



Manifeste des Régions

**pour le renouveau
du système ferroviaire**

2014

Des Régions en mouvement pour une France modernisée

Une nouvelle étape



Alain ROUSSET

Président de l'Association
des Régions de France



Jacques AUXIETTE

Président de la Commission
Infrastructures et Transports
de l'ARF

Dans une société toujours plus soucieuse de son empreinte écologique, la mobilité est au cœur des réflexions visant à réduire cette empreinte écologique et à mettre en place des modes de vie plus respectueux de l'environnement. Le transfert des transports ferroviaires régionaux aux Régions en 2002, dont le succès est aujourd'hui unanimement salué par les usagers, les cheminots et les pouvoirs publics, doit franchir une nouvelle étape tant en termes de performance que de maîtrise des coûts. Les projets de loi en cours relatifs à la modernisation de l'action publique et à la réforme du système ferroviaire sont l'occasion d'apporter les améliorations nécessaires pour garantir au mode ferroviaire un avenir qui est aujourd'hui menacé.

Lors des États généraux du transport ferroviaire régional qui se sont tenus à Nantes en septembre 2011, les Régions ont publié un Manifeste pour apporter leur contribution au débat sur l'avenir du système ferroviaire. Depuis cette publication, les réflexions des Régions, réunies au sein de l'Association des Régions de France, se sont enrichies au cours des nombreux débats relatifs à la réforme ferroviaire. Ainsi, alors qu'une grande partie des propositions du Manifeste reste d'actualité pour offrir des perspectives durables au mode ferroviaire, il est apparu nécessaire de synthétiser ces propositions enrichies. Nous souhaitons que ce Manifeste puisse éclairer les débats en cours et à venir.

1. La Nation, pilote et stratège de la politique ferroviaire

La politique ferroviaire et les moyens budgétaires alloués débattus et décidés par le Parlement

La politique ferroviaire de la France constitue un enjeu national et un maillon essentiel de la transition énergétique et de la politique d'aménagement du territoire. Cette politique s'inscrit dans le long terme et nécessite de la visibilité en matière d'orientations stratégiques.

Le rôle de la représentation nationale doit permettre de garantir la cohérence et l'unicité du réseau ferré national. Le fret ferroviaire, dont le trafic s'amenuise, doit faire l'objet d'une politique nationale ambitieuse. Au vu du contexte économique difficile et des enjeux environnementaux majeurs liés au fret ferroviaire, il convient de le considérer en tant que service d'intérêt général afin de lui donner une nouvelle dynamique. Les Régions appellent l'État et le Parlement à prendre leur place de stratège et à définir la politique ferroviaire nationale et les moyens budgétaires alloués, en lien avec la politique d'aménagement du territoire.

La confirmation de l'État en tant qu'Autorité organisatrice des services ferroviaires d'intérêt national

L'État est depuis 2010 l'autorité organisatrice des Trains d'équilibre du territoire. Cela n'a toutefois pas permis d'arrêter la lente érosion que ces services subissent depuis une dizaine d'années. Les services

TET représentent un maillon essentiel de l'offre de services ferroviaires dont la pertinence se situe entre le TER et le TGV, comme l'a rappelé la Commission Mobilité 21 présidée par Philippe Duron.

Aujourd'hui, les services à grande vitesse sont élaborés chaque année par SNCF. Pourtant, les lignes nouvelles à grande vitesse sont largement financées par des subventions publiques, notamment des Régions. L'État doit donc mieux encadrer la définition des services à grande vitesse, de façon concertée avec l'ensemble des financeurs.

Ainsi, il revient à l'État de franchir une nouvelle étape dans son rôle d'autorité organisatrice des services ferroviaires d'intérêt national et de fixer des perspectives en phase avec les enjeux de mobilité et d'aménagement du territoire. Il reviendrait à l'État, en tant qu'Autorité organisatrice des transports d'intérêt national, d'élaborer un schéma des services ferroviaires d'intérêt national et de mettre en place un mode de financement pérenne.

L'excellence de l'industrie ferroviaire française à pérenniser

La France fait partie des leaders mondiaux en matière d'industrie ferroviaire et son savoir-faire est reconnu internationalement. Au-delà du « TGV du futur », qui fait l'objet d'un des 34 plans industriels lancés par l'État, cette industrie doit se renforcer pour gagner en compétitivité à l'export grâce à une plus grande visibilité sur les marchés nationaux. Cela nécessite que les politiques de renouvellement et de développement du réseau ferré national fassent l'objet d'une planification à moyen et long terme et de garanties en matière de finan-

cement. Cela contribuera à la création et à la pérennisation d'emplois industriels dans ce secteur porteur au niveau mondial. Par ailleurs, la filière ferroviaire souffre de l'absence d'entreprises de taille intermédiaire. Cela suppose de renforcer le rôle des Régions pour construire le réseau d'entreprises de taille intermédiaire indispensable à la relance industrielle, renforcer la solidité de ces entreprises et leur capacité à innover.

2. Un système ferroviaire mieux organisé

Un gestionnaire d'infrastructure unifié pour un réseau ferré national unique

L'unification du gestionnaire d'infrastructure est une évolution nécessaire reconnue par l'ensemble des acteurs. Cela permettra d'améliorer la coordination entre l'organisation de la maintenance du réseau et la circulation des services de transport d'intérêt régional et national.

La constitution du gestionnaire d'infrastructure unifié prend tout son sens dans le cadre d'un réseau ferré national unique qui ne doit pas être fragmenté entre de multiples réseaux régionaux. Une grande majorité de circulations TER, Intercités, TGV et fret font fi des frontières régionales et les voyageurs effectuent de nombreuses correspondances entre les trains nationaux et les trains régionaux. La gestion opérationnelle du réseau dépasse également l'échelle régionale, que ce soit pour l'élaboration des horaires ou pour la définition des politiques de maintenance par axe. Le réseau ferré national s'affranchit donc

largement des frontières régionales. Il y a un véritable enjeu de cohérence et d'unicité du réseau au niveau national, qui relève de la responsabilité des instances de représentation nationales.

L'affirmation du patrimoine de la Nation à préserver de l'ouverture à la concurrence

La réunification du gestionnaire d'infrastructure permettra vraisemblablement de simplifier l'organisation actuelle en matière de coordination entre les travaux et les services de transport. Toutefois, elle ne résout pas le sujet complexe du foncier des gares, caractérisé par une imbrication extrême des périmètres de SNCF et de RFF. Pour simplifier le système et garantir que le patrimoine ferroviaire restera bien toujours le patrimoine de la Nation, indépendamment de la possibilité de mise en concurrence à venir sur les services de transport, le foncier ferroviaire comprenant les infrastructures et les gares doit être réunifié et confié au gestionnaire d'infrastructure.

Garantir des relations équitables entre tous les acteurs

La création du groupe public ferroviaire apporte la cohérence nécessaire à l'articulation entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services ferroviaires qui l'utilisent. Afin de ne pas déstabiliser l'équilibre des relations avec les autres acteurs, il apparaît indispensable de mettre en place un système de gouvernance du groupe public ferroviaire représentant l'ensemble des acteurs notamment les Régions, premiers financeurs du système ferroviaire.

Afin de garantir l'équité de traitement de l'ensemble des acteurs, le renforcement du rôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) est également nécessaire. Toutefois, la politique ferroviaire n'est pas plus du ressort de l'ARAF que des opérateurs SNCF et RFF. Le renforcement des pouvoirs de l'ARAF doit ainsi s'accompagner du renforcement du rôle de la Nation pour décider de la politique ferroviaire nationale, dont la bonne application est ensuite assurée par l'ARAF. Il s'agit notamment de confier à l'ARAF la responsabilité de vérifier que les financements demandés par RFF et SNCF correspondent bien aux coûts qu'ils sont censés couvrir, que ce soit les redevances d'infrastructure, les redevances de gares, et les subventions TER.

Des interlocuteurs régionaux de SNCF et de RFF

Afin d'apporter une meilleure réactivité de SNCF et de RFF aux besoins territoriaux, ces EPIC doivent désigner des interlocuteurs uniques en région au sein de la SNCF et du gestionnaire d'infrastructure unifié disposant des principaux leviers pour mettre en œuvre les contrats TER. Le système doit être suffisamment souple pour pouvoir s'adapter aux enjeux et aux priorités de chaque territoire.

3. Des régions confortées dans leur rôle d'autorité organisatrice

Le service public de transport régional représente aujourd'hui 12 000 trains par jour, soit la très large majorité des 15 000 circulations quotidiennes. En 10 ans de

gestion du TER, les Régions ont fortement dynamisé la fréquentation notamment grâce au développement des dessertes, à une politique d'investissement volontariste pour l'acquisition de nouvelles rames et la rénovation des gares. Aujourd'hui, il s'agit de passer à une nouvelle étape pour conforter les Régions dans leur rôle d'autorité organisatrice et leur confier la place qui leur revient dans la gouvernance du système ferroviaire.

La Région, chef de file de l'intermodalité

Le renforcement de la coordination entre les différents modes de transport est un vecteur essentiel du développement de la mobilité durable. Cela passe par la désignation des Régions comme autorités coordinatrices de l'intermodalité, chargées de mettre en place des schémas régionaux de l'intermodalité opposables pour simplifier les déplacements quotidiens. Les modalités d'élaboration et d'approbation de ces schémas doivent être simplifiées tout en reposant sur une large consultation des acteurs concernés. Cet objectif est en cohérence avec ceux du projet de loi de modernisation de l'action publique.

La coordination des gares

Les gares constituent les lieux de mobilité et d'intermodalité par excellence. Elles sont des lieux de rendez-vous entre les trains longue distance et les trains régionaux, et doivent offrir des accès piétons, vélos, transport urbain, transport collectif routier, taxis, et voitures individuelles. Maillon essentiel du transport ferroviaire régional, les gares ont bénéficié de 650 mil-

lions d'euros de financement de la part des Régions en 2012 à la fois en fonctionnement et en investissement.

Il est nécessaire de confier à la Région un véritable rôle d'autorité organisatrice en tant que chef de file de l'intermodalité et de la coordination entre les modes de transports, et en tant qu'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux. Elle pourra ainsi décider des services adaptés aux besoins de mobilité, pour faire des gares des lieux de vie au cœur de leur territoire.

Concernant l'aménagement urbain autour des gares, qui relève principalement des agglomérations, les Régions doivent y être associées afin d'assurer la cohérence d'ensemble.

Une transparence financière de l'opérateur historique à consolider

Des améliorations ont été constatées en matière de transparence financière de la SNCF, avec la récente communication aux Régions des comptes par ligne. Des progrès sont encore souhaitables, ce qui nécessite de consolider et de préciser la transparence attendue. Il faut également que la notion de transparence se diffuse à dans la culture d'entreprise de la SNCF. Cette transparence est une condition majeure pour que les Régions soient de véritables autorités organisatrices et puissent décider les services régionaux à mettre en œuvre.

Pour une plus grande maîtrise des recettes du TER

Afin de garantir la pérennité de leurs

politiques d'investissement, les Régions doivent pouvoir maîtriser leurs recettes et définir ainsi elles-mêmes les tarifs du TER comme toute autre autorité organisatrice. Cela permettra en outre une meilleure intégration tarifaire avec les réseaux de transport urbains et départementaux. Une telle évolution doit être envisagée avec un cadre bien défini : en imposant le maintien de tarifs réduits pour les personnes les plus fragiles économiquement au moins équivalents à ceux existants, et en garantissant l'accès pour tous les usagers à des billets combinés pour des trajets avec correspondances. Cela nécessite de conserver un prix de référence au niveau national.

Des Régions pleinement responsables de l'acquisition des trains régionaux

En 2002, les Régions ont hérité d'un parc de trains régionaux très vétuste, qui n'atteignait pas les standards de confort et d'accessibilité attendus par les voyageurs. Elles ont investi massivement dans la modernisation du parc, avec l'acquisition de plus de 1 800 nouvelles rames régionales, pour un montant total de 8,8 milliards d'euros. Alors que les Régions financent l'intégralité des investissements en matériel roulant, elles n'ont pas la maîtrise des marchés passés auprès des constructeurs. Cette maîtrise est aujourd'hui assurée par SNCF. Il apparaît donc nécessaire de redonner de la cohérence à l'organisation actuelle et de confier aux Régions la pleine maîtrise des trains régionaux acquis en leur attribuant la propriété de ces trains.

4. Les conditions d'un retour à l'équilibre du système ferroviaire

La dimension de la performance économique

Le système ferroviaire ne peut s'autofinancer et représente une dépense publique de 8,9 milliards d'euros par an en fonctionnement et en investissement, dont 5,8 milliards d'euros sont financés par les Autorités organisatrices régionales. Le coût du TER pour les Régions a quasiment doublé entre 2002 et 2012 (+90 % d'augmentation), une faible part de cette évolution étant expliquée par l'évolution de l'offre TER (+24 % d'offre sur la même période). Il est donc nécessaire que SNCF fasse la preuve de tout son talent industriel dès aujourd'hui pour arrêter la dérive des coûts et permettre au mode ferroviaire de répondre aux enjeux de mobilité de demain.

Cela passe par une meilleure organisation du travail et des roulements, une industrialisation des processus de maintenance et le développement d'une plus grande polyvalence des personnels, tout en garantissant le maintien du statut des cheminots et des conditions sociales actuelles. Objectif : offrir un meilleur service aux voyageurs à des coûts optimisés et permettre ainsi le développement du mode ferroviaire tout en maintenant un haut niveau de sécurité.

Donner la priorité à la modernisation du réseau existant

La pérennité du réseau ferré national nécessite de préserver les investissements sur le réseau existant. La politique ferroviaire nationale en matière de moderni-

sation du réseau, et les moyens budgétaires qui y sont alloués, doivent ainsi être définis dans une perspective de long terme. La contribution de l'État à RFF a baissé de 800 millions d'euros entre 2002 et 2012. Les récents efforts entrepris par RFF pour rénover le réseau existant ont donc dû s'appuyer sur une hausse de son endettement. Il convient dès lors de concrétiser la volonté de l'État de donner la priorité à la modernisation du réseau existant, par des engagements financiers à la hauteur des ambitions qu'il s'est donné, notamment pour maintenir en état la totalité du réseau existant. L'actuelle négociation des Contrats de plan État Régions (CPER) 2014-2020 montre que de plus en plus de projets d'investissements sous la responsabilité de l'État doivent désormais être financés par les Régions dans le cadre des CPER. Les participations de l'État et de RFF aux CPER 2014-2020 doivent être renforcées et pérennisées dans une logique d'égalité entre les territoires.

Clarifier le rôle de chacun des acteurs dans une logique de responsabilisation

RFF présente un déficit annuel qu'il estime de l'ordre de 1,5 milliard d'euros et un endettement atteignant 33 milliards d'euros. Cet endettement est clairement un frein à la croissance future du mode ferroviaire. En tout état de cause, le financement de la dette historique du gestionnaire d'infrastructure relève pleinement de l'État. Un nouvel équilibre financier est ainsi à définir, tout en s'assurant de sa pérennité. Pour autant, les activités de transport régional (TER et Transilien) sont aujourd'hui les seules à couvrir leur coût complet, suite

à une hausse des redevances acquittées par les Autorités organisatrices de transport régionales de 600 millions d'euros entre 2002 et 2012. Il est ainsi essentiel, pour instaurer un modèle économique vertueux, de clarifier les rôles de chacun et de mettre à contribution l'ensemble des acteurs dans des proportions équitables.

Création d'une ressource fiscale dédiée au financement du système ferroviaire

La situation des finances des Régions s'est dégradée largement depuis la réforme de la Taxe professionnelle. Aujourd'hui, les Régions ont un taux d'autonomie fiscale de seulement 12 % (ce taux est de 33 % en moyenne pour les autres collectivités) et cette dégradation va s'accélérer à l'avenir avec la baisse des dotations de l'État. Le TER est avant tout un service de transport du quotidien, au même titre que les transports urbains. Alors que le financement du réseau ferré repose de plus en plus sur les Régions et que la forte dynamique de la fréquentation des TER nécessite un développement de l'offre, il est indispensable de créer une ressource régionale dédiée au financement du système ferroviaire, qui représente 5,8 milliards d'euros de dépenses annuelles pour les Autorités organisatrices.

5. Une politique ferroviaire ouverte vers l'Europe

Un cadre social harmonisé pour éviter tout dumping social

Les Régions considèrent que l'ouverture à la concurrence n'est pas la solution

unique à la dérive des coûts du ferroviaire et que celle-ci ne résoudra pas tout. Elles sont toutefois favorables à ce que celle-ci soit rendue possible, mais non obligatoire. Par ailleurs, les Régions refusent que l'ouverture à la concurrence se traduise par un dumping social. Elles soutiennent donc la mise en place d'un cadre social harmonisé dans le secteur ferroviaire. C'est ce qui permettra que l'ouverture à la concurrence soit porteuse d'innovations au service des usagers, et ne soit en aucun cas mise en œuvre au détriment des cheminots.

Pour la liberté de choix du mode de contractualisation par les Régions

S'agissant des services publics ferroviaires conventionnés, les États membres de l'Union européenne ont adopté en 2007 le règlement « Obligations de services publics » (dit « règlement OSP ») pour permettre aux autorités organisatrices de choisir librement le mode d'attribution de leurs contrats, en attribution directe, en régie, ou à travers une délégation de service public.

Ainsi, la réforme ferroviaire doit s'inscrire dans la logique du règlement OSP et intégrer une révision des dispositions du Code des transports relatives aux services publics ferroviaire d'intérêt régional pour laisser les Régions libres de choisir le mode de contractualisation le plus adapté.

C'est ce qui permettra à la France de réaffirmer sa position dans les négociations sur le 4e paquet ferroviaire et de s'opposer à la vision de la Commission européenne qui souhaite imposer les appels d'offres pour l'attribution des contrats de service public ferroviaire dès 2019.

Annexes

CHIFFRES CLÉS DE LA MOBILITÉ FERROVIAIRE RÉGIONALE

- **3,8 millions de voyageurs** utilisent quotidiennement les trains régionaux.
- Les trains régionaux, TER et Transilien, représentent aujourd'hui 80 % du nombre total de circulations du réseau ferré national : **12 000 trains régionaux quotidiens** sur un total de 15 000 circulations quotidiennes.
- **8,8 milliards d'euros de nouvelles rames TER** commandées depuis la régionalisation du TER correspondant à 1 830 rames.
- **60 % des TER sont neufs**, c'est-à-dire avec des conditions de confort, de bruit, d'accessibilité largement améliorées par rapport aux trains vétustes qu'elles ont récupéré en 2002.
- Les Régions ont largement développé l'offre TER, **+ 24 % d'offre entre 2002 et 2012**. Et le succès a été au rendez-vous avec une **fréquentation des voyageurs en hausse de + 55 %**.
- Grâce aux politiques régionales et à la dynamique que cela a induit, **les trains régionaux sont mieux remplis qu'avant : 83 voyageurs en moyenne en 2012** alors qu'il n'y en avait que 67 en 2002.
- Les autorités organisatrices régionales (y compris le STIF) consacrent **5,8 milliards d'euros chaque année au mode ferroviaire**, dont **1,4 milliard d'euros d'investissements**.
- Les autorités organisatrices régionales versent chaque année **4,4 milliards d'euros à la SNCF** pour assurer le fonctionnement du TER et du Transilien.
- **Le coût du TER a augmenté de + 90 % entre 2002 et 2012**, soit une hausse moyenne du coût du TER hors effet d'accroissement de l'offre de **+ 4,4 % par an**.
- **Le taux de couverture des coûts du TER par les recettes voyageurs est de 29 %** (y compris redevances d'infrastructure), stable par rapport à 2002.

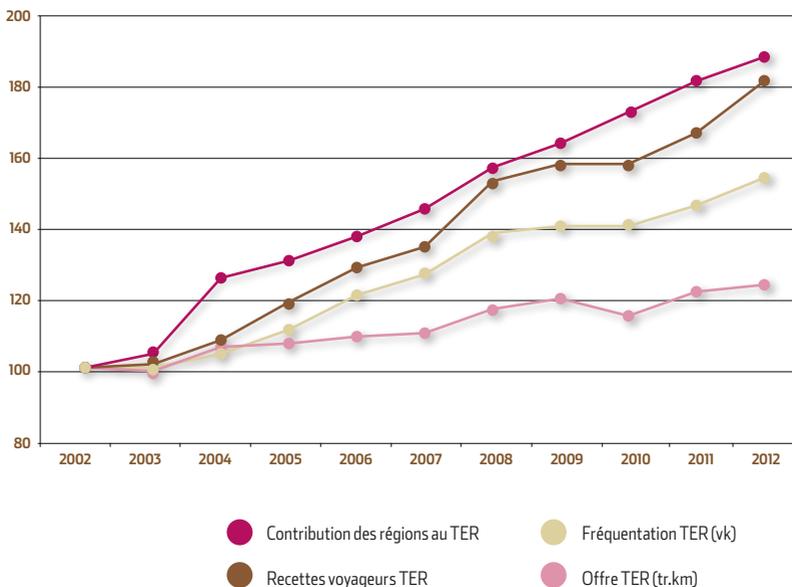
→ **Les recettes voyageurs liées au TER ont augmenté de +92%** entre 2002 et 2012.

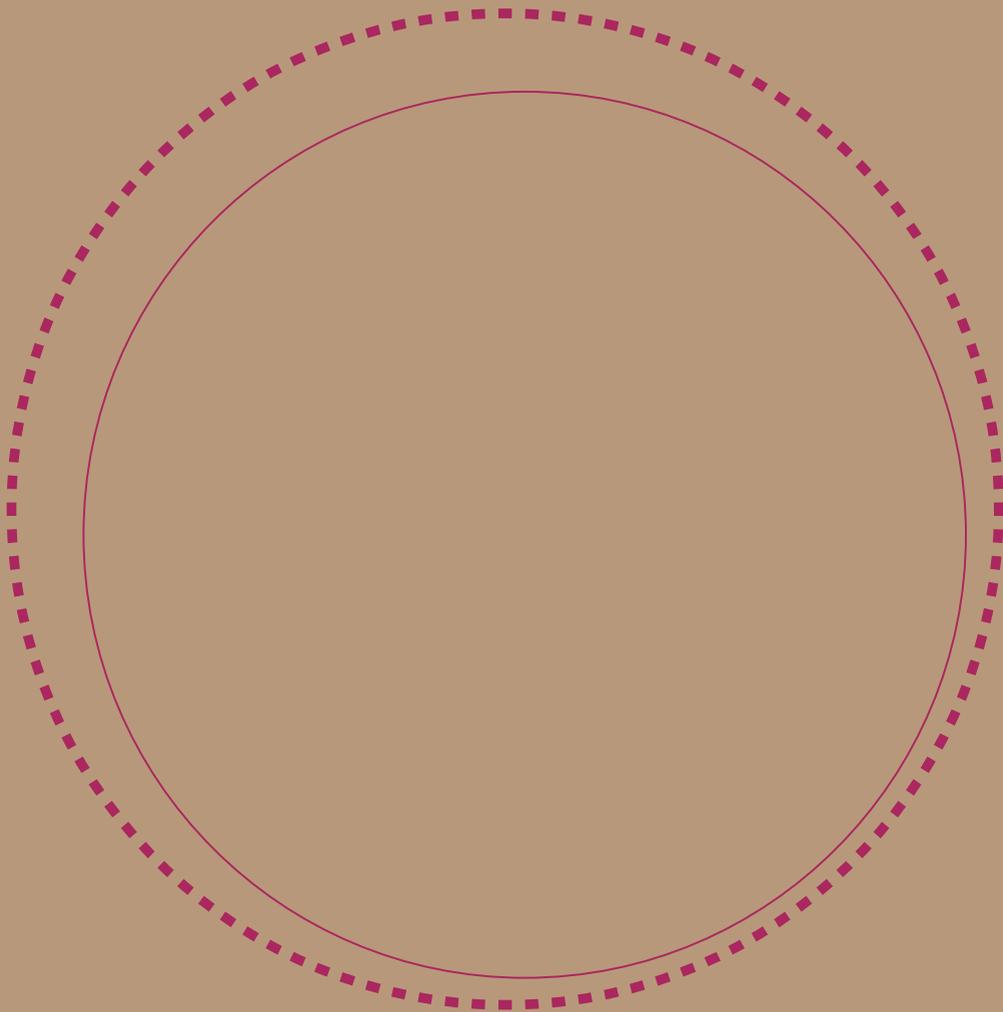
→ **96 % des arrêts en gare sont effectués par des trains régionaux** (hors Transilien, 91%

des arrêts en gare sont effectués par des TER). Les Régions consacrent ainsi chaque année **650 millions d'euros en faveur des gares**, en incluant les dépenses de fonctionnement et d'investissement.

ÉVOLUTION DES SERVICES TER ENTRE 2002 ET 2012 (base 100 en 2002)

Une fréquentation très dynamique (+55% en 10 ans), mais un coût pour les voyageurs et pour les Régions qui a augmenté quatre fois plus vite que l'offre.





ASSOCIATION
DES RÉGIONS
DE FRANCE ■

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