ailleurs que ne l'a été ensuite celle de l'ouverture à la concurrence du transport international ferroviaire de voyageurs.

Il en est résulté en France, non le redressement du fret ferroviaire espéré, mais au contraire une réduction très forte et globale du marché : alors que, en 2000, le marché du fret s'élevait à 52 Md t/km (à l'époque exclusivement réalisés par la SNCF), en 2010, il était de 32 Md t/km (dont 24 pour la SNCF). Selon M. Blayau, directeur général de SNCF Géodis, les nouveaux entrants ont ainsi pris à la SNCF, en seulement cinq ans, 20 % du marché du fret ferroviaire, dans un marché global en contraction. Et cette concurrence s'est exercée sur la « crème du marché » c'est-à-dire là où le transport ferroviaire de marchandises est le plus pertinent, là où les trains sont réguliers, longs, massifs et lourds. Dans ce domaine des trafics conventionnels, les nouveaux opérateurs ferroviaires de fret ont pris sensiblement plus de 20 % de parts de marché. Plusieurs causes peuvent expliquer ce phénomène : d'une part, la mise en concurrence, intervenue en 2006, a été proche dans le temps de la crise économique de 2008 ; d'autre part, la SNCF, confrontée à des baisses considérables de ses parts de marché sur les segments économiquement les plus pertinents, a restreint ses activités de wagons isolés, structurellement et lourdement déficitaires, pour tenter de limiter les pertes de ses activités de transport de fret. Nombre de fermetures de gares de fret sont aussi intervenues.

Dans notre pays, une autre cause, qui a marqué tant l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire que celle du transport international de voyageurs, en 2009, tient sans doute à son impréparation sociale. En effet, l'ouverture pour le fret s'est faite en l'absence d'un accord de branche sur le plan social, celui-ci n'ayant été conclu que le 16 octobre 2008. Par ailleurs, les règles prévues pour cet accord ne s'appliquent pas au personnel de la SNCF. De même, pour le transport international de voyageurs, ces ouvertures se sont faites avec des règles sociales très différentes qui ont eu pour conséquence une forme de dumping social, avec d'un côté, le RH077 (décret n°99-1161 du 29 décembre 2009) pour la SNCF en vertu de la loi du 3 octobre 1940, et de l'autre, pour ses concurrents, le décret n°2010-404 du 27 avril 2010 reprenant le contenu de l'accord de branche du 16 octobre 2008, qui a été conclu dans le secteur du fret. M. Blayau signalait lors de son audition que la France n'est pas le seul pays où l'ouverture à la concurrence a aggravé les pertes des opérateurs historiques de fret ferroviaire : l'Espagne avec Renfe ou l'Italie avec Trenitalia, ou encore la Belgique, sont dans ce cas. Par ailleurs, il semble que les nouveaux opérateurs entrés sur ce marché, tel Euro Cargo Rail (ECR), filiale de la

Deutsche Bahn et principal concurrent de la SNCF, y soient présents pour des raisons commerciales et de développement, mais n'y gagnent pas d'argent.

Au total, c'est le secteur du transport routier qui a pleinement profité de cette libéralisation. L'exemple du fret ferroviaire en France illustre ainsi les dangers que peut présenter l'ouverture à la concurrence quand elle est introduite sans avoir été préparée. »¹

Le troisième paquet ferroviaire, élaboré entre 2004 et 2007, a **libéralisé le transport international de voyageurs**. Les entreprises ferroviaires établies dans un État membre se sont vus accorder, au plus tard le 1^{er} janvier 2010, un droit d'accès à l'infrastructure de tous les États membres aux fins de l'exploitation de services internationaux de voyageurs². Une brèche est également ouverte dans le transport national de voyageurs par **l'ouverture du cabotage à la concurrence**. Toutefois, lorsque le service proposé entre « un lieu de départ et une destination » fait l'objet « d'un ou plusieurs contrats de services publics » conforme au droit européen, l'ouverture du cabotage à la concurrence peut être limitée. Il s'agit en effet de ne pas compromettre l'équilibre économique du contrat de service public. Ce troisième paquet ferroviaire a fait l'objet de nombreux débats. Alors qu'initialement était prévue une ouverture à la concurrence du service international des voyageurs au 1^{er} janvier 2012 et celle du transport national des voyageurs en 2015, le texte final prévoit une entrée en vigueur plus tôt que prévue pour le trafic international – dès le 1^{er} janvier 2010 – mais **ne mentionne plus la libéralisation du transport national de voyageurs**.

C. LE RÈGLEMENT OSP ET LES SERVICES DE TRANSPORT RÉGIONAUX

Une ouverture effective de la concurrence en matière ferroviaire nécessite l'ouverture de l'accès aux marchés publics de transport. Toutefois, cette dernière **ne doit pas se faire au détriment d'un service public de qualité**.

Afin de répondre à ces deux enjeux, le règlement 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs, dit règlement OSP, précise les règles applicables aux services de transport public dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public. Ainsi, comme le précise son considérant 25, ce texte vise à « *instaurer un cadre légal en matière d'octroi de compensation et/ou de droits exclusifs pour les contrats de service public* ».

¹ Extrait de l'avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Jean-Marie Geveaux et Thierry Lepaon : « L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs », juillet 2012.

² La société Thello (détenue à 33% par Transdev et à 67% par Trenitalia, opérateur des chemins de fer italiens) a été la première à profiter de cette ouverture des dessertes internationales avec une liaison Paris-Venise. Elle projette une liaison Milan-Nice puis Milan-Marseille (cf. Les Echos du 8 octobre 2013).

L'article 3 du règlement permet à une autorité compétente d'octroyer à l'opérateur de son choix un droit exclusif et/ou une compensation, en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public. L'article 5 §3 du règlement pose le principe d'un appel à concurrence, lorsque l'autorité compétente décide de recourir à un tiers pour opérer ce service.

Toutefois, plusieurs dérogations explicitement listées par le texte permettent à cette autorité **d'attribuer l'exécution du service public de transport sans avoir procédé à une mise en concurrence préalable**. L'une de ces exceptions concerne le transport ferroviaire : le point 6 de l'article 5 permet aux autorités compétentes **de décider d'attribuer directement des contrats de service public de transport par chemin de fer**, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway. La durée de tels contrats ne peut dépasser dix ans. L'application de ce règlement au transport régional de voyageurs à donner lieu à un débat portant sur la possibilité pour les régions de choisir un autre prestataire que la SNCF. En effet, comme le constate le rapport d'information d'Hubert Haenel sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne¹, deux interprétations de la portée du règlement OSP sont possibles.

– dans le premier cas, l'on considère que **le règlement OSP ne vient que préciser des règles de procédures**. Il ne vise pas à renforcer l'ouverture de la concurrence. Dès lors, il n'a **aucune conséquence sur des dispositions normatives existantes** d'États membres lesquelles visent à restreindre l'accès à leur réseau national pour le transport de voyageurs. Dans cette interprétation, le règlement OSP ne remet pas en cause l'article 18 de la LOTI lequel confie à la SNCF un monopole d'exploitation du transport de voyageurs sur le réseau ferré national ;

– dans la deuxième interprétation, l'on considère que le règlement OSP donne 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* ». Dès lors, **le maintien d'un monopole légal de la SNCF est en contradiction avec le règlement européen**. Du fait de la hiérarchie des normes, le juge français devrait alors faire primer le règlement européen sur la loi française et ainsi donner raison à un conseil régional qui aurait, après appel d'offre, attribué le marché de transport ferroviaire régional de voyageurs à un prestataire autre que la SNCF.

Interrogé par M. Hubert Haenel par une question orale le 12 janvier 2009, le gouvernement a indiqué que l'application du règlement OSP ne remettait pas en cause le monopole de la SNCF, se ralliant à la première option d'interprétation.

¹ Rapport d'information n°220 de M. Hubert Haenel sur la libéralisation des transports ferroviaires dans l'Union européenne, Sénat, session 2008-2009.

Il a ainsi précisé que l'objet du règlement OSP n'est « *pas d'anticiper l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs* ». En effet, « *cette ouverture relèverait, le cas échéant, d'une modification de la directive 91/440* ». C'est donc pour cette raison, selon le gouvernement, qu'une exception à la règle générale d'attribution du marché public par appel d'offre est prévu explicitement pour le transport ferroviaire. Aussi, « *le règlement OSP ne remet pas en cause le monopole légal conféré à la SNCF par l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs pour les services ferroviaires intérieurs de voyageurs sur le réseau ferré national. Ainsi, notamment, les autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs ne pourront se prévaloir du règlement OSP pour lancer des appels d'offres afin de confier les services de voyageurs à d'autres opérateurs que la SNCF. En l'absence de modification de la législation française, ces services doivent être réalisés par la SNCF, dans le cadre des dispositions de la LOTI ou, pour l'Île-de-France, de l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des services de transports dans la région parisienne* »¹.

Toutefois, comme le souligne le rapport d'information précédemment évoqué, cette interprétation du texte par le gouvernement n'a pas fait l'objet d'une validation par la Commission européenne ou le Conseil d'État.

D. LE QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE : UN TEXTE EN PRÉPARATION VECTEUR DE PUISSANTS CHANGEMENTS

Le 30 janvier 2013, la Commission européenne a présenté une série de propositions relatives à un quatrième paquet ferroviaire. Ce texte, actuellement en cours de discussion, fera très certainement l'objet de modification. Quatre thèmes principaux sont évoqués.

1. Améliorer le système de normes et d'autorisations

La Commission européenne constate la persistance **d'obstacles techniques et administratifs**. Pour y remédier, elle souhaite que l'agence ferroviaire européenne devienne le **guichet unique** de délivrance des autorisations et des certificats de sécurité.

2. Améliorer la gestion de l'infrastructure

La Commission européenne souhaite tout d'abord que les gestionnaires de l'infrastructure aient **la maîtrise de toutes les fonctions du réseau ferroviaire**, y compris la planification des investissements dans l'infrastructure, les opérations et l'entretien quotidiens ainsi que l'établissement d'horaires.

¹ Question orale sans débat n° 0355S de M. Hubert Haenel, publiée dans le JO Sénat du 4 décembre 2008, page 2401.

En outre, les gestionnaires de l'infrastructure doivent jouir d'une **indépendance opérationnelle et financière** par rapport aux exploitants de services de transport ferroviaire. La Commission européenne n'interdit pas l'existence d'une structure verticalement intégrée, mais à la condition qu'il existe des séparations strictes entre les différents composants de la « *holding* », afin de permettre une indépendance juridique, financière et opérationnelle. De manière générale, la proposition pose la règle par défaut de la séparation institutionnelle entre les gestionnaires de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires, dès l'entrée en vigueur du paquet. **Dès lors, la création de nouvelles structures ferroviaires en *holding* après cette date ne sera plus possible.**

Afin de s'assurer de la mise en place effective de ces mesures, la Commission européenne veut faire de l'absence de dépendance entre gestionnaires et exploitants de l'infrastructure la condition de l'accès au marché intérieur de transport de voyageurs. Ainsi, les entreprises ferroviaires, indépendantes des gestionnaires de l'infrastructure, disposeront d'un accès immédiat au marché intérieur du transport de voyageurs en 2019.

A contrario, les entreprises ferroviaires appartenant à une « *holding* » ferroviaire intégrant le gestionnaire des infrastructures ne pourront pas avoir accès au marché intérieur du transport de voyageurs, à moins d'avoir convaincu la Commission européenne de l'existence d'une indépendance effective entre les différents composants de la holding.

Le projet de réforme ferroviaire, dont l'examen est attendu à l'automne 2013 au Parlement prévoit la création d'une structure ferroviaire en *holding*.

3. Ouvrir les marchés nationaux de transport de voyageurs

La Commission européenne propose d'ouvrir à partir **de décembre 2019, toutes les lignes nationales de transports de voyageurs à l'ensemble des prestataires de services**. Dès lors, Bruxelles envisage, d'une part, une modification du règlement OSP de manière à **rendre obligatoire la mise en concurrence** en vue de l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire (aujourd'hui, les États peuvent attribuer directement les contrats) et, d'autre part, d'autoriser de **manière générale l'accès à l'infrastructure**. En effet, la directive consolidée 91/440 ne le prévoit pas pour le transport national de voyageurs. Toutefois, une limitation d'accès pourrait être envisagée en cas de menace sur l'équilibre économique du contrat de service public.

Enfin, les questions d'accès au matériel roulant pour les nouveaux entrants et d'absence de discrimination dans l'accès à des systèmes de billetterie intégrées sont également soulevées.

4. Maintenir une main-d'œuvre ferroviaire de qualité

Il s'agit de répondre aux deux défis des années à venir :

- faire face au départ à la retraite de près de 30% des effectifs du personnel ferroviaire ;
- s'adapter à un environnement plus concurrentiel.

Aussi, le quatrième paquet ferroviaire vise à obliger les nouveaux contractants, lorsqu'ils deviennent attributaires de contrats de service public, à reprendre les personnels chargés de l'exécution de ces contrats.

Cette question de la reprise des personnels SNCF par les nouveaux titulaires de contrat public avait été posée dans le rapport d'information de M. Hubert Haenel précédemment cité. Lors de leur audition, les représentants de la CFDT section ferroviaire avaient insisté sur la nécessité d'un transfert du contrat de travail au repreneur, seule façon, selon eux, d'éviter tout dumping social.

IV. CONTRIBUTIONS POUR UNE ÉVALUATION

Reconnaissons tout d'abord que notre système de transport et notre industrie ferroviaires sont un motif de fierté légitime dont nous devons être reconnaissants à toutes celles et à tous ceux qui s'y activent.

Si nous nous en tenons à la décentralisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, les motifs de satisfaction sont nombreux. Les critiques ne manquent pas : ce sont bien souvent des attentes à satisfaire.

A. LES SATISFACTIONS

L'implication des régions dans la gestion des TER s'est traduite par des investissements majeurs, bénéfiques aux usagers. Elle a rapproché la prise de décision des demandes qui se traduit notamment par une augmentation de l'offre, un renouvellement et une rénovation du matériel, des offres tarifaires attractives...

Avec beaucoup de pertinence, Jacques Auxiette juge que la décentralisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs a introduit une séparation entre les fonctions d'autorité organisatrice et celles d'exploitant : « *elle permet à l'entreprise historique de ne pas être juge et partie, de ne pas jouer par défaut tous les rôles, au risque de ne plus savoir quelle est la place et d'agréger mécontentements et critiques*¹ ».

La Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) évalue à 20 % la croissance de l'offre des TER entre 2002 et 2009 et à 40 % l'augmentation du trafic au cours de la même période. Selon l'Association des régions de France (ARF), « *l'offre de trains en matière de TER a été fortement améliorée (+14 % entre 2002 et 2007), tandis que la fréquentation des voyageurs a augmenté encore plus vite au cours de la même période (+22 %)* »².

L'opinion corrobore ces appréciations.

Selon un sondage Ipsos³, 56% du grand public et 70% des usagers réguliers des TER savent que ces derniers sont aujourd'hui financés par les régions. De manière générale, on constate une augmentation de la satisfaction des usagers de ces transports. **66 % du grand public et 74 % des usagers réguliers du TER pensent également que les actions de la région depuis 2002 en faveur des TER ont contribué à améliorer le service de transport régional et ils plébiscitent ces actions à 73 %.** Enfin, 88 % du grand public mais également des usagers réguliers des TER souhaitent un

¹ Jacques Auxiette, *op. cité* page 10.

² Yves Krattinger, *op. cité*, page 11.

³ « Les usagers, le grand public français et les transports ferroviaires régionaux », enquête Ipsos pour l'Association des régions de France, septembre 2011.

renforcement du rôle des régions pour améliorer le service de transport régional.¹

Il est heureux que les efforts accomplis soient ainsi légitimés.

De manière générale, l'Association des régions de France estime à 30 milliards d'euros le montant des sommes engagées depuis le transfert aux régions de la compétence transport : soit 8,2 milliards d'euros investis dans du matériel neuf, 2 milliards d'euros dans la rénovation du réseau, 500 millions dans la rénovation des gares et haltes et 18,6 milliards d'euros dans l'exploitation du service.

Pierrick Massiot, président du conseil régional de Bretagne, précise : « Les régions ont beaucoup investi dans les TER : on estime à un milliard d'euros ce que payent les régions au titre de la subvention d'équilibre, dont 80 millions d'euros pour la Bretagne. De surcroît, les régions ont acheté les rames. Depuis 2002 la Bretagne a renouvelé le matériel roulant à hauteur de 450 millions d'euros. De nouvelles commandes pour un montant de 200 millions d'euros sont d'ailleurs en cours portant sur 17 rames à deux étages. La croissance de la fréquentation TER est en effet de 10 % par an, ce qui est supérieur à ce qui se passe dans d'autres régions »².

La dépense ferroviaire arrive en deuxième ou troisième rang dans les budgets régionaux. Il est vrai que certaines régions ont porté grande attention au service ferroviaire, bien avant les lois de décentralisation :

- en 1962, le Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB) mène une opposition très rude contre un projet de grille tarifaire du fret qui aboutissait à augmenter les tarifs Bretagne-Paris de 15 % alors que sur « les lignes rentables » (ex. Marseille-Paris), la diminution était de... 15 % ;

- plus proche de nous, la région du Nord-Pas-de-Calais, présidée par Pierre Mauroy, caractérisée par une forte densité de population, des gares peu éloignées les unes des autres, desservies par des trains vieillissants, arrête un projet de rénovation de matériel de transport ferroviaire. Pour cela, la région a mis en place un système original en 1978 : elle a emprunté l'argent afin de financer l'achat de 75 rames. Ces rames ont par la suite été mises à la disposition de la SNCF qui en échange versait un loyer. C'est le lancement du « transport collectif régional Nord-Pas-de-Calais ». La région avait un double objectif : d'une part rénover les rames afin **d'améliorer l'image de la région**, et d'autre part, **relancer l'économie de la région**, cette dernière disposant d'entreprises de construction de rames sur son territoire. Ce sont d'ailleurs des entreprises de la région qui ont remporté l'appel d'offres. Le Nord-Pas-de-Calais est la première région à avoir entrepris cette démarche.

¹ Près de 5 700 TER circulent chaque jour. Les disparités existent (de 160 à 1 900 pour les trains quotidiens ; de 6 100 à 135 000 voyageurs quotidiens).

² Cf. compte-rendu d'audition du 26 avril 2013 annexé au présent rapport.

B. LES CRITIQUES

Retrouvons certaines autorités auditionnées.

- François Patriat, président du conseil régional de Bourgogne :

La région a le sentiment que la SNCF lui demande de prendre tout en charge et constate que la société tend parfois à lui soumettre des propositions alléchantes (notamment en ce qui concerne les prestations relatives au cadencement) qu'elle ne peut même pas honorer, faute de moyens.

La participation des régions au financement des retraites des cheminots varie fortement : certaines ne participent pas, d'autres financent entièrement le surcoût. La région Centre a refusé d'intégrer la retraite des cheminots dans sa convention. Pour la Bretagne, un accord 50/50 a été trouvé.

L'irrégularité et la saturation des trains posent des problèmes, tout comme le coût des péages.

- Pierrick Massiot, président du conseil régional de Bretagne :

Le dialogue avec la SNCF est parfois très compliqué. La région est autorité organisatrice des transports depuis la loi SRU. La convention TER signée avec la SNCF pour la période 2007-2013 ressemble à une délégation de service public. Elle définit les missions, établit les relations financières. La SNCF perçoit les recettes ainsi qu'une compensation d'équilibre. Deux dérogations par rapport à une délégation de service public existent toutefois : il n'y a pas de mise en concurrence et le risque recette est partagé.

« Gares & Connexions » souffre d'un défaut de transparence et d'indépendance vis-à-vis de la SNCF. Ainsi, la direction générale de la SNCF continue à avoir la main mise sur les discussions relatives aux gares malgré l'existence de cette filiale. En outre, il y a une confusion permanente entre le personnel de « Gares & Connexions » et celui de la SNCF.

Un point de tension entre la région Bretagne et la SNCF est la question de la rémunération du capital : dans les co-investissements pour les TER réalisés par « Gares & Connexions », la rémunération du capital demandée à la région est de 9 %. Or, aucune justification expliquant les modalités permettant d'atteindre une telle rémunération n'est donnée.

Un autre élément négatif dans les relations avec la SNCF est la mise à disposition de surface dans les gares. En effet, ces dernières se font pour la région aux mêmes tarifs que pour d'autres demandeurs, alors que la région a participé au financement et à la rénovation de la gare. La région est la seule collectivité à ne pas bénéficier de retombées fiscales du fait d'une réhabilitation du quartier gare.

Il faut rechercher une complémentarité équilibrée entre le TGV et le TER. Le TGV peut concurrencer le TER, ce qui signifie pour la région une augmentation de la subvention d'équilibre.

- Alain Marcon, président de CCI France :

La qualité du service s'est dégradée et beaucoup de territoires regrettent les « trains corail ».

La SNCF reste dans une culture de domination. Cela se concrétise par une absence de consultation et de visibilité, ainsi que par une incapacité de la SNCF à nouer le dialogue avec les transporteurs en matière de fret.

En matière d'intermodalité, beaucoup de dysfonctionnements existent : ainsi, au Puy, la gare routière est à 500 mètres de la gare SNCF ; à Clermont-Ferrand, le tram ne dessert pas la gare ; quant à la gare de Lyon Saint-Exupéry, située à 20 minutes du centre-ville par le tram, elle est très peu desservie par des trains.

L'insatisfaction liée à l'organisation du fret est très forte pour plusieurs raisons : coût, absence de fiabilité, de flexibilité, de « wagon isolé ». Des adaptations techniques et technologiques sont à faire (exemple : revoir l'architecture des wagons). Il est nécessaire de mettre fin au monopole de la SNCF sur le transport, la régulation et la réparation des voies.

- Jean Germain, sénateur-maire de Tours :

Tout en reconnaissant que la ville de Tours entretient de bons rapports avec la SNCF et RFF, il est difficile de connaître les compétences et responsabilités de chacun. On constate une multiplication des structures.

Des points à améliorer : pour les travaux sur les voies, seules les entreprises agréées par la SNCF peuvent travailler. Or elles sont 40 % plus chères. La notion de durée n'est pas la même pour la SNCF, pour RFF que pour les collectivités locales. Ainsi RFF peut programmer des travaux qui ne commenceront que plusieurs mois, voire un ou deux ans plus tard, ce qui ne correspond pas au temps politique. La répercussion des travaux, dont la période et les horaires sont imposés à la ville lui sont facturés de façon non négociable.

- Alain Even, président de « CESER de France »¹ :

Manque d'informations envers les institutions régionales.

Grande insatisfaction concernant le fret. Difficulté pour les opérateurs de proximité à trouver leur place. Coût élevé, irrégularité, contrainte de la gestion du personnel.

Le CESER privilégie la régularité, la fréquence (plus que la vitesse) et la sûreté (notamment dans le Sud-est).

¹ Alain Even, président du CESER de France précise qu'en raison de la diversité des réseaux, il ne peut avoir un avis général. Toutefois, consultés dans le cadre de ce rapport par l'assemblée des CESER de France, les CESER jugent la « relation globalement déséquilibrée entre un donneur d'ordre disposant de peu de moyen de pression face à un opérateur manquant de souplesse et de transparence. »

- Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin :

La SNCF a tendance à se comporter en autorité organisatrice des transports : « ce n'est pas nouveau mais cela pose un problème de gouvernance. ».

Le TER finance une partie des activités de la SNCF. Si la SNCF fait des bénéfices, ce n'est pas sur son activité TGV mais sur les TER¹.

Beaucoup de présidents de conseils régionaux dénoncent les hausses de participations régionales demandées par la SNCF.

La SNCF n'a jamais admis la régionalisation des transports, ce qui explique les difficultés. Si elle souhaite survivre à l'ouverture de la concurrence, elle doit être plus transparente.

Il n'y a pas de volonté politique de la SNCF de développer le fret, en raison des très fortes contraintes sociales. Le temps hebdomadaire des cheminots est de 28 heures. Si l'on veut un véritable transport modal, il faut faire en sorte que le fret soit moins coûteux.

La SNCF ne joue pas un rôle péréquateur. Il faut un véritable schéma régional global.

C. TROIS THÈMES DE CONFLITS

1. La qualité du service

La qualité du service est l'une des principales attentes de l'utilisateur. Afin d'y répondre, des objectifs de qualité sont clairement définis dans les conventions d'exploitation des TER : d'une part, il s'agit d'assurer un suivi régulier de la qualité de service, d'autre part, de fournir une information constante aux usagers.

L'amélioration attendue des prestations de la SNCF touche plusieurs domaines :

- la **fiabilité du service régional** : l'objectif est de mesurer la continuité des trains (vérifier que des trains ne soient pas supprimés) ;

- la **régularité des trains sur l'ensemble du réseau** : la ponctualité des trains est mesurée ;

- la **qualité des services en gare**, mesurée par quatre critères : l'image (propreté et dégradations), l'accueil aux guichets et aux services d'accueil (présence et disponibilité du personnel, attitude...), l'information (heures d'ouverture, information départ hall...) et la disponibilité des équipements (automates de vente, composteurs...) en vue de garantir un accès au service public ferroviaire à l'ensemble des catégories de voyageurs ;

¹ Cet avis n'est pas partagé par toutes les personnes auditionnées. Pour certains, au contraire, ce sont les TGV qui financent les TER. Toutefois, force est de constater que les TER représentent pour la SNCF une activité très dynamique.

- la **qualité des services à bord des trains** : comme pour la qualité des services en gare, les critères observés concernent l'image du TER de la région et la prise en charge de la clientèle (l'image, l'accueil et l'information sont notées). La satisfaction de ces conditions doit également permettre de faciliter l'accès au service public ferroviaire à tous les voyageurs ;

- la **sûreté des voyageurs et la sécurité ferroviaire** : cela nécessite d'entretenir le bon état des infrastructures et du matériel roulant.

Si, dans leur majorité, les usagers sont satisfaits du confort des rames (76 %), de l'information délivrée sur les horaires et les tarifs ainsi que de l'accueil en gare (67 %), **la ponctualité et l'information en cas de perturbation sont jugées de manière beaucoup plus critique** : seules 51 % des personnes interrogées sont satisfaites de la ponctualité et seulement 46 % des franciliens, et l'information délivrés aux voyageurs en cas de perturbation est jugée satisfaisante par 32 % des usagers réguliers des TER¹. Début 2011, le conseil régional de Rhône-Alpes avait interpellé la SNCF pour protester contre la qualité jugée insuffisante du service TER dans la région. Ainsi entre le 13 décembre et le 31 décembre 2010, la ponctualité des TER était inférieur à 86 % En 2010, la SNCF avait dû payer 3 millions d'euros d'indemnités à la région pour mauvaise qualité du service. En 2012, la Franche-Comté a menacé de suspendre les sommes versées à la SNCF si les dysfonctionnements n'étaient pas résolus : 22 % des trajets TER contre 8 % auparavant présentaient un problème. La région Aquitaine a également menacé de poursuivre la SNCF pour non-respect de la convention TER.

Dans son rapport de 2009 sur les TER², la Cour des comptes avait jugé que l'impact **du mécanisme d'intéressement existant dans les premières générations de convention était trop modeste** pour avoir une réelle influence. Ainsi, en Midi-Pyrénées, il ne représentait que 0,2 % du chiffre d'affaires de l'activité TER. Dans la deuxième génération des conventions, la Cour des comptes constate une modification des seuils de pénalités dans le sens d'une plus grande sévérité pour la SNCF.

Un aspect apparu lors des auditions est le fait que la SNCF **peut être juge de la qualité du service qu'elle propose**. À titre d'exemple, dans la précédente convention liant la SNCF à la région Limousin, c'est la SNCF seule qui apportait la preuve de la fréquentation. Le service des transports de la région a choisi de mettre en place une « brigade de comptage », chargée de vérifier le respect des horaires, la fréquentation et le confort. Toutefois, l'introduction de la région dans le contrôle du service proposé par la SNCF a été difficile à mettre en place et a rencontré une forte opposition chez les cheminots. La nouvelle convention TER en Limousin prévoit désormais que

¹ « Les usagers, le grand public français et les transports ferroviaires régionaux », enquête Ipsos pour l'Association des régions de France, septembre 2011.

² « Le transfert aux régions du transport express régional », Cour des comptes, novembre 2009.

« l'évaluation [de la qualité de service] se fasse par l'intermédiaire d'un prestataire de service désigné et rémunéré par la Région ».

Une analyse des avis des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) sur **la troisième génération** de conventions – celles actuellement en vigueur – montre toute **l'attention particulière qui est portée à la qualité du service**.

À titre d'exemple, le CESER de la région Aquitaine relève dans la convention la mise en place d'un compte qualité résultant des négociations entre les deux parties. Celui-ci sera alimenté par les excédents ou pénalités des partenaires pour une utilisation exclusive au service rendu aux voyageurs TER. Le CESER de Franche-Comté, pour sa part, marque son approbation au fait que la région ait obtenu de la SNCF davantage d'obligations de résultat. La nouvelle convention prévoit désormais un relèvement du niveau de ponctualité des trains et une indemnisation en cas de retard ou d'annulation des trains ; des pénalités pour la SNCF dès le premier train annulé et l'obligation pour le SNCF d'informer la région de toute perturbation ou dysfonctionnement du service. En outre, un système de bonus-malus a été instauré. Quant au CESER de Midi-Pyrénées, il souligne la nouvelle approche de la notion de qualité, laquelle introduit désormais la thématique « information en situation perturbée ». Il met toutefois en garde contre une formule trop complexe de pondération et d'agrégation d'indicateurs qui pourrait avoir un effet contre-productif pour l'usager au final. Enfin, deux CESER s'attardent sur les nouvelles obligations désormais imposées par la convention respective en cas d'aléas ou d'incidents. En Picardie, la SNCF a l'obligation de prendre toutes les mesures pour pallier les conséquences des aléas normaux du transport ferroviaire régional de voyageurs, tandis qu'en Rhône-Alpes, la convention prévoit la garantie de niveaux de service par des plans de transport adaptés, une information fiable sur la nature des perturbations et leurs conséquences, et un triplement de l'effort d'indemnisation des voyageurs. Ces nouveautés ne sont pas sans rappeler le contentieux ayant opposé la région Centre et la SNCF. Cette dernière souhaitait que les grèves de 2007 soient reconnues comme cause de force majeure ne permettant pas l'exécution du contrat, ce qu'a refusé la région. Le tribunal administratif a donné raison à la région.

2. L'absence de transparence sur les coûts

La transparence sur les coûts facturés est également une demande récurrente de la part des régions et, de manière plus générale, des collectivités territoriales. En effet, en tant que payeur, la région souhaite pouvoir comprendre ce qu'elle paye, afin de pouvoir vérifier l'adéquation entre le prix et la prestation.

Or, l'opacité de la comptabilité de la SNCF est un problème connu¹, plusieurs fois souligné par la Cour des comptes. Ainsi, dans son rapport de 2009, elle dénonce « *l'insuffisante connaissance des coûts des TER* », résultant notamment des « *lacunes de la comptabilité analytiques de la SNCF* ».

L'exemple de la région Midi-Pyrénées cité par la Cour des comptes

« L'exemple de la région Midi-Pyrénées illustre bien les difficultés créées par les insuffisances de la comptabilité analytique et la faible qualité de l'information financière fournie par la SNCF qui subsistent malgré ces améliorations. La lecture directe du résultat net affiché au compte d'exploitation du service TER de la SNCF, a priori nettement déficitaire sur la période étudiée, ne permet pas une appréciation fidèle de la réalité financière sans un certain nombre de retraitements.

Le poste de charge « entretien du matériel roulant » est comptabilisé en partie sous la forme d'une provision dans les comptes de la SNCF. Cette provision lisse sur plusieurs années les dépenses relatives aux « grosses opérations périodiques d'entretien » et permet ainsi d'éviter que de grands écarts apparaissent entre les années. Elle est calculée sur la base du montant réel 2000 indexé.

Dans un audit financier commandé par la région Midi-Pyrénées en préparation du renouvellement de la convention avec la SNCF a été mise en évidence une différence de 9,4 M€ entre le montant des provisions comptabilisées (20,8 M€ en cumul sur la période) et le montant des opérations d'entretien réellement effectuées (11,4 M€ en cumul), ce qui diminue d'autant le résultat net réel. Retraité de ces provisions indûment déduites, le résultat net cumulé des TER dans la région n'est plus de -9,62 M€ mais de -252 000 € ».

Source : « *Le transfert aux régions du transport express régional* » Cour des comptes, novembre 2009.

Cette volonté d'une plus grande transparence a été réaffirmée par les régions dans leur « Manifeste sur le transport des voyageurs » publié par l'Association des régions de France le 28 septembre 2011, dans la perspective des États généraux du transport ferroviaire régional : « *de même que les autorités organisatrices des transports urbains, les régions devront pouvoir disposer d'un rapport annuel précis de l'exploitant, de comptes régionaux certifiés par des commissaires aux comptes, de comptes par lignes et de comptes rendus détaillés sur la qualité de service* ».

La SNCF s'est engagée dans une réforme de sa comptabilité analytique afin d'améliorer la transparence, notamment en essayant de limiter le recours à des clés de répartition automatique. Par exemple, la direction régionale SNCF Limousin a mis en place en 2012 un système comptable qui permet de détourner chaque charge.

¹ Audition de M. Massiot, 26 avril 2013 : « Quant à la mise en place d'un audit, les cabinets extérieurs n'y arrivent pas en raison de la très grande opacité de la SNCF ».

L'une des raisons expliquant la difficulté à instaurer une transparence des coûts est le fait qu'un agent de la SNCF peut travailler pour plusieurs branches du groupe, notamment dans l'accueil et le renseignement des voyageurs. Or, aujourd'hui, selon les personnes auditionnées, la SNCF ne fait pas la distinction dans sa comptabilité entre le temps de travail des agents pour le service national et celui pour le service régional. Les conventions mentionnent juste un pourcentage de frais de structure.

Toutefois, un début de progrès a été fait. On retrouve dans certaines conventions de la dernière génération des références au développement de la comptabilité analytique. C'est notamment le cas de la convention d'exploitation du TER en Bourgogne pour 2007-2016, laquelle prévoit que « *la SNCF s'efforcera de développer un système de comptabilité analytique permettant d'avoir une estimation des charges par ligne* » permettant une meilleure lisibilité. En outre, les frais de structure sont désormais constitués de plusieurs couches : frais nationaux, notamment la quote-part du président, frais régionaux, frais par domaine, frais locaux.

3. La demande de la hausse de la participation financière des régions

Beaucoup de présidents de région dénoncent les **hausse de participation financière demandées par la SNCF**. Selon l'un des présidents de région auditionnés¹, le coût des conventions TER augmente chaque année. La SNCF les justifie par trois points :

- l'augmentation du prix des péages : l'inflation est de 3 à 4% par an ;
- la rémunération du personnel, en progression de 2,5% ;
- le renchérissement du prix de l'énergie ;

Des modifications législatives peuvent aussi avoir un impact par ricochet sur la répartition des charges de la convention. Récemment, la SNCF a demandé à la région Pays-de-la-Loire une augmentation de sa participation de 3,6 millions d'euros pour compenser l'augmentation de la taxation que doit payer cette entreprise du fait du remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE.

Ces demandes sont d'autant moins bien acceptées que, d'une part, les régions ne disposent d'**aucune ressource fiscale propre** qu'elles pourraient moduler et que, d'autre part, **elles participent financièrement en matière de transport ferroviaire au-delà de leur seule compétence en matière de transport régional**. Ainsi, elles participent souvent au financement de la construction de lignes à grande vitesse ou pouvant accueillir le TGV. Or, dans certains cas, cet investissement peut même avoir un impact négatif sur le nombre de voyageurs dans les TER. C'est le cas en

¹ Audition de M. Auxiette, le 12 juin 2013.

Bretagne, où du fait de l'électrification de la ligne Rennes-Saint-Malo que le conseil régional a cofinancé, le nombre de voyageurs empruntant le TER circulant sur le même tronçon a diminué du fait de la concurrence du TGV. En outre, en raison du mauvais état de l'infrastructure, notamment du réseau secondaire, elles sont consignataires de plans de rénovation, à l'image des plans Rail en région Midi-Pyrénées (400 millions d'euros) ou en Auvergne (60 millions d'euros). Elles participent aussi à la rénovation des gares.

L'un des principaux sujets sensibles actuels est la **prise en charge du surcoût** qu'a engendré pour la SNCF la **réforme des retraites** des cheminots. Elle varie d'une région à l'autre. Ainsi, la région Bretagne a décidé, par un accord à l'amiable avec la SNCF, de prendre à sa charge 50 % des surcoûts induits. Au contraire, la région Centre a refusé d'intégrer ce surplus financier et a déposé un recours devant le tribunal administratif qui lui a donné raison.

D. TROIS TYPES DE CONTENTIEUX

Il y a actuellement une dizaine de contentieux avec les régions qui sont examinés par les tribunaux administratifs. Ils sont gérés, pour la SNCF, par la direction générale. Il existe trois types de contentieux :

- les contentieux relatifs aux clauses de paysage : si la loi change, cela a des répercussions sur le contrat. La réforme des retraites a conduit à un renchérissement du coût pour la SNCF. Il en est de même du fait de la réforme de la fiscalité locale entraînant une modification de l'imposition des matériels. Dès lors, la SNCF a demandé aux régions une modification des conventions afin de prendre en compte ses surcoûts. 8 contentieux sur 10 sont concernés par ce problème ;

- les contentieux pour lesquels la région est à l'origine : ce qui est en cause c'est la qualité du service, comme en Midi-Pyrénées ou en Aquitaine. Le contentieux porte sur la question de savoir si la SNCF a mis suffisamment de moyens ;

- les contentieux relatifs aux éléments d'actualité, sur la transparence financière notamment. L'ARF souhaiterait vérifier que ce que la région paie est une chose réellement due. Dès lors, se pose la question des coûts affectés et des coûts calculés : comment est prise en compte une personne travaillant pour plusieurs services ? Un autre sujet de tension est la question du devenir des bénéficiaires des contrats TER. Les régions souhaitent en récupérer une partie. Guillaume Pepy s'est engagé à prendre un certain nombre de mesures en matière de transparence financière. Les collectivités territoriales ont face à elle une entreprise en situation de monopole, à qui sont attribuées les conventions TER sans appel d'offres, ce qui amène à des relations plus incisives.

Ces contentieux sont révélateurs d'une évolution :

- les collectivités territoriales - et au premier chef la région - sont des autorités organisatrices : la SNCF doit le reconnaître et ne pas comprendre ceci comme une dépossession ;

- le temps est au dialogue, au partenariat, à la contractualisation. La SNCF doit adapter une autre culture et reconnaître l'expertise des régions. Il est évident que la complexité d'organisation de la SNCF, l'importance de la dette, le coût de la maintenance du réseau sont sources de tensions.

- **La dette** : elle était de 20 MDE. En 2022, elle atteindrait 60 milliards d'euros. Le projet de nouveau schéma national des infrastructures de transport (SNIT) réussira-t-il, à lui seul, à modérer cette augmentation ?

Il est aujourd'hui évident que la réforme de 1997 créant un nouveau partage de la dette ne l'a pas fait décroître.

Auteur d'un récent rapport, Jean-Louis Bianco, considère que la séparation en 1997 de Réseau Ferré de France (RFF) et de la SNCF a entraîné de lourds dysfonctionnements et une impasse économique : le déficit structurel annuel est de l'ordre de 1,5 milliard d'euros. En l'absence de réforme, il pourrait atteindre 2 milliards d'euros. Ce déficit pèse sur la dette.

La Cour des comptes elle-même a critiqué cette réforme, qu'elle a qualifiée, dans un rapport de 2008 d' » *inachevée* » pour « *une stratégie incertaine* ». Plus récemment, elle a mis en cause un « *emboîtement complexe dont la mise en œuvre reste largement dominée par la SNCF.* » Voici l'appréciation qu'elle porte sur le dispositif SNCF-RFF : « *élaboré dans un contexte de méfiance réciproque, il aboutit à un dispositif tatillon et procédurier, faiblement régulé dont le renouvellement par avenant ou nouvelles conventions s'est effectué au prix de négociations de plus en plus laborieuses, qui mobilisent les énergies et le temps des responsables des deux établissements publics.*¹ »

- **La maintenance du réseau** : nous avons un réseau caractérisé par sa diversité, son hétérogénéité, son vieillissement, son faible maillage.

À partir de 1980, la SNCF a investi massivement sur les lignes à grande vitesse au détriment de la maintenance des autres voies. Le déficit de celles-ci s'est accumulé.

Un plan de renouvellement - 2008/2015 - représentant 13 MDE a été mis en place, doublant les réalisations qui passent de 500 km/an à

¹ Rapport de la Cour des comptes, à la demande du Sénat, sur l'entretien du réseau ferroviaire national, approuvé le 27 juillet 2012, présenté à la commission des Finances du Sénat le 26 septembre 2012. La Cour reconnaît que le système instauré en 1997 a « apporté une amélioration notable par rapport à la situation antérieure, l'émulation de l'entreprise historique. L'aiguillon qu'a représenté l'action de RFF a permis un certain nombre d'évolution en matière méthodologique. »

1 000 km/an. Cet effort récent n'a pas encore eu d'effets visibles et tangibles¹.

Toutefois, afin d'apaiser les tensions, le **recours au médiateur** est systématique. Ainsi, sur la question des retraites, c'est un ancien directeur de la caisse des retraites de la SNCF qui a été nommé médiateur. On constate ainsi que, pour le premier type de contentieux – le plus important en nombre – le recours au juge fait souvent **l'objet d'un consensus** entre les parties afin de trouver une solution.

À la SNCF, l'ensemble des dossiers est traité par la direction générale. En ce qui concerne les régions, chacune est en charge de son dossier. Cela s'explique notamment par le fait que, d'une part, chaque région est autorité organisatrice des transports et que, d'autre part, chaque convention est particulière répondant au besoin d'un territoire déterminé.

Toutefois, **l'ARF pourrait se voir confier un rôle, notamment de conseil juridique**, sur des points susceptibles de concerner l'ensemble des régions. Ainsi, en ce qui concerne les retraites, afin d'avoir une position unique et sécurisée pour l'ensemble des régions, l'ARF pourrait être en charge de négocier une clause générale relative à la prise en charge de la retraite des cheminots.

De manière générale, que faire pour pacifier les relations territoriales du secteur ferroviaire ?

¹ En outre, comme le souligne la fédération FO Cheminots (audition du 16 septembre 2013), à ce rythme, les dernières lignes construites ne seront renouvelées ou restaurées que dans vingt-huit ans.

V. UN BESOIN DE SIMPLIFICATION

L'une des raisons des difficultés de dialogue pouvant exister entre les collectivités territoriales et le secteur ferroviaire réside dans la complexité de l'organisation de l'entreprise SNCF et dans la faiblesse des compétences de sa représentation régionale.

A. LA COMPLEXITÉ D'UNE ORGANISATION

Le Groupe SNCF s'est organisé en **5 branches indépendantes**, pour des raisons d'organisation internes ou réglementaires :

- **SNCF infra** : cette branche est chargée pour le compte de RFF de l'entretien des voies, de la gestion de la circulation des trains par son entité autonome et indépendante au sein du groupe : la direction de la circulation ferroviaire. Cette direction a été instaurée par la loi n°2009-1503, dite loi ORTF. La branche SNCF Infra emploie 55 000 personnes. Ce nombre est à mettre en parallèle avec les 15 000 personnes travaillant pour RFF. Le chiffre d'affaires de cette branche était, en 2012, de 5,5 milliards d'euros.

- **SNCF Proximités** : branche chargée du transport public urbain, périurbain et régional. C'est cette branche qui est **en relation au quotidien avec les régions**, dans la gestion des TER, mais également avec les élus communaux et intercommunaux, notamment via sa filiale de transport public Keolis. Son chiffre d'affaires, en 2012, était de 12,8 milliards d'euros.

- **SNCF Voyages** : elle regroupe l'ensemble des activités de transport de voyageurs sur longue distance ou par des lignes à grande vitesse. En 2012, elle a transporté 130 millions de personnes. Outre le TGV, sont également inclus dans cette branche les transports internationaux de voyageurs comme l'Eurostar ou le Thalys, mais également la billetterie, y compris le site internet de réservation de billets, ainsi que IDBUS, qui fait du transport routier de voyageurs sur longue distance. Son chiffre d'affaires pour 2012 s'élevait à 7,5 milliards d'euros.

- **SNCF Géodis** : cette branche est chargée du transport de marchandises et de logistique. À l'heure actuelle, c'est **la principale branche impactée par l'ouverture à la concurrence**. En ordre de grandeur, SNCF Géodis détient 85 % du marché du fret ferroviaire en France, dont 15% sont exploités par des filiales de la SNCF (VFLI) et 70 % par Géodis. C'est également la branche la plus internationalisée, car elle opère dans 120 pays. Quatrième opérateur européen de transport et logistique de marchandises en Europe, son chiffre d'affaires s'élève en 2012 à 9,5 milliards d'euros.

- **Gares & Connexions** : il s'agit de la dernière branche créée au sein du groupe SNCF. Elle est issue notamment des réflexions du rapport de

notre collègue Fabienne Keller sur la gare contemporaine¹, notamment dans le cadre de **l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs**. Il était apparu nécessaire de **séparer la gare du transporteur** et, *a minima*, ne plus faire dépendre leur administration des directions en charge des TER, intercités ou TGV. C'est pourquoi, dans sa proposition n° 12, le rapport proposait de « *demander à la SNCF qu'elle dissocie clairement les gares de son activité concurrentielle de transporteur. Les gares doivent être rattachées directement à la présidence de la SNCF* ». L'article L. 2123-1 du Code des transports prévoit d'ailleurs qu' « *à compter du 1^{er} janvier 2011, la gestion des gares, lorsqu'elle est effectuée par la Société nationale des chemins de fer français, fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. Aucune aide publique versée à l'une de ces activités ne peut être affectée à l'autre* ». Gares & Connexions est chargée de l'aménagement et de la rénovation des gares de voyageurs. Son chiffre d'affaires est de 0,97 milliard d'euros en 2012.

Tableau récapitulatif de l'organisation du groupe SNCF

SNCF Infra	SNCF Proximités	SNCF Voyages	SNCF Géodis	Gares & Connexions
Maintenance et travaux Dont Sferis et Eurailscout	TER	Transport ferroviaire grande vitesse	Géodis	Gestion et développement des gares françaises
Projets et ingénierie Systra	Transilien	- TGV - IDTGV - OUIGO - Eurostar - Thalys	STVA	Activité pluridisciplinaire en aménagement et construction
Circulation ferroviaire Direction de la circulation ferroviaire	Kéolis (transport urbains et interurbains de voyageurs)	- TGV Lyria -DB/SNCF en coopération - NTV - Elipsos -TGV Italie Westbahn	Transports ferroviaires de Marchandises - Fret SNCF -Captrain -VFLI -VIA - Entreprises de transport combiné	- AREP - Parvis - A2C
		Transport de voyageurs longue distance IDBUS	Gestionnaires d'actifs - Emewa -Aldem	
		Billetterie		

¹ Rapport au Premier ministre « La gare contemporaine », Fabienne Keller, mars 2009.

Or, comme l'ont souligné de nombreux intervenants, cette organisation est source de **complexité** pour les acteurs locaux, car elle entraîne notamment **l'absence de tout interlocuteur unique** représentant la SNCF¹.

En outre, elle conduit, selon les représentants du personnel auditionnés, à **l'absence, pour le personnel de base, d'une vision d'ensemble**, et peut, selon eux, être contreproductive. En effet, certains personnels sont affectés à une branche et ne peuvent alors intervenir pour une autre branche. Concrètement, un conducteur de locomotive fret de la branche SNCF Géodis ne pourra pas remplacer son collègue conducteur de TER malade ou en retard, alors même qu'il possède l'habilitation pour conduire la machine. Or, cela entraîne une perte de compétence, dans la mesure où un conducteur n'ayant pas conduit un type de locomotive pendant 6 mois perd son habilitation.

Jean Germain : *« de manière générale, l'on constate une multiplicité des structures. Une simplification est nécessaire du côté de la SNCF. »*

Cette organisation par branches manque de transversalité et pour mieux saisir cette complexité il nous faut citer et ajouter RFF.

Une forte tendance existe pour mettre en place un gestionnaire d'infrastructure unifié lié avec l'État par un contrat de performance fixant des objectifs qualitatifs, quantitatifs et financiers pour la gestion du réseau.

Jean-Louis Bianco plaide pour cette nouvelle construction : *« Il s'agit d'assurer l'efficacité du système ferroviaire en réunissant au sein de la même entité tous les services qui concourent à l'activité de gestion du réseau. Bien que RFF ait contribué à favoriser l'innovation dans le domaine de la gestion du réseau, le maintien du statu quo déboucherait sur une impasse. Malgré le professionnalisme, la qualité et l'investissement des personnels des deux entreprises, la séparation artificielle entre RFF et deux services de la SNCF (SNCF Infra, d'une part, et la Direction des circulations ferroviaires, d'autre part) a entraîné de l'opacité, de la bureaucratie, de la paperasse et surtout, à travers ces dysfonctionnements, un inacceptable gaspillage du travail humain. La qualité de l'accompagnement social du rapprochement des trois entités constitutives du GIU sera un facteur de mobilisation des personnels pour réussir la transition. La multiplication des autorités organisatrices et des entreprises ferroviaires impose que le gestionnaire du réseau ait la pleine responsabilité de ses fonctions et les assume en toute impartialité. Le GIU conservera la propriété du réseau ferré national, ainsi que la dette liée à ce réseau»².*

¹ En outre, M. Delebarre souligne qu'aucun de ces différents ensembles n'a la même logique de fonctionnement : *« soit ils s'inscrivent dans une logique concurrentielle, c'est-à-dire une logique de marché à travers la recherche de gains à plus ou moins court terme, soit ils tendent à être dans une logique de moyen ou long terme avec pour objectif l'aménagement du territoire. Ainsi, les régions doivent faire face à une série d'interlocuteurs dont la logique et la cohérence entre eux ne sont pas toujours assurées. »*

² Jean-Louis Bianco. *Op. cité* pages 4 et 5. Une économie de 500 millions d'euros est attendue (cf. Le Monde du 23 avril 2013). Les organisations syndicales semblent sceptiques.

Si, comme l'affirme l'auteur du rapport, la création du GIU doit permettre de faire plus de travaux, plus rapidement, à un coût plus réduit, avec un impact maîtrisé et anticipé sur les circulations, qu'il s'agit d'un premier pas qui permettra d'amorcer le retour à l'équilibre économique du système ferroviaire, les collectivités territoriales ne peuvent qu'être favorables à une telle réforme.

B. LE DIRECTEUR RÉGIONAL : VERS UN RENFORCEMENT DE LA DÉCONCENTRATION

Face à la régionalisation de la politique ferroviaire, la SNCF a profondément fait évoluer son organisation, afin de faciliter les relations entre la SNCF et les collectivités territoriales, et notamment les régions, autorités organisatrices des transports. En 1993, la région Poitou-Charentes expliquait à la commission d'enquête du Sénat sur la SNCF que ses relations avec la SNCF étaient difficiles, notamment du fait que son territoire relevait de la compétence de trois directions régionales de la SNCF : Tours, Nantes et Bordeaux.

Aujourd'hui, le pouvoir des directions régionales SNCF a été **renforcé**, et surtout, pour l'activité TER, une région administrative n'est plus partagée entre plusieurs directions régionales SNCF. Une gestion centralisée de l'ensemble des activités du groupe SNCF, et notamment en matière de transport régional, n'est plus possible.

Le directeur régional SNCF a une double compétence :

- d'une part, il est **responsable de l'activité TER**. En tant que tel, il négocie en son nom propre la convention TER avec la région et il est chargé de sa mise en application. Pour cela, il procède notamment aux recrutements. Cette évolution est récente. Ainsi, au début des années 2000, il n'était encore que le simple représentant du groupe SNCF pour ces activités. Or cette organisation avait pour conséquence de multiplier le nombre d'interlocuteurs de la région. Certaines n'hésitaient pas alors à négocier directement avec le siège central à Paris ;

- d'autre part, il est le **représentant du groupe SNCF en région**. C'est à ce titre, qu'il intervient auprès de la presse, ou devant les instances judiciaires. Il ne dispose donc d'aucune compétence de directeur d'activités pour les activités fret par exemple. Toutefois, c'est lui qui dialoguera avec les collectivités et les entreprises, en tant que « porte-parole » du groupe, pour des questions liées à ce secteur d'activité de la SNCF. Concrètement, en matière de recrutement, ce sont les directions nationales qui lui attribuent ses ressources humaines pour ces activités. Il y a donc à ce niveau interaction entre la direction régionale et les directions nationales. Par exemple, pour la région Bretagne, les dossiers relatifs au foncier sont traités par des collaborateurs de la filière « immobilier Grand-ouest » basé à Tours. Mais

une personne de cette direction est présente à Rennes en permanence pour gérer les affaires courantes.

Plusieurs intervenants ont salué **cette démarche de décentralisation et de responsabilisation des directeurs régionaux SNCF, permettant de gérer au plus près du terrain l'ensemble des dossiers**. Elle permet également de répondre aux besoins particuliers des chaque région. Un modèle unique de gestion ne correspondrait à aucune réalité, notamment pour les activités TER : forte variation dans les densités de population, dans l'état de l'infrastructure et dans la densité de celui-ci d'une région à l'autre. En outre, la **plus grande stabilité des directeurs régionaux SNCF** a conduit à faciliter les relations avec les collectivités territoriales et également à renforcer leur légitimité sur le terrain. S'il n'existe pas de chiffres officiels de la part de la SNCF, certains intervenants ont fait remarquer qu'un directeur régional reste en moyenne désormais au minimum trois ans. *A contrario*, entre 1995 et 2002, six directeurs se sont succédé en sept ans à la tête de la direction régionale SNCF du Limousin.

Faut-il renforcer les pouvoirs du directeur régional ?

Il est certes le « représentant de la SNCF » mais, comme nous l'avons souligné, son autonomie complète n'existe que sur le périmètre des TER, ce qui n'est pas le cas sur les autres périmètres - dont celui du fret - qui relèvent des directions nationales.

Nous plaignons pour un pouvoir déconcentré plus important des directeurs régionaux SNCF, répondant ainsi à une légitime attente des interlocuteurs de la SNCF.

Retrouvons l'opinion de certaines personnes auditionnées :

- Marie-France Beaufiles, sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps :

« Un éclatement entre les différentes filiales de la SNCF persiste et le directeur régional n'a pas la capacité de coordonner ces différentes filiales. Le responsable régional fret dispose de peu de moyens pour gérer les propositions qu'il va pouvoir faire aux entreprises. Il ne peut ni fixer les coûts, ni les plans de transport. Il doit solliciter à chaque fois la direction nationale tant pour des questions relatives aux matériels que celles relatives aux sillons. »

- Pierrick Massiot, président du conseil régional de Bretagne :

« Gares & Connexions » souffre d'un défaut de transparence et d'indépendance vis-à-vis de la SNCF. Ainsi, la direction générale de la SNCF continue à avoir la main mise sur les discussions relatives aux gares malgré l'existence de cette filiale.[...] En matière de foncier, la direction régionale SNCF dispose de très peu de pouvoir. Il est nécessaire de passer systématiquement par les services parisiens. [...] Le directeur régional s'exprime en principe pour toutes les branches SNCF, mais dans les faits, il ne parle que pour les TER. Dans la nouvelle organisation mise en place à titre expérimental en Bretagne et dans le Limousin, le directeur régional sera compétent pour le TER, mais sera déchargé du reste (TGV et trains nationaux, Gares & Connexions, RFF, SNCF Infrastructure). »

- André Marcon, président de CCI France :

« Les directeurs régionaux SNCF et RFF constituent les interlocuteurs des CCI. Toutefois, du côté de RFF, les directions régionales et nationales ne tiennent pas toujours le même discours : le discours national n'est parfois pas assumé au niveau régional. » CCI France regrette le manque de coordination

- Alain Even, président de « CESER de France » :

« La perspective de donner plus d'autonomie aux directeurs régionaux SNCF dans leurs négociations avec les régions est une question qui agite l'opérateur historique. Depuis deux ou trois ans, il y a une réflexion nationale qui porte sur la possibilité d'accorder une plus grande liberté à ces directeurs ; un ensemble de décisions doit être pris au niveau local (horaires, cadencement). Une relation de proximité doit voir le jour entre le directeur régional et la région. Cette réflexion n'est pas propre à la SNCF : elle a lieu dans toutes les anciennes grandes entreprises publiques. »

- Jean-Paul Denanot, président du conseil régional du Limousin :

« Les décisions sur les TER se prennent désormais au niveau régional. Il est nécessaire que le directeur régional prenne toutes les responsabilités. Or, il n'est pas sûr qu'il le souhaite. »

Ce n'est pas la mission de ce rapport que de s'immiscer dans l'organisation interne de la SNCF mais, comme toute institution de ce genre, celle-ci doit prendre en compte un processus de décentralisation qui ne concerne pas que l'Etat et les collectivités territoriales¹. Les expériences menées en Bretagne et en Limousin viennent à point nommé.

Il n'est pas certain qu'en interne une plus grande déconcentration soit souhaitée – y compris par les intéressés – mais nous voyons bien que le sens de l'histoire a quelques exigences. Le Directeur régional du fait de ces nouvelles fonctions doit avoir un profil différent du passé.

Le préfet de région dans la décentralisation : un parallèle avec le pouvoir du directeur régional SNCF

La décentralisation s'est accompagnée d'un mouvement de déconcentration visant à renforcer, d'une part, les compétences des services déconcentrés de l'Etat et, d'autre part, les pouvoirs du préfet de région.

L'article 1^{er} du décret n°82-390 du 10 mai 1982 fait du préfet le représentant de l'Etat dans la région.

¹ Audition de M. Even, 17 avril 2013 : « Une réflexion de proximité doit voir le jour entre le directeur régional SNCF et la région. Cette réflexion n'est pas propre à la SNCF ; elle a lieu dans toutes les anciennes grandes entreprises publiques ».

« Il est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres pour l'exercice de leurs compétences à l'échelon de la région ». En outre, aux termes de l'article 13 du même décret, il est le seul à avoir « la qualité pour recevoir les délégations des ministres chargés des administrations civiles de l'Etat ». Il dispose également de prérogatives importantes en matière budgétaire (unique second ordonnateur) et de gestion du patrimoine et hiérarchique.

À ce sujet, le deuxième alinéa de l'article 5 précise qu'il « dirige sous l'autorité de chacun des ministres concernés, les services extérieurs des administrations civiles de l'État dans la région. Il a autorité directe sur les chefs de services, les délégués ou correspondants de ces administrations, quelles que soient la nature et la durée des fonctions qu'ils exercent ».

Enfin, afin d'assurer son information, il est « destinataire de toutes les correspondances quelle qu'en soit la forme, émanant des administrations centrales et des services extérieurs de l'Etat dans le département, et adressées à la collectivité régionale ou à ses établissements publics, ainsi qu'aux services, organismes et agent relevant de l'État » (article 17).

La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République renforce le rôle des services déconcentrés. En effet, l'article 2 prévoit que « sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». Ainsi, l'action au niveau du service déconcentré, devient, en principe, le niveau de droit commun.

L'article 1^{er} du décret n°97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles donne aux préfets un pouvoir de prise de décisions administratives individuelles : « Les décisions administratives individuelles entrant dans le champ des compétences des administrations civiles de l'État, à l'exception de celles concernant les agents publics, sont prises par le préfet ».

En matière d'organisation des services, le décret n°99-896 du 20 octobre 1999 permet désormais au préfet d'arrêter « conformément aux orientations définies conjointement par les ministres intéressés et le ministre chargé de la réforme de l'État, et après avoir recueilli les propositions des chefs de service, l'organisation des services déconcentrés de l'État dans la région ».

Enfin, le décret n°2010-146 du 16 février 2010 donne autorité aux préfets de régions sur les préfets de département (article 2).

Toutefois, la déconcentration a, dans la pratique, fait l'objet d'une certaine réticence de la part des autorités centrales. Le rapport de la Cour des comptes de 2003¹ rappelle qu'en 1995 un document de la direction générale de l'administration et de la fonction publique soulignait que la « déconcentration était loin d'être achevée et qu'elle se heurtait encore à de nombreux obstacles, touchant, d'une part aux procédures budgétaires et aux mode de gestion financière, d'autres part aux habitudes et modes de fonctionnement d'une administration qui reste marquée par une conception centralisatrice de l'action de l'État ».

¹ La déconcentration des administrations et la réforme de l'État, Cour des Comptes, novembre 2003.

En outre, malgré le décret du 17 janvier 1997 donnant compétence aux préfets en matière de décisions administratives individuelles, la Cour des comptes constate « *des résistances* » de la part de certaines administrations centrales. Elle donne notamment l'exemple des DRIRE où l'instruction des dossiers les plus sensibles en matière d'environnement industriel, remonte fréquemment à l'administration centrale.

Ce constat est également fait par le Gouvernement. Dans une circulaire du 8 janvier 2001 relative aux directives nationales d'orientation, il est souligné que les administrations centrales ne tirent pas pleinement les conséquences de la décentralisation. « *Dans leur mode actuel, ces relations [entre administrations centrales et services déconcentrés] restent en effet trop souvent marquées par des habitudes anciennes, conduisant à un empilement de circulaires mal hiérarchisées, et plus volontiers consacrées à la description minutieuse de prescriptions de procédure qu'à la définition d'objectifs et à l'expression d'exigences en termes de résultats. C'est afin de mieux faire la part entre ce qui relève du pilotage central et ce qui doit être laissé à la responsabilité des autorités déconcentrées que je souhaite que ces dernières disposent désormais de véritables documents de référence fixant le cadre général de leur action dans un domaine déterminé* ».

Enfin, la Cour des comptes met en avant que la déconcentration de la gestion des personnels reste en 2003 limitée.

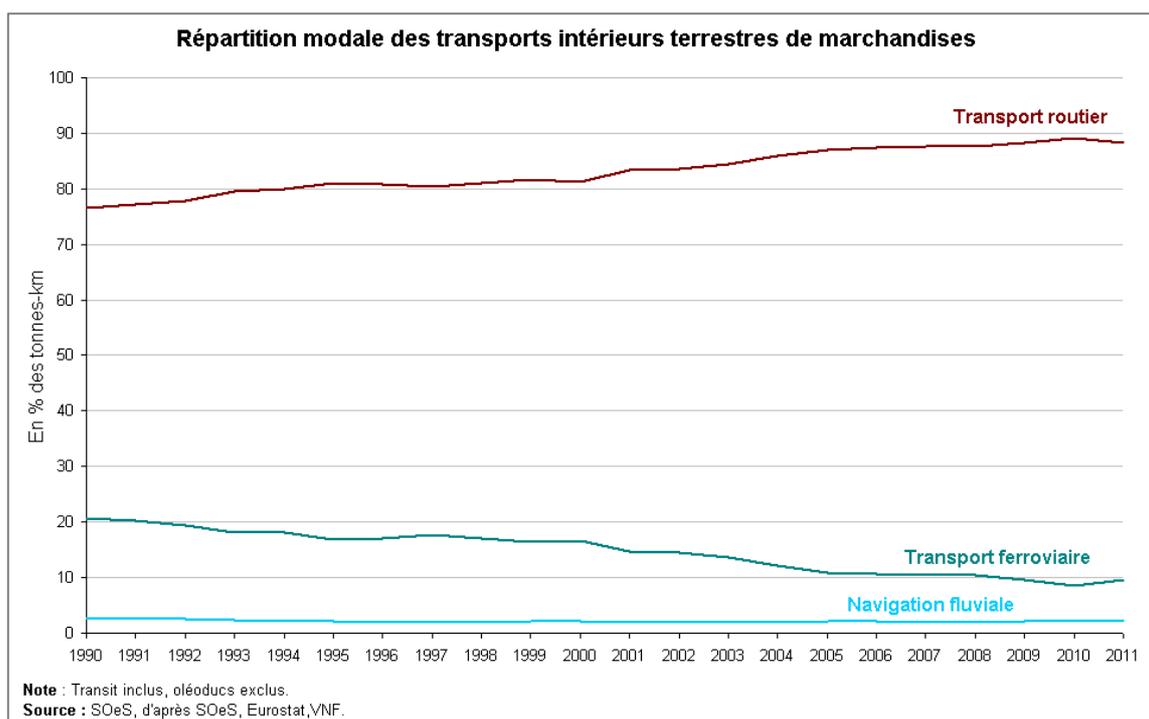
VI. LE FRET : UNE DEMANDE DES TERRITOIRES, UN SECTEUR EN REcul

A. LE FRET FRANÇAIS, PARENT PAUVRE DU FERROVIAIRE

1. Une activité en perte de vitesse

Le transport de marchandises par voie ferrée connaît en France une **baisse continue** depuis la fin des années 1970. Dans la dernière décennie, entre 2002 et 2009, le trafic de fret a été divisé par deux. Il ne représente que 10% du transport de marchandises en 2009, alors qu'en 1950, près des deux tiers des marchandises étaient transportés en France par le train.

En outre, ce mode de transport est très impacté par la crise économique. Ainsi, en 2009, l'activité fret a chuté de 26 % par rapport à 2008¹, comme dans la plupart des pays européens.



¹ Rapport financier SNCF, 2009. Pierre Cardo, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), estime que les faiblesses du fret ferroviaire en France sont dues surtout à « un problème de coût » et non à l'ouverture à la concurrence. « Le déclin a commencé en 2000, alors que l'ouverture du marché date de 2006... La concurrence n'a pas empêché le fret ferroviaire de se développer en Allemagne. ». Il met en cause la priorité donnée aux passagers, la rigidité et la complexité de l'attribution des sillons (créneaux de réservation sur le réseau). AFP, 18 septembre 2013.

Par ailleurs, on constate **un décrochage du fret ferroviaire français par rapport à d'autres pays européens**. Alors que le trafic du fret français était à peu près équivalent au trafic allemand dans les années 1990, aujourd'hui, il est quatre fois plus faible qu'outre-Rhin.

Le trafic fret allemand a connu une augmentation de 50 % sur la période 2000-2008. Cette vitalité s'explique par la densité industrielle, mais également par la desserte de l'ensemble du territoire : « *Si l'on prend le ratio du nombre de gares par rapport à la superficie du pays, l'Allemagne dispose de 4 gares pour 1 000 km², tandis que la France n'en a que la moitié* »¹.

Cette constatation haussière est également visible en Suisse, où le trafic a augmenté d'un tiers entre 1990 et 2007, et au Royaume-Uni, où le fret a cru de 11 % depuis 2002².

Face à ce constat, la SNCF a mis en place depuis plusieurs années des plans de restructuration, sans toutefois parvenir à inverser la tendance baissière du fret.

Tel est notamment le cas du plan fret 2004-2006 et du plan Marembaud de 2007. Partant du constat qu' « *aujourd'hui, en France, le transport de marchandises marche sur la tête : le projet de haut débit vise à remettre les choses à l'endroit : le ferroviaire ne doit plus mobiliser des moyens importants (locomotives, triages, aiguillages, systèmes de sécurité...) pour rassembler, aux quatre coins de territoires « désindustrialisés », des petits lots de marchandises, alors que la route assure les grands flux de fret entre Paris, Lyon, Marseille et ceux qui traversent la France d'un pays à l'autre* », Olivier Marembaud, alors directeur général délégué au fret de la SNCF, est chargé d'une restructuration de l'activité.

Ce plan a pour but, dans un contexte d'ouverture du fret à la concurrence, de reconquérir des parts de marchés sur les segments où elle est la plus performante, notamment les grands axes de fret. Par conséquent, la SNCF a renoncé à utiliser 262 gares pour le trafic de « wagons isolés ». En effet, alors que le trafic « wagon isolé » de ces 262 gares ne représente que 20 % du trafic transitant par les gares concernées et 2,5 % des wagons chargés acheminés chaque année par Fret SNCF, il génère des coûts élevés par rapport au chiffre d'affaires dégagé.

Cette nouvelle stratégie a conduit à une forte inquiétude de nombreux élus locaux³.

¹ Christine Raynard, « *Analyse : le fret en Allemagne : du redressement à la stratégie continentale* », La Note de veille du Centre d'Analyse Stratégique, n°95, avril 2008.

² Rapport d'information n° 55 de M. Francis Grignon, sur l'avenir du fret, session 2010-2011.

³ En témoignent les interventions parlementaires suivantes : question parlementaire n° 0030S de Mme Marie-France Beaufils, sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps, 13 septembre 2007 ; question écrite n° 4742 de M. Joël Giraud, député des Hautes-Alpes, 18 septembre 2009 ; question écrite n° 12439 de M. Gérard Hamel, député d'Eure-et-Loir, 4 décembre 2007 ; question écrite n° 6095 de M. André Chassaigne, député du Puy-de-Dôme, octobre 2010 ; question écrite n° 17442 de M. Jean-Michel Clément, député de la Vienne, 19 février 2008.

2. Les raisons structurelles de ce recul

Plusieurs raisons structurelles expliquent ce recul du fret et l'écart dans le recours au fret pouvant exister entre la France et d'autres pays européens.

• L'absence de ports et d'aéroports d'importance sur le territoire français

Lors des auditions, a été évoquée comme raison du déclin du fret en France l'absence de ports et d'aéroports. Cette affirmation peut paraître surprenante au regard des trois façades maritimes que possède la France. Toutefois, un examen du tonnage de marchandises transitant par les ports français montre que les grands ports français ne représentent **qu'une part mineure du tonnage européen de marchandises**.

Les ports de Marseille (84,5 millions de tonnes) et du Havre (63,4 millions de tonnes) sont loin derrière Rotterdam (370 millions de tonnes), Anvers (169 millions de tonnes) et Hambourg (114 millions de tonnes). Le tonnage de l'ensemble des ports français (340 millions) est en 2011 équivalent au tonnage du seul port de Rotterdam. En outre, l'on constate **une dégradation de la part de marché des ports français** par rapport aux ports étrangers.

De plus, comme le souligne le rapport de notre collègue Francis Grignon¹, « *les ports français sont insuffisamment reliés aux voies de chemins de fer et aux connexions fluviales. Alors qu'une marchandise sur trois transite par voie ferrées à Hambourg, seulement 10 % en moyenne des marchandises sont acheminées à destination ou en provenance des ports en France* ».

Ainsi, dans un colloque organisé par le CESER du Rhône-Alpes, il était souligné que « *la couverture de l'hinterland [du port de Marseille] est limitée, notamment en raison de l'insuffisance des modes alternatifs, surtout le fret* », et ceci pour trois raisons :

- » *le réseau ferroviaire régional présente des saturations locales et est contraint par des insuffisances extérieures : région lyonnaise, Nîmes-Montpellier* » ;
- » *la région est moyennement équipée en installations terminales embranchées (ITE) (hors port) avec 7,3 ITE pour 100 km de voie ferrée* » ;
- » *la région dispose uniquement de liaisons Nord-Sud, sauf Toulouse et Bordeaux* ».

Il est ainsi frappant de constater que le recours au fer pour les échanges de marchandises ne représente que 7 % des tonnages transportés en Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit moins que la moyenne nationale².

¹ Rapport n°55 « L'avenir du fret français », session 2010-2011, Sénat.

² Colloque sur le fret et la logistique en PACA, « Situation, enjeux et perspectives du fret et de la logistique en région PACA », Philippe Duong, directeur de Samarcande, 4 novembre 2011.

- **Le développement du réseau routier**

La France dispose d'un **réseau routier très dense et de très bonne qualité**. L'ensemble du territoire est aujourd'hui irrigué par des autoroutes ou des routes rapides, permettant l'acheminement des personnes et des marchandises. On comptait en 2008 près de 30 000 kilomètres de voies ouvertes à la circulation ferroviaire, contre un million de kilomètres de routes. Comme le souligne le rapport du groupe de travail sur l'avenir du fret ferroviaire, présidé par notre collègue Francis Grignon, « *Les autoroutes, à elles seules, représentent un tiers de linéaire du réseau ferré national* »¹.

En outre, le transport routier de marchandises coûte moins cher, particulièrement sur les petites et moyennes distances, notamment en raison des péages RFF, alors que sur le réseau routier, ceux-ci sont inexistant sur le réseau non autoroutier.

Les coûts salariaux jouent également un rôle. Dans le rapport du cabinet *Bain & Compagny sur la pertinence du fret ferroviaire*, réalisé en 2009 à la demande de la SNCF, il est souligné que les coûts salariaux de la SNCF ont connu une augmentation plus rapide que ceux du transport routier. Entre 2003 et 2008, le salaire annuel moyen a augmenté de 6,2 % à la SNCF, contre 3 % pour le mode routier².

- **La désindustrialisation**

La désindustrialisation que connaît la France explique également le recul du recours au fret ferroviaire par rapport au fret en Allemagne. En trente ans, la part de ce secteur dans le PIB national est passée de 34 % à 24 %. La part de l'industrie française dans la valeur ajoutée industrielle de l'Union européenne s'élève à 11 % pour la France en 2006, contre 25,5 % en Allemagne. En outre, la densité industrielle moyenne de l'Allemagne est trois fois plus forte qu'en France.

- **Une priorité accordée aux transports de voyageurs**

À partir des années 1980, un choix a été fait de privilégier le transport des voyageurs, et notamment sur des lignes grande vitesse, par rapport aux lignes locales de transport de voyageurs et surtout des lignes fret. Ainsi, les entreprises ont le sentiment qu'une **priorité d'attribution des sillons est donnée au transport de voyageurs**, entraînant des délais de livraisons longs, et parfois des retards importants. Or, outre le coût, la fiabilité dans le transport est une demande essentielle.

Le transport de marchandises par train est également confronté à une saturation du réseau et doit éviter certains nœuds, comme le nœud ferroviaire parisien. Dans le couloir rhodien, où la rive droite est réservée au train fret, une certaine pression est exercée afin que soient libérés quelques

¹ Rapport n° 55 « *L'avenir du fret français* », session 2010-2011, Sénat.

² Rapport n° 55 « *L'avenir du fret français* », session 2010-2011, Sénat, p. 25.

sillons pour des trains de voyageurs, jusqu'alors cantonnés sur la rive gauche (audition de M. Blayau). En outre, les trains de marchandises ne circulent pas à la même vitesse que les trains de voyageurs, conduisant à une articulation difficile à gérer. Enfin, la nuit est mise à profit pour procéder aux travaux, réduisant ainsi les possibilités d'utilisation nocturne du réseau pour le fret.

• **Un service proposé ne répondant plus à la demande des entreprises**

De nombreuses personnes auditionnées ont souligné l'insatisfaction des entreprises face au service proposé par la SNCF et le fret en général. Plusieurs motifs sont évoqués : le coût très cher du transport, le manque de ponctualité, l'absence de régularité qui est selon M. Even le point le plus décrié. En outre, le transport ferroviaire de marchandises, historiquement, ne sait faire que du « gare à gare » et non du « porte à porte », nécessitant pour l'entreprise de recourir, une fois sa marchandise arrivée en gare, à un deuxième transporteur pour finir l'acheminement¹.

• **L'état dégradé des infrastructures ferroviaires**

Le réseau ferroviaire français se dégrade. Ce constat a été mis en évidence en 2005 par le rapport de l'École polytechnique de Lausanne. Comme le souligne le rapport de nos collègues Jacques Mézard et Rémy Pointereau sur les infrastructures de transport², cette étude démontre que les ressources allouées au cours des trois dernières décennies à la maintenance du réseau ferroviaire classique **n'ont pas suffi à garantir l'état de la totalité du patrimoine**. Les lignes fret, et notamment les lignes secondaires, ont particulièrement été concernés.

En outre, **le réseau est vieux**. L'électrification des lignes de fret est loin d'être aboutie en France³. Or sur certains trajets, les locomotives diesel et électriques n'étant pas interchangeables, un changement est nécessaire, ce qui induit des retards ou des délais de trajet plus longs.

La ligne fret entre le port du Havre et Paris : exemple des marges de progression dans la desserte ferroviaire du deuxième plus grand port de marchandise français

Le rapport Grignon met en évidence l'absence de ligne directe électrifiée dédiée au fret entre le port du Havre et la région parisienne.

« Il n'existe pas de lignes électrifiées directes dignes de ce nom entre le port du Havre et la région parisienne. »

¹ Audition de M. Delebarre, 11 juin 2013.

² Rapport n° 617 « Les collectivités territoriales et les infrastructures de transport », MM. Mézard et Pointereau, Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2012-2013, Sénat.

³ Rapport n° 55 sur l'avenir du fret français, 2010-2011, Sénat.

La ligne Le Havre-Paris par Rouen est bien entendu électrifiée depuis plus de cinquante ans. Il en va de même pour la ligne Le Havre vers Amiens, qui passe par Motteville-Monterolier-Buchy (cette section ayant été inaugurée en 2008). Par ailleurs, la section entre Port Jérôme et Breauté est aussi électrifiée.

Mais ces lignes sont saturées et le projet de création d'un itinéraire alternatif Le Havre/Serqueux et Gisors vers Paris tarde à voir le jour. La section de ligne comprise entre Serqueux et Gisors, qui doit faire l'objet d'une régénération entre 2011 et 2013, puis d'une modernisation (signalisation) entre 2014 et 2016, pourrait être électrifiée au plus tôt en 2017, si les financements sont réunis ».

La situation du fret varie fortement d'une région notamment pour deux raisons : **la densité et l'état des infrastructures**¹. Ainsi, l'état du réseau en Midi-Pyrénées interroge. Sur ces lignes, un risque de casse existe ; or les investissements occasionnés par cette maintenance sont trop onéreux par rapport au trafic, ce qui conduit à un abandon des lignes. Pour y remédier, la région a décidé en 2007 d'émettre un emprunt destiné à accélérer la modernisation des voies de son territoire. Le 25 juin 2007, un accord a été signé avec RFF et la SNCF afin d'assurer la rénovation de 500 km de voies entre 2008 et 2013, pour un coût total de 870 millions d'euros, dont 500 millions d'euros à la charge de la région.

Au contraire, les régions Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne bénéficient d'un très bon réseau. L'un des facteurs d'explication est leur passé minier. Les lignes de chemins de fer devaient être capables de supporter un trafic lourd et intense. En outre, l'intérêt stratégique et militaire de ces régions a conduit à de nombreux investissements.

Le **Grenelle de l'environnement a été l'occasion d'un regain d'intérêt pour les infrastructures ferroviaires**, notamment celles destinées à faire passer du transport de marchandises. En effet, la loi prévoit que la part modale du non-routier et du non-aérien atteigne 25 % en 2022, contre 14 % actuellement. Afin d'atteindre cet objectif et face à l'état des infrastructures ferroviaires, **un engagement national pour le fret ferroviaire** a été signé en 2009 entre l'État, RFF et les opérateurs ferroviaires. Il correspond à un investissement public en faveur du fret ferroviaire de 7 milliards d'euros d'ici 2020, en complément des 13 milliards d'euros prévus dans le cadre du Grenelle de l'environnement et du contrat de performance de RFF. En comparaison, début juillet 2010, le groupe ferroviaire public allemand a annoncé vouloir investir près de 41 milliards d'euros d'ici 2014, dont un quart serait consacré à l'achat de trains, le reste devant servir à améliorer le réseau ferré et à moderniser les gares.

¹ Voir cartes en annexe.

Les huit axes de l'engagement national pour le fret ferroviaire (2009)

- 1) Créer un véritable réseau d'autoroutes ferroviaires cadencées en France afin de mettre des camions sur les trains.
- 2) Aider massivement le développement du transport combiné afin de mettre plus de conteneurs sur les trains.
- 3) Développer les opérateurs ferroviaires de proximité : créer des PME ferroviaires pour desservir les territoires et les zones portuaires avec des organisations légères et adaptées.
- 4) Développer le fret ferroviaire à grande vitesse entre les aéroports en utilisant des lignes à grande vitesse en dehors des heures de pointe pour le transport de marchandises.
- 5) Créer un réseau à priorité d'utilisation fret, dit réseau orienté fret (ROF).
- 6) Supprimer les goulets d'étranglement, notamment pour l'agglomération lyonnaise et entre Nîmes et Montpellier, principaux points de congestion du réseau ferré national.
- 7) Améliorer la desserte ferroviaire des grands ports français, condition essentielle de leur développement.
- 8) Moderniser la gestion des sillons par une amélioration des temps de parcours et du respect des horaires des trains de fret.

B. LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : ACTEURS TERRITORIAUX ET PARTENAIRES FINANCIERS

1. Des compétences régionales au service du fret ferroviaire

Si les régions n'ont pas de compétences directes en matière de fret, elles peuvent toutefois intervenir par le biais de certaines autres de leurs compétences.

Premièrement, les régions ont des compétences en matière de **développement économique**. Ainsi, l'article L. 4221-1 du Code général des collectivités territoriales rappelle que le conseil régional « a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes ». Cet article lui donne compétence pour attribuer des aides aux entreprises. D'ailleurs, elle élabore le schéma régional du développement économique, dont le transport et la logistique font partie.

La région est également chargée, en association avec l'État, dans le respect des compétences des départements et en concertation avec les communes et les groupements de communes, de **l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports**.

Si ce document concerne en premier lieu les services de transport de voyageurs, il a également pour « *objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux et équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs, en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles.* ».

Ce document peut contenir une partie relative au fret. À titre d'exemple, le schéma régional des transports de 2006 de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur souligne que « *la réouverture de certaines lignes secondaires désaffectées au trafic ferroviaire de marchandises constitue une réelle opportunité qui doit s'accompagner d'une évaluation du potentiel de trafic justifiant la réouverture. En conséquence, seules les lignes où un ou plusieurs chargeurs importants peuvent être embranchés pourraient bénéficier d'une telle mesure. Dans le cas où un potentiel existe, la région pourrait rechercher les modalités d'accompagnement de ces expérimentations sous réserve que l'utilisation du fer soit garantie* ».

En outre, le président du conseil régional élabore, conjointement avec le préfet de région, le **projet de schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie**. Ce schéma détermine notamment, conformément à l'article L. 222-1 du Code de l'environnement, les orientations régionales permettant de réduire la pollution atmosphérique. Par ce biais, il peut être amené à soutenir des outils de transports combinés.

Enfin, la région peut également utiliser ses compétences en matière de **formation professionnelle**. Plusieurs personnes auditionnées ont souligné les connaissances techniques nécessaires à un fret opérationnel. Or, ces dernières, pourtant indispensables pour développer un fret de proximité, se perdent (assemblage d'un train à partir de plusieurs wagons isolés, gestes techniques consistant à « faire passer la bosse », définition des horaires,...).

2. Les aides que peut apporter un conseil régional à un opérateur ferroviaire de proximité

L'article 107 du traité de Lisbonne prévoit que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Le droit européen autorise, sous certaines conditions, une intervention financière publique, qui peut être utilisée pour soutenir le fret.

Principales aides pouvant s'appliquer au fret, et notamment aux opérateurs ferroviaires de proximité¹

Type d'aide	Montant ou taux autorisé	Principales restrictions	Textes normatifs
Infrastructure	50%.	L'infrastructure doit être ouverte à tous les opérateurs.	Lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires 2008/C184/07.
Transport combiné	50% - 30% pour les installations de chargement ou de déchargement et le matériel.	Ces infrastructures de transport combiné doivent pouvoir être utilisées de façon non discriminatoire par l'ensemble des opérateurs.	Article 73 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notification à la Commission européenne n°159/2008.
PME	Concerne les investissements dans les immobilisations corporelles (terrains, bâtiments, équipement) et incorporelles, 15% pour les petites entreprises ; 7,5% pour les moyennes entreprises.	Petite entreprise : moins de 50 personnes, chiffre d'affaires annuel n'excède pas 7 millions d'euros. Moyenne entreprise : moins de 250 personnes, le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 40 millions d'euros.	Règlement n°70/2001 de la Commission européenne.
Régionale	10 à 15%, le matériel fret roulant n'est pas admissible. Accordée pour la création, l'extension d'un établissement.	Pour pouvoir bénéficier de cette aide, il faut faire partie de la liste des communes admissibles. Seules les PME sont éligibles depuis les nouvelles lignes directrices 2014-2020.	Règlement n°1628/2006 de la Commission européenne. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020.
<i>De minimis</i>	500 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.	L'entreprise doit exercer une prestation de service d'intérêt économique général.	Règlement n°360/2012 de la Commission européenne.

3. Le financement des infrastructures

Enfin, depuis les années 2000, on constate une **intervention accrue des collectivités territoriales en matière de financement des infrastructures.**

Si cela concerne en premier lieu les transports de voyageurs, notamment avec une participation aux financements des lignes TGV, le fret

¹ « Les enjeux politiques, institutionnels, juridiques du fret local », in « Quel fret ferroviaire local ? », « Réalités françaises, éclairages allemands », coordonné par Laetitia Dablanc, 2009, tableau actualisé.

est également impacté, c'est surtout par les biais des **contrats de plan puis contrats de projets État-Région** que ces collectivités interviennent. Les premières apparitions de la thématique du fret voient le jour dans les contrats de plan 2000-2006. Ainsi, le contrat de plan de la région Bourgogne prévoit la reconstruction de l'ancienne voie ferrée Digoin-Gueugnon afin de desservir sans rupture l'usine Ugine Aciers, pour un montant de 20 millions d'euros. Le contrat de plan de Haute-Normandie consacre 60 % du volet ferroviaire à des investissements dans le fret.

Les contrats de projets État-régions 2007-2013 (CPER) consacrent 225,5 millions d'euros au fret ferroviaire. Toutefois, seules les régions Centre, Bourgogne, Bretagne et Midi-Pyrénées s'intéressent plus particulièrement au fret local. Le CPER, pour la Bretagne, associe l'État, la région, les départements d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan et RFF afin d'améliorer la voie et de remettre en état des ouvrages d'art dans le cadre de la réhabilitation de la ligne Mauron-La Brohinière.

Répartition de l'effort financier des CPER 2007-2013 en matière de fret

Autoroutes ferroviaires	34%
Régénération d'infrastructures profitant à des dessertes fret.....	18%
Accès ferroviaires des ports, voies ferrées portuaires.....	17%
Chantier rail-route	14%
Fret régional	11%
Études diverses	6%

« Les enjeux politiques, institutionnels, juridique du fret local », in « Quel fret ferroviaire local ? », « Réalités françaises, éclairages allemands », coordonné par Laetitia Dablanç, 2009.

C. DE NOUVAUX ACTEURS : LES OPÉRATEURS FERROVIAIRES DE PROXIMITÉ

Il existe en réalité **deux types de fret** :

- le premier répond à une demande de **transport sur des longues distances et massifs sur les grands axes européens**. Il s'agit typiquement du transport de fret à partir des zones de concentration de marchandises (ports du Havre et de Marseille) ou situées à des endroits stratégiques, traversées par des axes transfrontières (vallée du Rhône, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais). Dès lors, il n'est pas étonnant que les régions Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur aient un tonnage transporté par fret ferroviaire supérieur à la moyenne nationale. C'est dans cette optique que le plan national d'engagement pour le fret prévoit, d'une part, la création d'autoroutes ferroviaires et, d'autre part, le développement de fret ferroviaire à grande vitesse ;

- le deuxième s'adresse à des **marchés locaux, et vise à permettre le transport de quantités plus petites jusqu'à une gare plus grande où les marchandises seront prises en charge**. Il s'agit de lignes ne présentant pas en termes de rentabilité un enjeu majeur pour les grands opérateurs. Les opérateurs ferroviaires de proximité (OFF) doivent permettre une collecte des marchandises dans des zones peu denses et les amener vers des points d'échange. Ce sont des « fédérateurs de trafic ».

1. Un ancrage juridique

L'idée du développement d'opérateurs ferroviaires de proximité apparaît en France en 2005, avec le rapport de M. Jacques Chauvineau « *Transport ferroviaire du fret et développement territorial* », alors que le fret SNCF est en pleine réforme. En effet, la crainte était alors qu'un resserrement de l'offre de la SNCF entraîne la fermeture d'infrastructures¹, et la fin de la desserte du territoire. Cette situation est caractérisée comme créant « *une situation difficilement réversible privant certains territoires de l'accès aux futurs grands axes ferroviaires nationaux et européens, affaiblissant leur potentiel économique-industriel et diminuant leur attractivité*² ».

Les opérateurs ferroviaires de proximité sont évoqués dans le cadre de l'article 11 de la loi Grenelle I³ et ont été confortés par l'engagement national pour le fret de 2009, dont le point 3 appelle à « *développer les opérateurs ferroviaires de proximité : créer des PME ferroviaires pour desservir les territoires et les zones portuaires avec des organisations légères et adaptées* ». Dans ce cadre, de nombreux conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux ont travaillé sur ce sujet à partir de 2008, afin de réfléchir à la demande potentielle.

En outre, l'article 6 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports prévoit que « *le Gouvernement remet, sous six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret, y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises, dans le but de rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010* » « *afin notamment de favoriser la création d'opérateurs ferroviaires de proximité spécialisés dans le fret* ». Toutefois, ce rapport n'a pas encore été remis.

Enfin, on peut noter que depuis cette loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009, « *pour des lignes à faible trafic réservés au transport de marchandises, RFF*

¹ Dans le cadre du plan Véron, l'objectif affiché est de se concentrer sur les grands axes de circulation des marchandises et de massifier le trafic.

² « *Transport ferroviaire de fret et développement territorial* », Jacques Chauvineau, 2005.

³ « *La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés.* »

peut confier par convention ces missions à toute personne selon les mêmes objectifs et principes de gestion » que ceux s'appliquant au gestionnaire actuel d'infrastructure, à savoir la SNCF à qui a été déléguée cette mission. Un opérateur ferroviaire de proximité peut ainsi se porter candidat pour devenir gestionnaire délégué de l'infrastructure qu'il exploite. Bien évidemment, il est soumis aux mêmes devoirs que tout gestionnaire d'infrastructures en termes d'accès non discriminatoire à son réseau¹.

2. Les précédents étrangers : États-Unis et Allemagne

À partir des années 1970, une profonde évolution réglementaire a conduit à une modification du paysage ferroviaire américain. Le *Stagger Rail Act* de 1980, notamment, avait pour objectif une simplification du réseau par un processus d'abandon et de cession de lignes, ainsi qu'une introduction facilitée d'opérateur sur des distances généralement inférieures à 400 km.

Entre 1980 et 1989, 230 nouvelles entreprises de *shortliners* ont vu le jour. En 2009, un quart des wagons transportés par les grandes compagnies de fret aux États-Unis ont été apportés ou récupérés par une entreprise de *shortliners*.

Impact des opérateurs ferroviaires de proximité aux États-Unis

	Estimation des gains liés aux wagons transportés	Estimation des gains liés aux camions évités	Estimation des gains pour la maintenance routière
2004	10,6 M USD	30,5 M USD	1,3 M USD

Source : *American Short Line & Regional Railroad Association*

Toutefois, ce modèle présente **certaines formes de fragilité**. Premièrement, les marges de bénéfices sont très faibles, ce qui ne permet qu'un réinvestissement limité dans les infrastructures et les matériels. Or, ces lignes du réseau secondaire qui ont été cédées à partir des années 1980 étaient déjà caractérisées par un sous-investissement chronique. Ce réseau est aujourd'hui vétuste. Deuxièmement, les *shortliners* sont, aux États-Unis, très dépendantes des grandes compagnies de fret, puisque 25 % des wagons transportés y sont directement liés.

En Allemagne, pays souvent utilisé dans le domaine ferroviaire pour les comparaisons avec la France, il **existe une longue tradition de compagnies ferroviaires locales remontant à la révolution industrielle**. Ainsi, de nombreuses collectivités ont fait construire leurs propres voies de

¹ Audition de Mme Marie-France Beaufiglioli, le 17 avril 2013 : « Les petites et moyennes entreprises ont beaucoup de difficultés pour utiliser le fret. La commune de Saint-Pierre-des-Corps a tout fait pour garder les embranchements particuliers afin de faciliter l'accès au fret, mais la SNCF ne répond pas aux attentes des entreprises. Le précédent Gouvernement avait poussé à la mise en place d'opérateurs de proximité. Ces derniers n'ont pas vu le jour en raison d'un manque de rentabilité. »

chemin de fer, afin de relier les usines locales aux ports et grandes lignes de chemin de fer.

Ces opérateurs de proximité ont profité dans les années 1990 du recentrage de la *Deutsch Bahn* sur ses clients les plus rentables, permettant ainsi un doublement du nombre de kilomètres de ligne exploités par les OFP et, d'autre part, de l'ouverture à la concurrence leur permettant d'aller jusqu'à des gares de triage plus importantes.

Actuellement, près de 300 opérateurs de proximité ont réussi à développer un modèle économique rentable. Toutefois, comme en France, le réseau est également très vieux, mais les OFP, ne disposant pas des moyens financiers nécessaires pour effectuer les travaux, ne peuvent les faire, mettant en danger la viabilité de la moitié de ce réseau local.

3. Un intérêt des acteurs locaux pour les opérateurs ferroviaires de proximité

Depuis la parution du rapport de Jacques Chauvineau en 2005, plusieurs acteurs locaux se sont intéressés aux opérateurs ferroviaires de proximité. Ainsi, plusieurs **conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux** ont travaillé sur l'opportunité de développer des opérateurs ferroviaires de proximité sur leur territoire, comme le CESER du Limousin¹, le CESER de Champagne-Ardenne², le CESER de Poitou-Charentes³, le CESER d'Auvergne⁴, ou encore le CESER d'Alsace⁵.

Les **chambres de commerce et d'industrie** ont également été des éléments moteurs dans la réflexion sur le développement des opérateurs ferroviaires de proximité. C'est le cas de la CCI Midi-Pyrénées qui pilote un projet de création d'opérateurs ferroviaires de proximité, en partenariat avec la DREAL depuis 2007. Elle a animé plusieurs réunions de sensibilisation de l'ensemble des partenaires, notamment les chargeurs et les entrepreneurs. Ce projet a conduit au lancement en novembre 2012 d'un OFP en Midi-Pyrénées, le premier dans cette région, et le 26^{ème} en France.

Concernant le fret, certaines entreprises pourraient y avoir recours. En effet, le transport ferroviaire des marchandises peut véhiculer une image

1 « L'avenir du fret ferroviaire en Limousin : des enjeux économiques, sociaux et environnementaux CESER du Limousin », mars 2008.

2 « Fret ferroviaire : les opérateurs ferroviaires de proximité. Réalités et perspectives en Champagne-Ardenne » CESER de Champagne-Ardenne, juin 2010.

3 « Le fret ferroviaire : enjeux et perspectives de développement en Poitou-Charentes », CESER de Poitou-Charentes, juin 2010.

4 « Le fret ferroviaire en Auvergne » CESER d'Auvergne, septembre 2010.

5 « Optimiser le transport des marchandises en Alsace : concilier compétitivités et développement durable », CESER d'Alsace, novembre 2011.

marketing intéressante pour l'entreprise¹. En outre, beaucoup d'entreprises ne travaillent pas en flux tendus et peuvent constituer des stocks.

Mais le transport ferroviaire de marchandises doit pouvoir se faire à un coût raisonnable, et doit être fiable et flexible. C'est ce que permettait notamment le wagon isolé. Or, l'abandon de cette politique a conduit les entreprises à recourir au transport routier.

Il est nécessaire d'instaurer de la flexibilité, de redonner une place au fer dans le transport des marchandises et expliquer aux entreprises les avantages qu'elles pourraient tirer du ferroviaire. La France souffre de ne pas avoir fait la « révolution technologique » durant ces dix dernières années. La mise en place d'opérateurs ferroviaires de proximité a été l'une des propositions faites afin d'améliorer l'organisation du système ferroviaire. Sur cette question, le comportement de la SNCF est paradoxal puisqu'elle réclame l'institution de ces opérateurs et, dans le même temps, elle fait tout pour limiter la formation d'entreprises réellement indépendantes.

L'un des problèmes réside également dans le fait que la SNCF s'estime propriétaire de la réglementation. Ainsi, il n'est pas possible de s'en éloigner. Le surcoût des normes de sécurité est cinq fois plus important qu'en Allemagne. Or, l'on ne peut pas dire qu'il existe une suspicion d'insécurité en Allemagne. Lorsque l'on souhaite, en France, faire des travaux sur une ligne de fret, c'est automatiquement la SNCF qui est en charge des travaux. Une application de standards européens serait un gage de simplicité et de réduction des coûts.

Il est nécessaire de mettre fin au monopole de la SNCF sur le transport, la régulation et la réparation des voies. La STRMTG est en charge de la sécurité pour les métros ou les remontées mécaniques. Elle pourrait être également sollicitée pour le transport ferroviaire. Les capacités pour faire autrement existent. La loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) permet à RFF pour le fret de faire appel à un prestataire autre que la SNCF mais, dans ce cas, c'est le directeur régional RFF qui assume la sécurité. Or, certains directeurs régionaux refusent de prendre cette responsabilité.

En outre, il est nécessaire d'avoir recours à des audits indépendants pour chiffrer les coûts de rénovation : ces derniers permettent de réduire fortement les coûts. Ainsi, pour le projet Proxirail de 300 km en région Centre, la SNCF avait chiffré le coût à 150 millions d'euros. RFF a fait un audit contradictoire, qui évaluait les coûts à 95 millions d'euros. La région disposait de 40 millions d'euros.

¹ Audition de M. Chauvineau, le 25 juin 2013 : « L'enjeu énergétique et de développement durable est très présent dans le tissu économique. Les entreprises seraient prêtes à entrer dans des réflexions logistiques qui donneraient une place au ferroviaire dans une optique de diminution de leur impact carbone ».

Les problèmes qu'a rencontrés la zone d'activité de la plaine de l'Ain, située au nord de Lyon, témoignent des difficultés que connaissent les entreprises dans les relations avec la SNCF en matière de fret. Cette zone d'activité représente 400 000 tonnes de fret. Toutefois, en 2009, les chargeurs ne pouvaient pas recourir à l'entreprise de leur choix, car c'est la SNCF qui était en charge du dernier kilomètre. Le syndicat a décidé de racheter le dernier kilomètre et de passer par une mise en concurrence. Au final, c'est la SNCF qui a remporté le marché, mais les coûts de maintenance sont beaucoup plus faibles.

En Auvergne, la chambre de commerce et d'industrie a mis en place, en associant les transporteurs routiers, un opérateur ferroviaire de proximité. La SNCF a essayé de faire avorter cette tentative en introduisant son propre transporteur routier qui ne coopérait pas avec les autres.

CCI France est en faveur d'un transfert des lignes aux régions. Toutefois, aujourd'hui, on est dans une dynamique inverse où l'on fait payer aux régions les wagons. CCI France croit au fret. En décembre, une manifestation importante en Nord-Pas de Calais consistant à expliquer aux entreprises ce qu'elles pouvaient tirer du fret a été faite. Face au succès de cette manifestation, un tour de France ferroviaire a été décidé.

***La régie départementale des Bouches-du-Rhône (RDT 13) :
une particularité historique***

La régie départementale a été créée en 1913 par le conseil général des Bouches-du-Rhône. Il s'agit aujourd'hui d'un EPCI qui assure des transports de voyageurs et de marchandises. En 2010, il a transporté près de 700 000 tonnes, pour un chiffre d'affaire de 3,36 millions d'euros.

Le groupement associant RDT 13, Inexia (filiale ingénierie de la SNCF) et ETF (filiale de Vinci) a remporté en 2011 l'appel d'offres pour la gestion et la maintenance du réseau ferré portuaire du grand port maritime de Marseille. La régie départementale est chargée de la maintenance.

Enfin, selon SudRail, « *la relance du fret local nécessite deux conditions : d'une part avoir la garantie du fonctionnement des infrastructures mises en veilleuse il y a quelques années ; d'autre part, renforcer les compétences métiers. En effet, le fret local nécessite des plans de transport plus sophistiqués, une bonne correspondance dans les hubs¹* ». En outre, les cheminots doivent pouvoir reformer un train à partir des wagons reçus, ce qui nécessite un savoir-faire particulier. Or, il n'est pas certain aujourd'hui que le savoir-faire soit encore présent dans les gares de triage, notamment les plus petites d'entre elles.

¹ Audition de la fédération Sudrail Solidaires, le 2 octobre 2013.

4. Pour répondre à la demande territoriale

Dans son rapport sur l'avenir du fret ferroviaire en France, le sénateur Francis Grignon, après avoir rappelé l'existence d'une « forte demande sociétale en faveur du fret ferroviaire » avançait 9 propositions :

Proposition n° 1 : Il convient de réaliser au plus vite les « corridors de fret » afin de faire émerger un réseau ferroviaire européen compétitif.

Proposition n° 2 : Les opérateurs ferroviaires, et en particulier la SNCF, doivent passer d'une « logique de l'offre » à une « logique de la demande » pour répondre aux attentes concrètes des entreprises clientes.

Proposition n° 3 : Une réflexion doit être menée sur la possibilité d'attribuer des aides publiques pour l'exploitation de certaines lignes de faible trafic de wagons isolés qui répondent à une logique d'aménagement du territoire.

Proposition n° 4 : Le Gouvernement doit prendre rapidement les mesures nécessaires pour garantir l'indépendance fonctionnelle de la direction de la circulation ferroviaire (DCF) au sein de la SNCF.

Proposition n° 5 : Le raccordement entre les grands ports maritimes, notamment normands, et le futur canal Seine-Nord-Europe, doit être érigé au rang de priorité stratégique.

Proposition n° 6 : La création de subventions publiques pour les voies de raccordement, en se fondant sur l'exemple suisse, permettrait de séduire les entreprises qui veulent recourir au fret ferroviaire.

Proposition n° 7 : Les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) doivent être rapidement mis en place, sans modifier le cadre législatif actuel.

Proposition n° 8 : Le Gouvernement doit assurer des ressources pérennes à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour garantir la réalisation de l'engagement national pour le fret ferroviaire.

Proposition n° 9 : Il convient de relever progressivement le montant des péages ferroviaires afin de garantir des recettes commerciales suffisantes à RFF.

La relance du fret ferroviaire demandera du temps et tout n'est pas transférable de la route sur le rail, même si le transport combiné rail-route a augmenté entre 2008 et 2010.

La route a ses avantages (1 million de kilomètres pour 30 000 kilomètres de voies ferrées, souplesse, rapidité, importance des entreprises de fret routier) mais le rail n'en est pas dépourvu.

Si l'État veut prendre fait et cause pour le fret ferroviaire, il doit investir dans un réseau d'autoroutes ferroviaires, favoriser le développement du transport combiné, moderniser la gestion des sillons, établir de bonnes connexions.

Les collectivités territoriales ont aussi leurs responsabilités, Elles connaissent bien l'état des lieux, les offres, les demandes et les disponibilités¹.

¹ Cf. « Le fret ferroviaire français : victime du manque de synergie des territoires », David Bayeux in *Pouvoirs Locaux*, n°96, 1/2013.

VII. AMÉLIORER LES TRANSPORTS AU QUOTIDIEN

Les trois enjeux de demain : **la multimodalité, l'information intégrée et la billettique unique.**

Le développement de la multimodalité - existence de plusieurs modes de transport pour relier deux lieux - et de l'intermodalité - utilisation de plusieurs modes de déplacement au cours d'un même trajet -, a créé de nouveaux liens entre les collectivités territoriales et la SNCF afin de faciliter le transport au quotidien.

Ces nouvelles relations s'articulent autour de trois grands projets :

- le développement de pôles d'échange multimodaux ;
- la mise à disposition d'une information intégrée tout au long du parcours de l'utilisateur ;
- le développement d'un titre de transport unique.

A. LES PÔLES D'ÉCHANGE MULTIMODAUX : LE FRACTIONNEMENT DES ACTEURS EN PRÉSENCE

a) *Penser le déplacement au-delà du quai de gare*

Un **pôle d'échange multimodal est un espace permettant l'accès à différents moyens de transport** dans une logique d'encouragement à l'utilisation des transports alternatifs à la voiture individuelle. De nombreux pôles multimodaux aux abords des gares dans les villes se sont développés ou sont en cours de développement afin de permettre à l'utilisateur du train, une fois arrivé à sa gare de destination de poursuivre son voyage via un autre moyen de transport, qu'il s'agisse de transports en commun comme le bus, le tram ou le métro, de moyens qualifiés de doux comme le vélo, ou individuel comme sa voiture¹.

Or, le Centre d'études techniques de l'équipement de Nord-Picardie² le souligne : les pôles d'échanges sont « *une force pour l'accessibilité des réseaux* » mais ils peuvent aussi être « *une fragilité pour la mobilité des personnes* », et ceci pour trois raisons :

- **L'accessibilité** : le changement de mode de transport entraîne une rupture dans la prise en charge du voyageur avec une perte de temps. Il peut parfois être source d'inquiétude sur le lieu de prise en charge du prochain mode de transport, une pénibilité pour accéder, la correspondance entre les deux lieux n'ayant pas été prévue initialement (escalier, éloignement,

¹ Audition de M. Delebarre, le 11 juin 2013 : « Plus aucune agglomération aujourd'hui ne peut se désintéresser de la gare et des voies ferrées car les gares constituent de véritables pôles multimodaux ».

² « Les pôles d'échanges au service des nouvelles mobilités », Cyprien Richer, CETE Nord-Picardie, 3^{ème} journée d'étude nationale « Nouveaux services à la mobilité », Tour, octobre 2012.

dangerosité due à la traversée de voies ou de routes). Ces inconvénients doivent être surmontés : l'existence d'un pôle qui intègre est un atout.

- **L'urbanisme** : la concentration d'infrastructures, souvent née d'une juxtaposition ne répondant plus aux besoins actuels, peut être source de nuisances. Un pôle a besoin d'être pensé.

- **Le social** : évitons de faire de ces lieux des lieux anonymes où se croisent des milliers de personnes. Il faut concevoir un pôle comme un équipement plurifonctionnel intégré.

L'arrivée d'un nouveau moyen de transport est souvent l'élément déclencheur. Il peut s'agir du TGV ou de transports urbains comme le tramway au Mans. Comme le souligne le contrat de plan État-région Bretagne 2007-2013, « le projet Bretagne à Grande Vitesse va s'accompagner d'une augmentation des trafics ferroviaires ayant un impact sensible sur le fonctionnement des gares des principales villes moyennes desservies et nécessitant dans un certain nombre de cas des travaux d'aménagement. Une réflexion est menée pour traiter ces nœuds comme de véritables pôles d'échanges multimodaux du point de vue de l'accessibilité par d'autres modes comme des services implantés pour faciliter les échanges. La même problématique concerne de nombreux autres nœuds, notamment des gares TER. »

Une approche « gestion des temps » apporte un éclairage utile.

b) Le fractionnement des acteurs en présence dans et aux abords des gares

Dans une ville, « la gare » est toujours un lieu sensible, générateur d'une dynamique, du fait de sa localisation, de sa fonctionnalité, de l'influence qu'elle a sur son environnement. Elle se caractérise par **un fractionnement des acteurs**, qu'ils s'agisse des **propriétaires** ou des **autorités organisatrices des transports**.

Cette complexité apparaît souvent lors de la création de pôles d'échanges multimodaux et d'opérations d'aménagement de la gare. En effet, ces aménagements se font sur plusieurs aspects :

- aménagement du bâtiment gare, création de nouveaux accès ;
- aménagement aux abords de la gare : création d'un nouvel arrêt de transport urbain, mise en place de vélos en libre-service ;
- création de parking, modification de l'emplacement de la gare routière ;
- projet d'urbanisme dans le quartier.

L'emboîtement de ces différents aspects implique de nombreux acteurs du fait du fractionnement de la propriété.

En premier lieu, la SNCF, et notamment sa filière Gares & Connexions, et RFF sont concernés, en raison de leur caractère de propriétaires de divers éléments du « complexe gare »¹.

La répartition de la propriété entre la SNCF et RFF

Suite à la création de RFF en 1997, l'article 5 de la loi n°97-135 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire opère un partage des biens de la SNCF entre la SNCF et RFF, en fonction de l'utilité qui en est faite :

« Les biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par la Société nationale des chemins de fer français sont, à la date du 1^{er} janvier 1997, apportés en pleine propriété à Réseau ferré de France. Les biens constitutifs de l'infrastructure comprennent les voies, y compris les appareillages fixes associés, les ouvrages d'art et les passages à niveau, les quais à voyageurs et à marchandises, les triages et les chantiers de transport combiné, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures, les bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures ».

Restent propriétés de la SNCF *« les biens dévolus à l'exploitation des services de transport, qui comprennent les gares, les entrepôts et cours de marchandises ainsi que les installations d'entretien du matériel roulant, et, d'autre part, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, ainsi que les immeubles administratifs. Il en est de même des biens affectés au logement social ou au logement des agents de la Société nationale des chemins de fer français par nécessité de service et de ceux affectés aux activités sociales, des filiales et des participations financières ».*

L'annexe du décret n°97-445 du 5 mai 1997 affine cette répartition pour les gares. Sont transférés à RFF dans les gares :

« - les quais y compris leurs ouvrages de couverture et les plates-formes (à l'exception des plates-formes d'extrémité des gares terminus), les escaliers, rampes et ascenseurs des quais (à l'exception de ceux donnant accès aux bâtiments voyageurs), les passages souterrains, passerelles, sous réserve du A 4 (3^{ème} tiret) ci-dessus ;

- les accès routiers voyageurs (à l'exception de ceux appartenant à d'autres gestionnaires et à l'exception des zones de stationnement) ;

- l'éclairage de l'ensemble des installations ci-dessus, ainsi que les installations d'éclairage des voies de service qui relèvent de Réseau ferré de France en application du A ci-dessus ;

- les installations autres que les bâtiments, appartenant à des postes d'aiguillage ou de régulation/circulation, à des sous-stations, à des centraux sous-stations ou nécessaires à la sécurité des circulations, situées dans les bâtiments de la Société nationale des chemins de fer français ;

- les cours des chantiers de transport combiné ».

¹ Lors de son audition, M. Delebarre rappelle que ces deux organismes ont mis un délai important (près de dix ans) à savoir de quoi ils étaient responsables et ainsi procéder à une séparation de leur patrimoine.

Le processus de répartition a duré dix ans et s'est achevé par un arrêté du 26 novembre 2006¹. Toutefois, comme le souligne le rapport au Premier ministre de Fabienne Keller « *La gare contemporaine* », 553 lots situés dans des communes de plus de 5 000 habitants n'ont donc pu faire l'objet d'une répartition formalisée », l'un des problèmes étant l'impossibilité de séparer les accès routiers - devant revenir à RFF - du reste de la cour - devant revenir à la SNCF.

La **ville** intervient également en tant que propriétaire du parvis de la gare, ainsi que de terrains avoisinants, dans le cadre d'un projet d'aménagement du centre gare. Le **conseil général** en tant qu'autorité organisatrice des transports interurbains est également concerné. En outre, la présence d'autres **tiers propriétaires privés** ne doit pas être oubliée, notamment La Poste, qui possède souvent des locaux importants (centres de tri) d'envoi du courrier à proximité des gares.

L'article 6 du décret n°730 du 22 mars 1942 confère au **préfet** du département un pouvoir de police dans « *les gares et leurs dépendances accessibles au public* ».

Enfin, la **région** est également présente. D'une part, elle participe régulièrement au financement de ce pôle. D'autre part, elle élabore le schéma régional des infrastructures et des transports, lequel doit prendre en compte une approche multimodale².

Gares & Connexions, l'interlocuteur de la SNCF en matière de gare

Par modification de la loi n°2009-1503, l'article 13-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs prévoit désormais « *qu'à compter du 1^{er} janvier 2011, la gestion des gares, lorsqu'elle est effectuée par la Société nationale des chemins de fer français, fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport. Aucune aide publique versée à l'une de ces activités ne peut être affectée à l'autre.* »

Afin de répondre à cette demande, la SNCF a créé une nouvelle filiale dès 2009 : Gares & Connexions, chargée de la gestion des gares et interlocutrice des collectivités territoriales pour tous les projets d'aménagement et de rénovation des gares.

¹ Arrêté du 27 novembre 2006 portant approbation de la liste des biens établie en application du décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France.

² Article 14-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs : le schéma détermine « *dans une approche multimodale, les différents objectifs de services de transport aux usagers, leurs modalités de mise en œuvre ainsi que les critères de sélection des actions préconisées, notamment pour assurer la cohérence à long terme entre et à l'intérieur des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour fixer leurs priorités en matière d'exploitation, de modernisation, d'adaptation et d'extension* ».

Le pôle d'échange multimodal de la gare du Mans

Initié à partir de 1998 pour accueillir l'arrivée du tramway, ce pôle a été conçu pour permettre aux usagers de passer facilement d'un mode de transport à un autre.

De nombreux acteurs sont impliqués :

Le Mans Métropole Communauté urbaine intervient au titre de ses compétences en transport urbain, aménagement et urbanisme. Elle est responsable de la définition du projet. Elle y contribue notamment en tant que maître d'ouvrage du projet de tramway et propriétaire foncier.

La SNCF intervient en tant que propriétaire foncier, transporteur, aménageur et pour assurer une meilleure intermodalité autour de la gare ferroviaire.

Réseau Ferré de France, également propriétaire foncier de bâtiments autour de la gare dont la destruction est prévue dans le cadre de ce projet, intervient comme garant de la cohérence et de la mise en valeur du réseau ferré.

Le département de la Sarthe, autorité organisatrice des transports interurbains, est concerné par la gare routière.

La région des Pays-de-la-Loire est également concernée par la construction de la halte routière. Plus généralement, elle intervient en tant qu'autorité organisatrice des TER et au titre du contrat de plan État-Région.

Le département et la région participent au financement du projet, mais n'assurent pas de maîtrise d'ouvrage.

L'État intervient au titre du contrat de plan État-Région, et les fonds européens (FEDER) sont mobilisés pour le financement du projet.

Toutefois, des difficultés ont vu le jour. En effet, ce réaménagement urbain nécessite la destruction de bâtiments et d'équipements de la SNCF, de RFF et de tiers (bâtiments de la Poste), entraînant des surcoûts. En outre, la multitude de propriétaires nécessite de définir le bon niveau d'implication de chacun.

Enfin, l'imbrication des deux projets - aménagement du pôle d'échange multimodal et arrivée du tramway - doit être prise en compte. D'une part, afin de définir les normes techniques de la dalle recouvrant les parkings situés sous le parvis de la gare, il est nécessaire de connaître précisément l'ensemble des projets de construction de cette dalle. D'autre part, la construction de cette dalle doit être achevée début 2007 pour ne pas retarder les travaux de l'arrivée du tramway.

Deux obstacles administratifs ont complexifié ce dossier :

- premièrement, la question de l'évaluation foncière des terrains a posé des problèmes : les services fiscaux disposent en effet de peu de moyens

pour évaluer la valeur de ces terrains. Or, ce projet nécessite une quarantaine de mutations foncières entre la communauté urbaine, la SNCF et RFF ;

- deuxièmement, des incertitudes sur les subventions accordées par l'Union européenne entraînent de nouvelles discussions sur la répartition et le montant maximal des investissements.

Aujourd'hui, ce pôle d'échange multimodal est achevé. Une galerie en verre connecte la gare au tramway, ainsi qu'aux autocars régionaux et départementaux. La gare routière située auparavant à plusieurs centaines de mètres de la gare ferroviaire a été recentrée dans le pôle.

Douze quais de gare ont été réalisés. Afin de permettre un déplacement doux, plus de 150 places de vélos sécurisées ont été construites. Enfin, la gare a été rénovée et repensée pour faciliter son accès aux personnes handicapées.

Un parvis a été aménagé devant la gare, facilitant la circulation des piétons et des voitures. Un parking a été construit sous cette place.

B. L'INFORMATION INTÉGRÉE : UNE DEMANDE DE L'USAGER, DES DIFFICULTÉS À SURMONTER

1. L'information intégrée, première composante de l'intermodalité

L'information de l'utilisateur est aujourd'hui une demande essentielle, notamment en ce qui concerne **l'information en temps réel**. Elle est déterminante dans l'appréciation de la qualité de service.

Le développement de l'intermodalité nécessite une réflexion sur l'information intégrée. En effet, si lors d'une correspondance entre deux trains, le voyageur peut facilement obtenir une information sur sa correspondance (heure de départ, voire même numéro de quai), il en est tout autrement lorsqu'il utilise pour poursuivre son voyage un autre moyen de transport. C'est ce que souligne le rapport de notre collègue Fabienne Keller sur la *gare contemporaine*¹, reprenant une parole d'utilisateur : « *Je sors du train et je ne suis plus client d'une entreprise ferroviaire, je cherche un bus et je ne suis pas encore client du transport urbain, qui va me renseigner ?* ».

L'information multimodale est souvent « *la première composante de l'intermodalité* »² :

- elle permet de présenter à l'utilisateur l'ensemble de l'offre des transports collectifs existants ;

- elle incite par ricochet les acteurs à améliorer la coordination et donc une optimisation des moyens.

¹ Rapport au Premier ministre sur la gare contemporaine, Fabienne Keller, mars 2009.

² Rapport n° 319 « Mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie », Yves Krattinger, 2012-2013, Sénat.

Une **coordination** de l'ensemble des acteurs du déplacement est donc nécessaire.

D'ailleurs, l'article 27 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs prévoit que *« l'Autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) compétente sur un PTU de plus de 100 000 habitants se doit de mettre en place un service d'information multimodale à l'intention des usagers, en concertation avec l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les entreprises publiques ou privées de transport. Elle met en place un service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activités générant des flux de déplacements importants. »*.

2. Des obstacles à surmonter

Toutefois, le développement de l'information multimodale n'est pas sans générer des difficultés.

L'utilisation des supports d'information d'un opérateur pour informer sur les transports réalisés par une autre autorité organisatrice des transports est complexe. Ainsi, Laurent Fontenau, directeur du service mobilité transports et stationnement du Grand Poitiers, souligne les problèmes liés au déploiement des systèmes d'information des uns chez les autres. Dans le cadre de la mise en place d'un pôle d'échange multimodal à Poitiers, l'un des obstacles a été l'affichage au sein de la gare des informations concernant l'ensemble des bus partant de la gare routière de Poitiers. En effet, seuls les cars TER étaient affichés sur les panneaux électroniques dans l'enceinte de la gare. Après négociation, la SNCF a accepté que la communauté urbaine de Poitiers, gestionnaire de la gare routière, puisse générer des informations dans le système d'information de la SNCF, et ainsi avoir un droit d'accès¹.

L'état d'avancement des différents opérateurs de transport en matière d'information peut être différent. Le développement des systèmes d'information s'est fait en France de manière très fragmenté. Chaque AOT a développé son propre système d'information, comme le souligne Patrick Jeantet, directeur général de Keolis. Deux obstacles naissent de ce constat : d'une part, les systèmes d'information ne sont pas interopérables entre eux et, d'autre part, l'état d'avancement varie fortement entre deux AOT. Or, la mise en place d'une information multimodale nécessite une harmonisation des systèmes d'information. Les acteurs qui ont investi beaucoup afin de développer leur propre protocole rechignent donc à faire marche arrière, pour se mettre au niveau des acteurs les moins avancés².

¹ Colloque « Villes et gares numériques : quelles connexions ? », 11 avril 2013.

² Colloque « Villes et gares numériques : quelles connexions ? », 11 avril 2013.

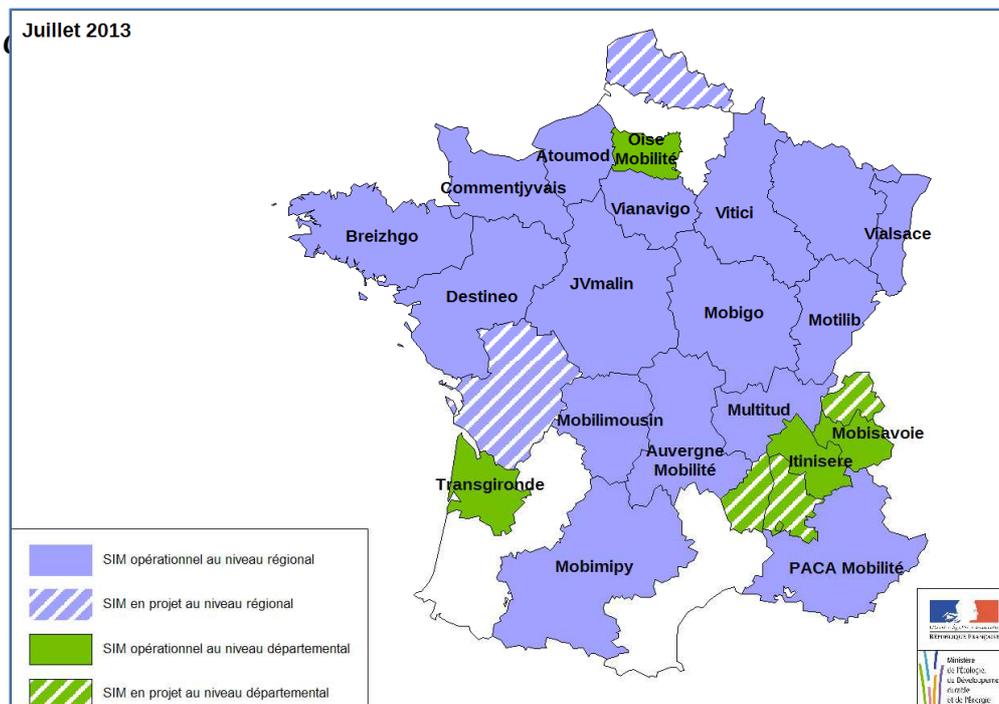
Des **investissements financiers** : enfin, le développement d'un système intégré coûte cher. Inévitablement se pose la question de la répartition des coûts financiers.

Selon l'association française pour l'information multimodale et la billettique (AFIMB), il existe des systèmes d'information intégrés dans **17 régions**. Par rapport à 2012, deux systèmes d'information intégrés au niveau régional sont en cours de création : celui d'Aquitaine et celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Toutefois, comme le note le rapport de notre collègue Yves Krattinger¹, un système d'information multimodale n'inclut pas nécessairement toutes les AOT. En outre, **ces systèmes d'information ne sont pas interopérables entre eux**. Ainsi, il n'est pas possible aujourd'hui de rechercher le trajet entre deux lieux n'appartenant pas à la même région, et donc situés dans deux systèmes d'information multimodale différents. Une initiative soutenue par l'AFIMB est en cours, en vue d'élaborer des spécifications d'interface (API), permettant à deux systèmes d'information multimodale de communiquer entre eux selon un protocole standardisé.

Enfin, il s'agit le plus souvent d'une **information théorique** ne prenant pas en compte les perturbations, qu'elles soient prévues à l'avance, comme des travaux, ou ponctuelles (retard, annulation).

Systemes d'information existants ou en cours de développement (juillet 2013), ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie



¹ Rapport n°319 « Mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie », Yves Krattinger, 2012-2013, Sénat.

DE L'INTEROPÉRABILITÉ À LA BILLETTIQUE UNIQUE

La billettique intégrée permet à l'utilisateur d'utiliser plusieurs moyens de transport avec un même titre de transport.

L'interopérabilité peut être plus ou moins importante : vente des billets de transport via un guichet unique, ou encore utilisation d'un même support, mais chaque AOT conserve une totale autonomie sur son transport, à une interopérabilité tarifaire. Dans ce dernier cas, l'ensemble des moyens de transport est alors intégré, un prix commun est défini et des mécanismes de répartitions des recettes sont instaurés¹.

Actuellement, il existe dans **13 régions** une billettique permettant à l'utilisateur d'avoir sur un même titre de transport ses trajets en TER avec un ou plusieurs autres modes de déplacement dans le département.

Toutefois, la mise en place des billets intégrés nécessite une concertation et un accord entre les différents partenaires, notamment sur l'interopérabilité entre les systèmes de billettique. En outre, d'autres points font également l'objet d'une discussion : la répartition financière des charges², mais également une certaine harmonisation, notamment sur les critères pour bénéficier d'un tarif spécifique (âge limite du tarif « jeune » par exemple). En outre, le périmètre de l'agglomération et celui du syndicat des transports peuvent ne pas coïncider³.

Des chartes de mobilité sont également signées, sur la base du volontariat dans certaines régions afin de préparer le développement de la billettique unique. En Aquitaine, *« la charte n'engage pas les AOT adhérentes à mettre en œuvre une billettique. Chaque AOT le fera à son rythme, si elle le souhaite et en réponse à ses besoins. Cependant, lorsqu'une AOT décidera de mettre en œuvre une billettique, elle le fera en accord avec les recommandations de la charte et des documents fonctionnels et techniques qui l'accompagnent, afin de permettre l'interopérabilité avec les autres systèmes de la région »*.

L'exemple d'Oùra, billettique multimodale en région Rhône Alpes

Une trentaine d'autorités organisatrices des transports sont présentes sur le territoire de Rhône-Alpes (bus régionaux, transports départementaux, transports urbains, TER).

En 2005, le conseil régional de Rhône-Alpes élabore une charte d'interopérabilité billettique afin de créer un support commun à l'ensemble de ces réseaux.

¹ La répartition des charges entre différentes AOT, ayant chacune leur équilibre financier, constitue un sujet principal.

² Audition de Mme Beaufils, le 17 avril 2013.

³ Audition de M. Germain, le 2 avril 2013.

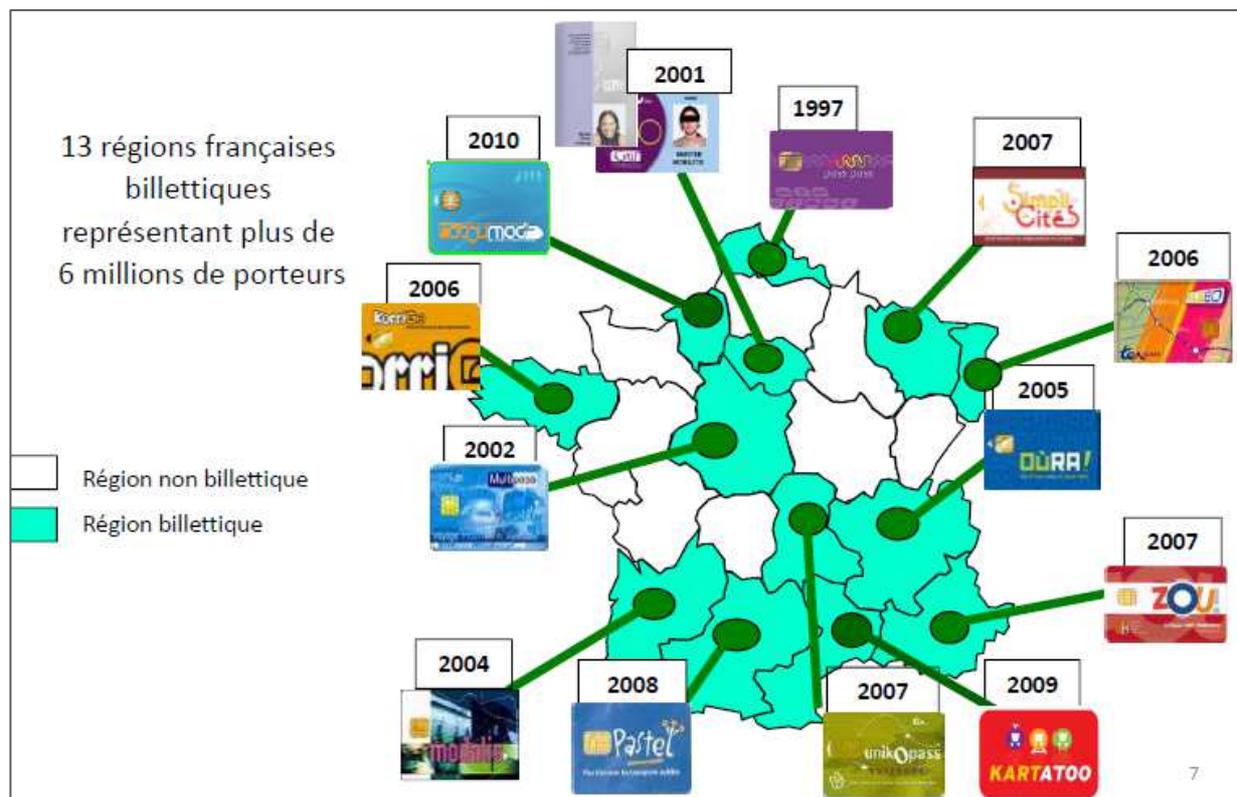
Vingt-cinq autorités organisatrices de transport ont signé cette charte. Fin 2011, 300 000 cartes *Oùra* étaient en circulation.

Le réseau d'utilisation est en cours de développement et comprend quatorze AOT :

- le réseau TER ;
- les réseaux urbains : Grenoble, Lyon, Valence, Saint-Etienne, Montélimar par exemple ;
- les réseaux départementaux : Drôme, Ardèche, Isère, Rhône et la Loire ;
- l'accès aux parkings de Vienne, Voiron et Saint-Etienne ;
- l'accès aux vélos en libre-service à Lyon, Grenoble, Montélimar et Valence.

Le conseil régional a fait appel à la SNCF pour déployer cette billettique multimodale.

Carte du déploiement d'une billettique unique comprenant les transports TER (source SNCF)



VIII. LA NÉCESSITÉ D'UNE MEILLEURE COORDINATION

Le développement urbain et périurbain, le phénomène de mobilité, la diversité des trajets et des temporalités entraînent la nécessité de développer la coopération entre les collectivités territoriales.

Nous devons investir dans la transversalité : voilà un impératif majeur et général insuffisamment respecté.

A. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE TRANSPORT

a) *La recherche d'instruments de coopération*

Dès la fin du XIX^e siècle, les collectivités territoriales se sont regroupées au sein de **syndicats à vocation unique ou à vocation multiple**¹. Ce type de coordination juridique est aujourd'hui en fort recul. Alors qu'ils représentaient un tiers des autorités organisatrices des transports uniques (AOTU) en 1999 (soit 68 réseaux), ils ne représentaient en 2008 plus que 8 % des AOTU, soit 21 réseaux.

Deux raisons principales expliquent ce recul : d'une part, la politique de simplification de l'intercommunalité a conduit à une réduction de nombre de syndicats intercommunaux, d'autre part les nouvelles compétences des départements en matière de transport interurbain et des régions en matière de transport ferroviaire régionaux ont rendu ces premières coopérations **obsolètes**. En effet, par définition, un syndicat intercommunal ne peut avoir pour membres que des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. Les régions et départements ne peuvent donc pas participer.

C'est pourquoi les collectivités territoriales se sont orientées vers les **syndicats mixtes**. Les premiers sont apparus, dans les années 1960-1970, notamment à Lille, Dunkerque ou Toulouse, sous la forme de syndicat mixte ouvert. Il s'agissait alors de faciliter la coopération entre l'EPCI et le conseil général.

La création de communautés d'agglomération, sous l'impulsion de la loi Chevènement de 1999, a conduit au développement de syndicats mixtes fermés, dans un deuxième temps. Le but était alors de conserver le même périmètre de transport en commun alors que le territoire pouvait être fragmenté entre plusieurs communautés d'agglomération.

Ces deux types de syndicats mixtes représentaient en 2008 une AOTU sur dix. Toutefois, leur importance est non négligeable, dans la mesure où ils sont employés dans les aires urbaines les plus peuplées.

¹ Rapport n°319 « Mettre les collectivités territoriales sur la bonne voie », Yves Krattinger, 2012-2013, Sénat.

Enfin, dernière évolution importante, la loi SRU de 2000 a créé dans la LOTI un nouveau chapitre consacré à la coopération entre les autorités organisatrices des transports et a mis en place un nouvel instrument juridique : le syndicat mixte SRU.

b) Le syndicat mixte SRU

L'article L. 1231-10 du Code des transports dispose que « *sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer au sein d'un syndicat mixte de transports afin de coordonner les services qu'elles organisent, de mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et de tarification coordonnée permettant la délivrance de titres de transport uniques ou unifiés* ». En outre, l'article L. 1231-11 du même code prévoit que ce syndicat mixte « *peut, en lieu et place de ses membres, organiser des services publics réguliers et des services à la demande et assurer, à ce titre, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport* ». Il ne s'agit ainsi pas d'un simple organe de programmation ou de concertation.

À la différence des autres syndicats mixtes, **il ne regroupe que des autorités organisatrices de transports**, qu'il s'agisse de transports urbains mais également non urbain. La région, en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux peut ainsi y participer. Toutefois, **les régions semblent réticentes à adhérer à un syndicat mixte SRU**. Ainsi sur 7 premiers syndicats mixtes créés, seul un conseil régional avait adhéré : le conseil régional de Picardie. À titre de comparaison, dans six des sept premiers syndicats mixtes SRU, le conseil général est membre. Mais certaines régions sont partenaires des syndicats mixtes SRU et participent aux réunions techniques de coordination. Quant à la SNCF, elle peut être associée aux projets de billettique incluant le TER, notamment en ce qui concerne la comptabilité¹.

Le syndicat mixte SRU dispose de **nouvelles compétences obligatoires, afin de favoriser l'intermodalité**, notion jusqu'alors absente des compétences de syndicats de transports. Font ainsi partie de ses compétences obligatoires :

- la coordination des services ;
- la mise en place d'un système d'information ;
- une tarification coordonnée ou unifiée.

Enfin, l'article L. 5722-7 du Code général des collectivités territoriales l'autorise à prélever un versement transport.

¹ *Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ?* » in *Les syndicats mixtes de transport SRU*, Mme Hasiak et MM. Jouve et Richer, Flux n°83, janvier-mars 2011.

Les trois âges des syndicats mixtes de transport

Période	Politique	Forme de syndicat mixte	Composition fréquente	Objectif
Depuis les années 1960	Métropole d'équilibre, politique fédérative (loi relative aux communautés urbaines, 1966)	SM ouvert	Communauté urbaine et département	Organisation et/ou gestion d'un réseau de transport collectif dans les grandes agglomérations
Depuis 1999	Renforcement de l'intercommunalité (loi Chevènement, 1999)	SM fermé	Communauté(s) d'agglomération et communes	Maintien du PTU antérieur pour pérenniser l'échelle d'organisation du réseau de transport en commun urbain
Depuis 2000	Politique de transport et cohérence spatiale (loi SRU, 2000)	SM de type SRU	Différentes AOT (AOTU et département)	Coordination des services, politique tarifaire et information multimodale

Source : « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? » in *Les syndicats mixtes de transport SRU*, Mme Hasiak et MM. Jouve et Richer, Flux n°83, janvier-mars 2011

B. RENFORCER LA COOPÉRATION

Tout concourt à renforcer la coopération : la demande comme l'offre, l'économie comme le temps, l'intérêt individuel comme l'intérêt général. Plusieurs personnes auditionnées, qu'il s'agisse de représentants de collectivités territoriales, de la SNCF ou de RFF ont souligné les **obstacles posés par le fractionnement des acteurs** dans la réalisation de projets multimodaux, comme les pôles d'échanges aux abords des gares.

a) Faire de la région le chef de file

La nécessité d'un **chef de file** en matière de transport est demandée par de nombreuses voix¹. Tel a également été le souhait formulé par le Président de la République, dans son discours lors des États généraux de la démocratie territoriale : « C'est ce principe de chef de file qu'il faut étendre à tous les domaines de l'action locale. Je pense aux transports, aux déplacements, pour lesquels on sait bien qu'il est nécessaire d'articuler ce qui est décidé dans les villes, les départements et les régions. Il n'est plus supportable d'avoir trois autorités régulatrices pour des modes de transport qui sont souvent communs ».

¹ Des présidents de conseil régional et la SNCF, notamment dans le cadre des auditions menées dans le cadre du présent rapport.

L'article L. 1213-2 du Code des transports prévoit que la région est chargée de l'élaboration du schéma régional des infrastructures et des transports « *en association avec l'État dans le respect des compétences des départements, et en concertation avec les communes et leurs groupements* ». Dans le prolongement de cette mission, il est proposé par l'Association des régions de France dans son manifeste sur le transport de voyageurs et l'Union des transports publics de faire de la région le chef de file en matière de transport.

Le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles proposait dans sa version initiale que la région soit chargée d'organiser, « *en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives [...] à l'organisation des transports* ». Tel que modifié par le Parlement, le texte, toujours en discussion, prévoit dans sa version en deuxième lecture au Sénat que la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à « *l'organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transports* ».

En outre, le schéma régional de transport, qui a souvent peu d'effets, voire n'existe pas, doit être repensé afin de proposer une vision des transports dans son ensemble : d'une part, il doit intégrer l'ensemble des autorités organisatrices des transports qui interviennent sur le territoire, d'autre part, pour le train, il doit prendre en compte et mettre en œuvre la complémentarité des services ferroviaires qui se décomposent en trois niveaux :

- la grande vitesse pour relier les capitales régionales entre elles et rendre possible une ouverture sur l'Europe ;
- les lignes d'équilibre du territoire ;
- les lignes TER.

b) Réduire le nombre d'interlocuteurs des régions : vers un renforcement des pouvoirs des directeurs régionaux SNCF et RFF

Plusieurs représentants des collectivités territoriales rencontrés ont souligné **la complexité du dialogue, du fait de l'augmentation d'interlocuteurs du secteur ferroviaire**. En effet, alors qu'au début des années 1990, ils avaient en face d'eux la seule entreprise SNCF, ils doivent aussi dialoguer aujourd'hui avec :

- RFF, créée en 1997, en tant que propriétaire de l'infrastructure ;
- Gares & Connexions, nouvelle branche du groupe SNCF depuis 2009.

Plusieurs intervenants ont noté que, paradoxalement, les pouvoirs du directeur régional SNCF semblaient diminuer, notamment du fait de la création de nouvelles branches au sein du groupe SNCF.

En outre, les collectivités territoriales ont souvent l'impression qu'au final, la décision est prise à Paris. Dès lors, la tentation est grande d'introduire au sein des négociations un acteur supplémentaire : le siège central.

Tant la SNCF que RFF cherchent à remédier à ce problème. Ainsi, la SNCF a entrepris une démarche de régionalisation. Quant à RFF, le directeur régional dispose désormais d'une délégation de pouvoir du président-directeur général. Il peut ainsi prendre tout acte lié à une acquisition, une aliénation ou un échange de biens immobiliers dont la valeur vénale ne dépasse pas un certain montant. De même, en matière de marchés publics, il peut prendre tout acte lié à la préparation, à la passation ou à l'exécution de marchés publics jusqu'à un certain montant.

L'objectivité nous conduit à penser que cette déconcentration nécessaire a besoin d'accompagnement :

- le dialogue SNCF-Région gagnerait en efficacité si l'Association des régions de France se dotait des moyens nécessaires en termes d'expertise et de conseils pour, par exemple, arrêter des clauses générales acceptées par les parties prenantes ;

- les relations entre la SNCF et les communautés d'agglomération gagneraient en efficacité si les dispositifs de coordination entre les collectivités territoriales étaient plus forts. Une étude est actuellement en cours afin d'étudier la mise à disposition du réseau ferroviaire. Toutefois, il faut compter avec la capture des structures au profit du périurbain. Dans certaines régions, la SNCF fait le « *go between* » sur la question de la coordination pour plusieurs raisons :

- la coopération entre collectivités n'est pas efficace. Ainsi, la mise en place d'une billetterie unique comme Korrigio se heurte à la question de la répartition des tarifs. Ces négociations et le suivi de ces dossiers par la SNCF nécessitent que le directeur régional demeure un certain temps en place. Le taux de rotation, autrefois de trois ans, a été porté à cinq ans ;

- la deuxième grande difficulté est le foncier, car il y a plusieurs propriétaires sur un même terrain. La réforme ferroviaire prévoyant la mise en place du GIU devrait faciliter les choses sur le champ de la responsabilité opérationnelle. Aujourd'hui, un rapprochement avec le nouveau président de RFF a lieu en matière de foncier ;

- l'accès au réseau TGV pour des raisons économiques et d'attractivité des territoires. L'arrivée du TGV entraîne de grands changements : modifications des dessertes et des fréquences, du statut de la gare. Les élus doivent se préparer à l'arrivée du TGV. Cela ne consiste pas seulement à une restructuration ferroviaire, mais la ville doit avoir une offre suffisante pour éviter l'aspiration vers Paris.

IX. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT NATIONAL DE VOYAGEURS

Le projet de quatrième paquet ferroviaire prévoit l'ouverture du transport national de voyageurs à la concurrence.

Le monopole d'exploitation de la SNCF prévu par la LOTI est donc appelé à disparaître et un nouveau chantier législatif est en perspective.

Qu'en est-il, qu'en sera-t-il, des « transports régionaux de voyageurs » ?

Selon Gilles Savary, député européen, *« toute autorité compétente peut, sous réserve d'une période transitoire allant jusqu'en 2019, attribuer par mise en concurrence des trains conventionnés, et elle le devra à partir de 2019. »*¹

A. VERS UNE NOUVELLE ÉTAPE DE LA DÉCENTRALISATION

Nous partageons l'idée de Gilles Savary selon laquelle « l'ouverture » à la concurrence des services de TER constituera effectivement cette nouvelle étape. Pourquoi ?

Cette « ouverture », et plus exactement la fin du monopole de la SNCF, est la suite logique d'une politique européenne mise en place dans le transport international et le fret.

Sauf à ce que la France s'éloigne d'un principe fondateur de l'Union européenne (libre circulation) et décide de la quitter *« ce qui est peu probable, son système ferroviaire doit se préparer sans attendre l'ouverture à la concurrence du trafic passagers national dont l'encadrement et la régulation des missions de service public est d'ores et déjà régi par le règlement européen OSP »*².

« Se préparer sans attendre » : voilà un impératif incontournable. Aussi devons-nous saluer l'excellent rapport de Francis Grignon *« Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs »*³. Résultat d'un travail établi sur deux ans, il traite de tous les principaux thèmes d'une prochaine loi.

Trois raisons inspirent ce document :

- **environnementale** : se référant au Grenelle de l'environnement, nous devons être convaincus que *« c'est en améliorant significativement la qualité du service ferroviaire régional offert aux usagers, en termes de fréquence, de confort et de régularité, que nous pourrions encourager nos concitoyens à se reporter toujours plus nombreux vers le rail, notamment pour leurs trajets pendulaires. »* ;

¹Cf. rapport de Jean-Marie Geveaux, Thierry le Paon, page 20.

² Gilles Savary « Pour une nouvelle étape de la décentralisation ferroviaire », 20 mai 2011, Euroconseils.

³ Rapport au Premier ministre du 18 mai 2011.

- **économique** : les régions ont fait beaucoup d'efforts pour développer le transport sur rail avec des résultats que personne ne conteste. Il faut parfaire l'organisation et la gouvernance ;

- **européenne** : il faut du temps pour passer de l'obligation à l'opérationnel. D'autres pays ont démarré cette expérimentation. Nous devons anticiper et non subir¹.

Nous sommes là au cœur d'un sujet très sensible : l'ouverture n'est pas une fin en soi. Une grande attente doit être portée aux personnels : « *Les cheminots seront au cœur de la réussite de ce projet que nous voulons pour eux bien sûr, pour leurs familles, pour notre entreprise historique mais aussi pour nos majors dans ce secteur.* ²»

Francis Grignon met en garde contre « un libéralisme débridé ». Les conséquences d'un dumping social seraient désastreuses. Pour aller vers cette nouvelle étape, les autorités organisatrices de transport doivent bénéficier d'informations approfondies et sûres. Ainsi doit-on leur communiquer les comptes de lignes permettant une connaissance précise toujours utile dans la perspective d'une procédure de concurrence.

B. DISCUSSIONS AUTOUR DE L'OUVERTURE

1. Des avantages espérés

Le rapport de la commission n° 1 des Assises du ferroviaire met en avant les avantages qu'il serait possible d'attendre d'une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, si elle est bien organisée et adaptée aux spécificités du secteur. Ces principaux avantages attendus sont présentés de manière résumée ci-après :

- une meilleure transparence des coûts de production des services, notamment pour les autorités organisatrices ;

- une baisse des coûts de production du service pour la maintenance de l'infrastructure, du matériel, et pour la conduite des trains, améliorant la compétitivité du ferroviaire par rapport aux autres modes ;

- des opportunités d'adapter les services publics : « maintien de lignes d'aménagement du territoire, développement de services "de niches" par réouverture ou redynamisation de lignes délaissées ou, au contraire, développement d'autres solutions modales plus adaptées à la desserte de territoires diffus » ;

- une attention accrue aux attentes des usagers et des clients ;

¹ Op. cité page 95.

² Op. cité page 97. Huit sujets de réflexion sont proposés : le périmètre géographique de l'expérimentation ; la tarification et la billetterie ; les gares ; le matériel roulant ; la maintenance, la sûreté ; les textes législatifs et contractuels ; les conditions de transfert du personnel.

- un aiguillon de modernisation et de performances sur le marché intérieur pour l'opérateur historique, qui reste en général dominant ;

- l'opportunité pour l'opérateur historique de se concentrer sur ses grandes missions nationales et de s'affirmer comme un acteur européen d'avenir, dans l'intérêt de l'industrie nationale¹.

2. Des inconvénients possibles, des risques dénoncés²

- la complexité ;

- le risque d'une hausse des tarifs, d'un amoindrissement de la qualité de service et des conditions sociales pour les salariés³ ;

- l'absence de débat citoyen et de bilan des précédents paquets ferroviaires ;

- le risque de dumping social pour les salariés ;

- l'affaiblissement de l'entreprise publique SNCF, perte de compétences ;

- l'inopportunité de la réforme au moment où est lancé un important programme de travaux de rénovation ;

- la moindre polyvalence des personnels et matériels ;

- les coûts de structures élevés (du fait d'un recours accru au contrôle de gestion, aux sociétés de conseil...) ;

- l'absence de péréquation.

Un consensus existe pour dire que la concurrence ne réglera pas tout (mauvais état du réseau, complexité de la gouvernance, financement). La multiplication des intervenantes, avec des logiques pouvant être très différentes, suppose une parfaite coordination (risque de dépense supplémentaire). L'important est de bien veiller au respect des principes de service public, aux conditions des personnels, à la préservation réfléchie des lignes non-rentables.

Finalement, tout dépend de la manière dont la concurrence s'exerce : chacun peut comparer la méthode allemande (progressive et régulière) à la méthode britannique (brutale et éclatée).

¹ » *L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs* », avis du CESE de Jean-Marie Geveaux et Thierry le Paon, *op.cit.* page 21.

² *Op. cit.* pages 22-23.

³ Dans son audition du 16 septembre 2013, la fédération FO Cheminots rappelle que l'ouverture à la concurrence du secteur des télécoms s'est traduite par une perte d'emplois, tandis que celle du secteur de l'énergie n'a pas conduit à une baisse des coûts pour le client.

Pourquoi faudrait-il que la concurrence soit à notre désavantage ? 20 % de la branche voyage SNCF sont réalisés à l'étranger. Notre société nationale a la moitié du marché européen de la grande vitesse.

En octobre 2008, la SNCF a pris 20 % du capital de Nuovo Trasporto Viaggiatori, société privée italienne. Sa filiale KEOLIS est présente en Allemagne et en Angleterre.

VEOLIA TRANSDEV est présent en Allemagne, en Suède, aux Pays-Bas, en Nouvelle Zélande et aux USA.

La position de la Fédération nationale des associations des usagers de transport sur l'ouverture à la concurrence des TER

La FNAUT est favorable à la mise en place d'une expérimentation visant à ouvrir à la concurrence les dessertes en TER, notamment pour les lignes menacées de disparition. Cette volonté de recourir à de nouveaux exploitants n'est pas nouvelle puisque dès 1992, elle réclamait l'ouverture à la concurrence du réseau secondaire en raison du désintérêt de la SNCF pour celui-ci. Aujourd'hui, si beaucoup de progrès ont été faits pour les lignes régionales, notamment grâce à la régionalisation des transports ferroviaires, elle plaide pour une ouverture à la concurrence pour deux raisons :

- d'une part, pour améliorer la qualité du service ;
- d'autre part parce que les coûts de production de la SNCF sont plus élevés que ceux de la Deutsch Bahn : 17 euros par train*km contre 11 euros en Allemagne.

Cette ouverture ne doit pas être générale et brutale, mais progressive à l'image de ce qui s'est passé en Allemagne à partir de la réforme ferroviaire de 1994. Aujourd'hui, 1/3 des services font l'objet d'un appel à la concurrence. La FNAUT constate une « *baisse durable des coûts (de 20 à 30%), une nette amélioration de la qualité de service et une forte hausse (30%) de la fréquentation qui était déjà élevée* ». La Deutsch Bahn a remporté la moitié des marchés lui permettant d'exploiter aujourd'hui plus de 80% du transport ferroviaire régional (en train*km) et a amélioré sa qualité de service.

Elle ne doit pas non plus conduire à une « *balkanisation du transport ferroviaire régional* ». C'est pourquoi, dans chaque région, « *l'essentiel du réseau doit être attribué à un opérateur principal, apte en particulier à traiter correctement les gros trafics* », le recours à l'allotissement devant être utilisé pour essayer de vivifier une ligne menacée de fermeture. En effet, un réseau régional ne se résume pas en une juxtaposition de lignes indépendantes les unes des autres, mais forme un tout.

Enfin, l'ouverture à la concurrence ne doit pas se faire au détriment de la sécurité et de la tarification. C'est pourquoi la FNAUT insiste sur la nécessité d'un même niveau de sécurité et de tarification sur toutes les lignes d'une région, quel que soit l'exploitant.

3. La position des régions

Dans son avis sur le rapport Grignon, l'ARF précise que « *les régions ne sont pas demandeuses de cette libéralisation qui semble devoir être décidée dans l'urgence.* » Curieusement, le rapport Auxiette fait l'impasse sur ce sujet.

Selon Gilles Savary, les régions « *ont un intérêt particulier à un changement radical de gouvernance* » et l'ouverture constitue une avancée de la « *décentralisation française* ».

Très favorable à l'engagement rapide d'un plan transitoire expérimental pour éviter, selon lui, l'improvisation en 2017-2020, il préconise :

- l'allotement (ouverture à la concurrence d'un nombre limité et complémentaire de lignes et de services) ;

- la création de compagnies de chemins de fer régionale (soit sous forme de sociétés d'économies mixte ou de sociétés publiques locales)

À ce processus, il y a un préalable : le règlement de la question sociale. Dès lors qu'on s'entoure de certaines précautions et précisions, la fin du monopole de la SNCF ne doit pas être taboue : « *La mise en place de la concurrence européenne n'est pas une dérégulation, mais au contraire une re-régulation.* »

Gilles Savary propose, en France comme en Europe, la négociation d'une convention collective des cheminots permettant de découpler le statut du salarié de son employeur.

Ce type de garantie sociale constituerait une première limite aux excès de la libéralisation : « *Il appartient aux pouvoirs publics d'exiger de l'Europe et/ou de mettre en place en France une régulation sociale standard adaptée aux exigences de qualification et de sécurité du chemin de fer pour accompagner l'ouverture des réseaux¹* »

Si la « *garantie sociale* » s'avère un sujet sensible et important, la recherche d'un équilibre financier pour les différentes parties prenantes n'en est pas moins un autre thème délicat.

Il concerne l'Etat, les différents exploitants, les usagers et les autorités organisatrices des transports.

Dans le chapitre qui suit nous n'aborderons qu'un seul sujet : le financement régional.

¹ Gilles Savary, *op. cit.* page 11.

X. LE FINANCEMENT RÉGIONAL

L'autonomie financière et fiscale se situe au cœur de la décentralisation, tout spécialement lorsqu'il s'agit de la région, dont on connaît la faiblesse du pouvoir fiscal. Les sciences financière et fiscale n'ont jamais démenti ce vieil adage « qui paie décide ».

Nous sommes en face de quatre contraintes :

- le coût du transport ferroviaire régional est et sera élevé : maintenance, renouvellement, rénovation, participation, croissance de la demande agissent à la hausse ;

- l'importance de la dette ferroviaire, de la dette publique en général, perspective de croissance incertaine, gel des dotations de l'État¹ ;

- le pouvoir fiscal régional réduit ;

- la politique tarifaire devant rester attractive.

Jacques Auxiette, au nom de l'ARF, a fait les propositions suivantes² :

- instauration d'un versement transport régional : *« celui-ci devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire régional, y compris dans les périmètres de transports urbains puisqu'un tiers du trafic TER est constitué de trajets périurbains et qu'un autre tiers correspond au trafic intervilles. Son taux pourrait être modulé en fonction des territoires et son plafond pourrait être assez faible (0,2%) de sorte à ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises qui y seront soumises. »*

- pérennisation de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TSCPE dite Grenelle)³ ;

- mobilisation d'une fiscalité écologique. La justification : le coût des transports ferroviaires intègre les coûts externes (bruit, accident, pollution...) contrairement à d'autres modes de transport ;

- liberté tarifaire pour les trajets effectués en TER au sein d'une même région⁴.

¹ Avec raison, Jacques Auxiette déclare : « La dette du gestionnaire d'infrastructures, aujourd'hui Réseau Ferré de France, est un facteur récurrent d'inquiétudes pour l'avenir du secteur. » Il cite une déclaration de Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, devant l'Assemblée nationale le 4 février 1997 : « L'État s'engage à rembourser, via Réseau Ferré de France, l'ensemble de la dette de l'infrastructure de la SNCF ». *op. cité* page 28.

² Rapport cité page 19.

³ Rapport cité page 19. Ce dispositif arrive à échéance fin 2013. Il importe que l'Etat se mobilise pour conserver cette recette.

⁴ « Pour les trajets interrégionaux et les trajets en correspondance avec les services nationaux, un tarif de référence doit pouvoir perdurer en l'absence d'accord tarifaire particulier, de sorte que les voyageurs puissent continuer d'effectuer ces trajets facilement. », rapport cité page 20.

Jacques Auxiette retient une proposition n° 10 qui crédibilise les précédentes : « *Imposer comme règle les pratiques de transparence financière et technique relatives aux délégations de service public dans le cadre des contrats d'exploitation des transports régionaux, afin de normaliser et d'assainir les relations entre la SNCF et les Régions. Cet objectif doit être atteint avant la fin de la présente législature.*¹ ».

Ce rapport retient diverses dispositions susceptibles de favoriser une meilleure gestion régionale : rechercher une meilleure gouvernance des gares et de leur modèle économique, transférer aux régions la propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement, rechercher une meilleure gestion foncière et immobilière, limiter l'endettement de RFF.

La proposition n° 41 rejoint le rapport Duron : « *Prioriser, dans un contexte de contraction des finances publiques, le renouvellement du réseau ferroviaire et la désaturation des zones où l'existant ne permet plus de répondre à la demande de mobilité*². »

L'ARF, dans une note du 25 mars 2013, précise ses attentes :

« *La revendication des régions porte sur un versement transport régional mixte (interstitiel et additionnel) avec un taux de 0,2% sur les périmètres urbains et de 0,3% en dehors des périmètres de transport urbains. Le rendement annuel de cette nouvelle ressource est estimé par le GART à 701 millions d'€ sur une base 2010.*

L'instauration d'un versement transport régional ne résoudra pas l'impasse économique du système ferroviaire actuel. Le financement pérenne des transports collectifs régionaux passe également par l'arrêt de la dérive des coûts du système ferroviaire.

Au-delà de l'instauration d'un versement transport régional, les régions souhaitent bénéficier d'un panier de ressources fiscales plus large dédié au transport ferroviaire de voyageurs incluant le versement transport et dont le produit pourrait à terme se substituer à la compensation instaurée par l'Etat sous la forme de dotation ».

L'ARF se montre très critique à l'égard de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), à l'égard également de la CVAE (mauvaise assiette, imprévision de son évolution, répartition déséquilibrée des territoires, recette fluctuante.

¹ Rapport cité page 21.

² Rapport cité page 54, Philippe Duron, député-maire de Caen, président de la Commission « Mobilité 21 » a remis le 27 juin 2013 au ministre des Transports – qui l'avait mandaté – un rapport « Pour un Schéma National de Mobilité Durable » : « *La conservation et l'amélioration de l'existant doit être la priorité en matière d'investissements. L'audit Rivier de 2005 nous a fait prendre conscience que le réseau ferroviaire est en train de se déliter, ce qui explique certains ralentissements à 60km/heure, 30 km/heure ; voire 10 km/heure dans les Ardennes... alors que les trains neufs qui roulent sur ces lignes peuvent aller jusqu'à 150 km/heure.* » (Phillipe Duron, devant la Commission du développement durable du Sénat, le 2 juillet 2013, page 9049).

Autres pistes examinées par les régions :

- création d'une taxe sur les produits de la valorisation immobilière résultant de la réalisation d'infrastructure de transport ;
- instauration d'une taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ;
- transfert aux régions de la taxe d'aménagement du territoire actuellement affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFIT) ;
- instauration d'un impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau pour les sociétés d'autoroute.

Commentaires :

L'idée d'un versement transport régional a pour elle la logique : la nature d'une ressource doit si possible être en rapport avec la nature des compétences qu'elle finance.

Avant de décider il faut définir ce versement transport ferroviaire régional ; plusieurs approches existent. Devant la commission des Finances du Sénat réunie le 26 septembre 2012, Roland Ries, président du GART (Groupement des autorités responsables du transport) en a présenté une version.

Après s'être référé au Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE) et avoir plaidé la cause d'un financement européen des lignes de transit européen, il en vient au versement transport « *aujourd'hui confiné aux périmètres de transport urbain. Il ne serait pas anormal qu'on puisse le percevoir, à un taux modulé ou inférieur dans les zones interstitielles. Je ne comprendrai jamais comment on peut justifier qu'une entreprise, à l'intérieur d'un PTU, paye un maximum de 2% de la masse salariale et, 2 kilomètres plus loin, juste à l'extérieur du PTU, qu'une autre, éventuellement concurrente, ne paye rien ! Même en termes d'aménagement du territoire, ce n'est pas bon, certaines zones d'activité, à l'extérieur des PTU ayant du mal à se remplir. Ce sont précisément celles qui sont à l'extérieur qui sont les plus difficiles à desservir par les transports publics.*¹ »

Dans la conjoncture économique et financière actuelle, l'idée d'un versement transport ferroviaire régional, malgré toute sa logique, a fort peu de chance de voir le jour d'autant plus qu'elle risque de compliquer les relations entre les régions et les entités urbaines.

Une autre idée consiste à inventorier d'autres assiettes se rapportant d'une manière générale aux communications.

¹ Compte rendu de la commission des Finances du Sénat, le 26 septembre 2012, page 9391.

L'ARF a évoqué la taxe d'aménagement du territoire actuellement acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroute. Nous pourrions citer comme assiette possible le numérique et d'une manière générale les communications, les réseaux.

Lors de son audition, Pierrick Massiot, président de la région Bretagne, a fait un juste constat : *« la région est la seule collectivité à ne pas bénéficier de retombées fiscales du fait d'une réhabilitation du quartier gare. En effet, l'amélioration et l'extension des surfaces d'habitat autour des gares représentent une augmentation de la taxe fiscale pour les communes et les départements, mais rien pour la région. »*

Si cette idée était retenue, il faudrait trouver une clé de répartition mais nous entendons déjà l'objection des maires concernés : les cofinancements que les autorités ferroviaires nous imposent tiennent lieu de partage anticipé de la plus-value apportée¹.

Pour sa part, Gilles Savary reprend l'idée d'un versement transport additionnel, l'affectation aux régions de la taxe poids lourds, le basculement intégral aux régions d'une recette d'État...

Il aborde également la politique tarifaire qui doit permettre de mieux cibler les publics : la liberté tarifaire régionale (tout en étant respectueuse des tarifs sociaux nationaux) devrait bénéficier d'un consensus.

Connaissant les priorités financières et fiscales de l'État, l'absence d'autonomie fiscale des régions, nous estimons qu'un dialogue entre l'État et les régions doit se nouer pour décider d'une meilleure répartition des ressources fiscales, d'un meilleur usage de l'intermodalité.

C'est tout le sens que nous donnons au contrat de solidarité et de responsabilité dont l'idée a semblé chère au Président de la République.

¹ Que penser de l'idée d'une surtaxe locale temporaire ? Elle est temporaire et levée en contrepartie d'un investissement. Sa mise en place crée des différences géographiques injustes.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

1. Partager un constat

De nombreux travaux doivent nous y aider :

- **Rapports sénatoriaux**

Francis GRIGNON « Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs » (18 mai 2011)

Yves KRATTINGER « Les collectivités territoriales et les transports » (Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, n°319)

- **Travaux des commissions sénatoriales**

- **Rapports de la Cour des comptes**

« Enquête sur l'entretien du réseau ferroviaire national » (juillet 2012)

- **Rapports du Conseil économique social et environnemental**

Jean-Marie GEVEAUX et Thierry LE PAON « L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs » (juillet 2012)

- **Rapports à la demande du Gouvernement**

Jacques AUXIETTE « Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français », avril 2013-10-01

Jean-Louis BIANCO « Recommandations pour réussir la réforme du système ferroviaire », avril 2013

Philippe DURON « Pour un schéma national de mobilité durable », juin 2013

Éléments de consensus

- Un service ferroviaire performant (techniquement, financièrement, socialement...) constitue un atout déterminant ;

- La régionalisation du transport ferroviaire des voyageurs est un succès. Guillaume PEPY, président de la SNCF : « *Ce sont les régions qui ont sauvé le transport régional en France. C'est même sans doute l'exemple de décentralisation le plus réussi dans l'histoire de notre pays* » (Régions magazine, septembre 2013, page 55) ;

Ces régions ont investi dans le matériel, l'amélioration du réseau. Elles ont participé, avec d'autres collectivités, au financement d'investissements nationaux ;

- Une priorité en matière d'investissement s'impose : « la conservation et l'amélioration de l'existant » du fait « d'un état dégradé du réseau » (cf. Rapport DURON, communication à la commission du Développement durable du Sénat, le 2 juillet 2013) ;
- La résorption de la dette et la maîtrise de l'endettement doivent impliquer tous les partenaires ;
- Le déclin du fret ;
- la généralisation de la concurrence va s'imposer à partir de 2019.

2. Résolutions

- L'État doit retrouver sa fonction de stratège et d'autorité organisatrice du système ferroviaire.
- Le Parlement doit parfaitement jouer son rôle de contrôle. Les collectivités territoriales doivent avoir une représentation dans les instances dirigeantes ferroviaires nationales.
- La SNCF ne peut être un État dans l'État.
- Le débat sur le projet de loi portant réforme ferroviaire, adopté par le Conseil des ministres du 16 octobre 2013, arrive à point.
- Dans la période actuelle, tout transfert de charge vers la région est à proscrire sauf accord de celle-ci ou s'il favorise explicitement le service public régional.

a) Evolutions attendues de la SNCF

- a) Elle doit vivre avec la décentralisation, reconnaître pleinement l'existence et les compétences des autorités organisatrices de transports décentralisés ;
- b) Elle doit respecter les principes de transparence financière et technique. Les directives européennes y invitent (29 juillet 1991 et 26 février 2001) tout comme la législation française concernant les comptes d'exploitation conventionnels, les comptes détaillés de ligne, la qualité de service, les conditions d'exploitation du transport ;
- c) La simplification de l'organisation de la SNCF conditionne un dialogue décentralisé. Il doit s'ensuivre une claire identification du chef de projet, du responsable de la maîtrise d'ouvrage. Une puissante déconcentration doit profiter au Directeur Régional pour qu'il puisse assurer la transversalité interne nécessaire et être un interlocuteur responsable avec l'extérieur ;
- d) La gestion du foncier et de l'immobilier laisse à désirer : la nécessité de réserves ne doit pas être confondue avec un conservatisme coûteux. De larges possibilités de valorisation existent.

b) Evolutions attendues des collectivités territoriales

a) La région doit exercer pleinement ses compétences dans le cadre d'un schéma régional établi dans la responsabilité et la concertation.

Elle doit exercer sa fonction de chef de file tel que le prévoit le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : cf. article 3 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture : *« la région est chargée d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives : - à l'organisation de l'intermodalité et de la complémentarité des modes de transport » ;*

Ce schéma régional intéresse l'ensemble des autorités organisatrices de transport. Lors du débat sénatorial, divers amendements ont mis l'accent sur l'importance du lien entre le schéma régional de l'intermodalité et les plans de déplacements urbains.

Ce schéma finalement approuvé par le représentant de l'État, évalué ou révisé tous les cinq ans, vise la complémentarité, l'intermodalité, l'information des usagers, la billettique ;

b) Dans le cadre du schéma régional ferroviaire la région doit définir des orientations concernant le fret de proximité ; un partenariat avec la SNCF et RFF doit permettre de remettre en état de marche les infrastructures mises en veilleuse et de renforcer la formation des agents dans les gares de triage et d'assemblage ;

c) Pour faciliter les relations de la SNCF avec les régions, il serait souhaitable que l'ARF exerce une fonction d'expertise conseil et participe à la reconnaissance de clauses générales susceptibles de se retrouver dans chaque convention SNCF-Région (ex. clause générale concernant le financement de la retraite des cheminots) ;

d) Les régions doivent se préparer à la généralisation de la concurrence et prendre les initiatives les plus aptes pour favoriser le service des publics (exemple : faut-il créer des compagnies de chemins de fer régionales ? - ce sujet ne manque pas de faire débat). Rappelons que la concurrence n'est pas un objectif mais un moyen de développer le ferroviaire dans le respect d'un certain nombre de principes :

✓ La concurrence ne doit pas aboutir à la disparition des lignes non rentables. Aussi la délégation de service public doit-elle porter tout à la fois sur des lignes rentables et non rentables (de manière à organiser la péréquation).

Il est possible d'instituer un double système d'enchères : *« instituer un double système d'enchères positives et d'enchères négatives , les premières conduisant à attribuer une liaison rentable à l'opérateur qui propose de verser la somme la plus élevée, la seconde ayant pour finalité de confier les lignes déficitaires aux candidats demandant la plus faible subvention d'équilibre. Un*

tel système d'enchères s'inscrit a priori plus aisément dans l'esprit libéral qui souffle sur la politique européenne des transports, mais il n'est pas nécessairement équilibré : le produit des enchères positives peut être insuffisant pour verser les sommes dues en vertu des enchères négatives¹. »

✓ La concurrence ne doit pas pénaliser le personnel : l'adjudicataire doit conserver le personnel en place.

Dans un souci de simplification et d'efficacité :

- e) Promouvoir la maîtrise d'ouvrage unique, les pôles d'échanges multimodaux, l'information intégrée, la billettique unique ;
- f) Promouvoir la mise en place de comité de coordination de maîtrise d'ouvrage en définissant les compétences des présidents ;
- g) Les régions doivent retrouver la pleine propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement ;
- h) Donner la priorité à la maintenance du réseau (entretien, surveillance, correction des défaillances, renouvellement) ;
- i) Développement des infrastructures de proximité ;
- j) Clarifier les modalités de gouvernances des gares (mise en place d'un Conseil de gouvernance).

3. Au chapitre « Autonomie financière et fiscale » d'un - souhaitable - « contrat de solidarités et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales », un dispositif particulier est à inscrire pour l'exercice de la compétence « transport » des régions

Quels financements ?

Quelle doit être la part de l'État et celles des collectivités ?

Quelle doit être la part de l'utilisateur et du contribuable ? De quels contribuables ?

¹ Cf. « Les enjeux du quatrième paquet ferroviaire », rapport d'information n° 783 (2012-2013) de Roland Ries, fait au nom de la commission des Affaires européennes, déposé le 17 juillet 2013, page 39. Il développe justement l'idée d'une « ouverture constructive à la concurrence ».

Michel Teston, lors du débat sénatorial du 10 octobre 2013 consacré à la proposition de résolution en application de l'article 34-1 tendant à la maîtrise d'ouvrage publique du système ferroviaire national intervient avec raison : « Dans l'hypothèse, très vraisemblable, de l'ouverture à la concurrence, il convient plutôt d'œuvrer avec détermination pour faire valoir l'absolue nécessité d'encadrer très fortement cette ouverture, de manière que ni l'opérateur historique, ni ses personnels, ni les usagers, ni les contribuables ne soient lésés. Il importe que les opérateurs ferroviaires ne puissent pas pratiquer l'écrémage en se concentrant sur les lignes les plus rentables au détriment des autres, laissant finalement à la puissance publique le financement de ces lignes ».

Concernant cette dernière, il est traditionnellement avancé un « versement transport » additionnel ou interstitiel payé par les entreprises. Nous connaissons les critiques faites à l'actuel V.T (inégalitaire territorialement).

Cette proposition a pour elle la cohérence, et contre elle la conjoncture.

Le débat est ouvert et doit également porter sur la liberté tarifaire (respectueuse des tarifs sociaux nationaux), sur la surtaxe locale d'équipement (vérifier son « euro compatibilité »), sur les ressources de l'Agence de financement des infrastructures (AFITF).

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Claude SOLARD, directeur général, branche « Proximités » de la SNCF, 12 mars 2013

M. Jean GERMAIN, sénateur-maire de Tours, 2 avril 2013

M. Jean-Paul DENANOT, président du conseil régional du Limousin, 10 avril 2013

M. Alain EVEN, président de « CESER de France », 17 avril 2013

Mme Marie-France BEAUFILS, sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps, 17 avril 2013

M. François PATRIAT, président du conseil régional de Bourgogne, 17 avril 2013

M. Philippe CHARLOT, directeur régional SNCF Limousin, 24 avril 2013

M. André MARCON, président de CCI France, 25 avril 2013

M. Pierrick MASSIOT, président du conseil régional de Bretagne, 26 avril 2013

M. Jean-Philippe DUPONT, directeur régional SNCF Bretagne, 26 avril 2013

M. Julien MATABON, conseiller « service de transports collectifs et ferroviaires », ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, 14 mai 2013

M. DELEBARRE sénateur-maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, 11 juin 2013

M. Matthieu CHABANEL, directeur RFF adjoint chargé de la planification et de la commercialisation et M. Xavier RHONÉ, directeur de la région Bretagne Pays de la Loire, 12 juin 2013

MM. Philippe GONÇALVÈS, Jean-Claude THOMAS et Alain DEBRAULT, représentants de la CFTC, secteur ferroviaire, 12 juin 2013

M. Jacques AUXIETTE, président de la Commission infrastructures et transports de l'ARF et président de la région Pays-de-la-Loire, chargé d'un rapport sur le rôle des régions dans la future organisation ferroviaire, 12 juin 2013

MM. Alain PROUVENQ, Cyrille RENEAUD et Dominique LAUNAY, représentants de la fédération CGT des Cheminots, 18 juin 2013

M. Pierre BLAYAU, ancien directeur général de SNCF Geodis, ancien président-directeur général de Geodis, président du conseil de surveillance d'Areva, rédigé par la SNCF, 25 juin 2013

M. Jacques CHAUVINEAU, président de l'association OFP, 25 juin 2013

MM. Patrick LAME et Sylvain PAPILLAUD, représentants de la fédération FO cheminots, 16 septembre 2013

MM. Francis DIANOUX et Julien TROCCAZ, représentants de Sud-Rail Solidaires, 2 octobre 2013

Envoi d'information par la Fédération nationale des associations des usagers des transports sur l'ouverture à la concurrence des TER

EXAMEN EN DÉLÉGATION, LE 22 OCTOBRE 2013

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - Mes chers collègues, je vous remercie de votre présence. Je voudrais, avant de passer la parole à notre collègue Edmond Hervé, accueillir M. Jean-Pierre Vial, qui rejoint la délégation en remplacement de M. Pierre Hérisson. M. Vial m'avait sollicitée à plusieurs reprises au sujet des normes d'accessibilité - je vous proposerai une initiative à cet égard à la fin de la réunion en évoquant nos travaux à venir. Je cède tout de suite la parole à M. Edmond Hervé, pour parler du secteur ferroviaire français et des collectivités territoriales.

M. Edmond Hervé, rapporteur. - Le Sénat va être saisi du projet de loi de réforme ferroviaire. Les sénateurs disposent de très nombreux documents pour alimenter leurs réflexions sur le système ferroviaire français et son devenir. Je me suis permis dans la première partie des propositions d'énumérer les principales d'entre elles. Bien évidemment, cette liste n'est pas exhaustive.

Par ailleurs, je pense également que nous devrions être capables de dégager des éléments constitutifs d'un consensus. Le premier élément de consensus est à mon sens que nous disposons en France d'un système ferroviaire qui a fait ses preuves. La France possède une véritable valeur ajoutée en matière de transports en commun et j'ai toujours pensé que nous ne la valorisons pas suffisamment à l'étranger. Cela pourrait constituer un point fort de la coopération décentralisée.

Le deuxième élément de consensus porte sur le succès de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. Les régions ont investi pour ce réseau, au-delà de leurs compétences, que ce soit par l'achat de matériel ou dans la maintenance. Mais elles ont également contribué, avec d'autres collectivités territoriales, à la construction des lignes TGV dans notre pays. En outre, certaines régions n'ont pas attendu la décentralisation pour s'intéresser de manière très active au ferroviaire. Je voudrais citer la région Nord-Pas de Calais. M. Michel Delebarre pourrait développer ce point. A la fin des années 1970, en dehors de tout texte de loi, la région a procédé à un emprunt, lequel a ensuite été acheminé vers la SNCF, M. André Chadeau était alors préfet. La SNCF, grâce à cet emprunt, a fait circuler dans la région Nord-Pas de Calais des trains et wagons rénovés répondant aux attentes des voyageurs. Je cite cet exemple pour montrer qu'il existe dans notre pays des possibilités et des réalités en matière d'innovation.

Un autre point de consensus est la priorité qui doit être donnée à la conservation et à l'amélioration de l'existant. C'est d'ailleurs l'un des grands axes du rapport Duron, dont nous avons beaucoup parlé dernièrement.

La question de la dette est également importante. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un investissement au bénéfice de la collectivité et du service public. La dette doit intéresser toutes les autorités publiques. J'envie à cet égard l'Allemagne qui en 1994 a pris par l'intermédiaire de l'État fédéral à sa charge la totalité de la dette des chemins de fer. Mais nous ne sommes plus dans cette situation aujourd'hui.

Le contexte est en outre en pleine évolution, tout le monde s'accorde là-dessus. L'une des grandes questions est de savoir si nous assistons aujourd'hui à « la fin de l'âge d'or du TGV », pour reprendre le titre d'un article paru dans *Le Monde* hier. En effet, la fréquentation des TGV est en recul, les nouvelles lignes sont moins rentables et l'on constate une hausse des coûts d'infrastructure. Que peut-on alors attendre des économies de gestion ? J'ai été très surpris d'apprendre à la lecture de cet article que le directeur de la branche « voyages » de la SNCF a annoncé qu'une très forte réduction a été réalisée sur les coûts de la production.

En matière de fret, l'on ne peut que constater un déclin. Les autorités de la SNCF ne croient pas au fret au niveau national. Doit-on parler de déclin ou de délaissement ?

Enfin, le dernier élément de consensus, qui n'est toutefois pas perçu par toutes les parties prenantes, est la perspective de l'ouverture à la concurrence, à partir de 2019 du transport régional de voyageurs, sauf à changer les règles européennes. Or, il faut rappeler que la concurrence ne signifie pas l'exclusion de la SNCF, qui a toute autorité pour participer à la mise en concurrence.

Passons maintenant aux résolutions. La première peut apparaître comme une banalité mais, on l'a oublié, l'État doit retrouver sa fonction de stratège et d'autorité organisatrice du système ferroviaire français. Lorsque je parle d'État stratège, cela signifie par exemple que le tracé d'une ligne TGV n'a pas à être déterminé en fonction de la participation ou de la non-participation financière de telle ou telle collectivité territoriale. Il est important qu'il y ait une vision claire de ce que doit être le service public.

Le Parlement doit jouer son rôle de contrôle. J'attends beaucoup du prochain débat parlementaire sur le projet de loi adopté en conseil des ministres le 16 octobre dernier. Par ailleurs, les collectivités territoriales doivent avoir une représentation dans les instances dirigeantes ferroviaires nationales. La SNCF ne peut être un État dans l'État.

Enfin, dans la période actuelle, tout transfert de charge vers la région est à proscrire sauf accord de celle-ci ou s'il favorise explicitement le service public régional.

En ce qui concerne les évolutions attendues de la SNCF, on peut citer plusieurs pistes. Tout d'abord, la SNCF doit vivre avec la décentralisation, reconnaître pleinement l'existence et les compétences des autorités organisatrices de transports décentralisées. C'est une question culturelle qui

mérite d'être posée. La SNCF doit apporter une réponse et se défaire de sa « culture de domination », cela a souvent été relevé par les personnes auditionnées. J'ai également ressenti l'influence de cette culture dans l'exercice de mes anciennes fonctions de maire et de président de la communauté rennais.

En outre, la SNCF doit respecter les principes de transparence financière et technique. Les directives européennes y invitent. Je pense à celles du 29 juillet 1991 et du 26 février 2001, mais également à la législation française concernant les comptes d'exploitation conventionnels, les comptes détaillés de ligne, la qualité de service ou encore les conditions d'exploitation du transport. Je trouve stupéfiant qu'il faille insister fortement pour obtenir des comptes de lignes. Celles et ceux qui ont des délégations de transport public dans leurs villes savent ce que je veux dire. Deux régions SNCF sont actuellement en expérimentation : la Bretagne et le Limousin. Dans le cadre de l'expérience bretonne, la SNCF s'est engagée à produire des comptes de lignes. Cela permettra de comparer les coûts et les rentabilités. La transparence technique et financière permettra également d'éclairer un vieux débat : pour les uns, le TGV finance les TER, pour d'autres c'est l'inverse. C'est un débat qui existe, il faudrait y mettre un terme. Je souhaite raconter une anecdote au sujet de cette transparence. La région Limousin éprouvait des difficultés à avoir un décompte exact de la fréquentation des TER, élément impactant directement la comptabilité. Elle a donc mis en place une petite équipe pour comptabiliser la fréquentation quotidienne. Cela a été très mal pris par la SNCF. Un autre élément très concret et intéressant en matière de transparence financière et technique concerne les travaux de maintenance et d'entretien. Selon certaines personnes auditionnées, les entreprises agréées par la SNCF auraient - et j'utilise bien le conditionnel - des coûts 40% supérieurs à ce qu'ils estimerait être des coûts normaux.

Par ailleurs, la SNCF doit s'habituer à une certaine simplification. L'organigramme actuel n'est pas le plus simple. Toutes les personnes auditionnées, extérieures à la SNCF, se sont retrouvées pour estimer que le directeur régional de la SNCF devait être une autorité déconcentrée authentique ayant une réelle capacité de coordination. Or ce n'est pas le cas aujourd'hui. Une véritable décentralisation n'est pas possible sans une déconcentration des grandes entreprises. Les autorités décentralisées ont besoin d'un interlocuteur qui dispose d'un réel pouvoir. La question qui se pose est de savoir si les directeurs régionaux sont favorables à cette extension de pouvoir : certains le sont, d'autres moins. Le profil des directeurs régionaux a également son importance. Il est indispensable que le directeur régional ait une compétence en matière de fret régional.

Enfin, la gestion du foncier et de l'immobilier laisse à désirer. La SNCF veut constituer des réserves, ce qui est tout à fait légitime. Mais un meilleur usage de ce foncier est possible et la nécessité de réserves ne doit pas être

confondue avec un conservatisme coûteux. De larges possibilités de valorisation existent.

Les évolutions attendues des collectivités territoriales sont également nombreuses. Tout d'abord, la région doit exercer pleinement ses compétences dans le cadre d'un schéma régional établi en concertation. Je ne reviendrais pas sur la définition du chef de file. Nous en avons suffisamment discuté au Sénat. Et je dois dire que la définition du chef de file qu'a proposée le Sénat est une excellente définition, puisqu'elle met l'accent sur la coordination. Toutes les collectivités territoriales autorités organisatrices des transports doivent être associées et y participer. En outre, j'estime que dans le cadre du schéma régional ferroviaire, la région doit définir des orientations dans le fret de proximité. Il y a des expériences, des recherches à mener, en matière de technologie par exemple. Je ne suis pas un expert du wagon isolé, et je ne peux donc me prononcer, mais j'estime nécessaire d'étudier cette question. Ce qui est clair, c'est que si on laisse l'organisation du fret régional à la seule SNCF, il n'y aura pas de fret de proximité. Dans cette optique, un dialogue entre la SNCF, RFF et les collectivités doit être instauré. Il doit notamment porter sur la formation des agents. Il y a en effet une perte de connaissance importante que ce soit, par exemple, sur l'assemblage et la recomposition de trains ou en matière d'horaires. En outre, il faut également voir si les infrastructures peuvent être remises en état. Il y a en effet des régions où les infrastructures ont été totalement abandonnées.

Par ailleurs, pour faciliter les relations de la SNCF avec les régions, il serait souhaitable que l'ARF exerce une fonction d'expertise conseil, sans monopole, et participe à la reconnaissance de clauses générales susceptibles de se retrouver dans chaque convention SNCF-Région. J'ai été surpris par les différences de prise en charge de la retraite des cheminots. Dans certaines conventions, la région la prend en totalité, dans d'autres la prise en charge est nulle, dans un troisième cas de figure enfin, elle est de 50/50. Je ne sais pas si cela peut faire l'objet d'une clause interrégionale, mais au moins, on pourrait essayer de rapprocher les points de vue. Sur ce point, je ne peux m'empêcher de faire un parallèle avec le rôle de conseil que doit, selon moi, avoir le département à l'égard des intercommunalités.

Les régions doivent se préparer à la généralisation de la concurrence et prendre les initiatives les plus appropriées pour favoriser le service public. L'Union européenne est fondée sur certains principes : mobilité, libre concurrence. Si certains veulent croire que ce principe de libre concurrence ne s'appliquera pas aux TER, sachons que seul un changement des textes et principes européens peut le permettre. En l'état actuel des choses, la généralisation de la concurrence est devant nous. Il faut s'y préparer. Certains avancent l'idée, qui n'est pas nouvelle car elle date des années 1920-1930, de créer des entreprises régionales ferroviaires. Dans mon rapport, je fais un parallèle entre les avantages attendus de la mise en concurrence et les critiques qu'on peut lui faire. De manière générale, il est important de

rappeler que la concurrence n'est pas un dogme, une finalité, mais un moyen pour développer le ferroviaire dans le respect d'un certain nombre de principes. Ces derniers sont d'ailleurs rappelés dans les rapports de nos collègues Yves Krattinger et Roland Ries. Le 10 octobre dernier, un débat au Sénat a porté sur l'organisation du ferroviaire. Lors de celui-ci, notre collègue Michel Teston est intervenu. L'on retrouve un point commun : la concurrence doit être encadrée. Concurrence et péréquation doivent aller de pair. Il faut aussi organiser des lots avec des lignes rentables et des lignes qui le sont moins, car sinon l'on voit tout de suite les conséquences que cela peut avoir. Il est en outre important d'élaborer un cadre social commun qui s'impose à l'ensemble des entreprises ferroviaires, quelles que soient leur nature juridique et leur nationalité. La concurrence ne doit pas pénaliser le contribuable, l'usager et le personnel. Ainsi, lorsqu'un nouvel adjudicataire est nommé il doit, conformément au droit commun, reprendre le personnel en place. A mon avis, les régions auraient intérêt à dialoguer avec les Communautés, lesquelles sont habituées, en matière de transports urbains, aux changements d'adjudicataire. De même, je pense que les organisations syndicales des cheminots auraient tout intérêt à dialoguer avec leurs homologues des transports urbains. Nous allons avoir un débat identique à celui que nous avons eu lors du transfert du personnel des collègues. Par ailleurs, je vous invite, sur les perspectives de l'ouverture à la concurrence, à relire le rapport de notre collègue Roland Ries qui développe la notion d'enchères positives et négatives. Il parle d'une « ouverture constructive à la concurrence ». Je le répète, la concurrence, ce n'est pas la privatisation systématique, ni le déclin du statut social du personnel.

Au-delà du seul thème de l'ouverture à la concurrence, les collectivités territoriales doivent également rechercher la simplification et l'efficacité : promouvoir la maîtrise d'ouvrage unique, les pôles d'échanges multimodaux, l'information intégrée, la billettique unique. Cette dernière n'est pas facile à mettre en œuvre, elle demande beaucoup de négociations. Je l'ai éprouvée sur le terrain. En Bretagne, nous avons dans un premier temps mis en place au niveau de l'agglomération rennaise une billettique unique qui a été par la suite étendue à l'ensemble de la région.

Il est nécessaire, par ailleurs, de promouvoir la mise en place de comités de coordination de maîtrise d'ouvrage en définissant les compétences des présidents.

Les régions doivent également retrouver la pleine propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement.

La priorité doit être donnée à la maintenance du réseau (entretien, surveillance, correction des défaillances, renouvellement). Je ne suis pas sûr que la population soit bien consciente de l'état du réseau. C'est aussi l'une des conséquences de l'effet TGV. Les infrastructures de proximité doivent être développées.

Enfin, il est nécessaire de clarifier les modalités de gouvernances des gares, par la mise en place de conseils de gouvernance.

Mon dernier point est d'ordre financier et fiscal. D'une manière générale, dans le contrat de solidarité et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales un dispositif particulier est à inscrire en ce qui concerne l'exercice de la compétence « transports » des régions. Plusieurs questions se posent. Quels financements ? Quelle doit être la part de l'État et celles des collectivités ? Quelle doit être la part de l'utilisateur et du contribuable ? De quels contribuables : la personne physique, l'entreprise ?

L'ARF avance l'idée d'un versement transports, avec deux propositions : un versement additionnel à celui qui existe déjà, ou bien la mise en place d'un versement transport interstitiel. En effet, il existe aujourd'hui une inégalité entre les entreprises qui se trouvent au sein d'un périmètre de transport urbain et sont alors soumises à un versement transport, et celles qui se situent en dehors. L'idée d'un versement transports affecté à la région est cohérente, car cela correspond à ses compétences. Toutefois, à titre personnel, dans la conjoncture actuelle, la chose me paraît difficile à mettre en place. Les choix à faire sont d'ordre politique.

Je suis en revanche favorable à ce que les régions puissent disposer d'une liberté tarifaire, bien entendu en respectant les tarifs sociaux et nationaux.

Je m'interroge aujourd'hui sur l'eurocompatibilité d'une surtaxe locale. Elle avait un avantage : décidée localement, elle était affectée à une dépense précise. Elle avait un inconvénient : elle n'était perçue qu'à l'intérieur d'un périmètre déterminé. À l'extérieur de celui-ci, quel que soit le trajet, elle n'était pas prélevée.

Une troisième solution régulièrement avancée porte sur les ressources de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il s'agirait de prélever des ressources routières et autoroutières afin de les affecter au ferroviaire. Là encore, il y a une réelle cohérence, environnementale ou technique à promouvoir le ferroviaire.

Voilà, de manière très résumée, mes propositions.

Bien entendu, je n'ai pas évoqué l'attribution de subventions supplémentaires de l'État : cela semble peu réaliste dans la situation actuelle.

M. Jean-Claude Peyronnet - Je connais assez mal ce domaine. Monsieur Pepy a pu dire que la décentralisation du transport de voyageurs a été un succès. Cependant, en écoutant le rapporteur, j'ai plutôt l'impression que le rôle des régions et des collectivités territoriales est très faible. Est-ce que l'implication de la région s'est seulement traduite par un versement financier ? Dans ce cas, la SNCF ne peut que se réjouir du procédé. Combien cette régionalisation a-t-elle coûté finalement aux régions ? Cela n'est pas sans me rappeler le transfert des personnels des collèges aux collectivités

territoriales. En outre, je me demande quel a été l'apport de la séparation entre la SNCF et RFF, mis à part de la confusion et une certaine dilution des responsabilités. Je m'interroge également sur la possibilité d'un allègement de taxe pour les zones enclavées. Il y a une vingtaine d'années, l'Europe avait permis d'alléger le coût de transport pour le fret dans les massifs forestiers français afin de faire face à la concurrence des pays du Nord. Serait-il possible d'envisager de manière générale pour le fret une politique européenne différenciée afin de le promouvoir ?

M. Jean-Pierre Vial – En ce qui concerne le fret, je plaide également pour que l'État ait un véritable rôle de stratège. Je prendrai en exemple un dossier que je connais bien : la ligne Lyon –Turin. En Italie et en Allemagne, le fret se développe. Ils attendent avec impatience la liaison sud européenne. Il en est de même avec les Espagnols. Or, on ne retrouve pas du tout cette attitude côté français, notamment à la SNCF ; bien au contraire. Et je trouve cette situation inquiétante. Il se trouve que nous avons amélioré le gabarit du tunnel historique de Cavour, le tunnel de Fréjus-Mont Cenis, en attendant la construction du nouveau tunnel. Cela permet désormais de faire passer l'autoroute ferroviaire alpine. Sur les douze derniers mois, je viens de vérifier les chiffres, la mise en place de ce nouveau gabarit a permis une augmentation de 25% du trafic, alors que l'on connaît l'état du trafic fret en France. Il n'y a pas de raison que le fret fonctionne chez les autres et pas chez nous. Or, le problème est qu'aujourd'hui, la SNCF ne croit plus du tout dans le fret. Elle ne sait plus gérer le wagon isolé, qui est pourtant fondamental pour nos entreprises. Ces dernières nous font d'ailleurs part de leur regret de l'absence de toute péréquation de la part de la SNCF. La SNCF refuse de appliquer la « doctrine du timbre-poste » et fait payer plus chère une entreprise mal desservie.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. – Que pouvons-nous attendre de la nomination de notre ancien collègue, M. Alain Le Vern, ancien président de la région Haute-Normandie, en tant que directeur général régions et intercités de la SNCF ?

M. Edmond Hervé, rapporteur – Cette nomination est intéressante. On peut penser, et je le souhaite, que du fait de ses anciennes fonctions, il sera sensible à la régionalisation. Mais la SNCF possède une telle capacité d'influence culturelle que les évolutions prennent du temps. Il serait également intéressant d'examiner la porosité entre les structures de l'État, les cabinets ministériels et la SNCF.

Mme Jacqueline Gourault, présidente.- Et M. Le Vern aura peut-être plus de travail auprès de la branche régionale que des TGV. Il y a en effet beaucoup à faire.

M. Edmond Hervé, rapporteur. - En ce qui concerne la déclaration de M. Pepy sur la SNCF et la régionalisation, nous savons qu'il y a des conflits entre la SNCF et les régions. Je le mentionne d'ailleurs dans mon rapport. Il

s'agit d'une affirmation à caractère diplomatique dont le but est de favoriser les bonnes relations financières entre la SNCF et les régions. Cela permettrait de faciliter certaines évolutions. En effet, il ne faut pas oublier que les régions apportent une contribution financière bien au-delà des TER. Elles ont ainsi été appelées à cofinancer les dernières lignes TGV. Au vue de l'importance de la dette, des montants à investir pour la maintenance et la gestion des lignes, et de la situation financière de l'État, elles continueront à être mises à contribution pour la construction des prochaines lignes. Or, il est important que les collectivités territoriales ne soient pas les seules à être appelées à contribuer. De manière généralement, les présidents de région sont satisfaits globalement des nouveaux services et matériels. Nous voyons bien que les nouveaux TER n'ont rien n'ont voir avec les anciennes « Michelines ».

Pour répondre à Monsieur Vial, il est indéniable que le fret peut fonctionner, notamment le fret international. Mais des investissements ont été nécessaires pour obtenir ce résultat. Quand je parle du fret régional, je suis convaincu qu'il existe des marges de manœuvre. Les autorités régionales doivent s'en emparer, car si on laisse la SNCF et Geodis s'en occuper, je ne suis pas sûr que cela progresse. Enfin, je tiens à rappeler que nous avons en France une configuration urbaine, industrielle et portuaire qui est complètement différente de celle de l'Allemagne. Nous ne pouvons pas reprendre ce modèle dans son intégralité.

M. Michel Delebarre – Je ferai tout d'abord une observation : la mise en place de la régionalisation dans la décennie 1990 a correspondu à une période où la SNCF était affectée par des enjeux internes, à savoir la création de RFF et les rapports avec cette nouvelle entité. Cela a été préjudiciable à la régionalisation, car la SNCF a été en grande partie accaparée par cet enjeu.

Par ailleurs il n'existe pas d'autorité susceptible de trancher en matière de relations entre la SNCF et les régions. Les régions sont « sous tutelle » de l'État, si vous permettez cette expression, et la SNCF dépend de l'État. Or, aujourd'hui, nous ne savons pas qui va trancher les différends. Et ces derniers, qui sont d'ores et déjà existants, vont s'amplifier. Le problème de la gestion des wagons isolés pour le fret est un véritable casse-tête. Faire des trains complets est relativement simple. Mais répondre aux demandes des PME par une gestion habile des wagons isolés est une compétence qui se perd à la SNCF. Or, les wagons isolés sont essentiels pour répondre à la demande de nos PME. Le Conseil d'État n'est pas l'assemblée la plus adaptée pour jouer ce rôle d'arbitre, la Cour des comptes non plus. Je suis inquiet, car dans un domaine où les conflits ne vont pas manquer et où une intervention extérieure est nécessaire pour les résoudre, il n'y a pas de régulation possible. Les conflits peuvent être utiles par ailleurs, en permettant de faire avancer les choses.

Enfin, je voudrais évoquer le système ferroviaire dans les ports nationaux, qui a connu une évolution. Des appels d'offres pour l'exploitation

de ces activités ont été passés l'année dernière ou il y a deux ans. Et la SNCF ne les a pas tous remportés. A titre d'exemple, dans le port de Dunkerque, la gestion du système ferroviaire a été attribuée à Eurotunnel. Il y aurait des leçons à tirer du changement d'interlocuteur.

M. Edmond Hervé, rapporteur. - Ce qui me surprend c'est, d'une certaine manière, la disparition de l'État. Lorsque l'on évoque l'État-stratège, il y a derrière une fonction d'arbitre. Nous devons peut-être réfléchir à la création d'une structure d'arbitrage, même si nous n'y sommes pas habitués culturellement. L'État doit prendre position sur ce point. Pour revenir sur la séparation RFF-SNCF, cette dernière s'est faite à l'invitation pressante de l'autorité européenne afin d'opérer une différenciation comptable. Je pense que le premier résultat a été une grande complexité et, de l'avis unanime, cela coûte très cher. N'oublions pas aussi que la dette de RFF ne fait pas partie de la dette au sens de Maastricht, des fameux 3% de déficit autorisé. Je ne sais pas ce que sera le résultat du projet de loi de réforme ferroviaire, mais les documents que j'ai pu obtenir sur ce sujet laissent à penser que cette réforme sera très technique.

M. Antoine Lefèvre. - Je souhaite rebondir sur ce que disait M. Delebarre au sujet du wagon isolé et vous faire part de mon expérience. Je pense que si on veut vraiment améliorer le fret, il faut développer les grandes autoroutes de fret mais surtout déterminer comment irriguer nos régions et nos PME. Il y a d'abord un problème d'organisation. J'ai eu, pour résoudre un problème de wagon isolé, quatre interlocuteurs SNCF différents - un pour les céréales, un autre pour l'agroalimentaire, deux pour les métaux (acier brut et acier transformé). Pour permettre le développement économique des territoires, les zones d'activités intercommunales ou à vocation régionale ont été équipées d'embranchements ferroviaires. Cela a coûté cher et n'aurait plus aucun sens si le traitement des wagons isolés disparaissait.

M. Yves Krattinger. - En comparaison de nos voisins, le système ferroviaire français peut gagner en performance. La frontière créée entre SNCF et RFF n'en a pas amélioré l'efficacité. La SNCF s'occupe moins qu'autrefois des wagons isolés - et ces wagons ne sont toujours pas équipés, en 2013, de puces électroniques.

Il y a aussi une question de réalisme : le rapport entre la route et le fer ne va pas s'inverser. La route continue de progresser. On peut seulement songer à stabiliser la part de chacun dans le transport de fret et de voyageurs.

Enfin, les TGV sont là pour relier des métropoles : Paris, Lyon, Marseille, Nantes, Bordeaux, etc. Il faut des gares intermodales importantes, qui permettent de faire du « quai-à-quai », sur le modèle suisse. Il n'est pas approprié de faire aboutir une ligne de TGV dans une petite gare. Un TGV plein est rentable, c'est une source de profits - un TGV aux trois quarts vide

devient une source de coûts. Entre les modes de transport de voyageur, c'est le TGV qui est le plus proche de la rentabilité, les TER sont beaucoup plus subventionnés. Mais le TGV n'est utile qu'en présence d'un public approprié : des clients pressés, et qui ont les moyens de payer leur billet plus cher. En l'absence d'un tel public, le TGV est inadapté. Mieux vaut alors mettre en place, selon les besoins, un train long, un train court, un TER, un car, un minicar ou même un taxi. Ce principe vaut sur le plan économique comme sur le plan environnemental - déplacer un train presque vide, c'est gaspiller de l'énergie.

Le problème, en définitive, est que les prix pratiqués par la SNCF ne sont pas des prix de marché, d'où les résistances face à l'arrivée de la concurrence en 2019. Je suis d'accord pour l'essentiel avec les propositions du rapport. Il y a besoin, comme l'écrit Edmond Hervé, d'une autorité de régulation. Mais toute réforme semble difficile à mettre en œuvre.

M. Edmond Hervé, rapporteur. - La SNCF a perdu considérablement en performance. On constate aujourd'hui que la marge financière du TGV chute, pour différentes raisons, notamment en raison de la crise. Plus on multiplie les lignes de TGV, avec des allongements de ligne et des arrêts, plus on diminue la rentabilité. On a commencé à construire les lignes les plus rentables. Aujourd'hui on a des lignes qui ne sont pas aussi rentables qu'au départ.

Il existe un autre phénomène : 50% des gens qui voyageaient en 1ère classe la quittent, c'est un phénomène conjoncturel.

Pour revenir brièvement sur la complexité et le manque de transparence financière de la SNCF, j'ai été frappé d'apprendre, lors des auditions, que lorsque les régions françaises négocient leurs conventions, elles vont chercher des cabinets allemands comme experts. Enfin, pour répondre à la question du coût pour les régions, elles ont depuis le début de la régionalisation du transport ferroviaire financé les TER à hauteur de 30 milliards d'euros.

M. Yves Krattinger. - S'agit-il des régions ou de l'ensemble des collectivités ? Car les départements ont également participé aux dépenses.

M. Edmond Hervé, rapporteur. - Il s'agit uniquement des régions, et uniquement pour le TER.

M. Yves Krattinger. - Concernant ces questions d'organisation du ferroviaire, les Suisses ne conçoivent pas les choses comme nous. Si vous allez dans une petite ville de Suisse, vous avez un changement de mode. Un train qui roule vite s'arrête deux ou trois fois, pas plus, puis un autre train dessert les petites gares, mais le système fonctionne grâce à des transbordements de quai à quai. En France, les trains à grande vitesse vont dans les petites gares.

Mme Jacqueline Gourault, présidente. - La simplification de l'organigramme de la SNCF, est une nécessité. Il y a également le problème des TGV qui entraînent la suppression des lignes locales dans un rayon de plusieurs dizaines de kilomètres.

M. Yves Krattinger. - Lorsque l'on souhaite racheter du foncier à la SNCF, on ne rencontre jamais les mêmes interlocuteurs. Dès lors, les négociations s'étirent dans le temps. Cela peut durer trois ou quatre ans.

Le rapport est adopté.

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Audition de M. Jean GERMAIN, sénateur-maire de Tours, 2 avril 2013

La ville de Tours entretient de bons rapports avec la SNCF et RFF, même s'il reste parfois difficile de savoir qui dirige. La SNCF s'est peu à peu ouverte, surtout ces cinq dernières années. Elle est aujourd'hui plus proche des préoccupations des voyageurs. Toutefois, la ville continue à avoir plusieurs interlocuteurs : la filiale « Gares & Connexions », la direction nationale « grandes lignes ». En effet, le TGV relève de la compétence de la direction nationale de la SNCF, tandis que les TER relèvent de la direction régionale SNCF et de la région. De manière générale, l'on constate une multiplication des structures. Une simplification est nécessaire du côté de la SNCF : dans chaque discussion interviennent RFF, la SNCF et la direction régionale Centre.

La communauté d'agglomération et la SNCF travaillent ensemble, en partenariat avec la région Centre sur le tram-train. Derrière ce projet se pose la question des compétences de financement. La communauté d'agglomération finance les tramways desservant la gare. Les trams et les trains fonctionnent sur deux réseaux différents. Dès lors, des gares d'échange sont prévues. La mise en place de ce tram-train a également nécessité le renforcement du pont sur le Loiret afin qu'il puisse résister au passage des trains.

En outre, la SNCF entretient également des relations avec la communauté d'agglomération de Tours via sa filiale Keolis, laquelle est chargée, par délégation de service public, des bus et des trams à Tours.

L'agglomération a également participé à une politique de réhabilitation des logements, menée en partenariat avec la filiale logement de la SNCF.

La ligne de TGV Bordeaux-Paris passant par Tours a été construite grâce à un partenariat public-privé avec Vinci. La ligne de conduite lors de cette construction était claire : si les collectivités refusaient de participer au financement de la ligne, alors il n'y aurait pas d'arrêt du TGV. Il s'agit d'une vision du service public un peu particulière.

En revanche, aucun progrès n'a été fait sur la question de la navette ferroviaire entre Tours et Saint-Pierre-des-Corps. C'est un sujet très ancien. Il ne s'agit pas de navettes régionales, car elle dessert des grandes lignes.

En ce qui concerne la billettique unique, la question de la répartition de la charge se pose. Actuellement, le billet est distribué dans le même lieu,

mais pas encore au même guichet. En outre, le périmètre du syndicat des transports est différent de celui de l'agglomération. En effet, certaines communes sont membres du syndicat de transport mais pas de l'agglomération. Or, à partir du 1^{er} janvier 2014, le transport en commun deviendra une compétence de l'agglomération.

Beaucoup de progrès ont été faits dans les relations avec RFF. Toutefois, certains points sont encore à améliorer : ainsi pour les travaux sur les voies, seules les entreprises agréées par la SNCF peuvent travailler. Or, elles sont 40% plus chères. En outre, la notion de durée n'est pas la même pour la SNCF et pour RFF que pour les collectivités. Ainsi, RFF peut programmer des travaux qui ne commenceront que plusieurs mois voire un à deux ans plus tard, ce qui ne correspond pas au temps politique. Enfin, la répercussion des travaux, dont la période et les horaires sont imposés à la ville, sur les horaires des trains dont les TGV (TGV à horaires décalés) est facturée à la ville de façon non négociable.

La présence de la SNCF est substantielle à Tours, notamment du fait des ateliers SNCF, lesquels n'ont bénéficié d'aucune aide économique directe. Beaucoup d'ateliers sont en friche. Il s'agit là d'un bâti exceptionnel. L'entretien du tram de la CA de Tours se fait dans des ateliers à part.

La présence culturelle de la SNCF à Tours est non négligeable, dans la mesure où la ligne Paris-Saint-Pierre-des-Corps est l'une des premières lignes de SNCF construites. Il s'agissait au départ d'une ligne privée. À Tours, la SNCF est actionnaire de l'opéra et de l'orchestre symphonique. En outre, elle participe à la modernisation sociale. Elle dispose d'une association culturelle et sportive.

Enfin, la SNCF est également présente dans le conseil de développement et dans la vie politique municipale : lors de ces dix-huit dernières années, il y avait toujours un cheminot dans le conseil municipal. La SNCF est l'un des principaux employeurs de la ville.

Il n'y a pas aujourd'hui de problèmes d'extension. La question majeure est plutôt celle de la revitalisation, de la réanimation et de l'entretien.

Enfin, sur le fret, la SNCF estime que le volume des commandes n'est pas suffisant.

**Audition de M. Jean-Paul DENANOT,
président du conseil régional du Limousin,
10 avril 2013**

La SNCF et la région ont de fait des relations conventionnelles. La région est autorité organisatrice des transports et la SNCF est l'opérateur. Toutefois, il est difficile à le faire respecter dans les faits puisque la SNCF a tendance à s'ériger en autorité organisatrice des transports. Ce n'est pas nouveau, mais cela pose un problème de gouvernance. En effet, souvent la région est mise devant le fait accompli. Dès lors, dans le cas de la négociation de la dernière convention TER, la région s'est fait accompagner par un cabinet spécialisé allemand, ce qui a permis de prendre conscience des pratiques de la SNCF.

La région Limousin est la première région à avoir renégocié sa convention TER. La confiance entre la SNCF et la région a pu être rétablie par le développement de la régionalisation de la SNCF en Limousin, laquelle a conduit à un renforcement des pouvoirs du directeur régional SNCF. Les décisions sur les TER se prennent désormais au niveau régional. Il est nécessaire que le directeur régional prenne toutes ses responsabilités. Or, il n'est pas sûr qu'il le souhaite. La renégociation de la convention s'est mal engagée en raison du manque de transparence de la part de la SNCF sur ces coûts. Au début des négociations, son devis se résumait en trois lignes.

M. Denanot reste persuadé qu'une partie des activités SNCF est couverte par les activités TER. En effet, si la SNCF fait des bénéfices, ce n'est pas sur son activité TGV, mais sur les TER. Il faut que chacun soit dans son rôle. Dès lors, il est nécessaire de définir un cahier des charges et que l'opérateur réponde à ce dernier. En cas d'ouverture à la concurrence, les choses seraient différentes, notamment sur les coûts. La région n'a pas d'intérêt à mettre la SNCF hors-jeu, mais la concurrence va engendrer un nouveau rapport de force.

La convention TER prévoit que le risque industriel est supporté par la SNCF. En outre, la SNCF a la possibilité de faire des bénéfices supplémentaires en cas de hausse de la fréquentation. Des malus ont également été mis en place en cas de qualité déficiente.

Beaucoup de présidents de conseils régionaux dénoncent les hausses de participations régionales demandées par la SNCF, d'autant plus que ces collectivités ne bénéficient d'aucune ressource fiscale.

À l'Association des régions de France, le dossier est suivi par M. Auxiette. Toutefois, il n'y a pas de débat sur la mise en place d'un service de conseil car les calendriers de négociation varient beaucoup tout comme les particularités régionales à prendre en compte.

En ce qui concerne la région Limousin, c'est le service des transports qui assure le suivi du dossier. Il a voulu être plus présent dans le contrôle. En effet, dans la convention TER précédente, c'est la SNCF seule qui apportait la preuve de la fréquentation. Le service des transports de la région a mis en place une brigade de comptage, chargée de vérifier le respect des horaires, la fréquentation et le confort. Il n'est pas possible de laisser l'opérateur en autocontrôle. Toutefois, l'introduction de la région dans le contrôle du service proposé par la SNCF a été difficile à mettre en place et a rencontré une forte opposition chez les cheminots.

La SNCF n'a jamais vraiment admis la régionalisation des transports. C'est ce qui explique ces difficultés au sujet du transport. Mais si elle souhaite survivre à l'ouverture de la concurrence. Elle doit donc être plus transparente.

En ce qui concerne le fret, selon M. Denanot, il n'y a pas de volonté politique de la SNCF de le développer, en raison de très fortes contraintes sociales. En effet, le temps hebdomadaire des cheminots fret est de 28 heures. Si l'on veut un véritable transport modal, il faut faire en sorte que le fret soit, semble-t-il, moins coûteux. Pour reprendre un cas qui concerne le Limousin, il y a dans le Lot une entreprise qui fait du stockage à Brive. Entre les deux villes existe une voie ferrée désaffectée qui pourrait convenir au fret. Toutefois, elle nécessite une remise à niveau de l'état des rails. En ce qui concerne cette voie ferrée, la région est prête à faire un effort sur l'infrastructure pour montrer que ce projet est viable.

3 régions sont pénalisées du fait d'infrastructures obsolètes en raison de rail à double champignon : Midi-Pyrénées, l'Auvergne et le Limousin. Le plan rail est élaboré par RFF. Il fait l'état des lieux. Chacune des trois régions gère son propre territoire. Seul RFF a une vision globale.

RFF et la SNCF ne jouent pas un rôle péréquateur : certains territoires sont très bien desservis, d'autres sont délaissés, notamment en ce qui concerne les services ruraux. Ce qui est aujourd'hui privilégié pour le conseil régional du Limousin, c'est d'avoir la capitale régionale rattachée à la grande vitesse.

Trois niveaux de services ferroviaires doivent être distingués :

- la grande vitesse pour relier les capitales régionales entre elles et rendre possible une ouverture sur l'Europe ;
- les lignes d'équilibre du territoire ;
- les lignes TER.

Ces trois niveaux doivent être complémentaires. Et à cela s'ajoutent les autres autorités organisatrices des transports. C'est pourquoi, il est nécessaire de mettre en place un schéma régional global, qui n'existe pas aujourd'hui.

En ce qui concerne une billetterie unique sur l'ensemble de la région, la difficulté réside en la volonté des départements à conserver leur pouvoir d'initiative en matière de transports interurbains.

Enfin, il est nécessaire d'accroître l'autonomie fiscale des régions.

Deux solutions existent pour financer le ferroviaire qui pèsent sur les budgets régionaux et de manière plus générale sur les transports :

- un élargissement de la taxe transport, à condition qu'elle porte sur la totalité du territoire et soit ajoutée à la taxe des agglomérations ;
- une taxe à caractère écologique, comme la taxe carbone par exemple.

**Audition de M. Alain EVEN, président de « CESER de France »,
17 avril 2013**

CESER de France n'a pas d'éléments d'analyse qui concernent directement le thème de « la SNCF et la décentralisation ». En revanche, un travail a été réalisé sur le sujet de la décentralisation et un constat a pu être dressé. Il ressort unanimement du processus décentralisateur un progrès incontestable illustré par la régionalisation ferroviaire. Le transfert de la compétence ferroviaire vers les régions a eu notamment pour conséquence une augmentation du flux de voyageurs et une amélioration de la qualité du service rendu.

CESER s'interroge aujourd'hui sur les limites des régions à pouvoir répondre à ces services de transport.

Les relations entre les collectivités territoriales et la SNCF sont particulières. Celles-ci ne sont pas toujours harmonieuses et se heurtent parfois à deux problèmes. Le premier renvoie à la question des tarifs dont l'essentiel du coût est supporté par les finances régionales, et le second se rapporte à la question des horaires. Cette problématique se retrouve soit dans les négociations, souvent difficiles, entre les régions et la SNCF où est évoqué également le sujet relatif à la régularité des trains ; soit dans les relations entre TER et LGV où l'on note finalement que les horaires ne sont pas toujours adaptés. Les relations ne sont, par conséquent, pas toujours concertées entre la SNCF et la région, et l'on constate même un manque d'information de l'opérateur envers les institutions régionales. Ainsi, en cas de travaux sur les lignes, la SNCF procède unilatéralement, sans aucune concertation avec les régions, à des modifications d'horaires.

D'autre part, au sujet du fret, l'insatisfaction est grande car les réformes successives ont été sans résultat et la question du fret continue encore aujourd'hui à se poser. De plus, la difficulté à trouver une place pour les opérateurs de proximité aux côtés de la SNCF est réellement présente. De même, lorsqu'il advient pour la SNCF d'être en charge du fret, les coûts sont très élevés et la régularité de cette activité est quasi inexistante. D'ailleurs, c'est la question liée à l'absence de régularité dans le réseau de fret qui est la plus décriée. En outre, la contrainte de la gestion du personnel doit également être prise en considération.

Certains estiment que la libéralisation du secteur faciliterait le service du fret. On distingue toutefois deux types de concurrence : d'une part, la concurrence des petits opérateurs de proximité et d'autre part, la concurrence qui a lieu au sein de l'Union européenne. Toutefois le développement de la concurrence posera la question de l'occupation des sillons et celle de la cohabitation entre le transport de personnes et le fret. En France, on a délaissé le fret pour privilégier le service de transport de voyageurs.

Par ailleurs, compte tenu des contraintes budgétaires avec lesquelles les régions doivent désormais s'accorder, il y a une incertitude sur le fait que ces dernières soient capables de répondre, dans un futur proche, aux attentes en matière de transport de voyageurs.

En ce qui concerne la carte multimodale, celle-ci n'est pas encore bien développée sur l'ensemble du territoire. Elle constitue un outil très utile, sachant que les usagers supportent mal la multiplicité des opérateurs.

Dans la renégociation des contrats entre les régions et la SNCF, les CESER émettent un avis qui peut prendre la forme d'un avis critique ou de réserve. Cependant, en raison de la diversité du réseau TER en matière de régularité, il est difficile pour les CESER d'avoir un avis général sur la situation (par exemple, on observe une certaine régularité du réseau TER dans la région Bretagne à la différence de la région PACA, ou encore certaines régions se considèrent très mal desservies, comme la région Centre).

D'autre part, la perspective de donner plus d'autonomie aux directeurs régionaux SNCF dans leurs négociations avec les régions est une question qui agite l'opérateur historique. Depuis deux ou trois ans, il y a une réflexion nationale qui porte sur la possibilité d'accorder une plus grande liberté à ces directeurs ; un ensemble de décisions doit être pris au niveau local (horaires, cadencement). Une relation de proximité doit voir le jour entre le directeur régional et la région. Cette réflexion n'est pas propre à la SNCF : elle a lieu dans toutes les anciennes grandes entreprises publiques.

Le CESER peut être également sollicité lors de l'aménagement des gares ou sur la question du foncier notamment lorsque l'on est confronté à une absence de foncier disponible et une saturation des abords de la gare comme à Lyon. Il participe à des travaux prospectifs. Il est également consulté en cas de contentieux.

La composition des CESER explique la diversité des positions des conseillers. Tout d'abord, il peut y avoir des personnes qui sont clairement mobilisées sur la question du transport ferroviaire car elles portent en elles cette culture syndicale. Puis, d'autres personnes qui se situent sur une mobilité plus lointaine ou s'attachent au secteur du fret. C'est le cas notamment des représentants des entreprises. Enfin, certains abordent cette problématique par le prisme de l'environnement.

Les CESER s'intéressent ainsi à trois sujets en particulier : la régularité, la fréquence (plus que la vitesse) et la sûreté dans les transports notamment dans le Sud-Est. Néanmoins, chacune de ses approches sera différente du fait d'une diversité française certaine. Ce qui rend encore plus indispensable une approche décentralisée de la question des transports.

**Audition de Mme Marie-France BEAUFILS,
sénatrice-maire de Saint-Pierre-des-Corps,
17 avril 2013**

Le train est arrivé à Saint-Pierre-des-Corps en 1846, avec la mise en service de la ligne Paris-Orléans. En effet, à l'époque Tours a refusé la traversée de sur son territoire. L'arrivée du train va marquer le début de l'industrialisation autour du centre ferroviaire, à partir de la fin du XIX^e et du début du XX^e siècle. Les ateliers de réparation du matériel ferroviaire y sont installés. En 1920, une grande grève dans ces ateliers conduit à les faire passer sous le giron d'une entreprise privée, bien que la SNCF reste propriétaire des bâtiments et du matériel. En 1979, ils sont menacés de fermeture. Aujourd'hui, la SNCF en est à nouveau gestionnaire et 1 000 salariés y sont employés, après avoir obtenu la réintégration des ateliers, le 1^{er} janvier 1983, grâce à l'intervention du Ministre des Transports, Charles Fiterman

Saint-Pierre-des-Corps ne dispose pas d'un centre d'apprentissage, mais une école de formation à la conduite avec un simulateur existe.

En plus des ateliers, il y avait autrefois un magasin général permettant d'obtenir les matériels nécessaires à la maintenance et à la réparation dans les ateliers pour la grande région SNCF. Le magasin a cessé son activité il y a 10-15 ans. Depuis peu, les bâtiments sont devenus la propriété de la ville. Une discussion est en cours avec la communauté d'agglomération sur la création d'une société publique locale.

En ce qui concerne les logements SNCF, les premiers ont été construits par l'immobilière des chemins de fer pour les cheminots. Une fois à la retraite, les cheminots devaient les quitter. Quand l'entreprise s'est transformée en société anonyme, elle a permis aux cheminots de demeurer dans ces logements, même une fois retraités. En outre, elle a également autorisé d'autres personnes que des cheminots à s'y installer, ce qui a conduit à introduire de la mixité socio-professionnelle dans ces quartiers. Quant à la SNCF, elle a commencé à privilégier un instrument visant à aider les cheminots à la construction d'un logement individuel. Elle n'a bénéficié d'aucune subvention de la ville. Toutefois, la caisse des dépôts est intervenue et la ville apporte sa garantie pour les emprunts.

Pendant longtemps, la SNCF a géré seule ces logements. Les échanges avec les collectivités territoriales se limitaient à la recherche de terrains de construction.

La SNCF a entrepris seule des travaux de réhabilitation il y a une trentaine d'années.

En outre, quand la SNCF est redevenue gestionnaire des ateliers, cela a conduit à une forte venue de cheminots et donc un besoin supplémentaire de logements. L'immobilière des Chemins de fer (ICF), filiale

logement de la SNCF, s'est lancée dans une nouvelle vague de construction. Mais la fermeture de Vitry et la venue des cheminots de ce centre SNCF à Saint-Pierre-des-Corps a conduit à une pénurie de logements cheminots, signalés par ces derniers à la mairie.

L'ouverture du dialogue de la SNCF avec la ville correspond à la décision de lancer le TGV atlantique en 1982-1983, ligne qui a été la dernière à bénéficier d'un financement de l'État. Aucune construction de nouvelle gare n'était prévue par la SNCF. La ville a alors élaboré un programme de « quartier gare » dans le cadre du projet « banlieue de 1989 », ce qui a piqué au vif l'architecte SNCF et a entraîné la mise en place d'un échange sur la construction de la future gare entre la ville et la SNCF. La SNCF a pris la maîtrise d'ouvrage sur la gare, la ville celle sur l'accès à la gare. C'est également la première convention entre Tours et Saint-Pierre-des-Corps pour la réalisation de cette accessibilité à la gare. Pour la première fois, une réflexion sur l'organisation de l'espace autour du voyageur a eu lieu. Afin de financer les travaux de la gare, une surtaxe temporaire sur les billets SNCF a été instaurée sur Tours et sur Saint-Pierre-des-Corps. Perçue pendant dix ans, elle a constitué une ressource importante.

La présence de la SNCF a un impact fort sur la vie de la ville. La ville est gérée par les élus communistes depuis 1919, qui sont, à l'époque, des employés du Paris-Orléans pour 80 % d'entre eux. En 1971, elle s'est ouverte aux socialistes.

Sur le plan culturel, les syndicats sont très présents dans les ateliers de réparation. Le comité d'entreprise est très sensible à la formation artistique et le cinéma sera longtemps une activité dominante. Avec l'affaiblissement du comité d'entreprise SNCF, il ne dispose plus des mêmes capacités.

Avec la nouvelle organisation (création de RFF aux côtés de la SNCF), le directeur régional a mis du temps à trouver ses marques. La filialisation à l'intérieur de la SNCF crée un éclatement et le directeur régional n'a pas la capacité de coordonner ces différentes filiales.

Le responsable régional fret dispose de peu de moyens pour gérer les propositions qu'il va pouvoir faire aux entreprises. Il ne peut ni fixer les coûts, ni les plans de transport. Il doit solliciter à chaque fois la direction nationale tant pour des questions relatives aux matériels que celles relatives aux sillons, mais également aux prix proposés.

Les petites et moyennes entreprises ont beaucoup de difficultés pour utiliser le fret. La commune a tout fait pour garder les embranchements particuliers afin de faciliter l'accès au fret. Mais la SNCF ne répond pas aux attentes des entreprises. Les prix proposés sont démesurés. La concurrence a en fait repris des trains entiers de fret, mais ne s'intéresse aucunement aux wagons isolés. Le précédent gouvernement avait poussé à la mise en place

d'opérateurs ferroviaires de proximité. Ces derniers n'ont pas vu le jour en raison d'un manque de rentabilité.

En ce qui concerne le transport de voyageurs, 12 000 voyageurs empruntent la gare de Saint-Pierre-des-Corps, dont 5000 abonnés quotidiens. La SNCF a mis en place le cadencement. Pour nous, cela conduit à une disparition des navettes entre la gare de Tours et de celle de Saint-Pierre-des-Corps.

Des discussions sont en outre en cours sur le stationnement aux abords de la gare. Un groupe de travail réunissant, aux côtés de la ville, le préfet, le conseil régional, le conseil général, le syndicat des transports, la SNCF et RFF a été mis en place. Il a fallu intégrer les autorités urbaines d'organisation des transports car le projet de déplacement urbain est en cours d'élaboration et la complémentarité entre modes de transport est décisive.

Depuis plusieurs années (1999), des négociations sont en cours pour mettre en place un titre unique de transport. Toutefois, le principal obstacle est la réunion de différentes autorités de transports avec des équilibres financiers différents.

Les relations avec la région sont plus modestes que celles que peut avoir Tours. En effet, la plupart des TER sont à Tours. Le TER est d'ailleurs un grand succès. Les négociations entre la région et la SNCF sont un peu vives. La région ne veut pas gérer la gare de Saint-Pierre-des-Corps, car il s'agit d'une gare essentiellement nationale. La ville souhaite pour sa part que la région soit associée aux décisions, les choix régionaux concernant la gare de St Pierre pouvant impacter ceux que la ville est amenée à faire.

Le conseil régional a, de son côté, fait des efforts pour améliorer la desserte de Saint-Pierre-des-Corps. Les voies ont été remises à niveau, et certaines voies ont été électrifiées (Tours/Vierzon).

**Audition de M. François PATRIAT,
président du conseil régional de Bourgogne,
17 avril 2013**

Dans le cadre de la transformation du secteur des transports, la décentralisation du transport ferroviaire de voyageurs en 2002 a été un franc succès économique et social. Ce transfert s'est traduit par une nette amélioration du service à l'utilisateur et une hausse de la fréquentation.

Dans la région Bourgogne, l'âge des TER est passé de 35 à 15 ans. Ils constituent un partenaire à part entière de toutes les formes de déplacement, qu'ils soient épisodiques, pour le loisir ou encore pour le travail. Il existe également des relations urbaines avec plusieurs types d'échanges modaux qui permettent aux personnes de prendre plusieurs modes de transport grâce à une carte unique, « mobigo ». Le nombre des dessertes a été accru, y compris en milieu rural. En outre, la région Bourgogne a décidé, de manière pionnière de mettre en place le cadencement. Enfin, des tarifs préférentiels ont été mis en place, à l'instar du trajet Dijon-Paris pour 15 euros, lesquels connaissent un franc succès.

En général, l'on constate un satisfecit des voyageurs en matière de service de transport. Toutefois, les usagers expriment leur insatisfaction sur plusieurs points : l'exactitude des trains (horaires) et leur cadencement dont le coût a d'ailleurs fortement augmenté pour la région Bourgogne ; le problème d'accessibilité aux gares avec les parkings ou la billetterie ; le mauvais état des voies ; l'annulation une demi-heure avant l'heure prévue d'un train sans raison, ou encore les retards qui sont d'ailleurs assez courants. C'est donc la question de la qualité du service qui est posée.

D'un point de vue des relations SNCF-Région Bourgogne, la convention signée entre la région Bourgogne et l'opérateur historique date de 2007 et a été renégociée en 2012. Un cabinet d'expertise a aidé la région notamment lors de la renégociation des abattements et la question de la réduction des trains. Quant à l'ARF, celle-ci n'est pas intervenue dans la procédure de renégociation. Pourtant, l'Association pourrait avoir un rôle de conseil, de support pour la renégociation de ce type de conventions. Cependant, elle a du mal à remplir ce rôle car il y a un dysfonctionnement dans le suivi des décisions, d'autant plus que chaque convention est différente. À titre d'exemple, la participation des régions au financement des retraites des cheminots varie fortement : certaines ne participent pas, d'autres financent entièrement le surcoût. Il serait opportun que ce soit l'ARF qui soit chargée de cette négociation.

La charge financière pour exercer la compétence transport est passée de 95 à 155 millions d'euros entre 2004 et 2012 du fait du partage de responsabilités entre les deux entités, SNCF et la région Bourgogne. Aujourd'hui, il y a une stabilisation du coût à hauteur de 155 millions

d'euros, auquel s'ajoute le paiement du matériel. Mais la région a le sentiment que la SNCF lui demande de prendre tout en charge et constate que la société tend parfois à lui soumettre des propositions alléchantes (notamment en ce qui concerne les prestations relatives au cadencement) qu'elle ne peut pas honorer, faute de moyens. La région Bourgogne a dû financer les changements du fait de la mise en place du cadencement, alors que la région Centre, pour la même prestation, n'a rien eu à payer.

L'irrégularité et la saturation des trains sont d'autres problématiques qui résultent de la question du transport de voyageurs. L'une des conséquences directes de la surcharge des trains est la perte d'argent pour la région et la SNCF. Des propositions d'augmentation de l'offre ont été faites pour la régulariser.

Depuis la présidence de M. Gallois, la prise en compte du rôle des régions est croissante. Le président de la SNCF, Guillaume Pépy, donne raison aux régions qui, pour lui, ont le droit d'exprimer leur insatisfaction dans leurs relations avec l'opérateur SNCF. En revanche, il n'y donne jamais suite.

D'autre part, il y a une volonté d'optimiser l'outil « TER » tout en maîtrisant le capital social. Guillaume Pépy a une bonne vision globale, il est réactif et a fixé des solutions à cet effet. Mais il se heurte au problème de la divergence des intérêts en ce qui concerne les dessertes, les interconnexions.

Le président du conseil régional de Bourgogne, M. François Patriat, considère davantage que ce sont les TGV qui financent le TER et non l'inverse car les premiers sont saturés et les seconds sont déficitaires. L'État et les collectivités territoriales payent 70% du billet TER. Le principal handicap est le coût des péages.

Les régions ont aujourd'hui à leur charge le TER, mais financent de plus en plus les intercités et les TGV. Qui plus est, chaque année, le prix du financement des TGV ne cesse d'augmenter. Par ce constat, la région Bourgogne a alors décidé de diminuer sa participation dans le cadre du financement des TGV.

Mais la région Bourgogne continue d'investir dans certaines lignes, notamment en finançant leur électrification. Elle dispose d'un plan régional d'investissement ferroviaire dont l'objectif est de dynamiser les lignes rentables. En parallèle, la région se doit de fermer les lignes qui sont déficitaires mais M. Patriat souligne le manque de volonté et de courage pour pouvoir le faire. De plus, la région ne souhaite pas financer les intercités.

La région aide financièrement les villes lors de la construction et de l'aménagement des pôles multimodaux. Elle participe également aux financements des lignes à grande vitesse ainsi qu'à l'étude de faisabilité. Le financement demandé varie fortement selon les régions : ainsi pour la LGV Rhin-Rhône, la région Alsace finance à hauteur de 100 millions d'euros, la

région Bourgogne à hauteur de 240 millions et la région Franche-Comté à hauteur de 200 millions d'euros.

Sur le plan de la fiscalité locale, les régions perçoivent une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Le produit de l'impôt doit leur permettre de financer une partie du TER. Mais cette taxe vise les carburants à moteur, alors que le développement des TER incite les usagers à privilégier le train à la voiture pour leurs déplacements. Ce qui engendre une perte de recettes pour les régions, lesquelles, selon les termes de M. Patriat, « creusent leur propre tombe ».

Le train doit tendre à être attractif pour inciter les personnes à utiliser le transport ferroviaire. Pour cela, il faut créer des pôles d'échanges multimodaux, des parkings, mais cela requiert des investissements importants.

**Audition de M. André MARCON, président de CCI France,
25avril 2013**

Intervenants :

- **M. André MARCON**, président de CCI France et président de la CCI de Région Auvergne
- **M. Christophe HAUSBERG**, chef de projet Transport et Logistique - CCI France

La situation actuelle de la SNCF et de RFF ne permet pas une pleine responsabilité de chacun des acteurs. Pour CCI France, il est nécessaire d'aller au terme de la séparation entre le transporteur et le gestionnaire de l'infrastructure : RFF doit avoir l'ensemble des compétences relatives à l'infrastructure. En effet, actuellement, la SNCF est dans une culture de domination. Si le projet de holding regroupant ces deux entités voit le jour, comme le projet de loi ferroviaire le prévoit, il est nécessaire que chacune des deux entités bénéficie d'une réelle autonomie et indépendance. CCI France souhaite la mise en place d'un « nouveau RFF » compétent en matière d'aménagement des voies (à savoir le foncier, les installations terminales embranchées (ITE) et les cours de marchandises) et d'infrastructures des gares.

Les chambres de commerce et d'industrie travaillent beaucoup avec RFF, que ce soit sur les infrastructures, le fret ferroviaire ou les opérateurs ferroviaires de proximité.

Le fret ferroviaire a préoccupé les CCI jusqu'en 2004/2005 car il s'est produit un retrait de l'offre du fret sur les territoires. Elles se sont beaucoup investies sur cette question, et ont également été beaucoup interpellées à ce sujet.

En ce qui concerne les relations avec la SNCF, notamment sur les TGV, les CCI ont de nombreux reproches à faire. En effet, on leur a fait miroiter des avancées et des perspectives de développement des territoires avec l'arrivée du TGV. Or, au final, la qualité du service s'est dégradée, et beaucoup de territoires regrettent les trains « corail ». Parmi les principaux points de débat, l'on peut citer les changements des horaires de passage des trains qui s'est fait sans aucune consultation, ni visibilité. De manière plus générale, CCI France est en faveur de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

D'autre part, les directeurs régionaux SNCF et RFF constituent les interlocuteurs des CCI. Toutefois, du côté de RFF, les directions régionales et nationales ne tiennent pas toujours le même discours : le discours national n'est parfois pas assumé au niveau régional. Quant à la SNCF, il y a une incapacité à nouer un dialogue avec le transporteur.

La SNCF continue à agir comme un partenaire dominant car elle a toujours du mal à accepter qu'elle n'est plus la seule à gérer le transport ferroviaire. Cependant, si l'on veut favoriser un meilleur fonctionnement du secteur ferroviaire, il faut aller vers une coordination entre les différents opérateurs.

De surcroît, CCI France regrette le manque de coordination. En matière d'intermodalité, beaucoup de dysfonctionnements existent : ainsi au Puy, la gare routière est à 500 mètres de la gare SNCF, à Clermont-Ferrand, le tram ne dessert pas la gare. Quant à la gare de Lyon Saint-Exupéry qui est situé à 20 minutes du centre-ville par le tram, elle est très peu desservie par des trains.

Le développement de cartes multimodales est l'avenir. Certes cela nécessite de prendre en compte certaines difficultés, comme la facturation. Mais le métro de Tokyo, où 6 ou 7 compagnies différentes circulent, a bien réussi à mettre en place une billettique unique. Il n'existe pas actuellement un service de conseil au niveau national sur la billettique unique. Toutefois, les CCI cherchent à sensibiliser les PME (petites et moyennes entreprises) et les TPE (très petites entreprises) à faire usage du numérique car il y a indéniablement un manque de culture du numérique dans ces structures.

Aujourd'hui, les préoccupations des chefs d'entreprise en ce qui concerne les TER touchent à la rigidité du système, laquelle renvoie à un problème de gestion du personnel. Ainsi, avec le cadencement, la fréquence des trains est la même que l'on soit en heure creuse ou en heure de pointe. Cette culture de la rigidité se retrouve également dans la gestion du trafic. L'une des solutions envisagées serait la mise en concurrence.

Concernant le fret, certaines entreprises pourraient y avoir recours. En effet, le transport ferroviaire des marchandises peut véhiculer une image marketing intéressante pour l'entreprise. En outre, beaucoup d'entreprises ne travaillent pas en flux tendus et peuvent constituer des stocks. Mais, le transport ferroviaire de marchandises doit pouvoir se faire à un coût raisonnable, et doit être fiable et flexible. C'est ce que permettait notamment le wagon isolé. Or, l'abandon de cette politique a conduit les entreprises à recourir au transport routier. La France souffre de ne pas avoir fait la « révolution technologique » durant ces dix dernières années. Afin d'améliorer l'organisation du système ferroviaire, l'une des propositions qui a été faite vise à la mise en place d'opérateurs ferroviaires de proximité (OFP). Sur cette question, le comportement de la SNCF est paradoxal puisqu'elle réclame l'institution de ces opérateurs et en même temps, elle fait tout pour limiter la formation d'entreprises réellement indépendantes. Il est nécessaire d'instaurer de la flexibilité, de redonner une place au fer dans le transport des marchandises et expliquer aux entreprises les avantages qu'elles pourraient tirer du ferroviaire. L'un des problèmes réside également dans le fait que la SNCF s'estime propriétaire de la réglementation. Ainsi, il n'est pas possible de s'en éloigner. Le surcoût des normes de sécurité est cinq

fois plus important qu'en Allemagne. Or, l'on ne peut pas dire qu'il existe une suspicion d'insécurité en Allemagne. Lorsque l'on souhaite, en France, faire des travaux sur une ligne de fret, c'est automatiquement la SNCF qui est en charge des travaux. Une application de standards européens serait un gage de simplicité et de réduction des coûts. Il est nécessaire de mettre fin au monopole de la SNCF sur le transport, la régulation et la réparation des voies. La STRMTG est en charge de la sécurité pour les métros ou les remontées mécaniques. Elle pourrait être également sollicitée pour le transport ferroviaire. Les capacités pour faire autrement existent. La loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) permet à RFF pour le fret de faire appel à un prestataire autre que la SNCF, mais dans ce cas c'est le directeur régional RFF qui assume la sécurité. Or, certains directeurs régionaux refusent de la prendre.

En outre, il est nécessaire d'avoir recours à des audits indépendants pour chiffrer les coûts de rénovation : ces derniers permettent de réduire fortement les coûts. Ainsi, pour le projet proxirail de 300 km en région Centre, la SNCF avait chiffré le coût à 150 millions d'euros. RFF a fait un audit contradictoire, lequel évaluait les coûts à 95 millions d'euros. La région disposait de 40 millions d'euros.

Les problèmes qu'a rencontrés la zone d'activité de la plaine de l'Ain située au nord de Lyon témoignent des difficultés rencontrées par les entreprises dans les relations avec la SNCF en matière de fret. Cette zone d'activité représente 400 000 tonnes de fret. Toutefois, en 2009, les chargeurs ne pouvaient pas recourir à l'entreprise de leur choix car c'est la SNCF qui était en charge du dernier kilomètre. Le syndicat a décidé de racheter le dernier kilomètre et de passer par une mise en concurrence. Au final, c'est la SNCF qui a remporté le marché, mais les coûts de maintenance sont beaucoup plus faibles.

En Auvergne, la chambre de commerce et d'industrie a mis en place, en associant les transporteurs routiers, un opérateur ferroviaire de proximité. La SNCF a essayé de faire avorter cette tentative en introduisant son propre transporteur routier qui ne coopérait pas avec les autres.

CCI France est en faveur d'un transfert des lignes aux régions. Toutefois, aujourd'hui, on est dans une dynamique inverse où l'on fait payer aux régions les wagons.

CCI France croit au fret. En décembre, une manifestation importante en Nord-Pas de Calais consistant à expliquer aux entreprises ce qu'elles pouvaient tirer du fret a été faite. Face au succès de cette manifestation, un tour de France ferroviaire a été décidé.

**Audition de M. Pierrick MASSIOT,
président du conseil régional de Bretagne, à Rennes, 26 avril 2013**

Le dialogue avec la SNCF est parfois très compliqué. La région est autorité organisatrice des transports depuis la loi SRU. La convention TER signée avec la SNCF pour la période 2007-2013 ressemble à une délégation de service public. Elle définit les missions, établit les relations financières. La SNCF perçoit les recettes ainsi qu'une compensation d'équilibre. Deux dérogations par rapport à une délégation de service public existent toutefois : il n'y a pas de mise en concurrence et le risque recette est partagé.

La SNCF a mis en place une filiale, « Gares & Connexions », qui travaille avec le conseil régional dans deux domaines : en matière de TER et dans l'investissement dans les gares. Il existe en région Bretagne 10 pôles d'échange multimodaux.

Toutefois, « Gares & Connexions » souffre d'un défaut de transparence et d'indépendance vis-à-vis de la SNCF. Ainsi, la direction générale de la SNCF continue à avoir la main mise sur les discussions relatives aux gares malgré l'existence de cette filiale. En outre, il y a une confusion permanente entre le personnel de « Gares & Connexions » et celui de la SNCF.

Un point de tension entre la région Bretagne et la SNCF est la question de la rémunération du capital : dans les co-investissements pour les TER réalisés par « Gares & Connexions », la rémunération du capital demandée à la Région est de 9%. Or, aucune justification expliquant les modalités permettant d'atteindre une telle rémunération n'est donnée.

Un autre élément négatif dans les relations avec la SNCF est la mise à disposition de surface dans les gares. En effet, cette dernière se fait pour la Région aux mêmes tarifs que pour d'autres demandeurs, alors que la Région a participé au financement et à la rénovation de la gare. La Région est la seule collectivité à ne pas bénéficier de retombées fiscales du fait d'une réhabilitation du quartier gare. En effet, l'amélioration et l'extension des surfaces d'habitat autour de gares représentent une augmentation de la taxe fiscale pour les communes et les départements, mais rien pour la Région.

Enfin, en matière de foncier, la direction régionale SNCF dispose de très peu de pouvoirs. Il est nécessaire de passer systématiquement par les services parisiens.

En Bretagne la desserte du territoire s'appuie historiquement sur une complémentarité entre le TGV et le TER. La Région joue le jeu pour conforter cette complémentarité et la SNCF ouvre l'accès aux TGV pour les voyageurs du TER.

Il faut reconnaître cependant que le développement de ce service complémentaire entraîne parfois une baisse de la fréquentation du nombre

de voyageurs des TER qui peut conduire à une augmentation de la subvention d'équilibre.

Cela a été le cas lors de l'électrification de la ligne Rennes - Saint Malo. La région a participé à hauteur de 40 millions d'euros au cofinancement de cette opération. Cela a permis de faire venir le TGV jusqu'à Saint-Malo. La diminution consécutive du nombre de voyageurs TER sur la ligne Rennes Saint Malo a provoqué une diminution des recettes annuelles de 500 000 euros que la région a dû compenser dans la cadre de la subvention d'équilibre.

En matière de fret, la région soutient des tentatives de diversification, d'autant plus que la future ligne TGV qui sera construite entre Laval et Rennes permettra de libérer des voies. Une initiative de fret a été mise en place par la SICA de Saint-Pol-de-Léon à ses frais. Il s'agit de la création de l'opérateur privé de transports combinés Combiwest. Cet opérateur a rencontré des difficultés au démarrage, en raison des obstacles posés par la SNCF et RFF pour leur attribuer des sillons.

La région Bretagne a mis en place une carte billettique régionale unique nommée Korrigo. Cette carte a été initialement mise en place en lien entre la Région et Rennes métropole, avant d'être étendue à la totalité du réseau TER de Bretagne, en collaboration avec certaines agglomérations et les services de transports en commun départementaux. Le projet objectif est le développement du paiement sans contact.

La direction des transports de la Région est organisée en deux services. Tout d'abord, le SMOT gère les questions liées à la mobilité et aux transports : TER, rénovation des gares TER en dehors des pôles d'échanges multimodaux, soit 126 points d'arrêt. Deuxièmement, la SASLOG est en charge de l'accessibilité, de la stratégie et de la logistique. Il porte le projet d'infrastructures fret, pilote avec la SNCF les pôles d'échange multimodaux.

En ce qui concerne le contrôle des activités SNCF, la convention prévoit un contrôle de la qualité, de la régularité et de l'exécution du service, avec un système de bonus-malus. En outre, la région bénéficie d'un droit d'audit et la SNCF doit remettre un rapport d'activité annuel.

Dans les faits, ce contrôle est beaucoup plus difficile à réaliser dans la mesure où la SNCF considère qu'elle n'a pas à ouvrir ses livres de comptes et à livrer ces informations. Quant à la mise en place d'un audit, les cabinets extérieurs n'y arrivent qu'avec difficultés en raison de la très grande opacité. En outre la convention ne permet pas de maîtriser l'évolution des charges d'exploitation ce qui ne manque pas d'être inquiétant. Ceci débouche sur une augmentation de la subvention d'équilibre. Enfin, d'une convention à l'autre, la SNCF fait évoluer ses règles comptables internes comme elle le souhaite sans aucune discussion avec la Région, ce qui contribue à l'opacité.

Le directeur régional s'exprime en principe pour toutes les branches SNCF, mais dans les faits, il ne parle que pour les TER. La nouvelle

organisation envisagée à titre expérimental en Bretagne et dans le Limousin vise à lui donner une compétence plus large mais elle est difficile à mettre en place.

Les régions ont beaucoup investi dans les TER : on estime à un milliard d'euros ce que paient les régions au titre de la subvention d'équilibre (80 millions d'euros par an pour la Bretagne). En outre, ce sont les régions qui financent à 100% les rames. Depuis 2002 la région Bretagne a renouvelé le matériel roulant à hauteur de 450 millions d'euros. De nouvelles commandes pour un montant de 200 millions d'euros sont d'ailleurs en cours portant sur 17 rames à deux étages. La croissance de la fréquentation TER est en effet de 10% par an, ce qui est supérieur à ce qui se passe dans d'autres régions. Or, il n'existe aucune ressource pour accompagner ce développement avec la suppression de la taxe professionnelle. Il est à noter que la mise en place de l'IFER en remplacement de la taxe professionnelle a permis à la SNCF de faire des économies.

Le Conseil régional de Bretagne revendique donc la mise en place de nouvelles ressources dynamiques pour le financement du TER. Par exemple un versement transport, pas seulement interstitiel, car ce dernier ne rapporterait que 400 millions d'euros. La solution pourrait constituer en la mise en place d'une taxation additionnelle de 0,2%. Sur la métropole Rennaise, le versement transport est de 1,8% par ticket de bus. Il passerait à 2%. L'instauration d'un versement transport régional interstitiel et additionnel permettrait de récupérer 800 millions d'euros. La surtaxe locale temporaire, pour sa part, est difficile à mettre en place pour plusieurs raisons. Or, pour les entreprises, elle est incitative : elle est temporaire et est levée en contrepartie d'investissement.

Dans le cadre de la TIPP Grenelle, il a été alloué à la Bretagne la possibilité de prélever 35 millions d'euros par an, ce qui doit lui permettre de rembourser un emprunt de 700 millions d'euros destiné à financer la LGV Bretagne - Pays de la Loire. Dans le même temps a été allouée aux Pays de la Loire la possibilité de prélever 45 millions d'euros, alors que cette région ne doit financer que 90 millions d'euros de LGV. Ainsi la distribution de la TIPP Grenelle ne prend pas en compte les besoins des régions.

En outre, depuis le transfert aux régions de la compétence TER la compensation versée par l'État n'a pas pris en compte les hausses de fréquentation du TER. Ainsi, la compensation de l'État pour la région Bretagne est de 60 millions d'euros, alors que la Région verse à la SNCF 90 millions d'euros au titre de la subvention d'équilibre.

Sur la question de savoir si les TER financent les TGV, on peut constater que la SNCF utilise les ressources de sa branche « proximités », qui englobe les TER, pour assurer ses équilibres de gestion.

Sur le financement des retraites des cheminots, de grandes diversités existent entre les régions sur le contenu des conventions. L'ARF devrait

négozier pour toutes les régions une clause générale en ce qui concerne les retraites des cheminots.

Il est souhaitable que la SNCF s'adapte pour éviter d'être menée à mal par l'ouverture à la concurrence du transport voyageur envisagée par la Commission européenne en 2019.

**Synthèse réalisée par la SNCF des auditions de
MM. Claude SOLARD, Philippe CHARLOT et Jean-Philippe DUPONT,
12 mars, 24 et 26 avril 2013**

Organisation des directions régionales

Le directeur régional SNCF a une double mission : d'une part, il est le représentant de l'entreprise. À ce titre, c'est lui qui intervient devant la presse ou devant les instances judiciaires au nom de la SNCF. Il est également l'interlocuteur référent des collectivités territoriales sur sa région. D'autre part, il est le directeur de l'activité TER. Il est donc pleinement responsable de cette activité. En revanche, dans le domaine du fret ou de l'infrastructure, le directeur régional n'a pas la compétence de directeur d'activité. Toutefois, il est l'interface entre les élus et les activités SNCF autres que TER.

Le directeur régional SNCF dispose d'un pouvoir quasi-total sur le service régional de voyageurs au sens de la SNCF, le conseil régional définissant l'offre. Le directeur régional décide des moyens qu'il souhaite affecter au TER, en fonction de la convention qui a été signée avec le conseil régional. En revanche, pour les autres activités, ce sont les directions nationales qui affectent les ressources. Ainsi, aujourd'hui, l'ensemble des personnels « infrastructures » et « fret » ne dépendent pas directement du directeur régional, il y a interaction avec les directions centrales de l'entreprise.

La démarche de régionalisation engagée par SNCF

Aujourd'hui, la SNCF souhaite donner plus de responsabilités aux directeurs régionaux afin qu'ils disposent des leviers pour assurer l'ensemble de l'exploitation ferroviaire des TER. Cela nécessite de trouver un équilibre entre d'une part, la volonté de décentralisation de la SCNF et, d'autre part, le fonctionnement intégré de l'entreprise pour un certain nombre de missions.

Relations SNCF et conseils régionaux

En matière de TER, les relations entre la SNCF et le conseil régional autorité organisatrice sont régies par la convention TER : le conseil régional définit les dessertes et supporte le différentiel entre les recettes et les coûts. Compte tenu de la restriction des budgets des conseils régionaux, les élus attendent davantage de précision sur ce qui leur est facturé pour le TER. Pour cela, la SNCF travaille à la transformation de sa comptabilité d'administration en comptabilité d'entreprise. En effet, la spécificité des comptes régionaux réside dans le fait que certains coûts sont calculés par le biais d'une clé de répartition et non sur la base des coûts réels.

La direction régionale SNCF Limousin a mis en place un système comptable qui permet d'isoler chaque charge. Le budget 2013 a été construit

selon les besoins nécessaires à l'exécution du contrat. Cette approche sera étendue aux autres régions en tenant compte de leurs propres spécificités. De son côté, la direction régionale SNCF Bretagne a établi pour la première fois cette année, à la demande du conseil régional, des comptes de ligne. Cette démarche sera généralisée dans les autres régions.

Les contentieux entre la SNCF et les conseils régionaux sont de deux ordres :

- les contentieux relatifs aux clauses de paysage (les changements de législation peuvent avoir des répercussions financières sur les contrats). C'est la SNCF qui en est à l'origine.

- les contentieux relatifs à la qualité de service et aux moyens mis en place par la SNCF pour remplir les obligations prévues dans la convention TER. Ce sont les conseils régionaux qui en sont à l'origine.

Parmi les autres motifs de relations entre la SNCF et les conseils régionaux, il faut citer notamment la rénovation des gares ou, en Bretagne par exemple, le prolongement de la LGV entre Le Mans et Rennes.

Existe-il un système de péréquation interne à la SNCF ?

Il n'existe pas de système de péréquation entre les différentes activités TER régionales ou entre l'activité TER et l'activité TGV. En effet, les coûts directs sont affectés à chaque activité et le seront de plus en plus (se reporter au paragraphe « régionalisation » supra). Pour les productions liées, les coûts sont affectés à chaque activité en fonction de règles de gestion communiquées aux régions de France.

Tarifification SNCF

La SNCF ne décide pas de la tarification. Celle-ci est composée de deux strates : la première, nationale, est homologuée par l'Etat. En cas d'application de tarifs sociaux, l'Etat compense le manque à gagner. La seconde, locale, est sous la responsabilité du conseil régional.

Les régions souhaitent aujourd'hui une plus grande liberté tarifaire, avec la suppression de ces deux strates, ce qui permettrait de dynamiser les recettes régionales. Il faut en effet rappeler que l'utilisateur ne supporte en moyenne que 28% du coût du TER, le reste étant à la charge du conseil régional.

Fret - wagon isolé

Plusieurs raisons expliquent le redimensionnement de l'offre de wagon isolé et les difficultés du fret ferroviaire (transformé en multi-lots/multi-clients) :

Le fret ferroviaire est pertinent sur des trajets massifiés, de longue distance. Pour les trajets courts, le camion sera toujours plus avantageux que le train.

L'existence de ports ou d'aéroports de dimension internationale contribue à l'essor ou non du fret ferroviaire. Ce n'est le cas ni en Bretagne ni en Limousin.

La coexistence sur les mêmes tronçons de réseau, de trains marchandises et de trains voyageurs est compliquée compte tenu des vitesses de circulation différentes.

Relations entre la SNCF et les collectivités territoriales autres que les conseils régionaux

Dans le domaine des transports

Une meilleure coordination entre les différents niveaux d'autorités organisatrices est aujourd'hui nécessaire, afin d'optimiser les dépenses des collectivités publiques en matière de transport.

La création d'un chef de file dans le domaine des transports, qui serait la région, permettrait une meilleure utilisation des fonds publics, par exemple en évitant la concurrence entre certains services TER proposés par les régions et certains autocars départementaux, qui assurent les mêmes dessertes. Si la notion de chef de file n'était pas retenue par la loi, il pourrait être envisagé, comme cela a été le cas en Corse par exemple, la création de SEM ou de syndicats mixtes permettant à tous les acteurs en matière de transports collectifs d'être réunis dans une même instance. Ainsi, en Corse, une SEM a été créée regroupant la région, les deux départements et les communautés d'agglomérations de Bastia et d'Ajaccio.

Une meilleure coordination entre les différents niveaux de collectivités permettrait en outre de proposer une offre multimodale accompagnée d'une tarification adéquate. Des initiatives existent ponctuellement dans certaines régions. Ainsi, en Bretagne, la carte Korrigo a été mise en place. Proposant aujourd'hui des tarifs juxtaposés, elle a vocation à instaurer à l'avenir une tarification intégrée permettant en outre d'accéder à des services autres que le transport. En Limousin, un premier essai concluant a été mené en Corrèze, entre les villes de Brive et de Tulle. Ce projet de multimodalité a également intégré des opérateurs routiers extérieurs à la SNCF. À Limoges, si la tentative s'est soldée par un échec, une centrale de mobilité (mobilimousin) a toutefois été mise en place. Elle permet de bâtir un itinéraire en intégrant les horaires de l'ensemble des services de transports urbains. Cette centrale est cofinancée par la région, le département et les villes.

Dans les autres domaines

Dans le domaine foncier

Les relations des directions régionales SNCF avec les communes relèvent principalement des questions foncières.

Le foncier est un sujet important pour les communes, d'autant qu'il présente souvent la particularité d'une multiplicité de propriétaires pour un

même terrain. La réforme du système ferroviaire, qui prévoit notamment la mise en place du Gestionnaire Unifié d'Infrastructure (GIU) devrait faciliter les choses sur le champ de la responsabilité opérationnelle. Dès à présent, les services s'occupant du foncier à la SNCF et chez RFF se coordonnent pour traiter des cas concrets.

Dans le domaine d'aménagement du territoire

Les relations entre les communes et la SNCF peuvent concerner l'accès au réseau TGV et son impact en termes économique et d'attractivité des territoires. En effet, l'arrivée du TGV entraîne de grands changements : modifications des dessertes et des fréquences, du statut de la gare. Les élus et le monde économique doivent se préparer à l'arrivée du TGV comme par exemple, en Bretagne au sein des clubs TGV. Ces clubs visent à favoriser les échanges entre les responsables politiques et économiques autour de plusieurs thèmes : attractivité économique, enseignement et recherche, tourisme, nouveaux services.

Dans le domaine sociétal

À travers sa fondation, SNCF soutient les associations locales qui œuvrent en faveur de la lutte contre l'illettrisme ou encore qui contribuent à créer des liens intergénérationnels. Par ailleurs en favorisant la diversité de ses recrutements, en sollicitant des chantiers d'insertion pour réaliser certains travaux ou en accueillant des TIG, SNCF contribue à créer du lien dans les territoires. Enfin, pour favoriser une plus grande proximité des services publics auprès des populations les plus fragiles SNCF est un partenaire actif des PIMMS (6 en Bretagne).

Aspects sociaux

Les travaux de Francis Grignon sur l'ouverture à la concurrence des TER ont souligné la nécessité d'une évolution du cadre social. C'est également l'une des conclusions des Assises du ferroviaire. Le gouvernement a d'ailleurs annoncé, dans le cadre de la réforme ferroviaire qu'il prépare, qu'il fallait bâtir un cadre social commun à l'ensemble des entreprises ferroviaires. Ce cadre social sera défini à la fois par un décret socle posant les règles principales communes au secteur ferroviaire, et sur une convention collective à négocier, qui s'appliquera à toutes les entreprises de la branche.

**Audition de M. DELEBARRE, sénateur-maire de Dunkerque,
président de la communauté urbaine de Dunkerque,
11 juin 2013**

La région Nord-Pas de Calais était autrefois vouée à voir affecter à son réseau les trains les plus anciens. En effet, cette région se caractérise par sa très forte densité de population : les gares étant peu éloignées les unes des autres, un matériel ancien n'étant plus capable de rouler à pleine vitesse n'était pas vu comme problématique par la SNCF, dans la mesure où le train n'avait pas le temps d'accélérer à pleine puissance du fait de la courte distance entre deux arrêts. Or, la vétusté du matériel donnait une image négative du TER. Puis, lorsque M. Pierre MAUROY est devenu président du Conseil régional, il a estimé qu'il fallait engager un projet de rénovation du matériel du transport ferroviaire. Pour cela, la région a mis en place un système original : elle a emprunté l'argent puis l'a mis à disposition de la SNCF, laquelle a ensuite procédé par appel d'offre. La région avait un double objectif : d'une part rénover les rames afin d'améliorer l'image de la région, et d'autre part, relancer l'économie de la région, cette dernière disposant d'entreprises de construction de rames sur son territoire. Ce sont d'ailleurs des entreprises de la région qui ont remporté l'appel d'offres. La région Nord-Pas de Calais est la première région à avoir entrepris cette démarche.

La compétence transport est particulièrement importante pour les régions, car il s'agit d'un de leur axe d'intervention historique. Au début, les choses étaient simples, la SNCF faisait fonctionner les trains. Puis, la politique européenne a contribué à complexifier l'organisation. La SNCF a alors été contrainte de séparer les infrastructures du fonctionnement. Pour les régions, cette opération a ouvert la voie à la complexité. La SNCF et RFF sont devenus deux interlocuteurs. Par ailleurs, ces deux organismes ont mis un temps historique à savoir de quoi ils étaient responsables. Ils ont du séparer le patrimoine, les activités ferroviaires, rendant ainsi l'organisation incompréhensible.

Aujourd'hui, l'on a un système où il est difficile de cerner ce qu'est réellement la SNCF. En effet, on distingue plusieurs entités et activités avec le transport de voyageurs et le fret, RFF et la SNCF, Gares & Connexions (une sorte de promoteur immobilier), mais encore Espace ferroviaire (qui a vocation à valoriser le foncier et à apporter une aide dans l'articulation entre les projets urbains et le territoire ferroviaire), etc. L'inconvénient de ces différents ensembles réside dans le fait qu'aucun n'a la même logique de fonctionnement : soit ils s'inscrivent dans une logique concurrentielle, c'est-à-dire une logique de marché à travers la recherche de gains à plus ou moins court terme ; soit ils tendent à être dans une logique de moyen ou long terme avec pour objectif l'aménagement du territoire. Ainsi, les régions doivent faire face à une série d'interlocuteurs dont la logique et la cohérence entre

eux ne sont pas toujours assurées. La SNCF gagnerait beaucoup à pouvoir désigner un pilote devant les collectivités territoriales qui aurait autorité pour faire avancer un projet.

À titre d'exemple, la côte belge est aménagée avec une liaison tramway mais pas au Nord-Pas de Calais. L'idée est de créer un lien avec la dernière agglomération de cette région, comme cela existait auparavant. La région souhaitait donc engager la réouverture de cette liaison avec la Belgique mais cette démarche s'est annoncée très difficile en raison des négociations trop complexes entretenues entre la SNCF, RFF et la région.

De même, il n'existait pas de liaison ferroviaire entre Dunkerque et Lille. À l'horizon de 2015, la région Nord-Pas de Calais envisage d'ouvrir une voie ferrée entre Calais et Dunkerque. Cette réalisation a été fortement ralentie en raison de négociations toujours difficiles entre les différents acteurs, bien que chacun reconnaissait la nécessité d'un tel projet. Ce projet coûte près de 100 millions d'euros, financé pour 1/3 par la région. La communauté de Dunkerque participe au projet à hauteur de 5 millions d'euros. Ni la SNCF, ni RFF ne participe financièrement au projet.

Il devient nécessaire de mettre en œuvre des règles pour alléger ce genre de situation. De plus, il conviendrait de désigner un véritable correspondant pour négocier avec une vraie autorité. Pour cela, il faut préciser le rôle de chef de file de la région sous réserve qu'elle soit volontaire, et dans le respect des départements et des villes.

Par ailleurs, pour M. Delebarre, il serait utile que les régions puissent construire leurs propres rames dans leurs propres usines.

Dans tous les cas, le transport de voyageurs dans la région Nord-Pas de Calais est un succès et en même temps un enjeu important. Il peut également être souligné que plus aucune agglomération, aujourd'hui, ne peut se désintéresser de la gare et des voies ferrées car les gares constituent de véritables pôles multimodaux avec la présence d'une multitude de moyens de transport (bus, tram, etc.) qui convergent vers la gare. Il est donc essentiel pour les collectivités locales d'aménager les alentours de la gare. L'emprise au sol du ferroviaire est très importante, dans certains cas, la moitié des voies ne sont plus utilisées. Par conséquent, la gare est incontestablement un lieu à valoriser. Un problème se pose, toutefois, lorsqu'il est question de la disponibilité des terrains. Ils relèvent de la propriété publique mais aujourd'hui, ils font l'objet de marchandages. Il est rare que la SNCF décide de mettre à disposition ses terrains ou de les céder pour « un euro symbolique ». L'État et les régions payent ainsi véritablement les emprises. Qui plus est, la SNCF n'estime pas que l'aménagement de ses terrains relève de son devoir. Il en est de même d'ailleurs pour la question de la billettique unique entre le bus et le train ou le tram et le train. Il faut sans cesse négocier avec la SNCF et rien ne l'oblige à répondre favorablement à la demande des collectivités locales.

Chaque responsable d'une collectivité territoriale appelle à ce que la SNCF et RFF soient recentrés sur chacune de leurs attributions pour plus de transparence de l'organisation. Dans la région Nord-Pas de Calais, le schéma directeur du transport ferroviaire, en cours d'achèvement, est un outil qui permet de clarifier les compétences entre RFF et la SNCF et ainsi de savoir ce qui dépend de l'un et de l'autre.

Pour M. Delebarre, le fait de clarifier la notion de chef de file de la région peut favoriser l'unicité du monde de la SNCF. Mais également cela peut faciliter l'organisation des discussions pour les collectivités territoriales à condition que la région laisse sa place à l'autorité territoriale.

La région a acquis au fil des années un véritable savoir-faire dans les négociations avec la SNCF. Par exemple, en ce qui concerne la liaison ferroviaire Calais - Dunkerque qui était à réaliser, la région s'est jointe à la discussion aux côtés notamment de la communauté urbaine et elle a su apporter ici une vraie pratique.

L'organisation de l'ARF semble un peu légère puisqu'il n'y a pas de service conseil, au sein de cette association, qui viendrait appuyer les discussions. Toutefois, il ne faut pas l'envisager comme un service conseil unique national. Il appartient à chaque région se doter dans ses équipes d'un certain nombre de personnes qui soient capables de contribuer à ces missions.

Pour conduire des négociations avec les collectivités territoriales en matière de transport, RFF et la SNCF doivent se pourvoir de pilotes dans leurs services capables de négocier. Il est intéressant de noter que le n°2 des services transport de la région Nord-Pas de Calais vient de la SNCF, ce qui permet une meilleure compréhension réciproque. Il faut faire entrer une culture de la décentralisation dans l'entreprise SNCF et tendre vers une unité de l'interlocuteur. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, on a toujours œuvré à l'interpénétration de la nature des services qui a permis de favoriser les relations.

Lors d'une réunion des directeurs régionaux SNCF, M. Guillaume Pépy avait convié M. Delebarre pour discuter de la structure nationale de la SNCF. En matière de fonctionnement social, comme les relations commençaient à s'intensifier entre les régions et la SNCF du fait qu'elles s'intéressaient de plus en plus au transport ferroviaire, M. Delebarre avait mis en garde l'entreprise publique. Il soulignait qu'un jour, eu égard aux engagements de la SNCF envers les régions, une clause évoquerait l'indifférence des régions pour les grèves SNCF. Chaque région veut que ses TER fonctionnent. Par conséquent, si une grève a lieu dans le sud-ouest, les régions ne voudront pas le déclenchement d'une grève générale. Cela doit rester un problème de la SNCF qui n'aura pas su gérer le sud-ouest, et non pas celui des régions. Pour éviter cette situation, M. Delebarre recommandait à la SNCF de décentraliser son organisation sociale. M. Delebarre est porteur

d'un TER qui doit fonctionner et s'améliorer chaque jour et qui soit de bonne qualité, qui comprend le service rendu, la ponctualité et le coût. Les grèves sont une atteinte à l'égalité et à l'unité du service public.

En matière de fret dans la région Nord-Pas de Calais, M. Delebarre relève une incompétence de la SNCF. Un problème qui freine le développement du fret est l'incapacité de la SNCF à faire du « porte à porte ». La SNCF sait faire du « gare à gare » mais le « porte à porte » est plus difficile car il requiert une coordination en fin d'itinéraire entre le transport ferroviaire et le transport routier. De plus, le fret c'est également du « bout à bout », ce qui exige des liaisons transversales performantes et une organisation de la SNCF fiable. Afin de relancer la politique du wagon isolé, la France se doit, un jour, de trouver le courage de réglementer le transport par camion.

Enfin, en ce qui concerne le port de Dunkerque, l'autorité représentative du port est la direction du port. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, il s'agit de la présidente du Conseil de direction du port. C'est un port autonome dont l'organisation est composée d'un directoire et d'un conseil de surveillance. Pour parvenir aux quais, il existe des voies ferroviaires qui apportent la marchandise jusqu'au bateau. Il y a deux ans, la région a relancé l'appel d'offre de la gestion des voies ferroviaires sur le port. Jusqu'à présent, la gestion faisait l'objet d'un marché passé avec la SNCF, mais le nouveau marché a été remporté par Eurotunnel. Cet évènement a été une réelle épreuve pour la SNCF.

**Audition de la CFTC secteur ferroviaire, MM. Philippe GONÇALVÈS,
Jean-Claude THOMAS et Alain DEBRAULT,
12 juin 2013**

Les relations entre les collectivités territoriales et la SNCF ont beaucoup évolué depuis 2002, mais il est possible de mieux faire. Les régions participent de plus en plus au financement du transport ferroviaire, alors qu'au même moment leurs ressources diminuent, notamment du fait de la baisse de la dotation générale de décentralisation. Or, la SNCF est encore dominée par une culture du monopole. Elle a dû apprendre à dialoguer avec les collectivités territoriales, et à avoir un interlocuteur qui pose des questions et la contredit. Les collectivités territoriales pour leur part veulent avoir un interlocuteur qui peut répondre à leurs questions, d'où la nécessité de mieux former les directeurs régionaux SNCF.

La SNCF doit également revoir son système de calcul des coûts, savoir expliquer chaque euro dépensé. Elle est en train d'y venir. Actuellement, elle applique dans 80% des cas une somme forfaitaire. Or cette forfaitisation est mal comprise. Toutefois, selon la CFTC, un calcul au vrai coût donnerait une facture supérieure. Les raisons de l'augmentation des coûts d'exploitation sont diverses : coût du personnel, utilisation de nouvelles techniques d'entretien, augmentation des prix de l'énergie qui représente 20% des coûts. Les syndicats ont toujours voulu comprendre la ventilation des coûts, mais n'y sont jamais parvenus. Selon la CFTC, le résultat de la branche TER est positif, mais il est difficile de le justifier. La nomenclature FC12K est souvent accusée d'être la cause de cette opacité.

La complexité de l'organisation de la SNCF est aujourd'hui une gêne. Dans les années 1980, les agents étaient multitâches. Aujourd'hui, du fait de l'organisation par métier, chacun est cantonné dans un nombre limité de tâches et, de plus, ne sait plus ce que fait le voisin, ce qui pose des problèmes en termes de communication entre agents. Aujourd'hui, les cheminots sont affectés à une activité : ils sont partagés d'une part entre activité fret et d'autre part activité voyageur. Mais au sein même de l'activité voyageur, certains sont uniquement affectés au TER, ce qui entraîne une perte de flexibilité - impossibilité pour un cheminot conducteur de locomotive de fret ou de train intercity de remplacer un collègue conducteur de TER alors que le train attend pour partir -, mais également une perte de compétence : en effet, les habilitations pour conduire un type de locomotive ne sont plus valables si le conducteur ne conduit pas ce type d'engin pendant six mois.

Du fait de l'organisation par activité, les collectivités n'ont pas d'interlocuteur unique, ce qui favorise une recentralisation. On constate

toutefois une évolution au sein des directions régionales de la SNCF et celles de RFF. Elles commencent à mieux dialoguer entre elles.

En ce qui concerne la négociation des conventions TER, le syndicat peut avoir un poids. Le CESER joue également un rôle important dans la mesure où il est un lieu de synergie et de convergence. Il apporte un éclairage nouveau et permet de baisser les tensions pouvant exister entre la SNCF et la région.

En ce qui concerne la billettique unique, la région Lorraine a commencé à la mettre en place en 2007. Fin 2014, la moitié des AOT de la région l'utiliseront. La répartition financière se fait au prorata. Un versement transport de 0,2% - dans le cadre de la mise en place d'un syndicat mixte des transports - pourrait voir le jour et serait estimé à environ 28 millions d'euros. Toutefois, un versement transport à l'échelle régionale nécessite de trouver un accord avec notamment les grandes agglomérations qui ont elles-mêmes déjà institué un versement transport. À Nancy et à Metz, il est déjà à 1,5%. Il passerait alors à 1,7%.

Si un chef de file est mis en place, il aura seulement un rôle de coordination. En effet, la jurisprudence du conseil constitutionnel interdit d'avoir un chef de file avec des compétences décisionnelles.

Sur le fret, la CFTC dénonce l'absence de volonté politique. Il y a eu 6 plans en vingt ans pour un résultat nul, car l'activité fret ne cesse de perdre de l'argent, et le transport routier de marchandises de grignoter des parts. La CFTC regrette en outre que l'on ne prenne pas le temps de tirer les leçons des plans pris ou des paquets ferroviaires adoptés avant de faire de nouvelles propositions. Par ailleurs, le fret ne pourra pas fonctionner tant que le trafic diffus sera abandonné. Il est également nécessaire de développer les infrastructures (saturation du trafic entre Dijon et Lyon, ou encore disparition des installations terminales embranchées des entreprises par exemple).

Enfin en ce qui concerne le personnel, les revendications de la CFTC porte sur trois points : l'intégration des primes dans le calcul de la retraite, le respect du repos périodique ainsi qu'une stabilisation : en effet, les conditions de travail sont en constante évolution. Par ailleurs, la CFTC souhaite qu'en cas de changement d'exploitant de la ligne, les contrats de travail soient transférés au repreneur. C'est la seule façon d'éviter tout dumping.

**Audition de M. Jacques AUXIETTE, président de la Commission
infrastructures et transports de l'ARF, président de la région
Pays-de-la-Loire, chargé d'un rapport sur le rôle des régions
dans la future organisation ferroviaire,
12 juin 2013**

L'organisation du secteur ferroviaire autour d'un pôle unique doit permettre « la réunion de la famille cheminote » selon les mots du ministre en charge des transports. Elle vise à une rationalisation de la gestion des infrastructures. En effet RFF emploie 1500 personnes principalement des cadres, tandis que la branche SNCF Infra emploie 35 000 cheminots qui travaillent sous la tutelle de la SNCF mais pour RFF avec tous les problèmes de refacturation que cela peut poser. Les 15 000 personnes travaillant à la direction de la circulation ferroviaire dans l'entreprise SNCF ne doivent pas non plus être oubliées. Au final, ce sont 50 000 cheminots de la SNCF qui travaillent pour RFF. En réalité, la création de RFF avait pour principal objectif en 1997 d'isoler la dette. Elle est d'aujourd'hui de 33 milliards d'euros et devrait atteindre 60 milliards d'euros en 2020.

Pour Jacques Auxiette, le gestionnaire d'infrastructure unifié devrait posséder l'ensemble du patrimoine ferroviaire, y compris les gares, à l'exception des trains. Ce système s'inspire du modèle anglais où l'infrastructure est aujourd'hui portée par la nation. En effet, il est essentiel que la politique retrouve toute sa place en matière ferroviaire. Un premier pas a été fait avec les trains d'équilibre du territoire où l'Etat est devenu AOT. Ce système doit également permettre aux autres exploitants d'accéder au réseau. Enfin, le GIU doit favoriser et contribuer à la construction d'un grand réseau européen. Les 55 000 cheminots de la SNCF travaillant pour RFF seraient intégrés dans le GIU, qui serait l'employeur.

Juridiquement, le statut des cheminots est confirmé. La mobilité sous condition est également garantie entre les différentes structures.

La structure actuelle « en peigne » de la SNCF a été faite au nom de la perspective d'ouverture. Or, cela entraîne une absence totale de mutualisation et un surcoût considérable. Ainsi, un conducteur de fret ne peut pas remplacer un collègue absent sur une locomotive TER. En outre, cette organisation en peigne ne permet pas une prise de décision au niveau régional. Paradoxalement, les directeurs régionaux disposaient de plus de compétences auparavant. S'il n'est pas possible de mettre en place 22 SNCF sur le territoire métropolitain et ainsi la fonction centrale de la SNCF doit être préservée, aussi bien le futur GIU que la SNCF doivent disposer d'interlocuteurs régionaux ou interrégionaux disposant d'un vrai pouvoir de décision. Bien sûr, la direction régionale de la SNCF et celle de RFF doivent être séparées pour des raisons de compatibilité avec le droit européen.

Aujourd'hui, il n'y a aucune convention régionale entre RFF et les régions. Ainsi, le président du conseil régional de Rhône-Alpes ne connaît ni l'état du réseau ferroviaire sur son territoire ni les montants nécessaires pour entretenir ce réseau.

La complexité de la SNCF est également due au nombre de ses filiales. M. Auxiette estime ce nombre à 900.

Les régions ont versé à la SNCF en 2011 4,2 milliards d'euros dans le cadre des transports ferroviaires. Sur la question des bénéfices de SNCF sur l'activité TER, il est impossible d'avoir les chiffres réels. Mais, il est sûr que le dossier TER n'est pas déficitaire.

Le coût des conventions TER augmente chaque année. L'inflation mécanique des coûts telle que prévue par ces conventions est de 3 à 4 % par an en raison des hausses des péages RFF, la hausse des frais de personnel, en progression de 2,5% par an et la hausse des coûts de l'énergie. Or les régions ont très peu de fiscalité propre (moins de 13% d'autonomie fiscale). Aussi, pour garder leurs budgets à l'équilibre, elles doivent baisser l'offre, que ce soit en qualité ou en quantité. Plusieurs contentieux sont actuellement devant les tribunaux administratifs. Jusqu'à présent, toutes les régions ont gagné sur les contentieux liés aux retraites. Récemment, la SNCF demandait à la région Pays-de-la-Loire 3,6 millions d'euros afin de compenser l'augmentation de la taxation de cette entreprise du fait du remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE. La SNCF demandait ainsi à la région de prendre en charge ce surplus fiscal.

Un autre enjeu financier est l'investissement de la branche « Gares & Connexions » dans la rénovation d'une gare. En effet, elle demande automatiquement un retour sur investissement de 9,3%, et pour toute explication les collectivités territoriales ont pour réponse qu'il s'agit du modèle économique de la SNCF.

L'on constate une interpénétration entre les collectivités territoriales et le secteur ferroviaire. Du fait du monopole de l'expertise SNCF dans le domaine ferroviaire, un certain nombre d'agents des régions viennent de SNCF. Cette proportion tend toutefois à se réduire.

Enfin, en ce qui concerne la mise en place d'un versement transport régional, la question de la mise en place de celui-ci se pose au sein des périmètres de transports urbains (VT additionnel) et en dehors de ces périmètres (VT interstitiel). En effet, les agglomérations ont déjà un versement transport élevé et plaident un versement transport interstitiel. Toutefois, cette contribution ne rapporterait rien. De plus, cette hypothèse peut sembler manquer de logique, car le train transporte majoritairement des personnes d'agglomération en agglomération et au sein des périmètres des aires urbaines.

Une taxe sur les moyens de communication est une idée intéressante.

**Audition de MM. Alain PROUVENQ, Cyrille RENEAUD
et Dominique LAUNAY, Fédération CGT des Cheminots,
18 juin 2013**

Pour la CGT, l'organisation du secteur public ferroviaire français s'est de toute évidence complexifiée au fil des années et manque cruellement d'unité.

La création de RFF en 1997 a acté la séparation institutionnelle entre le gestionnaire d'infrastructure ferroviaire (RFF) et l'entreprise ferroviaire historique (SNCF). Cependant, la scission de ces deux entités, dont l'objectif était en réalité de cantonner la dette, s'est soldée par un échec. En effet, le montage complexe issu de la loi de 1997, qui fait de RFF et SNCF deux EPIC indépendants, a créé des dysfonctionnements. La dette qui devait s'affaiblir n'a cessé de croître et cette séparation, aujourd'hui discréditée, a engendré la création d'interfaces qui se sont révélées très coûteuses, dénuées de toute cohésion sociale et de cohérence économique. Toutefois la CGT exprime des doutes quant à la solution consistant, pour simplifier la situation, à créer un GIU, car dans le fait, cela revient à créer un EPIC supplémentaire chapeautant les deux existants.

Dans les années 70-80, la SNCF avait orienté son activité de manière privilégiée vers le fret. Puis, les années 80-90 ont été celles de la consécration du TGV. C'est pourquoi, au moment où la loi de 1997 prévoyait un transfert aux régions des TER, on se trouvait dans une situation de délaissement du transport de proximité quotidien. Au début du transfert de ces nouvelles compétences aux régions, la CGT s'interrogeait sur une potentielle rupture avec un service national, jusqu'alors géré par l'État, par l'octroi de cette compétence à des régions de richesses différentes. Elle craignait une « balkanisation » du service TER. Finalement, ce transfert de compétence s'est avéré être une forme de solidarité territoriale. Il a été un succès pour la qualité du service : + 43% de l'offre, +30% de voyageurs.

La CGT souligne toutefois que le TER a été victime de son succès du fait notamment d'infrastructures à bout de souffle comme l'a relevées le rapport de l'école polytechnique de Lausanne. De là se trouve l'une des sources des tensions entre la SNCF et les régions. En effet, il y a une demande accrue des régions en matière de transport, qui s'investissent d'ailleurs beaucoup en la matière. Mais elles sont confrontées à un matériel vétuste, qu'elles rénovent d'ailleurs à leur frais, lequel circule sur des voies dégradées ce qui ne permet pas aux TER de rouler à leur pleine vitesse. De plus, à travers l'élaboration des politiques publiques, les régions se sont vues attribuer de plus en plus de compétences sans avoir pourtant les ressources adaptées pour exercer au mieux leurs compétences. Elles sont aujourd'hui soumises à des choix difficiles en termes de budget. Or, de l'autre côté, la SNCF est passée à partir du milieu des années 2000 d'une politique d'entreprise publique nationale à une entreprise de business international.

Dès lors, les premières conventions TER qui étaient basées sur la coopération et la confiance sont devenues sources de conflit : chacune des deux entités tente de tirer profit de cette activité ferroviaire lors de la négociation de la convention. D'un côté, la SNCF veut être rémunérée le mieux possible pour les services qu'elle fournit, de l'autre côté, les régions souhaitent freiner les coûts en constante augmentation, tout en améliorant la qualité du service. À titre d'exemple, la SNCF demande cette année à la région Champagne-Ardenne, dans un avenant, 9 millions d'euros annuels supplémentaires par rapport à ce qui était prévu dans la convention pluriannuelle. La SNCF justifie ce montant par l'augmentation de la TVA et du coût de l'énergie. De son côté, la région cherche à réduire au maximum ces coûts supplémentaires. Ce conflit entre la SNCF et la région a des répercussions en interne : suppression du contrôleur dans le train, fermeture de guichets dans les petites gares, etc.

À l'heure actuelle, Guillaume Pépy, président de la SNCF, met davantage l'accent sur le développement de l'entreprise dans le monde pour en faire, à l'avenir, une entreprise aussi importante que la Deutsch Bahn AG. Mais cette priorité l'amène donc à délaissier la politique ferroviaire française qui a besoin pourtant d'être réaménagée face à son manque de pertinence.

La CGT réclame l'unité du système ferroviaire. À titre d'exemple, il est impératif de trouver une coordination entre les travaux nécessaires - 1000 km de voies sont rénovés chaque année - et le service que doit assurer le transporteur. De ce fait, si l'on ne parvient pas à trouver une certaine cohésion entre RFF et la SNCF, ce sont les cheminots et les usagers qui continueront à pâtir de cette situation.

L'organisation syndicale a œuvré à l'élaboration d'une proposition du rapprochement de la SNCF et de RFF dans le cadre d'une réflexion générale sur le système ferroviaire. L'Union européenne impose deux choses : d'une part, la séparation comptable stricte entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'opérateur ferroviaire et, d'autre part, la neutralité dans l'attribution des sillons.

Dans le premier cas, la CGT estime que le cloisonnement en termes de comptabilité est imposé. Néanmoins, cette séparation comptable doit impérativement s'accompagner d'une production plus mutualisée, par des systèmes de refacturation par exemple. Dans le second cas, la CGT propose la mise en place d'un service spécifique qui serait en charge de la répartition équitable des sillons. La DGITM pourrait assurer ce service.

La CGT regrette que M. Guillaume Pépy et la direction SNCF soient allés aussi loin dans la séparation des activités du ferroviaire car cette dernière est une source incontestable de dysfonctionnements et de gaspillages tant financiers qu'humains. Ces mêmes dysfonctionnements sont d'ailleurs en partie à l'origine des problèmes rencontrés par les AOT. On se retrouve en effet dans des situations ubuesques, comme en Bretagne où les

conducteurs de cette région sont capables de conduire tout type de train mais se voient interdire la conduite d'intercités, car ils appartiennent à la branche TER. Cet exemple est la preuve du cloisonnement au plus proche de la production. Ainsi, la mutualisation de la production serait sans nul doute un gain d'efficacité et d'économie.

En ce qui concerne les directeurs régionaux RFF et SNCF, ces derniers n'ont aucun levier d'action disponible pour répondre à une modification du « Plan Travaux et Transport ». L'impossibilité pour ces directeurs d'intervenir ne serait-ce qu'en matière de travaux est contre-productive. À titre d'exemple, lors des travaux suite à l'éboulement sur la ligne entre Morlaix Brest, le directeur régional n'avait aucun pouvoir sur les agents de production intervenant sur le chantier. La CGT considère pourtant qu'il serait indispensable de doter ces directeurs d'un pouvoir décisionnel et transversal. Mais cette possibilité d'évolution se heurte à un refus catégorique des directions centrales. On se contente donc aujourd'hui d'un directeur régional qui est un « directeur TER », lequel compose avec les seuls moyens liés au TER. Or, il n'est pas concevable de donner un véritable pouvoir aux régions en matière de transport, sans prévoir, en face d'elles, des interlocuteurs - en l'occurrence les directeurs régionaux - qui ne disposent pas d'un réel pouvoir. Il est nécessaire de faire comprendre aux directions centrales que déléguer plus de prérogatives au bénéfice des directeurs régionaux ne correspond pas à une destitution de pouvoir à leurs dépens.

Par ailleurs, une autre situation est contestée par la CGT. Elle concerne une règle édictée par l'organisation centrale de la SNCF pour le fret qui consiste à ce que les conducteurs et les locomotives soient attribués à une catégorie précise de produits. Ainsi, on retrouve une direction dédiée aux produits chimiques, une autre aux produits céréaliers, ou encore une direction vouée au transport de voitures. Concrètement, ce système aboutit à obliger un conducteur qui a amené à l'aller un chargement de céréales à remonter à vide, alors qu'un convoi de transport de voitures est en attente d'une locomotive pour l'amener à la même destination. Pour mettre un terme à cette pratique, la CGT vote en faveur de la création d'établissements multi-activités en vue de promouvoir la mutualisation des hommes et des activités.

En matière de fret, la SNCF a été conçue à l'origine pour organiser le transport de marchandises. C'est le cœur de métier pour l'opérateur historique. L'ouverture du fret à la concurrence a été vue, à l'origine, comme un moyen de dynamiser le réseau. Or, au final, le transport de marchandises a chuté, 9 000 emplois ont été supprimés et le déficit fret de la SNCF s'accroît un peu plus chaque année (il est deux fois supérieur au chiffre d'affaire). Les élus du comité central d'entreprise de toutes les organisations syndicales ont d'ailleurs déposé un droit d'alerte économique. Concrètement, l'ouverture du fret s'est traduite par l'apparition d'une vingtaine d'opérateurs. La SNCF

détient 70% du marché, les filiales de la SNCF en détiennent 15% et les opérateurs privés sans aucun lien avec la SNCF comme ECR ou Europorte en détiennent également 15%. Les entreprises privées ont cherché à capter les trains les plus rentables, c'est-à-dire les trains dits « complets ». Face à cette perte de marché, la SNCF a abandonné en partie sa politique dite du « wagon isolé ». Or les wagons isolés représentent 80% du transport. En effet, la SNCF en perdant des marges sur le transport de masse, refuse de financer les wagons isolés. La SNCF n'est d'ailleurs plus du tout présente en Bretagne. C'est ECR qui a récupéré le marché fret.

La question du coût des cheminots pour expliquer les pertes de marché de la SNCF est à relativiser. En effet, la main d'œuvre ne représente que 6% du prix d'un train. Même si la SNCF prétend être plus chère de 30%, dans les faits, le surcoût n'est que de 2%. La CGT s'est engagée dans la négociation avec l'UTPF d'une convention collective. La SNCF a refusé d'y participer. L'UTP l'a tiré à minima, et au final, selon la CGT, elle ne la respecte pas.

Enfin, la CGT déplore que les centres de formation de proximité du matériel aient été supprimés. Aujourd'hui, le pilotage est redevenu national avec la présence d'un unique centre au Mans. Pourtant une formation locale permettrait au personnel d'avoir une connaissance précise de la région dans laquelle il était amené à travailler, à participer au développement économique, ce qui, au final, fidélisait le personnel à l'entreprise.

**Compte rendu de l'audition rédigé par la SNCF
de M. Pierre BLAYAU, ancien directeur général de SNCF Geodis,
ancien président-directeur général de Geodis,
président du conseil de surveillance d'Areva,
25 juin 2013**

M. Blayau précise la notion de « fret » par rapport à l'expression « transport ferroviaire de marchandises » : le fret étant l'objet, le transport ferroviaire de marchandises constitue l'un des modes de transport du fret.

Le droit européen a conduit en 2006 à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de marchandises à l'international. Dès lors, le transport ferroviaire de marchandises est devenu une activité marchande, concurrentielle. Ainsi, depuis 6-7 ans, l'activité opérée par SNCF dans ce secteur dépend de la règle de l'offre et de la demande et ne constitue donc pas un service public.

Lorsque l'on s'intéresse à la place du transport ferroviaire de marchandises en France, deux éléments doivent être pris en considération :

- d'une part, le partage des parts du marché ferroviaire entre les opérateurs ferroviaires, c'est-à-dire entre SNCF et ses concurrents ;
- d'autre part, l'attractivité du mode routier.

SNCF a perdu de nombreux clients au profit de la concurrence ferroviaire en raison de la difficulté qu'elle avait à assurer l'équilibre entre qualité de service / prix. Les nouveaux entrants ont réussi à démontrer leur aptitude à délivrer un meilleur service, grâce à un avantage en matière réglementaire. En effet, les nouveaux acteurs ferroviaires ont une organisation différente de celle de SNCF laquelle est construite autour de ce que l'on appelle le RH77 (qui prévoit les temps de repos, les temps de reprise de poste, etc.).

Bruxelles a opéré une pression importante sur SNCF depuis 2006, lui imposant d'opérer en pleine transparence de concurrence et la contraignant à ne pas perdre de l'argent dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises. Cette pression a ensuite été relayée par l'Autorité de la concurrence française qui, en 2008, a diligenté une enquête sur les pratiques de SNCF et qui a prononcé, il y a quelques mois, une pénalité à son encontre pour pratiques anticoncurrentielles de l'ordre de 60 millions d'euros. L'Autorité lui a rappelé une exigence qui n'est autre qu'une règle de marché : outre le fait que SNCF doit appliquer les règles de la concurrence, elle ne doit pas offrir aux chargeurs des services qui ne seraient pas facturés au prix de revient.

Récemment, c'est l'ARAF qui est intervenue auprès de SNCF sur les sujets du transport ferroviaire de marchandises, afin d'extraire les comptes

spécifiques de chaque activité du transport ferroviaire de marchandises de Fret SNCF.

À cela s'ajoute l'évolution économique du pays : crise économique, désindustrialisation du pays, difficulté de la France à maintenir des industries lourdes, etc. De ce fait, l'intérêt pour le transport ferroviaire de marchandises a baissé au fur et à mesure que les produits transportés en France relevaient de moins en moins des produits traditionnellement transportés par train. Ainsi, le contexte économique a fait que les marchandises qui étaient éligibles au train disparaissaient progressivement ou bien rencontraient des problèmes de quantité ou de volume. Ce fut le cas pour le charbon, l'acier, les matériaux de construction, les automobiles. Le mode de transport qui est aujourd'hui dominant en France est la route.

En France, 80 % des marchandises sont transportées sur moins de 300 kilomètres. On se retrouve donc dans des situations où l'on ne peut pas remplacer des camions par des trains sur cette distance. Aujourd'hui, du fait des contraintes qui émergent de la concurrence et du nouveau contexte économique, le train ne parvient pas à capter le trafic. Il capte des trafics lourds, c'est-à-dire des trafics massifs, de long courrier, de transit. À l'inverse, la route capte des trafics de proximité, de distribution, de fret léger. En outre, le train ne constitue pas le mode de transport le plus souple. On l'observe lorsqu'il est envisagé de bâtir un convoi ou bien d'élaborer un plan de transport ferroviaire : un certain nombre de conditions doivent être obligatoirement réunies.

Plus généralement, et cela concerne tous les opérateurs, les contraintes pesant sur l'infrastructure doivent être prises en compte : suite au rapport de l'École polytechnique de Lausanne, notifiant le très grand retard dans la rénovation du réseau français, les infrastructures ont fait l'objet d'un plan de régénération massif. À cela, a été ajouté un vaste programme de lignes nouvelles qui, actuellement, est revu à la baisse à l'initiative du rapport de la commission Mobilité 21 sur le SNIT. Par conséquent, la France dispose d'un réseau qui est saturé par les voyageurs le jour et les travaux la nuit. Donc, la disponibilité des infrastructures pour le transport de marchandises est relativement faible.

Dans ce contexte, les perspectives du transport ferroviaire de marchandises semblent particulièrement pessimistes. Les volumes transportés et facturés aux chargeurs ont atteints un niveau relativement bas. Le camion restant dominant, les espoirs de report modal ont été déçus.

Deux éléments permettraient de relancer le transport ferroviaire de marchandises en France :

- encadrer le transport de marchandises par camion ;
- réserver des infrastructures ferroviaires au transport de marchandises.

En ce qui concerne le premier élément, les gouvernements successifs, quelle que soit leur orientation politique, ont une certaine timidité dans ce domaine puisque face à une rébellion des routiers, ils sont relativement fragiles. En effet, il faut savoir que dans notre économie, le transport routier de marchandises emploie environ 300 000 salariés contre 10 000 pour le transport ferroviaire de marchandises. Ainsi, lorsque les représentants de la profession routière menacent de bloquer des routes, le péage de la Gravelle en Bretagne par exemple, ces derniers auront de toute évidence beaucoup plus de poids que les cheminots.

En ce qui concerne les infrastructures, la Commission européenne met en place 9 corridors européens, dont seulement trois passent par la France, les autres traversant de bout en bout l'Allemagne, l'Italie, les Balkans.

La saturation du réseau et les difficultés économiques des chargeurs sont un frein à une hausse des trafics du transport ferroviaire de marchandises.

Il faut rappeler que le transport ferroviaire de marchandises est pertinent sur de la longue distance, pour des trafics importants et réguliers, ainsi que par des trains longs. La longueur des trains français de marchandises est passée de 750 à 850 mètres sur quelques axes et on tend aujourd'hui à atteindre les 1 000 mètres pour les prochaines années. Le modèle américain, quant à lui, arbore des trains qui font 3 500 mètres de longueur. Dans tous les cas, ces conditions permettraient à l'activité de transport ferroviaire de marchandises d'acquiescer davantage en pertinence.

Eu égard à l'état de ses infrastructures, à sa configuration et à sa vitalité, la France n'est pas un territoire qui accueille favorablement le transport ferroviaire de marchandises. Certes, la comparaison entre le transport ferroviaire actuel de marchandises et celui d'il y a trente ans montre une forte baisse. Cependant, dans les années antérieures, on transportait de l'acier, du charbon et on disposait encore d'industries prospères, ce qui n'est plus exactement le cas de nos jours, même s'il existe des voies de progrès.

Le transport ferroviaire de marchandises et la décentralisation sont deux notions totalement antinomiques. Pour le chargeur, le transport ferroviaire de marchandises n'a de sens par rapport au routier que sur longue distance en termes de prix de marché. Les trafics interrégionaux ou intra régionaux, sauf à être très spécialisés, sont peu présents. Il existe une ligne Le Havre-Cognac en combiné rail-route, qui fonctionne assez bien car on dessert le pays du Cognac pour des exportations internationales au départ du Havre. Il peut donc arriver que l'on ait à un certain moment des opérations très locales qui correspondent à un besoin économique précis.

Par ailleurs, il peut y avoir des initiatives des pouvoirs publics mais qui sont subventionnées. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une

activité marchande. Les initiatives nationales ou régionales de soutien doivent s'assurer de respecter le droit européen. À ce titre, des décisions ont été prises dans le respect de la réglementation communautaire qui visent notamment les autoroutes ferroviaires. L'autoroute ferroviaire alpine a été la première à être construite entre Aiton et Orbassano avec une extension possible Gevrey-Turin. Cette dernière, qui fonctionne d'ailleurs très bien avec une forte circulation de trains, reste toutefois subordonnée à l'autorisation de Bruxelles. Elle n'est donc qu'une expérimentation validée par Bruxelles.

L'opérateur Lorry Rail, filiale du groupe SNCF, transporte régulièrement des semi-remorques et quelques conteneurs sur l'autoroute ferroviaire qui relie la frontière espagnole près de Perpignan (Le Boulou) et le Luxembourg (Bettembourg). Cette autoroute a vu le jour sous l'auspice de la Caisse des dépôts, puis SNCF Geodis a repris la majorité des parts de l'activité de Lorry Rail et a réussi à trouver l'équilibre d'exploitation.

Il existe également l'autoroute de la mer reliant le port de Nantes Saint-Nazaire et le port espagnol Gijon. Elle est encore aujourd'hui subventionnée mais fonctionne bien et a des perspectives favorables d'évolution.

La société Combiwest, au départ portée par la Sica de Saint-Pol de Léon, prospère puisqu'elle entreprend de réaliser des extensions au-delà de Vénissieux vers Marseille. Le Conseil régional de Bretagne la subventionne soit au travers de financements d'infrastructures d'embranchement, soit d'achat de conteneurs ou de wagons. Cependant, il faut préciser à nouveau que ce type d'entreprise ne s'inscrit pas dans une économie marchande car elle bénéficie d'une subvention. De ce fait, les problématiques relatives au transport ferroviaire de marchandises dans les régions, que l'on retrouve à travers les opérateurs ferroviaires de proximité, consistent à savoir, d'une part, comment les élus locaux apprécient l'intérêt général ou régional au regard de ce mode de transport et, d'autre part, comment ils justifient leur investissement ou leur subventionnement au regard du droit européen. En effet, il n'est pas exclu que l'entreprise bénéficiaire de la subvention soit contrainte de la rembourser si Bruxelles considère qu'il s'agit d'une aide d'État.

Pour résumer, le transport ferroviaire de marchandises a toute sa place en France. Il constitue un trafic de longue distance sur de grands axes. Par conséquent, il n'a que peu de liens avec la décentralisation. À partir du moment où l'on souhaite réanimer, au sein d'une région et dans un cadre décentralisé, une activité de transport ferroviaire de marchandises, cela ne peut s'envisager que par le biais de subventions. Cependant, cette manœuvre ne répond en aucun cas aux critères de l'économie de marché.

En Italie, au Royaume-Uni, au Luxembourg, en Belgique ou aux Pays-Bas, le transport ferroviaire de marchandises est déficitaire. Le seul

pays où finalement il y a une animation d'un tissu ferroviaire avec à la fois des opérateurs nationaux et des opérateurs régionaux est l'Allemagne. La concurrence est apparue très tôt, il y a déjà une douzaine d'années, dans l'État fédéral allemand. Ce dernier compte environ 300 opérateurs ferroviaires dont un certain nombre qui sont mineurs.

Par ailleurs, l'Allemagne est un pays différent de la France. Il est à l'origine un pays industriel beaucoup plus solide que la France puisque la valeur industrielle au mètre carré est cinq fois supérieure à celle de l'Hexagone. De plus, c'est un tissu industriel « en carré » en connexion directe avec des ports très actifs (les ports du Nord, les ports du Benelux). La France souffre d'une mauvaise configuration de son territoire. En effet, elle est coupée en deux le long d'une ligne allant du Havre à Marseille. À l'Est, on perçoit une activité industrielle qui peut être intense selon les périodes, notamment en ce qui concerne l'artère Nord-est, tandis qu'à l'Ouest on constate une activité industrielle moins attractive. De plus, sur le plan géographique en comparaison avec l'Allemagne, il y a une sorte de centralisation en Île-de-France où ne peut circuler aucun train de marchandises. En effet, demeurent des débats incessants avec les communes du Bourget et Drancy au sujet du stockage des matières dangereuses ou de l'évacuation du port du Havre directement sur Valenton en passant par les nœuds ferroviaires de Mantes-la-Jolie et de Rouen très utilisés par les voyageurs.

Qui plus est, il existe des nœuds ferroviaires localisés par exemple à Dijon ou à Lyon. Des projets de contournement, comme celui de l'agglomération lyonnaise, sont prévus. D'autre part, il y a la descente du couloir rhodanien qui est une sorte de sillon encastré constitué de deux rives : l'une à droite réservée au transport ferroviaire de marchandises et l'autre à gauche affectée au transport de voyageurs. Toutefois, aujourd'hui, on constate une certaine pression des élus de la région Rhône-Alpes afin que soit libérés quelques sillons sur la rive droite dans l'espoir de faire passer des trains de voyageurs.

Enfin, il faut préciser que les entreprises de transport ferroviaire de marchandises allemandes, nationales ou régionales, ne gagnent pas beaucoup d'argent.

À l'époque, sous l'égide de la région Auvergne, le préfet avait souhaité organiser dans cette région peu industrialisée, la recherche de wagons isolés pour les massifier. La CRCI s'est alors associée avec des opérateurs essentiellement routiers. Une société s'est engagée en particulier sur ce sujet et avait souhaité monter un opérateur ferroviaire de proximité. Finalement, cela s'est soldé par un échec. Toutefois, avec l'intervention des acteurs locaux, nous avons réussi à organiser une opération visant à opérer des trains combinés entre Gerzat (plateforme de Clermont-Ferrand) et Le Havre. Une fois par semaine, il y a un train combiné, qui transporte des marchandises autrefois transportées exclusivement par camion. Depuis peu,

le premier train a été opéré entre Gerzat et Fos. Ainsi, grâce à une initiative comme celle-ci, certes l'objectif d'origine qui était de récolter des wagons isolés n'a pas été atteint, mais on a pu mettre en place un train qui oriente les flux de combiné de l'Auvergne vers Le Havre et un autre train vers Marseille. D'un point de vue financier, SNCF Geodis détient 15% du capital de l'entreprise. L'entreprise a eu des difficultés à monter des flux. De plus, quelques problèmes de gouvernance se sont posés entre les routiers eux-mêmes. Concernant cette opération, il n'y avait eu aucun projet de financement public, hormis une participation de l'État pour l'élaboration d'études de flux. Enfin, la région est intervenue dans le cadre de ses compétences en matière de formation des personnels.

Il existe d'autres OFP, notamment celui du Morvan qui s'appelle CFR. Ce dernier ayant perdu beaucoup d'argent, a fini par trouver un nouvel acquéreur qui est un commissionnaire de transport belge. Celui-ci possède une entreprise, Eurorail, qui fait essentiellement des flux régionaux et interrégionaux. Cette même entreprise s'est constituée en reprenant des flux déjà existants à SNCF Geodis. TPCF, autre opérateur issu de la région Languedoc-Roussillon, est une association œuvrant au départ dans le tourisme amateur et qui a souhaité faire du transport ferroviaire de marchandises sur quelques wagons.

Pour conclure, il y a bien une place pour le transport ferroviaire de marchandises : le transport combiné rail-route, les opérations de ferroutage, le transport sur longue distance, le transport de transit, les trains longs. Pour trouver la juste place du transport ferroviaire de marchandises, il faut accepter les règles du jeu. Doit également être admise l'idée qu'il faille entreprendre des réformes, notamment en abaissant les charges. Par ailleurs, il existe des voies possibles comme le transport combiné interportuaire, le combiné terrestre, les autoroutes ferroviaires (alpine, atlantique). Mais, du point de vue de SNCF Geodis, cette place ne peut déterminer les règles économiques et ne peut se construire que dans le respect de la réglementation émanant de Bruxelles. Soit on fait le choix de s'écarter des règles et on décide alors de continuer à subventionner au risque d'être condamné pour aide abusive, soit on prend la résolution de régler le transport routier.

**Audition de M. Jacques CHAUVINEAU, président de l'association OFP,
25 juin 2013**

Jacques Chauvineau a participé au lancement du concept de TER. Il a notamment accompagné Hubert Haenel sur son rapport consacré à la régionalisation du transport ferroviaire. La SNCF, à l'époque, ainsi que les syndicats au début, étaient très hostiles à cette idée. En effet, pour la SNCF de l'époque, elle se considérait mieux placée que les élus pour savoir ce qu'il fallait faire. Quant aux syndicats, ils craignaient un éclatement de la SNCF.

En ce qui concerne le fret, la situation actuelle est alarmante. L'on constate un effondrement du fret, alors que dans d'autres pays ce dernier a été réhabilité. L'idée qui est aujourd'hui véhiculée en France est que le fret n'est plus pertinent en raison de la désindustrialisation. En effet, le succès du fret dans les années 60 s'expliquait par les Trente Glorieuses : des trains entiers d'acier, de charbon, de produits chimiques ou de granulats circulaient en France. Ces trains entiers étaient générateurs de marge, ce qui permettait un lotissement sur d'autres trajets. Il y avait donc un maillage complexe, et une qualité qui était bonne.

À la sortie des Trente Glorieuses, la rentabilité des trains entiers a commencé à s'effriter, due à la chute de production de charbon, et le recours à des oléoducs pour transporter le pétrole. En outre, le réseau routier et notamment les autoroutes se sont développés. La culture de la SNCF a commencé à se réorienter vers le transport de voyageurs : elle s'est tout d'abord engagée dans une rénovation du train corail qui connaissait un déficit dans la qualité de l'offre. Enfin, le début du TGV a entraîné un basculement. La réponse a été la reconcentration du fret, les directeurs régionaux étant considérés comme responsables des rendements du fret trop bas. Les nouveaux dirigeants ont petit à petit abandonné les trafics non rentables. Or dans un réseau, même lorsqu'on enlève un trafic, des coûts subsistent. L'arrivée de la concurrence en matière de transport de marchandises a été accusée d'être la cause de la chute du fret. Mais elle n'est pas la seule responsable. Par faute d'analyse et d'anticipation, la concurrence a pu gagner des marchés de trains entiers. La chute de marge que cela a entraîné à la SNCF a conduit à un effondrement du système, et a eu des conséquences drastiques sur le lotissement.

Aux Etats-Unis, l'apparition des shortliners (qui a inspiré les opérateurs ferroviaires de proximité en France) est due au déficit financier rencontré par les Class One (les grandes entreprises de transport ferroviaire de marchandises). Ces dernières ont externalisé les dessertes terminales. Les petites sociétés se sont mises à chercher du trafic, ce qui a permis une réimplantation commerciale du ferroviaire. M. Chauvineau a découvert ce système en 1992, lorsqu'il a été envoyé pour une mission de haut niveau aux Etats-Unis et au Canada. Il en est revenu avec l'idée qu'il fallait faire la même chose en France. C'est ce qui a sous-tendu la création de FVLI.

Toutefois, ce projet a été détourné de son objectif car il a été monté en prévoyant une organisation centrale qui dicterait en local la position à avoir.

Des opérateurs ferroviaires de proximité ont vu le jour en France dans la Nièvre, en Pays cathare, dans le port de la Rochelle, en Champagne Ardennes et en Midi-Pyrénées. Ils peuvent apporter plusieurs choses à un territoire. Premièrement, ils apportent une présence logistique et commerciale dans les territoires. En effet, aujourd'hui, les entreprises sont très déçues du service proposé par Géodis, les chargeurs ne croient plus au ferroviaire, en raison notamment des prix trop élevés. Toutefois, l'enjeu énergétique et de développement durable est très présent dans le tissu économique. Les entreprises seraient prêtes à entrer dans des réflexions logistiques qui donneraient une place au ferroviaire dans une optique de diminution de leur impact carbone. Ainsi, dans la Nièvre, les entreprises Effage et Laffarge sont entrées au capital de l'opérateur ferroviaire de proximité. En outre, l'opérateur ferroviaire de proximité, en ayant une sédentarisation des moyens et des hommes va donner une flexibilité et une adaptabilité que ne possèdent pas un système centralisé. Aujourd'hui, il n'y a aucune difficulté pour louer des wagons ou des locomotives. Enfin, cela permet un abaissement des coûts, car ce sont les derniers kilomètres qui coûtent les plus chers.

La mise en place d'un opérateur ferroviaire de proximité entraîne des synergies. La question des infrastructures, et notamment des installations terminales embranchées est essentielle. Or les lignes du réseau capillaire qui ne servent pas au transport de voyageurs, sont en train de disparaître. A titre d'exemple, en 2010, il y a eu un déraillement sur une ligne desservant une carrière près de Clamecy du fait d'un défaut d'entretien. Le coût de la remise en état a été de 17 millions d'euros. Les opérateurs ferroviaires de proximité doivent être vus comme des laboratoires. D'ailleurs, à l'avenir, il serait plus juste de parler d'opérateurs logistiques et ferroviaires de proximité. En effet, ils savent faire du transport mixte, combinant des transports en train et par la route.

Un autre apport des OFP est qu'ils attirent des acteurs externes au monde ferroviaire. En effet, les routiers cherchent à mutualiser les flux. Il y a ainsi un intéressement du transporteur routier au ferroviaire et inversement. Là est peut-être la clé d'une mutation du transport ferroviaire de marchandises. Ces opérateurs ont une vraie culture de petite et moyenne entreprise.

Lorsqu'en 2005, le rapport de M. Chauvineau sur les opérateurs ferroviaires de proximité a été présenté, la direction de la SNCF y était favorable sous trois conditions :

- les OFP doivent être contrôlés par la SNCF ;
- l'organisation doit être centralisée ;

- ils ne doivent pas faire du démarchage auprès de clients potentiels.

En ce qui concerne le transport ferroviaire de voyageurs, dans les années 1980, la SNCF s'est focalisée sur le TGV. En témoigne un slogan non retenu de l'époque : « le train a disparu, il a été remplacé par le TGV ». Le développement du TER a commencé en région Nord-Pas de Calais. Dès les années 1975, elle s'est intéressée à cette question via son premier schéma régional d'infrastructures. A l'époque de la loi dite « LOTI », la possibilité d'une convention entre la SNCF et la région a été ouverte. C'était l'époque des michelines et des omnibus. Les premières conventions avec les régions ont été signées à la marge, c'est-à-dire sans transfert financier. Ce montage conventionnel leur a permis d'entrer dans le système du transport ferroviaire. En 1983, l'idée marketing du TER a été lancée. Il s'agissait avant tout d'un travail de communication. Le mot TER est apparu en 1985, au moment où la SNCF connaissait une crise suite à l'échec du système de réservation SOCRATE et où une mission était confiée à Hubert Haenel sur la régionalisation. Hubert Haenel a émis le principe d'une AOT et d'un financement pour les régions. Il s'agissait de leur permettre de diriger le transport ferroviaire de proximité. Ce rapport a été recueilli de manière mitigée par la SNCF. Quant aux syndicats, après une réticence initiale, ils ont adhéré au projet lorsqu'ils ont vu l'arrivée des nouvelles rames.

Une régionalisation du fret s'inspirant de celle du TER n'est pas possible. Mais le fret nécessite une appropriation par le réseau économique. La région doit seulement intervenir comme relais, via sa compétence en matière de développement économique.

En ce qui concerne la réforme ferroviaire, il est nécessaire de réunir l'ensemble des structures s'occupant du réseau. Toutefois, la solution choisie avec une structure de tête est une usine à conflit et à bureaucrates.

Enfin, le réseau doit s'inscrire dans le grand réseau européen.

Contribution de M. Jacques CHAUVINEAU : Réforme ferroviaire et décentralisation

Le rail a marqué nos territoires, notre Histoire, celle du mouvement ouvrier. Une culture d'entreprise s'est forgée au sein de la SNCF mixant conflictualité et connivence. Technostructure et syndicats partagent une culture centralisatrice « à la française », exacerbée, et la conviction d'être les détenteurs de la légitimité ferroviaire de la Nation.

Construction européenne, mondialisation des échanges, importance du rôle des ports, position géopolitique de la France, exigence de développement territorial, enjeux écologique et énergétique, cette donne nouvelle, complexe, met un terme à l'ère du rail hexagonal, unipolaire et centralisé. Elle ouvre de nouveaux champs de développement.

Depuis deux décennies, tous les gouvernements se sont dérobés à cette échéance.

C'est pourtant à l'Etat stratège, aux Régions et aux représentants de la Nation, non à l'opérateur national, de décider de la stratégie ferroviaire de la France au sein de l'Europe : réhabilitation du fret en voie d'abandon rapide, remise en état et modernisation des infrastructures non TGV, réhabilitation des InterCités, second souffle du TER, ouverture au pluralisme européen et aux initiatives fret décentralisées.

C'est dans ce cadre que doit être pensée une nouvelle étape de décentralisation impulsée par la puissance publique, ouvrant aux Régions et aux acteurs locaux la possibilité d'avoir prise sur le potentiel ferroviaire de leur territoire.

Décentralisation et relance du fret

L'économie actuelle génère une part croissante d'envois diversifiés et dispersés. Les territoires et les entreprises subissent le désengagement ferroviaire de SNCF Geodis et le report de ces envois sur la route, au motif de leur non-rentabilité dans l'organisation actuelle. Cette stratégie présentée au sein du groupe comme celle du « moindre mal » est associée à un comportement hostile à toute solution ferroviaire alternative, très perceptible du terrain. Ceci conduit à la déconnection d'entreprises et de Régions de l'Europe ferroviaire, et à des inégalités territoriales redoutables pour l'économie et l'emploi. Le silence politique sur ce recul du rail le cautionne de facto, alors qu'il n'a rien d'inéluctable. Une réorientation stratégique du fret s'impose d'urgence. Elle doit comporter deux volets complémentaires.

Le premier consiste à remettre en état et à moderniser le réseau, mais une modernisation en rupture avec les pratiques qui, depuis plus de deux décennies, font l'impasse sur le fret et ses évolutions. Ce volet technique, associé à l'introduction massive des technologies de l'information, à la

modernisation des trains fret et des modalités d'accès au réseau, génèrera de la capacité, de la fiabilité et de la productivité.

Il doit être complété par un deuxième volet, organisationnel, consistant à introduire une présence fret décentralisée, territoriale et portuaire, commerciale et logistique, dotée de l'adaptabilité locale qui manque au rail français. Ce sont les opérateurs ferroviaires de proximité (OFP), organisations locales indépendantes en mesure de détecter les trafics, de rechercher et susciter des synergies entre ces trafics et entre chargeurs pour les mutualiser, d'augmenter la charge des trains et la productivité des moyens. A défaut le premier volet technique échouera comme ont échoués tous les plans de relance du passé.

Cette approche décentralisée du fret est une révolution culturelle pour le rail français, alors qu'elle est banale en Allemagne, en Suède, en Amérique du Nord. Elle implique une réévaluation des installations ferroviaires territoriales et portuaires au regard de leurs potentialités locales : plateformes, embranchements privés, lignes capillaires, autant d'accès potentiels des territoires à l'Europe ferroviaire, des accès revalorisables par des initiatives décentralisées de type OFP. Cette réévaluation doit se faire, territoire par territoire, à l'initiative des acteurs économiques, des professionnels de la logistique et des Régions, avec l'appui de RFF local. Elle ne peut s'engager que sous l'impulsion de l'Etat donnant le signal politique d'une réorientation du fret. À défaut, non sans raison, les Régions y verront un moyen de transfert d'une part des charges de réseau.

Décentralisation : vers la réhabilitation des « TET »

Les utilisateurs de ces services, mal-aimés de l'offre voyageurs, assurés avec des matériels de près de 40 ans, parfois « relookés », vivent le décalage avec les TGV et TER. Pourtant des Intercités modernes, comme dans d'autres pays, atteignant la vitesse de 160, voire 200 km/h, à l'aménagement conçu pour un temps à bord pouvant être long, offriraient une alternative compétitive à la voiture. Ils développeraient les liens entre les Régions et ouvriraient la perspective d'un marché européen pour un matériel innovant.

L'Etat est l'autorité organisatrice théorique des TET. Il ne peut rendre ce rôle effectif sans s'appuyer sur les Régions. Il y a urgence d'action. L'enjeu doit être abordé, avec les Régions, sous l'angle du service offert, et non de l'évaluation du montant de la contribution publique, nombre de lignes pouvant devenir rentables. L'Etat doit s'impliquer dans un plan d'expérimentation, ligne par ligne, avec les Régions concernées. Des managers de ligne, au profil entrepreneurial, pourraient dynamiser ce créneau, les modalités juridiques de gestion de la ligne étant adaptées au cas par cas.

Décentralisation et second souffle du TER

Le TER est un succès populaire à l'actif des Régions. Sa dérive financière, aggravée par les contraintes économiques, conduit les Régions à une impasse. Les principales victimes en seront les utilisateurs.

Il ne faut pas renouveler l'impréparation de la SNCF à la concurrence fret qui a des effets désastreux. L'idée libérale naïve que la concurrence suffira à faire baisser les coûts de la SNCF conduira à des désillusions. Un benchmarking européen à l'initiative des Régions pourrait élucider les raisons du coût élevé des TER en France et ouvrir un plan d'action concerté avec la SNCF, avant l'arrivée effective de la concurrence.

Les Régions devraient être dotées d'un pouvoir de coordination pour un maillage intermodal fin des territoires. Des managers de ligne, proches du terrain, dotés d'une réelle autonomie et d'un pouvoir de proposition pourraient être généralisés.

Pour une décentralisation en appui à une réforme politique et innovante

Nous vivons une époque charnière dans l'Histoire du rail français et européen. Le pluralisme ferroviaire européen est en marche. Tous les réseaux nationaux sont appelés à s'ouvrir. Tous les opérateurs nationaux sont appelés à sortir de leur réseau fondateur.

Les ingrédients d'une authentique approche social-démocrate sont en place conciliant les valeurs humanistes du rail et son ouverture à des acteurs diversifiés. Elle implique que l'Etat ose rompre avec l'illusion, entretenue, que le recentrage autour de la SNCF serait l'avenir du rail français. L'Europe va vers un transport intermodal, fait de concurrence et d'un réseau multipolaire de partenariats diversifiés. L'opérateur national doit être réorienté en conséquence, conquérir des positions en Europe et, pour cela, s'appuyer sur les territoires et des partenariats diversifiés.

Le rail entre dans une ère nouvelle. Le Gouvernement ne peut faire l'économie d'un discours politique clair sur la politique ferroviaire dont la France a besoin : développement de toutes les activités, avec priorité au sauvetage du fret, décentralisation, ouverture au pluralisme européen. Le tout porté par une réforme simple, mais stratégique, affirmant une présence publique renforcée, clarifiée, incontestable : RFF unifié, SNCF, ARAF.

La décentralisation n'est pas un simple appendice à cette réforme. C'est un enjeu stratégique, politique, qui ouvre la possibilité d'initiatives ferroviaires des acteurs locaux mettant le potentiel ferroviaire local au service de « leur » territoire. Elle peut alors redonner au rail les racines territoriales qu'il a perdu et l'enrichir de nouvelles pratiques créatrices d'entreprises et d'emplois, au service du développement durable.

Elle ne réussira qu'associée à une réorientation suffisamment claire et crédible, portée par l'Etat, de la politique ferroviaire française, de nature à libérer l'initiative des acteurs locaux et des Régions. Les Parlementaires, les Régions, au carrefour des atouts du rail français, de ses insuffisances, des attentes nouvelles, ont un rôle important à jouer.

**Audition de MM. Patrick LAME et Sylvain PAPILLAUD,
représentants de la fédération FO cheminots,
16 septembre 2013**

Dans les années 1990 s'est développée l'idée dogmatique que la concurrence allait entraîner une baisse des coûts. La France a fait le choix de procéder à une séparation structurelle entre l'infrastructure ferroviaire et l'opérateur, alors que le droit européen ne demandait qu'une séparation comptable. Toutefois, la seule séparation comptable n'est pas la solution à tous les problèmes de la SNCF, comme le montre le fret.

Le projet actuel de réforme des structures SNCF et RFF ne constitue pas un véritable rapprochement entre ces deux entités. La fédération FO cheminots n'est pas opposée à une réunification au sein d'une même entité du réseau et de l'opérateur. D'ailleurs, le rapport de Sir Mac Nulty commandé par la commission européenne a jugé qu'au Royaume-Uni, il était nécessaire de réintégrer certaines franchises. Elle pousse ainsi au retour à un certain monopole. Toutefois, dans le rapprochement proposé par la réforme, on passerait de deux à trois entreprises. En outre, RFF est constitué de 1 500 salariés tandis que la nouvelle entité compterait 50 000 cheminots. Or, l'on ne sait pas encore comment un équilibre à l'intérieur de la nouvelle structure va être trouvé. Le risque de tension sociale est fort, notamment en raison des menaces pouvant peser sur le statut et la réglementation du travail. La réforme ne fait que déporter les rigidités existant entre la SNCF et RFF, sans régler la question des 40 milliards d'euros de dette. Or cette réforme n'a de sens que si elle permet une synergie efficace. Aujourd'hui, le seul schéma efficace semble être celui existant avant 1997 qu'il est juridiquement possible de remettre en place. En effet, la séparation RFF SNCF n'a pas pour origine une obligation européenne, mais visait notamment à isoler la dette. Or, il existe aujourd'hui un risque d'explosion si la dette continue à galoper.

L'ouverture à la concurrence n'est pas de nature à faire baisser les coûts et peut avoir des répercussions pour les emplois. C'est ce qu'a montré l'exemple du secteur des télécommunications. L'ARCEP estime ainsi une perte d'emplois représentant 8% du secteur. Il en est de même dans le secteur de l'énergie. L'ouverture à la concurrence n'a pas créé une émulation. En matière ferroviaire, le risque est encore plus grand, notamment en termes de sécurité ferroviaire. En effet, le secteur ferroviaire se caractérise par le fait que la main d'œuvre est coûteuse. Dès lors se posent les questions du financement et de la capacité à supporter ces coûts. Pour les TER et les trains d'équilibre du territoire, le financement se répercuterait sur l'utilisateur et le contribuable.

En ce qui concerne l'accélération du rythme de rénovation des voies par RFF, il est important de souligner que si l'on constate un doublement du nombre de kilomètres rénovés ces dernières années, ces 1 000 kilomètres ne

représentent qu'une très petite partie du réseau. À ce rythme, les lignes les plus récentes ne seront rénovées que dans 28 ans. Or, la rénovation des voies représente un coût considérable. C'est pourquoi, la performance économique ne peut être le seul paramètre pris en compte. En 2019, le transport de voyageurs pourrait être ouvert aux entreprises privées. RFF sera-t-il capable de projeter le prix des péages pour rembourser les 40 milliards d'euros de dette ? A contrario, pour le transport routier, le coût réel n'est pas imputé sur les entreprises de transport.

L'organisation de la SNCF par activité a conduit à considérer le train comme un produit, ce qui a pesé sur l'identité cheminote. On a assigné aux TER des objectifs de performance économique. Cette activité se voit désormais facturer par la SNCF, par exemple, toute intervention de la SUGE. Peut alors se poser la question pour les TER de savoir jusqu'à quel point peut se dégrader l'équilibre économique pour assurer la sécurité. L'inverse est malheureusement également vrai. La gestion par activité a conduit à consacrer le personnel uniquement à cette activité. La gestion par branche traduit cette gestion par activité qui a conduit, pour les cheminots, à une dégradation d'appartenance à un corps social. Conséquence directe de cette gestion par activité, le directeur régional SNCF a moins de pouvoirs qu'auparavant, du fait de la perte de cohérence dans l'organisation de la SNCF. Or, c'était le directeur de région qui était le garant de la coexistence du système. Aujourd'hui, le directeur de région est un interlocuteur, le représentant de la direction d'entreprise.

FO n'était au départ pas favorable à la régionalisation des TER. D'une part, il critiquait la complexité dans la prise de décision, et d'autre part, l'engagement pris de retour d'expérience après l'expérimentation dans les régions pionnières n'a pas été respecté. Ce bilan n'a jamais été fait. En outre, l'on a constaté la suppression d'un nombre important d'arrêts.

En ce qui concerne le fret, l'ouverture à la concurrence n'a pas entraîné une baisse des prix, ni de création d'emplois. Au contraire certains ont été supprimés. C'est notamment le cas à Cerbère où ECR a repris le marché. 50 à 60 postes de cheminots ont été supprimés, et l'entreprise ECR a préféré recourir à des salariés espagnols dans des conditions contraires au droit Français. Le développement du fret pose la question du financement. L'une des pistes pourrait être un financement par la route. Mais, l'on constate qu'en même temps que l'on prônait le développement du fret ferroviaire pour des raisons écologiques, la circulation des camions de 44 tonnes a été autorisée.

**Audition de MM. Francis DIANOUX et Julien TROCCAZ,
représentants de la fédération Sud-Rail Solidaires,
2 octobre 2013**

L'histoire du chemin de fer français est marquée par une forte centralisation. L'une des conséquences de ce centralisme est que le transport de proximité a été maltraité. Aujourd'hui, il s'agit d'éviter la création de frontières à l'intérieur du système ferroviaire français. Un équilibre doit être trouvé entre centralisation et décentralisation dans un souci d'efficacité.

Par ailleurs, derrière le terme décentralisation, la direction de la SNCF met en place un système inacceptable.

L'histoire du chemin ferré a montré que donner tous les pouvoirs à l'État ne fonctionne pas. Le renforcement des relations entre la SNCF et les élus locaux qui sont plus proches des citoyens paraît être une bonne chose. Toutefois, on a construit les relations entre les autorités organisatrices de transport et la SNCF sur des bases marchandes pour les TER, par la mise en place de délégations de service public. Ce n'est pas la meilleure solution. L'augmentation du nombre de pages à chaque nouvelle génération de convention ainsi que la mise en place des notions de pénalités financières ou de primes sont la preuve de cette relation principalement marchande.

L'avantage d'un EPIC est qu'il permet d'être inventif quant à sa forme et son fonctionnement. En effet, il n'est pas soumis au code du commerce. Pour passer d'une logique marchande à une logique de service public, des réformes sont nécessaires. L'État ne peut être le seul patron. Aujourd'hui, il se comporte comme un actionnaire qui a laissé faire et se contentant de récupérer ses dividendes. Avec le rôle qu'elles jouent dans les territoires, il faut que les régions soient mieux représentées au conseil d'administration, au côté des usagers et des syndicats.

En matière de transparence des coûts, les perspectives d'ouverture à la concurrence ont entraîné une certaine méfiance voire défiance envers le *reporting* financier. Cela provient en grande partie du rapport marchand : les coûts sont au cœur de la concurrence, dès lors, il est nécessaire de les cacher. Certaines régions ont alors recours à des cabinets proches de la concurrence pour auditer les coûts. En outre, une ligne s'inscrit dans un système, le coût ne peut être isolé ligne à ligne. La région constitue un cadre plus adapté.

Parmi les points incontournables des conventions TER, l'on peut citer les garanties relatives au statut social. En outre, Sud Rail souligne les incompréhensions des élus vis-à-vis des frais généraux. Il est nécessaire de mieux les expliquer. C'est également une des raisons qui plaident pour une présence renforcée des régions au conseil d'administration de la SNCF. Une partie de frais généraux est due à l'ingénierie ferroviaire. Il est nécessaire, pour conserver les compétences, de faire de la formation continue. Cela

rentre dans les frais généraux. Or certains vice-présidents en charge des transports ne veulent pas l'entendre.

Sur la comptabilité, Sud Rail souligne que la SNCF a fait le choix de privilégier les outils permettant de mettre en place une comptabilité aux normes IFRS. Pour cela elle a abandonné toute velléité de comptabilité analytique qui existait pourtant autrefois. Or cela entraîne des surcoûts. En outre, deux comptabilités doivent être tenues, car la loi oblige un EPIC à tenir des comptes répondant aux normes françaises.

En ce qui concerne le directeur régional, la direction actuelle a affaibli les pouvoirs du directeur régional SNCF. Il y a une dizaine d'années, la direction régionale avait autorité sur tous les services de la SNCF. Or, l'on constate une perte progressive de pouvoir en 2007-2008, qui s'est renforcée au 1^{er} janvier 2010 puisque l'infrastructure (circulation, maintenance et travaux d'ingénierie) est sortie du giron de l'autorité du directeur régional. En outre, l'on constate un changement dans les profils de recrutement. Auparavant, il s'agissait principalement de cadres dirigeants qui étaient des ingénieurs ferroviaires. Aujourd'hui, ce sont plutôt des profils portés sur le marketing et la communication. Cela correspond aussi à l'évolution des missions du directeur régional : en effet, aujourd'hui, il est le porte-parole de la SNCF et négocie les conventions.

La situation du fret est catastrophique. La SNCF l'a abandonné. Aujourd'hui, le fret ferroviaire transporte 30 milliards de tonnes/km. Il en transportait 50 milliards il y a encore quelques années. En absence d'une politique de transport volontariste, le fret ferroviaire n'est pas dans le marché à l'exception de niches. En outre, la perte de part de marché sur certaines niches ne permet plus de financer les pertes. Cela se traduit concrètement par des pertes de compétence pour les agents. Ainsi en gare de triage, l'on constate une perte des connaissances nécessaires au mécanisme fin du lotissement. Or, un OFP ne peut pas marcher sans lotissement.

La relance du fret local nécessite deux conditions : d'une part, avoir la garantie du fonctionnement des infrastructures mises en veilleuse il y a quelques années ; d'autre part, renforcer les compétences métiers. Le fret local nécessite des plans de transport plus sophistiqués, une bonne correspondance dans les hubs. Or aujourd'hui, les horairistes ont été formés beaucoup trop rapidement et n'ont plus les moyens de réaliser ce travail complexe. Il y a eu des tentatives de modernisation, mais cela a été un échec.

En matière de financement, la fédération sud-rail est très réticente à un financement par liberté tarifaire.

Le transport ferroviaire local demande une maîtrise technique et sécuritaire plus sophistiquée que le tram et le métro. L'ouverture à la concurrence des TER peut avoir un effet de déstabilisation. L'ingénierie ferroviaire ne doit pas être oubliée.

DESCRIPTION DU DISPOSITIF DE LA SURTAXE LOCALE TEMPORAIRE

Le principe de surtaxe locale temporaire (SLT) a été, pour la première fois, institué par une loi du 26 octobre 1897. Toutefois, le dispositif actuel a été instauré par la loi n° 866 du 15 septembre 1942¹.

Il a depuis été précisé par le décret n° 77-785 du 13 juillet 1977² et par la loi n° 93-896 du 10 juillet 1993³.

Les SLT sont destinées à assurer le remboursement des annuités des emprunts contractés par une collectivité locale (département ou commune) pour participer au financement de certains travaux ferroviaires qui présentent un intérêt direct pour les usagers du chemin de fer mais que la SNCF n'est pas tenue, par la loi ou par son cahier des charges, d'exécuter pour satisfaire directement aux besoins du trafic.

Chaque projet de SLT est établi en accord avec la collectivité locale intéressée. Il est soumis par le transporteur, en l'espèce la SNCF, au préfet du département où les travaux doivent être exécutés, qui l'institue par un arrêté. Cet arrêté fixe le montant de la surtaxe ainsi que la durée maximale pendant laquelle sa perception est autorisée.

Le montant de la SLT est alors perçu par la SNCF, à raison de la provenance et de la destination des trains. Concrètement, il s'agit d'une majoration du prix du billet pour l'usager en provenance ou à destination de la gare concernée. Celle-ci ne peut réglementairement excéder 4% du prix du billet ni un montant total de 6 €.

La SLT fait l'objet d'un compte spécial dans la comptabilité de la SNCF. Son produit est versé à la collectivité locale qui l'affecte au remboursement des annuités des emprunts qu'elle a contractés.

Deux gares appliquaient encore ce dispositif au 1^{er} février 2011 : Biarritz et Aulnoye-Aymeries, avec un taux de 2% et un maximum de perception de 1,3 € (conformément aux informations des conditions générales de vente de la SNCF).

Toutefois, aujourd'hui seule la gare de Biarritz est encore concernée. La dernière annuité de l'emprunt pour cette gare est prévue pour 2022. Le montant de SLT collecté mensuellement se situe entre 15 k€ et 35 k€.

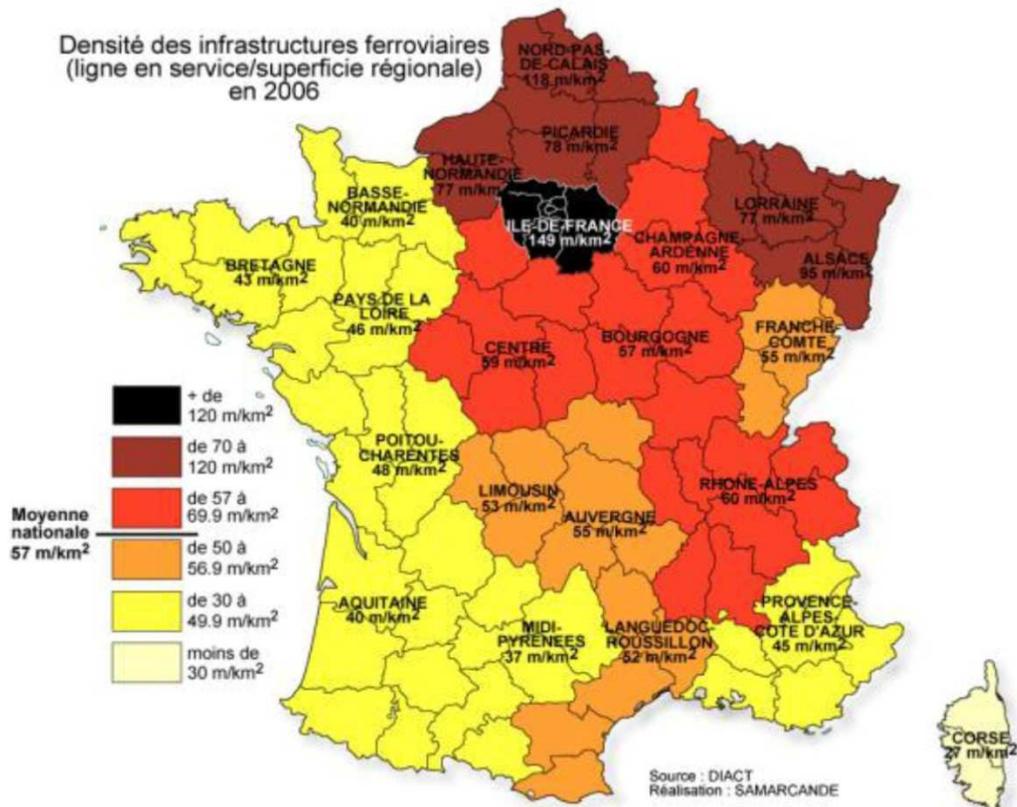
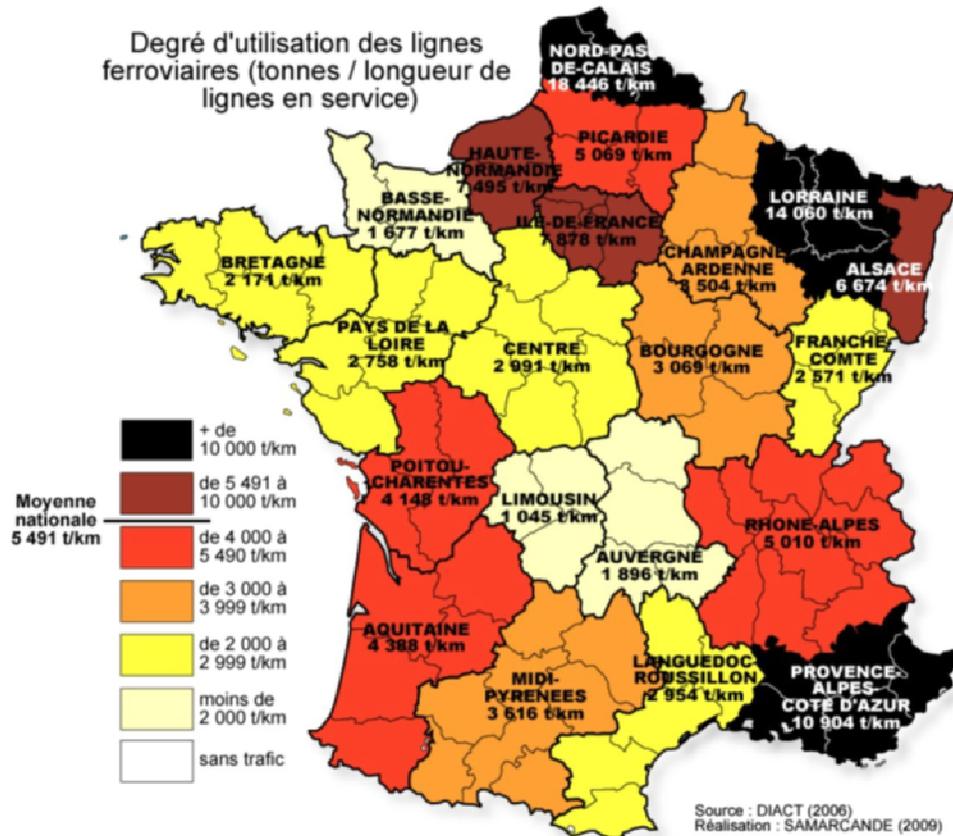
Note transmise par le ministère des Transports

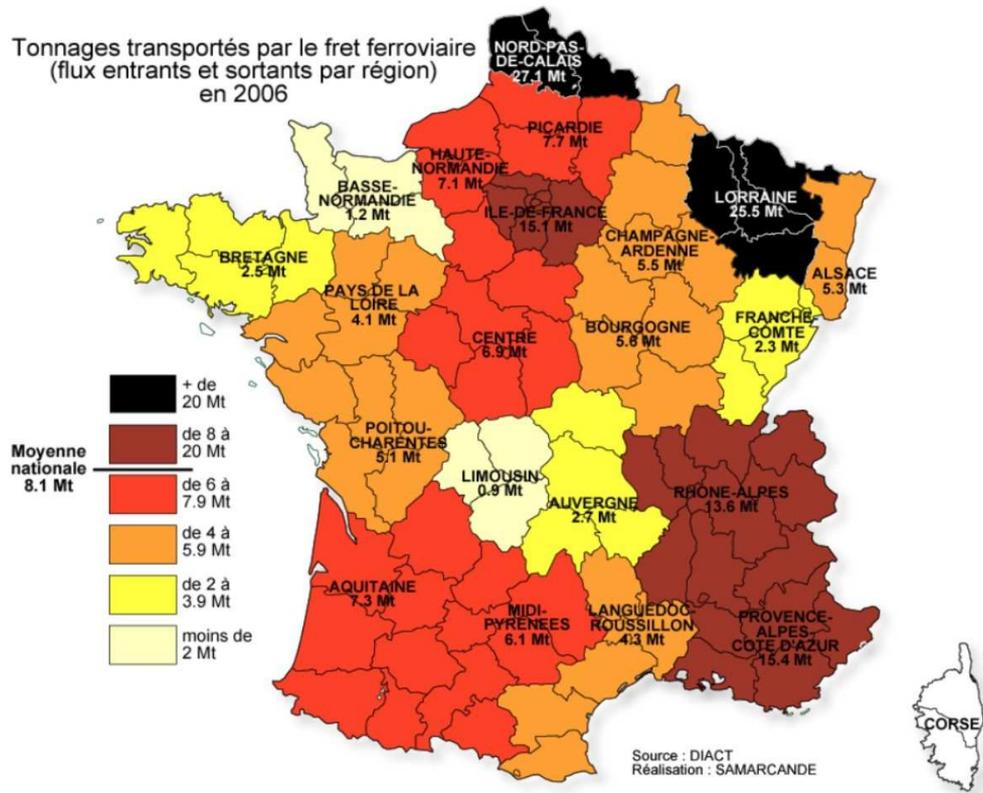
¹ Loi n° 866 du 15 septembre 1942 relative à la perception de surtaxes locales temporaires sur les chemins de fer d'intérêt général, les voies ferrées d'intérêt local, les voies ferrées des quais des ports maritimes ou fluviaux et le services de transports routiers en liaison avec les chemins de fer.

² Décret n° 77-785 du 13 juillet 1977 relatif à la perception de surtaxes locales temporaires.

³ Loi n° 93-896 du 10 juillet 1993 modifiant le régime des surtaxes locales temporaires perçues par la Société nationale des chemins de fer français.

CARTES DE FRANCE REPRÉSENTANT L'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES PAR LE FRET





Sources, pour les trois cartes : « Rapport sur le Fret ferroviaire local en régions et dans les ports », SÉTRA, octobre 2012