RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

148

NUMÉRO

Vendredi 10 octobre 2003

« PREMIER BILAN DE LA REGIONALISATION FERROVIAIRE »

(saisine gouvernementale)

RAPPORTEUR :
JACQUES CHAUVINEAU
AU NOM DE
LA SECTION DES ÉCONOMIES RÉGIONALES ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
PRÉSIDÉE PAR
HUBERT GHIGONIS

Depuis le 1er Janvier 2002, les régions sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, communément désignés sous l'appellation TER.

Le Conseil économique et social, sur saisine du Premier ministre, a effectué un « *premier bilan* » de cette réforme sur laquelle, le 26 septembre 2001, avant sa mise en œuvre, il avait déjà émis un avis.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE
DES
14 ET 15 OCTOBRE 2003

■ Publication 01 44 43 61 10
Service de la communication
■ Diffusion 01 44 43 63 30
Service des archives et de la distribution
■ Service de presse 01 44 43 61 25/21
■ www.ces.fr

1) Le diagnostic

Huit points se dégagent

1.1.- Les régions ont pris activement en main leur compétence. Toutes, après des négociations parfois difficiles, ont signé une convention avec la SNCF. Dès 1997, année de départ d'une expérimentation limitée à sept régions, les autres régions avaient anticipé la réforme et commencé à créer des services nouveaux. Fin 2002, l'offre avait augmenté de 24,6 % et la fréquentation de 21,4 %.

Depuis 1997, les régions ont engagé un programme de renouvellement du parc de matériel roulant portant aujourd'hui sur 3,7 milliards d'euros. L'ampleur de ce programme, cumulé avec les créations de dessertes, est sans précédent dans l'histoire des chemins de fer.

1.2.- Avec l'identification des besoins porteurs, le développement de l'intermodalité et l'innovation sont le « sésame » de la réussite. La fréquentation, pour le moment, croît moins vite que l'offre. Ceci mérite attention et trace les voies de progrès de la réforme :

- l'intermodalité et l'innovation dans le service sont les conditions *sine qua non* d'un saut qualitatif du transport public nécessaire pour conquérir une nouvelle attractivité vis-à-vis de la voiture particulière. Les initiatives régionales ponctuelles, notamment tarifaires, foisonnent : il faut maintenant les relayer par une approche plus systémique et structurelle ;

- le déploiement des dessertes doit se faire au regard des besoins actuels qui se renouvellent avec l'urbanisation des territoires, la mutation des modes de vie et de travail.

1.3.- Intermodalité et innovation nécessitent la coopération des régions entre elles et avec les autres autorités organisatrices. Elles nécessitent aussi celle des opérateurs entre eux. Ceci renvoie à deux questions :

- les moyens qu'a la région d'entraîner les autres collectivités dans l'organisation d'un transport public structurellement intermodal ;

- la capacité des régions à s'organiser pour promouvoir des innovations à la hauteur des enjeux, trop coûteuses pour la plupart d'entre elles, prises isolément.

Sur ces deux points, la coopération entre les régions et les grandes agglomérations est essentielle.

1.4.- Les « conflits » entre TER et Grandes Lignes sont nombreux ; ils témoignent de l'existence d'un ensemble de services Grandes Lignes, souvent interrégionaux, non rentables du point de vue de la SNCF, dont la frontière avec les TER et les modalités de prise en charge sont mal définies. L'enjeu est de valoriser les synergies entre ces deux types de service et de développer ainsi l'interrégionalité du réseau ferroviaire.

1.5.- Le nouveau matériel met en évidence le « décalage » de qualité avec les autres composantes du service. Cet effet joue notamment pour le matériel vétuste. Il joue aussi sur les lacunes de l'information, notamment en situation perturbée, sur la fraude, qui conduit parfois à des trains de « *non droit* », sur les suppressions de service, sensibles dans les déplacements quotidiens, en particulier celles dues à des conflits sociaux internes à la SNCF.

1.6.- De nouvelles pratiques de démocratie de proximité sont nées. Ce sont les comités de ligne, de bassin d'emploi, de pôles. Ils témoignent de l'implication des utilisateurs et du mouvement associatif et des perspectives ouvertes par une citoyenneté de proximité plus participante.

1.7.- L'optimisation de la gestion des ressources publiques par la région est la clé du succès à moyen terme ; mais la réussite fera aussi croître les besoins. A terme, il faudra substituer à l'actuelle contribution forfaitaire des modalités de financement plus dynamiques et évolutives.

1.8.- La modernisation du service par les régions pose la question de la cohérence de leur action avec la politique d'infrastructure, qui leur échappe : niveau d'entretien, niveau des péages, attribution des sillons, difficulté de l'Etat à respecter les projets ferroviaires des contrats de plan…

La réforme française fondée sur un opérateur national unique *n'est pas cohérente avec les orientations de la Commission européenne* qui généralise la mise en concurrence des opérateurs.

2) Les enjeux

La réussite de la réforme repose sur la capacité des régions d'articuler les enjeux de vie quotidienne et ceux du temps long de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Outre les correspondances avec les Grandes Lignes, les TER répondent à des besoins de déplacements de proximité notamment pendulaires ou occasionnels. Les caractéristiques de la clientèle, quotidienne, jeune, résidant dans des zones urbaines ou entrées dans l'influence urbaine, montrent qu'elle se renouvelle avec les modes de vie, de travail et les évolutions territoriales.

Dans le temps long, les régions, pour réussir leur insertion dans l'Europe, doivent concilier qualité de vie, attractivité économique et respect de l'environnement. Elles doivent créer des réseaux de services pour les résidents. Elles doivent, en même temps, disposer de connexions efficaces avec les grands réseaux d'échanges pour les personnes et le fret qui conditionnent le développement. Ceci implique d'organiser la coexistence de tous les flux, utilisant souvent les mêmes infrastructures, notamment dans les zones denses.

Les régions doivent donc appréhender les TER dans le contexte des enjeux globaux du transport, de l'aménagement du territoire et du développement durable.

3) Les propositions du Conseil économique et social

Le Conseil économique et social propose sept axes d'action :

3.1.- Organiser la lisibilité des effets de la réforme et créer un réseau d'échange d'expérience et d'expertise ; en mettant en place le Comité national de suivi prévu par la loi SRU ; en favorisant l'appropriation de la réforme par la société civile, notamment par le canal des CES régionaux ; en désignant un lieu d'échange entre les acteurs du transport, par exemple le Conseil national des transports. Les régions auraient intérêt à organiser un réseau d'échange d'expériences.

3.2.- Dynamiser la recherche et l'innovation sur les services au public ; en créant des comités d'innovation sous la présidence d'une région ; en organisant le recrutement d'experts en transport et en renforçant les programmes de formation au sein de la fonction publique territoriale.

3.3.- Ouvrir autour de la réforme un champ d'expérimentation concerté avec l'Etat. Ces expérimentations pourraient porter notamment sur des projets intermodaux par regroupement des autorités organisatrices concernées dans des syndicats mixtes. Elles pourraient faire l'objet de contrats d'expérimentation impliquant l'Etat, le cas échéant financièrement, et se prolonger par des coopérations public/privé entre opérateurs. Elles seraient suivies d'évaluation.

3.4.- Combler, par cette même démarche expérimentale, le déficit actuel d'interrégionalité du territoire français. Des contrats d'expérimentation, initiés par deux ou plusieurs régions, associées à l'Etat, pourraient être utilisés dans ce sens. Les régions transfrontalières bénéficieraient d'une attention particulière. Ces contrats ouvriraient la voie à de nouvelles formes de péréquation interrégionale.

3.5.- Appréhender le TER dans une prospective globale des transports et de développement durable. Des transports propres et maîtrisés, l'organisation de la coexistence de tous les types de mobilité sont une des conditions d'un développement durable. Ceci implique une vision prospective du développement. Les régions, en s'appuyant sur leur CES, devraient organiser cette démarche prospective avec les acteurs locaux, intégrant toutes les dimensions du transport et leurs liens avec l'aménagement du territoire et le développement durable.

3.6.- Associer les régions à la politique d'infrastructures ferroviaires ; RFF et la SNCF doivent leur donner un état des lieux prospectif de leur territoire ; l'Etat doit respecter les engagements qu'il a pris dans les contrats de plan Etat-région ; devant l'ampleur des besoins à moyen et long terme, en matière de services et d'infrastructures, l'Etat doit mettre à l'étude une nouvelle ressource régionalisée combinant un prélèvement sur le transport routier au nom du développement de l'intermodalité et un prélèvement sur la valeur ajoutée, justifié par la notion de bénéficiaire indirect du transport ; enfin, l'Etat doit négocier et fixer les conditions contractuelles d'un désendettement du système ferroviaire français, handicapé dans ses développements européens.

3.7.- Préparer au sein de la SNCF, et à son initiative, le « second souffle » de la réforme ; en trouvant des modalités de gestion des conflits sociaux qui pénalisent le moins possible les utilisateurs ; en procédant à un audit interne destiné à adapter ses modes de fonctionnement et son organisation à la décentralisation.

4) La régionalisation ferroviaire, un « *laboratoire* » de la décentralisation

L'Etat a transféré aux régions la gestion de 1,5 milliard d'euros par an de ressources publiques. Les premiers pas de la réforme montrent que sa réussite, au-delà de sa complexité technique et économique, passe par une mutation culturelle de tous les acteurs ; de l'Etat qui, sous des formes nouvelles, reste le garant de la cohésion nationale, des élus et des acteurs régionaux et locaux qui doivent surmonter les effets d'un culture marquée, à tous les niveaux, par la tradition centralisatrice de notre pays.

148

NUMÉRO

NOTE FLASH

Assemblée plénière
14 et 15 octobre 2003

Jacques CHAUVINEAU

63 ans

Membre du Conseil économique et social

Membre du Bureau

Membre du groupe des Entreprises publiques

Membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire

Membre de la Commission spéciale du Plan

Directeur honoraire de la SNCF

Ancien élève de l'Ecole polytechnique

Officier de l'Ordre national du Mérite

Chevalier dans l'Ordre de la Légion d'Honneur

« PREMIER BILAN DE LA REGIONALISATION FERROVIAIRE »
(saisine gouvernementale)

Rapporteur : JACQUES CHAUVINEAU

La régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs donne aux régions un levier d'action majeur sur la vie quotidienne, sur l'attractivité de leur territoire. Elle relance leur compétence sur l'aménagement et le développement régional. L'ampleur et la complexité des enjeux sont telles que cette réforme constitue un test en vraie grandeur pour la décentralisation.

Le Conseil économique et social propose sept axes d'action :

- ***Organiser la lisibilité des effets de la réforme, créer un réseau d'échange d'expérience et d'expertise***

Il s'agit de réagir au fait qu'aujourd'hui, hormis la SNCF, personne n'a de vision d'ensemble de la réforme. Cette lacune pourrait être comblée par la mise en place du Comité national de suivi. Les régions pourraient organiser un réseau d'échange d'expérience.

- ***Impulser la recherche et l'innovation sur les services au public***

Le transport public de proximité, en compétition avec la voiture, a un immense besoin d'innovation et de service. Les régions pourraient organiser des comités d'innovation pour traiter de certains sujets lourds.

- ***Ouvrir la possibilité d'expérimentations au sein de la réforme***

L'intermodalité est la clé de la réussite et n'est pas approchée de façon systémique. L'expérimentation de syndicats mixtes pourrait faciliter sa mise en œuvre. Des contrats d'expérimentations pourraient associer l'Etat à certains projets lourds. La démarche pourrait se prolonger par des coopérations public/privé entre les opérateurs.

- ***Expérimenter des projets interrégionaux***

La nouvelle compétence régionale peut servir de point d'appui à une dynamique interrégionale qui manque à la cohésion territoriale française. L'Etat, en soutenant ces projets, pourrait ouvrir la voie à de nouvelles formes de péréquation.

- ***Inscrire le TER dans une vision prospective régionale***

Une vision prospective, associant les acteurs régionaux, appuyée sur les CES régionaux, serait de nature à éclairer l'ensemble des enjeux de transports et à faire émerger des consensus pour l'action.

- ***Associer les régions à la politique d'infrastructures ferroviaires***

Les régions n'ont pas la garantie que la politique de l'infrastructure, dont les enjeux financiers sont considérables, accompagnera leurs efforts de modernisation du service. Les régions doivent avoir une lisibilité de cette politique et y être associées. L'ampleur des besoins nécessite la mise au point d'une nouvelle ressource régionalisée et du désendettement contractualisé du système ferroviaire français.

- ***La SNCF doit contribuer au « second souffle » de la réforme***

En trouvant des modalités de gestion des conflits internes ne pénalisant pas les utilisateurs ; en organisant un audit sur l'adéquation de ses modes de fonctionnement et de son organisation au déploiement de la régionalisation.