



Infrastructures et territoire

Les régions et le transport ferroviaire

Philippe Duron, président de la Région Basse-Normandie

Michel Savy : Je remercie Philippe Duron, qui était membre de la première promotion de l'Ihedat, de nous apporter sa contribution comme ancien député et comme président de la Région Basse-Normandie. Il a été président de la délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et les questions de territoires lui sont donc familières. Au niveau national, sur les questions ferroviaires, il a pris des positions qui allaient au-delà de la région et a contribué au débat sur une échelle plus vaste.

Philippe Duron

C'est toujours un plaisir de me retrouver devant l'Ihedat. Ma participation à la première promotion de l'Ihedat a été pour moi un moment de découverte, de réinvestissement de mon expérience sur les questions d'aménagement du territoire, et l'occasion de m'investir dans un réseau précieux. Je salue Michel Savy, qui fait comme moi partie de l'association TDIE, une plate-forme où tous les acteurs du transport peuvent se rencontrer, échanger et tenter d'élaborer des solutions aux problèmes complexes des infrastructures. Nous avons réalisé un certain nombre d'études et fait des propositions, par exemple en ce qui concerne la création de l'AFITF. En tant que président du comité scientifique de TDIE, Michel Savy nous présente des éléments de prospective sur le transport et ses liens avec les enjeux de compétitivité des territoires et les enjeux environnementaux et énergétiques.

I. La nouvelle donne ferroviaire

Depuis une douzaine d'années, le rôle des régions en matière de transport ferroviaire s'est développé. Cette nouvelle donne est d'abord liée à des facteurs externes au transport.

Premier facteur : la question environnementale — les émissions de gaz à effet de serre, le changement climatique — qui nous oblige à chercher à réduire les transports polluants, notamment le transport routier, et à valoriser les moyens de transports plus éco-compatibles comme le transport fluvio-maritime et le transport ferroviaire. Cela implique à la fois une révision des politiques, une recherche de financements et une mise en cohérence des approches au plan national et au plan européen.

Deuxième facteur : le coût de l'énergie. L'énergie est un poste important dans la structure de coût des transports et tous les acteurs du secteur, qu'il s'agisse des transporteurs ou des opérateurs, regardent comment le réduire. Le transfert modal est une des réponses à la question de l'énergie, même si ce n'est pas la plus simple à mettre en œuvre.

Le troisième facteur est le retour à la performance du transport en train. On a pu penser que le train était un mode de transport du XIX^{ème} siècle, mais on voit aujourd'hui qu'il est synonyme de vitesse (cf. le record récemment battu par le TGV Est). C'est aussi un moyen de transport qui gère mieux le temps et présente donc des avantages par rapport à la congestion des grandes agglomérations. Enfin, c'est un mode de transport qui retrouve de la compétitivité dans son domaine de pertinence : quand on est sur les bonnes échelles territoriales, le train peut venir concurrencer de façon très efficace le transport aérien. On le voit avec le TGV Sud-Est, on le verra demain avec le TGV Est. Le paradigme des transports est donc en train d'évoluer et le ferroviaire peut tenir une place majeure dans la panoplie des outils à notre disposition pour le transport de personnes et de marchandises.

Le jeu d'acteurs est plus ouvert et plus complexe que par le passé. La SNCF a connu des difficultés organisationnelles et financières qui ont conduit, en France comme dans d'autres pays européens, à l'éclatement de la société nationale. On a, d'un côté, une société chargée de l'exploitation du ferroviaire et, de l'autre, une société en charge de l'infrastructure, de sa propriété et de sa gestion, mais aussi de la dette de la SNCF depuis la loi Pons-Idrac de 1997. Cette scission a plutôt été une bonne affaire pour la SNCF qui, libérée de sa dette et de la gestion des infrastructures, va pouvoir retrouver le chemin d'un équilibre budgétaire. Cette année, pour le troisième exercice, on l'a même vu dégager des bénéfices. Mais pour RFF, la situation n'est pas si facile. La dette reste toujours aussi contraignante. En 2006, elle était encore de 27,4 milliards d'euros, soit une progression de plus de 90 millions d'euros par rapport à 2005. On est donc encore devant une situation non résolue, alors que les Allemands ont réglé cette question de la dette.

L'autre changement est lié à la déréglementation ferroviaire. L'Union européenne veut introduire la concurrence dans la totalité du champ ferroviaire. Par rapport à d'autres pays européens, la France reste fortement attachée au service public et tente de faire en sorte que la transposition des directives et l'ouverture à la concurrence se fassent progressivement, sans mettre en danger les opérateurs historiques. C'est la même préoccupation qui avait prévalu dans le domaine des télécommunications. L'ouverture à la concurrence s'est donc faite en plusieurs étapes : pour commencer, les services internationaux sur les lignes les plus importantes avec une directive de 2002 ; puis les services internationaux de fret ferroviaire en application d'une directive de janvier 2006 ; enfin, au 1^{er} janvier 2007, l'ensemble des services ferroviaires nationaux et internationaux de transport de marchandises a été ouvert à la concurrence. Il y aura une nouvelle étape en 2010 avec l'ouverture à la concurrence de tous les services internationaux de transport ferroviaire de passagers.

Dernier élément de ces évolutions : la décentralisation du ferroviaire avec les TER. À la suite de la loi Pons-Idrac, cette décentralisation a d'abord été expérimentée dans cinq régions — Alsace, Nord Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur — puis dans le Limousin à partir de 1999. Cette expérimentation s'étant révélée plutôt concluante, la loi SRU de décembre 2000 l'a élargie à l'ensemble des régions françaises à partir de 2002. Les régions sont donc aujourd'hui autorités organisatrices de transport pour les TER. La première génération de conventions arrive à son terme. Quelques régions, comme la région PACA, les ont déjà renégociées pour des périodes

beaucoup plus longues qu'initialement. D'autres régions, par exemple la Basse-Normandie que je préside, ont décidé de prolonger les premières conventions pour procéder à des audits avant une nouvelle négociation qui devrait aboutir pour 2008.

II. La question de la région et du transport

La régionalisation du transport ferroviaire est un enjeu important pour les régions pour plusieurs raisons.

La première est que les régions ont une responsabilité en matière d'aménagement du territoire. Le ferroviaire est un élément important de décloisonnement des territoires, mais aussi de compétitivité, comme le montre les différences de développement entre les régions qui bénéficient du TGV et les autres. C'est aussi un élément important en matière de maintien d'un service public au bénéfice de l'ensemble d'une population.

Enfin, les infrastructures de transport correspondent à une demande territoriale très forte. Nous le voyons dans nos discussions avec les départements, les villes et les agglomérations, les usagers et les associations.

Pour avoir une vision stratégique sur l'ensemble des transports, et sur la place du ferroviaire, les régions, qui achevaient la révision de leurs schémas d'aménagement du territoire, ont lancé celle de leurs schémas de transport. Dans toutes les régions françaises, la question des transports, et celle, en particulier, du transport ferroviaire monte en puissance. Dans ma région, depuis l'année dernière, le transport ferroviaire représente en investissements — matériel et infrastructure — une dépense supérieure aux dépenses en infrastructures routières, qui étaient majeures jusqu'à l'année dernière puisque nous devions financer trois autoroutes — l'A84 à achever, l'A28 terminée l'année dernière, l'A88 que nous commençons à réaliser — et la RN174, qui est une route nationale particulière puisque l'État n'en paie rien et qu'elle est financée à 100% par les collectivités.

En récupérant les TER, les régions ont récupéré un service hérité de la SNCF qui n'était pas en phase avec les besoins des populations, et un matériel à bout de souffle. Cela signifiait que le niveau de performance du service ferroviaire régional n'était pas à la hauteur de la demande sociale et des besoins du territoire. Toutes les régions françaises ont donc engagé une remise à niveau. Pour la rénovation du matériel, les régions ont lancé un appel d'offres commun et passé une commande commune aux fournisseurs de matériels. Elles ont acheté deux types de matériel : dans un premier temps, du matériel Alstom qui a été la source de nombreuses déconvenues, puis, à la suite d'un second appel d'offres, du matériel AGC-Bombardier qui semble infiniment plus robuste, performant et confortable. En Basse-Normandie, l'achat de ces matériels et la rénovation d'une partie des matériels anciens récupérables a représenté un investissement de 130 millions d'euros sur trois ans. La remise à niveau concerne aussi les portes d'entrée des gares, puisque le transport ferroviaire doit s'inscrire dans une perspective multimodale, surtout lorsque c'est un transport de proximité, ce qui est le cas du TER. Nous avons donc engagé la rénovation de la totalité du parc immobilier que la SNCF nous a transféré, à savoir les gares et les haltes ferroviaires. Cela représente une dépense d'environ 5 millions d'euros pendant dix ans pour faire en sorte que les interfaces entre le transport urbain et le transport ferroviaire soient suffisamment accueillantes, modernes, et apportent aux passagers, en plus du service ferroviaire, d'autres services dont ils peuvent avoir besoin dans une gare.

L'amélioration du TER passe aussi par d'autres améliorations de l'offre, notamment un meilleur cadencement, une augmentation de l'offre ferroviaire et la recherche d'une tarification adaptée aux différents besoins : tarification sociale pour ceux qui ont une moindre capacité à se déplacer, qui cherchent un emploi ou qui sont en dessous des minima sociaux, mais aussi tarification pour les jeunes et pour les abonnés. La renégociation de la convention sera l'occasion de revoir la totalité de ces questions. Pour ce qui est des fréquences, nous n'avons pas attendu la renégociation et nous avons doté un certain nombre de lignes de moyens supplémentaires. Ces moyens supplémentaires, déployés dans le cadre de la coopération interrégionale entre Haute et Basse Normandie, ont immédiatement produit des effets. Il fallait auparavant deux heures pour relier en train les deux capitales, Rouen et Caen, alors que l'autoroute ne prend qu'une heure, les trains n'étaient pas confortables et il n'y en avait que cinq par jour. Nous avons changé le matériel, modifié les arrêts pour avoir des trains dont le trajet de centre à centre prendrait une heure et demie, et nous avons augmenté la fréquence des trains. À la suite de ces améliorations, la fréquentation de cette ligne a connu une hausse de 30% dans les six premiers mois. Cela montre bien que le train peut être un outil apprécié et performant pour peu qu'on lui donne quelques avantages et quelques raisons de séduire.

Il faudra renégocier les conventions de manière à ce qu'elles soient plus équitables. Lorsque nous avons eu un audit externe sur notre première convention, nous nous sommes aperçus que le taux de marge de la SNCF était confortable, à hauteur de 8%. Si la SNCF dégage des profits cette année, elle le doit vraisemblablement à ses recettes d'exploitation des TER et aux conventions qu'elle a passées avec les régions. Or, comme chaque fois que l'État ou une société nationale transfère des compétences à une collectivité territoriale, on voit que les dépenses sont dynamiques. Au moment du transfert, nous avions une convention qui générait une dépense annuelle de 30 millions d'euros pour le service rendu par la SNCF. En 2007, cette dépense sera de 40 millions d'euros. Il est vrai que nous avons amélioré un certain nombre de services et que nous avons augmenté la demande à l'opérateur, mais les formules de réactualisation étaient assez avantageuses. Nous avons vu que la SNCF savait construire un modèle économique rémunérateur sur ses tâches déléguées, alors que sur son métier de base, elle a plus de mal à y parvenir.

Les résultats du transfert de cette compétence aux régions ont été bons dans toutes les régions françaises. Dans la plupart des régions, l'augmentation de la fréquentation, ces dernières années, a été égale ou supérieure à 5% et a parfois atteint un résultat à deux chiffres. On le constate sur des lignes cadencées, qui ont fait l'objet d'une nette amélioration, comme la ligne Lisieux-Lison, qui a connu une hausse de la fréquentation de 16% en 2005 et a encore progressé en 2006. Sur la ligne Caen-Rouen, la hausse a été de 30% les six premiers mois, mais seulement de 16% sur l'ensemble de l'année — la grève de novembre-décembre a pénalisé davantage les transports régionaux que les transports nationaux, la SNCF ayant donné la priorité aux TGV, puis aux grandes lignes. Mais, malgré cette détérioration, la Basse-Normandie a connu en 2005 une progression de 4,5% du nombre de passagers et de 7% du résultat financier. Les chiffres ne sont pas encore définitifs, mais pour 2006, malgré la grève, nous aurons probablement une progression de 7% du résultat passagers et de 10% du résultat financier. Les TER sont donc plutôt une réussite, mais je ne pense pas que ce soit directement lié à la décentralisation. La décentralisation a amené l'autorité de gestion, qui doit des comptes à l'usager, qui cherche la performance, qui cherche à investir au bon niveau et qui a des exigences en matière de services, alors que la SNCF avait plutôt des exigences en matière d'organisation globale de ses systèmes et n'avait pas forcément comme priorité d'investir sur le transport régional.

III. La région et le reste du monde

Quand on organise des transports, on ne peut pas penser son système de transports uniquement dans les limites fermées de son territoire. Nous sommes dans un État et nos territoires sont, en outre, en train de s'ouvrir sur l'Europe et sont confrontés à la mondialisation. Ils doivent prendre en compte cette nouvelle donne et faire en sorte d'être intégrés dans un réseau de transports moderne, national ou européen. Les régions doivent aussi penser leur réseau de transports dans une réflexion intermodale. Il y a quelques questions sur lesquelles nous sommes fortement interpellés par notre partenaire national et sur lesquelles nous agissons fortement.

La première question concerne les lignes Corail inter-cités. Elle a été posée en période de crise lorsque la SNCF a décrété à l'été 2006 qu'elle attendait des collectivités territoriales une aide pour investir et pour assurer son équilibre d'exploitation. La SNCF, dans une perspective de retour à l'équilibre financier, estimait, comme l'a dit de façon un peu provocatrice son directeur général délégué, Guillaume Pépy, que le service public n'avait pas vocation à faire du déficit. J'avais trouvé que c'était une définition nouvelle du service public. Je pensais que le service public n'avait pas forcément vocation à faire du déficit, mais avait d'abord vocation à apporter un service à l'ensemble de la population et à faire la péréquation entre les secteurs bénéficiaires et les secteurs déficitaires. Nous avons eu une certaine polémique sur ce point parce que je pensais que c'était un sujet politique qui méritait débat. Pendant l'été 2006, nous nous sommes concertés avec plusieurs présidents de régions pour savoir comment réagir. Nous avons organisé une certaine résistance, par exemple une expédition ferroviaire entre Caen et Tours sur une ligne menacée, pour attirer l'attention des élus et des populations et pour défendre un service qui nous semblait indispensable. Quand on regarde comment la SNCF exploite ses grandes lignes et ce qu'elle en tire, on peut être perplexe sur ses réactions.

Il y a trois ans, le gouvernement Raffarin, à la demande des régions, avait demandé un audit externe sur certaines grandes lignes. Nous nous y sommes intéressés, puisque la Normandie a trois grandes lignes Corail inter-cités. L'audit a montré que la SNCF gagnait 10 millions d'euros par an sur la ligne Paris-Cherbourg. Alors qu'elle était la ligne Corail la plus profitable, la SNCF n'y investissait rien. Quant à Paris-Granville, la SNCF souhaitait la fermer il y a dix ans puis avait fini par solliciter la région pour changer le matériel et rénover la voie. Elle nous demandait un financement à hauteur de 4 millions d'euros pour continuer à exploiter cette ligne. Or, l'audit a montré que cette ligne ne perd qu'un million d'euros par an et qu'elle est dans une perspective de hausse de la demande et, donc, de retour à l'équilibre. Nous avons estimé que puisque la SNCF gagnait de l'argent sur certaines lignes et pouvait en gagner davantage sur d'autres, elle ne devait pas se désengager de la sorte. J'ai été tenté de dire que si la SNCF ne voulait plus de ces lignes, elle pouvait nous les donner et nous laisser assurer une exploitation interrégionale de ces lignes comme nous exploitons les TER. Tant qu'à investir, autant avoir une capacité d'organisation et de gestion des services. Le gouvernement n'y était pas prêt et nous avons abouti à un compromis acceptable : la SNCF continue à exploiter ces lignes et à en assurer les coûts et elle va rénover un tiers du parc, mais sans délai d'exécution.

Devant le délabrement du service sur la ligne Paris-Cherbourg, où les collectivités avaient déjà considérablement investi en 1997 pour en assurer l'électrification mais où le matériel roulant était à bout de souffle, nous avons décidé de passer il y a quelques mois une convention avec la SNCF. Nous avons obtenu que la SNCF traite la rénovation de ce parc en priorité, en totalité et dans un délai d'un

an (d'ici juillet 2008). C'est un succès pour nous, mais qui nous coûte la moitié du coût de rénovation, soit 22 millions d'euros sur 44. Si on veut un service convenable, on est condamné à le payer au prix fort. Nous avons souhaité une autre solution : nous voulions acheter des rames TGV pour les faire rouler sur cette ligne, afin de donner aux passagers le sentiment qu'on les prenait en considération et qu'ils avaient droit à des standards convenables. Louis Gallois était d'accord, mais les directions opérationnelles de la SNCF ont refusé parce que le TGV est une marque qui comprend un ensemble de services : des matériels, des infrastructures et de la vitesse. La ligne Paris–Cherbourg n'ayant ni les infrastructures, ni la vitesse, elle ne pouvait pas prétendre au matériel. On nous a également indiqué que, compte tenu du plan de charge de la SNCF pour les nouvelles lignes TGV, Alstom ne serait pas en mesure de fournir le matériel avant 2012. Nous avons donc dû nous rabattre sur des produits de substitution ou rénover du matériel ancien.

La deuxième question est l'exigence coûteuse que représente le TGV. Toutes les régions veulent le TGV et elles s'impliquent de plus en plus dans le financement du TGV, toutes les populations le demandent parce qu'il apparaît comme le standard de la modernité. Quand on discute avec les collectivités territoriales ou les chefs d'entreprise et qu'on leur dit qu'on fait un effort sur l'amélioration du matériel, ils répondent que ce qui les intéresse est d'aller plus vite à Paris, d'être sur le RTE et d'avoir une image moderne. C'est ce qui amène aujourd'hui les régions françaises, quand elles le peuvent, à investir massivement sur le TGV. Elles le font parfois directement, comme c'est le cas des régions traversées par le TGV Est ; en plus de l'État et de l'Union européenne, 17 collectivités ont participé au financement : les trois régions concernées (Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace), les départements, les communautés d'agglomérations et certaines villes. Les seules régions ont apporté 387 millions d'euros, soit plus de 10% de l'investissement. Au total, les collectivités apportent 28% de l'investissement, ce qui n'est pas mince quand on sait quels sont les budgets des collectivités territoriales et comment ces budgets deviennent de plus en plus contraints. Pour le TGV Rhin-Rhône, trois régions investissent à hauteur de 620 millions d'euros. Pour une petite région comme la Franche-Comté, c'est un effort considérable. Les régions françaises fournissent des efforts de plus en plus grands pour avoir une véritable compétitivité parce qu'on sait que le TGV a un effet extrêmement puissant sur le développement métropolitain et sur l'image que les régions peuvent développer à l'extérieur. À défaut de TGV, certaines régions obtiennent des succédanés. Ainsi, la Région Nord Pas-de-Calais, sur une ligne nouvelle, a fait un TGV régional, tout comme Languedoc-Roussillon, qui a passé une convention avec la SNCF pour mettre en place des TGV sur des lignes d'intérêt régional. C'est un sujet important et d'autant plus prégnant que la SNCF n'a pas mis sur le marché des trains modernes pour des usages qui ne sont pas ceux du RTE. Pour faire vivre les lignes Corail inter-cités, il manque un produit intermédiaire entre les produits Alstom utilisés sur les TER et le TGV. Or nous avons du mal à obtenir que ce produit soit mis à l'étude et que ce marché soit organisé. Si la SNCF voulait ouvrir ce chantier, les régions seraient disposées à être partenaires non seulement pour la définition des produits, mais aussi pour le cofinancement des études et des commandes.

La troisième question est celle des infrastructures ferroviaires, qui sont aujourd'hui en péril. Je n'exagère pas en disant cela. Il y a deux ans, nos partenaires de RFF nous ont dit qu'il faudrait opérer des ralentissements sur tel et tel segment d'une ligne parce que l'état de l'infrastructure ne permettait plus d'y rouler au-dessus de 60 km/h. Sur la ligne Caen–Tours, nous étions sur le point d'avoir un ralentissement sur 20 km, ce qui est ennuyeux quand le nouveau matériel peut aller à 160 km/h. Le diagnostic commandé par le gouvernement à l'École polytechnique de Lausanne a mis tout

le monde devant la réalité et devant ses responsabilités. Ce diagnostic a indiqué que, si nous n'y prenons garde, une partie de notre réseau ferroviaire sera hors d'usage dans un délai rapide. On a expliqué à Martin Malvy, qui a demandé des détails pour la Région Midi-Pyrénées, que si rien n'était fait dans les quinze ans, le réseau ne résisterait pas. La Région Midi-Pyrénées a donc lancé un grand emprunt de 500 millions d'euros alors que quelques mois auparavant, quand les membres de l'ARF discutaient de la pertinence d'investir sur la régénération de l'infrastructure, Martin Malvy était de ceux qui pensaient que les régions ne devaient pas mettre le doigt dans cet engrenage et que le chantier en Midi-Pyrénées serait énorme et insupportable pour la collectivité. En revanche, ma région était prête à investir puisque nous savons que nous n'aurons pas de TGV avant longtemps, que nos lignes sont dans un état de délabrement avancé et que RFF ne pourra pas faire cet effort dans un délai bref. Aujourd'hui, tout le monde fait le même diagnostic. Lors de la négociation des contrats de projet État-Régions, les régions ont décidé, pour accélérer la remise en état des voies et venir en aide à RFF, de donner une place importante au ferroviaire. En Basse-Normandie, la dépense ferroviaire, qui sera essentiellement consacrée à la régénération, sera de 140 millions d'euros dans le prochain contrat de projet. RFF n'assurera que 20% de cette dépense alors que le réseau est sa propriété et sa responsabilité. L'État et la région paieront chacun 40% de cette régénération. Nous avons fait ce choix parce que nous devons répondre à l'urgence, mais nous faisons en quelque sorte face à une double peine : nous allons payer pour l'investissement et nous allons payer pour les péages, puisque nous n'avons pas obtenu d'allégement momentané des péages. Il aurait été judicieux de considérer que, compte tenu de sa dette, RFF n'est pas en capacité de financer la totalité des besoins, que les collectivités et l'État doivent l'aider, mais qu'en contrepartie, on allège pour une période déterminée le péage que les TER devront payer sur ces lignes rénovées.

La dernière question est celle du fret, qui, si elle n'est pas dans notre domaine de compétence, est aussi un sujet extrêmement préoccupant pour les régions. Nous venons de prendre une nouvelle compétence, seuls ou en partenariat avec les départements, sur les ports. Nous avons donc aujourd'hui à nous préoccuper d'une chaîne de transport cohérente et on ne peut pas imaginer de port sans un exutoire ferroviaire de qualité et sans une offre en matière de transport de fret. Or, le matériel de traction pour le fret est souvent ancien, le matériel de transport est insuffisant et le niveau de service ne répond pas à la demande des chargeurs ou des clients. La SNCF a essayé de relever ce défi. On se souvient de l'objectif très ambitieux fixé par Jean-Claude Gayssot lorsqu'il était ministre des transports et du plan Veyron qui devait limiter les pertes de la SNCF et redonner de l'efficacité et de la rentabilité à ce secteur. Monsieur Veyron a été remercié à la fin de l'année 2006 et remplacé parce que son plan n'a pas pu être assuré efficacement. Nous avons là un vrai problème. Le transport modal est une nécessité environnementale sur la longue durée. Pour reprendre des parts de marché, le système de transport ferroviaire doit faire la preuve de son efficacité. On voit aujourd'hui l'arrivée d'autres opérateurs que la SNCF. En 2006, la SNCF a perdu la moitié de son marché en Basse-Normandie au profit d'un opérateur privé.

Les régions ont été un accélérateur dans la modernisation du transport ferroviaire et elles seront un accélérateur dans la régénération du réseau. Elles sont aussi devenues des acteurs et des garants du service public ferroviaire. Nous avons peut-être plus le souci du service public et du service rendu au public que l'opérateur historique. Mais toute une série de questions peuvent se poser.

La première est celle de l'ouverture à la concurrence. Je pense qu'il est essentiel de préserver un service public de voyageurs, mais je n'ai pas de religion sur le fret. Le fret est un service économique

rendu aux entreprises. Pour l'instant, il est mal ou peu rendu et il faut voir comment il peut être amélioré. La SNCF n'a-t-elle pas intérêt à se recentrer sur les métiers où elle excelle, notamment le transport longue distance de voyageurs, où elle est un des opérateurs les plus performants au monde, et sur les transports de banlieue, où elle est plutôt bonne ? Quand on regarde ce qui se fait ailleurs, on a vu les premières conséquences de l'ouverture à la concurrence en Grande-Bretagne et en Suède. Par exemple, les Suédois ont repris un certain nombre de services concédés parce qu'ils n'étaient pas satisfaits de la privatisation. La Région Alsace est très attentive à ce qui se fait en Allemagne et travaille avec les Länder allemands pour opérer la continuité ferroviaire. On observe que des services qui ont été concédés au privé en Allemagne offrent un service équivalent à un coût de 25% inférieur au coût que propose la SNCF. La SNCF doit faire des progrès en matière de performance et de coût pour rester un grand opérateur sur la durée.

Certains experts estiment que nous devons également nous poser la question du rapport entre les coûts et les avantages de nos investissements ferroviaires et nous demander si nous ne sommes pas en train de surinvestir par rapport au service rendu. Pour répondre à cette question, il faudrait avoir une approche globale qui prenne en compte l'intérêt environnemental, le service rendu à l'utilisateur et le ratio économique entre l'investissement et le retour sur investissement. Ce sont des questions que nous nous sommes rarement posées en France, mais je pense que nous avons intérêt à conduire une analyse financière fine et à avoir une vision objective et prospective des questions de transport.

Pascal Delafosse : Je travaille à la Région Nord-Pas-de-Calais. Sur un total de plus de 160 évaluations des contrats de plan, seules deux évaluations ont porté sur le ferroviaire : une en Aquitaine et une en Auvergne, sur un tronçon de ligne. C'est un domaine où on n'évalue pas les politiques publiques alors qu'elles impliquent des investissements importants et qu'elles représentent des enjeux sociétaux fondamentaux.

Si on veut encore développer le TER, je crois que les gains les plus faciles ont été faits, comme l'amélioration du cadencement et du matériel. La voie pour aller plus loin et pour obtenir des reports modaux plus conséquents est l'articulation avec les transports urbains, avec ce qui se joue dans les agglomérations, ce qui pose la question de la gouvernance, du rôle de l'autorité organisatrice des transports et des syndicats qui permettent de faire fonctionner des systèmes qui sont souvent mal adaptés les uns aux autres. J'aimerais savoir comment peut se régler ce problème.

Pierre Veltz : Il y a un certain nombre de rapports très polémiques sur ces questions, comme ceux de Ferrandeu et de Prud'homme. Même en mettant de côté un certain excès polémique, Ferrandeu explique que, sur certaines lignes TER, il serait moins cher de payer le taxi à chaque voyageur que de faire fonctionner la ligne. C'est sans doute excessif, mais j'aimerais savoir ce que vous en pensez. Par ailleurs, comment les Allemands ont-ils fait pour se débarrasser de la dette ?

Michel Savy : La dette a été payée par le budget du Bund.

PD : Je pense que les difficultés de l'évaluation ne concernent pas que le ferroviaire. Nous avons du mal à entrer dans la culture de l'évaluation. J'avais fait travailler la délégation à l'aménagement du territoire sur cette question et nous avons écouté des gens de l'OCDE, de la Commission européenne, de la Région Limousin, et nous avons pris en compte la circulaire du Premier ministre sur ce sujet. Depuis que je suis président de région, je n'arrête pas de répéter qu'il est essentiel de

faire des évaluations. Nous commençons cette année, mais ce n'est pas quelque chose qui vient naturellement aux agents publics. Il faut faire preuve d'obstination, de pédagogie, et être rassurant en soulignant que l'évaluation n'est ni une inspection, ni une sanction, mais un outil pour travailler plus efficacement. En ce qui concerne l'amélioration des TER, dans la mesure où il s'agit de systèmes de transport de proximité, ceux qui l'utilisent ont besoin d'une continuité, soit à l'amont, soit à l'aval du train. Il faut donc travailler dans le cadre d'une mise en cohérence des politiques menées par les différentes autorités organisatrices de transports. Ce sera un des points majeurs du schéma régional de transports que nous sommes en train de réviser, avec, cependant, des difficultés ou des résistances. Nous n'avons pour l'instant aucun problème avec l'autorité organisatrice de transports de la capitale régionale, qui est demandeuse de pôles d'interface physique, d'une tarification unique, d'une billetterie commune, et d'une plus grande facilité pour alimenter son réseau grâce à une meilleure synergie avec le transport ferroviaire. Mais, pour les autres collectivités, dans une région comme la nôtre, il y a très peu de villes consistantes avec des réseaux de transport en commun ayant une taille critique suffisante. C'est un peu le cas de Cherbourg, mais Alençon et Lisieux sont de trop petite taille. Notre capacité à agir est donc limitée. En revanche, il y a des réseaux départementaux de transport routier par car, dont certains sont très efficaces. Mais nous avons du mal à travailler avec eux parce que les autorités départementales organisatrices de transports ont peur d'une concurrence, y compris politique. Il faudra beaucoup de pédagogie pour montrer que nous avons des intérêts communs à une bonne complémentarité des modes de transport. On peut aussi travailler sur d'autres modes de transport. La Basse-Normandie a lancé une politique qu'on appelle vélo-région et elle met beaucoup de moyens à disposition des collectivités, qui sont encore timides dans leur capacité à s'en saisir. On veut faire en sorte que les gares et les haltes ferroviaires soient compatibles avec l'usage du vélo, avec, notamment, le gardiennage des vélos et leur mise à disposition dans les gares les plus importantes.

Pierre Veltz a posé la question de la viabilité économique de certaines lignes de transport ferroviaire. Il y a là un vrai débat. Certaines associations voudraient que nous rouvrions des lignes délaissées il y a vingt-cinq ou trente ans. Il y a une approche affective et idéologique du train qui s'oppose à une approche économique. Le rapport de l'École polytechnique de Lausanne dit que, si la France veut bien entretenir son réseau, il faudrait fermer près d'un tiers des lignes existantes. C'est un vrai sujet politique, et il est très difficile. En effet, on est confronté au sentiment d'abandon d'un certain nombre de territoires qui ont vu disparaître des services publics comme l'école, la poste, et maintenant les directions locales d'EDF. Si on supprime en plus les lignes ferroviaires qui les desservent, on ouvrira un boulevard au vote Front national. C'est une question très difficile et je crois que pour la traiter convenablement, il faudrait la dépassionner. Différents modes de transports ont leur domaine de pertinence.

Pierre Veltz : Il y a la solution bus.

PD : Oui. Sur certains secteurs, nous avons des lignes TER-bus qui marchent bien.

Michel Savy : En Gironde, sur la même ligne, les bus du département et le TER de la Région Aquitaine ont des horaires non coordonnés. Ils se dépouillent l'un l'autre et aggravent leur propre déficit. C'est pire qu'un manque de coordination, c'est un double emploi qui n'arrange pas les choses.

Philippe Moreau, CGPME des Pays de la Loire : Je pense que, comme toute région, vous avez quelques difficultés à vivre de vos ressources propres et que, pour financer le TER avec tous ses à-côtés, vous êtes obligés de passer par l'emprunt. Comme il y a une sur-demande de ce mode de transport, vous devez accélérer les investissements, y compris en matériel, et donc recourir encore à l'emprunt. Par ailleurs, à force d'accorder des remises sur les tarifs en fonction d'un certain nombre de critères sociaux, les recettes ne couvrent pas les coûts. L'emprunt et le déficit d'exploitation s'accumulent donc. À force d'emprunter et d'accumuler des déficits sans capacité de ressources propres en matière de fiscalité régionale, ne risque-t-on pas à long terme d'aller dans un mur ? Enfin, je voudrais attirer l'attention sur un effet pervers, le surenchérissement du foncier sur les lignes de desserte, avec tout ce que cela provoque comme effets négatifs sur le pouvoir d'achat des habitants.

Pascal Roze, délégué aux formations, SNCF : Je voudrais apporter mon témoignage. Je remercie Philippe Duron pour cette intervention ouverte et sans concession, qui montre bien la difficulté qu'une entreprise comme la SNCF peut avoir à discuter avec les collectivités. Pour avoir travaillé en Bourgogne, je sais qu'il peut également être compliqué de discuter avec un autre grand service comme la direction des routes. Il n'est pas non plus facile d'avoir une direction politique claire. Nous n'avons pas toujours une feuille de route claire de la part de notre ministre. Les arbitrages entre ce qui est pris en charge par la SNCF et ce qui l'est par les régions sont complexes, mais je tiens à souligner que la SNCF n'est quand même pas assise sur un tas d'argent. Cette année, nous avons eu un chiffre d'affaires de 16 milliards d'euros et 250 millions d'euros de marge, ce qui n'est pas excessif. Cela correspond à la demande des pouvoirs publics, qui voulaient un équilibre par activité de la SNCF. Cette année, les charges de péage ont augmenté de 6%, les charges d'énergie de 15% et les taxes ont également augmenté. Parce que notre budget doit être équilibré par activité, nous devons faire une séparation comptable et le fret ne peut plus être compensé par le TGV. On ne peut pas demander tout et son contraire à la SNCF. Si le plan fret de M. Veyron n'a pas abouti, c'est parce que Bruxelles lui a donné trois ans pour réussir sans aucune autre contrepartie. L'activité fret est aujourd'hui déficitaire, on ne peut plus la recapitaliser et elle ne peut pas être compensée par le TGV et le transport public. Enfin, je rappelle que pour la SNCF, la régionalisation est une idée relativement neuve, qui date d'une dizaine d'années. Quand j'ai commencé à travailler à la SNCF il y a une vingtaine d'années, l'idée dominante était que nous allions vers un réseau de noyaux, avec Paris, la Bretagne, Strasbourg, Bordeaux et Marseille, et que le TER était voué à disparaître. Il est vrai que la maison n'a pas investi dans son matériel et dans son infrastructure. Nous faisons donc face à un grand problème de besoins de fond, alors que la capacité à réaliser des travaux a des limites, puisqu'il faut du temps pour régénérer une infrastructure. Je pense que c'est par le dialogue entre les différents acteurs qu'on pourra résoudre ce problème. Mais parce que le législateur a demandé à la SNCF de respecter l'équilibre par activité, la capacité d'action de la SNCF est contrainte.

Marc Censi : J'ai suivi avec beaucoup d'intérêt un sujet qui me préoccupe depuis un certain nombre d'années. Ce qui me frappe, c'est qu'aujourd'hui, il y a la France du TGV et l'autre. Il y a une fracture territoriale qu'un provincial comme moi ressent chaque fois qu'il vient à Paris ou qu'à partir de Paris, il va à Bruxelles ou dans une autre ville que le TGV met à une ou deux heures de Paris. À côté de cela, les TER, avec de gros efforts régionaux, arrivent à régler les transports régionaux de façon de plus en plus satisfaisante. Philippe Duron parlait de l'emprunt de 500 millions fait par Martin Malvy pour la Région Midi-Pyrénées. Il a un programme d'amélioration des lignes qui répond à l'annonce d'obsolescence définitive des lignes dans 15 ans. Dans le même temps, on lui impose de payer un

loyer de 15 millions d'euros par an pendant 30 ans pour payer l'investissement et l'entretien d'une route nationale dans le cadre d'un PPP, alors que cette route reste nationale et n'a été transférée ni au département, ni à la région. Entre le TGV et les TER, il y a le train Corail, qui doit respecter un équilibre financier. La SNCF, soumise aux contraintes fixées par le législateur, explique donc qu'un certain nombre de lignes ne sont pas rentables et qu'il faudra les fermer. Il y a quelques mois, des élus locaux se sont battus pour le maintien de la ligne Rodez-Paris. Alors que nous n'avons ni autoroute, ni TGV, si on nous enlevait cette ligne de chemin de fer, il ne nous resterait qu'une ligne aérienne extrêmement chère. Mais si la SNCF est contrainte d'aborder ces grandes questions sous le seul angle de la rentabilité, je ne vois pas quelle peut être la solution. La SNCF agit par des menaces de fermeture ou par les solutions moins définitives que sont la baisse de la qualité et celle des cadences, ce qui fait que la fréquentation continue à baisser et qu'on est dans une dynamique inverse de celles que les régions ont réussi à engager. Il faut trouver une solution et je pense que celle de la coopération interrégionale est une voie intéressante. Sinon, je ne vois pas comment on répondra au handicap croissant d'un certain nombre de régions.

PD : L'approche économique et budgétaire évoquée par Philippe Moreau est assez redoutable. On sait bien qu'un service public de transports est rarement bénéficiaire. J'ai longtemps siégé dans un syndicat mixte de transports urbains et, en l'espace de quinze ans, j'ai vu se détériorer le ratio recettes-dépenses alors que nous avons fait des investissements pour un tramway et que nous transportons plus de passagers. Dans les conditions de marché que nous connaissons, le transport public quotidien n'est pas une opération économique qui arrive à équilibrer ses dépenses. On peut peut-être le faire, si on arrive aux tarifs des transports publics de Londres, où le ticket de métro coûte 3 livres. Mais je ne sais pas si nous aurions beaucoup de voyageurs à ce tarif, surtout dans des régions où le niveau de vie des gens est relativement modeste. Le problème des recettes et de l'endettement est réel. Cette année, j'ai décidé d'être ferme avec mes vice-présidents et de leur redemander de l'argent pour limiter le niveau d'endettement. Ma région est faiblement endettée, mais, depuis quelques années, cet endettement va croissant. En effet, depuis une dizaine d'années, il a fallu acheter ces infrastructures. Nous avons un très grand retard autoroutier et nous sommes la région de France qui paie le plus cher ses autoroutes. Certaines régions ont eu de la chance : parce qu'elles avaient un président de la République issu de leur territoire, elles n'ont pas payé leurs autoroutes. Certaines autoroutes sont entièrement financées par l'État, certaines le sont à 50% par l'État et à 50% par les collectivités, et certaines, comme en Normandie, obéissent à d'autres règles. Lorsque je suis arrivé à la présidence de région en 2004, pour le projet d'autoroute A88, 70% du financement était assuré par les collectivités territoriales (50% par la région, 20% par les départements), l'État ne payant que 30% et en récupérant une partie par le biais de la TVA. Le dossier était tellement mal monté qu'il a été rejeté en Conseil d'État et j'ai réussi à convaincre les différents partenaires du projet qu'il était préférable de faire une concession. Mais il était étonnant de voir que, sur une infrastructure d'État, nous étions censés participer à cette hauteur alors que nous ne sommes pas maîtres de nos ressources. La fiscalité des régions s'est rabougrie depuis une quinzaine d'années avec la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation et la réduction des bases de la taxe professionnelle. Il y a une douzaine d'années, ma région tirait 60% de ses recettes de l'impôt. Aujourd'hui, l'impôt représente 30% des recettes. La plus grande partie des recettes vient des compensations et des contributions de l'État, qui augmentent de façon beaucoup moins dynamique que les dépenses de la collectivité. Les régions connaîtront donc un effet de ciseaux dans quelques années et il faudra bien se poser à nouveau la question du financement des collectivités territoriales. Dans un contexte de surenchère sur la guerre des impôts, ce ne sera pas facile.

Pour répondre à Pascal Roze, je ne suis pas un adversaire ou un contempteur de la SNCF. J'essaie simplement de traiter le sujet de façon objective. Je sais bien que la SNCF n'est pas maîtresse de son jeu et a un actionnaire défaillant. Normalement, une grande société a un actionnaire ou trouve les moyens de se refinancer par d'autres moyens si cet actionnaire ne joue pas son rôle. Ce n'est pas le cas de la SNCF, qui doit équilibrer ses exercices avec une insuffisance de recapitalisation et d'investissements pour moderniser son outil de production. Il est vrai que, depuis une dizaine d'années, la SNCF a fait des efforts considérables d'organisation et de rigueur et a amélioré ses performances, pas seulement sur le TGV, qui est son outil d'excellence, mais aussi dans d'autres domaines. Mais elle doit faire face à plusieurs chantiers considérables. Pour revenir à ce que disait Marc Censi, nous sommes confrontés à un vrai problème de financement des infrastructures de transports en France. Nous nous posons la question depuis des années à TDIE, nous en parlons régulièrement avec l'État et lors des réunions de l'AFITF. La France n'est pas un isolat : nous sommes dans un environnement concurrentiel et tous nos pays voisins se posent cette question et trouvent des solutions. Par exemple, l'Espagne est le pays qui investit le plus dans les infrastructures de transports. Il est vrai qu'elle a bénéficié des fonds structurels européens, mais l'État espagnol lui-même investit beaucoup dans les infrastructures de transport, à hauteur de 1,5% de son PIB contre 0,7% pour la France. La Suisse a constitutionnalisé l'effort à faire sur le transport ferroviaire, elle a instauré un péage sur les routes et transféré les bénéfices de ce péage sur la modernisation du rail. L'Allemagne s'est donné un système lourd et industriel pour récupérer une partie du coût de la route. Ce système consiste à faire payer la totalité des camions de plus de 12 tonnes sur la totalité du parc autoroutier allemand, avec une fiabilité très grande. Les recettes, qui dépassent trois milliards d'euros par an, sont supérieures à ce qu'avait imaginé le gouvernement. La moitié de ces recettes sont utilisées pour régénérer le réseau autoroutier et 28% sont consacrés au financement du réseau ferroviaire et 12% au transport fluvio-maritime. En France, l'AFITF a été construite de la sorte. L'idée était qu'elle récupère la totalité des dividendes des sociétés d'autoroutes. Puisque les autoroutes françaises étaient en cours d'amortissement, il y avait une perspective de récupération de 30 milliards d'euros sur les 20 ans à venir. Le gouvernement avait fixé une clé de répartition intelligente, prévoyant que 70% des recettes seraient destinées aux modes alternatifs à la route et, principalement, au transport ferroviaire. Mais lorsque le gouvernement Raffarin a été remplacé par le gouvernement Villepin, Bercy a prévu la privatisation des sociétés autoroutières, ce qui a remis en cause tout le financement de l'AFITF.

Avec TDIE, nous avons réalisé un Livre blanc sur les infrastructures et nous avons posé un certain nombre de questions aux candidats à l'élection présidentielle. Aujourd'hui, tous sont prêts à mettre en place une taxe kilométrique. Même la direction des routes, qui y était hostile, est aujourd'hui prête à le faire après avoir observé les expériences autrichienne et allemande, qui ont réussi, et constaté la situation en Alsace. Le système de péage allemand a généré d'importants reports de trafic sur les routes d'Alsace et la Région Alsace a décidé de mettre en place un système de péage sur son réseau routier de manière soit à réduire le trafic venant d'Allemagne, soit à en tirer un avantage financier. L'avantage de ce système est qu'il génère des recettes, qu'il permet d'homogénéiser le coût des transports au plan européen et qu'il permet de travailler à un transfert modal. En Allemagne, on peut moduler le coût en fonction de l'horaire, de la classe du camion et donc du niveau de pollution, ce qui permet de gérer le réseau pour optimiser son utilisation.