

Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire

Gilles SAVARY

20/05/2011

Table des matières

<i>Introduction: les promesses d'une régionalisation inaboutie</i>	3
I. Des Régions chef de file de la coordination des transports locaux	4
II. « Ouvrir » ou « ne pas ouvrir » les TER ?	6
2.1. Anticiper les évolutions européennes pour les maîtriser	7
2.2. Expérimenter une ouverture limitée et transparente pour expérimenter une nouvelle gouvernance ferroviaire	7
2.3. Privilégier la procédure d'allotement	9
2.4. Ouvrir la possibilité de création de compagnies de chemin de fer régionales	9
2.5. Le préalable du règlement de la question sociale	10
III. Stabiliser le financement des transports collectifs	11
3.1. L'Exploitation	12
3.2. Les Investissements	12
3.3. Un nouveau modèle de financement des services TER	14
IV. Quelques pistes de financement du réseau TER	15
4.1. Une Régionalisation totale du financement des TER par un transfert de recettes d'affectation spéciale dans le cadre d'un « Pacte National » de développement des chemins de fer.	16
4.2. La question tarifaire	18
4.3. La question du matériel ferroviaire	20
<i>Conclusion</i>	21

Introduction: les promesses d'une régionalisation inaboutie

A. La demi- décentralisation de 2003 : une contribution remarquable à la relance du chemin de fer.

Si la LOTI a juridiquement fondé la compétence régionale d'Autorité Organisatrice de Transports d'intérêt collectif régional, ce n'est qu'à compter du 1^{er} janvier 2002, sur la base de la Loi SRU et après une expérimentation dans les années 90, que les Conseils régionaux ont déployé leur mission d'Autorité Organisatrice des TER.

Néanmoins, ils ont peu à peu affirmé leur capacité de négociation et de conventionnement avec la SCNF, notamment pour ce qui concerne l'exploitation et le service : lignes, horaires, qualité de service, grille tarifaire (dans les limites fixées par l'Etat, obligations de service public)

En matière d'investissement, ils ont été au-delà de leurs strictes prérogatives, en contribuant de façon essentielle au renouvellement et à la maintenance du parc de matériels, voire au financement partiel de la requalification de certaines sections du réseau.

Près de 10 ans plus tard, cette « régionalisation » des chemins de fer express régionaux, très controversée à ses débuts, affiche des résultats spectaculaires en matière de fréquentation (+45% de trafic en moyenne de 2002 à 2009) et participe d'un incontestable renouveau de l'attractivité du chemin de fer conventionnel dans notre pays.

Mais, rançon du succès, face à une demande accrue de qualité de service et de cadencements, le développement de l'offre TER trouve ses limites dans la précarité de son modèle économique, l'insuffisance « structurelle » des financements nécessaire à la couverture de ses besoins, ainsi que de la perte d'autonomie fiscale des Conseils régionaux face à la multiplication de leurs missions.

Dans ce contexte, un statu quo législatif et financier contraindrait les Régions à tout juste maintenir en l'état leurs offres actuelles et à faire face à la croissance des besoins par d'autres solutions, moins coûteuses que le chemin de fer, malgré son incomparable intérêt du point de vue du confort de déplacement, de ses vertus écologiques, de sa rapidité et de sa capacité.

Par ailleurs, on ne peut que constater la place croissante que prennent les politiques de mobilité et de transport dans les enjeux politiques énergétiques, environnementaux ou sociaux, face aux désordres climatiques et à la flambée inéluctable du prix des énergies fossiles.

A cet égard, c'est l'ensemble des politiques de transport et de mobilité ainsi que leurs financements qui sont à revisiter pour relever les nouveaux défis auxquels les confrontent les enjeux contemporains.

Cette émergence de l'enjeu transport au premier plan de l'agenda politique concerne au premier chef l'Etat et le Gouvernement ; mais le défi n'en sera relevé très concrètement, sur le terrain, au plus près des bassins de vie et d'activités, que par l'inégalable faculté d'adaptation des pouvoirs locaux et de leurs politiques publiques, à leurs besoins en constante évolution.

C'est cette gouvernance de proximité qui explique, pour une part essentielle, le succès et les résultats spectaculaires de la régionalisation des TER depuis 2002 !

Mais c'est le caractère très incomplet de cette régionalisation qui plaide aujourd'hui pour son approfondissement, visant à la fois à l'articuler et à la coordonner de façon plus optimale aux

politiques de transport des autres AOT locales, mais aussi et surtout à en confier la plénitude de décision politique et d'exercice aux Assemblées régionales et à leurs exécutifs.

B. Une nouvelle étape de la régionalisation sous contrainte de l'intégrité du réseau

Les limites de cette décentralisation s'expliquent aussi par la prise en compte des contraintes, notamment techniques, inhérentes à l'activité ferroviaire, qui opère sur un réseau « captif » et solidaire, difficilement séquençable comme l'a confirmé la malheureuse expérience britannique des années 80 et 90, et dont la sécurité d'exploitation suppose un minimum de centralisation de sa régulation et de « hiérarchisation des trafics ».

Chaque trafic élémentaire faisant partie d'un « tout » interdépendant, il n'apparaît ni souhaitable, ni envisageable qu'une décentralisation ferroviaire concerne le réseau, sauf peut-être des éléments « isolés » du grand trafic, au sein de terminaux logistiques ou à vocation touristiques et déclassés RFN.

Notre propos concerne donc essentiellement l'exploitation des services et s'en tient strictement au « format » actuel des TER, hors Ile-de-France.

Il ne prétend donc ni épuiser, ni même embrasser le vaste et complexe sujet d'un éventuel Pacte National de développement et de relance des chemins de fer dans leur globalité et leur cohérence d'ensemble.

A cet titre, il s'expose évidemment à des lacunes, touchant essentiellement à l'articulation et au management des différents types de trafics, en particulier dans leur dimension géographique.

De la même façon, nous avons fait le choix de ne pas entrer dans la problématique très spécifique de l'Ile-de-France, Région-Métropole, où s'imbriquent plus que dans toute autre les trafics urbains et les trafics interurbains, selon une configuration institutionnelle confirmée et précisée par la loi ORTF du 10 décembre 2009 qui instaure un équilibre très particulier entre le rôle de l'Etat, celui du STIF et celui du Conseil régional d'Ile-de-France.

Evidemment, l'enjeu d'un financement pérenne, stabilisé et prédictible permettant une programmation raisonnée et pluriannuelle des investissements, mais aussi un partage clair des responsabilités, est au cœur du sujet. Nous l'avons abordé avec humilité, de façon plus problématique qu'assurée de solutions évidentes dès lors que la création de nouvelles ressources susceptibles de répondre durablement à l'évolution des besoins apparaît politiquement irréaliste.

Mais il ne saurait s'abstraire d'autres avancées, institutionnelles notamment.

Le présent rapport a pour objet d'esquisser ce que pourraient être les principaux axes d'une nouvelle et ambitieuse étape de décentralisation des services ferroviaires de passagers dans notre pays.

Il a été réalisé, avec le concours de professionnels et d'experts de haut niveau, d'obédiences disciplinaires ou professionnelles complémentaires, avec pour seule ambition d'alimenter la réflexion.

I. Des Régions chef de file de la coordination des transports locaux

La dernière Loi de décentralisation du 13 avril 2004 a considérablement accru le rôle des Conseils régionaux en matière de politiques de mobilité, en leur ouvrant la possibilité de se saisir notamment de compétences portuaires et aéroportuaires.

Cependant, les Conseils généraux ont également vu leurs attributions s'élargir dans ce domaine avec l'ajout à leur compétence des transports locaux interurbains, à leur réseau de routes départementales, à leurs ports et à leurs circuits de randonnées pédestres et cyclables, le transfert des routes nationales.

Par ailleurs, une grande partie des enjeux environnementaux et sociaux se sont déplacés dans les agglomérations et les villes, où se jouera l'essentiel de l'enjeu climatique.

Il apparaît aujourd'hui de plus en plus évident que cette segmentation des compétences, qui répond à une entrée « institutionnelle » de la question, doit être aujourd'hui reconsidérée en fonction d'une entrée « usagers », visant à rendre plus attractifs et plus compétitifs les modes de transport collectifs alternatifs à l'automobile et aux déplacements individuels.

Cette approche ne doit plus s'enfermer dans le faux débat d'une opposition radicalisée et caricaturale entre les modes, mais rechercher tout au contraire une coordination et un usage optimal de chaque mode, en fonction des besoins des usagers et des problématiques géographiques et démographiques locales, qui légitiment l'émergence d'une gouvernance locale des transports mieux coordonnée.

L'arsenal législatif actuel permet certes la création de syndicats mixtes, associant à des échelles géographiques gigognes différentes AOT et permettant l'extension d'un Versement Transport additionnel, mais force est de constater que cette disposition, laissée à des volontés politiques locales très inégales, achoppe sur l'autonomie revendiquée des différents niveaux d'AOT et n'a pas connu le succès escompté par rapport aux concertations inter AOT informelles qui se sont peu ou prou mises en place sur un mode souvent plus coopératif qu'intégrateur.

Toute étape supplémentaire de décentralisation nécessitant, de notre point de vue, la contrepartie d'un renforcement des réglementations et régulations centrale, il nous semble opportun d'envisager et de mettre à l'étude la création, obligatoire et non plus optionnelle, par voie législative, d'*Agences Locales des Mobilités*, permettant d'introduire un nouvel outil de gouvernance inter-AOT, de missions, d'études et de planification plutôt que d'administration, dans ce domaine.

Ces Agences pourraient :

- Soit se situer au niveau régional, avec cependant le grand inconvénient de rassembler un trop grand nombre d'AOT pour être aisément gouvernables et aptes à la décision ;
- Soit être installées dans chaque département, mais en présence et/ou sous la présidence des Régions de façon à pouvoir appréhender le plus efficacement et le plus précisément possible la complexité des besoins locaux, et garantir l'adaptabilité constante des réponses à y apporter.

Elles doivent obligatoirement comporter :

- Le Conseil régional
- Les principales AOT urbaines
- Le Conseil général

Avec pour objectif de couvrir la totalité des territoires départementaux.

L'Etat pourrait y siéger en tant qu'observateur actif et Centre de ressources expert.

Ces Agences ne constitueraient en rien des déclinaisons locales de l'ARAF, qui est un gendarme de la concurrence disposant de compétences régaliennes sur tout le territoire national, et n'auraient donc en propre aucune compétence réglementaire ni administrative.

Elles auraient en revanche des missions d'une double nature :

- La définition d'un Schéma Directeur Départemental des Mobilités que les Conseils régionaux auraient par ailleurs l'obligation de consolider en Schéma Régional des Mobilités, sorte de PDU à l'échelle des Départements et des Régions, pour une durée à déterminer, avec des procédures de modification et de révision.
Ces SRM, du fait de leur élaboration partenariale inter-AOT aurait un caractère prescriptif auquel serait associée une programmation quinquennale ou décennale des investissements des différentes Collectivités locales concernées, avec évidemment des dispositions de révisions et de modifications.
- La coordination des services de transport des différentes AOT, notamment dans les domaines
 - o Des systèmes d'information des usagers
 - o De la tarification et de l'interopérabilité billettique
 - o Des tarifications de service public
 - o D'articulation des programmes d'investissements et d'exploitation intermodaux des différentes AOT

Le fret local, grand oublié des politiques de transport, pourrait également s'ajouter à la compétence passagers de ces Agences.

Elles disposeraient de moyens de missions et d'études ainsi que d'un budget raisonnable pour conduire études et évaluations.

Elles pourraient également mettre en place un observatoire de satisfaction des usagers sur la base de panels d'enquêtes régulières.

Ces préconisations ne manqueront sans doute pas de s'exposer à une objection de pusillanimité de la part de ceux qui envisagent une régionalisation pure et simple de l'ensemble des prérogatives de transport aujourd'hui partagées entre les Régions, les Départements voire les grandes agglomérations.

Elles nous ont été inspirées par un souci de prospective et d'efficacité dans l'atteinte d'un objectif de coordination des transports, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en prenant pour acquise la diversité institutionnelle locale et en postulant que les « valeurs ajoutées de proximité » des Départements comme des entités urbaines sont aujourd'hui d'autant plus appréciables que les demandes sociales en matière de transport et de mobilité se complexifient, se diversifient, et appellent des ajustements locaux de plus en plus fins et permanents.

II. « Ouvrir » ou « ne pas ouvrir » les TER ?

L'ouverture à la concurrence des services de TER constituerait à la fois une atteinte à l'évolution historique de notre système ferroviaire, en mettant fin au monopole légal de la SNCF, mais également une avancée très substantielle de l'esprit de décentralisation dans ce domaine, puisque les Régions accèderaient ainsi à la plénitude de leur capacité d'AOT, par le simple fait de pouvoir, comme les autres AOT (les Etats) choisir leurs opérateurs ferroviaires.

Serpent de mer ou tabou politique du service public ferroviaire, cette question est abordée ici sous l'hypothèse que l'ouverture (ou plutôt la démonopolisation) du marché ferroviaire français,

d'ores et déjà réalisée pour le fret et en cours de mise en œuvre concrète sur un certain nombre de dessertes internationales (Thalys, Eurostar), s'inscrit dans le sens de l'Histoire en matière de trafic passagers national, et peut constituer une condition nécessaire, à défaut d'être suffisante, d'une relance de grande ampleur des chemins de fer de notre pays.

2.1. Anticiper les évolutions européennes pour les maîtriser

A moins que la France ne décide de quitter l'Union Européenne, ce qui est peu probable, son système ferroviaire doit se préparer sans attendre à l'ouverture à la concurrence du trafic passagers national, dont l'encadrement et la régulation des missions de service public est d'ores et déjà régi par le règlement européen OSP.

Si l'échéance ultime, permise aux Etats pour sa mise en œuvre, se situe entre 2015 et 2030 suivant les contrats de délégation de service public et les conventions en cours, on sait d'ores et déjà que l'Union Européenne annonce une initiative législative en 2012 pour l'ouverture du trafic passagers national, qui pourrait anticiper les dates de libéralisation des TER .

Le règlement OSP ménage cependant, à la demande de la France, une exception pour le chemin de fer lourd.

Cette nouvelle initiative législative de la Commission devrait situer à 2017, 2020 au plus tard, l'obligation d'ouverture à la concurrence du trafic passagers national, et réviser en conséquence la dérogation pour le chemin de fer lourd.

La France a l'habitude de donner son accord à l'ouverture à Bruxelles et de résister en France, à sa mise en place, sans même la préparer pendant les périodes de transition ouvertes par les textes.

Cette stratégie du tabou et du refoulement empêche l'adaptation de la SNCF, nous expose à des contentieux internationaux sans fin, et se « gère » par des adaptations périphériques (multiplication des filiales hors statut) de la SNCF et de la RATP, préjudiciables, à terme, à leurs corps sociaux et à leur vocation européenne...

En outre, sous la pression de Bruxelles, la France présente aujourd'hui le paradoxe d'avoir dû mettre en place une gouvernance de concurrence régulée (séparations RFF, ARAF, EPCF, gestion des circulations, gares et connexions..) qui « désintègre » le monopole historique, en en subissant tous les inconvénients sans en tirer aucun avantage.

A cet égard, la gouvernance des TER pâtit à la fois d'une demie- décentralisation qui ne permet aux Régions ni de choisir leurs opérateurs pour diversifier leur offre de services ferroviaires, ni de disposer des moyens financiers adaptés ; et d'une gouvernance ferroviaire nationale dont la multiplicité des acteurs opacifie et élude les responsabilités et permet des transferts financiers furtifs à leurs dépens.

2.2. Expérimenter une ouverture limitée et transparente pour expérimenter une nouvelle gouvernance ferroviaire

De notre point de vue les Régions ont un intérêt tout particulier à un changement radical de gouvernance. Elles doivent saisir l'occasion de la perspective prochaine d'ouverture du trafic passagers national, pour l'envisager dans le cadre plus général d'une réorganisation de la

Décentralisation ferroviaire, plutôt que d'en subir des aménagements législatifs de dernière minute.

Notre hypothèse de travail serait que la France engage dès que possible une phase transitoire expérimentale d'ouverture de certaines lignes à la concurrence et teste ainsi une nouvelle gouvernance des TER, plutôt que de l'improviser en 2017 ou 2020.

Nous suggérons que cette phase transitoire ne porte que sur de nouveaux services, ou des services abandonnés par la SNCF, ou jugés très déficitaires par l'Etat et la SNCF. Cette option volontariste et limitée présenterait notamment le grand intérêt de tester un scénario « anti-écrémage » (des lignes les plus rentables) et d'évaluer précisément ce qu'une ouverture raisonnée peut apporter de plus , en matière de services ferroviaires, par rapport aux contraintes financières actuelles de la SNCF et de l'Etat sur des lignes ou des services qu'ils estiment peu attractifs.

Il s'agirait donc pour les Régions de se mettre en situation de gouvernance à compagnies multiples, après appels d'offres sur de nouveaux services TER.

Les progrès considérables manifestés ces dernières années par les Régions dans le contrôle et le pilotage des actuels conventionnements, en constituent un apprentissage particulièrement pertinent, mais qui doit se préparer à une rupture avec le « face à face », trop réducteur, politiquement asymétrique au profit des Conseils régionaux et techniquement asymétrique au profit de la SNCF, entre les Régions et le monopole national actuel.

La nouvelle régulation concurrentielle impliquera une approche de type DSP, bien connue des agglomérations et des Départements, qui placera RFF et l'Etat, mais aussi les usagers, en rapports plus clairs avec l'autorité adjudicatrice régionale.

L'arrivée de la concurrence dans les TER placera certes les Régions en situation de responsabilité politique directe, non éludable ni défaussable sur l'ex-opérateur monopolistique, mais elle leur permettra également d'accéder à une meilleure connaissance des coûts, à des comparaisons utiles entre les qualités de services des différents opérateurs, ainsi qu'à un financement, décidé par elles et strictement calibré, des missions de service public qu'elles assigneront aux nouveaux opérateurs.

En leur permettant de choisir des opérateurs moins « universels » que la SNCF, par ailleurs très mobilisée par la modernisation du réseau de l'Ile-de-France, par le développement du projet « Grand Paris » et le déploiement des services TGV, il est permis de penser que les Régions pourraient envisager la reprise de services ferroviaires, de passagers comme de fret, que la SNCF ne peut plus assumer seule ou qui n'entrent pas dans les priorités que lui assigne son actionnaire étatique et la situation financière de notre système ferroviaire, dont l'endettement atteint un niveau critique.

Le double jeu français, favorable à l'ouverture des réseaux nationaux à Bruxelles et résistant à cette ouverture à Paris, a incontestablement créé un conflit de droit, potentiellement arbitral par la CJUE, entre la loi ORTF du 9 décembre 2009 et le règlement OSP qu'elle est sensée appliquer.

Cette situation juridique bancal de la France sera très probablement solutionnée, totalement ou partiellement, par les prochaines initiatives législatives de la Commission Européenne qui feront suite à la première évaluation d'OSP en 2012.

Mais il est clair que le règlement OSP étant d'application directe, s'adressant directement aux AOT (et à l'Etat français) et permettant d'asseoir volontairement le chemin de fer lourd, une

expérimentation régionale de la concurrence en matière de TER pourrait trouver dans ce règlement sa base juridique sans nécessiter autre chose que des ajustements à la marge de la loi ORTF du 9 décembre 2009, eu égard à la prévalence du droit communautaire sur le droit national.

2.3. Privilégier la procédure d'allotement

Il y a trois grandes modalités envisageables d'ouverture du ferroviaire à la concurrence :

- *L'open access*, qui consiste à enregistrer des demandes de sillons et à les délivrer au « mieux disant ».
Cette procédure présente l'avantage de la simplicité mais elle présente l'inconvénient d'inciter à des pratiques d'écrémage incompatibles avec les missions d'aménagement du territoire, et de vouer la SNCF à devenir l'opérateur exclusif des lignes non rentables.
- *La franchisation*, qui consiste à sélectionner, pour une durée de type DSP, un opérateur exclusif (monopoleur) sur un sous-ensemble de réseau (par exemple, une Région !) comprenant à la fois des services rentables et des services non rentables, l'opérateur faisant son affaire de la péréquation financière entre les deux.
C'est ce dispositif qui a conduit au spectaculaire redressement du chemin de fer Britannique. Il présente l'inconvénient de menacer la survie même de l'ex-monopole historique en le privant de pans entiers du réseau...Option inimaginable dans un pays où la SNCF a vocation à s'affirmer comme un grand acteur ferroviaire européen.
- *L'allotement*, qui ouvre à la concurrence un nombre limité et objectivement complémentaire (au plan fonctionnel ou de la péréquation) de lignes et de services.
C'est cette procédure, parce qu'elle est pragmatique et très parcellaire, qui nous semble la mieux adaptée, en tous cas à l'expérimentation anticipée que nous proposons.

2.4. Ouvrir la possibilité de création de compagnies de chemin de fer régionales

Une des voies de transition vers la concurrence en matière de TER, pourrait être d'ouvrir, par voie législative, la possibilité aux Régions et Collectivités Territoriales de créer, pour l'exploitation d'une ou plusieurs lignes, leurs propres compagnies ferroviaires.

L'intérêt d'une telle faculté serait en particulier de pouvoir mettre en place des « trains de service public » permettant d'assurer des services d'intérêt régional ou local affirmés : réouverture de lignes à des fins touristiques, dessertes d'usines isolées ou opérateurs de proximité.

Elle consacrerait la possibilité pour les Régions qui le souhaitent d'exploiter les services ferroviaires en régie, conformément aux principes de réversibilité et de contestabilité des exploitants nouveaux entrants.

A cet égard, 2 options paraissent devoir être envisagées :

- *La création de compagnies sous forme de Sociétés d'Economie Mixte*, permettant notamment d'associer la Région à un port, à une entreprise industrielle embranchée ou, plus généralement, à un tractionnaire (SNCF) après appel d'offres, pour développer des « services de niches » à fort intérêt local ;
- *La création de Sociétés Publiques Locales* avec d'autres Régions ou d'autres Collectivités Territoriales (Agglomérations, Conseil généraux) permettant de développer ou de maintenir en régie et sans appel d'offres, des services ferroviaires locaux, régionaux ou inter régionaux.

Evidemment ces compagnies locales, d'initiative publique auraient vocation à s'inscrire dans le futur paysage de la concurrence des TER, aux côtés de l'opérateur historique et des nouveaux entrants, sur des services « de niche » où l'intérêt local ou régional ne trouve pas d'opérateur, ni à la SNCF, ni chez les opérateurs privés, tout en permettant de l'envisager en partenariat avec eux.

2.5. Le préalable du règlement de la question sociale

L'attitude politique française de double jeu et de résistance passive à l'ouverture à la concurrence des Gouvernements successifs, atteint aujourd'hui une côte d'alerte.

D'une part, la France cumule tous les inconvénients de la dé-intégration du monopole historique (autonomie de circulation et trafics, cloisonnement des gares et connexions, indépendance de RFF, multiplication des régulateurs) sans en tirer de bénéfice ni pour les AOT sur le territoire national, ni pour la SNCF et notre industrie ferroviaire sur le Marché Intérieur Européen.

D'autre part, la France a malgré tout été contrainte de libéraliser le fret le 31 avril 2006 (contre un coûteux plan de redressement public accepté par la Commission Européenne) et l'international passagers le 19 décembre 2010, mais elle a laissée pendante la question sociale, c'est-à-dire celle de l'avenir des personnels du monopole public dans un environnement concurrentiel.

Cette question ne peut plus être éludée pudiquement, alors que tous les responsables publics de ce pays, politiques et syndicaux, savent que l'ouverture intégrale du secteur ferroviaire à la concurrence européenne est inéluctable à un terme désormais proche.

Deux constats s'imposent :

- la dimension sociale de l'ouverture à la concurrence reste un sujet politique et syndical absolument tabou, qu'une totale absence de courage et de volonté politiques voue à des stratégies empiriques et furtives de « contournement » du statut, et de lente précarisation sociale.
- la mise en place de la concurrence européenne n'est pas une dérégulation, mais au contraire, une re-régulation. Elle prend scrupuleusement en compte les spécificités techniques du chemin de fer et a considérablement précisé et affermi les législations, non seulement des conditions d'accès aux réseaux, mais également d'interopérabilité technique, de convergence des matériels, de niveaux de formation et de certification des conducteurs, de sécurité des circulations, d'enquêtes accidents ou de droits des passagers.

Mais, alors que tous les cheminots d'Europe partagent des histoires et des statuts très proches, il est frappant de constater que la question sociale, dont tout le monde sait qu'elle n'est pas étrangère aux résistances à l'Europe du rail, n'a jamais été ouverte ni mise à l'agenda.

Pourtant, dans d'autres domaines comme la défense de la PAC et des agriculteurs face au dumping concurrentiel mondial, une volonté politique ferme et constante de la France se manifeste à Bruxelles depuis 1962 !

L'accélération de l'agenda d'ouverture à la concurrence nous semble nécessiter absolument désormais, la levée de ce tabou national et européen.

En France comme en Europe, il apparaît que la négociation d'une convention collective des cheminots, permettant de découpler le statut du salarié de son employeur, comme dans bien d'autres domaines et comme dans les DSP de transports urbains, doit être envisagée et mise en chantier.

Sur la base d'une telle garantie sociale, le « marché » concurrentiel ferroviaire devrait être assorti du principe européen d'obligation de reprise des personnels de la compagnie évincée par un nouvel entrant. Cette disposition sera toutefois délicate à mettre en œuvre lors de l'ouverture définitive du trafic national du fait que les personnels SNCF passagers ne sont pas « affectés » à un service particulier.

Ce contexte constitue un argument supplémentaire pour notre proposition d'expérimentation limitée à de nouveaux services ou à des services désaffectés, qui ne poserait donc pas de problème social à la SNCF mais qui n'en permettrait pas moins des comparaisons utiles entre prestataires.

Ce dispositif, prévu par les textes européens sur les marchés publics et les concessions de service public, sans perte d'avantages sociaux, est particulièrement familier de la France et de ses Collectivités territoriales, où il est appliqué pour la plupart des grandes DSP (eau, restauration collective ou transports publics).

Sans que nous disposions d'estimations précises et irréfutables, il n'est pas incongru que l'on puisse escompter une amélioration de la productivité voire de la qualité de service inhérente aux compagnies d'exploitation (dans la mesure où le réseau suit...) d'une ouverture à la concurrence, mais également une augmentation globale de l'offre ferroviaire, permettant d'en maintenir voire d'en développer l'emploi !

En tout en état de cause, il appartient aux pouvoirs publics d'exiger de l'Europe, et/ou de mettre en place en France une régulation sociale standard adaptée aux exigences de qualification et de sécurité du chemin de fer pour accompagner l'ouverture des réseaux. Cette nécessité sociale est d'autant plus pressante que la libéralisation est en marche...

III. Stabiliser le financement des transports collectifs

Le chemin de fer est un mode de transport de masse, particulièrement coûteux, dont le modèle économique est d'autant plus précaire que son taux de remplissage est faible...notamment en cas de cadencement à forte fréquence.

A tarification fixe et constante, toute amélioration ou développement de service creuse les déficits. Les remarquables résultats de la régionalisation des TER l'ont été à un coût croissant,

sur lequel achoppent désormais les Conseils régionaux dont la marge de manœuvre financière comme l'autonomie fiscale se sont considérablement et continument restreints ces dernières années.

Du coup, comme pour l'ensemble du système ferroviaire français, la question d'un financement robuste, pérenne et prédictible des services TER se pose désormais avec une acuité non éludable.

D'autant plus que le succès d'estime des TER confronte les Régions à des demandes d'extension de services accrues.

3.1. L'Exploitation

De 2002 à 2008, le coût d'exploitation des services TER est passé de 2 milliards à 3,2 milliards d'euros sur un total de 4,353 milliards d'euros de dépenses régionales dans les transports de passagers et de marchandises, investissements compris !

Au plan des charges, ce sont les charges de péages, indépendantes des parties cocontractantes (Région et SNCF) qui ont enregistré la plus forte évolution passant de 200 millions à 498 millions d'euros, soit +149% !

Les charges contractuelles forfaitaires facturées par la SNCF sont passées de 1,666 milliards d'euros à 2,4 milliards, soit une augmentation de 44 % en 6 ans, mais une diminution de leur part relative de 82% en 2002 à 76% en 2008.

A l'inverse, les charges variables, ajustables au réel par les Régions, ont augmenté de 100% passant de 373 millions d'euros à 746 millions, soit de 18% à 24% du total moyen des charges d'exploitation des TER entre 2002 et 2008. Elles n'en restent pas moins encore trop marginales dans l'économie d'ensemble du système TER.

Au plan des recettes, la caractéristique la plus frappante de ce modèle économique est la faiblesse relative des recettes d'usages (billets) qui sont certes passées de 617 millions d'euros à 889, soit + 44% sur la période, mais qui représentent désormais moins d'un tiers (28%) du financement des services TER.

Les compensations tarifaires (de service public ou de tarifs sociaux versées par l'Etat) sont restées stables en pourcentage (11% des recettes) évoluant de 170 millions d'euros en 2002 à 198 millions, soit de 28 millions (+16,5%) sur un coût total de 354 millions d'euros, soit 156 millions du fait et à la charge des Régions.

3.2. Les Investissements

Il est estimé par les comptes de la Nation que les dépenses d'investissement des Régions en matière de transport de voyageurs et de marchandises (essentiellement leur mission TER hors voirie routière, ports et aéroports) s'établissaient à 1,032 milliard d'euros en 2008.

Ce poste est essentiellement consacré à l'achat et au renouvellement du parc SNCF de matériel roulant, qui est passé de 568 millions d'euros en 2002, à 1.026 milliards, soit 81% d'augmentation de dépenses supplémentaires !

Dans le même temps, les compensations de l'Etat aux Régions passaient, sur ce poste de 198 millions d'euros à 229 millions, soit un taux de contribution en baisse de 35% à 22% et une

charge régionale nette de 787 millions d'euros en 2008 pour l'investissement en matériel roulant !

Il est à noter par ailleurs, que les tarifs des TER ne répercutent pas le coût complet de l'infrastructure (sauf Ile-de-France) puisque l'Etat la subventionne à hauteur de 500 millions d'euros dans le cadre de ses participations aux charges de péages, versées à RFF.

Au total, en 2002, l'Etat apportait 1.518 milliards d'euros de compensations aux Régions, réparties comme suit :

- matériel roulant (investissement) : 209 millions d'euros
- subventions d'exploitation : 1.129 millions d'euros
- compensation tarifs sociaux : 180 millions d'euros

En 2009, les transferts de l'Etat aux Régions s'élevaient à 1.906 milliards d'euros répartis comme suit :

- matériel roulant : 229 millions d'euros
- subventions d'exploitation : 1.479 millions d'euros
- compensations tarifs sociaux : 198 millions d'euros

En d'autres termes, et pour résumer à grands traits le modèle économique actuel des TER, il se caractérise par :

- une stagnation des recettes d'usage (billettique) qui ne sont donc pas corrélées à l'augmentation de la fréquentation et relèvent d'une économie à rente négative : dans le cadre actuel, plus le TER a de succès, plus il est déficitaire...

Ce phénomène est dû notamment à une politique de « sous tarification » probablement délibérée, le prix par voyageur/kilomètre ayant augmenté de 1,3% en moyenne par an entre 2006 et 2010, contre 1,7% pour l'inflation. C'est-à-dire que le prix du transport TER est tendanciellement en baisse relative. Par ailleurs la charge nette des compensations tarifaires de service public s'élevait à 156 millions d'euros en 2008.

- un « déplacement » des financements d'équilibre vers les Conseils régionaux, au fur et à mesure que se développe l'offre de service, sous le double effet d'une insuffisante indexation des compensations de l'Etat et d'un engagement volontariste important des Régions en matière d'amélioration de la qualité du service et surtout de financement du parc des matériels.

Pour résumer les ordres de grandeur en présence, les prestations acquittées par les Régions à la SNCF sont passés de 1.986 milliards d'euros en 2002 à 3.316 milliards en 2009, soit 67% d'augmentation. Les Régions françaises ont bien relevé que cette facturation SNCF intégrait des éléments de coûts inhérents à des décisions de l'Etat qui s'imposent spécifiquement à la SNCF.

Si l'on prend en compte, les quelques 500 millions annuels de participation de l'Etat aux charges d'infrastructures des TER, sa contribution totale se situe à quelques 2.4 milliards d'euros en 2009, pour 3.316 milliards facturés par la SNCF aux Régions.

Ainsi, sous réserve toutefois des cycles d'équipement en matériel et d'investissement sur le réseau, on peut estimer entre 800 millions et 1 milliard d'euros en régime de croisière, « l'impasse totale » du compte TER des Régions, financé à la fois sur les compensations budgétaires générales et la fiscalité régionale. Il correspond grosso modo en 2008 à 797 millions d'euros de charges de matériel, auxquelles il faut ajouter 156 millions de compensations tarifaires régionales et à un « gap » d'indexation des recettes d'exploitation.

En matière de financement de cette « impasse », la SNCF estime à 70% la part d'augmentation des charges d'exploitation des TER prises en charge par les Régions (hors usagers) soit 650 millions d'euros d'effort spécifique sur les budgets des Conseils régionaux de 2006 à 2010.

A l'inverse, la Dotation de l'Etat aux Régions étant indexée sur la DGF (0,6%), elle correspond à la moitié de l'inflation prévisible soit un « manque à recouvrer » par les Régions estimé à 53 millions d'euros.

On peut penser que les 650 millions d'euros de financements supplémentaires assurés par les budgets publics régionaux entre 2004 et 2010, incombent essentiellement au décrochage des dotations de l'Etat à conditions de financement et de productivité de la SNCF inchangées.

En d'autres termes, les Régions ont financièrement ajusté le développement remarquable des services TER et la « pression au développement et à la modernisation » qu'il a engendré de la part des usagers, dans un contexte de Grenelle de l'Environnement et de lutte contre le changement climatique particulièrement mobilisateurs en faveur des chemins de fer.

C'est à cette « impasse », tout autant politique (décisions d'investissement et de services) que strictement comptable (on pourrait la financer par une impensable diminution de la qualité de service, calée sur l'évolution des actuelles compensations de l'Etat) qu'il faut apporter une solution de financement durable.

En réalité, l'économie des TER s'est manifestement dégradée à compter de l'année 2006 essentiellement aux dépens des finances régionales, et achoppe désormais sur le déclin rapide de la marge de manœuvre des budgets publics régionaux, manifestée par la dégradation continue de leur taux d'épargne et de son effet de levier.

La tendance 2006-2010 n'étant pas soutenable, toutes choses égales par ailleurs, la réforme de la Taxe Professionnelle comme la perte d'autonomie fiscale des Régions, et le gel annoncé des dotations de l'Etat, précarisent de façon alarmante le financement des TER pour les années à venir.

3.3. Un nouveau modèle de financement des services TER

Au-delà des services TER, qui sont l'objet de la présente note, c'est l'ensemble du financement des chemins de fer qui est en crise partout en Europe, au regard à la fois des mutations du peuplement qui réduit la fréquentation et donc fragilise l'économie des réseaux classiques, du développement de la grande vitesse ferroviaire et de ses coûts d'investissement considérables, mais aussi des enjeux sociaux et environnementaux qui ne permettent pas d'envisager un marché ferroviaire régi par le « signal prix » reflétant la réalité des coûts.

Le secteur ferroviaire est à la fois confronté au « marché » des transports, c'est-à-dire à la concurrence des autres modes, mais c'est un « marché administré », largement subventionné, dont on a totalement perdu les repères de coûts et de prix dans les périodes de facilités budgétaires et fiscales.

Par ailleurs, la « décentralisation bancaire » de 2002 qui confère aux Régions la responsabilité de définir les dessertes, le niveau de service et les missions de service public des TER sur la base de calculs économiques et financiers qui leur échappent largement et s'inscrivent dans les choix économiques et politiques de l'Etat, et des monopoles nationaux de RFF pour le réseau et de la SNCF pour l'exploitation, opacifie considérablement le modèle économique des TER et précarise la soutenabilité de son financement.

Les dimensions sociales, environnementales et économiques attachées aux Transports, rendent notoirement insuffisantes et illusoirs, les approches exclusives en termes de libéralisation et de concurrence, même si elles constituent une « donnée » intermodale établie et une « incitation » potentielle à prendre en compte.

Si l'ouverture des chemins de fer à la concurrence ne saurait être conçue et envisagée comme une solution à l'impasse financière du système ferroviaire, son apport en matière de gouvernance n'en reste pas moins crucial.

En particulier elle présenterait l'inestimable avantage de permettre aux Régions de disposer d'une claire appréciation du coût de revient de leurs services ferroviaires, sans interférence des incidences économiques de priorités d'Etat que la SNCF répercute de RFF et de programmes gouvernementaux qui lui sont imposés au titre de sa mission d'entreprise publique d'Etat .

Il convient donc de réintégrer un raisonnement en termes de politiques publiques volontaristes en environnement concurrentiel, qui suppose de clarifier la responsabilité politique des services de TER et d'en doter l'économie d'instruments de financement permettant de faire des choix de politique publique parfaitement informés, assumés et transparents, en fonction des coûts observés et de la gamme des ressources susceptibles de les financer.

Si l'introduction de la concurrence est de nature à supprimer de facto l'asymétrie d'expertise qui caractérise, malgré ses indéniables progrès, la relation conventionnelle actuelle entre la SNCF et les Conseils régionaux, elle n'en réglerait pas pour autant, et par la seule incitation compétitive, la question du financement.

Il est donc crucial pour l'avenir des services régionaux de chemin de fer, de revisiter leur financement dans un cadre institutionnel clarifié, aux responsabilités simplifiées et mieux identifiées.

IV. Quelques pistes de financement du réseau TER

La « stabilisation » du modèle économique des TER et la sécurisation de leur financement à moyen et long termes doit s'aborder, non pas seulement sous l'angle des seuls chemins de fer régionaux, mais sous l'angle de l'exercice de la compétence « transports collectifs régionaux » dévolus aux Régions et de son articulation avec les autres AOT, notamment les Conseils généraux.

En effet, il convient tout d'abord de clarifier ce qui incombe aux réseaux régionaux d'une part et aux réseaux interurbains départementaux d'autre part, avec pour ligne de partage :

- Une vocation à la massification des transports de passagers sur des lignes à fort potentiel de trafic à l'échelle régionale (qui peut cependant être interdépartementale en fonction des armatures urbaines et du déploiement géographique des bassins de vie)
- Une vocation de plus en plus affirmée au « sur-mesure » et à des offres différenciées en tailles et types de véhicules, comme en trajets et types de services pour les Conseils généraux et les liaisons intradépartementales.

Partant de ce postulat, ce ne doit plus être usuellement le type de véhicule (train contre autocar) qui différencie les services régionaux des services départementaux, mais les types de service (« prêt-à-porter de masse » pour les Régions, « sur mesure chirurgical » pour les Départements).

Mais la recherche d'un modèle économique stable et viable pour les transports collectifs régionaux ne saurait s'envisager sans la condition première d'une accession des Régions à une responsabilité politique et financière d'AOT pleine et entière.

C'est dans le cadre d'une nouvelle étape de Décentralisation ferroviaire qu'elle doit être envisagée, avec pour corollaires des Régions plus libres de leurs choix de politiques de transport et de leurs financements.

C'est à partir de ce préalable institutionnel qu'elles pourront, en fonction des différents contextes régionaux, mettre en place le « bouquet de solutions » leur permettant d'améliorer et de développer les services de transports régionaux les mieux adaptés à la variété des problématiques locales.

L'accession à une pleine responsabilité politique et financière passe d'abord, à l'instar des Agglomérations et des Départements par la « libéralisation » des TER et des services d'autocars nationaux, leur permettant de choisir leurs opérateurs si elles le souhaitent.

L'expérience montre que dans les Pays voisins les opérateurs historiques n'en sont pas affaiblis et que les services qu'ils ont abandonnés pouvaient être repris par des opérateurs de proximité, en particuliers certains services touristiques.

4.1. Une Régionalisation totale du financement des TER par un transfert de recettes d'affectation spéciale dans le cadre d'un « Pacte National » de développement des chemins de fer.

La question du besoin de financement des services TER dans une optique durable peut être abordée de deux manières :

- soit par la recherche d'une nouvelle recette générale transférée de l'Etat sur les budgets régionaux ; ceux-ci faisant leur affaire du financement de l'économie des TER dans un cadre de faible autonomie fiscale des Régions et donc de forte dépendance de l'évolution des transferts d'Etat, et de transferts de compétences dont on ne peut préjuger des perspectives futures.
- soit dans le cadre d'une sorte de « Pacte national » de développement du rail dont le financement des TER constituerait un volet spécifique et identifié disposant de recettes stables, raisonnablement évolutives, et d'affectation spéciale ; les Régions faisant leur affaire des développements ultérieurs de l'économie de leurs services TER.
Cette option, actuellement en cours de mise en œuvre en Suisse a évidemment notre faveur dans le cadre d'une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire.

Les deux options invitent à réfléchir à de nouvelles recettes.

Pour ce qui concerne le financement de l'exploitation, il apparaît hautement souhaitable qu'une recette fiscale ou parafiscale soit transférée aux Régions.

- Si l'extension régionale du Versement Transport est régulièrement envisagée, il est peu probable que les Agglomérations et les Villes y renoncent au profit des Régions. Elle ne peut donc s'envisager que comme une part régionale additionnelle, forcément de montant limité pour ne pas pénaliser les entreprises implantées en zones rurales, et donc de faible rendement, ou à taux zonés sur les seuls axes ferroviaires desservis, avec

probablement des exemptions à envisager pour les entreprises finançant déjà des compensations transport à leurs employés ou organisant des systèmes de « ramassage ». Le risque est donc que ce VT régional concerne en réalité peu d'entreprises et touche essentiellement les plus petites situées à proximité d'une gare ou d'un arrêt.

Sa mise en place n'est rien moins qu'évidente, et son rendement privilégiera les Régions disposant d'un réseau de chemin de fer encore relativement dense dans un tissu industrialisé. A contrario, hors le cas de l'Ile-de-France qui est une Région-Agglomération, l'extension régionale systématique du VT devrait être limitée afin de ne pas pénaliser le fragile tissu de PME et de PMI qui réside encore dans l'espace rural au prix d'autres inconvénients liés à l'éloignement de leurs zones d'approvisionnement et de chalandise. Pour autant, il s'agit d'une hypothèse qui ne saurait être écartée.

- Le versement aux Régions d'une part de la future taxe poids lourds est une autre option à envisager, l'autre part revenant à l'Etat sur un rendement initial net estimé à 860 millions d'euros.

Il y a là une piste sérieuse, inspirée de la Suisse, dont on peut penser que le rendement, initialement faible, pourra faire l'objet de réajustements ultérieurs.

Evidemment, l'intérêt de cette option dépendra de la « convention de répartition » initiale des recettes entre les Régions et l'Etat. Elles devraient être « d'affectation spéciale » aux chemins de fer ou aux transports express régionaux, et permettre aux Régions les plus impactées de bénéficier d'une forme d'indexation de cette recette sur le trafic poids lourd auquel elles doivent faire face.

L'Etat décidant du taux de la taxe par voie réglementaire, la question se pose de savoir si les dotations aux Régions s'effectueraient par répartition de la recette ou par modulation régionale du taux.

- La troisième source de financement envisageable (qui pourrait être pour tout ou partie associée aux précédentes) consisterait à basculer intégralement le bénéfice d'une recette fiscale actuellement prélevée sur les transports, au bénéfice des Régions.

En réalité cette recette existe déjà : il s'agit de la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation des véhicules à moteur, très anciennement transférée aux Régions, qui leur a rapporté 1,919 milliards d'euros en 2009.

Elle représente à peu près l'ensemble des transferts actuels de l'Etat aux Régions, auxquels il faut ajouter les 500 millions d'euros de participations de l'Etat aux charges d'infrastructures.

Il suffirait qu'elle soit d'affectation spéciale aux TER pour garantir leur financement sur la base d'une recette autonome, aux vertus écologiques incontestables puisqu'elle consisterait à financer le rail par la route.

Sa transformation en recettes de compensation des charges de TER supposerait deux aménagements :

- o La mise en place d'une recette de substitution pour les budgets généraux des Régions qui pourrait être une ressource nouvelle, comme par exemple une taxe de centralité et de solidarité territoriale acquittée par les grandes entreprises localisées dans les grandes agglomérations (avec la fixation d'un double seuil, de bénéficiaires d'entreprises par exemple et de tailles d'Agglomérations). Il s'agirait d'une taxe d'aménagement du territoire ayant pour avantage de ne pas pénaliser les petites entreprises localisées dans le monde rural et les Régions sous industrialisées et sous agglomérées. Ou plus prosaïquement, le transfert aux Régions d'une recette d'Etat existante à forte composante territoriale, comme tout ou partie de taxes existantes sur les licences de téléphonie ou l'économie numérique...Elle serait calculée en fonction des besoins de financement des compétences générales (hors TER) des Régions, évaluées en fonction des dispositions de la réforme de la Décentralisation.

- Eu égard au fait que le coût des TER est aussi fonction de la longueur des réseaux ferrés régionaux (composante train/kilomètre), un dispositif de péréquation interrégional ou national devrait être imaginé en faveur des Régions démographiquement peu denses.

Pour ce qui concerne le financement des investissements de réseau, le coût complet (sauf Ile-de-France) n'en est pas facturé aux Régions puisqu'il est subventionné par une participation de l'Etat aux charges d'infrastructure des réseaux régionaux versée à RFF, de l'ordre de 500 millions d'euros (544 millions d'euros en 2009).

Dans le cadre d'une nouvelle étape de la décentralisation, cette contribution de l'Etat, moyennant une règle d'indexation très clairement établie, eu égard notamment à l'évolution des péages, devrait être transférée aux Régions selon une clé de répartition tenant compte de la longueur de leur réseau ferré en activité.

A partir de cette nouvelle donne, il nous semble absolument essentiel que dans un contexte plus décentralisé de clarification des responsabilités régionales en matière de services ferroviaires locaux, un lien financier simple et pérenne soit établi, au niveau régional, entre recettes des péages d'infrastructures et capacités de financement des réseaux TER.

Il apparaît en effet indispensable que, sans préjudice de l'intégrité nationale de RFF, les péages de TER s'approchent de la « vérité » des services TER, et soient plus nettement découplés de l'économie générale de RFF et de priorités ou considérations strictement nationales.

On peut à cet égard imaginer la mise en place d'une obligation de conventionnement triennal entre les Régions et RFF, s'accordant sur des niveaux de péages négociés en fonction des choix de dessertes, de cadencement des services et d'une programmation prévisionnelle d'investissements et de travaux de maintenance.

Un tel dispositif contractuel, présenterait le double mérite d'introduire dans le service public ferroviaire régional une gouvernance « prédictible » du réseau à la place du faux-fuyant actuel, et par ailleurs mieux adaptée qu'aujourd'hui à l'émergence de Droits des usagers et à la multiplication probable des contentieux.

Au total, une telle hypothèse de travail basculerait 2,4 millions d'euros de financements d'Etat aux Régions.

L'Etat ne financerait plus que les compensations tarifaires de son fait, soit environ 200 millions d'euros.

Il « manquerait » donc 600 à 800 millions d'euros pour que soient intégralement compensées les dépenses régionales, toutes choses égales par ailleurs sur référence 2008. Une part raisonnable de ces dépenses pourrait être couverte par la redistribution aux Régions d'une part (50 à 60% par exemple) des recettes de la future taxe poids lourds, soit environ 400 à 500 millions d'euros.

4.2. La question tarifaire

Les Chemins de fer comme la plupart des grands services publics français souffrent d'une sous-tarifification croissante du fait de la conjugaison de l'augmentation des coûts d'infrastructures et d'une moindre évolution des tarifs due à une absence de modulation en fonction de la capacité contributive des usagers. En d'autres termes, leur système de tarification est contre-redistributif

et revient à exonérer les usagers qui en ont les moyens, de contribuer à son financement à un prix proche des coûts, c'est-à-dire à les subventionner autant que les usagers nécessiteux.

D'où une conception dominante qui tend à considérer, dans un contexte de tension des budgets publics, que l'amélioration de la productivité des agents ne constituerait que la seule variable d'ajustement envisageable avec les risques qui peuvent découler en matière de qualité de service voire de sécurité.

De notre point de vue, la question tarifaire ne doit pas être abordée uniquement du point de vue de son lien aux coûts de production (en tendant à l'alignement pur et simple) mais également en considération de la capacité contributive des usagers et du niveau de service souhaité.

Pour ce faire, il nous semble impérieux de reconsidérer notre philosophie de tarification en distinguant le tarif de Droit commun qui doit être le plus proche possible du coût de production à qualité de service et coût social donnés, des tarifs de service public applicables à certaines catégories d'usagers en fonction des capacités de subventionnement des Autorités Organisatrices et d'une philosophie redistributive par le tarif, qui requièrent des décisions politiques courageuses et claires.

Dans tous les pays d'Europe, le renouveau du trafic ferroviaire qui va de pair avec l'usure du réseau et l'augmentation des charges de sa maintenance, s'accompagne d'une augmentation des recettes tarifaires, sous obligations et compensations de service public dûment identifiées et définies.

Cela signifie que le chemin de fer, âprement concurrencé par la route et l'aérien, pour le passagers, par la route et la voie d'eau pour le fret, n'est pas considéré en soi comme un service public intégral, mais que le service public se décline en réductions ciblées à partir d'un tarif de base, compensé par des subventions publiques.

En d'autres termes, augmentation de tarifs et obligations de service public ne sont en rien incompatibles et peuvent même concourir à maintenir un haut niveau de service et de compétitivité du rail..

Les contreparties d'une telle option sont de plusieurs ordres :

- Il appartient à l'Etat et/ou aux Autorités Organisatrices de cibler les publics spécifiques qu'ils entendent tarifier à un prix non économique inférieur au coût de revient pour diverses raisons, dont leurs capacités contributives (titulaires de minima sociaux, familles mono-parentales par exemple...).
- Un dispositif de compensation et d'indemnisation des usagers en cas de défaillance du service doit être absolument envisagé. D'ores et déjà, la Région Nord a ouvert la voie en alimentant un fonds d'indemnisation des usagers, par les malus contractuels acquittés par l'opérateur SNCF.
- Les Régions ne doivent pas se priver, dans des cas bien précis et bien spécifiques, d'assurer des services express régionaux par d'autres modes de transport, moins coûteux que le chemin de fer, mais en complément de service sur des lignes où la massification des clients n'est pas assurée.
Déjà certaines Régions ont mis en place ou envisagé des services d'AER (Autocars Express régionaux) en site propre, dont la spécification doit être très précise et sans confusion possible avec les services interurbains départementaux.

Dès lors la question se pose de savoir si les Régions ne devraient pas disposer d'une totale ou plus grande liberté tarifaire, éventuellement sur la base d'un encadrement étatique des seuls péages d'infrastructures, sans préjudice évidemment d'une totale liberté de fixation et de compensation de tarifs de service public.

A l'inverse on peut considérer à bon droit que certaines catégories de populations doivent faire l'objet de dispositions tarifaires d'ordre national afin d'éviter des injustices territoriales.

Une autre dimension, que la dimension sociale, peut être associée à la tarification, et légitimer des aménagements tarifaires : celle de la compétitivité externe du chemin de fer en considération d'enjeux environnementaux et climatiques.

Dés lors la question se pose en considération à la fois de priorités d'investissements, mais également de prix (ou tarifs) relatifs entre les différents modes de transports. D'où l'intérêt d'une approche de la tarification des chemins de fer en termes de tarification relative, non seulement en considération de ses coûts intrinsèques, mais également des contraintes tarifaires imposées aux autres modes pour assurer sa compétitivité et son attractivité pour les usagers.

Là encore la réponse est essentiellement politique et peut consister à mixer des solutions faisant intervenir des subventions publiques et des modalités de financements croisés intermodaux du type internalisation des coûts externes.

Dés lors la question se pose de savoir dans quelle mesure, l'Etat pourrait encadrer sans la monopoliser une capacité décentralisée à mettre en place des péages carbone (taxe carbone) d'affectation spéciale aux modes les plus vertueux dont le rail. Cette prérogative pourrait utilement être confiée aux Agences Locales des Mobilités afin d'impliquer les Autorités Organisatrices urbaines et départementales dans une telle politique.

4.3. La question du matériel ferroviaire

La précédente étape de régionalisation ferroviaire s'est traduite par une implication très remarquable des Régions dans le financement et le renouvellement du parc de matériel, le plus souvent par voie de subventions à la SNCF, à des niveaux considérables (1,026 milliards en 2008) de plus en plus faiblement compensés par l'Etat en valeur relative (229 millions d'euros en 2008).

Du coup, le parc des TER a enregistré une modernisation notoire et quasi générale dans toutes les Régions tout en produisant « de la valeur » pour la SNCF et sans répercussion tarifaire proportionnelle.

Le contexte français de monopole légal de la SNCF, propriétaire des matériels, s'est traduit par une intégration de fait de la commande publique de matériel ferroviaire régional par la SNCF.

La perspective d'une libéralisation des TER, en application du règlement européen OSP ou en anticipation éventuelle, ne permet plus d'envisager un tel dispositif et emporte une dissociation de fait de la propriété des matériels de la seule SNCF.

Evidemment, une stricte approche décentralisatrice impliquerait que chaque Région soit pleinement propriétaire de son matériel et le gère en toute indépendance, mais au prix d'un moindre pouvoir de négociation des prix avec les fournisseurs industriels et des coûts de transaction accrus.

On peut se demander si les Régions n'auraient pas intérêt à envisager la constitution d'un groupement d'achat et de maintenance de cantonnement et de gestion collective d'un matériel ferroviaire dont elles deviendraient propriétaires et qu'elles loueraient aux compagnies tractionnaires, leur permettant de massifier leurs commandes à l'industrie ferroviaire, afin de disposer d'un pouvoir de négociation plus important que chacune des 22 Régions françaises isolément.

En tout état de cause, il doit être laissé aux Conseils régionaux la liberté de constituer et d'adhérer à des groupements d'achats et de maintenance de matériels dans lesquels la SNCF pourrait éventuellement garder des moissons de service public, sous mandat des Régions, ou être associée à une structure nationale ce type GIP.

Concernant la maintenance, c'est la question de l'accès des nouveaux opérateurs aux ateliers de maintenance SNCF qui est posée.

Il pourrait être distingué entre la grosse maintenance sous traitée à la SNCF et la petite maintenance assurées par les propres ateliers des nouveaux entrants.

Il nous semble que pour de multiples raisons, il serait plus simple d'encadrer les conditions d'accès des ateliers maintenance de la SNCF, en prévoyant notamment l'interdiction de tarifs discriminatoires.

En tout état de cause, il nous semble que ces options méritent d'être précisément mises à l'étude.

Dans un premier temps, la question des gares nous semble devoir se poser dans des termes identiques, même si l'on devrait ouvrir la faculté d'une mise à disposition gratuite des Gares secondaires en voie de désaffectation par la SNCF aux Régions qui souhaiteraient y maintenir un trafic et un service de guichet.

Conclusion

Du fait de la métropolisation croissante de l'espace national, les réseaux TER doivent retrouver toute leur place dans l'ordre des priorités d'une politique volontariste de développement des chemins de fer, en regard du développement des congestions automobiles en périphérie des grandes agglomérations et des enjeux climatiques et environnementaux attachés aux problématiques de mobilité.

Eu égard au sous-financement structurel des systèmes ferroviaires et à l'importante captation des capacités d'investissement publics découlant de la programmation actuelle du réseau de LGV nouvelles, la question du financement des services ferroviaires sur un réseau historique en voie d'obsolescence est aujourd'hui non assurée par la gouvernance tronquée actuelle du système ferroviaire français, mi-centralisé, mi-décentralisé.

Les expédients de financements nouveaux, de nature péréquée, mis en place pour assurer les lignes d'« Aménagement du Territoire » ne constituent pas un modèle suffisamment robuste et sûr pour faire face aux besoins des développements de services TER qui dépendent de décisions de service régionaux, et pour une part importante, notamment pour ce qui concerne le réseau, de financements d'Etat précaires, dont les priorités vont par ailleurs à la grande vitesse.

Il apparaît donc nécessaire de remettre à plat le modèle de financement des TER, en les assurant tout à la fois d'un niveau de ressources suffisant, stable et prédictible, et en responsabilisant

pleinement les Régions en leur permettant de disposer d'une gamme de solutions opératoires en rapport avec la diversité des situations et des besoins locaux.

Ces solutions durables ne sauraient être imaginées et arrêtées, dans le porte-à-faux et le déni actuels d'une ouverture à la concurrence d'ores et déjà inscrite dans le sens de l'Histoire et de nos obligations européennes.

Il nous semble qu'à la Décentralisation fonctionnelle et économique induite par l'arrivée annoncée de la concurrence, doit correspondre à la fois une nouvelle étape de Décentralisation institutionnelle permettant le déploiement de politiques publiques volontaristes pleinement assumées et informées, dans le cadre d'un « Pacte national de développement du rail », basé sur une grande loi-programme de financement du système ferroviaire, mettant en place les outils nécessaires à la sécurisation financière du réseau historique, à tout le moins celui qui est sollicité par les TER .

Dans ce propos prospectif, qui appelle évidemment des études plus spécifiques et une rigoureuse validation des propositions et orientations qu'il suggère, l'objectif recherché est d'abord d'esquisser une nouvelle gouvernance des chemins de fer régionaux français, plus simple, plus claire, moins bureaucratique et moins inextricablement litigieuse que celle existante actuellement, mais surtout plus responsable et mieux adaptée aux tendances lourdes de l'avenir :

- Un renouveau des chemins de fer du fait de la métropolisation du peuplement et des enjeux environnementaux ;
- L'introduction progressive mais inéluctable de la concurrence intermodale qui suppose un nouveau positionnement de la décision publique ;
- L'émergence d'un nouvel usager, plus soucieux de qualité de service et de respect de ses droits, au prix d'une judiciarisation accrue des litiges qui appelle une clarification des responsabilités politiques et financières

On aura compris que cette réflexion sur l'avenir des chemins de fer régionaux trouverait intérêt à s'inscrire dans une réflexion et une réforme plus globales sur la gouvernance et le financement de la renaissance des chemins de fer français, qui ne peut simplement s'imaginer comme la « résurrection » des chemins de fer d'antan.

A défaut, une nouvelle étape de régionalisation ferroviaire pourrait bien en constituer, fût-ce au prix d'expérimentations progressives, le banc d'essai.

*Gilles SAVARY
Le 20 mai 2011*