



**HAL**  
open science

## La régionalisation des transports ferroviaires : enseignements de l'expérimentation et perspectives

Géraldine Bonnet, Benoît Thomé, Laurent Houles, Alexandre Canet

### ► To cite this version:

Géraldine Bonnet, Benoît Thomé, Laurent Houles, Alexandre Canet. La régionalisation des transports ferroviaires : enseignements de l'expérimentation et perspectives. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2001, 123 p., figures, tableaux, graphiques, bibliographie p. 115-118. hal-02162027

**HAL Id: hal-02162027**

**<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02162027>**

Submitted on 21 Jun 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La régionalisation des transports ferroviaires

*Enseignements  
de l'expérimentation  
et perspectives*

Transport et mobilité





## Table des matières

|  |            |
|--|------------|
| <b>Avant propos</b>  | <b>5</b>   |
| Le « oui mais... » des Régions   | 5          |
| Des questions à régler à court terme   | 6          |
| Des enjeux à plus long terme   | 7          |
| <b>Introduction</b>  | <b>11</b>  |
| <b>1. Le contexte : la réforme du ferroviaire</b>  | <b>13</b>  |
| 1.1 Le déclin du transport ferroviaire   | 13         |
| 1.2 L'importance et la spécificité du transport régional en France   | 15         |
| 1.3 En France, le renforcement progressif du rôle des Régions  | 19         |
| 1.4 Une volonté européenne: la libéralisation  | 24         |
| <b>2. Les deux piliers de la réforme française</b>   | <b>27</b>  |
| 2.1 La création de RFF   | 27         |
| 2.2 La Régionalisation   | 29         |
| <b>3. Des résultats encourageants bien que difficiles à interpréter</b>  | <b>35</b>  |
| 3.1 Une offre régionale améliorée...   | 35         |
| 3.2 ...Au prix d'un investissement soutenu   | 44         |
| 3.3 Pour une demande à la hausse mais...:  | 46         |
| 3.4 Conclusion   | 48         |
| <b>4. Perspectives de la régionalisation</b>   | <b>49</b>  |
| 4.1 Le financement et l'exploitation des infrastructures ferroviaires  | 49         |
| 4.2 Vers la "concurrence régulée" ?  | 59         |
| 4.3 Vers un renforcement du rôle des Régions   | 66         |
| <b>5. Conclusion : une expérimentation concluante mais une généralisation dont la réussite est encore incertaine</b> | <b>73</b>  |
| 5.1 L'expérimentation est concluante   | 73         |
| 5.2 Mais la réussite de la généralisation n'est pas encore certaine  | 73         |
| <b>Annexe A- La réforme du ferroviaire en Europe.</b>  | <b>77</b>  |
| A.1 Synthèse de la situation en Europe   | 77         |
| A.2 Le cas du Royaume Uni  | 85         |
| A.3 Le cas de l'Allemagne  | 86         |
| <b>Annexe B : La qualité de service et la régionalisation</b>  | <b>89</b>  |
| B.1 Service de transport et qualité de service   | 89         |
| B.2 L'intervention sur la qualité par le conventionnement.   | 93         |
| B.3 Les autres moyens d'intervention sur la qualité de service   | 99         |
| Conclusion   | 100        |
| <b>Annexe C : Gares et régionalisation</b>   | <b>103</b> |
| C.1 L'affectation des gares  | 103        |
| C.2 Le réaménagement des gares   | 105        |
| <b>Annexe D : L'émergence d'une capacité d'expertise régionale</b>   | <b>109</b> |
| La capacité d'expertise des Autorités Organisatrices de Transport  | 109        |
| D.1 Le rôle de l'AO : la globalité de la réflexion   | 110        |
| D.2 Les moyens traditionnels de la capacité d'expertise : la SNCF  | 111        |
| D.3 L'expertise indépendante   | 112        |
| <b>Bibliographie</b>   | <b>115</b> |
| <b>Glossaire</b>   | <b>119</b> |
| <b>Table des illustrations</b>   | <b>120</b> |



# Avant propos

Bruno Faivre D'Arcier

Le transfert aux Régions des compétences en matière de transport régional de voyageurs n'est pas qu'une étape supplémentaire dans le processus de décentralisation engagé en 1982. Il s'inscrit dans le cadre d'une profonde réorientation de la politique ferroviaire visant deux objectifs fondamentaux. Le premier est celui de la réforme du ferroviaire inspirée par l'Union Européenne, développant dès 1997 en France une séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, avec la création de l'établissement public Réseau Ferré de France. L'Etat conserve ainsi le contrôle de la cohérence de son réseau, mais assume également la charge financière résultant de son extension, tandis que la SNCF peut se concentrer sur son rôle d'opérateur de services commerciaux, dont elle est soit le maître d'œuvre pour les liaisons nationales, soit le délégataire, pour les services régionaux. Le second est de confier aux Régions, dans le cadre de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains votée fin 2000, une mission de coordination multimodale des transports visant à rapprocher les institutions et les nouveaux territoires de la mobilité. L'objectif est ici de favoriser un développement plus équilibré des modes de transport, dans une perspective d'aménagement du territoire et de développement durable.

Les premiers résultats de l'expérimentation traduisent une relance sensible du transport ferroviaire régional, au niveau du renforcement des dessertes, du renouvellement du matériel et de la fréquentation. Ils montrent que les sept Régions concernées se sont réellement emparées de cette nouvelle compétence, et que la SNCF a su jouer son nouveau rôle d'opérateur et de conseil aux collectivités territoriales pour la mise en œuvre des nouveaux services. Si le succès semble incontestable au niveau du développement du transport régional, les deux grands objectifs précédents restent à l'ordre du jour. La généralisation du transfert suscite encore quelques questions au sein des nouvelles autorités organisatrices, qui veulent s'assurer bien naturellement qu'elles disposeront de tous les moyens nécessaires pour assumer pleinement leur nouvelle compétence. En l'attente de la parution des décrets, certaines inquiétudes doivent être levées, et cet ouvrage vient fort à propos pour illustrer ce que sont les grands enjeux de la régionalisation. Sans prétendre en synthétiser rapidement le contenu, quelques points méritent d'être soulignés.

## Le « oui mais... » des Régions

Institution particulièrement jeune, la Région est appelée à jouer un rôle croissant dans l'espace européen. Autrefois souvent perçue comme un simple banquier participant au financement d'équipements décidés à d'autres niveaux, la Région cherche désormais à renforcer et à étendre sa légitimité et sa reconnaissance institutionnelle. Ses compétences actuelles, comme le développement économique, la formation ou l'aménagement du territoire, ne peuvent qu'être renforcées par une plus grande maîtrise dans la réalisation et la gestion des services de transport. Sa nouvelle position d'autorité organisatrice lui confère en effet plus de poids dans la planification et dans le choix des grandes infrastructures, notamment au niveau des Contrats de Plan Etat/Région. Tout ceci explique l'intérêt de nombreuses Régions pour cette nouvelle compétence (Buisson, 2001).

Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les Régions feront le choix de développer le ferroviaire à tous crins, et leur nouvelle responsabilité financière saura sans aucun doute refréner les ardeurs des plus ambitieux. Des décisions difficiles seront à prendre, entre le souci d'un aménagement du territoire régional équilibré – où la question du désenclavement de certaines zones défavorisées est récurrente – la volonté d'une préservation de l'environnement et la réduction d'une congestion routière toujours menaçante, sur laquelle les grandes agglomérations ne manqueront pas de mettre l'accent. Les dispositions de la Loi SRU en faveur d'un élargissement des périmètres de transport, par le biais de syndicats mixtes, peuvent d'un côté inciter les Régions à jouer pleinement ce rôle de coordinateur des

politiques de transport, mais de l'autre faire émerger quelques craintes relatives à la charge financière que cela peut générer.

Certaines Régions craignent en effet un risque de dérive financière à moyen terme et s'interrogent sur les moyens de maîtriser un domaine par nature coûteux. Même à supposer que le transfert de compétence se fasse dans des conditions équitables, les orientations stratégiques que les Régions décideront pourront avoir des conséquences importantes sur leurs capacités financières.

## **Des questions à régler à court terme**

Trois questions essentielles vont conditionner le niveau de maîtrise que les Régions espèrent obtenir et feront ou non la réussite de ce transfert de compétence. Elles ont trait au contrôle des charges liées à l'exploitation, au développement des services ferroviaires, et à la cohérence tarifaire de la politique régionale.

### **La maîtrise des coûts**

Largement débattue par les Régions, cette question concerne l'absence de cadre comptable adapté au périmètre régional. L'engagement de la SNCF à réformer son système comptable (le FC12K) devrait prochainement aboutir à la mise en place de comptes attestés, permettant une connaissance interne meilleure des charges par activités. S'inspirant de l'expérience des Autorités Organisatrices urbaines, les Régions peuvent de leur côté, s'appuyer sur des conventions de délégation de service public très précises, qui devraient leur fournir tous les moyens de contrôler la production de service d'un opérateur que certaines regrettent de ne pouvoir choisir, la position de monopole de la SNCF restant (pour le moment) incontournable. Disposant du savoir-faire technique, de la connaissance des trafics (et même du marché), l'exploitant assure également le risque industriel sur les coûts de production du service, et certaines Régions s'inquiètent de savoir comment contrôler ces coûts. La construction d'un véritable partenariat suppose l'équilibre entre les parties, ce qui nécessite un certain niveau de transparence. La connaissance du coût marginal du train-kilomètre est le minimum que les Régions estiment être en droit d'attendre de la SNCF pour construire une relation de confiance.

### **L'importance des investissements**

Le désintérêt flagrant vis-à-vis du transport régional (hors Ile-de-France) qui a caractérisé ces dernières décennies, s'explique en partie historiquement par la conviction que le fer ne pouvait réellement concurrencer l'automobile en temps porte à porte, sur des distances courtes (moins de 200 km). Seul le développement de la grande vitesse sur les liaisons à fort potentiel de demande pouvait laisser espérer une activité rentable, et la majeure partie des investissements se sont naturellement orientés en priorité sur ce domaine. Dès lors, le train de banlieue, comme le train rural, n'ont pas fait l'objet d'efforts de modernisation, tant au niveau des équipements (électrification, matériel) qu'à celui de la productivité des services. Les Régions récupèrent donc un réseau bien mal en point, qui nécessite une remise à niveau de grande ampleur : dans le cadre de l'expérimentation, l'investissement consacré à l'acquisition de nouveaux matériels modernes et confortables est particulièrement important. Avec le transfert des compétences, il faut envisager de véritables programmes pluriannuels, qui vont grever fortement la capacité financière des Régions pour la prochaine décennie. La rénovation des gares, mais aussi la modernisation des infrastructures constituent donc une charge lourde qui inquiète. Les derniers Contrats de Plan Etat/Région traduisent une prise de conscience de cette situation (environ 2 milliards de francs, soit près de 10 fois plus que lors de la période précédente), tandis que l'intervention de RFF est contrainte par la nécessité de réduire la charge de la dette accumulée.

Si cet investissement est nécessaire au titre de la remise à niveau de l'offre ferroviaire régionale, les Régions n'entendent pas considérer leur contribution financière au renouvellement des matériels roulants (dont l'âge moyen serait de 25 ans actuellement) comme une simple subvention (parfois de 100% !) à la SNCF. La question de la propriété du matériel, comme des gares, est directement posée.

A l'instar des AO urbaines, la notion de "biens de retour" devrait pouvoir s'appliquer à terme aux équipements financés par les Régions, si tant est qu'un jour elles puissent faire jouer la concurrence entre opérateurs ferroviaires sur certaines parties de leurs réseaux.

### **Le contrôle de la tarification**

Dépendantes de la SNCF pour les coûts de production, les Régions le sont également au niveau des recettes, dès lors que le système de tarification national leur est également imposé par la Loi. Or chacun sait le rôle puissant que peut jouer le prix des services, comme outil d'orientation de la demande. Dans la perspective d'une meilleure coordination de l'offre multimodale, la liberté tarifaire est revendiquée fortement, afin d'adapter les produits tarifaires aux choix stratégiques des politiques de transport sur les bassins de vie. C'est également la crainte d'une détérioration du ratio de couverture des dépenses par les recettes qui se profile avec l'accroissement de l'offre, et par conséquent la croissance des charges récurrentes de compensation du déficit. Assumer pleinement son rôle d'autorité organisatrice suppose de disposer de tous les moyens d'action possibles, d'autant qu'il est rare dans les transports publics d'observer des élasticités du trafic à l'offre supérieures à 1. Les bons résultats de l'expérimentation s'expliquent certes par l'accroissement de l'offre, mais dans un contexte de rattrapage et de relance de l'activité économique, et à moins de gains de productivité notables dans l'exploitation, il serait hasardeux de parier sur l'existence d'un cercle vertueux.

Si le maintien d'une unicité de la tarification au plan national est revendiqué par certains acteurs au titre de l'équité territoriale, le rôle du ferroviaire dans les dessertes périurbaines ne manquera pas de poser des problèmes de cohérence tarifaire avec les transports urbains. Les projets de billettique engagés dans quelques Régions montrent la difficulté sur des périmètres périurbains, voire urbains à concilier une tarification kilométrique bénéficiant de système de réduction importante (comme les 75% de l'abonnement domicile travail), avec la tarification "plate" des réseaux urbains.

### **Des enjeux à plus long terme**

Au delà de la phase de rattrapage des années de sous investissement, les Régions seront rapidement confrontées à des choix plus difficiles dans la définition de leurs politiques de transport. Conduites à gérer un réseau intermédiaire entre celui des grandes relations nationales et internationales (piloté par l'Etat, RFF et la SNCF), et celui des grandes agglomérations urbaines, elles seront soumises à des pressions contradictoires, au sein desquelles les objectifs d'aménagement du territoire pourraient avoir du mal à afficher leur spécificité.

### **La gestion des sillons**

La spécificité du réseau ferroviaire tient à son usage par des circulations aux caractéristiques très diverses, en termes de vitesse, d'horaires de circulation, et bien sûr d'arrêts commerciaux. Entre le passage d'un TGV transportant, sur une liaison à longue distance, une clientèle principalement d'affaire aux heures de pointe, un train Grande Ligne dont l'attractivité dépend de la qualité des horaires de desserte, des trains de marchandises considérés désormais comme des alternatives à l'augmentation de capacité des autoroutes, le TER aura du mal à capter les créneaux horaires les mieux adaptés à sa clientèle. Les trois missions principales (liaisons inter-cités, maillage du territoire, et desserte des bassins de mobilité des grandes aires urbaines) impliqueront des arbitrages avec les différents acteurs : la SNCF, à la fois opérateur régional, et concurrent pour l'obtention des sillons, RFF, dont les moyens d'action sont limités par l'obligation de rentabilité de ses investissements, et bien entendu l'Etat, chargé de trancher dans les différents en matière d'affectation des sillons. Dès lors, pour mener sa politique de façon autonome, la Région sera sans doute confrontée à la nécessité de participer au financement des extensions de capacité nécessitées par sa politique. Le "nœud ferroviaire lyonnais" est un exemple souvent cité de la difficulté à gérer des pointes de circulation, que la tarification différenciée de RFF (redevances d'utilisation) ne pourra seule résoudre.



## **L'acquisition d'une compétence régionale**

Qu'il s'agisse des relations avec l'opérateur SNCF ou du développement d'une offre multimodale pertinente et efficace aux abords des grandes agglomérations, la Région devra être en mesure d'instruire ses propres choix, ce qui passe par l'acquisition d'une compétence, tant au niveau de la production bien spécifique de services ferroviaires, que de la compréhension globale du marché des déplacements régionaux. Cela passe par une production autonome de connaissance qui nécessite sans doute, comme en urbain, la réalisation d'enquêtes sur les attentes et les besoins des populations concernées. Jusqu'à quel point les Régions peuvent-elles produire leur propre information pour élaborer en connaissance de cause les orientations de leur politique multimodale ? Une des questions est notamment la possibilité de modéliser les trafics en articulant les diverses échelles géographiques et les différents réseaux. Au delà des outils qui peuvent faire l'objet d'un recours à des prestataires externes, la mise en œuvre de services Transports performants impliquera un recrutement de personnel qualifié, qui est encore trop peu présent au sein de la fonction publique territoriale. C'est notamment le cas en matière d'ingénierie ferroviaire, domaine où les experts français sont essentiellement présents au sein de la SNCF.

## **L'adaptation de la SNCF**

Consciente du bouleversement profond que la régionalisation va provoquer, la société nationale se lance dans une adaptation structurelle à ses nouvelles missions d'opérateur. La création de la Direction des Transports Publics Régionaux et Locaux (DTPRL) est l'expression la plus flagrante de la réforme entreprise, sans oublier la constitution du groupe Via Cariane, pour l'exploitation des réseaux urbains et non urbains. L'interlocuteur unique des Régions est dans ce contexte la direction déléguée TER, qui commandera à chacun des centres d'activités concernés (matériel, personnel, mais aussi études et marketing) les différents éléments nécessaires à la construction du service attendu. Testée sur Rhône-Alpes, cette organisation est progressivement généralisée à toutes les Régions et devrait être en mesure d'assurer une meilleure efficacité dans l'organisation de la production et concourir ainsi à en optimiser le coût. Elle est une preuve également de la capacité de la SNCF à s'adapter et à répondre aux attentes des acteurs régionaux.

A plus long terme, cette restructuration devrait permettre progressivement d'assurer à la SNCF une plus grande performance en tant qu'opérateur de transport public. L'engagement dans des processus de certification de lignes (label NF Services) est également le moyen de valoriser l'entreprise pour la conquête de marchés extérieurs, mais aussi, lorsque la question surgira, de faire face dans de bonnes conditions à la contestation possible de ses marchés actuels. L'enjeu est important et un certain temps sera nécessaire pour faire évoluer les mentalités et les pratiques. En ce sens le rôle de garant de la cohérence du réseau ferroviaire que la Loi SRU lui a confirmé, peut être compris comme la reconnaissance du temps de la transformation. L'image de marque de la SNCF dépendra en effet non seulement de la qualité qu'elle sera capable de produire pour les Régions, mais également du degré de fiabilité du transport public régional, facteur incontournable pour espérer un certain report modal durable.

\*\*\*

L'ouvrage publié par le CERTU arrive donc fort à propos, juste après la décision de l'Assemblée Nationale de procéder à la régionalisation ferroviaire, par le biais de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains, et juste avant que l'ensemble des Régions ne s'emparent de leur nouvelle compétence. Sans prétendre se substituer aux bilans que les différents comités de suivi de l'expérimentation Haenel ne manqueront pas de produire, ce travail de synthèse et de réflexion, mené sous la direction de Benoît Thomé, s'appuie sur différents travaux d'étude, notamment sur le mémoire réalisé par Géraldine Bonnet, dans le cadre du DESS Transports Urbains et Régionaux de Personnes, complété par des éclairages en provenance des mémoires d'Alexandre Canet et de Laurent Houllès, dont les stages de DESS se sont déroulés au sein des services transport de la Basse Normandie et de l'Alsace. Ce travail dresse un état des lieux à mi parcours qui ne manquera pas d'intéresser tous les acteurs impliqués dans ce formidable processus.

Bruno Faivre d'Arcier  
Co-responsable du DESS Transports Urbains et Régionaux de Personnes  
Université Lumière Lyon 2 et Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat



# Introduction

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU) consacre sa section 5 à la réforme de l'organisation des transports collectifs d'intérêt régional : Les Régions seront à partir du 1er janvier 2002 pleinement reconnues comme les autorités organisatrices des transports régionaux, et percevront une compensation de l'État leur permettant d'assumer cette nouvelle compétence. Les 16 articles de cette section 5 ratifient la régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs.

Cette réforme est la généralisation d'une expérimentation lancée en 1997 dans six Régions volontaires sur une idée du sénateur Haenel (rejointes par une septième en 1999), alors que le transport ferroviaire dans son ensemble, et particulièrement au niveau régional était moribond, après des décennies de déclin.

Le lancement de l'expérimentation coïncide avec un autre évènement : la séparation de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure avec la création de Réseau Ferré de France, en réponse à une directive européenne. La régionalisation et la création de RFF sont les deux piliers d'une des plus importantes réformes du système ferroviaire depuis la création de la SNCF en 1937, l'un provenant d'une initiative nationale, l'autre d'une directive européenne.

Il est prématuré de faire le bilan complet de l'expérimentation, il faudra probablement plusieurs années avant que les effets d'une telle réforme se soient stabilisés. Les pouvoirs publics ont malgré tout décidé sa généralisation, en s'appuyant sur les premiers résultats des audits lancés dans chaque Région expérimentatrice.

Ces premiers résultats sont encourageants : l'implication des Régions a relancé le transport régional grâce à une nette amélioration quantitative et qualitative de l'offre et la clarification des rôles a permis que s'instaurent des relations plus saines entre la collectivité et la SNCF.

Mais l'expérimentation a aussi révélé un certain nombre de questionnements, qui pourraient devenir demain des problèmes qui menaceraient le succès de la régionalisation. Ainsi, la saturation des infrastructures et l'ancienneté de certaines installations demanderaient la mise en œuvre d'importants travaux, alors que le nouveau système de financement instauré à la création de RFF paraît encore bien fragile. Bien que meilleures, les relations SNCF - Régions sont encore parfois difficiles ; le dialogue n'est pas équilibré, en raison d'un manque de compétences techniques de l'AO et de la situation monopolistique de l'exploitant. La volonté de maîtrise des coûts des Régions pourrait aboutir à la mise en concurrence de plusieurs opérateurs, en droite ligne de la politique de « concurrence régulée » préconisée par l'Union Européenne. Enfin, la tâche d'autorité organisatrice demande un fort investissement des équipes techniques régionales, qui doivent trouver le moyen de gérer les problèmes d'exploitation au quotidien tout en ayant suffisamment de recul pour élaborer une indispensable politique intermodale des déplacements.

Après un aperçu de l'histoire et du contexte de la régionalisation en France, une analyse des premiers résultats de l'expérimentation sera présentée. Dans la troisième partie, seront décrits les enjeux que représentent les questions actuellement en suspens dans la mise en œuvre de la réforme ainsi que leurs conséquences sur le secteur ferroviaire afin d'esquisser les grandes orientations à attendre de l'« après régionalisation ».

## **Objectif l'étude**

La régionalisation du transport ferroviaire n'est encore qu'au stade de l'expérimentation. Il ne s'agit pas ici de fait un bilan complet de cette opération, qui est déjà attentivement suivie par les acteurs concernés.

Deux comités nationaux réunissant l'État, l'Association des Régions de France (ARF) et la SNCF ont été mis en place afin de suivre et d'évaluer cette expérimentation.

- Le comité national du suivi ouvert à tous les acteurs concernés par la Régionalisation afin de les informer sur le processus en cours. Il est alimenté annuellement par les rapports d'un audit réalisé par le cabinet Pricewaterhouse Coopers ;
- Le comité national de pilotage tripartite, composé d'un représentant du Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, des présidents des Régions pilotes et du président de la SNCF, traite des questions de fond que pose l'expérimentation et sa mise en œuvre. Outre ce comité « politique », des réunions entre les techniciens des trois partenaires se font plus régulièrement sur les mêmes thèmes.

Dans le cadre du suivi national, des rapports sur l'évolution de l'expérimentation sont réalisés puis diffusés aux partenaires : DTT, SNCF, Régions expérimentatrices. Certaines données sont parfois répercutées aux autres Régions non-expérimentatrices, notamment par le biais du GART et de l'ARF.

L'expérimentation est également suivie et évaluée au niveau régional.

Il n'est pas question ici de se substituer aux comités de suivis.

L'objectif de ce rapport est de présenter l'expérimentation et ses enjeux, afin de donner une vision d'ensemble d'une réforme, qui s'annonce capitale, aux acteurs du monde des transports qui ne seraient pas encore impliqués dans la régionalisation.

## **Les limites de l'étude**

L'étude d'un processus en cours, avec des évolutions permanentes et à venir tant au niveau local qu'au niveau européen est délicat. Il est de plus très difficile de quantifier de façon fiable et complète le secteur du transport ferroviaire et ceci pour plusieurs raisons : l'autorité organisatrice est soit mal identifiée, soit trop nouvellement désignée et l'exploitant ne divulgue pas facilement des données qu'il considère comme sensibles en raison de la concurrence ou ne peut fournir l'information voulue à moins d'un traitement long et coûteux.

Il était donc prématuré de se lancer dans un bilan complet de l'expérimentation. A partir d'informations disparates et parfois contradictoires, l'étude tente de s'interroger sur les évolutions probables qu'impliquera la régionalisation.

# 1. Le contexte : la réforme du ferroviaire

La régionalisation et la création de RFF forment un tout, la réforme du système ferroviaire français. Chacune de ces deux évolutions s'inscrit dans une histoire riche et complexe. La régionalisation est plutôt inspirée par des idées nationales (décentralisation), alors que la séparation de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure provient d'une directive européenne. Mais toutes deux répondent à un seul et même objectif : enrayer le déclin du transport ferroviaire.

## 1.1 Le déclin du transport ferroviaire

### 1.1.1 Un problème national

#### Un trafic ferroviaire en perte de vitesse :

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le mode ferroviaire est entré dans un long processus de déclin. Après avoir connu une période très critique entre les années 1990 et 1995, le transport ferroviaire de voyageurs semble pourtant se redresser aujourd'hui avec une part de marché qui se stabilise autour des 7,6% (elle était de 8,9% en 1990). Mais, cette évolution globale cache des réalités contrastées selon les types d'activités. Si le TGV enregistre de très bons résultats, le trafic sur les lignes classiques continue à baisser (ce trafic a diminué de 40% en 10 ans), et le trafic régional semble avoir du mal à se relever d'une longue période de baisse.<sup>1</sup>

|   | 1984 | 1995  | 1995/1984 |
|---|------|-------|-----------|
| Trafic intérieur total (milliards de voyageurs x km)  | 600  | 781,6 | +30,3%    |
| Trafic du transport ferroviaire non urbain (hors RATP et autres métros urbains) (milliards de voyageurs x km) | 60,2 | 55,6  | -7,6%     |
| Part du Transport ferroviaire non urbain  | 10%  | 7,1%  | -29%      |

Source : BUISSON, MIGNOT, 1997

Tableau 1: Evolution du transport ferroviaire non urbain (hors RATP et autres métros urbains) en milliards de voyageurs x km

Le déclin du transport ferroviaire se mesure tant en valeur absolue qu'en part de marché.

#### Un réseau à deux vitesses

Cette baisse globale cache de fortes disparités selon les activités. Le succès du TGV est indéniable. Succès technique et commercial, il est le résultat d'une politique d'investissement très ciblée depuis le début des années 70. Il s'ensuit tout naturellement qu'il a fallu faire des choix budgétaires, en délaissant volontairement les autres activités.

---

<sup>1</sup> BERGOUGNOUX, 2000.

Sur les 220 milliards de francs investis dans le ferroviaire (infrastructure et matériel) entre 1990 et 2000, plus de 83 ont permis le développement du réseau TGV (soit près de 40 % de l'investissement)<sup>2</sup>.

En France, il s'est donc constitué un réseau à deux vitesses : un réseau TGV bénéficiant d'une image moderne, de rapidité et de confort qui séduit les usagers et un réseau classique qui souffre d'une perception très négative, marquée par la vétusté du matériel roulant et la faible qualité de service (ponctualité, correspondances).

### 1.1.2 un problème européen

En Europe également, la part du chemin de fer dans les transports décline depuis la fin de la deuxième guerre mondiale : aujourd'hui le fer n'assure que 6% des transports de voyageurs et 15% du transport de fret (contre respectivement 10,3 et 31,7% en 1970). L'évolution globale de la mobilité n'a pas profité au fer : alors que la mobilité augmente, les parts de marché du fer tendent à diminuer au profit de la voiture qui s'impose dans les trajets locaux et les déplacements longue distance.

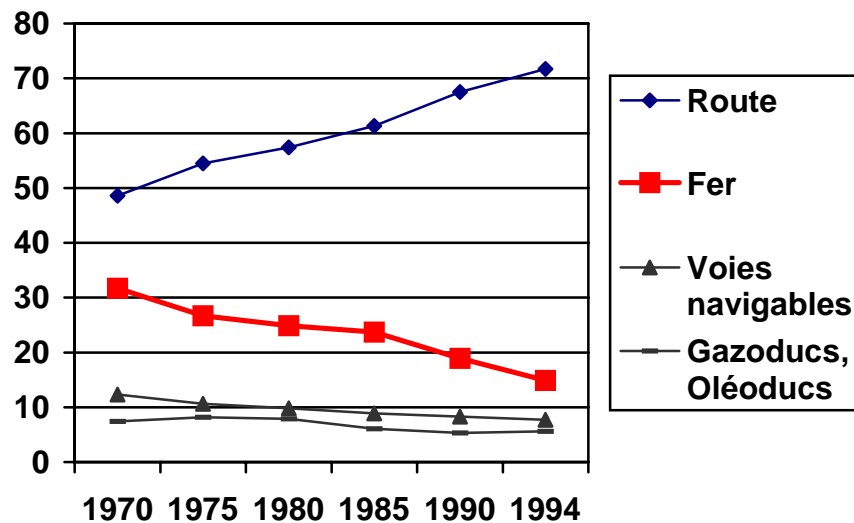


Figure 1 : Répartition modale (%) du transport de Fret dans l'Europe des 15, source : Commission Européenne

<sup>2</sup> CNT, 2001.

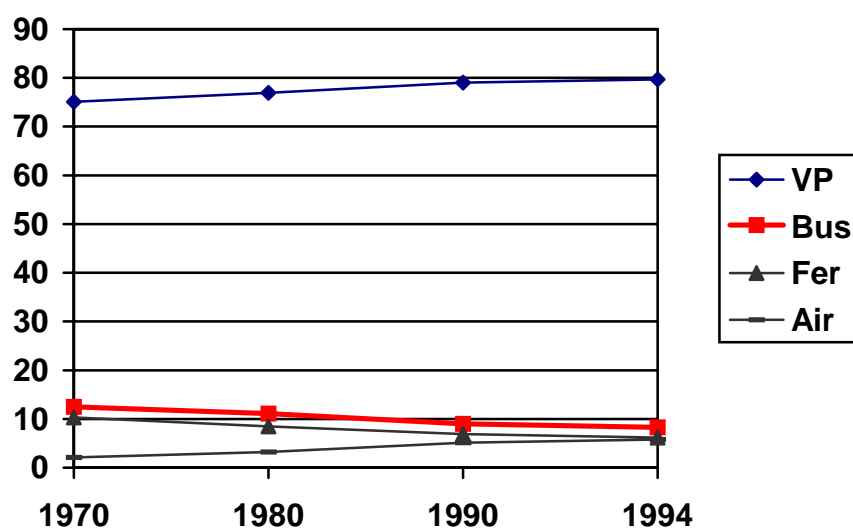


Figure 2 : Répartition modale (%) du transport de voyageurs dans l'Europe des 15, source : Commission Européenne

Entre 1970 et 1994, le transport de voyageurs par chemins de fer est passé de 216 à 270 milliards de passagers x kilomètres par an, soit une augmentation de 25%, alors que le marché des transports a doublé dans ce même laps de temps avec une utilisation des voitures particulières qui a augmenté de 120%<sup>3</sup>. Il en résulte une perte de plus de 4 points de part de marché (de 10.3% en 1970 à 6.2% en 1994).

Les causes d'un tel déclin sont nombreuses, la plus importante étant sans doute la croissance d'autres modes de transport plus souples et moins coûteux (voitures, camions) qui ont bénéficié d'infrastructures toujours plus développées les rendant par-là même encore plus efficaces. Le transport ferroviaire quant à lui n'a pas su s'adapter aux besoins des usagers et à l'évolution du marché et souffre toujours d'une image négative auprès de ses clients potentiels trop souvent mécontents des tarifs pratiqués et de la qualité de service proposée.

## 1.2 L'importance et la spécificité du transport régional en France

Le transport régional de voyageurs a un rôle important à jouer dans les déplacements de la vie quotidienne.

### 1.2.1 Un fort potentiel de report modal

L'enquête SOFRES - SNCF<sup>4</sup> de 1993-94 recense près de 220 millions de déplacements par semaine dits "régionaux" hors Ile-de-France. Il s'agit de déplacements extra-communaux de plus de 5 km. L'enquête estime que **85% de ces déplacements se font en voiture particulière contre 2,3 % en train !**

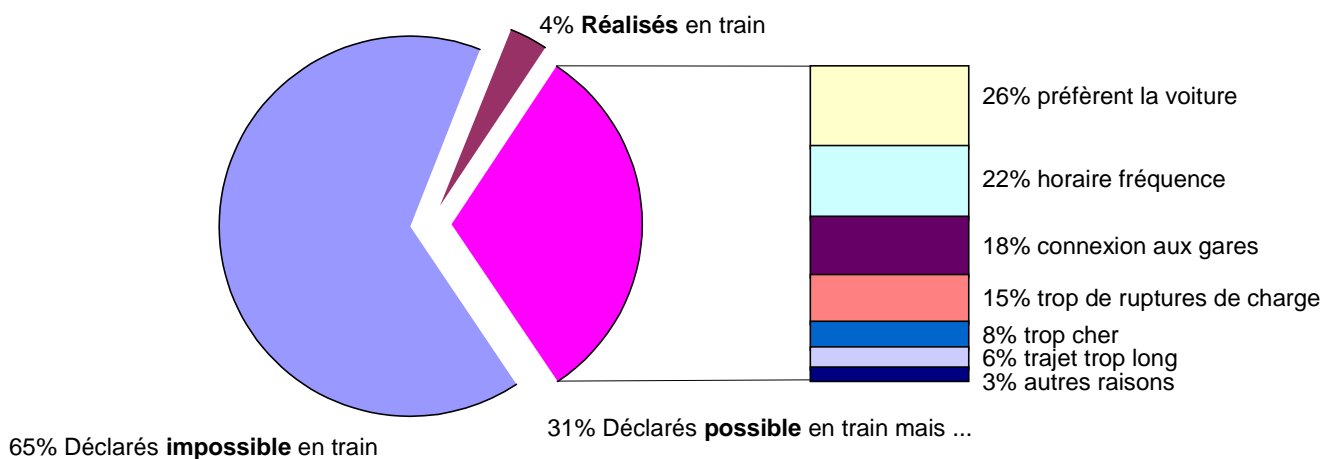
<sup>3</sup> COMMISSION EUROPEENNE, 1996 (a).

<sup>4</sup> CERTU, SNCF, SOFRES, 1998.



De plus, l'enquête montre que la part de marché du fer reste faible même pour les déplacements pour lesquels le train serait un mode pertinent : seuls 4% des déplacements de plus de 10 km des résidents d'une commune proche d'une gare se font par train.

Enfin et surtout, parmi ces résidents qui ne voyagent pas en train, 65% déclare que le train n'est pas possible pour leur déplacement, mais 31 % pense qu'il pourrait l'utiliser :



*Figure 3 : Déplacements supérieurs à 10km des résidents des communes de province proche d'une gare (91 millions de déplacements par semaine) Source : SNCF / SOFRES, 1993-94*

Il existe donc un fort potentiel de report modal, essentiellement lié à l'amélioration de l'offre.

## 1.2.2 L'activité TER

L'offre régionale de transport collectif, est en grande partie désignée sous l'appellation TER qui regroupe à la fois les services ferroviaires régionaux et les services routiers de substitution que la SNCF assure avec des cars. Le Train Express Régional a ainsi fait place au Transport Express Régional. Dans certaines Régions l'offre régionale peut aussi englober d'autres lignes de cars non labellisés TER, ainsi que des EIR (Express d'intérêt régional) qui circulent sur deux Régions limitrophes.

Concernant le ferroviaire, il n'y pas de réseau régional en tant que tel, l'ensemble du réseau SNCF étant généralement utilisé par tous les types de lignes à la fois. Pour caractériser le réseau régional, on utilise le nombre de trains x kilomètres parcourus par les trains à vocation régionale. Les trains à vocation régionale sont définis par défaut : ils comprennent tous les trains voyageurs qui ne sont pas des grandes lignes. Ainsi, ils regroupent les TER, trains dont l'origine et la destination sont d'une même région, et les EIR, trains pouvant desservir deux régions limitrophes, mais n'ayant pas une vocation de desserte nationale.

| Type de trafic en milliers de trains x km | 1998    | %   |
|---|---------|-----|
| Trains régionaux (TER+EIR)                | 115 205 | 33% |
| Grandes lignes                            | 180 160 | 52% |
| dont TGV                                  | 90 202  | 26% |
| dont Trains rapides nationaux             | 89 958  | 26% |
| Ile de France                             | 53 606  | 15% |

Tableau 2: Parcours des trains en milliers de trains x km en 1998

Source : RFF, Rapport d'activité 1998.

Avec plus de 30% des trains x km utilisés sur le réseau par des services voyageurs, le trafic TER-EIR représente un marché important, pertinent sur plusieurs segments de clientèle.

En termes financiers, l'activité TER est loin d'être négligeable : le compte national de transport de voyageurs estime qu'en 1998, la dépense globale (État, collectivités, usagers, entreprises) liée aux TER s'élevait à plus de 20 Milliards de Francs.

| Millions de F TTC, valeurs 1998 | GL            | TER           | IDF           | TOTAL         |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Investissement + Fonctionnement |               |               |               |               |
| État (y compris Dotation)       | 11 999        | 8 910         | 2 377         | 23 286        |
| Collectivités locales           | 68            | 4 574         | 621           | 5 262         |
| Voyageurs                       | 24 514        | 3 217         | 4 538         | 32 269        |
| Versement Transport (VT)        | 0             | 0             | 5 276         | 5 276         |
| Autres (y compris emprunts)     | 10 119        | 3 367         | 2 651         | 16 137        |
| <b>TOTAL</b>                    | <b>46 699</b> | <b>20 068</b> | <b>15 462</b> | <b>82 229</b> |

Tableau 3 : Financement global de l'activité ferroviaire de transport de voyageurs (dépense globale consolidée)

Source : Compte national du transport de voyageurs (1998)<sup>5</sup>

La part du TER dans la dépense globale est moindre que sa part dans l'offre (24 % de la dépense contre 33% des trains x km). Toutefois, le moindre coût des TER est largement effacé par la faible "rentabilité" de l'activité : les recettes voyageurs n'interviennent qu'à hauteur de 16% dans le financement de l'activité contre 29% en Ile-de-France et 52% pour les GL (en ne considérant que les dépenses de fonctionnements, la couverture des usagers est de 21% pour les TER, 35% en Ile-de-France et 63% pour les GL).

<sup>5</sup> CERTU, SYSTRA, 2001.

Les services ferroviaires régionaux se décomposent en plusieurs types de liaison, chacune d'entre elles répondant à une mission spécifique du transport ferroviaire régional. On peut ainsi distinguer <sup>6</sup>:

- La desserte TER de proximité : C'est une desserte « omnibus » des communes urbaines ou à dominante urbaine appartenant à la proche banlieue d'un pôle urbain. On parle aussi de desserte périurbaine.
- La desserte TER des zones rurales : C'est une desserte « omnibus » à destination de zones à dominante rurale sans grande ville sur le parcours. Sur ce type de liaison, une offre de substitution au ferroviaire tel que l'autocar ou le taxi à la demande est souvent envisagée. Ces liaisons relèvent d'un caractère d'aménagement du territoire, et assurent « le droit au transport » prévu dans le LOTI.
- La desserte de bassin d'emploi : Cette liaison semi-directe se trouve généralement au niveau interdépartemental à l'intérieur d'une même Région. Elle correspond à des distances plus élevées que les dessertes périurbaines, avec des arrêts moins fréquents dans des pôles secondaires régionaux. La majorité des déplacements sur ce type de liaison sont des migrations pendulaires de type domicile-travail ou domicile-étude.
- La desserte inter villes : Liaisons rapides entre les grandes métropoles régionales.

En modifiant les habitudes de déplacement, la régionalisation des bassins d'emploi, ainsi que le phénomène d'étalement urbain, qui touchent la plupart des agglomérations françaises constituent un véritable défi pour le transport ferroviaire régional qui a là de nouveaux marchés pour se développer.

Face aux problèmes de congestion qui vont s'amplifier dans les zones périphériques, l'offre ferroviaire peut représenter une réelle alternative à la voiture. De plus, les transports collectifs régionaux participent à la politique d'aménagement du territoire, en désenclavant les zones rurales et en assurant la cohésion régionale.

### **1.2.3 Une organisation à revoir**

Le déclin du transport ferroviaire n'est pas perçu comme une fatalité, dont le seul responsable serait le progrès technique de l'automobile. En France et en Europe, des voix s'élèvent, affirmant la nécessité de sauver le fer proposant pour cela une refonte en profondeur de son organisation qui s'articule autour de deux idées forces :

- la déconcentration / décentralisation de l'organisation des transports régionaux, permettant une meilleure écoute des besoins des usagers et une meilleure capacité d'adaptation ;
- la libéralisation du secteur, devant permettre des gains de productivité ;

---

<sup>6</sup> HEROUIN, HAUSBERG, 1998.

### **1.3 En France, le renforcement progressif du rôle des Régions**

Depuis le début des années 70 l'idée de confier l'organisation d'une partie du transport ferroviaire de voyageurs à une institution régionale fait son chemin. Le déclin du transport ferroviaire classique a incité les pouvoirs publics à lancer l'expérimentation de cette idée, rendue possible par les lois de décentralisation de 1982-83.

#### **1.3.1 Les premiers pas des EPR**

Créés en 1972, les Etablissements Publics Régionaux (EPR), prédécesseurs des Régions, reçurent la mission générale de contribuer au développement économique et social des Régions. Les EPR ont ainsi eu la possibilité d'apporter leur concours à la réalisation d'équipements collectifs d'intérêt régional et par extension d'établir les premières politiques de portée régionale. Tel fut le cas des premiers schémas régionaux de transports (SRT), dont on leur confia la réalisation dès 1973, et qui constituent l'amorce de l'intervention régionale en matière de transport.

Ce n'est pourtant qu'avec le décret du 30 août 1977, qu'à titre d'expérience, 6 Régions, dont les Pays de la Loire, l'Alsace et le Centre, purent véritablement tenter d'exercer leur compétence transport en créant un EPIC chargé de mettre en œuvre leur SRT. A travers ces établissements, les EPR pouvaient alors intervenir dans le transport collectif régional en décidant notamment de la suppression ou du transfert sur route des lignes ferroviaires non rentables. Ces transferts étaient d'ailleurs fortement encouragés par l'Etat, puisque la seule source de revenu de ces EPIC provenait des économies réalisées pendant 7 ans suite à toutes fermetures ou transferts de services ferroviaires. Les EPR refusant d'endosser la responsabilité de la fermeture de lignes ferroviaires, ce système n'a pas été un franc succès, et il n'y eut pas de véritable politique régionale des transports mise en œuvre.

Parallèlement, une réflexion est menée pour redéfinir les rapports entre les collectivités locales et les transporteurs et abouti à la loi sur les Transports Publics d'Intérêt Local (TPIL) du 19 juin 1979. Cette loi introduit pour la première fois la notion d'Autorité Organisatrice (A.O.), mettant en avant la nécessaire séparation entre les fonctions d'organisation et d'exécution des services. Avec cette loi, un nouveau pas est franchi dans le processus de décentralisation, avec la reconnaissance comme AO des communes et des conseils généraux et dans une moindre mesure des EPR.

#### **1.3.2 La LOTI et le conventionnement à la marge**

Deux textes fondamentaux vont permettre aux Régions de s'impliquer dans l'organisation des transports : la loi de décentralisation et la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de décembre 1982 (LOTI).

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a doté les Régions d'un conseil régional élu au suffrage universel direct présidé par un des élus du conseil (Avant 1982, les conseils régionaux étaient présidés par le préfet et élus au suffrage indirect, ce qui les rendait très dépendants des conseils généraux).

La LOTI répartie la compétence transport entre les différentes collectivités territoriales en abordant les transports de façon à la fois sectorielle (transport ferroviaire, routier, par voie d'eau et aérien) et géographique (intérêt national ou local). Dans le chapitre transport ferroviaire (chapitre I du titre II), la SNCF devient un établissement public industriel et commercial (EPIC) - art. 18 - responsable de l'exploitation, de l'aménagement et du développement du réseau ferré. La SNCF est liée à l'État par un cahier des charges approuvé par le décret du 13 septembre 1983.

## **Le transport ferroviaire régional selon la LOTI**

Par défaut, pour le réseau d'intérêt régional, c'est à la SNCF que revient la responsabilité de la gestion du transport ferroviaire. Les modifications qu'elle souhaite y apporter sont signalées aux collectivités concernées (dont la Région) pour avis.

La Région est clairement désignée comme la collectivité la plus apte à prendre des responsabilités en termes de transport ferroviaire et il lui est donné la possibilité de passer des conventions avec la SNCF. Notons que la LOTI n'interdit pas aux autres collectivités de passer de telles conventions.

C'est sans doute le point le plus important pour le transport régional. En conventionnant l'ensemble de son réseau, une Région peut, si elle le souhaite, organiser les services régionaux.

## **Le transport routier non urbain de personnes**

Pour les transports routiers non urbains, le département est l'autorité organisatrice, mais la Région peut passer des conventions avec des transporteurs pour des lignes d'intérêt régional (i.e. qui concernent au moins deux départements), inscrites au plan régional.

## **Le cahier des charges de la SNCF**

Il apporte quelque précision quant à l'organisation des transports régionaux. On peut retenir que la participation de l'État aux services d'intérêt régionaux se traduit par une contribution globale, que la SNCF répartit dans les différentes Régions. Pour les lignes non conventionnées, la Région est consultée pour avis.

En cas de conventionnement, la Région a la possibilité de définir les règles d'exploitation, de renouveler le matériel et même de redéfinir une tarification, à condition que celle-ci soit compatible avec la structure tarifaire nationale. Pour les services conventionnés, la Région finance les surcoûts induits par les modifications qu'elle apporte par rapport au service de référence, financé lui par la dotation de l'État, c'est le conventionnement à la marge.

Notons que le cahier des charges de la SNCF ouvre la possibilité à d'autres collectivités locales de conventionner des services ferroviaires pour la « desserte de zones urbanisées ».

### **1.3.3 L'éphémère succès des conventions à la marge**

Toutes les Régions, exceptées Poitou-Charentes et Rhône-Alpes<sup>7</sup> ont signé des conventions avec la SNCF.

## **Le succès du TER**

Ces conventions ont permis la mise en œuvre d'un nouveau concept lancé par la SNCF en 1987 : le Train Express Régional ou TER. La mise en place d'un tel système participe à une modernisation du transport régional ferroviaire : il permet un début de renouveau de l'image des chemins de fer grâce au remplacement progressif du parc de matériel vieillissant et à la mise en place d'une politique commerciale centrée sur deux nouveaux logos : le logo TER et le logo régional. Le concept du TER, qui connaît de francs succès entre 1987 et 1992, est l'amorce d'un rééquilibrage de la stratégie commerciale de la SNCF jusque là fortement axée sur le seul TGV.

---

<sup>7</sup> Pour Rhône-Alpes, les premières conventions Régions/SNCF datent de 1994. Mais dès 1989, les SRV ont fait l'objet de conventions signées par les Départements regroupés au sein d'un syndicat mixte (Le SOFRA). La Région participait au financement du SOFRA.

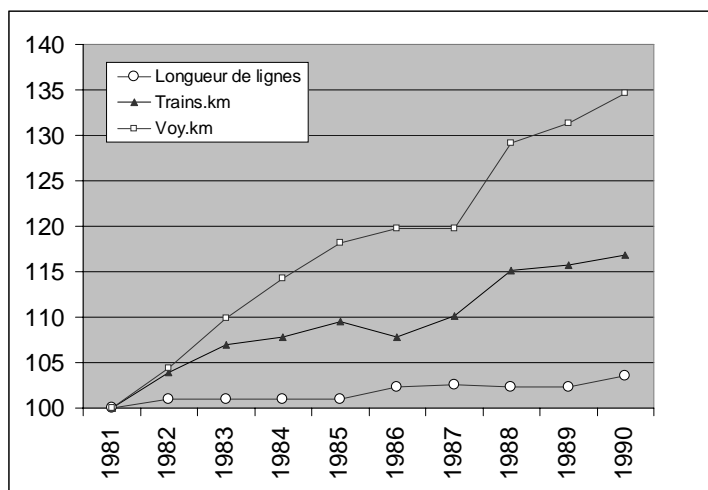


Figure 4 : Evolution des services régionaux de voyageurs  
base 100 en 1981

Source : Rapport Haenel

Le nombre de voyageurs x km, après avoir fortement baissé entre 1970 et 1979 (-15 % durant cette période), connaît à nouveau une croissance à partir de 1981, avec une accélération en 1987 (effet TER). A noter qu'en 1983 le nombre de voyageurs x km retrouve son niveau de 1969. Cette forte croissance de la demande est accompagnée par une croissance plus modérée de l'offre en nombre de trains.

### Mais un succès relatif

Certes, presque toutes les Régions ont signé des conventions avec la SNCF et l'engagement financier des Régions en matière de transport régional est loin d'être négligeable : en 1991, la contribution des Régions aux transports ferroviaires s'élevait à 765 millions de Francs (la contribution globale versée par l'État à la SNCF pour les services régionaux était à cette même date d'environ 4 milliards de francs).

Mais sur ces 765 millions, seuls 5% étaient destinés à financer des déficits d'exploitations, (70 % pour les infrastructures et 25 % pour le matériel). La faible contribution des Régions à l'exploitation est un fait mesurable sur toute la période de l'aire du conventionnement à la marge. Il pourrait signifier, que si les Régions étaient prêtes à aider la SNCF à moderniser leur service (image de marque des TER), elles n'étaient pas encore réellement décidées à s'investir totalement dans l'organisation même des transports régionaux, et acceptaient, pour la plupart, le service de référence défini par la SNCF.

Le sénateur Haenel remarque de plus que le développement des services régionaux a été freiné par l'attitude parfois peu partenariale de la SNCF : « [dans certaines Régions, il n'y a pas de problème] mais dans bien des endroits, les conditions du partenariat ne sont pas réunies. C'est ce qui ressort des observations adressées à la commission par les présidents de conseils régionaux (...) qui évoquent très souvent le manque de concertation, le manque d'information, le manque de transparence des comptes et des calculs portant sur le coût des investissements ou la rentabilité des activités »<sup>8</sup>.

La Région Poitou-Charentes explique son refus de conventionner par l'attitude désinvolte de la SNCF.

<sup>8</sup> HAENEL, 1993.

Particulièrement depuis 1992, les relations Régions / SNCF sont parfois très difficiles, suite à une soudaine dégradation des bilans de convention.

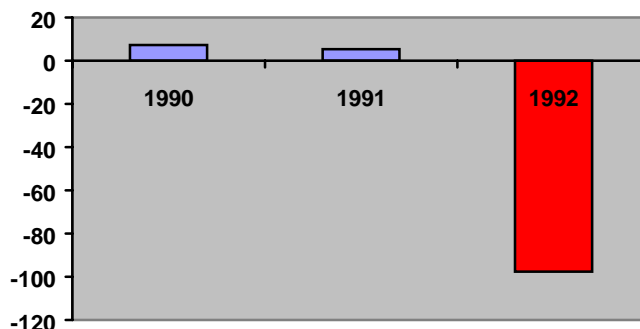


Figure 5 : Solde des conventions d'exploitation SNCF / Région (MF)

Source P. Zembri<sup>9</sup>

En 1990 et 1991, le solde des conventions d'exploitation était globalement nul, voire légèrement positif, mais en 1992, le solde est brutalement devenu négatif sans que la SNCF ne parvienne à l'expliquer de façon satisfaisante.

Devant une telle évolution, un certain nombre de Régions ont décidé de suspendre leur convention et l'Association nationale des élus régionaux, renommée par la suite Association des Régions de France (ARF), commande une expertise des relations financières entre les Régions et la SNCF. L'État et la SNCF se joindront à cet organisme pour financer l'étude confiée au cabinet KPMG.

L'étude KPMG remet fortement en cause le système de comptabilité utilisé à la SNCF : le système FC12K se fonde sur des calculs de résultats établis à partir des coûts moyens nationaux. Cet audit servira de base de calcul de la dotation à verser aux Régions pour l'expérimentation.

Les expertises, critiques, tables rondes de l'époque vont alors soulever un problème essentiel : la dotation globale perçue pour le transport régional est répartie entre les différentes Régions par la SNCF. Les élus régionaux n'ont pas connaissance de la participation de l'État, donc ignorent ce que coûtent réellement les services régionaux. P. Zembri conclue « les relations entre Régions et SNCF ne sont pas des relations normales d'autorité organisatrice à exploitant : le rôle de chacun n'est pas clairement défini, les clauses exorbitantes au profit de la société nationale abondent et il est impossible faute de bases de comparaison de contrôler la véracité des éléments financiers qu'elle fournit »<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> ZEMBRI, 1997(a).

<sup>10</sup> ZEMBRI, 1997(a).

## **Le rapport du Sénateur Haenel**

En 1993, le Sénat charge M. Haenel d'examiner la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette entreprise remplit son rôle de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire. Son rapport<sup>11</sup> fait ressortir l'importance du fait régional, sous estimée par la SNCF, selon lui trop focalisée sur le développement du TGV, et montre le niveau alarmant de l'endettement de la SNCF ainsi que l'insuffisant engagement politique et financier de l'État auprès de cet établissement. Il souligne le risque réel d'une grave crise du transport ferroviaire en France.

Au vu de ces conclusions, M. Bernard Bosson, alors ministre des transports commande au sénateur Haenel une réflexion plus précise sur le transport régional de voyageurs. Dans son rapport « Régions, SNCF, vers un renouveau du service public »<sup>12</sup>, ce dernier reprend le constat qu'il avait pu faire un an auparavant sur le transport ferroviaire en France, et notamment au niveau régional, et affine le concept de régionalisation qu'il avait ébauché, en précisant les modalités de mise en œuvre d'une telle réforme. M. Haenel propose une réforme en 12 points destinée à apporter un second souffle au transport ferroviaire.

La proposition n°6 est ainsi rédigée : « *La Région est l'autorité compétente en matière de transports régionaux. Elle exerce cette autorité dans le cadre du schéma régional des transports qu'elle établit en concertation avec les collectivités territoriales concernées. La date limite pour que les Régions se saisissent de cette compétence est fixée au 31/12/97. Le transfert de compétence aux Régions sera alors définitif. Une première expérimentation de ces nouvelles modalités est lancée dès 1995 avec des Régions volontaires* ».

Le sénateur Haenel insiste sur la nécessaire clarté financière d'un tel transfert de compétences de la part de l'État et préconise pour cela le transfert des crédits de l'État affectés aux services régionaux de la SNCF vers les Régions (qui sera mis en place par la suite) et la création d'un fond d'investissement ferroviaire interrégional.

Parallèlement, L'Assemblée Nationale arrive aux mêmes conclusions. En Juin 1994, le rapport Cuq<sup>13</sup> affirmait notamment qu'« *il faut faire de la Région une autorité organisatrice à part entière* ».

En 1995, les propositions du sénateur Haenel sont reprises dans la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995, dite loi "Pasqua". A l'article 67, l'expérimentation de la régionalisation est ainsi prévue: « *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* ».

La régionalisation est en marche.

---

<sup>11</sup> HAENEL, 1993.

<sup>12</sup> HAENEL, 1994.

<sup>13</sup> CUQ, 1994.



## 1.4 Une volonté européenne: la libéralisation

Dans son livre blanc "une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires", la Commission Européenne base sa politique transport dans une optique de développement durable, le fer doit y jouer un rôle majeur dans le transport des biens et des personnes. Selon une logique libérale, l'UE analyse le déclin du fer par rapport à sa compétitivité face à la route, et pense que la libéralisation du rail impliquerait des gains de productivité, et rendrait le transport ferroviaire plus compétitif.

Bien exploité, le fer présente des avantages indéniables en termes de sécurité et de respect de l'environnement et "pourrait contribuer de manière appréciable à garantir la mobilité durable au siècle prochain"<sup>14</sup>. Au nom du développement durable, le transport ferroviaire doit reprendre des parts de marché à la route.

Pour cela, l'Union Européenne compte sur les stimulations d'un marché de nouveau ouvert à la concurrence. Trois premières directives, votées en 1991 et 1995 posent les premières briques de cette politique libérale.

### 1.4.1 La directive 91/440 et les directives 95/18 et 95/19

La directive 91/440 est la première directive indiquant la volonté forte de l'UE de s'impliquer dans l'organisation du transport ferroviaire. Elle est le premier pas d'une politique d'ouverture des réseaux, instituant la séparation de la gestion du réseau et de ses utilisateurs.

Votée en 1991, cette directive prévoit:

- L'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires: Les entreprises ferroviaires publiques doivent devenir indépendantes de l'État en disposant d'un patrimoine, d'un budget et d'une comptabilité propres.
- L'assainissement financier des entreprises ferroviaires publiques. A l'article 9, il est précisé que les Etats membres, conjointement à ces dernières, doivent mettre en place les mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celle-ci.
- La séparation entre la gestion de l'infrastructure (la voie ferrée et les équipements qui s'y rattachent) et l'activité de transport. C'est le cœur de la directive, et c'est un préalable à toute libéralisation d'une activité nécessitant une infrastructure.
- Des nouvelles dispositions concernant l'accès à l'infrastructure ferroviaire: Désormais, la possibilité est donnée aux groupements internationaux d'entreprises ferroviaires de voyageurs et aux entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux d'accéder, selon certaines conditions aux réseaux d'autres Etats membres.

En 1995 deux autres directives (95/18 et 95/19) relatives à la nouvelle organisation des chemins de fer ont été adoptées par le Conseil des ministres. La première fixe les critères communs pour la délivrance des licences d'exploitation aux entreprises ferroviaires établies dans la Communauté. La seconde concerne les règles de répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et de perception des redevances d'utilisation du réseau.

### 1.4.2 Le paquet ferroviaire

Les trois directives sont une première étape. En 1996, la commission européenne publie deux livres blancs démontrant sa volonté d'aller plus loin dans la réforme des transports ferroviaires.

---

<sup>14</sup> COMMISSION EUROPEENNE, 1996 (a).

- Dans le premier intitulé "Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires"(1996), la commission revient sur les causes du déclin de ce secteur. Le fait que "les chemins de fer se soient développés à l'abri des forces du marché " semble ainsi être la raison principale évoquée par la commission. Sa stratégie pour rendre le rail de nouveau compétitif et efficace est donc de soumettre les compagnies de chemins de fer à l'influence des forces de marché sous une forme appropriée qui devrait également conduire à une plus grande implication du secteur privé. Pour cela, l'extension des droits d'accès des réseaux nationaux permettrait à de nouvelles entreprises ferroviaires de s'établir sur le marché. La commission imagine cela pour l'ensemble du trafic de marchandises et pour les transports internationaux de voyageurs ainsi que pour les transports intérieurs de voyageurs. Les modalités de l'introduction doivent respecter les intérêts des réseaux et stimuler la fourniture des services publics.

Suite à ce livre blanc, trois propositions de directives modifiant les directives 91/440, 95/18 et 95/19 ont été adoptées par la Commission. Cet ensemble de directives, baptisé le "paquet ferroviaire" prévoit entre autres une séparation institutionnelle entre le gestionnaire de l'infrastructure et les exploitants (renforcement de la 91/440) et la possibilité pour des candidats autorisés (personnes morales ou physiques autres que les entreprises ferroviaires) à demander des sillons. Fortement discutées, après une navette entre la Commission et le Parlement, ces propositions ont fait l'objet d'un accord politique en décembre 1999, concrétisé par une position commune du Conseil des Ministres signée au printemps 2000 dans laquelle il est question de la création du réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF), ouvert à toutes les entreprises de chemin de fer autorisées. Cet accord est un compromis entre le Parlement et le Conseil (et donc la Commission). Le Conseil estime que l'ouverture à la concurrence n'est intéressante que pour le fret, et sur un réseau bien précis (le RTEFF), alors que le Parlement considère qu'il s'agit d'un premier pas vers une ouverture complète<sup>15</sup>.

Notons d'ailleurs que le Parlement a examiné ses propositions en deuxième lecture en y apportant de nombreux amendements, rendant très peu probable une approbation par le Conseil des Ministres. Il faudra alors attendre la création d'une commission de conciliation et que celle-ci trouve un texte qui conviendra au Parlement et au Conseil.

- Le second livre blanc publié la même année traite du problème du financement des réseaux de transports (tout mode), et de la façon dont les utilisateurs des réseaux payent ou non les coûts qu'ils génèrent : "Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE". Ce livre blanc préconise la mise en place de péages d'infrastructures (pour la route, le rail, l'aérien, etc.) calculés de tels sorte que l'utilisateur d'un réseau donné paye les coûts qu'ils génèrent (coûts directs tels que ceux liés à l'entretien du réseau, mais aussi coûts dits externes tels que ceux liés à la pollution. Selon le livre blanc, de tels péages auraient au moins deux vertus : ils permettraient de rendre la concurrence entre les modes plus équitables et rendront possible des partenariats public / privé pour le financement des infrastructures.

Pour le ferroviaire, la création de RFF a permis à la France de s'engager dans cette voie, en instaurant une redevance d'utilisation de réseau ferré (cf. 4.1.4)

---

<sup>15</sup> Pour en savoir plus sur la réforme du fret ferroviaire, voir : ECMT, 2001.

### 1.4.3 Le projet de règlement de la commission européenne

En juillet 2000, la Commission européenne a adopté un projet de règlement européen sur « les obligations de service public dans le transport de voyageurs par voie ferrée, route et voie navigable »<sup>16</sup>.

Ce projet de règlement prévoit la généralisation des contrats de service public à durée limitée avec des modalités de mise en concurrence lors de la passation des contrats.

Toutefois, le projet de règlement considère que « *les appels d'offres en vue d'attribuer des contrats de service public ne devraient (...) pas être obligatoires lorsqu'ils présentent un risque pour les normes de sécurité applicables à la fourniture de services par le rail (...)* ». Ainsi le transport ferroviaire de voyageur devrait être l'une des exceptions prévues par le règlement, pour lesquelles la mise en concurrence ne présente pas un caractère obligatoire.

Ce n'est encore qu'un projet, mais les discussions sont déjà âpres. Ce projet de règlement s'inscrit dans la ligne politique de l'Union Européenne, et suscite l'opposition farouche des grandes entreprises nationales qui détiennent un monopole. Il semble que pour l'instant, ces dernières auraient obtenu gain de cause, en ne rendant pas obligatoire la mise en concurrence.

\*

\*       \*

En France et en Europe, le transport ferroviaire décline depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Les années 90 voient naître de nombreux rapports, propositions, études participant à un sursaut de volonté de « sauver le fer ».

Ces réflexions proviennent de deux entités politiques relativement récentes : la Région d'un côté, que l'on estime être l'échelon idéal pour l'organisation des transports ferroviaires de voyageurs (hors grandes lignes) et l'Union Européenne de l'autre côté, qui aimerait insuffler un peu de concurrence dans le marché trop protégé selon elle du ferroviaire, afin de donner un dynamisme rénovateur au secteur.

De ces deux axes, libéralisation et régionalisation, vont naître la réforme du transport ferroviaire français.

---

<sup>16</sup> COMMISSION EUROPEENNE, 2000.

## 2. Les deux piliers de la réforme française

C'est dans la loi du 13 février 1997, portant à création l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF), que les deux réflexions ont été mises en pratique en France. La régionalisation apparaît alors comme un des éléments clefs d'une réforme plus globale sur les transports ferroviaires, qui comprend :

- La séparation institutionnelle entre le gestionnaire d'infrastructures (RFF) et l'entreprise de transport ferroviaire qui exploite le réseau (SNCF) voulue par la directive européenne 91/440 ;
- L'allègement de la dette de la SNCF et la définition d'un projet industriel ;
- L'expérimentation d'une prise de responsabilité complète des Régions dans l'organisation des dessertes ferroviaires régionales.

### 2.1 La création de RFF

En application de la directive 91/440, RFF est créé par la loi 97-135 du 13 février 1997. Cette loi prévoit que cet établissement :

- assure les missions d'aménagement, de développement, de cohérence et de mise en valeur du réseau national. RFF est désormais maître d'ouvrage du réseau ferré national. Il peut exercer ce rôle lui-même ou confier des mandats à la SNCF ;
- supporte la charge d'une dette de 134.2 milliards de francs que lui a transféré la SNCF. Cette somme représente les emprunts contractés par la SNCF pour financer les infrastructures ;
- devienne propriétaire à la place de l'État des infrastructures ferroviaires dont la SNCF assure la gestion par délégation.

Institutionnellement séparé de la SNCF, ce nouvel EPIC devient le gestionnaire de l'infrastructure.

RFF hérite donc du réseau, et des emprunts qui ont été contractés par la SNCF pour la construction de ce réseau. Elle est désormais responsable de l'entretien du réseau et de son développement. Pour financer ces missions et la dette, il a été instauré un péage d'infrastructure, que doit régler tout train empruntant toute portion du réseau. L'État contribue également pour une large part aux charges d'infrastructure.

| <b>Charges (en MF)</b>                             | <b>1999</b>  | <b>1998</b>  | <b>Produits (en MF)</b>                             | <b>1999</b>  | <b>1998</b>  |
|--|--------------|--------------|---|--------------|--------------|
| Charges d'exploitation                             |              |              | Produits d'exploitation                             |              |              |
| Rémunération de la SNCF pour la gestion du réseau  | 17197        | 16600        | Redevance d'infrastructure                          | 9554         | 6105         |
| Achat d'électricité                                | 2510         | 2453         | Vente d'électricité                                 | 2510         | 2453         |
| Dotation aux amortissements                        | 4917         | 5703         | Contribution de l'État aux charges d'infrastructure | 10809        | 11820        |
| Autres charges d'exploitation                      | 568          | 534          | Autres produits d'exploitation                      | 1119         | 709          |
| <b>Total charges d'exploitation</b>                | <b>25192</b> | <b>25290</b> | <b>Total produits d'exploitation</b>                | <b>23992</b> | <b>21087</b> |
| Charges financières                                |              |              | Produits financiers                                 | 2804         | 691          |
| Intérêts sur dette financière vis à vis de la SNCF | 8265         | 8802         | Produits exceptionnels                              | 514          | 428          |
| Intérêts sur emprunts contractés par RFF           | 2064         | 976          |   |              |              |
| Autres charges financières                         | 1904         | 778          | <b>Perte de l'exercice</b>                          | <b>10363</b> | <b>13716</b> |
| <b>Total charges financières</b>                   | <b>12233</b> | <b>10556</b> |   |              |              |
| Charges exceptionnelles                            | 248          | 76           |   |              |              |
| <b>TOTAL</b>                                       | <b>37673</b> | <b>35922</b> | <b>TOTAL</b>  | <b>37673</b> | <b>35922</b> |

Tableau 4 : Compte Charges et Recettes de RFF, Source RFF

On notera une très forte augmentation des redevances d'infrastructure entre 1998 et 1999. Celle-ci s'explique par la montée en charge progressive de ce nouveau régime, mais aussi par la nécessité pour la France de respecter les critères de Maastricht. En 1998, la contribution de l'État était supérieure aux charges financières, la dette RFF devenait donc dette publique. Il a été décidé d'augmenter rapidement les produits de RFF : le montant de la redevance a été augmenté de plus de 50%.

Enfin, un dispositif de sécurité financière a été prévu. RFF ne peut théoriquement pas aggraver sa dette et mettre en péril son équilibre financier. L'article 4<sup>17</sup> du décret d'application 97-444 définissant les missions et le statut de RFF (du 5 mai 1997) stipule que RFF ne peut accepter un projet d'investissement que s'il permet à terme de dégager un bénéfice, en d'autres termes que s'il est financièrement rentable pour RFF. Par exemple, RFF contribuera à la création d'une ligne nouvelle qu'à hauteur du montant qu'il est sûr de pouvoir récupérer grâce aux recettes de péages supplémentaires. Ainsi, RFF ne devrait jamais participer au financement de l'électrification d'une voie, aménagement qui n'apporte aucun revenu supplémentaire au gestionnaire du réseau. Des exceptions sont toutefois prévues pour les aménagements de sécurité.

<sup>17</sup> « 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. » Décret 97-444, Article 4, troisième alinéa.

## 2.2 La Régionalisation

### 2.2.1 L'expérimentation

La loi du 13 février 1997 articles 14 et 15 prévoit l'expérimentation d'une nouvelle étape de la décentralisation : la régionalisation des transports ferroviaires.. La loi prévoit que l'expérimentation se fera « sans transfert de charges pour les Régions » et c'est pourquoi « chaque Région [expérimentatrice] recevra chaque année, directement de l'État, une compensation forfaitaire des charges » que l'État donnait auparavant à la SNCF pour équilibrer ses comptes sur les services régionaux de personnes.

Pour évaluer le montant de la compensation, le législateur s'est appuyé sur l'audit KPMG, qui a estimé à 800 millions de Francs le déficit annuel d'exploitation des Services Régionaux de Voyageurs (SRV) non couvert par l'État, auquel il faudrait ajouter 1 Milliard de Francs par an pour permettre le renouvellement du matériel trop vétuste et ainsi la pérennité du parc ferroviaire :

| Coûts                                     |            | Recettes                                      |            |
|---|------------|---|------------|
| Coûts directs variables                   | 4,0        | Recettes de trafic                            | 2,5        |
| Coûts directs fixes                       | 0,8        | Contribution de l'État aux tarifs sociaux     | 1,1        |
| Coûts semi-directs                        | 0,3        |   |            |
| Coûts fixes opérationnels                 | 0,9        |   |            |
| Coûts d'usage de l'infrastructure         | 0,5        | Contribution de l'État aux SRV                | 3,9        |
| <b>Sous-total coûts opérationnels</b>     | <b>6,5</b> | Contribution des Régions                      | 0,4        |
| Coûts du matériel                         | 1,2        | <b>Total Recettes</b>                         | <b>7,9</b> |
| <b>Coût du matériel (service pérenne)</b> | <b>2,2</b> | <b>Déficit</b>                                | <b>0,8</b> |
| Coûts de structure                        |            | <b>insuffisance de financement (matériel)</b> | <b>1,0</b> |
| - directement imputables                  | 0,3        |   |            |
| - Indirectement imputables                | 0,7        |   |            |
| <b>Sous-total coûts de structures</b>     | <b>1,0</b> |   |            |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>9,7</b> | <b>TOTAL</b>                                  | <b>9,7</b> |

Tableau 5 : Chiffrages des coûts et recettes des SRV pour 1994, En milliards de Francs HT

Source : Cabinet KPMG

L'expérimentation est alors prévue pour une durée de 3 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1997 et devait se conclure par une expertise au parlement en l'an 2000. Six Régions ont été choisies parmi les Régions candidates: Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Rhône-Alpes. A ces Régions riches et/ou urbaines, s'est rajoutée le 1<sup>er</sup> janvier 1999 une Région plus pauvre et plus rurale : le Limousin.

Pour la durée de l'expérimentation, deux types de conventions doivent être passées par chacune des Régions pilotes :

- Une convention État/Région pour délimiter les services régionaux de voyageurs que va conventionner la Région et préciser les modalités des engagements financiers de l'État ;
- Une convention Région / SNCF relative à la gestion du service public régional de transport de voyageurs qui définit les rôles respectifs de l'AO et de l'exploitant et les conditions financières de l'exploitation (bonus-malus, pénalité...).

## 2.2.2 Les objectifs

La phase d'expérimentation qui repose sur des principes clairs de réversibilité, de transparence, et de « *transfert de compétence sans transfert de charges* » doit permettre de répondre à deux objectifs fondamentaux pour la suite du processus :

- Préciser les relations contractuelles entre les Régions et l'État d'une part et celles entre la SNCF et les Régions d'autre part. Cet objectif nécessite de bien identifier les missions et les responsabilités de chacun ainsi que leurs droits et leurs devoirs.
- Elaborer un nouveau cadre juridique et financier en vue d'un transfert définitif de la compétence transports régionaux aux Régions. Ainsi, il devra être précisé, aux termes de l'expérimentation, la dotation de l'État vers les Régions pour compenser les services régionaux et son évolution dans le temps.

Arrivé aux termes de la phase d'expérimentation initialement prévue, une extension des effets de la régionalisation a été prévue à l'article 21 de la loi du 25 juin 1999, d'Orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui porte modification de la loi du 4 février 1995 : "*Pour préparer dans les meilleures conditions la loi prévue au premier alinéa, les dispositions prévues au troisième alinéa continuent à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard*". Bien que pratiquement acquise, la généralisation de l'expérimentation semblait prématurée en 1999. L'expérimentation a révélé un certain nombre de questions non résolues, notamment en raison de l'opacité des comptes de la SNCF. Les élus régionaux ne souhaitent pas s'engager définitivement dans ce processus de décentralisation sans savoir ce que cela coûterait. La SNCF s'est alors engagée à fournir dès 2001 des comptes régionaux, basés sur une comptabilité analytique. Mais le gouvernement a souhaité proposer la généralisation, sans attendre les résultats régionaux des comptes de la SNCF.

## 2.2.3 La loi SRU : la généralisation

La loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain, votée le 13 décembre 2000 prévoit la généralisation de la décentralisation (section 5, articles 124 à 139) à partir du 1er janvier 2002.

### Le rôle d'autorité organisatrice renforcée

Pour cela, la loi SRU modifie la LOTI, afin de renforcer le statut d'autorité organisatrice des transports des conseils régionaux : ils seront responsables, 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. A ce titre, la Région définit 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. » (article 124)*

### **Une décentralisation sans transfert de charges :**

Cette décentralisation devra se faire sans transfert de charge, c'est à dire que l'État s'engage à compenser les coûts qu'implique l'organisation des SRV. L'article 125 prévoit d'augmenter les charges transférées aux Régions :

- du montant nécessaire à équilibrer l'exploitation des SRV;
- du montant nécessaire à renouveler le parc de matériel roulant;
- du montant correspondant à la compensation des tarifs sociaux (AHT, familles nombreuses, ...)

Le montant de la compensation sera évalué pour chaque Région sur la base du service constaté en 2000, puis revalorisé selon le taux de croissance de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) entre 2000 et 2002 avant d'être intégré dans la dotation générale de décentralisation des régions.

Pour les gares, il est précisé que l'État contribuera à « *l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements de cinq ans (...)* » (article 128).

Les discussions à l'Assemblée ou au Sénat sur ces articles du projet de loi ont principalement porté sur le montant de la compensation et de sa revalorisation : « *En ce qui concerne le volet transport du projet de loi, le rapporteur pour le Sénat a jugé que le transfert à toutes les Régions des compétences en matière de service ferroviaire régional de voyageurs méritait une compensation financière suffisante, supérieure à la dotation prévue par le Gouvernement et adoptée par l'Assemblée nationale. Le ralliement de Régions -encore réticentes- à la régionalisation passe, a-t-il estimé, par un effort particulier de l'État qui conditionnera le succès ou l'échec de cette réforme. Il a regretté, en conséquence, que le Gouvernement ait opposé l'article 40 à plusieurs amendements présentés par la Commission des Affaires économiques* »<sup>18</sup>. Parmi ces amendements rejetés on trouve par exemple la proposition de la création d'un fonds d'aide aux transports régionaux alimentés par la TIPP, l'exonération de taxe professionnelle des véhicules ferroviaires ou l'indexation de la compensation au PIB et non à la DGF.

---

<sup>18</sup> Rapport de la commission mixte paritaire, N° 381 (Sénat) ou N° 2458 (Assemblée Nationale); 14 juin 2000



## Rôle des différents acteurs dans le cadre de la régionalisation

### Région :

En tant qu'Autorité Organisatrice des transports régionaux de personnes, la Région définit l'offre de transport qu'elle souhaite sur son territoire. Ainsi, en plus des services routiers non urbains réguliers de personnes dont elle avait la charge depuis la LOTI en 1982, elle est désormais pleinement responsable des transports ferroviaires de voyageurs et des services routiers effectués en substitution de services ferroviaires. Pour ces services, elle définit les dessertes et leurs caractéristiques d'exploitation (horaires, fréquences).

Elle a théoriquement la liberté de définir la tarification des SRV. Mais l'obligation de compatibilité avec la tarification nationale et les tarifs sociaux définis par l'État ne laisse que peu de marge de manœuvre.

### SNCF

Cet établissement est chargé d'exploiter le réseau TER pour le compte de la Région. C'est une force de proposition par rapport à cette dernière pour améliorer et moderniser les services régionaux. Contractuellement, elle prend le risque sur les charges et doit produire le service demandé par la Région à un coût déterminé et en respectant des objectifs de qualité

Compte tenu d'impératifs de sécurité et de continuité du service public, la SNCF assure pour RFF la gestion et l'entretien du réseau pour lequel elle est rémunérée. Parfois, elle est mandatée par RFF pour assurer des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée.

### RFF

Sous tutelle de l'État, cet EPIC assure les missions d'aménagement, de développement, de cohérence et de mise en valeur du réseau ferré national. Ainsi, il est responsable des investissements sur le réseau : régénération des infrastructures, aménagement des installations. Par ailleurs, cet établissement supporte la charge d'une dette de 134.2 milliards de francs pour la SNCF contractée par elle dans le passé pour financer les infrastructures.

### l'État

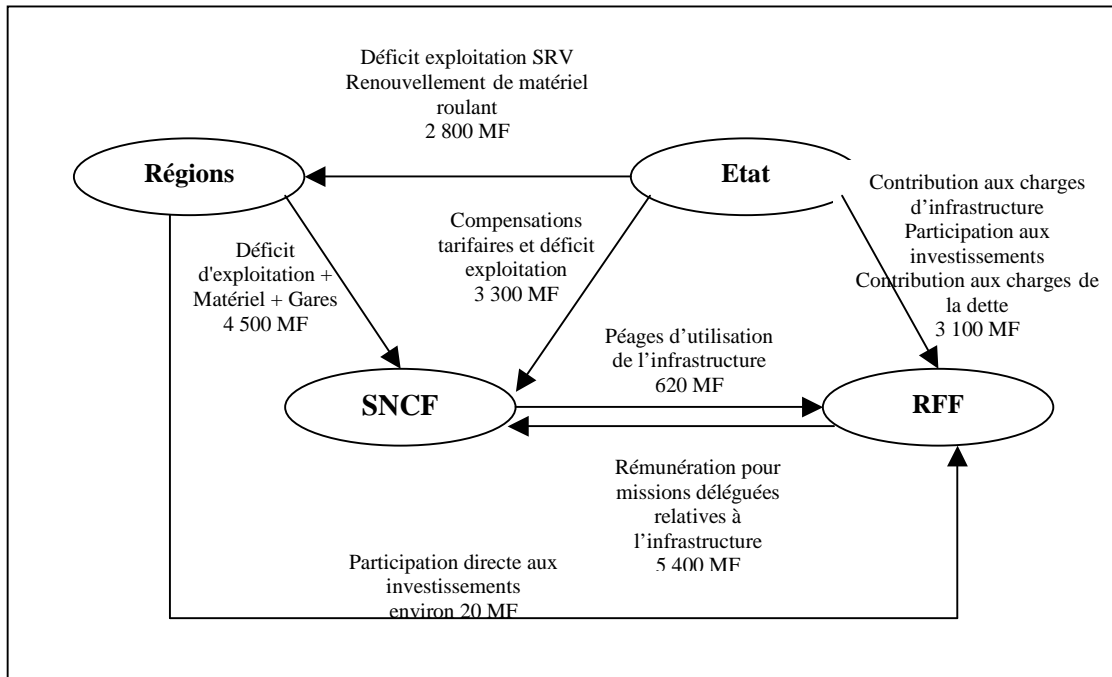
RFF et SNCF sont des établissements publics, sous tutelle de l'État. L'État définit leurs missions, et s'assure qu'elles sont menées à bien.

Il participe aux financements de l'exploitation des SRV via la DGF de l'exploitation du réseau via RFF et des investissements via les contrats de plan État - Régions.

Il est garant de la cohérence du réseau ferroviaire.

Il intervient en matière de sécurité.

Il arbitre en cas de litige relatif à l'attribution des sillons.



*Figure 6 : Estimations des flux financiers concernant des services régionaux de voyageurs (année 1998) : fonctionnement et investissement.*

Source : Il s'agit d'estimations faites par l'auteur à partir du compte national de transport de voyageurs



### **3. Des résultats encourageants bien que difficiles à interpréter**

Après ces quelques années d'expérimentation, un bilan devrait être dressé. La question est de savoir si la nouvelle organisation dans ce domaine a eu les effets positifs escomptés et si la régionalisation est une solution pertinente pour enrayer le déclin que connaît le TER depuis plus de 30 ans.

De l'avis de nombreux acteurs concernés par la réforme il semblerait que la réponse à ces questions soit positive : la régionalisation des transports ferroviaires serait un succès. Si les chiffres sont encore difficilement interprétables, un fait est certain : l'expérimentation a apporté un souffle nouveau aux transports régionaux; les élus régionaux ont, semble-t-il, pris conscience de l'importance de l'enjeu et n'ont pas ménagé leurs efforts. Il en résulte une amélioration de l'offre, tant qualitative que quantitative.

L'augmentation de l'offre s'accompagne d'une augmentation comparable de l'usage, mais les élasticités offre / demande dans les Régions expérimentatrices pourraient apparaître comme décevantes, notamment en regard de ce qui a pu se produire dans les autres Régions. Cela dit, l'analyse des chiffres d'une période si récente est délicate, le manque de recul ne nous permet pas de dresser un bilan définitif.

Après avoir présenté les améliorations d'offre auxquelles les Régions ont procédé, et les investissements financiers que cela leur a coûté, les hausses de trafic que cela a générées seront analysées avant de conclure sur l'efficacité de la réforme.

#### **3.1 Une offre régionale améliorée...**

Afin de développer les services ferroviaires régionaux, dont elles sont désormais responsables, chacune des 7 Régions expérimentatrices a cherché à mieux adapter l'offre TER aux besoins régionaux de déplacements. Après avoir réalisé un diagnostic précis du réseau TER dont elles ont hérité au niveau de la qualité du service offert (fréquence, horaire, capacité) et de la pertinence des dessertes établies, elles ont proposé des améliorations importantes de leur offre, tant d'un point de vue quantitatif avec la création de nouveaux services que d'un point de vue qualitatif : adaptation des horaires, cadencement, mise en place d'un suivi qualité de l'exploitant assez rigoureux et investissements massifs dans le renouvellement et la modernisation du matériel roulant et dans la rénovation des gares. Des actions en termes de politiques tarifaires ont par ailleurs été menées afin de renforcer l'attractivité du produit TER.

### 3.1.1 D'un point de vue quantitatif

Suite aux diagnostics du réseau existant, les Régions ont souvent relevé des défauts d'organisation dans les lignes régionales et ont ainsi engagé une restructuration en profondeur de leur réseau. La politique suivie par les Régions pilotes n'a donc pas été de faire de l'offre pour faire de l'offre, mais au contraire de rationaliser le réseau régional en créant ou en supprimant des services selon les besoins.

La refonte des services qui a alors été menée porte sur plusieurs points :

- Redéfinition de la desserte en cohérence avec la mission de la ligne. Ce type de recombinaison implique la mise en place du service adapté en termes d'arrêts (service omnibus, semi-direct ou direct) ou de matériel roulant (avec des performances de vitesses plus ou moins importants selon les besoins)
- Augmentation de la fréquence et cadencement. Sur les lignes à fort potentiel, la recherche de cadencement est ainsi un objectif majeur des Régions expérimentatrices. En simplifiant l'utilisation du train par une meilleure lisibilité des horaires, et en augmentant le nombre de trains, les Régions espèrent intéresser la clientèle non captive et favoriser un véritable report modal de la voiture vers le train..
- Repositionnement des horaires. L'analyse de certains axes a montré l'inadéquation entre les horaires proposés aux usagers et leurs besoins de déplacement : pour pouvoir faire un aller-retour à la journée ou à la demi-journée sur certaines origines/destinations, des horaires ont été modifiés.
- Amélioration des correspondances. Ces dernières sont le point faible de toute chaîne de déplacement. Pour les rendre moins pénibles, il faut réduire les temps des correspondances et les rendre cohérentes entre TER, GL et cars.
- Transfert sur route des lignes peu rentables. C'est notamment sur les dessertes périurbaines - rurales qu'une telle solution a été utilisée.

Les résultats en termes de trains x km sont restitués dans le tableau suivant :

| Régions                    | 1996         |               |              | 1997         |               |              | 1998         |               |              | 1999         |               |              |
|----------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
|                            | Total        | Trains<br>*km | Cars*<br>km  | Total        | Trains<br>*km | Cars*<br>km  | Total        | Trains<br>*km | Cars*<br>km  | Total        | Trains<br>*km | Cars*<br>km  |
| Alsace                     | 7,40         | 5,80          | 1,60         | 7,38         | 5,74          | 1,64         | 7,65         | 5,96          | 1,69         | 8,55         | 6,63          | 1,92         |
| Centre                     | 6,58         | 6,19          | 0,39         | 7,98         | 6,34          | 1,34         | 8,55         | 6,72          | 1,83         | 9,90         | 7,40          | 2,50         |
| Nord-Pas-de-Calais         | 9,66         | 9,57          | 0,09         | 9,68         | 9,56          | 0,12         | 9,74         | 9,63          | 0,11         | 10,34        | 10,24         | 0,10         |
| Pays de la Loire           | 5,72         | 4,38          | 1,34         | 6,63         | 5,10          | 1,53         | 6,92         | 5,30          | 1,62         | 7,80         | 5,90          | 1,90         |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 7,40         | 6,70          | 0,70         | 7,50         | 6,80          | 0,70         | 7,60         | 6,90          | 0,70         | 8,00         | 7,20          | 0,80         |
| Rhône-Alpes                | 20,55        | 16,45         | 4,10         | 21,91        | 17,41         | 4,50         | 22,98        | 18,38         | 4,60         | 23,65        | 19,05         | 4,60         |
| Limousin                   | 4,77         | 3,47          | 1,30         | 4,60         | 3,20          | 1,30         | 4,55         | 3,25          | 1,30         | 4,80         | 3,40          | 1,40         |
| <b>TOTAL</b>               | <b>62,08</b> | <b>52,56</b>  | <b>9,52</b>  | <b>65,68</b> | <b>54,15</b>  | <b>11,13</b> | <b>67,99</b> | <b>56,14</b>  | <b>11,85</b> | <b>73,04</b> | <b>59,82</b>  | <b>13,22</b> |
| Autres Régions             | <b>82,33</b> | <b>62,7</b>   | <b>19,63</b> | <b>82,69</b> | <b>62,53</b>  | <b>20,16</b> | <b>81,52</b> | <b>61,33</b>  | <b>20,19</b> | <b>83,5</b>  | <b>63,38</b>  | <b>20,12</b> |

*Tableau 6: Evolution de l'offre régionale en millions de car x km et de trains x km depuis 1996 dans les Régions expérimentatrices*

Sources : Rapports d'activités des Régions, sauf pour 1999 : Données issues du rapport « Synthèse du bilan opérationnel et économique de l'an 1999 » du cabinet Pricewaterhouse Coopers

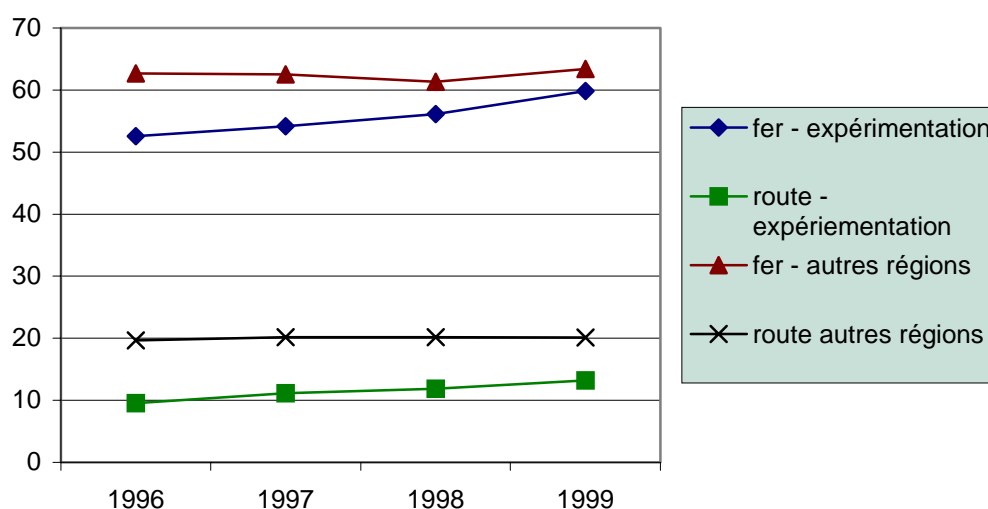


Figure 7 : Evolution comparée de l'offre entre 1996 et 1999 (en millions de véhicules x km)

Notons que l'augmentation importante de l'offre en trains x km entre 1996 et 1997, comme en Rhône-Alpes ou en Pays de la Loire, s'explique en grande partie par l'intégration d'EIR ou même de GL dans les dessertes conventionnées par les Régions dans le cadre de l'expérimentation. Pour ces deux années là, l'identification de la création d'offre au sens strict menée par les Régions est donc délicate à préciser.

Par contre entre les années 1997 et 1998, le périmètre de conventionnement est pratiquement inchangé. L'évolution de l'offre reflète donc mieux la politique menée par les Régions. Pour ces années là, excepté pour Nord-Pas-de-Calais et PACA, les Régions pilotes ont augmenté leur offre de façon assez conséquente, notamment en Région Centre qui enregistre la plus importante hausse en trains x km. En enlevant l'intégration des EIR, l'offre TER de cette Région a augmenté de 6% avec une part importante de créations de services au niveau de l'offre car TER qui enregistre une augmentation d'environ 37%.

L'historique de l'implication des Régions peut expliquer une partie des différences entre les Régions de la croissance de l'offre durant l'expérimentation. Ainsi, la Région Nord-Pas-de-Calais enregistre, depuis le début des années 90, des augmentations constantes de son offre, ce qui explique la faible augmentation d'offre en 1998. La Région Rhône-Alpes au contraire, s'étant investi tardivement dans le ferroviaire (la Région n'a pris sa compétence qu'en 1994), ce sont ces dernières années qu'elle a amélioré notablement l'offre de transport.

Dans le tableau ci-dessus, l'augmentation en termes d'offre est décrite à travers le nombre de dessertes proposées dans chaque Région pour les années 1997 et 1998.

| Régions                    | 1997         | 1998         | 97/98        |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Alsace                     | 330          | 360          | 9,1 %        |
| Centre                     | 275          | 294          | 6,9 %        |
| Nord-Pas-de-Calais         | 573          | 600          | 4,7 %        |
| Pays de la Loire           | 270          | 276          | 2,2 %        |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 280          | 306          | 9,3 %        |
| Rhône-Alpes                | 830          | 841          | 1,3 %        |
| Limousin                   | 120          | 122          | 1,7 %        |
| <b>TOTAL</b>               | <b>2 678</b> | <b>2 799</b> | <b>4,5 %</b> |

Tableau 7: Evolution du nombre de dessertes depuis 1997 (trains/jour, en moyenne annuelle) dans les Régions expérimentatrices

### 3.1.2 D'un point de vue qualitatif

#### Mise en place de suivis qualité...

(voir aussi l'annexe B de ce document "la qualité de service et la régionalisation")

Au-delà de l'aspect quantitatif, l'amélioration de l'offre se mesure aussi en termes de qualité de service rendu à l'utilisateur. Excepté Pays de la Loire toutes les Régions engagées dans l'expérimentation ont insisté sur ces aspects dans leurs conventions passées avec la SNCF : des objectifs qualité ont été définis et un système de bonus/malus accompagnant la réalisation ou non de ces objectifs a été mis en place<sup>19</sup> ; si la SNCF n'atteint pas les objectifs qualité fixés contractuellement, elle est désormais pénalisée financièrement, alors qu'à l'inverse, de bons résultats sur ces indicateurs se traduiront par des rémunérations supplémentaires. D'une Région à l'autre, les indicateurs ne varient pas énormément mais les modalités d'application des pénalités diffèrent selon les qualités de service exigées par les Régions.

Les indicateurs généralement suivis dans le cadre des conventions sont :

- La ponctualité des trains ;
- Les services en gare (propreté de la gare, qualité de l'accueil et de l'information des voyageurs, service guichet) ;
- Les services dans les trains (confort, propreté) ;
- La non-réalisation de l'offre avec une exemption de pénalités en cas de force majeure.

<sup>18</sup> Contrairement à d'autres Régions expérimentatrices, Pays de la Loire n'a pas souhaité mettre en place un système de pénalités sur les critères de qualité de service.

Dans le futur, la démarche qualité mise en place dans les Régions expérimentatrices va sans doute évoluer avec l'introduction de nouveaux indicateurs comme par exemple le temps de parcours. L'AFNOR a élaboré un référentiel de certification « NF Services » pour le transport régional de voyageurs, qui diffère sur un certain nombre de points des normes de production européennes (ISO).

| Régions                        | Pays de la Loire | Provence Alpes Côte d'Azur | Nord-Pas-de-Calais | Rhône-Alpes    | Alsace      | Centre      |
|--------------------------------|------------------|----------------------------|--------------------|----------------|-------------|-------------|
| <b>Critères</b>                |                  |                            |                    |                |             |             |
| <b>Réalisation de l'offre</b>  | non              | 97,1%                      | non                | 98,3%<br><30mn | 98,8%       | 100%        |
| <b>Utilisation du matériel</b> | non              | non                        | non                | non            | non         | oui         |
| <b>Ponctualité</b>             | non              | 85%<br><5mn                | <5mn               | 93,8%<br><5mn  | 92%<br><3mn | 92%<br><5mn |
| <b>Qualité des gares</b>       | non              | oui                        | oui                | oui            | oui         | oui         |
| <b>Qualité des trains</b>      | non              | oui                        | oui                | oui            | oui         | oui         |
| <b>Service aux guichets</b>    | non              | non                        | oui                | non            | <10mn       | oui         |
| <b>Informations</b>            | non              | non                        | oui                | non            | oui         | non         |
| <b>Fraudes</b>                 | non              | oui                        | non                | non            | oui         | non         |
| <b>Documents</b>               | non              | non                        | non                | oui            | non         | oui         |

*Tableau 8: Bilan des indicateurs qualités suivis par les Régions expérimentatrices*

Source: CROZET, HEROUIN, 1999

### **Renouvellement du matériel roulant**

Les Régions ont depuis longtemps participé au renouvellement du matériel roulant. Leurs contributions financières ont permis la réhabilitation de nombreuses voitures par exemple au moment de la mise en place du produit TER.

Au lancement de l'expérimentation, le parc de la SNCF avait 25 ans de moyenne d'âge, ce qui implique un renouvellement complet en quelques années (la durée du vie du matériel ferroviaire est généralement de 30 ans). L'implication des collectivités locales et de l'État s'est accrue, et une nouvelle gamme de matériel a été développée par Alstom et De Dietrich ferroviaire, sur commande conjointe SNCF/Région.

Des plans d'investissement du parc de matériel roulant à court terme et à long terme ont été définis dans les Régions expérimentatrices afin de programmer le remplacement d'une bonne partie du matériel et la rénovation des voitures qui présentaient encore des qualités techniques intéressantes comme les trains corail ou certains automoteurs diesels et électriques (X2100, X4750 et Z2).



Cette nouvelle gamme complète de matériel régional, composée d'automoteurs et d'automotrices, a adopté un design résolument novateur. Le TER devient une vitrine, sur laquelle les Régions comptent bien s'appuyer.

| Matériel                                 | Energie    | Constructeur         | capacité                         | Vitesse max | Prix (MF HT)                  |
|--|------------|----------------------|----------------------------------|-------------|-------------------------------|
| A TER (X73500)                           | Diesel     | Alstom / De Dietrich | 142 places                       | 140         | 8,5                           |
| X TER (X72500)                           | Diesel     | Alstom               | 230 places (version tri-caisses) | 160         | 35 à 38 (version tri-caisses) |
| TER 2N (Z23500)                          | Electrique | Alstom               | 210 places                       | 140         | ~ 33                          |
| Z TER (Z21500) (en cours de fabrication) | Electrique | Alstom               | 231 places (version tri-caisses) | 200         | ~ 31                          |

*Tableau 9 : La nouvelle gamme de matériel régional*

Source : L'offre française en matière de transports publics, de la desserte urbaine à la desserte régionale, CERTU, juillet 2000

Sur l'ensemble des Régions expérimentatrices, la modernisation du matériel roulant ainsi que l'acquisition de matériel neuf a été une action phare pour améliorer le service TER. Le tableau suivant synthétise les actions sur le matériel roulant menées par les Régions expérimentatrices.

| Achat matériel réalisé ou en cours | Alsace              | Centre   | Limousin | Nord-Pas-de-Calais | Pays de la Loire | PACA | Rhône-Alpes                             |
|------------------------------------|---------------------|--|----------|--------------------|------------------|------|---|
| TER2N                              |                     |  |          | 30                 |                  | 30   | 11                                      |
| Autorail TER                       |                     | 15 ZTER<br>5 Blanc Argent<br>3 Interloire  |          |                    | 3 Interloire     |      | 2 Z800                                  |
| X72500                             |                     | 12   | 6        |                    | 10(depuis 1994)  |      |   |
| X73500                             | 38                  | 15   | 15       |                    | 10               | 12   | 48                                      |
| Modernisation de matériel existant | 15 TER200<br>80 RRR | 35 Inter cités<br>18 Corail<br>55Aqualys<br>37TER2N<br>5Rames Inox<br>27Z5300<br>15Z7300 | 20 X2200 |                    | 10 Interloire    |      | 45 RRR<br>56 Z2<br>123 Corail<br>18 RIO |

Tableau 10: Commandes de matériel roulant faites dans les Régions expérimentatrices depuis 1997

Sources : Rapports d'activités des Régions

Ainsi, les Régions ont lancé d'importants programmes d'investissement et de rénovation de matériel roulant dont le coût peut être apprécié dans le tableau suivant :

| Régions (MF)                        | Alsace | Centre | Nord-Pas-de-Calais | Pays de la Loire | Provence-Alpes-Côte d'Azur | Rhône-Alpes | Limousin | Ensemble des Régions non expé. |
|-------------------------------------|--------|--------|--------------------|------------------|----------------------------|-------------|----------|--------------------------------|
| Investissement en matériel roulant* | 426    | 1217   | 1190               | 421              | 1386                       | 1348        | 182      | 2 300                          |

\*Total pour le matériel neuf ou rénové, livré entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et en commande au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Tableau 11: Total des investissements\* en matériel roulant (MF) source : SNCF

Plus de 70% des investissements en matériel roulant faits par les Régions proviennent des Régions expérimentatrices.

### Rénovation des gares en pôles d'échange

Voir aussi l'annexe C de ce document : "Gares et régionalisation"

L'autre volet sur lequel les Régions expérimentatrices se sont particulièrement investies est la rénovation et l'entretien des gares. En tant que *porte d'entrée du réseau TER*, les gares représentent une partie importante de son attractivité. Toutefois, la priorité donnée au matériel ces dernières années a laissé les gares dans un mauvais état général qui contraste parfois fortement avec la modernité des nouveaux trains.

Des plans de réaménagements des gares ont été lancés dans les Régions expérimentatrices, en concertation avec la SNCF, propriétaire des bâtiments, et les élus locaux (communes et départements) et les autorités organisatrices des transports urbains.

Ces programmes portent sur différents aspects comme :

- La sécurité : installation de passages à niveau ou de souterrains ;
- L'accueil et le confort des gares : mobilier, signalisation, chauffage, climatisation ;
- L'accueil et l'information des voyageurs : mise en place de système d'information lumineux et sonore en temps réel, affichage homogène des horaires ;
- La billetterie avec de nouveaux distributeurs ;
- L'intermodalité : aménagement de parking ou d'abris vélos, accès aux réseaux de transport locaux facilité ;
- L'accessibilité : accès adapté aux handicapés.

Aujourd'hui, 200 rénovations ont déjà été réalisées en partenariat avec les Régions, les départements et les communes. Dans la Région Centre par exemple, le programme de rénovation lancé dès 1994, qui porte sur la rénovation de 135 gares au total pour un budget de 180 millions de francs a été réalisé presque à moitié.

| Opérations            | Alsace | Centre | Limousin | Nord-Pas-de-Calais | Pays de la Loire | PACA | Rhône-Alpes |
|-----------------------|--------|--------|----------|--------------------|------------------|------|-------------|
| En cours, ou réalisés | 35     | 55     | nc       | 59                 | nc               | 14   | 64          |
| En projet             | 30     | 80     | nc       | 10/an              | nc               | 27   |             |

*Tableau 12: Opérations de rénovation ou de modernisation des gares dans les Régions expérimentatrices depuis 1997 Source : DE DIANOUS, 2000*

### **Innovations tarifaires**

Afin de renforcer l'attractivité du produit TER, des actions en termes de tarification ont été menées.

Malgré une compétence limitée en la matière, puisque la tarification régionale doit respecter la tarification nationale SNCF et les tarifs sociaux définis par l'État, des offres spécifiques ont été proposées dans toutes les Régions pilotes.

Les innovations portent généralement sur :

- Une déclinaison au niveau régional de la tarification "sociale" décidée par l'État, avec par exemple la mise en place d'abonnements travail pour une distance supérieure à 75 km. Dans ce cas, la Région finance le coût de sa modification (différence entre le prix normal et le prix réduit).
- Des promotions événementielles. En Alsace par exemple lors du marché de Noël ou pour le Printemps de Bourges en Région Centre.
- Des réductions étudiantes. La plupart des Régions pilotes ont mis en place des tarifs spéciaux pour les étudiants pour les trajets domicile / lieu d'études. Ces réductions ont généralement connu un succès très important jusqu'à la mise en place par la SNCF des réductions pour les 12/25 ans.
- Des tarifications combinées avec les réseaux de transport public urbains.

Le tableau suivant résume les différentes actions menées dans les Régions pilotes:

|                               | Alsace   | Centre   | Limousin  | Nord-Pas-de-Calais   | Pays de la Loire   | PACA   | Rhône-Alpes  |
|-------------------------------|--|--|---|--|--|--|--|
| ART (+de 75km)                | Oui (225 km)   | Non  |   | Oui (159 km)   | Eco TER (120km)  | Oui (200km)  | Non  |
| Tarifification événementielle | oui  | oui  |   | Oui  |  | Oui  |  |
| Réduction étudiante           | non  | TER Bac + (étendu aux apprentis )  | Carte Limousin Étudiant   | Oui  |  | Oui  | Campus Pass Rhône-Alpes  |
| Tarifification combinée       | <p>●Valable pour les salariés:<br/> <b>Alsaplus:</b> SNCF+ réseau urbain de Strasbourg, Colmar ou Mulhouse<br/> <b>Régional Plus:</b> SNCF+ trois réseaux urbains</p> <p>●Valable pour tous:<br/> <b>TRAIMA:</b> SNCF+réseau urbain de Mulhouse<br/> <b>EUROPASS:</b> Abonnement transfrontalier</p> | <p>●Valable pour les salariés:<br/> <b>Starter :</b> SNCF+Réseaux urbains de Tours, Blois ou Orléans</p> <p>●Valable pour les étudiants<br/> <b>TER Bac+:</b> SNCF+ lignes départementales</p> |   | <p>●Valable pour les salariés:<br/> <b>Carte Régionale des Transports:</b> SNCF+ réseau urbain (13 réseaux de NPC)</p> <p>●Valable pour tous<br/> <b>Ticket Plus:</b> SNCF+Réseau urbain de Lille</p> <p>●Valable pour les étudiants<br/> <b>Transcarte:</b> SNCF+ réseau urbain de Valenciennes</p> | <p>●Valable pour les salariés:<br/> <b>Atlantier</b> (SNCF +réseaux urbains)</p> |  | <p>●Valable pour les salariés:<br/> SNCF+réseaux urbains (9 possibilités)</p> <p>●Valable pour les étudiants<br/> SNCF+ réseaux urbains (5 possibilités)</p> |
| Tarifification spécifique     | <p><b>Escapade TER</b> Réduction groupe</p> <p><b>Abonnement Fréquence:</b> Coupons 3, 6 ou 12 mois</p>  | <p><b>TER découverte:</b> Titre Week-end</p> <p><b>Chéquier régional vers l'emploi:</b> 50% de réduction pour les demandeurs d'emploi</p>  | <p><b>Chèque Limousin vers l'emploi:</b> réduction pour les demandeurs d'emploi</p> <p><b>Carte Limousin Formation (en projet):</b> pour les stagiaires des CFA</p> | <p><b>Abonnement transfrontalier</b></p> <p><b>Abonnement Région NPC et Région IDF</b></p>   | <p><b>Recru TER</b> (gratuit pour les demandeurs d'emploi de -26ans )</p>        | <p><b>Réduction pour les chômeurs</b> dans le cadre de leur recherche d'emploi</p> |  |

Tableau 13: Bilan des tarifications spéciales proposées dans les Régions expérimentatrices

Sources : Rapports d'activités des Régions

La tarification est un outil précieux pour les autorités organisatrices, elle traduit dans les faits une politique des transports. Cependant, les Régions expérimentatrices se plaignent de manquer de marge de manœuvre : le respect de la tarification nationale et des tarifs sociaux rendent la grille tarifaire quasiment figée (voir § 4.3).

## 3.2 ...Au prix d'un investissement soutenu

L'amélioration de l'offre doit être, bien entendu, financée. La dotation de l'État est calculée sur la base d'un service de référence, le coût d'une augmentation de l'offre est donc à la charge (du moins en grande partie) des Régions.

### 3.2.1 La dotation de l'État

L'expérimentation de la Régionalisation s'est faite sur le principe de "*transfert de compétence sans transfert de charge*". Pour cela, l'État a donc dès le début de l'expérimentation versé une dotation aux Régions pilotes pour l'organisation des SRV. Cette dotation a été déterminée à partir de l'audit KPMG réalisée en 1995 à la demande tripartite des Régions, de l'État et de la SNCF. Le tableau suivant précise la contribution de l'État par année aux différentes Régions pilotes.

| Régions                    | 1997  | 1998<br>(+1,1%) | 1999<br>(+1,1%) |
|----------------------------|-------|-----------------|-----------------|
| Alsace                     | 340,2 | 343,9           | 347,7           |
| Centre                     | 361,3 | 365,3           | 369,3           |
| Nord-Pas-de-Calais         | 456,4 | 461,4           | 466,5           |
| Pays de la Loire           | 268,5 | 271,4           | 274,5           |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 414,9 | 419,5           | 424,1           |
| Rhône-Alpes                | 940,7 | 951             | 961,5           |
| Limousin                   |       |                 | 222,4           |
| <b>Total</b>               | 2 782 | 2 812,6         | 3 065,9         |

Tableau 14: Evolution des contributions de l'État aux Régions expérimentatrices depuis 1997 (MF)

Source Ministère de l'Équipement, Direction des Transports Terrestres

Le montant de la contribution de l'État a évolué de façon identique dans chacune des Régions, selon l'indice des prix du PIBM.

Dans le cadre de la généralisation de l'expérimentation aux autres Régions françaises, la loi SRU prévoit, à l'article 125, les modalités définitives de la contribution financière de l'État vers les Régions au titre des compétences transférées. Ainsi, il est prévu qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002, l'accroissement net des charges résultant de ce transfert sera accompagné du transfert des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. L'article L.1614-1 du code général des collectivités publiques, selon lequel la loi SRU sera appliquée, prévoit que ces ressources seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'État, pour les compétences transférées, à la date du transfert. Elles évolueront ensuite chaque année comme la dotation globale de fonctionnement. La compensation de l'État sera donc intégrée dans la dotation générale de décentralisation attribuée aux Régions et sera constituée des mêmes éléments que ceux actuellement alloués aux Régions expérimentatrices, c'est à dire :

- du montant assurant l'exploitation des services transférés;
- d'une dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés;

A cela, s'ajoutera le montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat.

Concrètement, pour la première année d'exercice, en 2002, le montant de la compensation sera établi sur la référence de l'an 2000 à partir des comptes d'exploitation de la SNCF. Le montant de la compensation pour 2002 sera revalorisé en appliquant les taux de croissance de la DGF pour 2001 et 2002. Cette compensation évoluera ensuite selon les mêmes critères pour les années suivantes.

Comme nous l'avons déjà dit, l'évolution de la compensation ainsi définie est jugée trop faible par les Régions qui auraient souhaité qu'elle soit plutôt indexée sur le PIB.

Par ailleurs, les Régions estiment que pour qu'elles puissent réellement assumer le développement des SRV sans que cela ne pèse trop sur leurs finances, l'Etat doit prendre en compte dans sa dotation de décentralisation, non seulement la pérennité des gares et du matériel roulant mais leur véritable modernisation, condition indispensable à l'attractivité du produit TER. En effet, les besoins en financement des Régions ne se limitent pas aux seuls coûts d'exploitation, mais comprennent également les investissements nécessaires au développement de l'offre compte tenu de l'état dans lequel elles ont pris le matériel utilisé directement ou indirectement à la production du transport régional.

Concernant les gares, afin d'éviter de supporter toutes les dépenses que nécessite la réalisation de l'intégralité des programmes de rénovation envisagés, les Régions ont souhaité voir réévaluer la dotation de décentralisation de l'Etat pour qu'elle prenne en compte la nécessaire remise à niveau et la modernisation des gares. Un audit, financé par l'ARF permettra d'évaluer précisément cette compensation supplémentaire. L'Etat répond cependant qu'une partie de la dotation "dite" KPMG utilisée pendant l'expérimentation prend déjà en compte les moyens nécessaires à la maintenance des gares.

Un accord a semble-t-il été trouvé, grâce au très court article 128 de la SRU : "L'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences."

### **3.2.2 L'évolution de l'investissement financier des Régions dans le fer**

En plus de la dotation que leur verse l'Etat pour couvrir les déficits d'exploitation des services TER et participer à la pérennité du matériel roulant, les Régions expérimentatrices ont engagé une partie de leur budget régional dans le développement des SRV. A travers les contrats de plan Etat/Régions tout d'abord, elles participent à la modernisation du réseau et à la création de nouvelles infrastructures. Mais, leur engagement porte surtout au niveau de l'acquisition de nouveaux matériels roulants et de la rénovation des gares.

Selon le GART, les Régions expérimentatrices auraient ainsi dépensé, en 1998, 4,02 milliards de francs pour les transports ferroviaires au titre des investissements et des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, les Régions ont complété la dotation de l'Etat pour mettre en œuvre les politiques TER qu'elles souhaitent développer. L'investissement des Régions pilotes dans le ferroviaire est bien réel même si leur investissement dans le domaine des routes reste encore très important et souvent supérieur.

### 3.3 Pour une demande à la hausse mais...:

#### 3.3.1 Hausse du trafic régional

Suite aux actions d'amélioration de l'offre que nous avons décrites précédemment, les résultats ne se sont pas fait attendre. Entre 1996 et 1999, les Régions expérimentatrices ont ainsi enregistré une augmentation du trafic régional (+12.07%) presque deux fois supérieure à celle qu'ont connu les Régions non concernées par la régionalisation (+6.35%).

Mais ces moyennes globales cachent des différences fortes entre les Régions. Comme le montre le tableau suivant 4 Régions (Rhône-Alpes, Centre, Alsace et Pays de la Loire) enregistrent des hausses importantes depuis le début de l'expérimentation avec la plus grosse progression pour Rhône-Alpes qui a vu son trafic augmenter de presque 20% en trois ans..

Le Limousin, qui vient juste de rentrer dans l'expérimentation, n'a pas de résultats encore très significatifs. Nord-Pas-de-Calais quant à lui, a une faible augmentation de son trafic qui peut s'expliquer par l'ancienneté de sa prise de compétence et un niveau de fréquentation TER déjà très élevé.

| Régions  | milliers de voyageurs x km |               |               |                | variation annuelle |               |              |              |
|--|----------------------------|---------------|---------------|----------------|--------------------|---------------|--------------|--------------|
|  | 1996                       | 1997          | 1998          | 1999           | 96/97              | 97/98         | 98/99        | 96/99        |
| Alsace   | 374,58                     | 383,2         | 407,3         | 435            | 2,30%              | 6,29%         | 6,80%        | <b>16,1%</b> |
| Centre   | 539,04                     | 501,6         | 569,5         | 619,9          | -6,95%             | 13,54%        | 8,85%        | <b>15,0%</b> |
| Nord-Pas-de-Calais   | 826,59                     | 844,7         | 830           | 831,3          | 2,19%              | -1,74%        | 0,16%        | <b>0,6%</b>  |
| Pays de la Loire   | 328,11                     | 341,8         | 360,2         | 385,3          | 4,17%              | 5,38%         | 6,97%        | <b>17,5%</b> |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur                                       | 515,18                     | 522,08        | 520,1         | 546,3          | 1,34%              | -0,38%        | 5,04%        | <b>6,0%</b>  |
| Rhône-Alpes  | 1147,28                    | 1228          | 1289,2        | 1374,9         | 7,04%              | 4,98%         | 6,65%        | <b>19,8%</b> |
| Limousin   | 102,97                     | 104           | 103,3         | 103,9          | 1,00%              | -0,96%        | 0,58%        | <b>0,9%</b>  |
| <b>Total des 7 Régions ayant participées à l'expérimentation</b> | <b>3833,7</b>              | <b>3925,4</b> | <b>4079,6</b> | <b>4296,6</b>  | <b>2,4%</b>        | <b>3,9%</b>   | <b>5,3%</b>  | <b>12,1%</b> |
| <b>Total autres Régions</b>                                      | <b>3487,33</b>             | <b>3640,0</b> | <b>3540,0</b> | <b>3708,78</b> | <b>4,38%</b>       | <b>-2,75%</b> | <b>4,77%</b> | <b>6,4%</b>  |

Tableau 15: Evolution du trafic TER depuis 1997 dans les Régions expérimentatrices (milliers de voyageurs x km)

Sources : Rapports d'activités des Régions, sauf pour 1999 : Données issues du rapport « Synthèse du bilan opérationnel et économique de l'an 1999 » du cabinet Pricewaterhouse Coopers

Les mauvais résultats de l'année 98 dans certaines Régions s'expliquent en grande partie par des longs et nombreux mouvements sociaux.

Remarquons que l'augmentation du trafic dans les Régions non-expérimentatrices n'est pas nulle alors que l'offre n'a que très peu évolué (+1,4%). Si l'on raisonne en terme d'élasticité, l'efficacité de l'expérimentation pourrait paraître douteuse, puisque si les Régions expérimentatrice ont eu une hausse de la demande deux fois plus importante, elles ont dû, pour y parvenir, augmenter fortement leur offre.

Entre 1996 et 1999, on peut compter dans les Régions expérimentatrices environ 50 voyageurs en plus pour 1 train (ou car) supplémentaire, alors que dans les Régions non-expérimentatrices, on dénombre 190 voyageurs supplémentaires par train (ou car) supplémentaire.

### 3.3.2 Hausse des recettes régionales

| Régions  | Recettes en millions de Francs |               |               |               | Variations annuelles |               |              |               |
|--|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|--------------|---------------|
|  | 1996                           | 1997          | 1998          | 1999          | 97/96                | 98/97         | 99/98        | 99/96         |
| Alsace   | 219,5                          | 223           | 229,8         | 243,1         | 1,59%                | 3,05%         | 5,79%        | <b>10,59%</b> |
| Centre   | 249,4                          | 307           | 308,7         | 289,7         | 23,10%               | 0,55%         | -6,16%       | <b>16,15%</b> |
| Nord-Pas-de-Calais   | 473                            | 484,4         | 471,6         | 473,7         | 2,41%                | -2,64%        | 0,45%        | <b>0,15%</b>  |
| Pays de la Loire   | 141,3                          | 182,3         | 188,6         | 160,2         | 29,02%               | 3,46%         | -15,04%      | <b>13,40%</b> |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur                                       | 285,4                          | 294,9         | 293           | 317,2         | 3,33%                | -0,64%        | 8,27%        | <b>11,15%</b> |
| Rhône-Alpes  | 593,7                          | 639,8         | 666,2         | 712,1         | 7,76%                | 4,13%         | 6,90%        | <b>19,95%</b> |
| <b>Total des 6 Régions expérimentatrices</b>                     | <b>1962,3</b>                  | <b>2131,4</b> | <b>2157,9</b> | <b>2196,1</b> | <b>8,62%</b>         | <b>1,24%</b>  | <b>1,77%</b> | <b>12,02%</b> |
| Limousin   |                                | 55            | 53,6          |               |                      | -2,55%        |              | <b>0,21%</b>  |
| <b>Total des 7 Régions ayant participées à l'expérimentation</b> |                                | <b>2186,4</b> | <b>2211,5</b> |               |                      | <b>1,15%</b>  |              | <b>11,71%</b> |
| <b>Total autres Régions</b>                                      | <b>1928,1</b>                  | <b>1967,2</b> | <b>1956,8</b> | <b>2056,7</b> | <b>2,03%</b>         | <b>-0,53%</b> | <b>5,11%</b> | <b>6,67%</b>  |

Tableau 16: Evolution des recettes TER (Fer et Route) depuis 1997 dans les Régions expérimentatrices (MF)

Sources : Rapports d'activités des Régions, sauf pour 1999 : Données issues du rapport « Synthèse du bilan opérationnel et économique de l'an 1999 » du cabinet Pricewaterhouse Coopers

Les recettes ont connu des évolutions similaires à celles de la fréquentation. Elles sont perçues par la SNCF et comprennent les produits d'exploitation, les recettes voyageurs, les recettes annexes (location de surfaces commerciales et publicitaires) ainsi que les tarifs sociaux de l'État.

C'est en Rhône-Alpes qu'il y a eu la plus forte progression des recettes depuis le début de l'expérimentation. Comme indiqué précédemment, toutes les Régions ont souffert en 1998 d'importantes grèves qui ont fait chuter fortement la progression des recettes cette année là. En Provence-Alpes-Côte-d'Azur finalement, la forte évolution des recettes comparée à l'augmentation modérée de l'offre et du trafic qui a été faite s'explique en partie par l'afflux touristique estival utilisateur de billets sans réduction.



### 3.4 Conclusion

Dans l'ensemble, les Régions expérimentatrices ont nettement amélioré leur offre, et ont pu enregistrer une augmentation importante de la demande, avec une élasticité proche de 1. Toutefois, les assez bons chiffres des TER sur l'ensemble de la France entre 96 et 99 montrent que l'expérimentation n'est pas la seule explication des bons résultats; plusieurs explications pourront être évoquées : le 'rattrapage' d'après les mouvements sociaux de décembre 1995, les efforts de la SNCF, l'anticipation de la régionalisation par certaines Régions non-expérimentatrices, qui les a conduit à s'impliquer d'avantage dans le développement et la promotion des SRV...

|                                      | <b>Evolution de l'offre<br/>1996/1999</b> | <b>Evolution du trafic<br/>1996/1999</b> |
|--------------------------------------|---|--|
| <b>Régions expérimentatrices</b>     | +17,7%                                    | +14,5%                                   |
| <b>Régions non-expérimentatrices</b> | +1,4%                                     | +6,1%                                    |

*Tableau 17: Evolution de l'offre et du trafic des Régions expérimentatrices et non-expérimentatrices entre les années 1996 et 1999*

De l'analyse délicate des résultats chiffrés des trois premières années de l'expérimentation, nous retiendrons donc que la progression de la demande, bien que forte, n'est peut-être pas à la hauteur des investissements réalisés.

Notons également que l'augmentation de l'offre s'explique en partie par une augmentation plus rapide de l'offre routière (car : +39 % pour les Régions expérimentatrices et +2,5% pour les autres / train : +14% pour les Régions expérimentatrices et +2,5% pour les autres).

Il faut néanmoins se garder de tirer des conclusions trop rapides, dans un sens ou dans l'autre. Certes, la demande dans les Régions expérimentatrices a cru de plus de 14% en 4 ans, mais la demande dans les autres Régions a augmenté de 6% sans grands changements dans l'offre.

Cela dit, une étude d'élasticité offre / demande ne peut se contenter d'une analyse sur 4 années, surtout dans des domaines, comme le transport régional, où la réactivité de la demande à une nouvelle offre peut prendre plusieurs années et où l'élasticité n'est probablement pas linéaire. De plus, les modifications importantes de l'offre, qualitativement et quantitativement sont les témoins du succès de la régionalisation, même si la réponse de la demande est parfois un peu décevante. Elle prouve que les élus des conseils régionaux ont pris pleinement la mesure de leurs nouvelles responsabilités.

Cette "motivation des élus" est un point indéniablement positif, mais rappelons que les Régions expérimentatrices étaient candidates et avaient la volonté politique de s'investir dans le fer ; quelle sera la motivation des Régions non-expérimentatrices qui vont entrer bon gré mal gré dans la réforme, et quelles seront les conséquences d'une prise de responsabilité minimum de la compétence transport ? L'attitude plutôt réceptive de la plupart d'entre elles laisse cependant présager une évolution favorable.

L'ampleur des investissements traduit la forte volonté des conseils régionaux de s'impliquer; les élus ont voulu de la compétence transport, naturellement complémentaire aux compétences régionales comme l'aménagement du territoire ou le développement économique. Ainsi se confirme la pertinence de l'échelon régional pour l'organisation des SRV.

## 4. Perspectives de la régionalisation

L'expérimentation, initialement prévue pour trois ans se poursuivra jusqu'en 2002. Cet allongement de délai devrait permettre d'apporter des réponses aux nombreuses questions que pose cette nouvelle étape de la décentralisation.

Les questions soulevées par l'expérimentation ne sont pas que des points de détails, certaines sont susceptibles de modifier en profondeur le système ferroviaire. Cette partie aborde quelques problèmes soulevés par l'expérimentation et dont les réponses pourraient faire évoluer l'organisation du transport ferroviaire en France. Le développement de l'offre de TER est en effet contraint par la capacité des voies à usage multiples (GL, fret et TER), ce qui impose dans un premier temps une meilleure gestion de l'attribution des sillons et dans un second temps le financement de nouvelles infrastructures. De même se pose la question du monopole de la SNCF, que certaines Régions aimeraient voir disparaître, afin d'avoir une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation. Enfin, la régionalisation fait évoluer le rôle des Régions, notamment à propos de la mise en cohérence des différents réseaux de transport.

### 4.1 Le financement et l'exploitation des infrastructures ferroviaires

#### 4.1.1 Les problèmes de saturation : la capacité du réseau

En de nombreux points du réseau, le développement de l'offre TER se trouve limité du fait de la saturation de l'infrastructure ferroviaire soit en raison de la capacité de la ligne, soit en raison de la capacité des nœuds ferroviaires.

#### La capacité d'une infrastructure ferroviaire

Le problème est d'abord trivialement physique : on ne peut faire circuler sur une même voie qu'un nombre limité de train dans un temps donné. Mais il se complique lorsque l'on prend en compte le fait que les trains ne circulent pas tous à la même vitesse, que pour des raisons de sécurité, les trains sont « cantonnés », c'est à dire circulant seul sur une portion de voie donnée (un « **canton** ») ou encore que les trains n'ont pas tous la même longueur.

Le problème de la capacité en ligne est surtout le fait des tronçons de lignes communs à plusieurs itinéraires. Ainsi, par exemple, la grande ceinture de Paris où les lignes transversales sont très utilisées par le fret, et ont toutes des tronçons communs avec des lignes radiales et régionales à destination de Paris, comme Orléans-Paris.

Mais même sur des lignes moins sollicitées, des problèmes se posent en raison des pertes de capacité qu'entraîne une différence de vitesses entre les sillons. Le « **sillon** » est la capacité d'infrastructure nécessaire à la circulation d'un train entre son origine et sa destination. On peut le représenter sur un schéma dont l'axe des abscisses représente le temps (le déroulement de la journée) et l'axe des ordonnées la distance. Une telle représentation, le graphique, est réalisée quotidiennement par les horairistes de la SNCF :

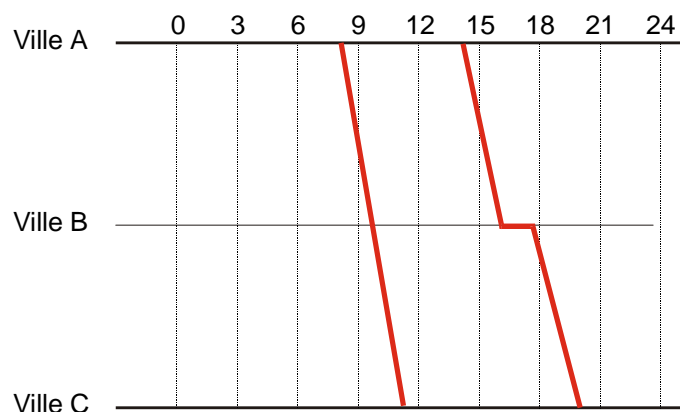


Figure 8 : Exemple de graphique

Sur cet exemple de graphique, deux sillons sont représentés, représentant le parcours de deux trains entre les villes A et C, le premier direct (départ 8h), le second (départ 14h) avec un arrêt à B.

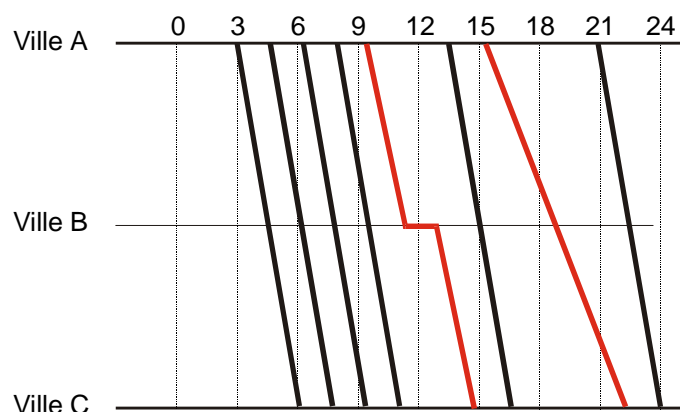


Figure 9 : Exemple de graphique

Ce deuxième exemple montre comment un train omnibus ou un train plus lent pose des problèmes de saturation en prenant l'équivalent de plusieurs sillons des trains rapides.

Sur ce dernier exemple, les quatre premiers trains circulent en batterie, ce qui optimise l'utilisation de l'infrastructure. La distance constante entre chaque sillon correspond à la longueur d'un canton augmenté d'une marge de sécurité que les horairistes s'imposent pour éviter les retards en cascade en cas d'incident sur un train.

Enfin, la capacité d'une infrastructure est encore limitée par des contraintes d'exploitation :

- les « **blanc-travaux** » : sillon réservé afin de permettre les travaux de maintenance ou de réfection d'une ligne, en moyenne 2 h par jour.
- Les « **circulations haut le pied** » : sillon utilisé par des circulations non-commerciales : retour de machine au dépôt, roulement du matériel, etc.

La capacité aux nœuds : Tout comme sur le réseau routier, les carrefours (nœuds en ferroviaire) ont leur propre capacité, dépendant du nombre de voies en entrée et en sortie, et du système de gestion des mouvements. Ce problème se rencontre essentiellement dans les grandes agglomérations, comme Toulouse, Bordeaux, Strasbourg, etc.

Pour améliorer la capacité, il est possible de mettre en place des solutions à moindre coût : optimisation du graphique (trains en batterie), systèmes électroniques permettant de réduire les cantons (ex. des cantons mobiles des RER), voies de parcage permettant à un train lent de laisser passer un train rapide, optimisation du roulement du matériel (par exemple, sur 1600 trains qui circulent chaque jour sur le nœud Lyonnais, 300 sont des machines haut le pied ou des rames vides), diamétralisation des TER (permet de réduire le nombre de manœuvres et le temps d'immobilisation des trains en gare) etc.

Il y a probablement des gains importants de capacité accessibles par de telles mesures. Ainsi, les nombreuses études du nœud Lyonnais semblent converger vers des solutions d'aménagements mineurs et d'optimisation de la gestion des trains. Mais l'optimisation de l'existant a aussi ses limites, et le problème du financement de nouvelles infrastructures se posera dans un avenir proche, d'autant plus que le gouvernement et les Régions affichent des objectifs ambitieux en matière de développement ferroviaire. Sur un même réseau, le fret, les GL et les TER doivent coexister, si le réseau est proche de la saturation; le développement d'une des activités ne pourra se faire qu'aux dépens des autres.

#### **4.1.2 Le problème de l'affectation des sillons**

Dans l'exploitation du réseau comme dans le développement de l'activité, les TER sont souvent "en concurrence" avec les autres circulations ferroviaires. Si ce phénomène est peu marqué avec les lignes TGV et les grandes lignes d'aménagement du territoire, la concurrence entre le fret et le TER est particulièrement forte.

#### **Concurrence TER/TGV et TER/GL**

Pour toute Région, l'arrivée d'une liaison TGV est un événement. Gage d'une meilleure accessibilité, il laisse entrevoir l'espoir d'un développement économique futur. Mais les voies nouvelles s'insèrent dans le réseau régional et exigent une restructuration de l'offre. Les TER doivent être adaptés pour permettre une valorisation des TGV. De plus, les TGV sont des trains coûteux, qu'il faut rentabiliser. La SNCF les considère, probablement à juste titre, comme prioritaires. Si la plupart du temps ils circulent sur leurs voies réservées, ils entrent en ville par les voies classiques, déjà au bord de la saturation. Ainsi, la SNCF réserve pour ces trains les sillons les plus intéressants, dans des zones saturées et à des heures de pointe, au détriment des TER qui ne peuvent que s'adapter.

Par ailleurs, la mise en service d'une ligne TGV implique la suppression des GL qui assuraient jusque là la liaison. En principe, un TGV ne s'arrête pas entre son origine et sa destination, au contraire des GL classiques. Ainsi la mise en service d'un TGV supprime des liaisons entre villes intermédiaires, qui étaient assurées par les GL, dont certaines dessertes d'intérêt régional. C'est le cas par exemple de la vallée du Rhône où, l'ouverture prochaine du TGV Méditerranée va provoquer des reports de la ligne classique vers la ligne à grande vitesse entre Valence et Marseille. Pour pallier à une dégradation de l'offre, les Régions vont donc devoir créer des services en plus.

#### **Concurrence TER/ Fret**

##### *Une relance du fret programmée*

Depuis 10 ans, la part de marché du rail dans le transport de marchandises est descendue de 25% à 21,2% au profit de la route et dans une moindre mesure de la voie d'eau qui ont toutes les deux enregistré une hausse de leur volume en tonnes x kilomètres transportées. De 1970 à 1996, la route a ainsi vu sa part de marché passer de moins de 50% à 75%.

Les raisons de ce déclin sont nombreuses : une concurrence acharnée dans le transport routier qui a fait baisser les prix parfois au-delà du raisonnable ou les changements du système productif qui ont fait évoluer la demande de transports (flux tendus). Mais l'une des raisons principales tient probablement à la qualité des services peu compétitive du rail par rapport à ce que peut offrir le

transport routier : les délais de livraison annoncés sont souvent supérieurs à ceux proposés par la route, les trains de fret souffrant d'arrêts très longs en cours de trajet en raison de la priorité de passages donnée aux trains de voyageurs. La saturation du réseau ne fait d'ailleurs qu'aggraver cette situation de concurrence entre le fret et les voyageurs aux principaux nœuds du réseau français. L'instabilité sociale, provoquant de nombreux mouvements de grève dégrade également la qualité de service du transport ferroviaire de marchandise.

Mais comme nous l'avons déjà dit, tant au niveau Européen que national, on se refuse à considérer le déclin du fret comme inévitable.

Ainsi, outre les directives 91/440 et 95/19, l'Union Européenne vient de définir le réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF), ouvert à la concurrence.

En France, ces directives ont été adaptées et la volonté de développer le fret affirmée puisque le ministre des transports s'est donné l'objectif de doubler le volume en tonnes x kilomètres transporté par le fer d'ici 10 ans.

### *Et ses conséquences...*

Pour respecter les objectifs qui ont été fixés en matière de fret, des évolutions de mode de fonctionnement sont à attendre. Cela suppose une amélioration notable de la productivité de cette activité et par conséquent une concurrence accrue avec les trains voyageurs, et notamment les TER, pour l'attribution des sillons. En effet, pour développer sa productivité, le fret ferroviaire doit pouvoir circuler à des heures intéressantes et autour des agglomérations les plus saturées

Le développement du transport ferroviaire demande donc que soit pensé le problème de l'affectation des sillons. Dans la vallée du Rhône, par exemple, la nouvelle ligne TGV va permettre de dégager de la capacité sur les lignes classiques. La SNCF et RFF réfléchissent à un système d'affectation des sillons en fonction de la vitesse des trains (et non pas

## **L'affectation des sillons**

### Aujourd'hui, la SNCF

Durant l'expérimentation, la question de l'affectation des sillons s'est posée de façon accrue du fait de la multiplication des conflits d'usage de l'infrastructure, principalement entre le trafic fret et les services régionaux. Lorsqu'elles désirent ajouter des trains aux heures de pointe ou intensifier le cadencement de leurs lignes phares, dans des zones déjà très empruntées par les GL ou le fret, les Régions se voient de plus en plus souvent refuser les sillons nécessaires pour cause de saturation du réseau. Les Régions confrontées à ce problème remettent en cause le processus d'affectation actuel, soulignant la position ambiguë de la SNCF, à la fois unique exploitant des services régionaux de voyageurs, gestionnaire des circulations ferroviaires et entreprise commerciale avec le TGV et le fret.

Par la loi du 13 février 1997, portant création de RFF, compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, c'est en effet la SNCF qui est en charge de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national. Certes, il s'agit là d'une gestion déléguée, pour le compte de RFF, mais ce dernier n'a pas encore les moyens de contrôler l'action de la SNCF dans ce domaine, et n'est pas forcément plus légitime pour déterminer des règles de priorités.

La fabrication des grilles horaires est un processus complexe, nécessitant une grande connaissance des circulations, des différentes contraintes (blanc travaux, sécurité etc.) ou des aléas. A ce jour, seule la SNCF a la vision d'ensemble nécessaire au métier d'horairiste. Ce manque de transparence nuit au processus de régionalisation et particulièrement aux relations entre les Régions et la SNCF, les premières accusant la seconde de favoriser ses circulations au détriment des services régionaux. Une totale transparence des modalités de gestion du réseau est donc attendue par les Régions.

Toutefois, pour résoudre ce problème d'attribution des sillons, un accord à l'amiable à l'échelon local est recherché ponctuellement entre la SNCF et les Régions : à chaque nouveau problème, une concertation est menée pour expliquer les contraintes de circulation rencontrées et trouver la solution optimale pour satisfaire les différents acteurs concernés. La loi SRU a par ailleurs prévu dans son article 129 que le "ministre chargé des transports tranche les litiges relatifs à l'attribution des sillons ferroviaires".

### Les possibles pour demain

Dans l'optique de l'ouverture du réseau ferré français à d'autres opérateurs, ce problème de l'affectation des sillons prend d'ailleurs toute sa dimension puisque l'accès équitable et non discriminatoire à de nouveaux prestataires semble difficilement réalisable si la répartition des sillons et la gestion des circulations est assurée par l'opérateur historique. La Commission Européenne étudie de nouvelles propositions de directives relatives à l'organisation des services, et notamment une proposition portant sur les règles d'attribution des sillons. Il est ainsi envisagé d'interdire à l'organisme chargé de la répartition des capacités d'être opérateur de transport afin de garantir l'équité dans le processus en vue d'une ouverture à la concurrence des réseaux nationaux.

Un consensus semble se profiler, l'attribution des sillons ne peut relever de l'opérateur. Est-il plus judicieux de confier cette responsabilité au gestionnaire de l'infrastructure, ou faut-il créer un troisième organisme indépendant ? La question reste ouverte : la saturation prévisible des réseaux plaide pour que les compétences en matière de tarification, de gestion de l'infrastructure et d'attribution des sillons relèvent d'un seul organisme, afin de lui donner tous les leviers pour optimiser l'utilisation du réseau ; d'un autre point de vue, mis en avant par la SNCF, si l'attributaire des sillons est celui qui perçoit les péages, il recherchera la grille horaire lui permettant le maximum de recettes, et rien ne prouve que cette grille satisfasse au mieux les besoins de la collectivité.

Quel que soit l'organisme en charge de l'affectation des sillons, une instance supérieure de régulation semble nécessaire pour la définition des procédures à mettre en œuvre dans la gestion du trafic ferroviaire et des principes de priorité dans l'allocation des sillons. La commission européenne travaille d'ailleurs dans ce sens puisqu'une proposition de directive instaurant la création d'une autorité indépendante de régulation dans les pays de l'Union est actuellement à l'étude. Au niveau national, l'idée d'une telle création a aussi été recommandée. Dans le rapport Bergougnoux<sup>20</sup> du Commissariat général au plan, il a été préconisé la création d'une instance nouvelle de régulation indépendante des acteurs du secteur ferroviaire, dont l'action porterait sur les procédures de tarification, et d'allocation des sillons, et sur la transparence des décisions. Cet organisme serait en charge de la définition des principes à mettre en œuvre en cas de conflit pour l'attribution des sillons et veillerait à leur bonne application.

#### **4.1.3 Les investissements sur l'infrastructure**

Depuis la réforme du système ferroviaire en 1997, RFF est responsable des infrastructures ferroviaires en liaison avec la SNCF qui en assure la gestion. A ce titre, RFF est donc désigné comme maître d'ouvrage des investissements pour :

- la création de lignes nouvelles ;
- la modernisation du réseau existant fret ou voyageurs ;
- la régénération du réseau.

Toutefois, sa capacité financière est aujourd'hui encore limitée en raison de l'importance de sa dette, des investissements très importants du TGV Méditerranée et du fameux article 4 de sa loi de création,

---

<sup>20</sup> BERGOUGNOUX, 2000.

lui interdisant tout investissement qui ne serait pas rentable financièrement. De plus, les problèmes de saturation du réseau, qui se posent principalement dans les zones de pertinence du TER (zone périurbaine) et les problèmes de régénération et de modernisation des lignes secondaires qu'utilise ce type de circulation, conditionnent le développement et l'exploitation optimale des services ferroviaires régionaux.

Ils nécessitent donc de forts investissements que RFF ne semble pas encore capable d'assurer. Pour développer leur réseau TER, les Régions vont donc être probablement de plus en plus sollicitées financièrement soit pour de l'investissement direct, soit par l'intermédiaire des péages de circulation des TER.

### **La nécessaire régénération du réseau**

Le réseau ferroviaire vieillit, et de nombreuses lignes sous exploitées n'ont pas été entretenues depuis longtemps.

Selon une étude commandée par le comité central d'entreprise de la SNCF et réalisée par le cabinet Degest, le réseau "régional" et particulièrement le réseau des Régions expérimentatrices serait marqué par un recul du nombre de kilomètres en bon état d'utilisation.

Plus que de modernisation il faut bien parler de régénération de certaines lignes, c'est à dire des investissements obligatoires si l'on désire faire circuler des trains à une vitesse commercialement acceptable.

### **Les perspectives d'investissements pour l'infrastructure ferroviaire à l'horizon 2010**

Dans une conférence de presse donné le 8 février 1999, le ministre des transports a estimé que compte tenu de la capacité financière de RFF et des efforts envisagés des collectivités publiques, il serait possible de mobiliser environ 12 milliards de francs par an en moyenne sur une période de 10 ans (soit 120 milliards). Les investissements se répartiraient de la manière suivante :

| <b>Nature des investissements</b> | <b>Sur 10 ans</b> |
|-----------------------------------|-------------------|
| Régénération du réseau            | De 40 à 45 GF     |
| Modernisation du réseau classique | De 30 à 35 GF     |
| Création de lignes TGV            | De 45 à 55 GF     |

Ces investissements seraient réparties entre RFF (70 milliards de francs) et les autres collectivités publiques (50 milliards de francs à répartir entre l'État, les collectivités locales et l'Union Européenne).

Avec une aide de l'État de 37 milliards de francs sur trois ans pour stabiliser sa dette, RFF devrait, grâce aux péages d'infrastructure, pouvoir dégager 70 milliards de francs sur 10 ans de capacité d'investissement sur ressources propres (autofinancement ou emprunt). A cela il est prévu d'ajouter un montant de subventions publiques de l'ordre de 50 milliards de francs, auquel l'État, à travers le volet ferroviaire du FITTVN (Fonds pour les Investissements des Transports Terrestres et les Voies Navigables, intervenant hors Ile-de-France) contribuerait pour presque la moitié à l'horizon 2006 dans le cadre des contrats des XIIème contrats de plan État/Régions.

La part restante de 25 milliards de francs sur les 10 ans devra donc être apporté conjointement par l'Union Européenne dans le cadre de son programme réseaux trans-européens de transport ou d'autres Etats pour des projets internationaux et surtout par les collectivités locales et principalement les Régions via les contrats de plan État/Régions.

Ces prévisions d'investissements sont réalistes, c'est à dire basées non pas sur les besoins réels mais sur la capacité de financement des différents acteurs. Notons qu'elles correspondent exactement aux

investissements réalisés ces 10 dernières années (122 milliards de francs investis pour l'infrastructure ferroviaire entre 1991 et 2000). Cela sera-t-il suffisant ?

Le Conseil National des Transports (CNT) affirme que *« l'endettement encore élevé du transporteur, la variabilité de ses recettes, les difficultés à venir de l'État pour apporter des dotations en capital régulières pour le désendettement du gestionnaire d'infrastructures et les difficultés des collectivités locales et de l'État pour accorder des subventions pour les investissements à la fois des infrastructures et des équipements mais également pour le matériel roulant, rendent très fragiles l'équilibre du système de financement mis en place depuis 1996 »*<sup>21</sup>.

#### **4.1.4 La question du péage**

Le financement des infrastructures et le problème de l'affectation des sillons renvoient à la question du péage d'infrastructure, mis en place lors de la création de RFF.

#### **Principe de tarification des infrastructures**

La loi du 13 février 1997 portant à création de RFF prévoit que l'établissement propriétaire du réseau ferré perçoit des redevances pour son utilisation. Ainsi, tout opérateur ferroviaire (SNCF ou tout autre opérateur empruntant le réseau pour des prestations de services de transports internationaux ou pour des services de transports combinés internationaux) est désormais supposé acquitter une redevance d'usage des infrastructures.

Cette redevance est la seule source d'autofinancement de RFF qui n'a, comme autres recettes, que les subventions publiques de l'État. La tarification d'usage des infrastructures est donc un facteur majeur dans les comptes du système ferroviaire agissant directement sur la capacité de financement et d'investissement du réseau.

En 1997 et 1998, le total des redevances a été plafonné, par décret, à 6 milliards de francs environ pour tenir compte de la capacité contributive de la SNCF. A la suite de cette tarification provisoire, un nouveau barème a été mis en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999 afin de ne pas voir la dette de RFF requalifiée comme dette publique et ne plus satisfaire ainsi aux critères de Maastricht qui imposent une dette publique inférieure à 60% du PIB. Les pouvoirs publics ont donc augmenté les prix des péages avec un relèvement de certains indices unitaires et un abaissement exceptionnel pour les trains de fret du fait de la politique volontariste de l'État en cette matière. Le montant total des péages prélevés en 1999 s'est ainsi élevé à presque 10 milliards de francs (cf. §2.1)

Dans le futur, la tarification des infrastructures pourrait encore évoluer, ne serait-ce que sous l'influence de l'Europe qui recherche l'introduction d'un système uniforme de tarification pour tous les pays membres. Un cadre de tarification commun avec comme principe de base de lier les charges aux coûts sociaux marginaux est ainsi déjà à l'étude.

Jusque là, en France, le principe qui a été retenu est un péage de saturation avec une différenciation spatiale et temporelle du prix de réservation des sillons. Les redevances sont composées pour chaque section du réseau d'un terme forfaitaire (« droit d'accès ») indépendant de la capacité d'infrastructure (« droit de réservation ») et d'un terme correspondant à la circulation effective (« droit de circulation »). Ainsi la tarification tient compte du type de convoi ou de trafic concerné, de l'origine et de la destination du sillon, de la période horaire d'emprunt de la ligne et de sa régularité d'utilisation (cf. cadre, page suivante).

---

<sup>21</sup> CNT, 2001



**Dispositions relatives aux redevances d'utilisation du réseau ferré de France en application du décret n°97-446 du 5 mai 1997 relatif explicités par les arrêtés interministériels du 30 décembre 1997 modifiés par les arrêtés du 8 juillet 1999.**

Le système de redevance en cours en France s'applique à l'ensemble du réseau de façon différencié selon le type d'infrastructure empruntée. Cinq sous réseaux sont distingués :

- R0 :Lignes périurbaines, 766 km (dont 561 en Ile de France);
- R1 :Lignes à grande vitesse à fort trafic, 831 km;
- R2a :Autres lignes à grande vitesse, 412 km;
- R2b :Grandes lignes interurbaines, 4 483 km ;
- R3 : Autres lignes, environ 25 500 km.

(cf. carte page suivante)

Le calcul de la redevance se fait sur la base de trois facteurs, chacun ayant une fonction économique qui lui est propre :

**Le droit d'accès (DA)**, est fonction du nombre de kilomètres sur lesquels l'entreprise ferroviaire se propose de circuler chaque mois, il correspond aux « frais de dossiers » qu'engendrent une demande de sillon :

| <b>DA en Francs par km et par mois.</b> |           |            |            |           |
|---|-----------|------------|------------|-----------|
| <b>R0</b>                               | <b>R1</b> | <b>R2a</b> | <b>R2b</b> | <b>R3</b> |
| 11 300                                  | 64 400    | 64 400     | 260        | 0         |

**Le droit de réservation (DR)**, est fonction du nombre de trains-kilomètres. Il est du à chaque demande de sillon, et varie selon la plage horaire du sillon. C'est le terme de plus important, il pénalise les demandes de sillons aux heures les plus chargées, et incite donc à l'étalement des demandes. A noter que le terme DR est affecté d'un coefficient réducteur (0,484) pour les trains de fret.

| Période<br>Horaire        | <b>DR en Francs par km et par sillon</b> |           |            |            |           |
|---------------------------|--|-----------|------------|------------|-----------|
|                           | <b>R0</b>                                | <b>R1</b> | <b>R2a</b> | <b>R2b</b> | <b>R3</b> |
| HP 6h30 à 9h et 17h à 20h | 96,89                                    | 48        | 39         | 2,17       | 0         |
| HN (hors HP et HC)        | 42,63                                    | 39        | 29,78      | 2,17       | 0         |
| HC 0h30 à 4h30            | 19,38                                    | 15        | 15         | 2,17       | 0         |

**Le droit de circulation (DC)**, est fonction du nombre de trains-kilomètres. Il concerne les trains effectivement tirés. C'est un tarif unique de 1,51F/train.km. Ce terme est censé correspondre au coût d'usure de la voie.

En 2000, sur les 9,9 Milliards de francs de redevance qu'a encaissées RFF, 11% provenaient du droit d'accès, **80 % du droit de réservation** et 9% du droit de circulation.

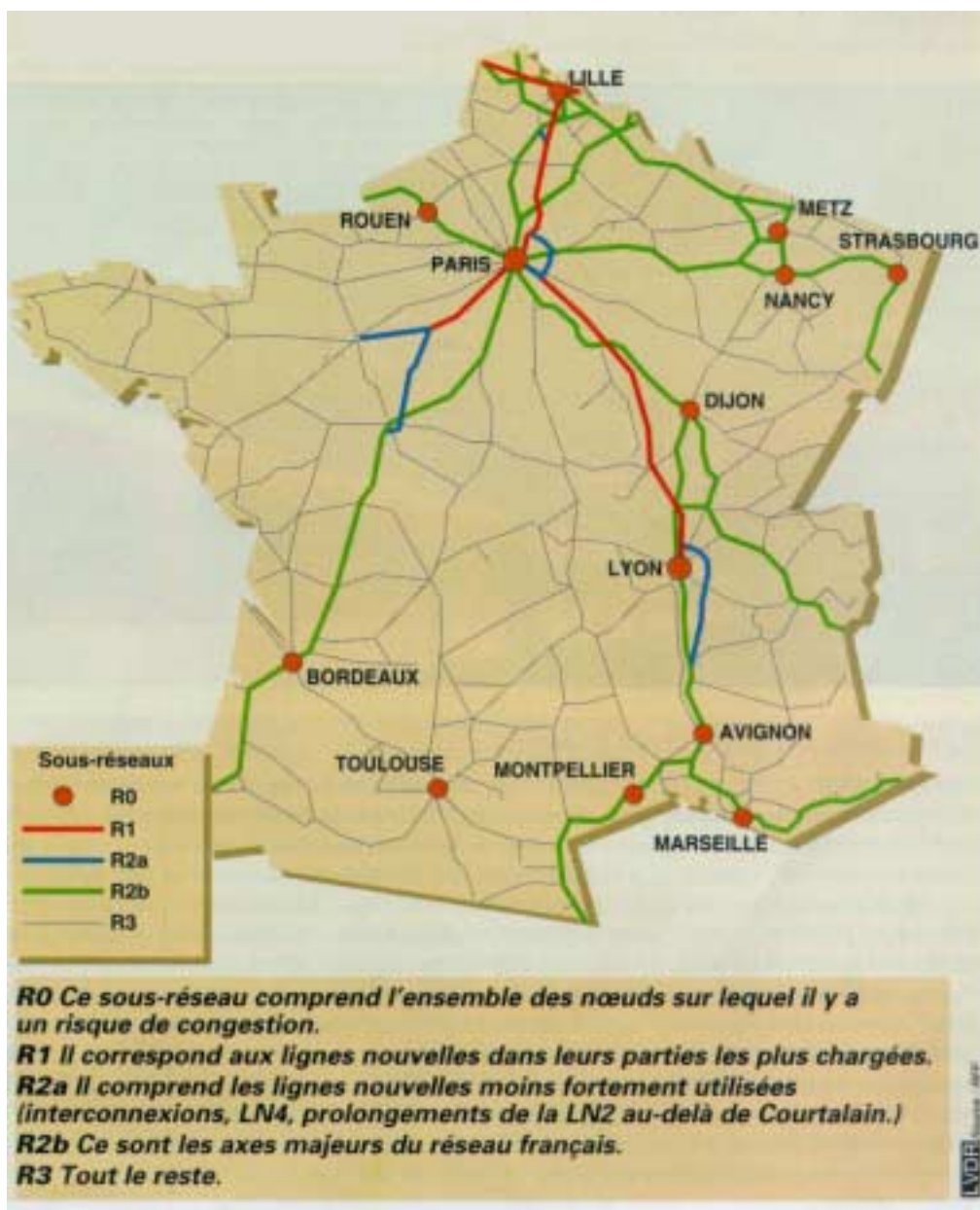


Figure 10 : Sous réseaux de tarification RFF

Source : La vie du Rail du 7 mars 2001

## **Une tarification à revoir ?**

### ***Sur son principe***

De l'avis même du président de RFF<sup>22</sup>, la tarification actuelle n'est pas encore satisfaisante dans la mesure où elle est conditionnée par celle d'Ile de France : certaines lignes de province dans les zones saturées payent trop chères alors que d'autres ont un prix dérisoire. En cela, les péages de saturation pénalisent donc le trafic TER puisque les Régions fortement touchées par les problèmes de saturation de réseau (sections classées R0) correspondent pour la plupart aux abords des grandes agglomérations où le TER veut se développer dans sa mission périurbaine, avec notamment la mise en place de cadencement entre les principales villes du territoire régional.

Dans un climat tendu relatif à l'affectation des sillons, les Régions acceptent mal les conséquences de la réduction des péages dont bénéficie le fret (cf. **cadre p 47**). Elles se plaignent que la SNCF, bénéficiant d'un moindre coût de redevance pour son activité fret réserve plus de sillons que nécessaire pour se laisser de la marge dans son temps d'acheminement, et que ces sillons ne sont finalement pas utilisés. Les Régions souhaiteraient donc que RFF réévalue les péages du fret, ce qui permettrait du même coup de participer au financement des infrastructures nécessaires au développement du fret.

De plus, un autre effet pervers est à craindre : la sur-tarification des infrastructures saturées n'incite pas le gestionnaire à investir pour décongestionner, car non seulement cela lui impose un fort investissement mais en plus, la perte du revenu supplémentaire dû à la congestion. En Angleterre, par exemple, l'établissement qui possède l'infrastructure (Railtrack) et qui perçoit des péages pour son utilisation est accusé de ne pas investir assez dans le renouvellement de l'infrastructure et notamment dans les activités les moins rémunératrices (cf. annexe A).

### ***Sur son niveau global***

Une évolution de la tarification peut aussi passer par un relèvement du montant global des redevances perçues par RFF, qui permettrait ainsi à l'établissement d'augmenter sa capacité financière et du même coup de diminuer les contributions publiques. L'équation est simple : plus les péages sont bas, plus l'autofinancement de RFF est limité et plus les besoins de financements publics sont élevés. Pour les élus, le choix est donc de savoir s'ils préfèrent payer en annuités ou en capital, sachant que la deuxième voie d'investissement leur permet un affichage politique certain auprès de leurs électeurs, à condition bien sûr que RFF prennent en compte l'investissement initial de la collectivité dans le calcul des péages.

### **...en concertation avec les Régions**

Un autre point délicat pour les Régions est ce qui se passerait en cas de modification de la tarification d'usage réclamée par RFF. Malgré la promesse de l'État de négocier au préalable avec les Régions expérimentatrices toute modification du prix des péages, ces dernières n'ont jusqu'ici jamais été consultées pour la définition des principes de tarification. Lors du changement de barème en 1999, les Régions se sont plaintes de ne pas avoir pu prendre en compte la hausse des péages dans leur programme de développement du TER soulignant les conséquences négatives que cela avait pu avoir sur leurs comptes d'exploitation. L'État a ainsi dû compenser les déficits d'exploitation que cela avait engendrés.

---

<sup>22</sup> Interview de Claude Martinand. Lettre du GART, septembre 1999.

Des prévisions précises, à long terme, quant aux évolutions des péages versés à RFF seraient donc nécessaires pour que les Régions puissent mener correctement leur politique de développement tout en connaissant le prix exact que cela va leur coûter. Elles souhaiteraient être associées en cas de modification des péages et ne plus subir des tarifs imposés par RFF. D'où l'article 132 de la loi SRU qui prévoit que "tout projet de modification des modalités de fixation des redevances d'infrastructures ferroviaires (...) doit faire l'objet d'une consultation et d'un avis de la ou des Régions concernées".

## 4.2 Vers la "concurrence régulée" ?

L'Union Européenne, ou tout du moins la Commission, tente d'harmoniser les procédures de passation des contrats de service public, notamment pour les transports de voyageurs. La Commission a proposé en juillet 2000 un projet de règlement<sup>23</sup> défendant le modèle de la concurrence régulée pour les transports de voyageurs.

Cette proposition a pour objectif « *de développer la concurrence dans le domaine de la fourniture de transports publics* » mais selon le modèle de la concurrence régulée, c'est à dire « *fondée sur le renouvellement périodique de droits exclusifs et [non pas] sur le libre accès au marché* ».

En France, la régionalisation n'a pas comme objectif l'ouverture des réseaux à la concurrence, mais une telle réforme peut sans difficulté apparaître comme un préalable à l'introduction de la concurrence sur le marché des SRV; d'abord parce qu'elle pousse la SNCF à se réorganiser pour répondre à de nouveaux clients (les Régions) plus exigeants, ensuite parce que ces nouveaux clients aimeraient disposer de plus de moyens de pressions pour négocier les coûts, enfin parce que cette réforme redessine l'environnement institutionnel, rendant possible une évolution telle que celle souhaitée par l'Union Européenne.

### 4.2.1 La régionalisation : une opportunité de changer pour la SNCF

Pour la SNCF, la régionalisation représente une véritable opportunité de modifier en profondeur ses habitudes de travail. La contractualisation entre les Régions et la SNCF est un défi important pour l'entreprise publique qui se retrouve aujourd'hui engagée sur ses coûts d'exploitation, intéressée sur les recettes (système de bonus malus) et pénalisée en cas de non-réalisation de l'offre. Ces nouvelles relations devraient donc l'amener à faire des efforts importants sur sa gestion interne et sa productivité.

### Réorganisation de l'entreprise publique

Le premier changement notable dans l'organisation de l'entreprise est la décentralisation du pouvoir décisionnel de Paris vers les Régions pilotes. A l'instar de la Région Rhône-Alpes, des Directions Déléguées à l'Action Régionale placées sous l'autorité du directeur TER et chargées du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage du TER ont été créées dans toutes les Régions expérimentatrices. En dédiant une partie de son organisation aux TER, la SNCF positionne des intervenants spécialistes, autonomes et proches des Régions.

Parallèlement, la SNCF a développé une autre forme de déconcentration : le pilotage par activité. Le fret va ainsi devenir de plus en plus autonome, avec ses propres moyens de production, tout comme les services Grandes Lignes, les services régionaux et les gares. Ces dernières ont d'ailleurs une direction propre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Avec la refonte comptable actuellement entreprise par la SNCF, qui va aboutir à une comptabilité par activité, on assiste donc à une séparation au sein de l'entreprise publique des différents secteurs d'activités. Une telle organisation a comme avantages de permettre l'exploitation de chacun des secteurs en unités plus réactives, de mieux maîtriser les moyens de

---

<sup>23</sup> COMMISSION EUROPEENNE, 2000.

production et de motiver les agents autour d'un objectif précis. Toutefois, les vives réactions des syndicats laisse présager de réelles difficultés pour la mise en œuvre de cette réforme.

Depuis le début de la réforme, la SNCF fait preuve d'une capacité certaine à s'adapter et poursuit son développement pour devenir, comme l'annonce son projet industriel, la première entreprise ferroviaire d'Europe pour 2002.

### Une nécessaire augmentation de la productivité

Fortement critiquée sur ses coûts d'exploitation, jusqu'à trois fois plus élevés que ceux d'un exploitant privé sur certaines lignes régionales<sup>24</sup>, la SNCF doit impérativement et rapidement augmenter sa productivité pour une plus grande efficacité de son offre en transport régional.

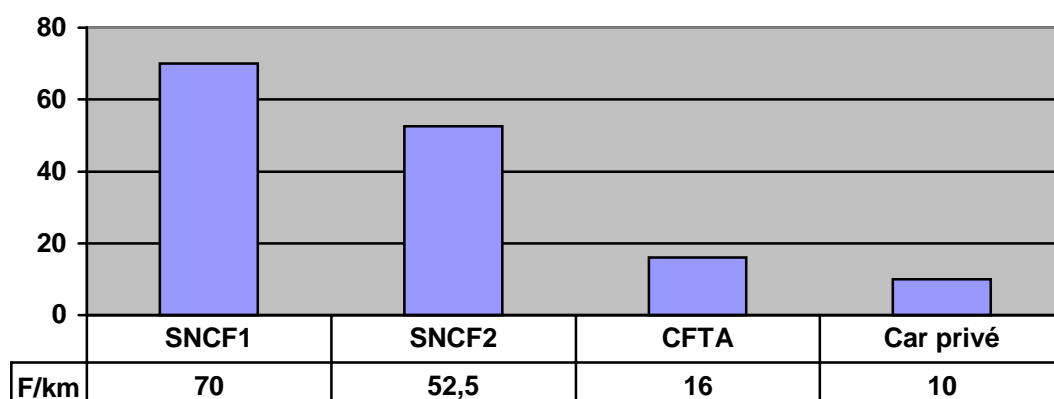


Figure 11 : Coût de différents modes d'exploitation TER

Source : CROZET, HEROUIN, 1999.

SNCF1 : Coût complet d'un X2200, avec 2 agents statut SNCF (coûts directs, structure locale, structure nationale et gares)

SNCF2 : Idem SNCF 1 hors coûts de structure nationale et coûts des gares

CFTA : Coût d'un A2E, un seul agent statut VFIL<sup>25</sup>

Aujourd'hui, le coût moyen facturé aux Régions par la SNCF se situe entre les valeurs SNCF1 et SNCF2. Par exemple, le coût moyen d'un TER dans la Région Centre était de 56,60 F/km en 1999, alors que la CFTA exploite des trains pour 16 F du kilomètre.

Responsables de tels écarts, les facteurs identifiés sont :

- l'organisation du travail ;
- le matériel roulant ;
- le statut du personnel.

<sup>24</sup> HEROUIN et HAUSBERG, 1998.

<sup>25</sup> VFIL: Voies Ferrées d'Intérêt Local, convention collective à laquelle adhèrent les anciens exploitants des chemins de fer départementaux, qui sont aujourd'hui majoritairement des transporteurs routiers.

### L'organisation du travail :

Principale cause de l'importance des coûts d'exploitation de la SNCF, l'organisation du travail est le premier point sur lequel doit travailler la SNCF. A ce niveau, trois grandes marges de productivité peuvent être recherchées :

- L'exploitation à deux agents (contrôleur et conducteur) coûte cher à la SNCF (environ + 9 F/km). On pourrait imaginer un système d'exploitation à un seul agent (le conducteur) qui assurerait la vente éventuelle de billets et la fermeture des portes. Les contrôles seraient alors faits exceptionnellement comme dans l'urbain. Une telle organisation permettrait une diminution de 40% des coûts des roulants (agents de conduite et d'accompagnement). Il est à noter toutefois que les avantages de la présence d'un contrôleur en permanence dans le train sont indéniables en termes de service. Les réseaux urbains semblent d'ailleurs vouloir renforcer la présence d'agents dans leurs véhicules.
- La concentration des lieux de résidences des agents implique des temps d'acheminement importants et de nombreux parcours haut le pied pour rejoindre les gares de départ des services commerciaux. De plus, les roulants sont ainsi amenés à passer plus de nuits hors de leur domicile, ce qui coûte cher en primes à la SNCF. Une organisation décentralisée des domiciles de certains agents en bout de lignes permettrait au contraire de diminuer les services non-commerciaux et les primes. MM. Crozet et Hérouin estime qu'un gain de 7 F/km est possible en optimisant les roulements des conducteurs.
- La non-polyactivité des agents pénalise la productivité du ferroviaire. La spécialisation des agents par lignes et type de matériel, que l'on trouve actuellement à la SNCF, est un gage de sécurité indéniable mais nécessite une forte capacité de réserve. La polyactivité des agents permettrait au contraire d'améliorer la productivité des roulants notamment, qui sont en service commercial moins de quatre heures par jour alors qu'ils représentent la moitié des coûts directs d'exploitation.

### Un matériel roulant cher :

Des marges de productivité en capital sont possibles au niveau de l'acquisition en matériel roulant. Sur certaines lignes par exemple, un matériel plus léger et donc moins cher peut être utilisé. Conscientes des gains de productivité qu'une telle mesure représente, les Régions expérimentatrices ont d'ailleurs participé activement à la mise au point d'une nouvelle gamme de matériel (X73500) plus léger que le matériel habituel, et destiné aux liaisons rurales d'aménagement du territoire. De plus, la remise en cause du monopole officieux de Gec-Alsthom et la passation pour les derniers matériels commandés de véritables appels d'offre européens devraient contribuer à la diminution des prix.

|        | Prix MF | Places assises | Amortissement/<br>Vehicule.km<br>Francs | Amortissement /<br>Place.km.offertes<br>centimes |
|--------|---------|----------------|---|--|
| Car    | 1,2     | 54             | 1,8                                     | 3,3  |
| A2E    | 5,5     | 50             | 3,4                                     | 6,7  |
| X73500 | 8,5     | 80             | 5,2                                     | 6,5  |
| X2200  | 11      | 66             | 6,8                                     | 10,3   |

*Tableau 18 : Prix et amortissements (à 6%/an) de différents matériels*

Source : Y. Crozet et E Hérouin, op. cit.

L'amortissement est calculé sur 20 ans (10 ans pour le car), avec une utilisation moyenne de 2000 heures par an à 65 km/h de vitesse commerciale (45 pour le car). Notons que les nouveaux matériels régionaux, comme le X73500, permettent d'étendre la période d'amortissement à 30 ans.

### Le statut du personnel :

Avec des salaires plus élevés que la moyenne européenne et un système de retraites plus avantageux, le coût employeur SNCF est en moyenne 50% plus élevé que celui d'un conducteur de train sous convention VFIL et le double d'un conducteur de car sans convention collective.

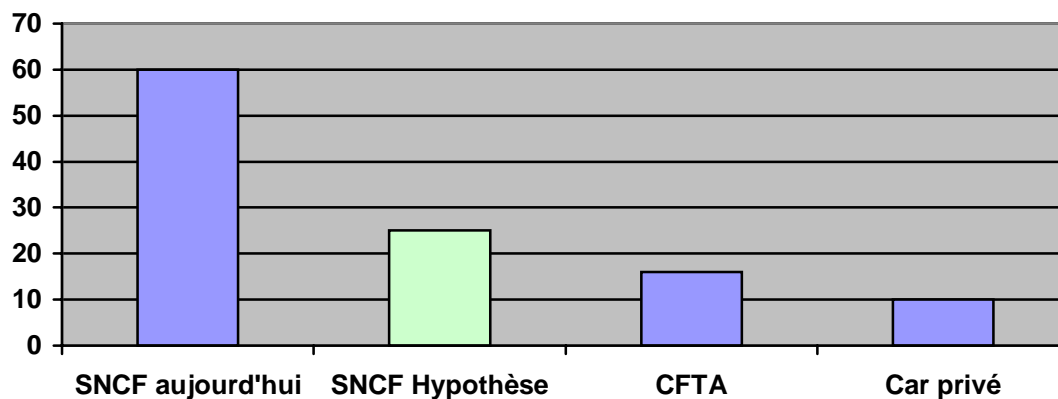
Le système des retraites spécifique à la SNCF prévoit un départ anticipé ainsi qu'un mode spécifique du calcul des retraites plus avantageux que le régime général. Pour financer cela, l'entreprise verse une cotisation supérieure à celle du régime général, que complète un système de compensation dont la plus grosse part est prise en charge par l'État. Du fait d'une très forte diminution des effectifs dans ce secteur, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la contribution de la SNCF n'est pas suffisante pour couvrir le coût du système. A la SNCF, l'âge de départ à la retraite est de 55 ans pour les agents sédentaires et de 50 ans pour les agents roulants.

Ces particularités du statut, probablement pleinement justifiées dans le passé, pourraient sans doute évoluer aujourd'hui, où les conditions de travail des cheminots ont elles même énormément changé depuis la traction à vapeur. Toutefois, la remise en cause du statut est des plus délicates. En 1995, suite à un projet touchant le système des retraites, des grèves ont été majoritairement suivies pendant plusieurs semaines. Sans remettre en cause l'ensemble des acquis sociaux, il serait probablement profitable de lancer une réflexion de fond sur le statut des cheminots qui présente des avantages « historiques » difficilement justifiables aujourd'hui.

\*  
\* \*

Ainsi, les coûts de la SNCF pourraient baisser notablement. Si l'on considère qu'un TER d'aujourd'hui est facturé 60 F du kilomètre en moyenne, il est *théoriquement* possible d'abaisser ce coût à environ 25 F, en ne modifiant qu'à la marge le statut SNCF.

Figure 12 : Coût en francs par kilomètre d'un train (ou car)



Ce coût de 25 F est celui d'un TER X73500, avec un seul agent statut SNCF, hors coûts de structure nationale et coûts de gare et optimisation de l'exploitation.

#### **4.2.2 Qui pourrait aboutir sur l'ouverture à la concurrence des réseaux régionaux...**

Depuis le début de la régionalisation, la SNCF a su démontrer une forte capacité à se réformer sous la pression des Régions, et dans la perspective de l'ouverture des réseaux voulus par l'Europe. La régionalisation et les perspectives européennes seront certainement de fortes incitations à la performance pour la SNCF.

##### **...Sous la pression des Régions**

La régionalisation est une décentralisation sans transfert de charge. Cela étant, le montant de la compensation financière est calculé par rapport à une offre de référence. Une Région souhaitant mettre en place une politique des transports très volontariste, notamment en augmentant substantiellement l'offre sur des lignes a priori peu fréquentées, devra s'engager financièrement et au nom du principe de la maîtrise des dépenses publiques, elle cherchera à mettre en œuvre sa politique à moindre coût.

Le monopole d'exploitation de la SNCF rend difficile la négociation. Comme indiqué précédemment, les services facturés par la SNCF sont très chers. A cela s'ajoutent les difficultés inhérentes au système comptable de la SNCF qui ne permet pas une véritable facturation au coût marginal, rendant plus que coûteuse une politique d'offre.

Les exemples des lignes de Digne - Nice et de Carthax - Paimpol exploitée par la CFTA, filiale de CGEA - Connex, montre qu'il est possible de diviser les coûts par trois (voire plus) avec un matériel adapté et un système d'exploitation optimisé.

Il n'en faut pas plus pour que les Régions réclament la possibilité de mettre la SNCF en concurrence, soit sur la totalité du réseau, soit sur certaines lignes.

##### **...Sous la pression européenne**

Comme le premier chapitre de ce rapport l'a rappelé, la libéralisation des réseaux est un thème cher à l'Europe. Mais pour le transport ferroviaire, le discours du tout libéral n'est plus d'actualité, les problèmes ferroviaires que connaît la Grande-Bretagne incitent à la prudence, ce qui se traduit aujourd'hui par un traitement différent du transport de marchandises et du transport de voyageurs, ainsi que par l'émergence d'un discours plus modéré sur le thème de la concurrence régulée.

#### **L'ouverture des réseaux fret bien engagée**

L'organisation du fret ferroviaire en Europe s'ouvre peu à peu à la concurrence, selon une réglementation stricte définie dans le paquet ferroviaire (voir 1.4.2).

#### **Pour les voyageurs, le concept de la concurrence régulée**

Moins engagée, les réflexions de l'Union Européenne sur l'ouverture des réseaux ferroviaires de voyageurs font pourtant déjà couler de l'encre.

Ces réflexions s'inscrivent dans un cadre plus large, concernant les procédures de délégation des services publics de transport.

Avec le projet de règlement adopté par la Commission Européenne en juillet 2000<sup>26</sup>, la mise en concurrence sur les services voyageurs deviendrait théoriquement possible, bien qu'en France le gouvernement ne souhaite pas pour l'instant remettre en cause le monopole de la SNCF. De son côté, la SNCF semble pourtant particulièrement consciente de ce qui risque d'arriver. Pour négocier ce changement profond d'environnement, elle se prépare d'ailleurs déjà à une mise en concurrence via les contrats SNCF/Régions expérimentatrices et les contraintes de qualité et de service qu'ils imposent

---

<sup>26</sup> COMMISSION EUROPEENNE, 2000.



mais surtout en répondant à des appels d'offre pour l'exploitation de services ferroviaires dans des pays tiers.

#### **4.2.3 Les problèmes d'une éventuelle mise en concurrence**

Dans la perspective d'une mise en concurrence de l'exploitant sur les lignes régionales, l'organisation de l'exploitation des SRV telle qu'elle existe actuellement, pose deux problèmes majeurs : la propriété du matériel roulant et celle des gares.

##### **Au niveau du matériel roulant**

Depuis le début de la régionalisation, la rénovation du matériel roulant est devenue un élément phare de la politique des Régions. La SNCF ayant laissé pendant longtemps se dégrader les véhicules affectés au trafic TER, il était primordial d'améliorer cet aspect de l'offre régionale pour la rendre attractive.

Selon le type de matériel et les Régions pilotes concernées, l'acquisition de matériel roulant a pu se faire de trois manières différentes :

- Un matériel financé à 100% par la Région qui en est propriétaire (En Rhône-Alpes, par exemple, 10% du parc rentre dans cette catégorie);
- Un matériel subventionné à 100% par la Région et dont la SNCF reste pourtant propriétaire;
- Un matériel subventionné à 75% par la Région et à 25% par la SNCF, propriété de la SNCF.

Il paraît naturel qu'une AO participe à l'achat du matériel roulant, cela lui permet d'accélérer le renouvellement du matériel (et ainsi d'améliorer l'image des transports publics). De plus, lorsque la collectivité locale finance, elle peut bénéficier d'avantages fiscaux auquel n'a pas droit l'entreprise.

La question de la propriété est délicate, et controversée. Un récent contrôle de la cour des comptes en Région Centre a ainsi déclaré la Région en illégalité (i.e. dans une situation non prévue par la loi) en ce qui concerne le montage financier et la propriété du matériel roulant.

Dans une perspective de mise en concurrence de l'exploitant sur les lignes régionales, ces montages sont d'autant plus ambigus que demain, si un autre opérateur est choisi par les Régions, il n'est pas sûr que la SNCF redonne son matériel roulant aux Régions. La notion de "bien de retour", qui s'applique en urbain pour le matériel roulant qu'aident à financer les exploitants mais qu'ils doivent rendre à l'AO en cas de changement d'opérateur, ne s'applique peut être pas au cas du transport régional.

La SNCF pourrait ainsi, en cas de libéralisation du marché ferroviaire, demander à ses futurs concurrents un coût élevé pour la location du matériel roulant alors qu'il a été financé soit intégralement, soit aux trois quarts par les Régions. Dans certaines conventions, des Régions ont d'ailleurs cherché à anticiper une telle évolution en prévoyant un remboursement des subventions en cas de rupture de la convention.

Au sein de l'ARF, un groupe de travail s'est constitué sur ce thème afin de réfléchir aux solutions à mettre en œuvre pour sortir du flou dans lequel se trouvent les Régions actuellement. Au niveau législatif, un règlement comptable, le M43 sur les délégations de service public de transport de voyageurs des collectivités locales, pourrait être applicable au transport régional. Si cela s'avère être le cas, le montage légal serait d'avoir une Région propriétaire qui loue son matériel à l'exploitant.

Pour faciliter le financement, d'autres solutions peuvent pourtant être envisagées. Ainsi, en Grande-Bretagne, trois sociétés privés se partagent le marché du matériel, elles se chargent d'acheter du matériel roulant qu'elles louent ensuite aux opérateurs. On pourrait également envisager le regroupement de plusieurs Régions en « centrale d'achat » au sein d'un GIE.

Régler ce problème de la propriété du matériel roulant est donc urgent dans la perspective d'une ouverture des réseaux régionaux.

### **Au niveau des gares**

Lors de sa création en 1997, RFF est devenu propriétaire d'une grande partie du domaine ferrée public : les voies, les équipements et appareillages fixes complémentaires, les ouvrages d'art, les quais et les bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien du réseau. La SNCF a gardé la propriété de la totalité des gares et ce malgré l'intégration des installations de perception des frais de transport dans la définition des infrastructures de transport à transférer au nouvel établissement chargé de la gestion du réseau (selon la directive 91-440).

En vue d'une mise en concurrence possible de la SNCF pour les réseaux locaux, la possession des gares par la SNCF est un problème puisqu'elle pourrait, comme pour le matériel roulant, louer leur accès ou les équipements de vente de billets au prix fort à d'éventuels concurrents, et ainsi les dissuader de venir opérer en France.

A moins d'arrangements avec les commerces déjà installés dans les gares, les nouveaux opérateurs auront donc forcément la SNCF comme interlocuteur pour la vente de leur billet et la diffusion de leur information commerciale.

\*  
\* \*

La mise en concurrence des réseaux régionaux est une idée qui séduit de plus en plus les pays membre de l'Union Européenne. Certaines Régions françaises aimeraient avoir cette possibilité car elle devrait permettre une baisse importante des coûts des TER et leur donnerait un argument de poids dans les négociations avec la SNCF.

La Commission Européenne plaide pour l'ouverture à la concurrence, ce qui est pratiquement acquis pour le fret, et probable à moyen terme pour le transport local de voyageur.

Toutefois, en France, l'opérateur historique est également le propriétaire du matériel et des gares, ce qui rend pratiquement très difficile l'entrée d'éventuels concurrents.

### 4.3 Vers un renforcement du rôle des Régions

En devenant AO des services régionaux de voyageurs, les Régions s'impliquent pour la première fois de façon directe dans l'organisation de transport public. A ce titre, elles devront mettre en place de véritables politiques de transports qui nécessitent une approche globale du territoire régional et une recherche de complémentarité entre toutes les offres proposées.

La responsabilité nouvelle de la Région devrait donc favoriser les coopérations entre autorités organisatrices et ainsi améliorer l'intermodalité à l'intérieur du territoire régional. Actuellement, de nombreux projets d'intermodalité sont d'ailleurs à l'étude et devraient se développer dans le futur pour proposer aux usagers une offre de transport améliorée.

#### 4.3.1 Des difficultés à être AO

Quatre ans après le début de l'expérimentation, les Régions pilotes, officiellement définies comme AO des SRV, ont encore des difficultés à exercer pleinement ce rôle. Se saisir de la nouvelle compétence qui leur est donnée est pourtant fondamentale pour pouvoir élaborer une planification et une organisation multimodale des transports sur leur territoire, pour lesquelles elles ont un rôle privilégié à jouer.

Le manque d'expertise ne leur permet pas d'établir un dialogue équilibré avec la SNCF, qui de son côté aggrave la situation en raison d'un manque de transparence. De plus, en raison d'une nécessaire homogénéité du réseau ferroviaire, leur marge de manœuvre n'est pas toujours à la hauteur de leurs objectifs, notamment en matière de tarification. Enfin, tout cela s'ajoutant, elles doivent concentrer leurs efforts sur la gestion du quotidien, et manquent parfois d'une vision sur le long terme qui les guiderait dans la définition et la mise en œuvre d'une politique globale des déplacements.

#### Le besoin de capacité d'expertise

|   |
|---|
| Voir également l'annexe D de ce document. |
|---|

Malgré une clarification des rôles de tous les acteurs présents sur la scène du transport ferroviaire, les Régions ont encore des difficultés à assumer complètement leur compétence d'Autorités Organisatrices pour les transports ferroviaires régionaux de personnes.

C'est notamment vis à vis de la SNCF que les Régions ont du mal à affirmer leur rôle de décideur. La première difficulté que ces Régions rencontrent est de mettre en place une capacité d'expertise efficace et indépendante qui leur permettrait de mieux contrôler leur exploitant et surtout de pouvoir mener une réflexion plus globale sur les SRV dans la politique régionale.

Actuellement, les Régions sont encore trop dépendantes des analyses et des études de la SNCF qui suit pourtant une logique commerciale tournée vers les usagers et qui tend donc à s'éloigner des missions de service public dont elles sont les garantes. Conscientes de cette difficulté, les Régions ont augmenté leurs effectifs dans le domaine du transport, et cela devrait leur permettre à terme de développer une capacité d'expertise qui leur permettra de penser le ferroviaire de façon plus globale par rapport à leurs objectifs. Comparés aux effectifs de la SNCF, les pôles TER des Régions restent pourtant limités : Avec 30 personnes, Rhône-Alpes est l'une des Régions qui mobilise le plus de moyens humains autour du transport ferroviaire.

Le recours à des bureaux d'études privés extérieurs peut être un moyen opportun pour renforcer l'expertise des Régions et l'indépendance de leur jugement vis à vis de la SNCF. Comme en France les bureaux d'étude spécialisés dans le transport ferroviaire sont rares et le plus souvent liés à la SNCF, le recours à des entreprises étrangères est de plus en plus répandu.

## **L'opacité des comptes SNCF**

Le manque d'informations et notamment le manque d'informations comptables sur les TER déséquilibre encore le dialogue entre la SNCF et les Régions. L'opacité actuelle des comptes de la SNCF rend difficile pour les AO la connaissance des éléments nécessaires à l'analyse de l'activité comme le coût exact des services TER ou le trafic réel qui les emprunte. Notons toutefois que la SNCF fait de sérieux effort de mise à plat de ses comptes, pour une plus grande transparence.

### *Une mauvaise connaissance des charges*

Le système de comptabilité actuellement utilisé à la SNCF (le FC12K) ne permet pas de fournir une comptabilité analytique par Région ; les coûts calculés sont des coûts kilométriques et horaires moyens nationaux par type de matériel. Outre le fait que les Régions ignorent le coût réel de leur TER, et donc ignorent si la moyenne nationale les avantage ou les désavantage, la facturation au coût moyen interdit d'augmenter l'offre trop rapidement. Le coût moyen comprend des frais de structures nationales et locales et l'entretien des gares, coûts qui ne varient pas lors de la création d'un train supplémentaire.

Ce problème, qui persiste depuis le début de la régionalisation devrait trouver une solution définitive pour le début de la généralisation prévue en 2002. Actuellement, des progrès ont été faits sur ce point, puisque la SNCF a engagé une refonte importante de son système comptable, avec la création de comptes spécifiques TER. Malheureusement, la confusion est encore présente et l'évolution des comptes TER devrait passer par la disparition du FC12K pour être remplacé par une comptabilité analytique audité de façon à garantir des bases chiffrées solides pour la généralisation.

Par souci de transparence, la SNCF a lancé un audit afin de vérifier ses règles comptables : la mission Eurieult. Ce suivi est assuré par des comités de pilotage qui réunissent l'État, les Régions et la SNCF, dont l'objectif est de trouver une base comptable crédible et comprise par tous.

Enfin, les Régions espèrent que la SNCF munie d'une comptabilité analytique, sera en mesure de facturer le train supplémentaire au coût marginal.

### *Une mauvaise connaissance du trafic régional*

Contrairement au FC12K charges, le FC12K recettes, pourtant tout aussi critiqué par les nouvelles AO, ne sera pas remplacé en vue de la généralisation faute d'avoir trouvé un meilleur système de répartition des recettes. Le procédé actuellement utilisé par la SNCF pose cependant le problème de ne pas garantir aux Régions qu'elles reçoivent bien l'intégralité de leurs recettes.

Les recettes sont affectées selon deux manières différentes :

- Soit les conditions de circulation sont connues (réservation, abonnement spécial) et on affecte alors les recettes aux trains concernés ;
- Soit aucune condition particulière d'utilisation n'est connue, il y a donc incertitude quant au train utilisé : on affecte alors les recettes au premier train en partance vers la destination voulue à partir du moment de l'achat du billet. Le doute est particulièrement important entre TER et GL en cabotage.

De plus, les recettes pour fraude que récoltent les contrôleurs ne sont pas réaffectées.

Même s'il est peu probable que le système actuel change dans un proche avenir, des études ont été menées pour proposer une amélioration de l'affectation des recettes. Une solution technique (capteurs de comptage) est envisageable pour connaître précisément le trajet de chaque usager mais rien ne prouve que le gain que feraient les Régions sur les recettes serait supérieur à l'investissement qu'un tel système nécessite. Dans une perspective encore indéterminée, tous les matériels roulants neufs sont pourtant équipés de câblage autour des portes pour pouvoir installer cette nouvelle technologie s'il y a lieu.

Directement lié à l'affectation des recettes, la connaissance réelle du trafic reste difficile. L'analyse des recettes n'étant pas suffisante pour déterminer la fréquentation du réseau TER, des comptages sont effectués par les contrôleurs dans les trains. Certaines Autorités Organisatrices envisagent de faire réaliser des comptages par des personnes extérieures à la SNCF pour avoir des données plus fiables sur le trafic régional.

### **Une liberté tarifaire trop restreinte ?**

Une autorité organisatrice doit définir l'offre de transport qu'elle souhaite mettre en place sur son territoire : lignes, horaires, fréquence et tarifs. La grille tarifaire est un outil précieux permettant l'orientation de la politique transport vers telle ou telle catégorie d'utilisateur, ou telle partie du territoire.

Toutefois, comme cela avait été défini dans le cadre de l'expérimentation, la loi SRU précise dans son article 124 que « *les Régions exercent leurs compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national* » et que « *les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs* ».

La compétence régionale en matière de tarification des SRV risque fort de se résumer à la création de titres spéciaux (étudiants, événements, combinés), à condition toutefois que ces derniers ne remettent pas en cause les principes du système tarifaire national. Ainsi, durant l'expérimentation, les Régions ont cherché à jouer sur ce levier tout en respectant les contraintes tarifaires qui leur étaient imposées et à rendre ainsi le produit TER plus attractif. Les innovations se sont concentrées sur la mise en place de tarifications régionales occasionnelles pour des événements spéciaux comme le Printemps de Bourges, le Tour de France ou les journées du patrimoine et sur l'instauration de tarifications spécifiques pour les étudiants, d'abonnements de travail au-delà de 75 km. Les incidences financières de la politique « à la marge » développée par les Régions ont ensuite été compensées à la SNCF.

Mais, les Régions veulent aller plus loin et acquérir un véritable statut d'Autorité Organisatrice. Ainsi, elles souhaiteraient s'affranchir de la tarification nationale SNCF et prendre en charge les tarifs sociaux.

### ***les tarifs sociaux***

Sous ce nom générique, sont regroupés les tarifs décidés et fixés par l'État qui compense leur coût par une dotation spécifique forfaitaire versée à la SNCF. Ces tarifs concernent entre autres les tarifs familles nombreuses, les abonnements élèves / apprentis / étudiants et les abonnements de travail en dessous de 75 km. En 1999, la compensation pour les tarifs sociaux s'est élevée à presque 2 milliards de francs dont plus de la moitié concerne les services régionaux. Toute décision locale d'adapter ces tarifs est alors à la charge du décideur. Les Régions considèrent que ce mode de fonctionnement réduit leur marge de manœuvre en matière tarifaire et de plus elles doutent de la pertinence sociale des réductions accordées par l'État. Le système actuel des tarifications sociales est ancien (1969), et les objectifs auxquels il répond sont probablement à revoir. Par exemple, les chômeurs et les étudiants payent plus aujourd'hui que les salariés titulaires d'un abonnement domicile - travail. Les Régions réclament le pouvoir de redéfinir les tarifications sociales. Mais l'État considère qu'un tel transfert pourrait conduire à une différenciation trop sensible de la tarification selon les moyens de la Région organisatrice. En tant que régulateur, il estime devoir continuer à intervenir pour définir une tarification sociale de base cohérente au niveau national et flexible au niveau local.

La régionalisation sera tout de même l'occasion de transférer aux Régions le montant des compensations des tarifs sociaux. Sans changer le fond du problème, cela a le mérite d'identifier le coût réel des tarifs sociaux, et de clarifier la gestion des Régions qui pourront ainsi mieux identifier les recettes et les charges de leur compte d'exploitation. Cela permettra, de plus, de faciliter certains projets de coopération tarifaire entre réseaux de transports publics, jusque là retardés à cause de ces compensations sociales. En effet, la création d'un titre intermodal combinant un abonnement AHT et un titre urbain ou départemental engendre aujourd'hui la perte du bénéfice des compensations sociales

pour des raisons purement administratives. Les Régions pourront probablement apporter la souplesse suffisante pour que la création de tels titres n'annule pas les compensations.

### ***La liberté commerciale de la SNCF***

En tant qu'entreprise commerciale, la SNCF suit une politique tarifaire qui n'est pas toujours sans retombées sur les comptes TER. Lors du lancement de la carte 12-25 ans par exemple, la tarification avantageuse qu'avaient mise en place la plupart des Régions pilotes (Nord-Pas-de-Calais) sur le même segment de clientèle a ainsi été dépassée, provoquant une baisse importante des recettes régionales cette année là.

De la même façon, lors de la modification du calendrier et de la tarification SNCF, la diminution de l'écart de prix aux heures de pointe (HP) et aux heures creuses a provoqué une augmentation notable du trafic régional en HP, et la nécessité d'améliorer l'offre sur cette période et donc d'investir dans du nouveau matériel.

Pour éviter de subir les conséquences financières d'une politique tarifaire dont elles n'ont pas le contrôle, les Régions souhaiteraient être concertées lors de tout changement tarifaire. Rhône-Alpes a ainsi négocié avec la SNCF l'abaissement de l'objectif de recettes du montant du préjudice subi suite à la décision de l'entreprise publique d'augmenter les périodes bleues à 50% de réduction.

### **Une vision du transport ferroviaire trop centrée sur les TER**

Fortes d'avoir réussi, grâce à un solide investissement financier et politique, à inverser la spirale de déclin dans laquelle se trouvaient les SRV, les Régions souhaitent faire du transport ferroviaire une alternative crédible à la voiture dans les déplacements quotidiens.

Même si les résultats actuels ne font pas encore apparaître de véritable report modal, la politique mise en place par les Régions actuellement est un acte de rattrapage qu'il était urgent de faire pour relancer les SRV et qui doit se prolonger avec des efforts et des innovations encore plus soutenus dans leur politique Transports.

Toutefois, les Régions manquent peut-être d'un peu de recul pour avoir une vision globale des déplacements (voyageurs et marchandises) ce qui entraîne parfois des incohérences dans leurs actions marquées à la fois par un soutien sans faille aux investissements routiers et une volonté de promouvoir le fer.

De même, le fret est aujourd'hui souvent trop considéré par les techniciens régionaux comme « le concurrent du TER » et hors compétence régionale. Or, développer cette activité ferroviaire et notamment le transport combiné présente des avantages au niveau local. Un report modal de la route vers le rail est susceptible d'améliorer la qualité de vie dans la Région. De plus, la concurrence fret / TER ne se réglera pas par l'opposition systématique des deux activités. En s'impliquant davantage dans la problématique du fret, les Régions pourraient participer à la définition d'un réseau ferroviaire cohérent.

Le transfert de nouvelles responsabilités ne se fait jamais sans difficultés. Les Régions sont des collectivités locales relativement jeunes, et dont les compétences s'élargissent d'année en année. Pour le transport, il y a un temps d'adaptation nécessaire, le temps qu'elles mesurent l'ampleur de la tâche, le temps que les organismes de formations des agents territoriaux s'adaptent également, le temps de constituer une mémoire.

#### 4.3.2 la nécessité d'une politique régionale des déplacements

Au centre du système intermodal, le rail ne peut contribuer seul à modifier les comportements en termes de déplacements. Pour devenir une alternative crédible à la voiture, l'offre de transport doit être globale, cohérente et intégrée entre les réseaux. Pour cela, une coordination efficace entre les différentes échelles institutionnelles est nécessaire.

#### Les limites de la décentralisation par blocs de compétences

La LOTI, accompagnant les lois de décentralisation, a réparti les compétences transport selon la logique des blocs de compétences. Telle collectivité est compétente pour un type de transport, les communes (ou leur groupement) pour le transport urbain, les conseils généraux pour les transports départementaux et les conseils régionaux pour les transports régionaux. Mais que signifie transports régionaux ou transports urbains ? La loi est claire, les transports sont dits urbains lorsqu'ils sont interne à un Périmètre de Transport Urbain (PTU), départementaux si internes au département, etc. Ainsi des catégories de transport sont-elles définies en fonction de périmètres institutionnels, permettant une décentralisation de leur organisation.

Les vertus d'un tel système ne sont plus à démontrer, il a permis une forte relance des transports urbains, une organisation plus souple des transports collectifs et plus récemment, le renouveau des transports régionaux. Certes, la LOTI insiste sur la nécessaire approche intermodale, mais n'en donne pas la méthode. Dans l'esprit de la décentralisation, au nom du principe des blocs de compétence, il paraît impossible qu'une collectivité puisse empiéter sur le domaine d'une autre, ce qui rend la tâche de coordination des réseaux très difficile, puisque dépendante d'accords mutuels et non obligatoires.

| Collectivité                        | Compétence                        | Type de desserte                     | Type de Réseau                    | Opérateurs   |
|-------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--|
| Communes ou groupements de communes | Transports Urbains                | Urbaine<br>Périurbaine               | Bus-Metro-Tramway                 | Exploitant privé responsable de la gestion                       |
| Départements                        | Transports non urbains            | Périurbaine<br>Rurale                | Autocars                          | Souvent plusieurs prestataires privés désignés par appel d'offre |
| Régions                             | Réseau TER ferroviaire et routier | Périurbaine<br>Rurale<br>Inter ville | Réseau TER ferroviaire et routier | SNCF   |
| État                                | Réseau ferré national             | Interrégionale<br>Nationale          | Réseau ferré national             | Tutelle de l'État sur RFF et la SNCF                             |

Tableau 19: Répartition des compétences en matière de transport selon les échelons territoriaux.

La LOTI a fonctionné, et fonctionne toujours, mais depuis 1982, la mobilité des français a évolué. L'urbanisation, "galopante" comme on a pu l'entendre, s'est étendue bien au-delà des frontières historiques des villes et des banlieues. Il s'ensuit un allongement de la distance moyenne parcourue et naturellement une augmentation des déplacements traversant plusieurs frontières institutionnelles.

Or traverser la frontière d'un périmètre de transport urbain, d'un département ou d'une Région en transport collectif implique presque toujours une rupture de charge, pour passer d'un réseau à l'autre. Ces ruptures de charges entre réseaux peu ou pas coordonnés ne plaident pas en la faveur des transports collectifs. L'utilisateur n'a que faire du partage des compétences, il veut arriver à bon port avec une qualité de service la plus proche possible de celle de la voiture. Il s'agit de penser l'intermodalité, c'est à dire penser le déplacement dans sa globalité, d'un bout à l'autre de la chaîne ; l'intermodalité doit tendre à minimiser la pénibilité des ruptures, tendre vers l'asymptote de l'interconnexion.

La tâche est rude, faciliter le passage d'un réseau à l'autre, le rendre imperceptible c'est coordonner les horaires, rendre agréables et fonctionnels les lieux de correspondances, offrir les informations sur les différents réseaux en un même endroit et proposer des tarifs cohérents et équitables.

L'intermodalité est l'affaire de tous, elle ne peut se faire qu'avec la participation des différentes AO concernées, mais en l'absence d'un responsable clairement désigné, d'un "chef de file" les projets patinent quand ils ne sont pas simplement enterrés<sup>27</sup>.

### **La Région chef de file ?**

L'idée de confier à la Région la responsabilité de l'intermodalité n'est pas nouvelle, mais elle s'oppose aux principes actuels de la décentralisation.

La loi « Pasqua » (1995) avait pourtant tenté d'introduire le principe, en annonçant une prochaine loi qui définirait « les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétence relevant de plusieurs collectivités territoriales » (art 65-II). Cet article a été retiré par le Conseil Constitutionnel.

Les lois de décentralisation ont comme principe fondamental la non-tutelle d'une collectivité sur une autre. Pourtant, en droite ligne avec les principes qui guident la construction européenne, dans le cas de l'organisation des transports, il ne serait pas absurde de penser l'organisation selon le concept de la subsidiarité, qui permet à la collectivité du territoire englobant les autres (la Région en France, le Länder en Allemagne, le Canton en Suisse, etc.) de déléguer une partie de l'organisation des transports tout en conservant les compétences nécessaires à la cohérence globale de l'offre (information, tarification etc.).

A l'origine de l'expérimentation, le rapport Haenel confirme la volonté de voir la Région jouer un rôle de coordonnateur. Lors de l'appel à la candidature pour l'expérimentation, il était demandé aux Régions de réaliser un Schéma Régional des Transports, document de planification à long terme, de telle sorte que « *[Les Régions], en étroite concertation avec les autres collectivités locales (notamment, les départements, mais aussi les communes ou groupements de communes concernés), et dans le cadre du schéma directeur régional des transports (...), seraient ainsi mieux à même, d'une part, de superviser l'organisation des transports ferroviaires régionaux en fonction des besoins des populations locales et, d'autre part, de veiller à leur complémentarité avec les autres modes de transport* »<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Une récente étude du CERTU sur la coopération entre AO (rapport à paraître courant 2001), montre que de nombreux projets visant à améliorer l'intermodalité voient le jour depuis quelques années en s'appuyant sur une multitude de conventions. Mais la lourdeur et la fragilité du système font sentir le besoin d'une coopération plus pérenne au sein d'un organisme spécifique comme le syndicat mixte transport prévu par la loi SRU.

<sup>28</sup> HAENEL, 1993.



### 4.3.3 Le Schéma Régional des Transports pour affirmer une politique partagée

L'expérimentation de la régionalisation a été l'occasion de relancer les Schémas Régionaux de Transports (SRT), avec une vision plus globale des déplacements, dans une optique de coordination des différentes AO.

Les premiers SRT ont été élaborés avant même l'existence d'une collectivité locale à l'échelon régional. Moins d'un an après la création des Etablissements Publics Régionaux, en 1973, l'État, alors seule autorité compétente en matière de transports, demande à ces derniers de réaliser des Schémas Régionaux des Transports Collectifs. Mais après cette première vague, et malgré la LOTI qui rappelle leur obligation, très peu de Régions ont actualisé leur SRT dans les années 80 (entre 1973 et 1981, 12 SRT ont été adoptés, contre 4 entre 1982 et 1992). Le rapport Haenel relance la planification régionale des transports, mais avec une approche plus globale, concernant tous les modes dans une recherche de complémentarité intermodale. Les Schémas Régionaux de Transports Collectifs deviennent Schémas Régionaux de Transport (14 SRT ont été adoptés depuis 1993).

L'analyse du contenu des SRT<sup>29</sup> "post-Haenel" montre que derrière une grande diversité, on retrouve deux "invariants" d'un schéma à l'autre : l'intermodalité et la concertation entre les AO. Les Régions montrent ainsi qu'elles ont pris la mesure de l'enjeu de l'intermodalité pour les transports publics, et se positionnent dans le même temps comme l'acteur clé du système, capable de fédérer les différentes AO autour d'une politique commune que serait le SRT.

Ainsi, nous pouvons lire dans le SRT de Champagne-Ardenne que le schéma est « *un outil de dialogue et de concertation entre les autorités organisatrices* »<sup>30</sup>.

Les schémas "post-Haenel" se sont attachés à aborder le problème des transports avec une vision intermodale. Les orientations qu'ils préconisent concernent toutes les AO du territoire régional. Toutefois, le SRT n'est pas un document imposable, les AO urbaines et départementales ne l'adoptent pas par un vote de leur assemblée. Il faut donc veiller à ce qu'il soit dès le départ élaboré et accepté par tous.

Le SRT est l'outil qui peut permettre aux Régions d'affirmer une politique des transports tout en coordonnant et animant les différentes AO qui composent leur territoire. Il ne faudrait pas que leur élaboration et leur mise en œuvre soit reléguées au second plan en raison de la surcharge de travail que représente la gestion quotidienne des TER.

---

<sup>29</sup> THOME, DA FONSECA, MAINFREY, 1999.

<sup>30</sup> Conseil Régional de Champagne-Ardenne ; *Mise en œuvre du schéma régional des transports (dossier de fiches synthétiques* ;, Octobre 1996

## **5. Conclusion : une expérimentation concluante mais une généralisation dont la réussite est encore incertaine**

### **5.1 L'expérimentation est concluante**

La généralisation de la régionalisation est acquise depuis le vote de la loi SRU en décembre 2000. En 2002, toutes les Régions françaises seront autorités organisatrices des transports de voyageurs. Le législateur a donc considéré que l'expérimentation était concluante.

#### **5.1.1 Dynamisme des conseils régionaux**

Les Régions expérimentatrices n'ont pas ménagé leurs efforts. Le dynamisme qu'elles apportent permet de parler de renouveau du transport régional : la quantité de l'offre et sa qualité sont en nette progression, de nouveaux matériels plus confortables sont mis en service, les lignes à forts trafics sont cadencées, les gares réaménagées.

De nombreux chantiers complexes sont entrepris, notamment concernant les problèmes de l'intermodalité : coordination des offres régionales, départementales et urbaines, tarifications combinées voire intégrées, information multimodale, aménagement de pôles d'échanges

#### **5.1.2 Clarification du rôle des différents acteurs**

L'expérimentation de la régionalisation et la création de RFF ont permis de redessiner le système d'acteurs. La responsabilité de l'organisation des transports est confiée à la collectivité locale, plus proche des usagers et donc plus à même d'entendre leurs besoins, la gestion de l'infrastructure est confiée à un établissement public indépendant du transporteur et ainsi la SNCF n'est plus que l'exploitant ferroviaire.

Cette redistribution des rôles devrait permettre une organisation plus efficace des transports régionaux et une rationalisation des investissements, en donnant le pouvoir aux Régions d'inciter la SNCF à améliorer sa productivité et rendant RFF responsable de son budget.

De plus, elle laisse ouverte la possibilité d'introduire à terme une certaine concurrence, voulue par l'Union Européenne.

## **5.2 Mais la réussite de la généralisation n'est pas encore certaine**

### **La motivation incertaine des Régions non-expérimentatrices**

Succédant à une période principalement orientée sur le développement du TGV, l'intervention régionale a enregistré rapidement des résultats positifs. Mais il est à craindre que cette relance s'explique par un contexte de rendement fort lié à la faiblesse des réalisations antérieures. On aurait ainsi assisté à une phase de rattrapage du laisser aller qui prévalait dans le domaine auparavant.

On peut penser que le type d'actions entreprises a surtout permis de fidéliser la clientèle existante sans réellement provoquer un report modal significatif. Dans le futur, d'autres types d'actions seront donc à envisager pour conquérir de nouveaux usagers.

De plus, les Régions expérimentatrices ont répondu à un appel à candidature et ont été choisies pour leur motivation et leur potentiel à mettre en place une politique ambitieuse. Avec la généralisation en 2002, les autres Régions françaises devront au contraire accepter leur nouveau rôle d'AO même si aucune volonté d'investir dans le domaine ferroviaire n'a transparu jusque là.

Poitou-Charentes, par exemple semble très sceptique et attend de voir des résultats plus précis des Régions pilotes pour se laisser séduire par la réforme. D'autres Régions au contraire, se préparent déjà à l'échéance 2002, laissant présager un réel investissement de leur part dans le ferroviaire. Ce sont principalement celles qui n'ont pas été sélectionnées pour l'expérimentation qui sont d'ailleurs les plus actives.

Midi-Pyrénées, Bourgogne, Lorraine, Haute Normandie, Franche-Comté, Picardie et Aquitaine par exemple ont ainsi signé des conventions intermédiaires avec la SNCF. Ces conventions intègrent beaucoup d'éléments des conventions passées dans les Régions pilotes, notamment sur le suivi de la qualité de service, la communication des informations comptables et les aspects financiers.

### **Le rôle de coordination des AO à confirmer**

Le sénateur Haenel avait demandé aux Régions candidates à l'expérimentation de réaliser un schéma régional des transports intermodal en concertation avec les autres AO, afin que la Région ne soit pas seulement l'organisatrice des TER, mais également la coordinatrice des transports sur son territoire.

Cette nécessité d'une vision globale sur le long terme reste d'actualité, mais la prise en main de la compétence transport accapare presque tous les moyens des Régions. Débordées par la gestion du quotidien, elles n'ont pas toujours le temps et les compétences pour mener à bien la réalisation d'un tel schéma.

Ce rôle de "super AO" ne sera jamais officiel, la législation française l'interdit. Cela n'empêche pas les Régions de plaider pour plus de coordination des réseaux, et de susciter l'adhésion des autres AO autour d'une politique commune.

### **Des besoins de financement importants**

Nous l'avons vu, les Régions n'ont accepté ce transfert de compétence qu'avec la promesse qu'il ne s'accompagnerait pas de transfert de charge.

Cela dit, les transports ont un taux de recouvrement par les recettes très faible (16% par rapport à l'ensemble des dépenses d'investissement et d'exploitation). Avec les coûts actuels, les Régions qui voudront développer leur offre devront donc payer le déficit d'exploitation.

De plus, nous avons vu que RFF n'avait que très peu de possibilités de financement, et ne peut investir dans une opération qui ne serait pas rentable, d'autant plus que le programme de régénération du réseau lui grève une très importante part de son budget.

Le développement du ferroviaire au niveau régional sera donc fortement dépendant des possibilités de financement des Régions.

### **La cohérence du réseau nationale menacée**

La régionalisation présente un risque de morcellement du réseau ferroviaire, en introduisant des frontières institutionnelles sur un réseau qui n'en connaissait pas. Les Régions dessineront un réseau servant leur propre intérêt, en renforçant les dessertes inter cités entre leurs grandes agglomérations et la desserte des zones périurbaines et en délaissant les lignes interrégionales non stratégiques. Par ailleurs, la politique actuelle de la SNCF la pousse à abandonner les grandes lignes classiques d'intérêt commercial faible, comme les grandes transversales, qui jouent un rôle d'aménagement en desservant

de nombreux territoires enclavés. L'article 133 de la SRU prévoit que les Régions limitrophes peuvent se mettre d'accord par convention pour l'organisation d'une ligne trans-régional.

La SNCF assurait jusque là la cohérence globale de l'exploitation au niveau national. Mais la décentralisation risque d'induire de fortes variations des niveaux de services selon les Régions ; les différences existantes entre les réseaux départementaux attestent de la réalité d'un tel risque. Garantes du développement équilibré de leur territoire, les Régions sauront profiter pleinement de leur nouvelle compétence pour peu qu'elles l'intègrent dans leurs objectifs d'aménagement du territoire. La desserte du territoire justifie le maintien d'un niveau minimal de service, l'augmentation de l'offre (qualitativement et quantitativement) dépendra ensuite du volontarisme des politiques régionales.



## **Annexe A- La réforme du ferroviaire en Europe.**

La double réforme que l'on connaît en France (séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation et régionalisation) est également en cours en Europe, avec des spécificités propres à chaque pays.

Tous les pays membres ont ratifié la directive 91/440, et ont ainsi mis en place une séparation au moins comptable du gestionnaire de l'infrastructure et de l'exploitant.

La régionalisation est moins systématique, dépendant plus de l'environnement institutionnel de chaque pays, et de son histoire politique.

### **A.1 Synthèse de la situation en Europe**

Le tableau suivant résume la situation dans tous les pays européens<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> SAVY, 1999.



|                  | Régionalisation | Gestionnaire de l'infrastructure     | Mise en concurrence   | Opérateur principal   | Fret   |  |                          | Voyageurs                              |   |                         | Commentaire  |
|------------------|-----------------|--------------------------------------|---|---|--|--|--------------------------|--|---|-------------------------|--|
|                  |                 |                                      |   |   | Présentation   | Quantité transportée (en milliers de tonnes*km) 1998 | Part modale t.km,%, 1996 | Présentation                           | Trafic Voyageurs (en milliers voyageurs*k m) 1998 | Part modale v.km,%,1996 |  |
| <b>Allemagne</b> | oui             | EBA/BEV                              | Sur le réseau régional  | DBAG: Société de droit privé appartenant à 100% à l'Etat qui devrait être privatisée en 2002 et scindée en 4 sociétés anonymes indépendantes. | 71,5% de trafic national   | 72703  | 18,1                     | Prédominance du trafic courte distance | 64020   | 7,6                     | Libéralisation accélérée, large ouverture à la concurrence, internationalisation, réorganisation par segments  |
| <b>Autriche</b>  |                 | OBB: séparation comptable uniquement |   | OBB: société de droit privé détenu à 100% par l'Etat  | Fortement internationalisé (75% transit+exportation/importation) | 13900  | 35,3                     | Trafic national à 90%                  | 8140  | 12,9                    | Système ferroviaire organisé autour des opérateurs historiques maîtrisé par les pouvoirs publics- Volonté de s'associer pour le fret avec une autre entreprise |
| <b>Belgique</b>  |                 |                                      | Depuis 1999, l'ouverture du réseau belge est entré en vigueur | SNCB  | Trafic dominé par le trafic international                        | 7465   | 12,6                     | Trafic dominé par le trafic intérieur  | 6984  | 6,5                     |  |



|                 | Régionalisation | Gestionnaire de l'infrastructure   | Mise en concurrence   | Opérateur principal  | Fret   |  |                          | Voyageurs   |   |                          | Commentaire  |
|-----------------|-----------------|--|---|--|--|--|--------------------------|---|---|--------------------------|--|
|                 |                 |  |   |  | Présentation   | Quantité transportée (en milliers de tonnes*km) 1998 | Part modale t.km,%, 1996 | Présentation  | Trafic Voyageurs (en milliers voyageurs*k m) 1998 | Part modale v.km,%,1 996 |  |
| <b>Danemark</b> |                 | Banestryrelsen   | En 1999, introduction de libre concurrence pour le fret, suivie en 2000 de celle pour les voyageurs | DSB: opérateur historique structuré en plusieurs divisions |  | 1619   | 6,2                      |   | 4988  | 5,9                      | Volonté d'aller très progressivement vers une mise en concurrence complète |
| <b>Espagne</b>  |                 | GIF : responsable de la construction et de l'administration des nouvelles lignes |   | RENFE  | Le transport de marchandises vers ou en provenance des ports nationaux représente 1/3 du trafic combiné      | 11228  | 4,9                      | 50% des passagers*km correspond à du trafic inter-cités                 | 17326   | 5,7                      |  |
| <b>Finlande</b> | Non             | RHK  | Ouverture à la concurrence du fret puis du transport local prévu pour l'an 2000                     | VR-GROUP LTD: Société détenue à 100% par l'Etat            | Trafic international représente 50% des tonnages transportés. 3/4 de ce trafic est en rapport avec la Russie | 9856   | 26,6                     | Trafic voyageurs qui se concentre dans l'aire métropolitaine d'Helsinki | 3376  | 5,3                      |  |

|                | Régionalisation                                       | Gestionnaire de l'infrastructure | Mise en concurrence | Opérateur principal  | Fret  |  |                          | Voyageurs   |   |                          | Commentaire   |
|----------------|---|----------------------------------|---------------------|--|---|--|--------------------------|---|---|--------------------------|---|
|                |   |                                  |                     |  | Présentation  | Quantité transportée (en milliers de tonnes*km) 1998 | Part modale t.km,%, 1996 | Présentation  | Trafic Voyageurs (en milliers voyageurs*k m) 1998 | Part modale v.km,%,1 996 |   |
| <b>France</b>  | Oui, à titre d'expérimentation dans 7 régions pilotes | RFF                              | Non                 | SNCF   |   | 54800  | 21                       | 73% du trafic concerne des liaisons TGV ou trains classiques            | 61840   | 7,7                      | La possibilité d'une ouverture à la concurrence du réseau à de nouveaux exploitants est encore lointaine, le gouvernement voulant plutôt protégé le monopole de la SNCF |
| <b>Grèce</b>   |   |                                  |                     | OSE: entreprise publique à responsabilité limitée  | Trafic international (80% du trafic total)-faible trafic  | 317  | 1,9                      | Trafic principalement national (96% des trains-km)-trafic faible        | 1884  | 4,9                      | Développement du réseau infrastructurel ferroviaire   |
| <b>Irlande</b> | Non   | Séparation comptable             | Non                 | CIE: compagnie d'Etat avec IE pour le rail et Dart Service pour la desserte suburbaine de Dublin | Le fret connaît une régression notable entre 1980 et 1996 | 522  | 9,4                      | Trafic principalement concentré sur le réseau suburbain de Dublin (70%) | 1387  |                          | Privatisation du secteur très peu envisagée. Des partenariats public/privé sont prévus dans le plan d'investissements 2000-2006   |
| <b>Italie</b>  | Oui   |                                  |                     | FS   |   | 25400  | 9,1                      |   | 49500   | 6,7                      |   |

|                   | Régionalisation | Gestionnaire de l'infrastructure   | Mise en concurrence                            | Opérateur principal  | Fret   |  |                          | Voyageurs  |   |                          | Commentaire   |
|-------------------|-----------------|--|--|--|--|--|--------------------------|--|---|--------------------------|---|
|                   |                 |  |  |  | Présentation   | Quantité transportée (en milliers de tonnes*km) 1998 | Part modale t.km,%, 1996 | Présentation   | Trafic Voyageurs (en milliers voyageurs*k m) 1998 | Part modale v.km,%,1 996 |   |
| <b>Luxembourg</b> |                 |  |  | CFL  | Le trafic sidérurgique et le trafic de transit représentent plus de 80% du trafic fret | 566  | 17,4                     | 4/5 des recettes voyageurs correspond à du trafic intérieur  | 295   |                          |   |
| <b>Pays-Bas</b>   |                 | Railned BV/NS Railinfrabeheer/NS Verkeersleiding BV                            | Sur le réseau urbain et régional, Pour le fret | NS décomposé en plusieurs filiales: NS Cargo/ NS Reizigers | Trafic international (85% des tonnages transportés)                                    | 3406   | 2,9                      | Trafic qui évolue régulièrement mais faiblement  | 14425   | 8,10                     | Système fortement libéralisé- Segmentation- Internationalisation (constitution De Rail Cargo Europe avec la DB) |
| <b>Portugal</b>   |                 | REFER: créé par le décret-loi de 1997, est le gestionnaire de l'infrastructure |  | CP: unique compagnie intervenant au Portugal               |  | 2247   | 9,7                      | Trafic voyageurs faible par rapport à la moyenne européenne et en recul sur certains segments. Le trafic à grande distance ne représente que 15% du trafic total | 4563  | 3,7                      |   |

|                           | Régionalisation  | Gestionnaire de l'infrastructure | Mise en concurrence   | Opérateur principal   | Fret  |  |                          | Voyageurs  |   |                          | Commentaire   |
|---------------------------|--|----------------------------------|---|---|---|--|--------------------------|--|---|--------------------------|---|
|                           |  |                                  |   |   | Présentation  | Quantité transportée (en milliers de tonnes*km) 1998 | Part modale t.km,%, 1996 | Présentation   | Trafic Voyageurs (en milliers voyageurs*k m) 1998 | Part modale v.km,%,1 996 |   |
| <b>Royaume-Uni (1995)</b> | Non mais volonté de renforcer le rôle des autorités régionales avec la mise en œuvre de Regional Planning Guidance | Railtrack (entreprise privée)    | Généralisée   | 25 compagnies pour le transport de voyageurs                              |   | 12537  | 7,5                      |  | 29216   | 4,5                      | Un système concurrentiel en quête d'arbitrage   |
| <b>Suède</b>              | Oui depuis 1997, les Régions sont devenues responsables de la coordination locale et régionale de transport        | Banverket                        | Sur les lignes régionales uniquement. Les lignes principales sont encore exclusivement exploitées par les SJ qui bénéficient de droit protégés pour le fret pour lequel la libéralisation a commencé. | SJ: opérateur historique : entreprise publique indépendante juridiquement | Le trafic fret se développe oins vite que le trafic voyageurs | 18127  | 37,6                     | Le trafic voyageurs connaît une hausse constante de sa fréquentation grâce notamment au développement de la grande vitesse | 6286  | 6,9                      | La politique ferroviaire suédoise repose sur la définition de bases d'une politique concurrentielle des modes de transport comme bases à la productivité du fer. L'Etat reste maître d'œuvre des infrastructures. |



Pour mieux comprendre les enjeux d'une libéralisation des chemins de fer, sont présentés maintenant plus précisément deux pays européens qui ont choisi cette voie de façon différente. Le Royaume-Uni, dont le modèle libéral est unique en Europe, et l'Allemagne qui a accompagné sa régionalisation d'une mise en concurrence maîtrisée de son réseau régional.

## **A.2 Le cas du Royaume Uni**

### **Une organisation libérale des chemins de fer**

Après la privatisation du gaz, de l'électricité et des télécoms, le gouvernement britannique s'est attaqué en 1993 à la privatisation du fer. Afin d'améliorer le service ferroviaire fortement remis en cause depuis l'accident de Clapham en 1988 et surtout afin de diminuer les contributions publiques, le parti conservateur a ainsi voté cette année là le "*Railway Act*". Entrée en vigueur l'année suivante, cette loi prévoit l'éclatement en plus de 90 filiales autonomes de British Rail (BR), la société nationale des chemins de fer britannique. Au premier avril 1997, ces filiales seront ensuite privatisées, et la disparition de BR marquera la fin du démembrement du réseau ferroviaire.

### **Dans le nouveau système ferroviaire alors mis en place, de nouveaux acteurs apparaissent**

**Railtrack** : C'est une société privée, propriétaire de l'infrastructure du réseau. Son rôle principal est de procéder aux investissements de maintenance et de renouvellement des voies et des installations. Au niveau de l'organisation des circulations, c'est elle qui vend les sillons aux exploitants et assure la régulation effective du trafic. Pour réaliser ses missions, elle perçoit des redevances d'infrastructure des exploitants.

**Rail Regulator** : C'est une instance centrale dans le système britannique. Elle a 4 missions principales qui vont de la délivrance des licences d'accès au réseau, et de la détermination de sa tarification à la définition de règles de concurrence et à la garantie du respect des intérêts des voyageurs et de la promotion du rail.

**Office of Passengers Railways Franchising (OPRAF)** : C'est l'autorité publique indépendante chargée de définir les niveaux de service à remplir par les exploitants qu'elle choisit par appels d'offre. Elle assure ensuite le suivi des contrats d'exploitation détermine et verse les subventions aux exploitants.

**Health and Safety Executive**: Il assure une mission technique de sécurité des installations ferroviaires et du matériel roulant (homologation, définition des règles, etc...)

**Trains Operating Companies (TOCs)**: Sociétés franchisées (25) qui assurent l'exploitation de lignes sur des bases géographiques. Soumises à un strict cahier des charges (obligation de service public, encadrement des tarifs, régularité, etc...) elles ont des contrats de concession pour des durées de 7 à 15 ans.

**Rolling Stocks Companies (ROSCOs)**: Ces sociétés privées louent le matériel roulant, dont elles ont hérité, aux TOCs.

Des comités consultatifs des usagers, un lobby ferroviaire et des syndicats complètent le paysage ferroviaire actuel au Royaume-Uni.

Les premiers bilans de la réforme sont mitigés, malgré un certain nombre d'aspects positifs comme :

- Une hausse de 14% de la fréquentation entre 1996 et 1998 ;
- Un investissement accru dans le domaine ferroviaire ;
- Un marché pour le matériel roulant très attractif du fait de la concurrence.

Certains dysfonctionnements sont apparus....

- Les retards sont de plus en plus importants;
- La séparation des fonctions par métiers et par aires géographiques a conduit à un éclatement trop important du réseau pénalisant les utilisateurs du réseau au niveau des correspondances notamment;
- Railtrack est accusé de ne pas avoir investi suffisamment relativement à ses moyens;
- Les ROSCOs sont sur le déclin. N'ayant pas réinvesti leur argent dans le renouvellement de matériel roulant, les opérateurs se sont mis à acheter directement leur matériel roulant, faisant ainsi mourir les ROSCOs.

### Les prochaines réformes

Devant ce bilan mitigé, de nouvelles orientations vont être données au transport ferroviaire. Sans revenir sur la libéralisation du secteur, des aménagements sont recherchés pour améliorer le système actuel. Un rapport recommande ainsi la création d'une Strategic Rail Authority qui regrouperait l'ensemble des institutions publiques de contrôle ferroviaire afin de renforcer leur rôle d'encadrement de la concurrence, et proposer une stratégie globale et cohérente pour le fer.

Par ailleurs, l'autre piste de réflexion qui revient souvent est la recherche d'une plus large compétence en transports pour les autorités régionales à travers l'élaboration de Regional Planning Guidance.

### A.3 Le cas de l'Allemagne

La réforme des chemins de fer allemands a été initiée en 1994, afin de promouvoir le fer comme mode alternatif crédible à la voiture pour la première fois remise en cause pour ses conséquences sur l'environnement et la saturation qu'elle provoque. Pour faire face au déclin que connaît ce secteur, le Gouvernement fédéral s'est ainsi engagé dans une vaste réforme par étapes des chemins de fer allemands.

Dans un premier temps, cela passe par la création de la Deutsche Bahn Ag (**DBAg**), société de droit privé détenue à 100% par l'État en remplacement des deux entreprises ferroviaires est et ouest allemandes (respectivement DR et DB). Au niveau de son organisation, une séparation en quatre secteurs d'activité indépendants a été décidée: transport régional de voyageurs, transport de voyageurs longue distance, transport de marchandises et gestion des infrastructures. De cette manière, l'État allemand suit la directive 91/440, et amorce une réforme générale qui doit mener vers la privatisation des quatre secteurs ainsi créés.

Pour veiller à la nécessaire coordination des chemins de fer et aux missions générales des chemins de fer (sécurité, homogénéité du réseau, etc...) un Office Fédéral des Chemins de Fer (**EBA**) a été créé. Concrètement, il est chargé du développement de l'infrastructure et de l'assignation des licences.

De plus, un organisme fédéral le **BEV**, a repris l'intégralité de la dette de la DB et de la DR lors de leur fusion. Il gère aussi les charges de personnels des deux anciennes entreprises.

Parallèlement à cette réforme de structure, il a été décidé en accord avec les Lander, le transfert des compétences en matière de transport régional de l'État vers ces derniers à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996. Depuis cette date, l'exploitation et le financement du transport de proximité (transports urbains, de banlieue, régionaux d'une distance maximale de 50km ou d'une durée maximale d'une heure) sont

donc gérés par les Lander qui disposent d'une grande liberté au niveau de l'exercice de leur compétence.

- Soit ils délèguent leur compétence aux collectivités territoriales ou communales;
- Soit ils exercent eux-mêmes leur compétence.

Pour ce faire, les Lander ont reçu les moyens financiers que l'État attribuait auparavant aux chemins de fer locaux et régionaux. Depuis 1996, l'État alloue ainsi chaque année une somme déterminée aux Lander: une partie de cette somme est destinée au maintien de la qualité de service au niveau de l'année 1993, et à cela s'ajoutent des sommes supplémentaires nommées *moyens plus x* pour améliorer le trafic ferroviaire. Des litiges existent actuellement entre l'État et les Lander sur les sommes versées par le gouvernement fédéral pour le maintien du statu quo de 1993.

Pour les services dont ils ont la charge les Lander n'ont pas de prestations minimales à fournir et ne sont pas tenus de choisir la DBAG pour l'exploitation de leur réseau. Ils peuvent ainsi faire appel à d'autres exploitants. La régionalisation a donc été l'occasion d'ouvrir le réseau à d'autres exploitants que la DB et donc de générer de la concurrence. Toutefois la loi stipule que le libre accès au réseau ferroviaire germanique n'est possible qu'à la condition qu'il y ait réciprocité, et donc possibilité pour la DBAG d'aller exploiter le réseau dont est issue la compagnie ferroviaire. Il est cependant à noter que cette condition de réciprocité n'a été remplie par aucun des concurrents de la DBAG, qui contrôle encore à travers ses filiales plus de 95% des prestations régionales.

Quatre ans après la prise en charge du trafic ferroviaire régional par les Lander, les résultats sont globalement très positifs mais aussi très différents d'un Land à l'autre. Certains ont mené une politique active en faveur du transport régional et ainsi engendré une importante augmentation du nombre de voyageurs et une plus grande efficacité dans l'exploitation alors que d'autres gouvernements sont restés inactifs. Cette disparité pose d'ailleurs des problèmes de remise en cause du système actuel de répartition des ressources. En effet le besoin en subvention des Lands de l'Est serait plus important du fait d'un matériel roulant plus ancien. Une réorganisation des ressources en leur faveur aurait pourtant le désavantage majeur de pénaliser des Régions de l'Ouest plus actives victimes du succès de leur politique ferroviaire.





# Annexe B : La qualité de service et la régionalisation

Laurent HOULES

La recherche d'un haut niveau de qualité de service est impulsée par le client. Dans le domaine des transports, les premiers développements ont surgi dans les transports urbains et dans les transports aériens longues distances, avec le développement du marketing de service.

Ce besoin général d'écoute de la clientèle et de personnalisation des services est désormais facilité par le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC).

Cela suscite une implication plus grande du client dans le suivi du service qui lui est rendu et un besoin d'un niveau de qualité de service plus élevé.

Au niveau des transports régionaux, le développement de la qualité de service a été plus lent, et ne commence véritablement à prendre son ampleur que depuis la phase d'expérimentation de la régionalisation, qui se caractérise par une relance des transports régionaux, et notamment ferroviaires.

La compréhension de cette problématique nécessite de s'interroger au préalable sur les enjeux de la qualité de service dans les transports régionaux, afin de saisir le rôle de l'Autorité Organisatrice (AO) dans ce domaine.

## B.1 Service de transport et qualité de service

La qualité de service était il y a une dizaine d'années un thème complètement absent du vocabulaire des opérateurs de transports et des AO. Le service de transport était souvent enregistré comme une simple opération d'exploitation du système de transport existant. Les modalités d'amélioration du système, la prise en compte du client dans la définition du service étaient réduites au minimum, afin de privilégier l'efficacité productive.

Une remise en question de ces logiques productivistes apparaît au fur et à mesure qu'opérateurs et AO prennent conscience des enjeux de la qualité de service dans les transports.

Ces enjeux sont multiples et expliquent pourquoi il est nécessaire de considérer la qualité de service non pas comme une opération facultative d'amélioration du service, une fois que les projets « prioritaires » (renouvellement du matériel, périurbains, etc.) ont été menés à terme, mais véritablement comme une démarche indispensable et préalable à tout projet de développement du service.

La recherche d'un haut niveau de qualité de service ne fait que traduire la nécessité d'écouter la clientèle avant d'entreprendre tout projet afin de garantir que celui-ci puisse répondre à un besoin.

### Les enjeux de la qualité de service dans les transports

La qualité de service ne doit pas apparaître uniquement comme un coût pour le prestataire et l'AO, mais présente au contraire de nombreux avantages synonymes d'une plus grande efficacité du service de transport.

### **Le premier enjeu de la qualité est financier :**

La qualité supprime les coûts liés à la non-qualité. La non-qualité caractérise toutes les situations dans lesquelles la manière dont est produite le service et le service en lui-même ne font pas l'objet de contraintes de qualité permettant de garantir l'optimisation des moyens de production. La non-qualité a un coût provoqué par le manque de productivité des mécanismes en place. Le laisser-faire en matière de qualité peut ainsi s'avérer plus coûteux que des méthodes de maintenance préventive, permettant d'éviter ou d'amoindrir les coûts de maintenance curative.

Deux types de coûts liés à la non-qualité coexistent ainsi :

- Les coûts directs, comme précédemment cités sont ceux causés par des méthodes de production peu rationnelles,
- Les coûts indirects, principalement liés à la dégradation de l'image du service consécutive aux actes de non qualité, et la perte de clientèle (et donc de recettes) qui s'ensuit.

Tant le prestataire que l'AO (qui finance le service) ont intérêt à diminuer ces situations de non-qualité ; les démarches d'amélioration de la qualité de service allant dans ce sens étant directement rentables.

### **Les enjeux politiques :**

Au moment où s'engage à une grande échelle le transfert de compétences vers les Régions, l'image des services régionaux de transports de voyageurs et celle de leur AO sont extrêmement liées. La preuve en est qu'un grand nombre de Conseils Régionaux a mis en bonne place le thème de l'accessibilité et des transports régionaux sur leur site Internet, considéré comme la vitrine de la Région.

La politique des transports sert donc l'ensemble des politiques régionales, et il est primordial qu'à ce titre, s'améliore l'image des transports régionaux vis à vis des concitoyens comme de l'extérieur. Or, les actions en termes de qualité de service servent habilement ces objectifs. De même, une démarche de qualité de service est avant tout une démarche de concertation ; l'attention accordée aux administrés dans le cadre de la politique des transports contribue à légitimer les actions entreprises par les élus.

Ainsi, les démarches d'amélioration de la qualité de service des transports régionaux servent :

- D'une part à renforcer l'unité du réseau, tant en termes géographiques que socio-économiques (on sert ainsi certains objectifs d'aménagement du territoire et de cohésion sociale en offrant à tous les concitoyens le même niveau de service)
- D'autre part à renforcer l'identité régionale du réseau vis à vis de l'extérieur.

### **Des enjeux socio-économiques peuvent être mis au jour :**

Toute démarche de qualité de service est sous-tendue par la recherche de progrès dans les méthodes de production. Ce progrès est une dynamique auto-entretenu et dont les effets dépassent largement la simple sphère des transports.

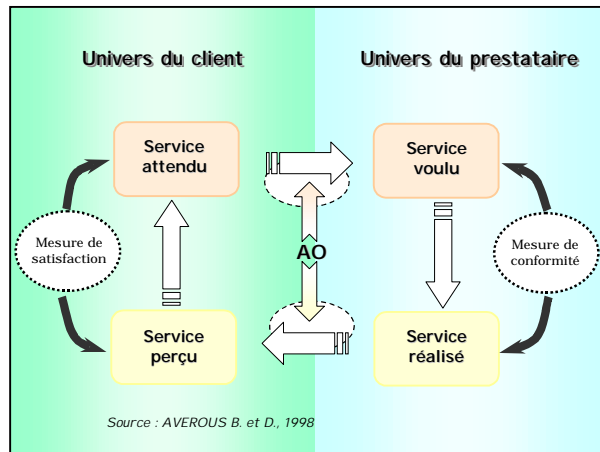
La qualité des services de transport hausse le niveau de qualité de vie de la Région, et influe sur la motivation de l'ensemble des acteurs régionaux, qui appelle des changements dans tous les secteurs d'activité.

La qualité de service apparaît dès lors comme un enjeu majeur du défi de la régionalisation, qui nécessite encore d'être appréhendé de manière à en dégager les leviers d'action à portée des Conseils Régionaux.

## Un modèle d'appréhension de la qualité de service : le Cycle de la Qualité

Le Cycle de la Qualité (CYQ) est un schéma répandu dans le domaine de la qualité des services de transports urbains afin de mieux comprendre les interactions en vigueur lors de toute démarche de qualité de service.

### CYQ : définitions et principes de fonctionnement



Il s'agit d'un modèle à quatre temps où cohabitent deux dimensions : celle du prestataire de service et celle du client.

Le premier temps concerne l'expression par le client de la qualité attendue, autrement dit ce que le client s'attend à recevoir comme niveau de service en fonction du niveau de prix sur lequel il s'est engagé. Cela ne correspond pas à un niveau utopique de service, mais c'est une évaluation personnelle de ce qu'il est en droit d'attendre dans le cadre de ce service.

Le deuxième temps est celui de la qualité voulue.

Il correspond au niveau de service que le prestataire souhaite offrir à sa clientèle. Le prestataire effectue cette évaluation en s'appuyant sur les attentes de sa clientèle pour calibrer son niveau de service. Il tient également compte de l'ensemble des contraintes techniques, ainsi que des choix stratégiques auxquels il est soumis.

La qualité réalisée correspond au relevé précis et objectif de la réalisation du service. La performance du service peut alors s'apprécier par rapport à l'écart existant entre le service voulu et le service réalisé.

La qualité perçue est le niveau de service tel qu'il est ressenti par le client. L'écart entre le service perçu et le service attendu correspond à la mesure de **satisfaction** de la clientèle.

Lorsqu'on s'intéresse au champ d'application du client, on entre dans le domaine de la qualité perçue. L'écart constaté alors entre le service perçu et le service attendu est la mesure de **satisfaction**.

De même, l'environnement du prestataire amène à se pencher sur la qualité produite. La différence entre le service voulu et le service réalisé relève de la mesure de **performance**.

Le champ d'application du client est profondément subjectif, car il est lié au vécu du service par le client et touche son affect. Tandis que l'univers du prestataire est celui de la technicité, traduit par une vision et une stratégie objectives.

Le but de toute démarche d'amélioration de la qualité de service doit être de réduire tous les écarts entre les quatre types de qualités, en orientant la démarche par rapport au point de vue du client.

En particulier, il va s'agir d'objectiver les critères d'évaluation du service par le client et parallèlement d'humaniser le service rendu par le prestataire. L'AO ne peut être absente de cette démarche.

### La place de l'Autorité Organisatrice dans le Cycle de la Qualité

Les possibilités d'intervention des Conseils Régionaux sont d'autant plus larges que leurs compétences d'AO sont reconnues.

Une AO peut intervenir à tous les niveaux du CYQ, en incitant les opérateurs à améliorer leurs performances et en intervenant au niveau de l'écoute de la clientèle et de la définition des besoins avérés et latents.

Aujourd'hui, il est relativement difficile d'attribuer une place particulière à l'AO dans le CYQ. On place souvent l'AO à l'interface entre le client et le prestataire. En effet, c'est l'AO qui, en définissant le périmètre du service de transport, fixe un niveau de service requis en fonction de ce qu'elle identifie comme étant le service souhaité par le client.

L'action des Conseils Régionaux peut largement s'étendre dans le cadre du transfert de compétences dans la mesure où il lui sera alors possible d'intervenir pour inciter le prestataire au progrès d'une part et prospecter de nouveaux services pour les clients d'autre part.

Analysons maintenant l'avancement des différentes régions en matière de qualité de service.

### **L'état actuel de l'avancement de la qualité de service dans les Régions**

La qualité de service n'est pas encore considérée comme un secteur prioritaire d'intervention sur le service. Il en résulte assez peu d'actions y compris parmi les Régions expérimentatrices. La phase d'expérimentation de la régionalisation a toutefois permis de progresser dans d'autres domaines, et donc favorisé la mise en place de certains éléments de réponse en matière de qualité de service dans les transports.

Les Régions les plus avancées en matière de qualité de service sont tout de même des Régions expérimentatrices.

Par rapport au niveau de l'intéressement en jeu, ce sont principalement la Région Rhône-Alpes et la Région Centre qui se distinguent par les montants consacrés à l'intéressement sur les résultats en termes de qualité de service. Cela se traduit par un bonus maximal possible de plus de 15 MF en 1998, contre un malus possible de 30 MF pour la même année.

Le **bonus** est un montant versé par l'Autorité Organisatrice au transporteur en cas de réalisation de l'objectif, tandis que le **malus** constate au contraire la non-réalisation du niveau de qualité contractualisé et donne lieu à sanction financière : c'est un montant versé par l'opérateur, le plus souvent au bénéfice direct de l'Autorité Organisatrice.

Dans ces deux cas, l'intéressement pourrait ainsi s'élever à près de 5% du Chiffres d'Affaires TER, contre moins de 1% en Alsace, qui était pourtant une des seules Régions françaises à avoir mis en place un système d'intéressement opérationnel à cette date.

Lorsqu'on s'intéresse à la diversité des éléments examinés ce sont toujours la Région Rhône-Alpes, le Centre, mais aussi le Limousin, la Picardie et l'Alsace qui sont en valeur. Cette avance tient à l'intégration d'un grand nombre de thèmes dans les démarches de suivi de la qualité de service engagées en partenariat avec la SNCF. Les thèmes les plus souvent examinés sont ceux de la régularité, de l'information, du confort et de la propreté. Rhône Alpes, le Centre et le Limousin pratiquent également des contrôles sur l'ensemble des modes de transports labellisés *Transports Express Régionaux* (trains et autocars TER), et sur la plupart des interfaces du réseau de transport : à bord des modules de transport, dans les gares, les arrêts d'autocars etc. C'est cet effort de cohérence par rapport au vécu du service par les clients qui contribue à augmenter le réalisme de la mesure du service rendu à la clientèle.

En règle générale, les Régions non expérimentatrices se contentent d'un suivi plus ou moins régulier des documents présentés par la SNCF mettant en avant certains aspects de la qualité de service. Certaines Régions non expérimentatrices ne possèdent aucun de ces moyens de contrôle, et ne sont pas du tout impliquées dans ces démarches.

De même, certaines Régions expérimentatrices n'ont pas encore pris en compte les aspects relatifs à la qualité de service dans leur convention et n'envisagent pas de le faire avant l'échéance de la généralisation de la régionalisation en janvier 2002.

La question qui se pose est donc de savoir quels sont les outils pour la maîtrise de la qualité dont disposent les Régions. La réponse peut se faire en deux temps : les outils liés au conventionnement et tous les autres moyens d'intervention sur la qualité.

## **B.2 L'intervention sur la qualité par le conventionnement.**

Les acteurs d'une intervention sur la qualité par le biais du conventionnement sont en premier lieu les signataires de la convention : la SNCF et le Conseil Régional.

Toutefois, il faut prendre conscience du besoin d'intégrer dans les réflexions sur la qualité de service l'avis du client, les compétences techniques de certains sous-traitants. En outre, les méthodes de contrôle de l'exécution du niveau de qualité de service peuvent faire appel d'une part aux clients, et d'autre part à des bureaux d'études spécialisés, auprès desquels le Conseil Régional aura externalisé ses compétences en matière d'expertise et de contrôle.

La régionalisation va généraliser le conventionnement entre les Conseils Régionaux et la SNCF, dans le cadre des services ferroviaires. Il est indispensable, pour assurer une démarche qualité fiable, que les services routiers régionaux ne soient pas oubliés dans la procédure. Au contraire, un travail de fond, notamment avec Effia, doit permettre de garantir un même niveau de qualité de service pour tous les services TER.

La question qui se pose dans le cadre du conventionnement est de savoir quels sont les domaines d'intervention pouvant être directement insérés dans la convention et ceux pour lesquels une action plus indépendante de l'opérateur ou de l'AO est à privilégier.

On peut différencier les interventions en matière de qualité produite de celles relatives à la qualité perçue.

### **B.2.1 La qualité produite**

Deux dimensions sont à prendre en compte pour garantir l'efficacité de la démarche d'amélioration de la qualité de service : la **définition** du niveau de qualité de service exigé par l'AO et le **contrôle** de l'exécution correcte du service.

#### **La définition de référentiels de service : les objectifs qualité**

Il importe dans ces cahiers des charges de détailler avec le maximum de précision possible le niveau de service que l'AO désire voir fourni. Il s'agit donc « d'objectiver l'univers émotionnel du client » et de proposer une réponse technique à ses attentes.

La condition *sine qua non* pour réussir cette démarche consiste à orienter toutes les définitions par rapport au vécu du client. Cela signifie que toute spécification du service doit être traduite par rapport au nombre de clients pouvant bénéficier du service.

Concrètement le service et son expression à travers le cahier des charges est habituellement décomposé au moyen d'une nomenclature permettant de hiérarchiser le degré de priorité de chacun des éléments du service.

Ainsi, on peut préconiser une définition claire du vocabulaire attaché à la définition des paramètres :

La mesure porte sur des critères. Un **critère** est un élément du service que l'on veut examiner. Pour évaluer sa productivité de manière quantifiée, on détermine un ou plusieurs **indicateurs** qui mettent en avant la performance du service concernant le critère examiné.

Par exemple, pour le critère de la régularité (ou ponctualité), l'indicateur est le nombre de trains en retard de plus de x minutes par rapport à l'heure d'arrivée prévue dans l'ensemble des trains circulés (ou un échantillon), sur une période de temps donnée.

La stabilité et la pérennité de l'indicateur sont primordiales. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut avoir une vision dynamique du niveau de qualité. C'est ainsi que l'on peut réellement se rendre compte de l'évolution de la qualité de service dans le temps. Les indicateurs quantifiables sont à préférer aux méthodes d'évaluation plus subjectives.

Le niveau de performance mesuré au moyen de chaque indicateur sur une période est appelé **résultat**. Les résultats sont comparés aux objectifs fixés avant la période de mesure. Un **objectif** correspond au niveau de performance choisi conjointement par l'Autorité Organisatrice et l'opérateur pour constituer le seuil à atteindre de qualité produite. Il est important d'insister sur le fait que les objectifs doivent être fixés en partenariat avec l'opérateur pour éviter toute démarche utopiste, irréalisable et qui conduirait à la démotivation du personnel. Au contraire, des objectifs réalistes, progressifs assurent d'une bonne participation à tous les niveaux de l'opérateur.

N.B. : C'est la réalisation de cet objectif qui conditionne l'obtention d'un bonus pour l'opérateur ou, *a contrario*, le versement d'un malus.

Il consiste à identifier plus précisément les supports des services afin de s'assurer de l'adéquation des indicateurs et des niveaux d'exigence correspondants au niveau de service requis. Ainsi, les critères sont regroupés en domaines d'application (transversaux, interfaces locales ou modules de transport). Les interfaces locales sont hiérarchisées principalement en fonction du degré de fréquentation. On distinguera par exemple les gares principales ayant la fréquentation la plus forte, les gares secondaires à fréquentation moyenne, les Points d'Arrêt Non Gérés (sans personnel dédié au service clients) et les arrêts routiers. Cette typologie *simple*, proposée à titre indicatif, est un support possible de la démarche qualité.

Il faut insister sur la nécessité de garantir un niveau de qualité de service pour **tous** les clients, quel que soit le mode qu'ils utilisent.

On remarque sur le schéma ci-dessus à quel point le suivi de la qualité produite et les méthodes de mesure sont étroitement liés.

C'est cette structure qui permet d'obtenir le niveau de détail nécessaire et suffisant à un suivi précis de la qualité produite.

L'élément déterminant la précision du niveau de qualité que l'on souhaite obtenir réside dans le niveau de détail que l'on choisit pour définir critères et indicateurs.

Il est donc nécessaire de différencier au maximum les équipements, services et attitudes afin de :

- Refléter au mieux le service tel que le vit le client,
- Trouver les chemins d'accès les plus directs aux processus productifs conduisant à améliorer ces aspects.

Ce n'est qu'en acceptant d'aller au fond de ces problèmes qu'il sera possible d'agir le plus efficacement pour amorcer des changements.

## La mesure de la qualité produite

On appelle « mesure » l'ensemble des méthodes de contrôle utilisées pour rendre compte du niveau de qualité de service atteint sur une période donnée par rapport au référentiel précédemment défini.

Ces méthodes doivent respecter certains principes, afin d'optimiser leur utilité :

- Elles doivent être **simples** ; et ce afin de ne pas alourdir la démarche d'amélioration de la qualité, qui doit être considéré comme souple et porteuse de progrès.
- Elles doivent être **pérennes et cohérentes** avec les critères à mesurer ; parce que les changements fréquents de périmètre ne permettent pas de suivre efficacement l'évolution du niveau de service dans le temps.
- Elles doivent **porter sur des échantillons représentatifs** de la population étudiée ; c'est cette représentativité qui conditionne le plus la crédibilité de la démarche mise en place.

Le périmètre des mesures doit donc refléter parfaitement le service offert, tant au niveau géographique que temporel. La fréquence des évaluations doit être suffisante pour mettre en exergue les situations exceptionnelles qui portent le plus préjudice au service.

Il est important que les objectifs fixés soient régulièrement réévalués en fonction des résultats constatés dans la pratique. Un outil à cette évolution des objectifs, qui doit apporter de réels progrès dans le service rendu, est le **contrat d'objectif**. Il s'agit d'un document fixant chaque année les objectifs, notamment en matière de qualité de service, à obtenir pour l'année à venir.

### Qui réalise les mesures ?

La marge de manœuvre dans la détermination du degré d'indépendance des enquêteurs par rapport à l'Autorité Organisatrice et à l'exploitant est assez large, dans la mesure où les risques de biais lors du relevé des résultats sont généralement très faibles.

En effet, les biais les plus fréquemment rencontrés sont ceux portant sur les comportements des personnels destinés au service client. La mesure peut être remise en cause si l'agent chargé de l'exécution du service se sait en position d'examen. Dans ce cas, il peut adapter son comportement et sa prestation au niveau exigé. Afin d'éviter de tels biais, il faut observer le comportement normal de l'individu, sans qu'il sache qu'une mesure est effectuée. Cela passe le plus souvent par l'utilisation d'enquêteurs indépendants inconnus ou non identifiables par le personnel de service (méthode du client-mystère).

Par ailleurs, il est fréquent que l'exécution du service et le niveau de service dépendent d'éléments non directement liés à des comportements individuels, mais ressortent davantage de processus collectifs, impliquant un grand nombre d'individus. Ces processus sont le plus souvent normés et ces normes peuvent donner lieu à mesure interne. Dans ce cas, les risques de déviations sont très faibles et il est possible de se fier à la mesure effectuée par le prestataire de service à condition que la définition des indicateurs garantisse la représentativité des résultats observés.

### Les outils actuellement proposés par la SNCF.

La SNCF dispose de ses propres batteries d'indicateurs. Ces outils ne sont pas systématiquement mis en place dans toutes les Régions, ni présentés au Conseil Régional.

Ces outils peuvent mener à la création d'observatoires régionaux du service, comme c'est le cas en Région Alsace par exemple. Dans cette Région, cette structure mesure la propreté des gares



(programme PROGARE<sup>32</sup>), celle des trains (programme PROTRAIN), l'accueil (dans les gares et au téléphone), la régularité, le taux de fraude, les informations en situation normale et en situation perturbée.

Effia peut également procéder à des contrôles de la qualité de service à bord des autocars TER, et élaborer des rapports d'activité sur les services routiers TER. Ces rapports, financés par les Conseils Régionaux, ne leur sont pas systématiquement remis dans la mesure où la SNCF contracte avec sa filiale Effia et décide seule des prestations exigées dans le cadre de ses contrats. Il revient aux futures AO d'exiger de la SNCF d'obtenir le même niveau d'information que pour les services ferroviaires .

En conclusion, il est important de retenir que les Régions ne font que très peu usage de leur droit d'audit et de contrôle, et commencent à peine à intervenir dans la définition du niveau de qualité de service.

## **B.2.2 La qualité perçue**

La mesure de la qualité perçue revêt habituellement deux volets distincts, nécessitant des capteurs spécifiques. Il s'agit de la satisfaction des clients d'une part, qui s'expriment par rapport à un vécu du réseau, et celle des non-clients d'autre part, souvent empreinte de préjugés puissants, particulièrement difficiles à faire disparaître.

Il s'agit là de deux cibles totalement différentes, et exprimant souvent un degré de satisfaction et des attentes complémentaires.

Il est nécessaire de distinguer les outils, mais aussi les méthodes et objectifs d'une démarche qualité vis-à-vis de ces deux groupes.

Il apparaît aujourd'hui indispensable aux yeux des Régions de maîtriser cet aspect, de manière autonome par rapport à l'opérateur. C'est pourquoi les Conseils Régionaux s'impliquent désormais plus avant dans ce domaine de la qualité et externalise certaines des mesures effectuées. Un tel engagement semble irréversible dans la mesure où on fait appel à des compétences qui ne concernent pas au premier plan le transporteur et dont l'exécution selon les critères définis par la Région est indispensable.

### **Les modalités d'évaluation de la satisfaction :**

Il est possible d'avoir recours ponctuellement à des enquêtes. La SNCF réalise ses propres enquêtes, sur certaines lignes TER. Ces enquêtes sont basées sur des questionnaires strictement identiques à ceux utilisés pour l'évaluation de la satisfaction des clients des services Grandes Lignes. Cet outil s'appelle **Indice de Satisfaction Clientèle (ISC)**. L'avantage d'un tel dispositif repose essentiellement sur la régularité de l'évaluation (tous les ans), et les enseignements dynamiques qu'il est donc possible de tirer.

De nombreux inconvénients subsistent toutefois. En premier lieu, la satisfaction est évaluée selon des critères normés, identiques quelle que soit la Région, et ne répondant pas aux spécificités des circulations TER. En outre, ces évaluations ne sont disponibles que pour certaines lignes du réseau régional,. Enfin, seuls les résultats bruts, formulés en une note sur 20 pour chaque critère, sont présentés aux Conseils Régionaux. Les Régions ne sont pas invitées à participer à l'élaboration de ces enquêtes, pour lesquelles aucun travail d'explication méthodologique n'est réalisé.

---

<sup>32</sup> PROGARE est un programme décliné par la SNCF pour le suivi et la mesure de la propreté et du confort en gare, PROTRAIN est son équivalent à bord des trains.

C'est les raisons pour lesquelles certaines Régions expérimentatrices ont pris l'initiative de monter leurs propres enquêtes, dont la réalisation est confiée à des bureaux d'études indépendants la plupart du temps. Ces enquêtes pourront intégrer au mieux les objectifs propres aux AO, concernant l'ensemble des services TER (trains + autocars), même si la périodicité des évaluations doit être réduite en raison du coût de ces méthodes.

De nouvelles possibilités d'évaluation de la satisfaction pourront être expérimentées prochainement grâce au développement des NTIC. Ces systèmes dits « d'écoute permanente de la clientèle » permettent à tout client de donner son avis sur le service rendu. Les supports les plus classiques sont des supports papier présents dans les modules de transports ou dans les interfaces locales (exemple à Bruxelles de feuillets d'expressions présents sur tous les quais du métro).

L'utilisation de l'Internet présente de nombreux avantages :

- Standardisation des points d'évaluation et facilité des traitements,
- Rapidité de saisie des données et fréquence des données,
- Etendue du périmètre d'évaluation : tous modes et tous types de personnes.

En outre l'Internet permet de sonder par la même occasion les non clients. Le problème est que les traitements rapides ne sont possibles que si les thèmes d'expression sont normalisés et contraints dans des questions fermées, l'exploitation de questions ouvertes, notamment avec des non clients nécessite des moyens importants pour le traitement des réponses. Enfin, la diffusion encore limitée de l'Internet peut induire un biais de représentation dont il faut être conscient.

### **Les sujets d'évaluation**

Quel que soit le mode d'évaluation utilisé il est indispensable que les thèmes sondés recourent ceux évalués dans le cadre de la qualité produite afin de croiser les données obtenues et de vérifier la cohérence des efforts réalisés par l'opérateur de transport dans le domaine de la qualité de service.

Un des principaux objectifs de ces évaluations est donc de servir de support à la réévaluation périodique des objectifs de qualité de service que le Conseil Régional impose à l'opérateur.

La comparaison entre les performances et la satisfaction est le point de départ de la dynamique de progrès générée par une démarche qualité efficiente.

### **La prise en compte de la perception des non-clients**

Lorsqu'on s'intéresse au point de vue des non-clients, on tente d'évaluer l'image du réseau par une population qui n'en est pas familière. Cette image est le plus souvent issue d'expériences ponctuelles vécues par les non-clients, ou bien de préjugés fondés souvent sur des idées reçues, amplifiées et véhiculées par une vision déformée de la réalité. C'est la raison pour laquelle les évaluations concernant les populations de non-clients sont beaucoup plus liées à des critères subjectifs. Ces évaluations vont donc nécessiter des méthodes beaucoup plus ouvertes, basées sur le volontariat pour permettre une communication plus libre et riche en enseignements sur ces préjugés.

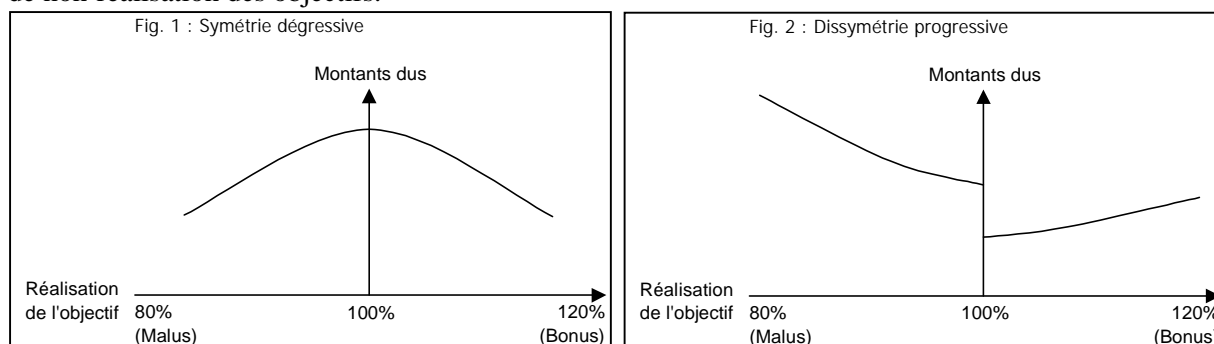
De ces évaluations devra résulter un champ d'action permettant d'identifier et de remettre en cause ces préjugés. Par exemple, la plupart des enquêtes non-clients effectuées dans les transports urbains montrent que la population sondée surestime les tarifs des services de transports en commun. Des opérations de communication sur la gamme tarifaire proposée et les coûts réels de l'usage de la voiture particulière ont des répercussions significatives sur l'image des transports publics.

### B.2.3 L'intéressement de l'opérateur à la qualité

Il s'agit d'une des parties les plus délicates d'une démarche qualité. Concrètement, il s'agit de mettre en place des méthodes susceptibles de motiver l'opérateur afin de réaliser le niveau de service voulu par l'AO d'une part et d'autre part de l'obliger à se remettre perpétuellement en cause et introduire de nouvelles méthodes d'exploitation apportant de vrais progrès dans le service rendu. Les dispositifs d'intéressement actuels ne permettent pas véritablement de stimuler les changements, ils se contentent de préserver des situations acquises. L'intéressement financier est un des meilleurs moyens pour motiver de telles évolutions.

On peut avoir un certain avantage à introduire une dissymétrie dans le système d'intéressement de l'opérateur. On parle ici de l'ensemble des éléments rentrant dans le système de bonus/malus. Les pénalités, qui sanctionnent un élément inacceptable constaté dans la réalisation du service, en dehors de tout « objectif », en sont exclues.

La **symétrie** du système d'intéressement signifie que les montants potentiels versés par l'AO pour réalisation des objectifs fixés sont du même niveau que ceux dont devrait s'acquitter l'opérateur en cas de non-réalisation des objectifs.



De même, on appelle **progressivité** une situation dans laquelle les montants en jeu augmentent plus que proportionnellement au fur et à mesure que les résultats s'éloignent des objectifs fixés.

L'introduction d'une dissymétrie dans l'intéressement peut permettre de motiver l'opérateur pour atteindre les objectifs fixés. Ainsi, l'intéressement lié à la qualité produite et signifiant un niveau de service qualifié de normal peut être davantage sanctionné en cas de non réalisation des objectifs. A l'inverse, les éléments du service plus optionnels ou apportant de nouvelles améliorations du service sont susceptibles d'entraîner davantage de bonus pour l'opérateur.

Dans le cas d'une symétrie dégressive (figure 1), on privilégie de fait le respect de l'objectif contractuel : un faible écart se traduit par un bonus ou un malus élevé. Dans le cas d'une dissymétrie progressive, on peut pénaliser d'autant plus fortement les résultats qu'ils sont inférieurs à l'objectif, tandis que le dépassement de l'objectif est modérément valorisé.

Un moyen de financer les démarches qualité peut résider en la création d'un **compte qualité**.

C'est un compte ouvert dans les écritures de la SNCF au nom de la Région, alimenté par les versements au titre de bonus ou malus, effectués par la SNCF. Ce compte doit permettre, en plus des actions déjà programmées, d'entreprendre des actions destinées à l'amélioration du service TER. Ces programmes seront arrêtés par les deux parties d'un commun accord.

La formule la plus intéressante dans la création d'un tel compte est l'affectation systématique de l'intéressement à des actions concrètes, finalisées en matière de qualité de service (ne pouvant donc être détournées), et réellement porteuses de progrès.

Par contre, on peut imaginer une situation dans laquelle le compte qualité permettrait d'alimenter en partie la mesure de la qualité, ce qui permettrait une plus grande **transparence** des comptes.

En effet, à l'heure actuelle, il est particulièrement difficile de chiffrer précisément le coût de la mesure de la qualité. Une solution pourrait être d'utiliser le compte qualité pour financer directement ce suivi. L'avantage pour la Région est immédiat : toute opération de suivi de la qualité est financée par le biais du compte qualité, cela réduit d'autant le forfait de charges et les frais de structure.

On pourrait imaginer par exemple le versement de 30% du montant de l'intéressement s'il s'agit d'un bonus (afin de garder une rémunération directe pour la SNCF), et l'intégralité s'il s'agit d'un malus.

En outre, les méthodes de **management internes de l'opérateur** doivent être changées, et la **qualité est réellement à développer par la base**. Cela signifie que le personnel doit être motivé pour améliorer ses attitudes. Il n'est pas du ressort de l'AO d'intervenir à ce niveau

Dans tous les cas, il est nécessaire de renforcer les dispositifs d'affectation directe des montants versés au titre du volet qualité à des actions en faveur de l'amélioration de la qualité de service. Le financement de nouveaux services s'inscrit dans cette réflexion.

Il est également possible d'utiliser un grand nombre d'autres moyens d'intervention des Conseils Régionaux que le conventionnement.

### **B.3 Les autres moyens d'intervention sur la qualité de service**

Les projets réalisés en partenariat avec l'opérateur permettent de le motiver à la recherche de progrès et de l'associer à une dynamique en ce sens.

#### **B.3.1 La certification**

Différents projets de certification de la qualité de service sont en cours. Ils sont issus de normes particulières, et notamment la norme française AFNOR<sup>33</sup> : la NF 235. Il s'agit de la première norme française sur la qualité des services de transports de voyageurs. Les avantages principaux de ces projets sont avant tout l'implication des acteurs, et plus particulièrement des opérateurs auxquels revient l'initiative de tels projets.

En outre, cela permet de monter des référentiels de service standardisés, apportant un même niveau de service, qui peut ainsi être considéré comme un « niveau de qualité de service minimal ».

Enfin, il s'agit d'outils et de structures fiabilisés, relativement simples et rapides à mettre en place (compter un an quand même).

Toutefois, ces projets novateurs conservent certaines faiblesses :

Avant tout, l'efficacité de la certification est limitée à son périmètre d'application, le plus souvent un petit nombre de lignes, et non l'ensemble du réseau régional.

#### **La norme CEN : huit critères principaux**

- Disponibilité
- Accessibilité
- Information
- Durée
- Prévenance pour le client
- Confort
- Sécurité

La formulation des critères examinés, souvent restrictive nuit à l'efficacité du système.

---

<sup>33</sup> Association Française de NORmalisation

Les méthodes de mesure et de contrôle peuvent se révéler sur certains points insuffisantes (échantillonnage) et ne permettent pas toujours de garantir la représentativité des contrôles effectués.

On se heurte donc souvent à une efficacité limitée du projet, même si la certification apparaît comme un outil pratique car standardisé. La norme CEN<sup>34</sup> à venir repose sur huit critères principaux et créera une avancée importante dans le domaine de la qualité de service en Europe.

Pourquoi ne pas parler des réserves des régions sur la norme AFNOR (notamment celles très fortes il me semble de la région Alsace)?

### **B.3.2 Les projets d'amélioration du service**

Ils recensent l'ensemble des projets pouvant contribuer à l'amélioration de la qualité des services de transport, et peuvent comprendre des services périphériques.

Les actions en termes de **marketing individualisé** : il s'agit de personnaliser le service et la relation avec le client. A l'instar de ce qui se fait en Grandes Lignes, il s'agit par exemple de récompenser la fidélité de certains abonnés, et de leur proposer les services associés correspondant à leurs besoins.

Le développement de **l'information en temps réel et de l'intermodalité** : c'est un axe majeur de progrès. Il répond à l'évolution des pratiques de déplacement mais nécessite une collaboration étroite de l'ensemble des opérateurs et AO de transport. Cela peut déboucher sur des services très concrets perçus comme de réelles améliorations de la qualité de la chaîne de déplacements pour le client (tarification intégrée, information multimodale, etc.). De même, des efforts importants restent à faire sur l'information en situation perturbée ou exceptionnelle, la fiabilité du service restant l'une des revendications majeures des usagers.

Dans ces domaines, l'implication de tous les acteurs est un enjeu majeur contribuant à la réussite de ces progrès.

## **Conclusion**

De nombreux progrès restent à réaliser en matière de qualité des services régionaux de voyageurs. Il est avant tout primordial d'associer tous les acteurs aux démarches d'amélioration de la qualité. C'est à cette condition qu'il sera possible de trouver les réponses adaptées aux besoins de la clientèle régionale. Dans ce cadre, le conventionnement est un outil précieux pour formaliser les relations entre AO et opérateurs. La régionalisation est l'occasion de mettre en application les principes souvent affichés par les Régions pour la qualité des services TER. Cela doit passer par une contractualisation des objectifs entre l'AO et l'opérateur, selon une démarche progressive nécessaire pour faire accepter par tous les acteurs l'importance stratégique de la qualité de service pour le développement de l'usage des transports publics régionaux.

---

<sup>34</sup> Comité Européen de Normalisation

### **Bibliographie sur la Qualité :**

- ✓ AFNOR, *AFNOR CERTIFICATION*, documents d'information, janvier 1998.
- ✓ AFNOR, *AFNOR CERTIFICATION, REGLES GENERALES DE LA MARQUE NF SERVICE*, document d'information, janvier 1998.
- ✓ AUXIETTE J., *TRANSPORTS PUBLICS, QUELLES PRIORITES ?*, in Pouvoirs locaux n°34 III, 1997.
- ✓ AVEROUS B. et D., *MESURER ET MANAGER LA QUALITE DE SERVICE, LA METHODE CYQ*, INSEP Editions, octobre 1998, 130 p.
- ✓ BRÖG W., *INDIVIDUALISED MARKETING IN PUBLIC TRANSPORT*, Contribution to the European Conference on Mobility Management, avril 1997, 15p.
- ✓ CERTU, GART, UTP, *QUALITE DES TRANSPORTS PUBLICS URBAINS ET DEPARTEMENTAUX DE VOYAGEURS ET LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC*, CERTU, mai 1998.
- ✓ CHAUVINEAU J., *LA SNCF EXPERIMENTE*, in Pouvoirs locaux n°34 III, 1997.
- ✓ G.A.R.T., *LES NOUVEAUX SERVICES*, 1998, 146 p.
- ✓ HAENEL H., *REGIONS, SNCF : VERS UN RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC, PROPOSITIONS DU SENATEUR HAENEL*, 1994, 28 p.
- ✓ HOULÈS L., *ELEMENTS POUR UN BILAN DE L'EXPERIMENTATION EN ALSACE*, Région Alsace, août 2000, 109 p.
- ✓ La Vie du Rail et des Transports, N°2740 à 2758
- ✓ MATHIEU Y., OGM, *DEFINITION DE LA QUALITE DE SERVICE PUBLIC DANS LES CHEMINS DE FER EN FRANCE*, 1999.
- ✓ Price Waterhouse Coopers, *BILAN DE L'EXPERIMENTATION, BILAN ECONOMIQUE 1997-1999, BILAN OPERATIONNEL 1997-1999, SYNOPSIS DES REALISATIONS 1999*, 13 juin 2000.
- ✓ Transports Publics, N°990 à 994



# Annexe C : Gares et régionalisation

Alexandre CANET

La régionalisation des services régionaux de voyageurs pose le problème de la gestion des gares, c'est à dire des espaces dévolus aux voyageurs. Les gares, sauf exception, restent toutes propriété de la SNCF (mais les quais sont propriété de RFF).

## C.1 L'affectation des gares

Il existe sur le territoire national vingt-deux activités voyageurs affectataires des gares : les vingt activités TER ainsi que les activités IDF (Ile-de-France) et GL (Grandes Lignes). A celles-ci s'ajoute l'activité *Gares* qui gère les plus grandes gares.

### C.1.1 Le principe de la gestion par activité

Avec la gestion par activité, les charges afférentes aux espaces voyageurs des gares sont affectées à l'activité voyageurs affectataire de la gare. Celle-ci organise la production dans la gare et est rémunérée pour les prestations réalisées pour le compte d'autres activités. Les charges et recettes sont réparties comme suit :

|  |  |
|--|--|
| <b>Distribution de titres</b><br>(aux guichets)  | <ul style="list-style-type: none"><li>↪ L'activité affectataire supporte l'ensemble des charges.</li><li>↪ Elle ne facture aucune prestation aux autres activités, mais prend une commission sur le chiffre d'affaire réalisé aux guichets. Le taux de commission serait de 8% avec un minimum de perception de 10F.</li><li>↪ Une autre activité est libre d'implanter un guichet spécialisé dans une gare (exemple : Bureau Information Réservation GL).</li></ul> |
| <b>Escale</b> (services en gare : accueil, régie, annonces, bagages, information, assistance, sécurité, nettoyage) | <ul style="list-style-type: none"><li>↪ L'activité affectataire supporte l'ensemble des charges.</li><li>↪ Elle refacture les prestations aux autres activités<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les prestations commandées par une seule activité lui sont intégralement facturées.</li><li>▪ Pour les autres prestations, facturation au prorata du nombre de voyageurs montant/descendant (comptages).</li></ul></li></ul>                                   |
| <b>Production des trains</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>↪ L'activité affectataire supporte l'ensemble des charges.</li><li>↪ Facturation aux autres activités des charges liées aux manœuvres, par type de train et de matériel roulant, pour une semaine type.</li></ul>  |
| <b>Installations fixes et charges de capital</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>↪ Les terrains et bâtiments sont affectés à une activité si elle en est la seule utilisatrice, sinon il y a copropriété (NB : deux activités voyageurs ne peuvent être copropriétaires d'un même espace voyageurs).</li><li>↪ Les subventions d'investissements sont comptabilisées au compte de l'activité affectataire. La reprise de subvention compense tout ou partie de la dotation aux amortissements.</li></ul>        |
| <b>Recettes de concessions</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>↪ L'activité affectataire bénéficie de l'ensemble des recettes de concessions.</li></ul>   |



La création d'un taux de commission sur les billets répond à l'objectif de la SNCF de rationaliser la politique de distribution, et non de refléter les coûts réels de distribution.

### **C.1.2 L'affectation des gares aux différentes activités : la question du périmètre des activités TER**

En principe, les gares sont affectées aux activités GL ou TER « *en considérant la vocation des opérateurs nationaux et régionaux : le réseau des gares GL constitue un maillage national représentatif de la vocation de l'opérateur national, les gares TER constituant des réseaux régionaux* »<sup>35</sup>. Dans la pratique, la question est plus complexe puisque les grandes gares sont en même temps des gares à vocation nationale et les plus grandes gares des réseaux TER. Inversement, certaines petites gares, de par leur situation, ont une desserte Grandes Lignes prépondérante.

L'affectation des gares entre les quatre types d'activité, Grandes Lignes, Direction des Gares (DDG), Ile de France et TER, ne s'imposait donc pas d'elle-même et devrait donc faire l'objet d'une concertation, ce qui n'a pourtant jamais été à l'ordre du jour.

#### **▪ Les gares DDG**

L'activité *Gares*, créée en 2000, regroupe les 45 plus grandes gares nationales, selon quatre critères : le chiffre d'affaire billets, les recettes de concessions, les flux et la taille de l'agglomération desservie. L'activité Gares perçoit les recettes de concessions et publicités attachées à la gare et supporte les charges de valorisation et d'entretien du site, à concurrence de ces recettes, le reste étant affecté aux autres activités au prorata des flux de voyageurs.

#### **▪ Les gares GL**

L'activité Grandes Lignes regroupe un nombre plus important de gares, de l'ordre de cinq à dix par région hors Ile de France, déterminées en fonction du chiffre d'affaire (plus de 20MF/an) et de la proportion de trains GL. Dans la pratique, l'affectation semble parfois traduire une certaine stratégie de la SNCF. Ainsi, la gare d'Aix-en-Provence avec 60MF de chiffre d'affaire mais aucune desserte GL est une gare GL. De même, certaines petites gares périurbaines telles que Tassin, Ecully-la-demi-lune ou Caudéran sont qualifiées de « gares mixtes », des gares TER avec bâtiment voyageurs GL assimilé à un Bureau Information Réservation, en raison de leur important chiffre d'affaires. Autre exemple, Yvetot (Haute-Normandie) est une gare TER avec 85% de desserte GL et 17MF de CA, tandis que Val-de-Reuil est une gare GL avec seulement 75% de desserte GL et 13MF de CA...

#### **▪ Les gares TER**

Le périmètre des gares TER est ainsi défini par exclusion des grandes gares. Ce sont donc des gares à faible chiffre d'affaires et le plus souvent sans recettes de concessions. Cette catégorie recouvre les gares proprement dites et les Points d'Arrêt Non Gérés (PANG), les plus nombreux.

### **C.1.3 Les conséquences de l'affectation pour les Régions**

Ce mode de fonctionnement peut avoir des conséquences importantes qui sont aujourd'hui insuffisamment connues en l'absence de simulations financières sur les conséquences d'inclusion ou de l'exclusion de gares dans les périmètres des activités TER. Le même problème se pose avec le matériel roulant et les dessertes. Le taux de commission de 8% et le minimum de perception de 10F sur la vente de billets aux guichets sont élevés par rapport au prix moyen d'un billet TER, de l'ordre de 30F, et sont fermement contestés par l'ARF. Plus généralement, les charges liées aux gares posent

---

<sup>35</sup> Note SNCF, DTPRL (Direction du Transport Public Régional et Local), « Problématique des gares », 08/11/2000.

le problème de l'évolution de la dotation de l'Etat, qui ne prendra en compte que les charges liées au trafic initial, et non celles liées à la création de dessertes ainsi qu'à l'induction de trafic en résultant.

La SNCF a communiqué cette affectation sans démonstration de son bien fondé ni concertation, alors que cela représente pourtant un enjeu financier important pour les Régions. Régions qui investissent fortement dans le réaménagement des gares, y compris des gares Grandes Lignes ou DDG. La SNCF se défend en avançant que l'affectation des gares par activités est une mesure purement comptable, et ne devrait pas avoir de conséquences pour les Régions.

## C.2 Le réaménagement des gares

### C.2.1 Les politiques des régions expérimentatrices

Points d'entrée sur le réseau, les gares représentent le premier élément de perception de l'offre de transport et de sa qualité par le client. Il existe plusieurs niveaux d'intervention :

- La réhabilitation et l'entretien courant.
- La promotion de l'offre de transport par une politique d'information et de distribution spécifique.
- L'amélioration de l'accessibilité des gares par les divers modes de transport et de l'insertion dans leur environnement.
- La promotion du transport public par l'implantation de services annexes : points villages, commerces...

- **Les financements des Régions**

Les Régions expérimentatrices se sont positionnées diversement par rapport à ces différents niveaux d'intervention (cf. Tableau). Centre et Nord-Pas-de-Calais ont inscrit des programmes très ambitieux au XI<sup>e</sup> Contrat de Plan Etat-Région, avant l'expérimentation, en investissant chacune plus de 100MF entre 1994 et 2000. Alsace et Rhône-Alpes sont intervenues essentiellement depuis 1997, notamment dans le cadre de leur convention avec la SNCF. Seules les régions Limousin et Pays-de-la-Loire sont intervenues plus modestement durant la période d'expérimentation.

- **La participation des collectivités locales**

La recherche de **partenariats** avec les collectivités locales est une constante. L'objectif est double, la recherche de cofinancements et l'intégration des gares dans leur environnement local, bénéficiant de la compétence communale dans le domaine de l'urbanisme. D'une manière générale, c'est la responsabilisation des élus locaux par rapport aux problématiques de transport qui est visée. Les formes du partenariat sont fortement corrélées avec le niveau d'intervention de la Région.

- ⇒ Lorsque la Région lance une dynamique importante par axe, généralement dans le cadre du contrat de plan, la participation des communes est relativement peu importante. En Centre par exemple, la participation financière et technique des collectivités locales est relativement modérée par rapport à d'autres Régions (participation à hauteur de 10%).
- ⇒ D'autres types d'intervention sont plus ciblés sur le partenariat. La Région Alsace mène un plan de réaménagement des gares avec une forte implication des communes (financement à hauteur de 25%). Les actions par axe permettant de mobiliser les différentes communes concernées. Les contrats d'aménagement de gares en Rhône-Alpes donnent encore plus de responsabilité aux communes qui déposent à la Région un dossier de demande de subvention.

⇒ Au contraire, les interventions plus modestes de rénovation légère consistent le plus souvent en un cofinancement Région-SNCF.

#### ▪ **La participation de la SNCF**

La participation de la SNCF est généralement de 25%, taux qui est aujourd'hui couramment proposé par la SNCF dans le cadre d'opérations ponctuelles ou programmées de réaménagement de gares dans différentes régions. Ce taux de participation est cependant variable, en fonction du périmètre des interventions qui peut être beaucoup plus large que le simple domaine ferroviaire sur lequel participe la SNCF (le taux de 25 % ne s'applique que pour les travaux touchant au patrimoine de la SNCF - bâtiment voyageur, cour marchandises, etc.). Cette participation fait l'objet d'amortissements introduits dans les comptes TER respectifs au titre des charges de capital. Les Régions financent donc *in fine* les aménagements pris en charge par la SNCF dans leurs dépenses de fonctionnement. Cela a récemment suscité les critiques de Chambres Régionales des Comptes.

#### ▪ **Les dotations de l'Etat**

L'article 52 quater de la loi SRU prévoit une compensation de l'Etat au titre du réaménagement des gares : « *L'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissement d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences* ». Les modalités de mise en œuvre de ce programme d'investissement ne sont pas connues à ce jour.

### **C.2.2 Les cadres d'intervention**

Certaines Régions ont défini un cadre d'intervention précis. Il s'agit, d'une part, d'un moyen de créer une dynamique affirmant la politique régionale, en définissant ses propres critères de qualité et ses souhaits en matière d'équipements et d'autre part, d'un vecteur de connaissance des impacts financiers de la rénovation des gares, par des simulations, et de maîtrise de dépenses, par la possibilité de planification et de fixation de taux et de plafonds de participation. La définition d'un cadre d'intervention répond enfin à la nécessité de définir des objectifs clairs dans le cadre de partenariats élargis.

Cette phase de définition peut également se justifier au regard des différences d'objectifs constatées entre la SNCF et certaines régions. Les études réalisées par la SNCF, généralement présentées par ligne, se limitent le plus souvent, et de façon légitime, au périmètre ferroviaire, impliquant pour la Région un manque de vision d'ensemble et de justification des aménagements proposés. Il est bien du ressort de l'AO de définir sa politique d'intervention, nécessairement globale.

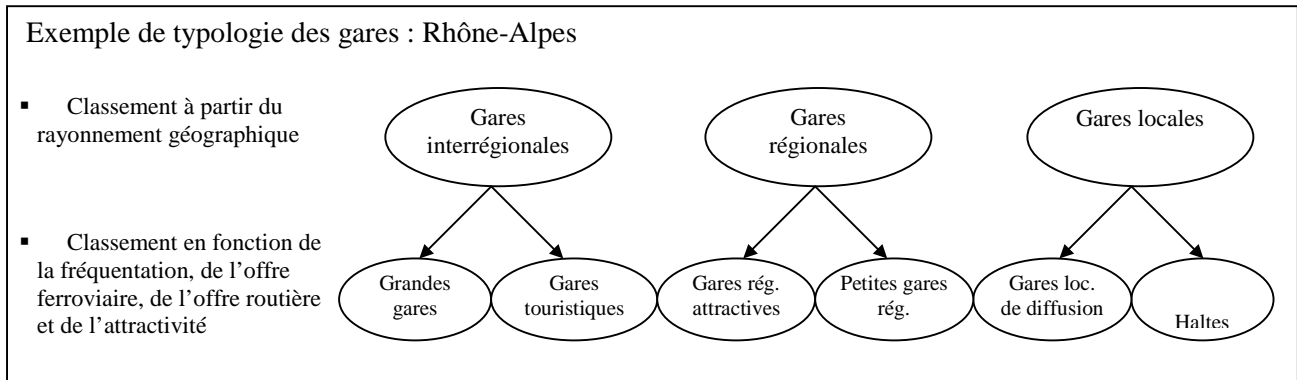
#### **Exemple de cadre d'intervention : la typologie des gares et le référentiel de service**

L'objectif d'un cadre d'intervention basé sur une typologie des gares est de définir un cadre identique pour l'ensemble des gares, dans leur diversité. Il s'agit de définir pour chaque type de gare des orientations politiques en termes de qualité de service et d'équipements, en intégrant la diversité des acteurs susceptibles d'être intéressés par les gares, et à même de motiver leur implication.

Plusieurs Régions ont mis au point une typologie des gares et travaillent sur un référentiel de service. Les expériences de la Région Rhône-Alpes, qui a initié une telle démarche il y a plusieurs années, et de la Basse-Normandie dont la démarche est en cours de finalisation, ont été mises à profit par l'ARF dans la définition d'une typologie et d'un référentiel de service au niveau national dans le cadre de l'audit des gares visant l'évaluation des besoins financiers des Régions pour le réaménagement des gares.

### ⇒ Première étape, la typologie des gares

La rénovation de l'ensemble ou d'un grand nombre de gares suppose qu'une logique d'ensemble doit être établie. Définir des grands types de gares, dont les caractéristiques de fréquentation, d'équipements, d'environnement et de desserte sont comparables permet de concevoir un service homogène qui renforce l'unité du réseau régional.



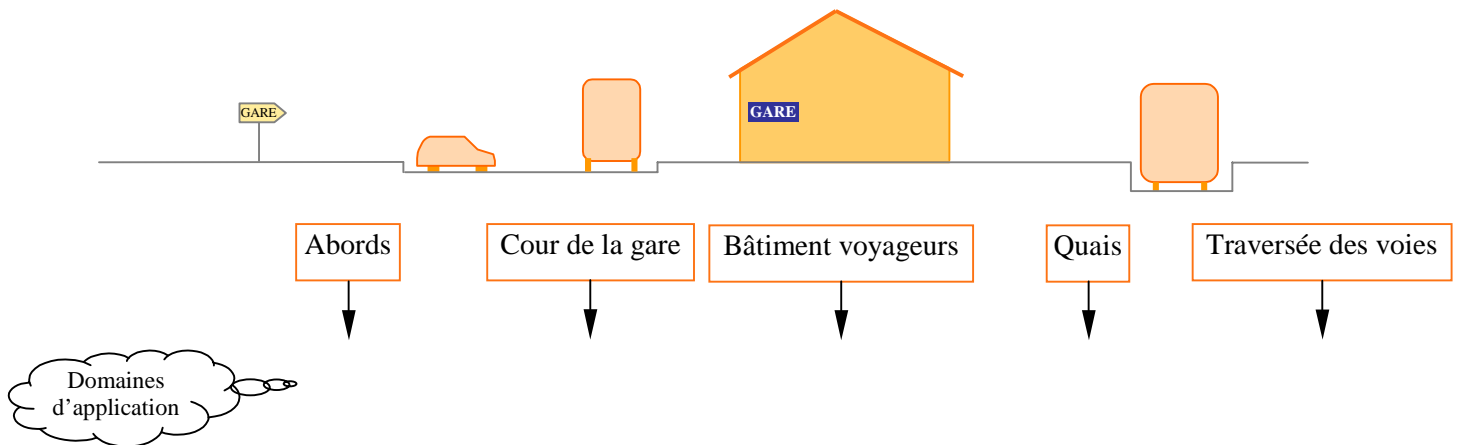
### ⇒ Seconde étape, le référentiel de service

Le référentiel de service correspond au niveau de service et d'équipement que l'on souhaite offrir à la clientèle du réseau régional pour un type de gare donné. Il permet dans un premier temps d'opérer des simulations du coût de modernisation des gares, par comparaison entre l'existant et le souhaité.

Le référentiel de service permet d'aborder les thèmes récurrents de la qualité de service que sont l'accessibilité, l'accueil, la sécurité, l'image, l'intermodalité... Il permet ainsi de croiser l'approche sur le réaménagement des gares (la Région investit avec ses partenaires) et le suivi de la qualité produite par la SNCF (la SNCF assure la pérennité des investissements), en utilisant une grille d'analyse commune.

L'exemple ci-dessous illustre ce langage commun entre l'aménagement et le suivi de la qualité, en segmentant l'approche en domaines d'application (le « parcours client ») et en critères.

## Le référentiel de service :



|               |                                |   |   |   |                                   |
|---------------|--------------------------------|---|---|---|-----------------------------------|
| Accessibilité | Insertion urbaine, jalonnement | Accès, jalonnement                      | Accès, jalonnement                          | Accès, jalonnement                          | Accès, jalonnement                |
| Accueil       |                                | Information, attente, confort, services | Distribution, confort information, attente, | Distribution, confort information, attente, |                                   |
| Sécurité      |                                | Traversées                              |   | Limites, traversées, signalétique, services | Traversée (si traversée à niveau) |
| Image         | Qualité des espaces            | Qualité des espaces                     | Architecture                                | Qualité des espaces                         | Qualité des espaces               |
| Intermodalité |                                | Stationnement, arrêts, circulation      |   |   |                                   |

Familles de critères

Critères

## Bibliographie sur les gares

- \* Région Rhône-Alpes, *Typologie des gares en Rhône-Alpes, Approche fonctionnelle*, oct. 1999, doc. 1 (41 p.) et doc. 2 (46 p.).

# Annexe D : L'émergence d'une capacité d'expertise régionale

Alexandre CANET

## La capacité d'expertise des Autorités Organisatrices de Transport<sup>36</sup>

*« La capacité d'expertise correspond concrètement à un savoir-faire professionnel alliant une compréhension socio-économique du fonctionnement du système à des compétences techniques, juridiques et financières. Sa présence manifeste l'interaction du technique et du politique »<sup>37</sup>.*

La nécessité pour les AO de se doter d'une capacité d'expertise apparaît avec l'intervention des collectivités locales urbaines dans l'organisation et la gestion du service de transports en commun.. Pour exercer leurs nouvelles compétences, les collectivités doivent se doter d'une capacité d'expertise, pour le suivi et l'exploitation exercée en gestion déléguée, pour s'assurer que la définition des services rendus est adaptée à la demande et est conforme à l'enveloppe budgétaire.

La nécessité d'une capacité d'expertise apparaît fondamentale à partir de la fin des années 1970 avec le ralentissement de l'évolution du produit du VT et la dérive des coûts d'exploitation. Au congrès du GART de Bordeaux en 1981, les élus ont clairement affirmé leur volonté politique de décider le développement et de contrôler la gestion du service public de transports. Ils souhaitent réaliser tous les choix qui leur incombent en pleine connaissance de cause.

La LOTI et les lois de décentralisation modifient considérablement le contexte de l'organisation des transports collectifs; en confiant le rôle d'autorité organisatrice aux départements et aux communes. Cette nouvelle donne législative conduit les AO urbaines à repenser leur stratégie et leur structure, au moment où naissent les premiers projets de TCSP, tandis que les Départements développent à leur tour une capacité d'expertise à partir de la fin des années 1980, en raison de l'obligation de conventionnement des lignes interurbaines avant août 1989, notifiée par les décrets d'application de la LOTI.

Vingt ans après la LOTI, la décentralisation du transport ferroviaire conduit maintenant les Régions dans la même démarche que les communes et les départements. La spécificité tient à l'existence d'un exploitant unique, qui a détenu en outre pendant longtemps le monopole de la capacité d'expertise.. Il s'agit donc pour chaque Région de fixer le périmètre de la capacité d'expertise entre le service transports de la Région et la SNCF, en faisant appel autant que de besoin à une externalisation de celle-ci auprès de bureaux d'études et d'experts indépendants.

La nécessité d'une capacité d'expertise des AO est liée à la spécificité de l'organisation du service public, à savoir la dissociation entre l'exploitation du service assurée dans la majorité des cas contractuellement par une entreprise, et la définition de la politique, la responsabilité de financement assurés par l'AO, qui dans tous les cas conserve le pouvoir de décision. Les AO doivent donc instaurer

---

<sup>36</sup> GART, 1993.

<sup>37</sup> DOMENACH, 1986.

un réel dialogue avec les exploitants et instituer un contrôle de l'utilité sociale des services offerts, de l'utilisation optimale des ressources financières et des conditions de production de l'offre.

## D.1 Le rôle de l'AO : la globalité de la réflexion

### D.1.1 Définir un cadre d'intervention

« La mission de la SNCF consiste à apporter son expertise technique aux équipes du Conseil Régional qui sont chargées de « traduire », de transposer et d'insérer les préconisations dans une réflexion plus globale, participant à la définition et à l'application d'une ligne politique ». La Région doit donc faire reconnaître son rôle d'AO en fixant les orientations, en définissant un cadre théorique dans lequel doivent évoluer l'opérateur ainsi que les acteurs concertés, et en partageant ses objectifs.

La refonte des dessertes est un exemple qui montre bien la nécessité d'un cadre d'intervention régional. L'expérience des Régions expérimentatrices a montré leur rôle important dans les premières recompositions de dessertes opérées, telles que l'illustrent les nouvelles dessertes Lyon – Saint-Etienne ou Lille – Valenciennes. La mise en œuvre du cadencement ou d'une desserte rythmée a pour objectif de jouer à la fois sur les recettes et les charges. En effet, corollaire du cadencement, les Régions recherchent massivement des améliorations de productivité. Plusieurs vecteurs sont particulièrement visés et interviennent à différents niveaux :

- de nouvelles techniques d'exploitation, notamment par le souhait d'affecter le personnel et le matériel par ligne et de modifier l'articulation entre substitution routière et offre ferroviaire, permettant de diminuer les coûts (primes, haut-le-pieds...) et d'accroître la transparence des comptes par ligne,
- la facturation des nouvelles dessertes au coût marginal négocié, prenant en compte la disponibilité de matériel et d'agents aux heures creuses, au lieu du « coût unique SNCF » initial,
- enfin, d'une manière plus générale, la prise en compte de gains de productivité dans l'indexation des coûts d'exploitation prévue conventionnellement, par exemple par un gain annuel de 0,3% sur les charges globales en Rhône-Alpes ou de 1% sur les charges de structure en PACA.

Les récentes Directions Déléguées TER souhaitent aujourd'hui travailler sur des plans d'actions à 5 ans sur l'évolution des dessertes. Cette approche marketing qui jusqu'à présent avait fait défaut, nécessite néanmoins des réflexions de fond au niveau de l'AO. La Région doit en effet être en mesure de donner suite à ces propositions, au besoin de les réorienter. En ce sens, les Schémas Régionaux de Transport, en définissant des objectifs politiques clairs à moyen ou long terme peuvent être un moyen de gestion efficace des dessertes, permettant à la SNCF d'orienter ses propositions et de les inscrire dans des calendriers compatibles avec ceux d'une collectivité locale.

Autre exemple, les objectifs des programmes de réaménagements de gares mis en œuvre par certaines Régions<sup>38</sup> telles que Rhône-Alpes ou Alsace visent en même temps la globalité, nécessaire à la recherche de solutions partagées entre l'ensemble des partenaires (SNCF, collectivités locales...) et la clarté, nécessaire à la lisibilité de la politique régionale et à ses obligations de transparence. Les objectifs peuvent également se décliner sur certaines thématiques particulières nécessitant un fort engagement financier, que seule peut entreprendre une AO : développement de la présence humaine (Limousin...), création de points villages (Picardie, Alsace), développement des nouvelles technologies au service du tourisme (Basse-Normandie)... D'où la traduction dans la capacité d'expertise de la différence fondamentale du rôle de la SNCF, force de proposition et expert technique dans le domaine ferroviaire, et de la Région, dont le rôle est d'orienter et, in fine, de décider.

---

<sup>38</sup> cf. Alexandre CANET, Les Gares et la régionalisation.

### D.1.2 Quel niveau d'expertise technique ?

Il peut exister le risque pour la Région de la « *séduction de la technique* »<sup>39</sup>, c'est-à-dire de doubler l'expertise de la SNCF sans l'égaliser, si la relation Région – SNCF est trop centrée sur l'économie du transport, et donc le risque d'investir insuffisamment sur l'expertise de l'articulation entre le transport et le développement régional. La Région doit néanmoins acquérir la capacité technique nécessaire à un dialogue équilibré avec la SNCF, par exemple concernant le matériel roulant, représentant des enjeux financiers importants pour la Région comme pour la SNCF. L'arbitrage à avoir dans chaque Région entre une AO « gestionnaire », telle qu'il en existe dans certains grands réseaux urbains et départementaux, et une AO à la structure plus légère est d'actualité.

Ainsi, la capacité d'expertise régionale ne doit pas simplement être ferroviaire, mais élargie à l'ensemble du transport public « régional et local » dans le cadre du rôle intermodal de l'institution régionale et des récentes évolutions allant dans le sens de compétences accrues dans ce domaine. Notons que la SNCF investit elle-même ces autres segments de marché.

## D.2 Les moyens traditionnels de la capacité d'expertise : la SNCF

Les transporteurs ont le plus souvent acquis une capacité d'expertise avant leur autorité organisatrice, ces dernières étant le fruit des récentes lois de décentralisation, si bien qu'il existe une période de transition durant laquelle l'exploitant détient le « *monopole local d'expertise* »<sup>40</sup>. « *Aujourd'hui, la Région reste trop souvent dépendante par rapport à la SNCF, en matière d'information et d'expertise* »<sup>41</sup>. Cette dépendance gêne une réflexion large et ouverte dans la relation contractuelle Région – SNCF.

L'expérience des régions expérimentatrices a montré que les meilleures relations entre Région et SNCF ne garantissent pas forcément une remise des documents de suivi du trafic et tableaux de bords demandés.

Ceci amène, entre autres, à poser la question du rôle des sources de données de la SNCF. Ces sources ont pour l'AO un aspect pléthorique, dans le cadre de son rôle d'orientation : la masse des informations issues du FC12K, les ventes *Aristote*, les comptages TER par gare et par train peuvent représenter des quantités de données que l'AO n'a pas nécessairement vocation à examiner dans le détail. Mais ces sources sont également insuffisantes. On connaît les limites du FC12K, et de *Aristote*, soumis notamment aux lacunes du réseau de vente. Les comptages pour leur part sont fréquemment lacunaires. Se développe ainsi dans plusieurs régions le souhait d'externaliser la production de certaines données : externalisation des comptages en Pays-de-la-Loire ou Midi-Pyrénées, réalisation d'enquêtes indépendantes. La Région Rhône-Alpes a par exemple réfléchi à ce thème dans le cadre de l'étude confiée à C3E<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Rapport C3E pour Conseil Régional Rhône-Alpes, p.54

<sup>40</sup> OFFNER, 1991.

<sup>41</sup> C3E, 1999.

<sup>42</sup> C3E, 1999.



Dans le domaine de la qualité<sup>43</sup>, la SNCF a pu tirer parti dans certaines Régions d'une carence de la capacité d'expertise régionale durant les premières années de l'expérimentation, en proposant des systèmes de bonus/malus plutôt défavorables aux Régions. En Alsace par exemple, le système bonus/malus originel était nettement favorable à la SNCF. Celle-ci obtenait du bonus sur des thèmes tels que l'information perturbée alors qu'elle est jugée peu performante par la clientèle. Plus récemment, la SNCF s'est engagée dans des démarches de certification. Le souhait de la SNCF par la certification est de devenir entreprise de service public de référence au niveau européen, et de proposer un système plus avantageux pour elle que les systèmes bonus/malus contrôlés par les Régions. La SNCF a obtenu la certification des lignes de l'Ouest lyonnais en juillet 2000 et a mis en œuvre une démarche de certification du TER200 qui relie Strasbourg à Mulhouse et Bâle.

D'une attitude de régie en situation de monopole, la SNCF évolue, notamment avec les DDTER, vers une position de force de proposition sur tous les segments de marché du transport public, que ce soit par l'intermédiaire d'entreprises exploitantes (Via-Cariane) ou de bureaux d'études (Systra, Effia, MTI...). Cette nouvelle organisation de la SNCF apporte une nouvelle génération d'interlocuteurs pour les Régions à la stratégie plus offensive et plus proche des attentes de collectivités. Dans ce cadre, la capacité d'expertise régionale consiste à évaluer les propositions de l'exploitant, dont les objectifs peuvent parfois se montrer contradictoires avec ceux de la Région, les sélectionner et les transposer pour les intégrer à la politique régionale.

### **D.3 L'expertise indépendante**

#### **D.3.1 L'expertise interne**

Une expertise indépendante de la SNCF passe en premier lieu par la structuration des services transports des Conseils régionaux. Les effectifs des Régions augmenteront probablement fortement à l'issue de l'année 2001. Certaines régions expérimentatrices complètent leurs équipes, notamment Rhône-Alpes et Alsace sur des problématiques périurbaines. Les autres Régions étoffent leur service qui était parfois inexistant jusqu'à une période récente, comme en Basse-Normandie qui a créé son service transports en 1999 et recrute plusieurs personnes. D'autres Régions recrutent un nombre important de personnes, Midi-Pyrénées notamment. Pour l'instant, les Régions ont rarement les moyens de contrôler sur le terrain la qualité du service, mais certaines d'entre elles recrutent des agents à cet effet (Pays-de-la-Loire...).

Les recrutements importants durant les deux années à venir posent le problème de la formation de spécialistes au sein de la Fonction Publique Territoriale. Les Régions, qui ont embauché de nombreuses personnes issues, en autres, de Départements, ont également recours à de nombreux agents contractuels débutants, issus notamment de DESS spécialisés en Transports (Bretagne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées...).

La mise en place d'une capacité d'expertise passe par la formation du personnel des collectivités locales. Le congrès du GART de Lorient en 1983 a abouti dans le cadre du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) à la création d'un pôle de formation *transport urbain*, complété en 2000 par un volet régional. La société Pont Formation Edition, issue de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées est le principal organisme qui organise des stages sur ce sujet.

---

<sup>43</sup> cf. Laurent HOULES, La qualité de service et la régionalisation

### **D.3.2 L'expertise externe**

Ainsi, l'AO doit arbitrer entre le niveau de technicité de ses services et le recours à une capacité d'expertise externe, par l'intermédiaire d'experts de cabinets de conseil, de bureaux d'études, de groupes de transport, de sociétés d'ingénierie... « *On assiste de fait à l'émergence d'une expertise ferroviaire indépendante face à la SNCF, d'autant plus que les Régions n'hésitent pas à faire appel à des bureaux d'études étrangers pour compléter celle-ci, les bureaux d'études français étant souvent liés à la SNCF* »<sup>44</sup>. Certaines tâches sont particulièrement lourdes pour les Régions et l'expérience des Régions expérimentatrices a souligné la tendance à la surenchère dans le nombre de problématiques gérées par les Conseils régionaux, qui nécessitent par conséquent des moyens en conséquence. A ce titre, la Région Rhône-Alpes souhaite par exemple recruter une seconde personne pour la gestion du réaménagement de gares, thème traité conjointement avec la SNCF. Au contraire, la Région Lorraine s'est assistée récemment d'un prestataire pour réaliser une étude sur les gares, de même que la Région Limousin pour l'organisation des comités de lignes.

Les réseaux tels l'Association des Régions de France (ARF) ou le GART jouent également un rôle important. Ils réunissent périodiquement des groupes d'experts sur des questions d'actualité ou des thématiques et exploitent largement l'expérience issue des régions expérimentatrices.

### **Bibliographie sur le sujet de l'expertise**

CROZET Yves, HEROUIN Eric, « Le transport régional de voyageurs : régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire », Revue *Politique et management public*, vol. 17 n°3, sept. 1999, pp. 172-193.

« Capacité d'expertise, une volonté politique », atelier congrès du GART de Nantes, novembre 1993.

DOMENACH Olivier, « Les autorités organisatrices de TC et l'exercice de la capacité d'expertise », TEC, n°78, septembre 1986.

OFFNER Jean-Marc dans « Les capacités d'expertise des AO. Quels enjeux ? », GART, séminaire interne de Roanne, note n°3, mars 1991.

C3E, Conseil Régional Rhône-Alpes, *Evaluation de la politique régionale de transports collectifs*, oct. 1999, 84 p. + annexes.

✕ Région Rhône-Alpes, *Typologie des gares en Rhône-Alpes, Approche fonctionnelle*, oct. 1999, doc. 1 (41 p.) et doc. 2 (46 p.).

---

<sup>44</sup> CROZET, HEROUIN, 1999.



# Bibliographie

- AFNOR (1998), Règles générales de la marque NF SERVICE, document d'information, **AFNOR Certification**.
- AUXIETTE J. (1997), Transports publics, quelles priorités ?, in **Pouvoirs locaux** n°34 III.
- AVEROUS B. et D. (1998), Mesurer et manager la qualité de service, la méthode CYQ, **INSEP Editions**, 130 p.
- BARITAUD, M. et LEVEQUE, F. (1999), Les péages d'infrastructures ferroviaires en Europe. **Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**, 1999. 37p.
- BATISSE, F (1998). Le meilleur est-il à venir? in **Le Rail**, 1998, HS n°15, p.6-13
- BATISSE, F. (1999), La régionalisation des transports ferroviaires est un phénomène mondial. in **Revue générale des chemins de fer**, septembre 1999, p.44-52
- BERGOUGNOUX, J.(Sous la présidence de). (2000), Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations. **Commissariat général du plan**. Chapitre 3, p.111-158
- BRÖG W (1997). Individualised marketing in public transport, in **the European Conference on Mobility Management**, 15p.
- BROUSSOLLE, D. (1997), Chronique de législation : La création de Réseau ferré de France. in **L'actualité juridique-Droit administratif**, 20 mai 1997, p.456-461
- BUDDRUS, E. (1998), Le trafic ferroviaire régional en Allemagne deux ans après la prise en charge par les Lander. in **Transports Urbains**, 1998, n°99, p.11-14
- BUISSON, M-A et MIGNOT, D. (1997), La Régionalisation du transport ferroviaire, Outil d'aménagement du territoire? **LET**. 23p.
- BUISSON, M-A. (2000), La Régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle Dynamique, in **La région laboratoire politique - Une radioscopie de Rhône-Alpes** , La découverte, septembre 2000, p.319-334
- CARRERE, G. (1992), Transport destination 2002. **Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**.
- CERTU, GART, UTP (1998), Qualité des transports publics urbains et départementaux de voyageurs et la délégation de service public, **CERTU**.
- CERTU (2000), L'offre française en matière de transports publics, de la desserte urbain à la desserte régional, **CERTU**.
- CERTU, SYSTRA (2001), Rapport au Ministre : compte national du Transport de voyageurs (1998), rapport 1 : les dépenses directes.

CHAUVINEAU, J. (1997), Les 200 jours de la régionalisation. in **Revue générale des chemins de fer**, 1997, n°11, p.29-33

CHAUVINEAU J. (1997), La SNCF expérimente, in **Pouvoirs locaux** n°34 III.

CHERIGNY, C. (1999), Régionalisation de la SNCF : Un premier bilan plutôt positif. in **Bus et Car** , 1999, n°586, p.13

COMMISSION EUROPEENNE (1996)(a). Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer. **Commission Européenne**, COM (96)421. 54p.

COMMISSION EUROPEENNE (1996)(b). Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE, **Commission Européenne**.

CONSEIL NATIONAL DES TRANSPORTS (2001), Evolution du financement des investissements des gestionnaires d'infrastructures et des transporteurs publics des réseaux ferroviaires : 1990-2000, rapport, version 3 de févr.-01, **CNT**.

CROZET, Y. HEROUIN, E. (1999), Le transport régional de voyageurs: régionalisation et nouvelles incitations à la performance ferroviaire. in **Revue politiques et management public**, 1999, n°3, p.172-193

CUQ, H. (Sous la présidence de) (1994). Une nouvelle donne pour la SNCF. **Assemblée Nationale** rapport N°1381. 138p.

C3E. (1999) Evaluation de la politique régionale des transports collectifs. **Conseil régional Rhône-Alpes**, 84 p.

DE DIANOUS, C. (2000), Le palmarès des Régions ferroviaires. in **La vie du rail**, 12 avril 2000, p.34-42

DOMENACH Olivier (1986), « Les autorités organisatrices de TC et l'exercice de la capacité d'expertise », in **TEC**, n°78, septembre 1986.

DUMONT, F et POINGT, M-H. (1999), Pourquoi Bruxelles veut changer le rail. in **La vie du rail**, 13 janvier 1999, p.6-13

ECMT (2001), Railway Reform, **OECD Publications**.

ESCOLAN, T. (1999), Forum national de la SNCF. in **Revue générale des chemins de fer**, juillet-août 1999, p.27-29

FARRUGIA-TAYAR, C. (1999), Régionalisation du transport ferroviaire : un bilan globalement positif mais de nombreuses incertitudes. in **La Gazette des communes**, 1999, n°11, p.6-9

FRESSOZ, M. (1999), Le fret en danger. in **La vie du rail**, 6 octobre 1999, p35-39

GART (1993), Capacité d'expertise, une volonté politique, **atelier congrès du GART** de Nantes.

GART (1998)(a), La régionalisation. Un bilan 97 encourageant, **GART**, 8p.

GART (1998)(b), Les nouveaux services, **GART**, 146 p.

GIMENEZ CAPDEVILA, R. (1994) Transport et Régionalisation : Italie, Espagne, France. **ENPC**, 296p.

- GOLIAS, R. (1998), L'an I de la Régionalisation. in **Le Rail**, 1998, HS n°15, p.14-20
- GRADT, JM et MIGUET, L. (1998), Les Régions à la conquête du transport ferroviaire. in **Le Moniteur** n°4960, p.30-34
- GRASSART, P. (1999), Le rail et la Région : premier bilan. in **La vie du rail**, 6 janvier 1999, p.4-13
- GRASSART, P. (2000) Comment Bruxelles prépare la fin du monopole ? in **La vie du rail**, 29 mars 2000, p.36-42
- HAENEL, H. (1993), Rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire. **Sénat**, Rapport N.°335. 269p.
- HAENEL, H. (1994) Régions, SNCF, Vers un renouveau du service public. **Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement**. 29p.
- HAENEL, H. (1997), La régionalisation des transports ferroviaires. in **Revue générale des chemins de fer**, 1997, n°11, p.5-10
- HEROUIN, E et HAUSBERG, C. (1998) Les Régions et le TER : l'expérimentation d'un avenir. **LET**, 59p.
- MATHIEU Y. (1999), Définition de la qualité de service public dans les chemins de fer en France, **OGM**.
- OFFNER Jean-Marc (1991) in « Les capacités d'expertise des AO. Quels enjeux ? », **GART**, séminaire interne de Roanne, note n°3, mars 1991.
- SAVY, M. (Sous la direction de) (1999). Les chemins de fer d'Europe occidentale : situation comparée et perspectives. Paris : **Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, DAEI**, 217p.
- SULTAN, P. (1995), La réforme Haenel : Propos d'étape. in **Transports Terrestres**, 1995, n°1, p.15-17.
- THOME B, DA FONSECA V, MAINFREY N. (1999) Schémas régionaux de transport, contenu des documents soumis à délibération. **CERTU**.
- VAN DE VELDE D, (1999) Changing trains, Railway reform and the role of competition: the experience of six countries. **Oxford studies in transport series**.
- ZEMBRI, P. (1997)(a), Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes et enjeux d'une mutation délicate. in **Transports Urbains**, 1997, n°96, p.17-24
- ZEMBRI, P. (1997)(b) L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel. in **Flux**, 1997, n°29, p.25-40
- ZEMBRI, P. (2001) La seconde régionalisation des transports ferroviaires en France : causes, enjeux et premiers résultats, **9th WCTR**, Séoul, 2001.
- PRICEWATERHOUSE COOPERS, Bilan de l'expérimentation, Bilan économique 1997-1999, Bilan opérationnel 1997-1999, Synopsis des réalisations 1999, 13 juin 2000.

## **Textes de loi**

**Décret n°83-817 du 13/09/83** : Cahier des charges de la SNCF

**Décret n°95-666 du 9/05/95** portant transposition de la directive 91-440

**Décret n°97-444 du 5/05/97** portant sur les missions de RFF

**Décret n°97-445 du 5/05/97** portant constitution du patrimoine de RFF

**Décret n°97-446 du 5/05/97** relatif aux redevances d'utilisation de RFF

**Loi n°79-475 du 19/06/79** relative aux Transports publics d'intérêt local

**Loi n° 82-1153 du 30/12/82** d'orientation pour les transports intérieurs (LOTI)

**Loi n°83-8 du 7/01/83** relative à la répartition de compétences entre les communes

**Loi n°95-115 du 4/02/95** d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

**Loi n°97-135 du 13/02/97** portant à création de RFF

**Loi n°99-533 du 25/06/99** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification

**Loi n°2000-1208 du 13/12/00** relative à la solidarité et au renouvellement urbain

**Directive 95-19 du conseil du 19/06/95** concernant la répartition des infrastructures et la perception de redevance

**Directive 91-440 du 29/07/91** relative au développement de chemins de fer communautaires

# Glossaire

**AO** : Autorité Organisatrice

**ARF** : Association des Régions de France

**CETE** : Centre d'études Techniques de l'Équipement

**CERTU** : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

**DRE** : Direction Régionale de l'Équipement

**DTT** : Direction des Transports Terrestres

**EIR** : Express d'Intérêt Régional

**FC12K** : Système de comptabilité de la SNCF

**GL** : Grandes Lignes

**LOTI** : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs

**METL** : Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement

**PIB**: Produit intérieur Brut

**RFF** : Réseau Ferré de France

**SNCF** : Société Nationale des Chemins de Fer

**SRT** : Schéma Régional des Transports

**SRV** : Service Régionaux de voyageurs

**SRU** : Solidarité et renouvellement urbains

**TER** : Transport Express Régional

**TPIL** : Transport Public d'Intérêt Local



# Table des illustrations

## Figure:

|  |    |
|--|----|
| Figure 1 : Répartition modale (%) du transport de Fret dans l'Europe des 15, source : Commission Européenne.....   | 14 |
| Figure 2 : Répartition modale (%) du transport de voyageurs dans l'Europe des 15, source : Commission Européenne.....  | 15 |
| Figure 3 : Déplacements supérieurs à 10km des résidents des communes de province proche d'une gare (91 millions de déplacements par semaine) Source : SNCF / SOFRES, 1993-94 ..... | 16 |
| Figure 4 : Evolution des services régionaux de voyageurs.....  | 21 |
| Figure 5 : Solde des conventions d'exploitation SNCF / Région (MF).....  | 22 |
| Figure 6 : Estimations des flux financiers concernant des services régionaux de voyageurs (année 1998) : fonctionnement et investissement.....                                     | 33 |
| Figure 7 : Evolution comparée de l'offre entre 1996 et 1999 (en millions de véhicules x km).....   | 37 |
| Figure 8 : Exemple de graphique.....   | 50 |
| Figure 9 : Exemple de graphique.....   | 50 |
| Figure 10 : Sous réseaux de tarification RFF.....  | 57 |
| Figure 11 : Coût de différents modes d'exploitation TER.....   | 60 |
| Figure 12 : Coût en francs par kilomètre d'un train (ou car) .....   | 62 |

## Tableaux:

|   |    |
|---|----|
| Tableau 1: Evolution du transport ferroviaire non urbain (hors RATP et autres métros urbains) en milliards de voyageurs x km.....                 | 13 |
| Tableau 2: Parcours des trains en milliers de trains x km en 1998.....  | 17 |
| Tableau 3 : Financement global de l'activité ferroviaire de transport de voyageurs (dépense globale consolidée) .....                             | 17 |
| Tableau 4 : Compte Charges et Recettes de RFF, Source RFF.....  | 28 |
| Tableau 5 : Chiffrages des coûts et recettes des SRV pour 1994, En milliards de Francs HT.....  | 29 |
| Tableau 6: Evolution de l'offre régionale en millions de car x km et de trains x km depuis 1996 dans les Régions expérimentatrices .....          | 36 |
| Tableau 7: Evolution du nombre de dessertes depuis 1997 (trains/jour, en moyenne annuelle) dans les Régions expérimentatrices .....               | 38 |
| Tableau 8: Bilan des indicateurs qualités suivis par les Régions expérimentatrices.....   | 39 |
| Tableau 9 : La nouvelle gamme de matériel régional.....   | 40 |
| Tableau 10: Commandes de matériel roulant faites dans les Régions expérimentatrices depuis 1997   | 41 |
| Tableau 11: Total des investissements* en matériel roulant (MF) source : SNCF .....   | 41 |
| Tableau 12: Opérations de rénovation ou de modernisation des gares dans les Régions expérimentatrices depuis 1997 Source : DE DIANOUS, 2000 ..... | 42 |
| Tableau 13: Bilan des tarifications spéciales proposées dans les Régions expérimentatrices.....   | 43 |
| Tableau 14: Evolution des contributions de l'État aux Régions expérimentatrices depuis 1997 (MF)  | 44 |
| Tableau 15: Evolution du trafic TER depuis 1997 dans les Régions expérimentatrices (milliers de voyageurs x km).....                              | 46 |
| Tableau 16: Evolution des recettes TER (Fer et Route) depuis 1997 dans les Régions expérimentatrices (MF).....                                    | 47 |
| Tableau 17: Evolution de l'offre et du trafic des Régions expérimentatrices et non-expérimentatrices entre les années 1996 et 1999 .....          | 48 |
| Tableau 18 : Prix et amortissements (à 6%/an) de différents matériels .....   | 61 |
| Tableau 19: Répartition des compétences en matière de transport selon les échelons territoriaux.....  | 70 |