

Rapport au Premier ministre de M. Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin

Ecrire l'Acte II de la révolution ferroviaire régionale

Dans le cadre de sa mission relative à l'avenir du secteur ferroviaire, M. Hubert Haenel a remis au Premier ministre et au secrétaire d'Etat chargé des transports le second volet de son rapport, consacré à la régionalisation. En effet, depuis sa décentralisation par la loi du 13 décembre 2000, **le transport ferroviaire régional a connu une triple révolution, à la fois institutionnelle, technique et culturelle, dont il convient de tirer les enseignements.**

Le train express régional (TER) est **devenu le premier mode de transport ferroviaire** tant en nombre de voyageurs transportés qu'en termes de chiffre d'affaires pour la SNCF. En redonnant à des millions de Français le goût du transport collectif, cette révolution du quotidien constitue un atout précieux dans la promotion du développement durable et **place les régions dans une position charnière d'assembleur des transports collectifs**, au « carrefour » du national et du local.

Mais en rencontrant les attentes de la société, le nouveau train de proximité a suscité à son tour de nouvelles demandes, à tel point que **son développement est aujourd'hui confronté à de nouveaux défis : défis immédiats** qui conditionnent directement la poursuite de la dynamique de succès engagée, et **défis à plus long terme**, concernant la façon dont le trafic régional s'intégrera dans un environnement européen marqué par une évolution vers la concurrence. Répondre à ces défis, c'est **imaginer l'acte II de cette révolution ferroviaire régionale.**

I. La régionalisation ferroviaire, principale réussite de la décentralisation

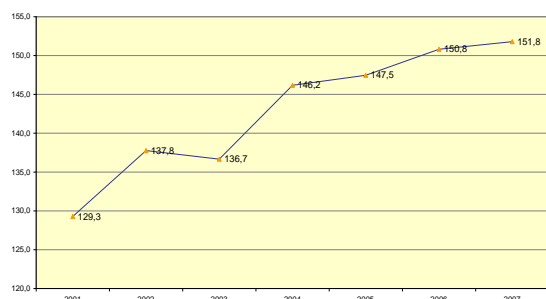
■ Les ingrédients du succès

Préparée par une expérimentation engagée en 1997 dans six régions volontaires dont je fus l'un des initiateurs, le transfert de l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageur, a été généralisé le 1^{er} janvier 2002. Son succès a résulté de deux facteurs principaux :

- **une décentralisation authentique** : l'Etat a procédé à un transfert d'ensemble de la compétence dans des conditions financières équitables, en transférant aux régions 1,7 milliard d'euros de ressources publiques ;
- **un très fort engagement des régions** : celles-ci consacrent au total annuellement près de **quatre milliards d'euros** si l'on prend en compte le coût d'exploitation, le renouvellement de matériels^(*) et le cofinancement des aménagements d'infrastructure. En outre, cet engagement des régions a été prolongé par l'implication des équipes de la SNCF.

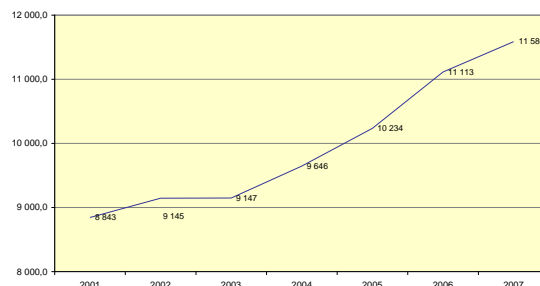
Les résultats ont été au rendez-vous : **sur la période 2002-2007, le trafic TER a progressé de 27%** et les recettes de 38%. En 2008, le train de proximité a séduit quelque 700 000 voyageurs par jour, qui bénéficient de 5 700 trains circulant sur les 260 lignes TER du réseau national.

Evolution des parcours de 2001 à 2007
en M Tkm



(*) 600 millions d'euros par an entre 2002 et 2007, contre 230 millions en moyenne sur la période 1997 - 2001.

Evolution des parcours de 2001 à 2007
en millions Vx



■ Les transports régionaux en première ligne

Le doublement de l'effort financier des régions s'est traduit par une très forte croissance du service en quantité et en qualité. Mais au-delà, il a permis une véritable mutation de la place du train régional dans la vie des territoires. Ceci vaut à la fois :

- **pour les liaisons rapides inter-cités entre les plus grandes villes** qui représentent 29 % des trajets TER, à moyenne distance (50 à 200 km) et complètent les services nationaux à longue distance (TGV)

- **pour le transport dans les bassins de mobilité des grandes aires urbaines** (37 % des trajets TER) et qui connaît la plus forte croissance ;

- **pour la desserte des territoires à faible densité** qui représente 34 % des trajets TER et dont les perspectives de développement restent plus limitées.

■ Un outil politique structurant pour les régions

Les transports régionaux constituent aujourd'hui un outil essentiel pour le développement et l'aménagement du territoire régional. Celui-ci permet d'éviter les concentrations urbaines excessives, de mettre les villes en réseaux et de relier la région au territoire national.

De plus, le levier tarifaire permet à la fois aux régions d'accompagner l'activité économique régionale et de mener des actions à caractère social pour certaines catégories d'usagers.

■ Une nouvelle période de maturité

Le transport régional, et plus généralement le transport ferroviaire de voyageurs, dispose d'une opportunité inespérée pour redevenir un mode de transport d'avenir, à condition de s'adapter aux exigences du XXI^{ème} siècle en termes de commodité d'accès et de connexions avec d'autres services de transport.

II. Trois défis à relever pour écrire l'acte II du transport ferroviaire régional

Premier défi : Assurer la continuité intermodale des transports à travers un service « porte à porte »

► **Construire une alternative crédible au « tout automobile »**

Sur des liaisons rapides entre les grandes villes, ou pour des trajets quotidiens vers les zones denses, le transport ferroviaire a su apporter quelques réponses alternatives concrètes au transport automobile ou aérien.

En revanche, sur la majeure partie des déplacements de moyenne et longue distances, il ne propose encore que du du « gare à gare » et non du « porte à porte » : correspondances insuffisamment organisées, inadaptation des gares, cloisonnement entre les réseaux relevant d'autorités organisatrices différentes.

■ Située à la charnière des niveaux national et local, la région a vocation à assurer la coordination et la continuité entre les services de transport à différentes échelles.

PROPOSITION : reconnaître aux régions une fonction d'animation (chef de file) pour assurer les connexions nécessaires entre les transports à l'échelle nationale, régionale, départementale et urbaine¹.

► **Organiser l'information multimodale à l'échelle régionale**

La mise en réseau des bases de données connectant toutes les informations utiles aux usagers est une des composantes de l'intermodalité entre les différents réseaux de transport (nationaux, régionaux, départementaux et urbains).

Cette information de service public « multi-réseaux » devrait constituer le support du développement de services complémentaires, tels que la billettique « multi-réseaux », la prise en charge des bagages, l'accompagnement des personnes, ou encore l'accès aux services terminaux (taxis, stationnement, covoiturage...).

■ Au niveau régional, il conviendrait de faire coopérer les autorités organisatrices pour mettre en réseau leurs bases d'information.

PROPOSITION : reconnaître la compétence des régions pour la constitution de bases de données multimodales qui rassemblent les informations utiles aux usagers (dessertes, horaires, correspondances, tarifs) et connectent les réseaux régionaux, départementaux et urbains.

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

■ En complément de cette proposition, l'Etat s'assurerait de l'obligation de communication des données publiques sur les services et les tarifs aux gestionnaires de services d'information intermodales, selon **des normes nationales garantissant l'interopérabilité** des bases d'information correspondantes.

► **Transformer les gares de correspondances en centres multiservices**

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

■ Il convient désormais de rationaliser la liaison des gares avec les autres réseaux de correspondance en gare (autocars départementaux, transports collectifs urbains, taxis, stationnement, ...), en réunissant un « **Comité de gare** » rassemblant toutes les parties prenantes (autorités organisatrices, transporteurs, services de l'Etat...).

Plus précisément, il revient aux collectivités de porter une vision de la place de la gare dans la stratégie des territoires qu'elle irrigue. La région doit coordonner cette démarche.

PROPOSITION : reconnaître aux régions une fonction d'animation pour la définition des objectifs de services en gares pour les grandes gares d'échange.

► **Faire de nos dessertes périurbaines l'armature du développement des grandes agglomérations**

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

■ Or, le transport régional périurbain est un élément clé du développement des territoires à l'échelle des grandes régions urbaines. Il devrait être défini **en cohérence avec les perspectives d'urbanisation** des territoires desservis, avec les réseaux de transports urbains et des rabattements vers les gares périurbaines, et s'inscrire dans le cadre d'une tarification combinée des réseaux de transport public et de l'usage de l'automobile.

Ces conditions sont nécessaires pour que les régions aient une visibilité suffisante pour prévoir, en concertation avec les autorités locales chargées de l'urbanisme et des transports, l'évolution de la demande et sélectionner le type d'offre le plus pertinent compte tenu des infrastructures disponibles.

¹ Une telle évolution devrait s'inscrire dans le cadre plus large de la réflexion engagée sur l'articulation des différents niveaux de collectivités et sur leurs compétences.

PROPOSITION : dans les grandes régions urbaines où des transports régionaux périurbains doivent être développés, la loi reconnaîtra à la région la compétence de principe pour piloter, en liaison avec les autorités territoriales compétentes, les travaux de programmation nécessaires à la définition des services régionaux de transport à l'échelle de l'aire urbaine.

Deuxième défi : éviter que le transport régional ne soit victime de son succès

Les efforts consentis en faveur du TER ont redonné le goût du transport ferroviaire. Une dynamique de croissance rapide de la démarche a été ainsi engagée alors même que le prix des billets couvre à peine plus d'un quart du coût d'exploitation.

En ajoutant à ces déficits d'exploitation les dépenses de renouvellement des matériels et les contributions au développement de l'infrastructure, **les régions risquent de buter sur un « mur financier » ainsi que sur des limites techniques.**

Ce n'est donc pas une simple crise de croissance qui menace la régionalisation ferroviaire mais bien une possible remise en cause de son modèle si les limites déjà perceptibles ne sont pas repoussées à temps.

► **Desserrer la contrainte financière**

PROPOSITION : desserrer la contrainte financière et poursuivre le développement implique de faire mieux à moyens constants :

- en améliorant la maîtrise du coût du service : choix des matériels, vitesse de rotation... ;
- en réexaminant l'offre de service, entre le train classique, le tram-train, l'autocar rapide etc ;
- en adaptant la politique tarifaire selon les catégories de clientèle concernée, avec des coordinations tarifaires évitant des concurrences déséquilibrées entre différents réseaux de transports publics ;
- en mobilisant des ressources complémentaires, et notamment l'extension du versement transport au grands bassins d'emplois desservis par des transports régionaux périurbains.

► **Anticiper les goulets d'étranglement de l'infrastructure**

En dehors de l'aménagement des lignes nouvelles à très grande vitesse, les aménagements d'infrastructures nécessaires au développement du trafic concernent un nombre restreint de sections du réseau ferré national. On songe naturellement aux grandes gares de correspondance de Paris et des métropoles régionales, qui concentrent l'essentiel des trafics nationaux, interrégionaux et périurbains, tant en termes de voyageurs que de fret, et dont l'extension des capacités peut impliquer des investissements d'infrastructure très importants.

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

PROPOSITION : en concertation avec les régions, définir les perspectives à moyen terme d'aménagement des grandes gares d'échange et des tronçons les plus chargés, afin de dégager des capacités pour le développement des services de transport régionaux.

► **La question spécifique des lignes à faible trafic**

La nécessité de faire évoluer l'organisation du service régional est urgente :

- sauf cas particuliers, les dépenses de régénération des lignes ne sont pas assurées depuis des années ;
- la gestion de ces services de voyageurs pourrait être nettement et facilement améliorée (avec maintien de la qualité), soit par la réduction des coûts ferroviaires, par de nouveaux modes d'exploitation, par le transfert des services sur des autocars ou des taxis collectifs et par l'augmentation des recettes, notamment tarifaires.



Troisième défi : savoir où l'on va en matière d'ouverture à la concurrence

► **Les incertitudes**

On ne peut envisager sérieusement l'avenir d'un service de transport ferroviaire sans s'interroger sur sa situation au regard d'une éventuelle ouverture à la concurrence. D'autant plus qu'il existe de **nombreuses incertitudes au plan juridique et au plan technique.**

■ **Les incertitudes juridiques**

Les trains régionaux étant, en principe, exclus des règles de concurrence imposées par les « paquets ferroviaires » européens, c'est en fait le règlement communautaire dit « règlement OSP » qui s'applique à eux. Toutefois, il existe **un débat sur l'interprétation juridique du règlement OSP.** Tout le monde n'est pas d'accord sur le point de savoir s'il est nécessaire de modifier la loi française² pour autoriser les régions qui le souhaiteraient à mettre la SNCF en concurrence avec d'autres opérateurs. Il en résulte une forte insécurité juridique.

■ **Les incertitudes techniques**

Même si le débat juridique était tranché, la faisabilité technique d'une ouverture à la concurrence reste une inconnue. Quel serait le sort réservé aux personnels, aux matériels roulants, ou aux équipements affectés au transport régional et appartenant à la SNCF ? Quelles lignes ou parties du réseau seraient concernées ?

Sans réponse à ces interrogations, toute introduction de la concurrence pourrait menacer la cohérence et la sécurité du système, ce qui n'est pas acceptable.

² Plus précisément, l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

L'anticipation des éventuelles évolutions juridiques vers la concurrence doit donc être prudente et maîtrisée, empruntant pour cela la voie de l'expérimentation.

► L'expérimentation, une formule qui a fait ses preuves

PROPOSITIONS : pour mettre fin à la « politique de l'autruche », il est proposé d'avancer vers une mise en concurrence expérimentale dans quelques régions volontaires.

Cette expérimentation serait préparée par un comité réunissant toutes les parties prenantes, comme je l'avais proposé avec succès pour la mise en œuvre de la régionalisation il y a une douzaine d'années.

Au vu des conclusions de ce comité, la loi pourrait éventuellement être modifiée afin d'offrir, pour une durée limitée et dans des conditions strictement encadrées, le libre choix des régions volontaires entre le maintien du monopole de la SNCF et une ouverture à la concurrence.

III. La réussite régionale a besoin de cohérence nationale

► L'Etat est le garant du succès de la régionalisation ferroviaire

■ Conséquence de la décentralisation, de l'ouverture des services à la concurrence et de la diversification des activités, l'organisation du secteur ferroviaire est aujourd'hui le fait d'un jeu d'acteurs complexe : gestionnaire d'infrastructure, opérateurs ferroviaires, autorités organisatrices, autorité de régulation...

Face à la diversité des acteurs, l'Etat doit fixer le cap à moyen et à long termes pour un développement maîtrisé du secteur ferroviaire.

► Développer une vision nationale des transports dans le futur schéma national des infrastructures de transport

L'organisation du transport collectif de voyageurs forme un tout indissociable. Les régions ne pourront développer de façon satisfaisante les services de transport relevant de leur compétence qu'à une double condition :

- d'une part, leur action doit s'intégrer dans une vision nationale des transports qu'il appartient à l'Etat de développer en concertation avec les acteurs concernés ;

- d'autre part, elle doit donner lieu à une réponse coordonnée sur l'avenir des maillons faibles ou manquants de la chaîne intermodale du service de transport « porte à porte ».

PROPOSITION : dans le futur schéma national des infrastructures de transport, l'Etat devra, en concertation avec les régions, définir les objectifs des services de transports collectifs rapides inter-cités complémentaires aux services TGV existants ou prévus.

► Programmer les investissements de capacité nécessaires sur le réseau ferré existant

La problématique du transport ferroviaire de voyageurs n'est pas uniquement d'offrir des liaisons TGV desservant toutes les villes (ce qui est très coûteux et peu efficace), mais d'organiser un système de correspondances commodes et rapides entre des services de transport relevant de trois échelles géographiques :

- à l'échelle européenne et nationale, des services à grande vitesse reliant entre elles les capitales européennes et les métropoles régionales ;

- à l'échelle interrégionale ou régionale, des services rapides inter-cités structurant le territoire (desserte de toutes les agglomérations de plus de 50 000 habitants, par exemple) et offrant des correspondances avec les TGV ;

- à l'échelle des bassins de vie et d'activités, des réseaux de transport régionaux (TER ou autocars), départementaux et urbains permettant une desserte fine des territoires urbains, périurbains et ruraux.

■ Le développement d'une telle offre de transport collectif, élargie à plus grand nombre de liaisons, pose un problème de capacité et de fonctionnement de points névralgiques du réseau.

PROPOSITIONS : en plus de la programmation des lignes nouvelles à grande vitesse, l'Etat devra programmer les aménagements de capacité d'infrastructure nécessaires au développement des services de transports collectifs, notamment dans les principales gares d'échanges.

► Trouver une réponse coordonnée Etat – régions sur le « maillon faible » entre les TGV et les TER

■ L'organisation actuelle des services de voyageurs (entre l'Etat, la SNCF et les régions) ne permet pas aujourd'hui de répondre à tous les objectifs de couverture du territoire français.

PROPOSITION : redynamiser l'organisation des transports rapides inter-cités à moyenne et longue distances, en assurant la couverture du territoire par des services ferroviaires (ou autocars) rapides complétant le réseau TGV ainsi qu'en organisant en conséquence les correspondances.

■ De plus, l'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence directe³ pose la question du devenir des péréquations effectuées aujourd'hui en interne par la SNCF.

PROPOSITION : En concertation avec les régions concernées, l'Etat devra se donner les moyens d'organiser les services rapides de voyageurs inter-cités (prévus dans le schéma national) qui n'auraient pas été mis en place à l'initiative d'un opérateur ferroviaire, dans un cadre concurrentiel ou par une ou plusieurs régions dans le cadre d'un conventionnement OSP.

³ A court terme sur le marché des lignes internationales et à moyen terme sur les lignes nationales.