



Manifeste des Régions

**sur le transport
des voyageurs**

Des Régions plus fortes pour une France plus efficace

Conviction et volonté



Alain ROUSSET

Président de l'ARF,
président de la Région
Aquitaine



Jacques AUXIETTE

Président de la Région
Pays de la Loire,
président de la commission
Transports de l'ARF

Les Régions investissent massivement depuis 10 ans dans le secteur des transports régionaux de voyageurs, et particulièrement dans le développement du ferroviaire. Compétences, responsabilités, expertise et innovation leur sont unanimement reconnues en la matière. Aujourd'hui, le débat national qui s'ouvre avec les Assises du ferroviaire et à l'approche des prochaines échéances électorales, est l'occasion pour les Régions d'être un aiguillon pour identifier les futurs enjeux de notre système ferroviaire.

Au-delà de simples lamentations sur la qualité du service offert, les Régions esquissent ces derniers mois des propositions concrètes d'actions publiques et tracent des perspectives afin que le secteur ferroviaire retrouve de l'ambition et un nouveau destin au service des voyageurs à l'échelle régionale, nationale et européenne.

Le mode ferroviaire a un avenir : les Régions en ont la conviction et la volonté. Telles sont donc les raisons qui ont inspiré la rédaction de ce Manifeste qui éclairera, nous l'espérons, le nécessaire débat public.

Le système ferroviaire français a besoin de réformes profondes pour répondre aux enjeux de mobilité de demain. Ce constat partagé doit aujourd'hui trouver des traductions concrètes et les différents acteurs du secteur doivent se mobiliser pour redonner un nouveau souffle au transport ferroviaire régional de voyageurs.

Le Transport express régional (TER) constitue aujourd'hui un enjeu clé de mobilité et d'accessibilité pour nombre de nos concitoyens. Ces derniers optent ainsi de plus en plus au quotidien pour ce mode de transport afin de se rendre au travail, rechercher un emploi, étudier, faire leurs courses, pour leurs loisirs. Ce mode de déplacement est aussi plébiscité en raison de son coût attractif, de son niveau de sécurité et de son caractère respectueux de l'environnement. Pour autant, le succès du TER se heurte aujourd'hui à une « crise de croissance », le réseau ne pouvant plus absorber de circulations supplémentaires ni répondre finalement aux attentes et besoins de mobilité des Français pour assurer leurs déplacements de la vie quotidienne. Cette situation, que les Régions subissent et dénoncent, résulte des carences de l'État, de son désengagement financier et de son désintérêt pour le développement du rail, même si, depuis les discours du Grenelle de l'Environnement, des nouvelles lignes TGV voient le jour et un plan de régénération du réseau a été lancé, projets auxquels les Régions sont appelées néanmoins à participer massivement.

Depuis 30 ans, le développement d'un système TGV permettant d'aller toujours

plus vite d'une métropole à une autre a laissé à la voiture le champ des dessertes de proximités, et conduit à l'engorgement des agglomérations. L'impérieuse nécessité de concevoir une société plus soucieuse de l'environnement et d'inverser la tendance au tout voiture doit nous amener à une vision plus raisonnée et plus équilibrée du développement du réseau ferroviaire, s'appuyant notamment sur le maillage et les interconnexions avec les autres modes de transport collectif. Entre le tout routier et le tout TGV, le TER a donc toute sa place...

En 10 ans, les Régions, devenues Autorités organisatrices de transport, ont fortement contribué à redynamiser les transports régionaux de voyageurs ferroviaires et routiers, en investissant plus de 500 millions d'euros dans la rénovation de 1240 gares et 7 milliards d'euros dans l'achat de matériels roulants, en développant l'offre de transport et de nouvelles gammes tarifaires afin de répondre à cette demande. Enfin, le TER, ce sont également aujourd'hui 40 000 cheminots qui s'impliquent au quotidien au service des voyageurs.

Cette politique ambitieuse se heurte cependant à un système ferroviaire aujourd'hui défaillant. La France souffre en effet d'un réseau inadapté et d'un modèle de financement à bout de souffle qui ne permettent plus d'envisager une augmentation de l'offre à la hauteur des besoins exprimés sur les territoires. Aussi, pour répondre

à cette demande sociétale, les Régions soucieuses de maintenir la qualité et la sécurité du réseau appellent l'ensemble des acteurs du monde ferroviaire à clarifier ou repenser le rôle, le fonctionnement et les modes de financement du transport ferroviaire de voyageurs. Sans ce réexamen salutaire, c'est toute l'économie du ferroviaire qui serait compromise à long terme.

1. L'état du système ferroviaire aujourd'hui

La qualité des dessertes ferroviaires a été particulièrement décriée l'hiver dernier par les voyageurs. Cette dégradation du service est due en premier lieu au sous-investissement chronique dont le réseau ferroviaire souffre depuis trente ans. Le vaste plan de rénovation lancé par Réseau Ferré de France (RFF) pour les 10 prochaines années devrait permettre de remettre le réseau en état et dans des conditions de sécurité optimales au prix de travaux considérables qui, notons-le, ont pour effet immédiat de dégrader un peu plus le service offert aux voyageurs.

L'état du service ferroviaire à l'hiver 2010 est aussi révélateur de problèmes d'organisation de la production de la SNCF. Cette question essentielle est symptomatique d'une entreprise historique qui ne sait plus aujourd'hui dans quel sens elle doit se réformer, quel devra être demain sa place dans le système.

Cette situation est fortement liée au fait que l'État ne joue plus depuis longtemps

son rôle d'actionnaire – en particulier vis-à-vis de la SNCF –, de stratège pour impulser en tant que puissance publique les grandes orientations et les grands projets, et surtout d'aménageur du territoire pour les trains du quotidien représentant 85 % des voyageurs.

Par manque d'une vision claire et globale de l'avenir du système ferroviaire, l'État a mené ces dernières années plusieurs réformes qui, juxtaposées, dessinent aujourd'hui un paysage où les acteurs se sont multipliés et où les compétences sont inextricablement mêlées, sans que le voyageur y trouve réellement sa place. À titre d'exemple et pour les seuls TER, les Régions développent l'offre en finançant des matériels roulants dont la SNCF reste propriétaire. Pour que les trains accèdent ensuite au réseau ferré, les règles sont fixées par RFF mais l'autorisation de circulation est délivrée par l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). L'exploitation des trains est confiée à la SNCF. Enfin, les voyageurs, qui arrivent ou descendent en gare, se retrouvent sur un espace qui, selon sa localisation, dépend soit de RFF, soit de « Gares et Connexions », nouvelle branche d'activité de la SNCF ; le tout étant placé sous le contrôle d'un régulateur, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)...

Du point de vue des Régions, le mode de relations contractuelles avec l'exploitant SNCF constitue également un frein à l'élaboration de politiques de transport régionales pertinentes et efficaces. En effet, l'opérateur historique, qui reçoit chaque année plus de 2 milliards d'euros des Régions pour l'exploitation des TER, éprouve toujours des difficultés, malgré ses évolutions récentes, à engager d'une part un dialogue transparent et serein sur la structure des coûts liés au transport ferroviaire, et d'autre part à accepter que les Régions jouent jusqu'au bout leur rôle d'autorités organisatrices.

Dans ce contexte, la perspective de libéralisation du transport de voyageurs est avancée comme la solution aux surcoûts d'exploitation aujourd'hui constatés et au manque de transparence. Or, elle ne résoudra pas à elle seule, sur le long terme, les problèmes de coût du service et plus largement d'organisation du système ferroviaire.

Enfin il faut souligner l'impasse actuelle en termes de financement. D'un côté, il manque 1 milliard d'euros par an pour assurer l'entretien du réseau alors même que RFF supporte déjà le poids d'une dette historique de 28 milliards d'euros. De l'autre, les Régions voient les coûts d'exploitation augmenter en moyenne de 3% par an alors même que leur dotation de fonctionnement a été gelée par l'État et qu'elles n'ont plus de ressources fiscales propres

et dynamiques leur permettant de faire face à l'augmentation de l'offre à mettre en œuvre pour répondre à la demande de mobilité.

2. Les réformes à mener

Face à la politique européenne de libéralisation des transports ferroviaires de voyageurs et au mauvais fonctionnement du système actuel, il est nécessaire de trouver des pistes de réformes améliorant la qualité du service ferroviaire tout en permettant à la puissance publique, en accord avec les règles européennes, de continuer de définir les grandes orientations et les objectifs de ce service public. La réforme doit s'appuyer entre autres sur la montée en puissance des Régions, à l'origine d'un formidable renouveau du transport régional de voyageurs.

1 / Une régionalisation accrue, qui ne constitue nullement une libéralisation du transport de voyageurs, doit permettre aux Régions de devenir de vraies autorités organisatrices à l'instar des communautés d'agglomération pour les transports urbains. À cet effet, elles doivent se voir attribuer des ressources fiscales correspondantes, à la fois pérennes et dynamiques, qui leur permettent de répondre aux besoins grandissants de transports collectifs. Dans cette hypothèse, la possibilité pourrait être laissée aux Régions qui le souhaitent, d'expérimenter la gestion directe des haltes et gares ferroviaires à trafic principalement TER pour en faire, avec l'ensemble des acteurs locaux, des lieux de vie au cœur de leur territoire.

Cette nouvelle étape de régionalisation pourrait être aussi l'occasion de confier un rôle de chef de file aux Régions de province. Elles pourraient, comme la Région Île-de-France avec son Schéma directeur (SDRIF), avoir la responsabilité d'assembler et coordonner, au sein d'un document partagé avec l'ensemble des collectivités du territoire, les politiques de mobilités des différentes autorités organisatrices de transports.

Dans ce même esprit, rappelons que l'État, après des années de demandes réitérées des Régions, est devenu autorité organisatrice des Trains d'équilibre du territoire (TET), maillon essentiel des dessertes interrégionales. Celui-ci doit maintenant s'engager à développer des dessertes et à travailler de concert avec les Régions afin de garantir la meilleure articulation possible aux voyageurs des services nationaux et régionaux.

Par ailleurs, les progrès attendus par les Régions en matière de transparence financière sont évidemment une condition majeure pour qu'elles deviennent de véritables autorités organisatrices de transport. Les engagements pris par la SNCF sur ce plan constituent un réel progrès et feront donc l'objet d'un suivi très attentif. En effet, de même que les autorités organisatrices des transports urbains, les Régions devront pouvoir disposer d'un rapport

annuel précis de l'exploitant, de comptes régionaux certifiés par des commissaires aux comptes, de comptes par lignes et de comptes rendus détaillés sur la qualité de service.

2 / Assainir le financement du système ferroviaire implique de faire payer à chaque acteur ce qui correspond réellement aux compétences qu'il exerce. RFF devrait porter les investissements de régénération sans faire intervenir systématiquement les collectivités locales et l'État devrait assumer les investissements de modernisation et de développement du réseau. Cet assainissement financier implique une réforme en profondeur du financement du système ferroviaire avec notamment la prise en charge, comme cela a été fait par l'État fédéral en Allemagne en 1994, de la dette historique de 28 milliards d'euros (valeur 2010) supportée par RFF depuis 1997.

La SNCF doit également se restructurer afin d'être en capacité de répondre aux exigences de qualité et de maîtrise des coûts de production fixées par les autorités organisatrices.

3 / La clarification du rôle de chacun des acteurs implique que la question de l'évolution de l'organisation du système ferroviaire reçoive des réponses concrètes et immédiates, dans un objectif d'efficacité et d'efficience. Sans préjuger des structures à mettre en place, cette nouvelle organisation devra

assurer une répartition cohérente des rôles de chacun des acteurs. Suivant les domaines, il s'agirait d'élaborer un véritable projet industriel et social porteur d'avenir avec les partenaires sociaux.

4 / L'État devra reprendre toute sa place et notamment assumer les engagements de reprise de la dette de RFF annoncés par le Gouvernement lors du débat parlementaire de février 1997 portant création du nouveau gestionnaire du réseau. Depuis cette date, chaque gouvernement a malheureusement éludé cette question majeure... En tant qu'actionnaire unique de RFF et de la SNCF, l'État a une responsabilité majeure dans l'asphyxie progressive du système, faute d'engagements financiers conséquents de sa part et d'une stabilisation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT) depuis 2005. Aujourd'hui, il doit se donner réellement les moyens de contrôler l'action de ces établissements en clarifiant les objectifs stratégiques à long terme, tant d'un point de vue économique que social.

Sur ce point, il importe de favoriser un dialogue social moins crispé, plus confiant, plus audacieux, l'adhésion des cheminots à un projet d'envergure étant l'une des clés de la réussite des réformes à lancer. Il existe aussi une qualité d'écoute et de propositions des organisations syndicales, sachons la faire fructifier ! Explorons des pistes novatrices en initiant un

rapprochement des règles sociales à l'échelle européenne afin d'éviter que n'apparaissent des politiques de dumping social comme dans les transports routiers ou aériens.

Dans sa responsabilité d'aménageur du territoire, l'État doit développer une vision de long terme des infrastructures nécessaires au pays (tous trains confondus ; grande vitesse, interrégionaux, régionaux, et fret) et du niveau de service qu'elles doivent offrir. De même, les dessertes transfrontalières doivent être prises en considération afin d'en faciliter leur réalisation et leur développement. Cela doit être l'occasion d'aller vers une harmonisation réelle des conditions de concurrence entre le ferroviaire et la route, notamment sur les coûts externes et la place de la voiture en ville. Enfin, une réflexion doit être initiée pour faire reconnaître le fret ferroviaire comme un service d'intérêt général. En tant que stratège enfin, l'État doit pouvoir impulser une stratégie industrielle permettant à la France d'être reconnue pour la qualité de son industrie ferroviaire à tous les niveaux.

5 / Préserver l'industrie ferroviaire comme domaine d'excellence

L'industrie des transports représente aujourd'hui des milliers d'emplois, que ce soit chez les exploitants, chez les constructeurs de matériel roulant, dans l'ingénierie et la construction d'infrastructure ou encore le développement des cartes billettiques et les technologies de l'information.

Les Régions étant en charge de la formation professionnelle, elles pourraient contribuer alors à garantir le haut niveau de formation des salariés de ce secteur et leurs perspectives d'emplois en fonction des évolutions de la filière.

Les Régions attachent une importance particulière au renforcement de l'industrie ferroviaire comme domaine d'excellence français. Elles ont fortement contribué au soutien des fabricants de matériel roulant et à l'innovation dans ce domaine grâce aux 8 milliards d'euros de commandes qu'elles ont d'ores et déjà financés sur un montant de marchés prévisionnels de 20 milliards d'euros. Mais ce soutien ne peut reposer uniquement sur elles ; il devient nécessaire que l'État soutienne massivement l'innovation, et pas seulement dans les trains du futur à grande vitesse, et impulse une véritable politique industrielle en permettant aux différents acteurs de se structurer, y compris autour des entreprises dont il est le principal actionnaire (SNCF, RFF, Alstom) pour conquérir des marchés à international.

6 / Promouvoir une politique européenne du rail solide, performante et efficace

La dimension européenne ne doit pas et ne peut pas se résumer à la libéralisation du marché ferroviaire. L'Europe est puissante quand elle permet l'intelligence collective, quand elle porte des projets qui dépassent les frontières. Cette proposition d'un destin européen pour le

ferroviaire n'est pas une facilité de langage pour déplacer les problèmes existants. L'actuelle crise économique et sociale impose l'innovation et l'inventivité afin de moderniser notre outil ferroviaire. Cela passe par l'adaptation de politiques publiques, par des coopérations renforcées en particulier entre opérateurs, par le partage d'une ambition commune. Il faut dès aujourd'hui proposer, notamment via une coopération franco-allemande renforcée, une impulsion nouvelle pour la mise en œuvre d'un réseau transeuropéen de transports qui se heurte aujourd'hui à la frontière tissée par les normes techniques nationales de sécurité, que ce soit au niveau du réseau ferré ou de la conception des matériels roulants, et par des organisations du travail différentes. Cette première étape aurait un effet levier significatif dans la construction d'une Europe du rail.

Une deuxième étape serait que les États s'accordent pour que la Commission européenne dispose d'un vrai budget dédié aux transports permettant de financer les projets clés pour le développement d'un réseau transeuropéen.

Il s'agit également d'approfondir, en matière de droit social, la possibilité de tendre vers une sorte d'accord de branche pour le ferroviaire. Enfin l'une des réponses politiques consiste aussi à envisager, en écho aux réflexions sur l'émergence d'un « Airbus européen du ferroviaire », un rapprochement des opérateurs historiques, notamment franco-allemands, sur le modèle de ce qui s'est produit dans le secteur aéronautique, par exemple dans le cadre d'un consortium.

Pour conclure

Les Régions françaises ne sont pas « législateurs » mais elles ont acquis une expérience, des compétences, des résultats tangibles qui les autorisent à faire des propositions, mais aussi à contester auprès des plus hautes autorités de l'État des choix qui cassent le système ferroviaire.

La séquence politique qui s'ouvre doit être l'occasion de déterminer les vrais enjeux et d'affirmer certaines préconisations. La régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs a été un succès. Pendant plus d'une décennie, ce service public régional a été renforcé, les déplacements de proximité ont été développés et les Régions ont gagné en légitimité. Mais le système ferroviaire est global, complexe et son évolution inachevée.

Aujourd'hui, nous sommes à la croisée des chemins. L'ouverture à la concurrence, prévue dans les textes européens, n'est d'abord pas une obligation mais une possibilité à l'horizon 2019; ensuite, elle n'est surtout pas la panacée. Notre système

ferroviaire s'est construit depuis deux siècles avec les Français, nos territoires et les cheminots. Il s'agit aujourd'hui de sauver ce patrimoine, de protéger ce bien commun, tout en ayant l'exigence de donner un nouveau souffle au service public.

Ainsi, la combinaison d'une nouvelle étape de décentralisation du transport ferroviaire de voyageurs, du retour d'un État stratège et gestionnaire responsable, et de la mise en place de politiques plus intégrées à l'échelle européenne, constitue le socle des propositions des Régions pour redonner des perspectives et du sens à un secteur majeur.

Pérennité du mode de financement, innovation, meilleure prise en compte des attentes des voyageurs, renforcement du service public et coopérations européennes, telles sont donc les principales ambitions qui sont au cœur des réflexions des Régions dans ce débat qui devra conduire à dessiner une nouvelle politique du rail.

Annexes

Avis de l'ARF sur le rapport du sénateur Francis Grignon sur « les conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs »

Le rapport Grignon met à l'agenda la libéralisation des transports ferroviaires régionaux. L'argument principal utilisé est qu'elle constituerait la meilleure solution pour améliorer l'efficacité des transports régionaux tant du point de vue de la qualité du service offert aux voyageurs que des coûts auxquels ils sont produits.

Toutefois cette efficacité n'est en rien prouvée et les Régions considèrent qu'il convient de faire un bilan des premières étapes de la libéralisation du système ferroviaire français ainsi que de la libéralisation des transports régionaux chez nos voisins européens, avant de tirer de telles conclusions.

Le système ferroviaire connaît aujourd'hui une crise tant de qualité que de financement. Toutefois, considérer que la libéralisation constitue la solution est un leurre et revient à éluder nombre des problématiques qui se posent.

Les Régions considèrent en effet, que le système ferroviaire français dans son ensemble doit se réformer.

Alors que le succès de la gestion des TER par les Régions se traduit par une augmentation continue de la fréquentation et un besoin croissant d'augmentation du nombre de dessertes, nous sommes confrontés à une obsolescence de l'infrastructure et à une saturation de certains points du réseau qui pénalisent ce développement, en dépit des investissements considérables consentis par les Régions, bien au-delà de leurs obligations.

Afin d'y remédier, RFF s'est enfin lancé dans un ambitieux programme de travaux de maintenance et de modernisation qui s'est accompagné de lourdes augmentations de péages. Ceux-ci sont pour autant loin de suffire au financement de la rénovation du réseau, et tant la SNCF que

RFF s'accordent à dire qu'un milliard d'euros par an manquent aujourd'hui pour faire fonctionner le système.

En outre, 28 milliards d'euros de dette handicapent lourdement RFF pour faire face aux enjeux. Il convient donc de reposer la question du financement public du système ferroviaire et de mettre l'État devant ses responsabilités comme garant du fonctionnement global de ce service public.

Par ailleurs, les multiples réformes menées depuis 1997 afin de rendre possible la libéralisation, ont engendré une désintégration du système, une multiplication des acteurs et une dilution des responsabilités qui rendent l'ensemble incompréhensible.

Multiplier les opérateurs sur un réseau en mauvais état et dont la gouvernance est en pleine crise ne pourrait, dans une telle situation, qu'engendrer des difficultés supplémentaires, voire porter atteinte à la sécurité des circulations ferroviaire.

Pour les Régions, le seul effet visible de la création successive de RFF, l'EPSE, la DCF, Gares&Connexions, a ainsi été une augmentation continue des coûts et une difficulté croissante à mener à bien leurs projets d'amélioration du service offert aux voyageurs.

Les Régions ne sont donc pas demandeuses de cette libéralisation qui semble devoir être décidée dans l'urgence.

Cette précipitation, au nom de l'impérieuse nécessité d'adapter le droit français pour prendre en compte les conséquences de l'entrée en vigueur en décembre 2009 du règlement CE n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit « OSP »), est d'autant plus étrange que celui-ci prévoit simplement l'obligation de rendre possible pour les autorités organisatrices, d'ici 2019, un choix de leur opérateur par appel d'offres.

Les Régions posent comme préalable à toute autre réforme :

- le fait de disposer d'une ressource fiscale propre pour financer leurs compétences dans le domaine des transports. Il n'est pas

possible qu'elles continuent d'être sollicitées pour cofinancer la modernisation du réseau et le développement des lignes à grande vitesse en sus du développement des services TER, sans disposer d'une ressource fiscale suffisante, dynamique et pérenne ;

- l'obtention d'une meilleure symétrie d'information avec la SNCF, conformément aux engagements pris au niveau national. Les Régions souhaitent que soit imposée, par voie législative ou réglementaire, notamment une meilleure transparence des comptes d'exploitation des réseaux TER, ce qu'elles n'obtiennent pas actuellement dans le cadre de leurs négociations contractuelles bilatérales.

Par ailleurs, l'adaptation du droit français pour prendre en compte les règles définies par le règlement OSP devra nécessairement :

- conserver la possibilité pour les autorités organisatrices de recourir à l'ensemble des choix de mode d'exploitation permis par ce règlement, à savoir l'exploitation en direct via une régie ou une SPL, l'attribution directe du contrat à un opérateur ou la mise en concurrence ;
- prévoir, en amont de toute possibilité de mise en concurrence, la négociation entre les partenaires sociaux de règles d'utilisation du personnel communes à l'ensemble des salariés de la branche, y compris ceux de la SNCF, afin d'harmoniser par le haut les conditions de travail ;
- définir comme biens de retour les matériels roulants et les ateliers de maintenance financés principalement, voire totalement, par les Régions et dédiés à l'exploitation du service TER.

Cette réforme devra également préserver l'unicité du réseau existant en ne permettant pas une vente de celui-ci par appartement et un allotissement n'ayant pour seul objectif qu'une démonstration trop facile des bienfaits de l'exploitation par des entreprises privées des transports ferroviaires régionaux.

LE PARI GAGNÉ DE LA MODERNITÉ

→ **30 milliards d'euros engagés par les Régions pour le matériel roulant, les gares, le réseau et les services (hors IdF) depuis dix ans**

Matériel neuf : 8,2 milliards d'euros (depuis 1997)

Rénovation du réseau : 2 milliards d'euros (depuis 2002)

Rénovation des gares et haltes : 500 millions d'euros (depuis 2002)

Exploitation : 18,6 milliards d'euros (depuis 2002)

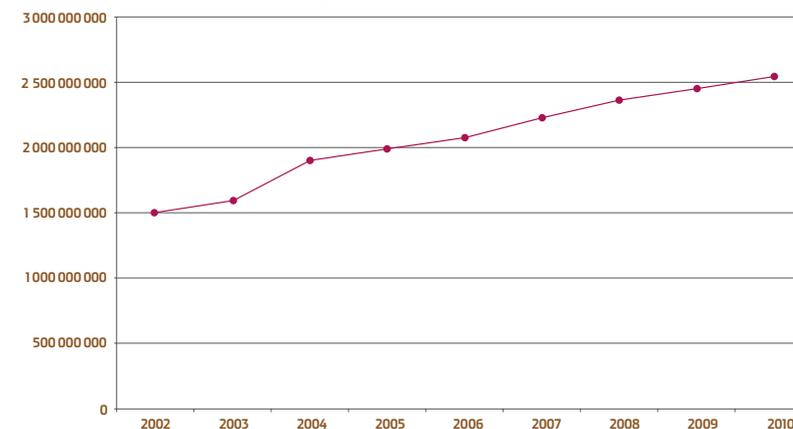
→ **88 % de trains neufs ou rénovés (hors IdF)**

→ **800 000 voyageurs par jour dans les TER**

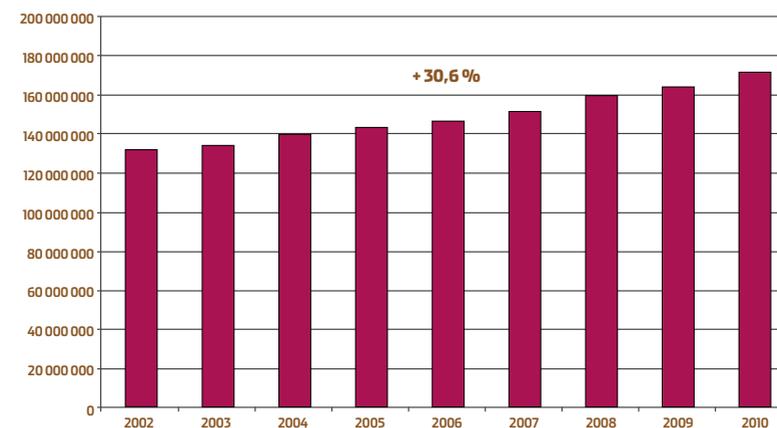
→ **+ de 40 % de fréquentation en 10 ans**

→ **5 700 trains TER circulent chaque jour**

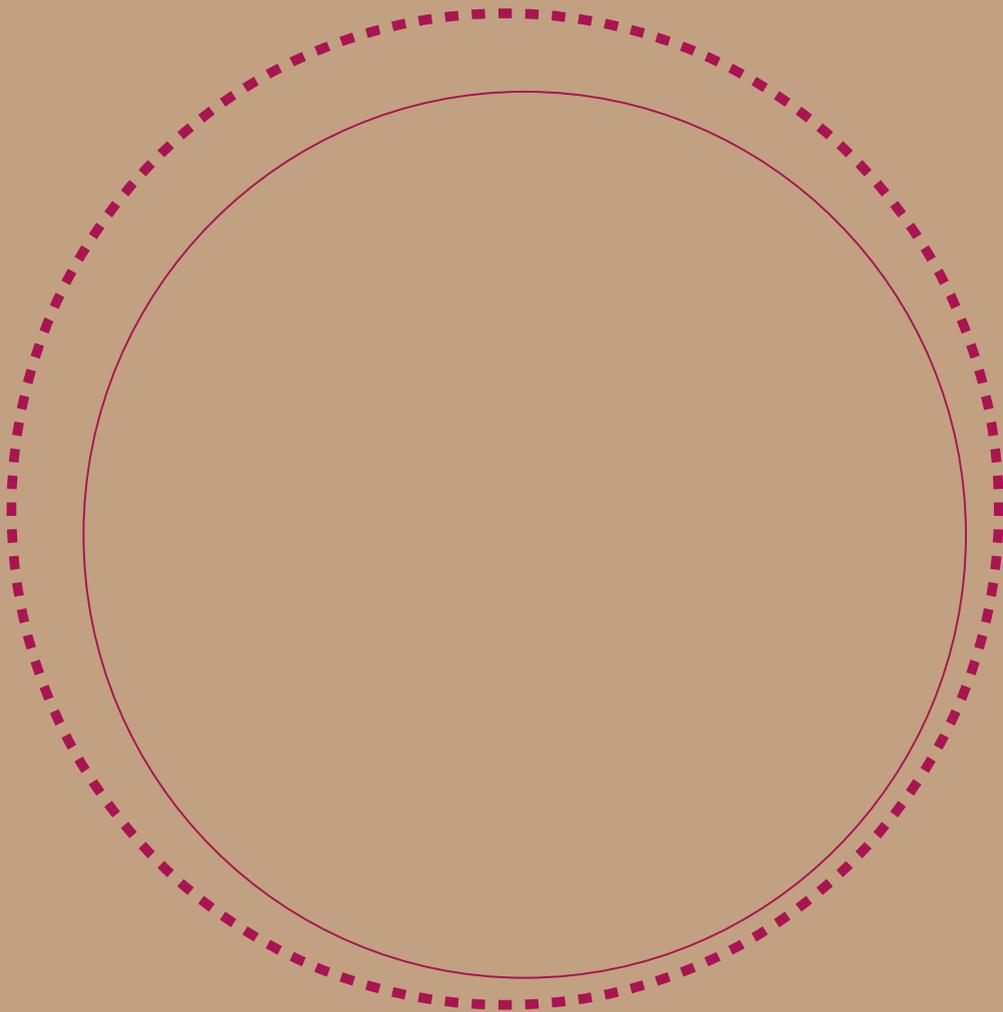
Budget de fonctionnement alloué aux transports



Évolution de l'offre



L'offre est le nombre de trains mis à disposition des voyageurs. L'unité de compte est Tkm, soit train/kilomètre.



ASSOCIATION
DES RÉGIONS
DE FRANCE ■

ARF
282, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris
Tel : 01 45 55 82 48
www.arf.asso.fr