



**HAL**  
open science

# L'ouverture à la concurrence des TER, une opportunité d'affirmation de l'AOT régionale en tant que chef de file de l'organisation des transports régionaux ?

Sébastien Cucurulo

## ► To cite this version:

Sébastien Cucurulo. L'ouverture à la concurrence des TER, une opportunité d'affirmation de l'AOT régionale en tant que chef de file de l'organisation des transports régionaux ?. Gestion et management. 2011. dumas-00793119

**HAL Id: dumas-00793119**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00793119v1>**

Submitted on 21 Feb 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Master 2 Transports Urbains et Régionaux de Personnes*

*Université Lumière Lyon 2*

*Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat*

*Organisme de stage : Association des Régions de France*

# **L'ouverture à la concurrence des TER, une opportunité d'affirmation de l'AOT régionale en tant que chef de file de l'organisation des transports régionaux ?**

*Sébastien CUCURULO*

*Année universitaire 2010-2011 : promotion 19*

*Mémoire de stage soutenu le 14 Septembre 2011*

Membres du jury :

Christian DESMARIS, président du jury – LET, Sciences Po Lyon.

Laurent GUIHÉRY – LET, Sciences Po Lyon.

Alix LECADRE – conseillère infrastructures et transports, ARF.



# Fiche bibliographique

|  |                         |  |
|--|-------------------------|--|
| [Intitulé du diplôme]<br>Master Professionnel Transports Urbains et Régionaux de Personnes (TURP)  |                         |  |
| [Tutelles]<br>Université Lumière Lyon 2<br>Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)   |                         |  |
| [Titre]<br>L'ouverture à la concurrence des TER, une opportunité d'affirmation de l'AOT régionale en tant que chef de file de l'organisation des transports régionaux ?  |                         |  |
| [Sous-titre]   |                         |  |
| [Auteur]<br>Sébastien CUCURULO   |                         |  |
| [Membres du Jury (nom et affiliation)]<br>Christian DESMARIS (président du jury, LET-ISH)<br>Laurent GUIHERY (LET-ISH)<br>Alix LECADRE (maître de stage, ARF)  |                         |  |
| [Nom et adresse du lieu du stage]<br>ARF, 282 boulevard Saint Germain 75007 PARIS<br>Conseil Régional Pays de la Loire, 1 rue de la Loire 44000 NANTES   |                         |  |
| [Résumé]<br>Les régions françaises se sont investies fortement dans le transport ferroviaire de voyageurs depuis qu'elles en ont la compétence. Alors qu'elles sont à l'origine d'un certain nombre d'actions fortes, elles se demandent aujourd'hui comment elles pourront maintenir les services qu'elles ont développés dans un nouveau cadre législatif européen. En effet, l'ouverture à la concurrence des Transports Ferroviaires Régionaux semble inévitable à terme. L'occasion du débat de l'ouverture à la concurrence est donc un moment clé pour les régions. Sauront-elles défendre leurs positions au niveau national et européen pour faire évoluer le système ferroviaire français dans un sens qui leur serait favorable ? Vont-elles pouvoir enfin devenir des Autorités Organisatrices possédant les moyens de leurs actions ? Pour se faire entendre, les régions doivent proposer des solutions ambitieuses dans le débat national. Pour cela, elles peuvent se servir des exemples européens.<br>Ce mémoire présentera donc l'engagement massif des régions dans ce domaine puis les enjeux auxquels elles sont confrontées. Ensuite, il décrira les évolutions proposées par l'UE et les solutions développées au Royaume-Uni, en Allemagne et en Suède. Enfin, il décrira la manière dont les régions agissent pour s'affirmer dans ce débat et les limites de leur mode d'action afin d'évaluer leurs chances de réussite. |                         |  |
| [Mots clés]<br>TER, concurrence, régions, Union Européenne   |                         | Diffusion :<br>papier : [oui/non]*<br>électronique : [oui/non]*<br><br>Confidentiel jusqu'au :<br>7 Mai 2012 |
| [Date de publication]<br>Septembre 2011  | [Nombre de pages]<br>88 | [Bibliographie (nombre)]<br>108  |

# Publication data form

|  |  |                               |
|--|--|-------------------------------|
| <p>[Entitled of Diploma]<br/>Master Degree Diploma in Urban and Regional Passenger Transport Studies</p>   |  |                               |
| <p>[Supervision by authorities]<br/>Université Lumière Lyon 2<br/>Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat (ENTPE)</p>  |  |                               |
| <p>[Title]<br/>Opening regional train services to competition, an opportunity for the French regions to assert themselves as the leader on regional transportation issues?</p>   |  |                               |
| <p>[Subtitle]</p>  |  |                               |
| <p>[Author]<br/>Sébastien CUCURULO</p>   |  |                               |
| <p>[Members of the Jury ]<br/>Christian DESMARIS (president of the jury, LET-ISH)<br/>Laurent GUIHERY (LET-ISH)<br/>Alix LECADRE (internship supervisor, ARF)</p>  |  |                               |
| <p>[Place of training]<br/>ARF, 282 boulevard Saint Germain 75007 PARIS FRANCE<br/>Conseil Régional Pays de la Loire, 1 rue de la Loire 44000 NANTES FRANCE</p>  |  |                               |
| <p>[Summary]<br/>The French regions have taken the responsibility to provide public regional passenger transport services for more than a decade. They have invested a lot in this policy but are now facing institutional and financial challenges. The European railway reforms will force the French regions to allow tendering procedures to be passed for their passenger services. The debate taking place in France on the liberalization of these services and on rail competition may be an opportunity for the French regions to be heard. Will they be able to weigh on the decisions that will have to be taken by the government? Can they use the opportunity of this debate to become real powerful local public authorities with the means and the capacity to implement their transport policies? To be heard, the French regions must propose ambitious ideas and solutions in the national debate. In order to do so, they can use the examples of European countries where on-rail competition is already taking place.<br/><br/>This masters' thesis presents the major investment of the regions in public regional passenger transport services and the challenges that they are now facing. Then it describes the evolution of the European context, and the results of the reforms implemented in Great-Britain, Germany and Sweden. Eventually, it studies the scope of their actions in order to evaluate the chances of the regions to be heard.</p> |  |                               |
| <p>[Key Words]<br/>Regional Trains, competition, European Union, franchise</p>   | <p>Distribution statement :<br/>Paper : [yes / <del>no</del>]*<br/>Electronic : [<del>yes</del> / no]*<br/><br/>Declassification date :<br/>7th May 2012</p> |                               |
| <p>[Publication date]<br/>September 2011</p>   | <p>[Nb of pages]<br/>88</p>  | <p>[Bibliography]<br/>108</p> |

# Sommaire

|   |    |
|---|----|
| Fiche bibliographique.....  | 2  |
| Publication data form.....  | 3  |
| Sommaire .....  | 4  |
| Remerciements .....   | 5  |
| Préambule.....  | 6  |
| <br>  |    |
| Introduction .....  | 7  |
| Partie1 : Etat des lieux des réalisations et des difficultés des régions dans la gestion du transport ferroviaire régional.....         | 9  |
| 1.1.La montée en puissance des régions .....  | 9  |
| 1.2. Les limites des actions menées par les régions .....   | 26 |
| Partie 2 : Les nouveaux enjeux apportés par les évolutions européennes.....   | 31 |
| 2.1. Les évolutions et les orientations récentes de la politique européenne en matière de transport ferroviaire.....                    | 31 |
| 2.2. Les réformes menées à l'étranger pour répondre aux objectifs européens .....   | 37 |
| Partie3 : Analyse de la portée des actions entreprises et envisageables pour les régions face aux enjeux actuels .....                  | 58 |
| 3.1.Les actions des régions portées par l'ARF .....   | 58 |
| 3.2. Portée et limites de l'action des régions visant à se constituer en chef de file de la réflexion sur les transports régionaux..... | 66 |
| Conclusion.....   | 71 |
| Table des illustrations .....   | 72 |
| Bibliographie.....  | 74 |
| Table des matières .....  | 83 |
| Annexes.....  | 87 |

# Remerciements

Je voudrais tout d'abord remercier Alix Lecadre, conseillère infrastructures et transports à l'ARF, pour m'avoir fait confiance en me laissant réaliser l'étude comparative des systèmes ferroviaires européens demandée par l'ARF, mais également pour m'avoir accordé autant de temps pour ma formation et mon information sur divers sujets ferroviaires malgré un emploi du temps très chargé.

Ensuite, je souhaite remercier toute l'équipe de la direction des transports et déplacements du conseil régional des Pays de la Loire, qui m'ont accueilli avec gentillesse alors que je n'étais pas conventionné avec le conseil régional mais avec l'ARF et qui m'ont permis de passer des bons moments de convivialité et d'apprentissage par l'écoute.

Je remercie également les personnes de la région avec qui j'ai effectué le voyage à Berlin, Jacques Auxiette, Gilles Bontemps, Damien Cabarrus et François Marendet ; pour m'avoir fait confiance en me faisant participer à toutes les réunions tout en s'assurant du bon déroulement financier de mon voyage.

Je remercie enfin toutes les personnes du Laboratoire d'Economie des Transports qui m'ont aidé dans mon travail à l'ARF, Christian Desmaris, Laurent Guihéry, Alain Bonnafous, Bruno Faivre d'Arcier et Patrick Bonnel.

# Préambule

Ce document est mon mémoire de stage de fin d'étude pour obtenir le diplôme du master 2 TURP (Transports Urbains et Régionaux de Personnes) de la faculté de Sciences Economiques et de Gestion de l'Université Lyon 2, en collaboration avec l'ENTPE. Il fait ressortir des éléments de mon travail effectué dans mon stage à l'Association des Régions de France.

## **L'association des régions de France :**

L'ARF a été créée en 1998 afin de favoriser la concertation entre les régions, dont les présidents, les élus et les services ressentent le besoin. L'association permet de mettre en commun les expériences vécues dans les régions et de lancer des réflexions valables pour chacune d'entre-elles. Sa mission est d'être force de proposition auprès des instances de décision, de faire connaître le positionnement des régions au gouvernement et de les représenter au niveau européen. Son budget est alimenté par des cotisations des régions.

## **La commission infrastructures et transports de l'ARF :**

Aujourd'hui sous la présidence de Jacques Auxiette, président de la région Pays de la Loire, la commission infrastructures et transports traite des questions de transports qui touchent l'ensemble des régions de France. En 2009, la commission avait essentiellement travaillé en commun pour l'achat de matériel roulant. Actuellement, il existe 8 groupes de travail, dont un groupe constitué des directeurs. Les 7 autres traitent des sujets de la qualité et de l'environnement, de l'infrastructure, des gares, de la tarification et des services, du conventionnement et des finances, des voies navigables et des aéroports et enfin du fret. Ces groupes se composent des membres des directions transports de chaque région. Ces groupes de travail alimentent les travaux des réunions de la commission infrastructures et transports.

## **Ma mission au sein de la commission infrastructures et transports de l'ARF :**

Ma mission était de réaliser une étude comparative des systèmes ferroviaires européens (Royaume-Uni, Allemagne, Suisse, Suède) dans le but d'obtenir des informations utiles pour évaluer le système ferroviaire français et les évolutions à venir. Il s'agissait de décrire le modèle économique de gestion des gares et de l'infrastructure, d'identifier le rôle de l'autorité de régulation, des modalités de mise en concurrence et de comprendre la manière dont les réformes ont été mises en place dans ces pays.

En poste au conseil régional Pays de la Loire, j'ai eu l'occasion pour cela de me déplacer pour comprendre les enjeux de l'étude et pour rencontrer des acteurs pouvant me renseigner en plus de mes recherches documentaires. Enfin, j'ai participé très activement à deux missions parallèles, l'organisation de la visite d'étude de la commission à Berlin et de l'évènement « Etats Généraux du Transport Régional à Nantes ».

# Introduction

## **Contexte du mémoire de stage :**

Le stage se situe dans un contexte législatif européen en profonde mutation. Depuis, la directive 91/440 CEE de 1991, la commission, le parlement et le conseil européen ont trouvé un point d'accord pour faire avancer l'ensemble des Etats-membres dans le sens d'une uniformisation de leurs systèmes ferroviaires. Cette uniformisation vise à favoriser la libre-circulation des marchandises et des personnes au sein du marché unique.

Techniquement, l'uniformisation du système ferroviaire européen est passée par la mise en place de trois paquets ferroviaires, sous formes de directives. Aujourd'hui, alors qu'un quatrième paquet ferroviaire est à l'étude, la commission européenne insiste fortement auprès des Etats-membres pour que ceux-ci terminent l'intégration en droit national des normes européennes des trois premiers paquets ferroviaires. C'est dans l'objectif d'ouverture à la concurrence (dans un premier temps du fret puis du transport de voyageurs) que se situent les plus grandes difficultés pour les Etats-membres.

En France, la libéralisation du secteur ferroviaire est largement critiquée par de nombreux acteurs politiques et institutionnels. En effet, toutes les parties-prenantes du système ne s'accordent pas autour de l'idée qu'un système ouvert à la concurrence soit plus productif, moins cher et plus équitable. Les régions ne sont pas demandeuses d'une ouverture à la concurrence car elles ne pensent pas que cela soit la solution à leurs problèmes. Pour autant, l'ouverture semble inévitable, les régions ont par conséquent dans le cadre actuel du règlement OSP<sup>1</sup>, jusqu'à 2019 pour ouvrir à la concurrence européenne leurs services de transports ferroviaires régionaux.

## **Objet du mémoire de stage :**

Le mémoire de stage reprend les éléments du dossier qu'il m'a été demandé de produire, comme base d'une réflexion plus large. En effet, il cherche à aller plus loin qu'une simple description des systèmes ferroviaires de nos voisins européens. Il s'agira de replacer les informations recueillies lors de mon étude comparative dans un contexte français. En effet, l'étude comparative réalisée pour l'ARF est avant tout descriptive. Elle ne vise pas à orienter nos décideurs vers un modèle défini mais bien à donner des pistes de réflexion aux régions. Elle est une aide à la décision, d'un point de vue le plus neutre possible. Le sujet de l'ouverture à la concurrence est passionnel, chacun des acteurs a

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil.



une logique et un objectif qu'il cherche à démontrer dès lors qu'il prend un exemple étranger. Que ce soit le gouvernement français, la commission européenne, l'opérateur historique ou les potentiels nouveaux entrants sur le marché français, tous ont une ligne directrice lorsqu'ils abordent ce sujet. Bien souvent comparaison n'est pas raison et ce sont seulement certains aspects qui sont mis en valeur par les institutions qui se sont chargées de comparer le système français avec celui de nos voisins. La logique de l'étude comparative des systèmes ferroviaires européens qu'il m'a été demandé de réaliser à l'ARF est de répertorier un maximum d'éléments chez nos voisins sans prendre partie ni appuyer sur les réussites de l'un ou de l'autre.

Bien entendu l'objet d'un mémoire, même de stage, n'est pas uniquement de répertorier des informations. Il s'agit de se poser les bonnes questions et de donner des pistes de réflexion à partir du travail effectué au sein de l'organisme d'accueil. Ce mémoire sort donc de la neutralité d'une étude professionnelle pour poser des questions de fond autour du sujet du stage. Mais pour cela, il faudra d'abord rappeler le fonctionnement du système ferroviaire français depuis le transfert de compétence du transport régional aux régions. C'est seulement une fois ce constat fait qu'une problématique pourra être développée.

### **La problématique du mémoire :**

Le but d'une association d'élus locaux est autant de mettre en commun des expériences locales que de faire entendre des avis au niveau national et européen. Premièrement, il m'a paru essentiel dès mon arrivée d'analyser le poids des actions menées par mon organisme d'accueil. Quels sont ses moyens ? Où se place-t-il dans la chaîne des décisions ? Quelle est son audience ? Et surtout, est-il en devenir, a-t-il des marges d'évolution ? Le problème posé est celui des relations au sein des sphères d'influence des décisions dans le domaine du transport ferroviaire régional.

Deuxièmement, existe-t-il en ce moment une fenêtre d'action pour les régions, que représente mon organisme d'accueil ? Celles-ci peuvent-elles profiter de ce moment précis de réforme et d'évolution du contexte législatif et institutionnel pour faire comprendre leurs enjeux, accepter leurs idées et par conséquent devenir un interlocuteur obligatoire dans le processus d'évolution du transport ferroviaire ?

Troisièmement, les régions à travers l'ARF ont-elles les moyens d'agir dans cette fenêtre d'action ? En d'autres termes, l'actualité immédiate du transport ferroviaire régional dans un contexte européen est-elle un moment propice aux régions pour que celles-ci se placent en position de chef de file du transport de voyageurs local ?

Pour répondre à ces questions, nous fonctionnerons en trois temps. Il s'agira premièrement de faire un état des lieux à la fois de l'action des régions depuis la prise de compétence et des enjeux nationaux auxquels celles-ci doivent faire face. Deuxièmement, nous introduirons les enjeux portés par les institutions européennes et détaillerons certaines réponses données à l'étranger. Troisièmement et pour finir, nous analyserons les actions des régions et leurs limites dans le but de faire entendre leur position et de faire évoluer le système ferroviaire français.

# Partie 1 : Etat des lieux des réalisations et des difficultés des régions dans la gestion du transport ferroviaire régional

Il s'agit dans cette première partie de rappeler de quelle manière les régions se sont impliquées de plus en plus fortement dans leur rôle d'autorité organisatrice de transport, mais également de faire le point sur les difficultés qu'elles rencontrent actuellement dans le cadre de l'exercice de cette fonction.

## 1.1. La montée en puissance des régions

Les régions françaises se sont investies progressivement depuis 1997. Elles sont montées en puissance par l'étendue et l'importance des actions qu'elles ont menées depuis les premières expérimentations de décentralisation de la gestion des transports régionaux de voyageurs. Nous commencerons ici par rappeler le processus qui a amené les régions à agir, pour ensuite en évaluer l'importance. Enfin, nous tenterons d'en mesurer l'impact à travers l'étude d'une série d'actions correspondant aux différentes compétences déléguées aux régions. Pour cela, nous choisirons dans chaque cas, une région distincte.

### 1.1.1. Le transfert de compétence

La création en 1997 de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF) n'a pas été la seule mesure prise afin de modifier la structure du transport ferroviaire. Il a ainsi été décidé de mettre en place des expérimentations visant à redynamiser le transport régional tout en continuant le processus de décentralisation. En effet, le transport ferroviaire de voyageurs, notamment régional souffrait d'une chute chronique de son utilisation. A l'époque six régions se sont portées candidates (Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Nord-Pas de Calais, Alsace, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Centre) suivies en 1999 par le Limousin. Dans ce cadre, un double-conventionnement fut mis en œuvre d'une part entre l'Etat et les régions, d'autre part entre la SNCF et les régions. A l'origine, les expérimentations n'impliquaient pas obligatoirement la prolongation du système, pourtant celles-ci se sont conclues par des succès qui ont poussées à la généralisation du transfert de compétence de l'Etat vers les régions. En effet, entre 1997 et 2002 la fréquentation des TER dans les régions

expérimentales a augmenté plus fortement que dans les autres régions (+33% de voyageurs-km contre +17%<sup>2</sup>).

La loi Relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 généralise le transfert de la compétence aux régions françaises au 1<sup>er</sup> janvier 2002 dans un triple objectif :

- Augmenter la part des déplacements régionaux effectués en transport collectif et faciliter les déplacements au sein du territoire de chaque région ;
- Limiter la généralisation de l'usage de la voiture individuelle afin de réduire la congestion sur les routes ;
- Stopper le développement des nuisances sonores et environnementales

Alors que le rôle de l'Etat se résume à une fonction de contrôle, un système à 3 acteurs se met en place entre les régions, la SNCF et RFF. Les régions devenues autorités organisatrices passent une convention avec la SNCF. Elles financent et définissent le contenu du service offert aux voyageurs (les tarifs, la desserte, la qualité,...). L'entreprise historique demeure l'opérateur unique et perçoit pour l'exploitation des services demandés par la région, une subvention de la part de celle-ci. Elle demeure par ailleurs propriétaire du matériel roulant et fait profiter de son expertise à la région. Enfin, RFF perçoit des redevances d'accès, attribue les sillons et fait entretenir son réseau par la SNCF.

## 1.1.2.L'investissement financier

Les régions n'ont pas pris à la légère le transfert de la compétence. Elles ont voulu agir fortement, ce qui s'est traduit par un effort financier grandissant qu'il s'agit ici de décrire. Afin de donner un aperçu chiffré des engagements financiers régionaux dans les TER, nous prendrons exemple sur la méthode utilisée pour l'élaboration du palmarès des TER 2011 de Ville Rail et Transports<sup>3</sup>. Pour autant cette fois, l'objectif ne sera pas d'effectuer un classement mais bien de recueillir les niveaux d'investissement des régions d'une manière générale, c'est-à-dire globalement pour l'ensemble des régions. Pour cela, nous nous appuyons sur les données chiffrées que l'ARF a pu obtenir et auxquels j'ai pu avoir accès. Les détails de ces données sont présentés dans les annexes et comportent une clause de confidentialité temporaire, l'ARF ne souhaitant pas les divulguer immédiatement par l'intermédiaire de ce mémoire. Nous traiterons ces données thème par thème. Rappelons également

---

<sup>2</sup> Chauvineau, Jacques. *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*. Paris. La documentation française, novembre 2003. 63pages

<sup>3</sup> Dumont, François et Laval, Patrick. *Palmarès des TER 2011. Régions, l'ambition sans réforme*. In Ville Rail et Transports n°517. 6 Avril 2011. Pp 44-62.

que seules vingt régions sont concernées. La Corse, les régions d'outre-mer ainsi que l'Île de France n'entrent pas en compte.

Il convient de commencer par les sommes globales consacrées aux TER par les régions. Celles-ci sont en nette augmentation et atteignent des montants particulièrement élevés. Alors qu'en 2008, 3 150,04 millions d'euros y étaient consacrés, en 2009 ce sont 70,04 millions d'euros supplémentaires, portant ce montant à 3 220,08 millions d'euros<sup>4</sup>. A partir du moment où l'on cherche à entrer dans le détail des postes de dépenses de ces sommes, il est plus difficile d'obtenir des informations de l'ensemble des activités TER régionales. Dans plusieurs cas que nous décrirons ici, nous nous appuyons sur des chiffres fiabilisés obtenus auprès de 16 régions sur les 20 concernées. Bien que ces chiffres ne représentent pas l'ensemble des régions, ils sont tout à fait intéressants et utilisables puisqu'ils représentent la tendance générale pour l'ensemble des régions. Les quatre régions pour lesquelles je n'ai pas pu obtenir à temps l'ensemble des données depuis 2002 sont l'Alsace, Poitou-Charentes, Bourgogne et Picardie. Par ailleurs, les données de la région Pays de la Loire ne distinguent les investissements par contrat de projet Etat-Région (CPER) des investissements réalisés en dehors des CPER qu'à partir de 2007. Ainsi, dès qu'une distinction à ce niveau est effectuée, elle ne prend pas en compte la région Pays de la Loire, ce qui porte l'effectif du nombre de régions à 15.

Ainsi pour ces 15 régions, les investissements en infrastructure par contrat de projet Etat-Région sont passés entre 2008 et 2010 de 109 639 506€ à 237 367 661€<sup>5</sup>. Bien que depuis 2002, les investissements évoluent en dents de scie selon les années, c'est bien une tendance à la hausse qui se dessine, lorsque l'on compare le maximum de 2010 aux investissements de 41 231 935€ de 2002. Les investissements en infrastructures hors Contrat de Projet Etat-Région suivent la même tendance, avec cette fois un pic en 2009 à 145 614 713€, largement supérieur à 2008 (89 720 179€) et à 2010 (111 863 992€). Le total d'investissement en infrastructure pour l'année maximale (2009) était donc de 391 844 544€<sup>6</sup>, ce qui constitue une multiplication des dépenses par 5,8 depuis 2002. Pour ce qui est des investissements dans les gares, les mêmes tendances sont remarquables, que l'on distingue ou non les sommes investies à travers les contrats de projet Etat-Région (CPER) que celles investies à d'autres titres dans les gares. Au titre des CPER, ce sont 22 541 492€ en 2009 contre 7 580 040€ en 2002 ; auxquels s'ajoutent des investissements extérieurs de 24 224 913€ en 2009 contre 8 678 337€ en 2002. Ainsi rien qu'en dehors des dépenses au titre des contrats de projets Etat-Région, les investissements des régions pour les gares ont plus que triplés (+307%<sup>6</sup>). Nous verrons à travers les différentes actions locales détaillées dans la partie suivante, des exemples de part d'investissements des régions dans des projets d'infrastructure et de gares.

Enfin, il faut aussi donner des ordres de grandeur des investissements en matériel roulant des régions, tout en gardant à l'esprit que ce matériel ne leur appartient pas juridiquement. Ainsi toujours pour ces mêmes 16 régions, la tendance est à la hausse mais il faut la préciser en fonction du mode d'investissement choisi. En effet, l'investissement se distingue cette fois entre les

---

<sup>4</sup> Fichier de l'ARF « Tableau 2011 VRT définitif »

<sup>5</sup> Fichier de l'ARF « Tableau de bord synthèse des politiques régionales transport mars 2011 »

<sup>6</sup> Ici, les données de la région Pays de la Loire ont pu être additionnées.

subventions d'investissement en matériel roulant d'une part, et les crédits-bails d'autre part. Dans le premier cas, c'est en 2006 que le pic est atteint avec 639 055 304€ alloués, comparé à 426 432 749€ en 2002 et 174 634 462€ en 2010. Dans le second cas, bien que les montants ne soient pas comparables, les hausses relatives sont bien plus importantes. En effet, en 2002, la région Nord-Pas-de-Calais était la seule des 16 présentées qui investissaient en matériel roulant par crédit-bail. En 2003, le montant était encore faible, à 7 249 747€. C'est encore une fois en 2010 qu'on obtient l'investissement le plus élevé (36 227 477), confirmant la tendance continue à la hausse. Lorsque l'ensemble des investissements en matériel roulant de ces 16 régions sont pris en compte, c'est encore une fois l'année 2006 qui se démarque avec un montant de 655 703 897€, soit une augmentation de +151% par rapport au montant de 2002.

L'effort des régions dans le matériel roulant est intense, par conséquent en 2009, sept des vingt régions possédaient un matériel neuf ou rénové à 100%<sup>7</sup>. Aujourd'hui l'heure est toujours à la commande de nouveau matériel, dit de troisième génération. Ainsi, même si les financements sont difficiles, de nombreuses régions ont déjà commandé des rames de Regiolis (Alstom) et Regio 2N (Bombardier) dont l'ordre de grandeur des tranches fermes des marchés publics est de 1,2 milliards€. Ces marchés sont potentiellement plus importants que ceux réalisés jusqu'à présent pour les X72500/XTER, X73500/ATER, ZTER, AGC, TER2Nng et TTng Dualis<sup>8</sup>. En effet, le montant réalisé maximum<sup>9</sup> de l'ensemble de ces marchés réunis s'établit à 6 421 millions€ alors que les marchés Regiolis et Regio 2N pourraient atteindre à eux seuls environ 15 410 millions€<sup>10</sup>. Aujourd'hui, l'investissement minimum des régions pour l'ensemble de ces véhicules est de 8 237 millions€ et pourrait atteindre la somme impressionnante de 21 801 millions€.

L'investissement financier volontaire des régions se traduit également par une forte augmentation de l'offre en termes de trains-kilomètres. Dans son numéro 517 du 6 avril 2011, Ville Rail et Transport estimait l'augmentation de l'offre effective de 1,73% sur l'ensemble des régions entre 2008 et 2009. D'après les données que nous avons pu obtenir auprès des vingt régions, la hausse serait de 1,02%, avec en 2008 164 899 903 et 167 755 881 trains-kilomètres en 2009. Bien que ce pourcentage puisse sembler faible, il est essentiel d'avoir rappelé les valeurs pour se rendre compte du nombre de trains kilomètres effectivement réalisés. Il s'agit donc bien encore une fois d'une augmentation de 2 855 978 trains-kilomètres sur une seule année. Pour s'assurer de ces niveaux d'augmentation, nous pouvons également travailler sur les onze régions pour lesquelles nous avons pu obtenir les données complètes, mais cette fois en termes de trains-kilomètres commerciaux théoriques. Dans ce cas, une augmentation de 1,03% des trains-kilomètres commerciaux est notable entre 2008 (86 032 640) et 2009 (89 080 660).

---

<sup>7</sup> Fichier de l'ARF « Tableau de bord synthèse des politiques régionales transport mars 2011 »

<sup>8</sup> Le marché pour les TTng Dualis est encore en cours.

<sup>9</sup> C'est-à-dire prenant en compte les livraisons effectués et le maximum potentiel de livraison pour le marché des TTng Dualis.

<sup>10</sup> Actuellement, les engagements pris pour les Regiolis et Regio2N sont de 2 430 millions €.

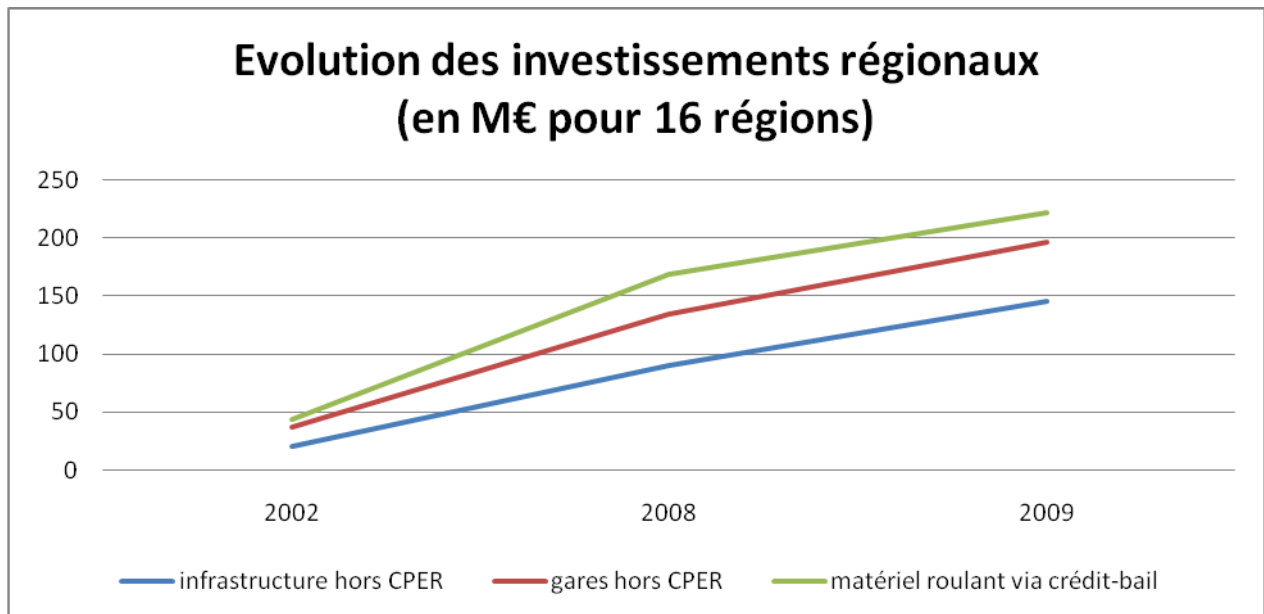
Evolution des investissements pour 16 régions en € <sup>11</sup>:

|  | 2002          | 2006          | 2008            | 2009            | Evolution<br>2002-2009 |
|--|---------------|---------------|-----------------|-----------------|------------------------|
| Infrastructures investissements CPER   | 41 231 935 €  |               | 109 639 506 €   | 210 575 259 €   | +510,71                |
| Infrastructures investissements autres | 21 280 532 €  |               | 89 720 179 €    | 145 614 713 €   | +684,26                |
| Total investissements infrastructures  | 67 663 061 €  |               | 222 627 968 €   | 391 844 544 €   | +579,11                |
| Gares investissements CPER             | 7 580 040 €   |               | 21 940 557 €    | 22 541 492 €    | +297,38                |
| Gares investissements autres           | 8 678 337 €   |               | 21 107 216 €    | 24 224 913 €    | +279,14                |
| Total investissements gares            | 16 286 365 €  |               | 43 877 431 €    | 50 028 235 €    | +307,18                |
| matériel (subvention investissement)   | 426 432 749 € | 639 055 304 € | 481 663 359 €   | 384 181 661 €   | +90,09                 |
| matériel (crédit-bail)                 | 7 397 015 €   | 16 648 592 €  | 34 966 414 €    | 26 393 188 €    | +356,81                |
| Total investissement matériel roulant  | 433 829 764 € | 655 703 897 € | 516 629 773 €   | 410 574 850 €   | +94,64 <sup>12</sup>   |
| Trains-km commerciaux théoriques       | 895 826 239 € |               | 1 218 884 525 € | 1 241 743 461 € | +138,61                |

<sup>11</sup> Fichier de l'ARF « Tableau de bord synthèse des politiques régionales transport mars 2011 »

<sup>12</sup> L'augmentation de l'investissement en matériel roulant semble bien moins importante dans ce tableau que les autres hausses d'investissements. En réalité, il faut nuancer ce chiffre. En effet, l'année 2009 a été marquée par la signature des contrats pour les Regiolis. Ces contrats ayant été signés en 2009, les crédits de paiement n'ont commencé à être versés qu'en 2010, année où l'investissement en matériel roulant est reparti à la hausse.

Le graphique présenté plus loin permet de rendre compte de façon simple de l'augmentation de l'effort financier des régions sur les trois postes de dépenses que sont les gares les infrastructures et le matériel roulant. Bien que basé sur seulement onze régions, il est tout à fait représentatif de la tendance générale. Les régions sont donc bien montées en puissance dans leur prise en charge de la compétence transport, à travers une hausse importante de l'effort financier y étant affecté.



### 1.1.3. Une grande variété d'actions

Après avoir donné des ordres de grandeur et des tendances de l'investissement des régions dans les transports régionaux, il s'agit de comprendre à quoi servent ces sommes. Nous verrons donc de quelle manière les régions se sont investies dans l'ensemble des domaines d'action du transport régional. Pour chacune des compétences qui leur ont été déléguées, nous prendrons un exemple régional et tenterons d'évaluer la part de la région concernée dans la mise en œuvre du projet. Il s'agira donc ici de montrer l'étendue des actions menées par les régions afin de démontrer qu'elles ont bel et bien profité de leur prise de compétence pour agir fortement, et devenir force de proposition. En cela, elles sont montées en puissance.

L'intérêt de la décentralisation et du transfert de compétences est de laisser la possibilité à chaque territoire de répondre aux enjeux qui lui sont propres de la meilleure des façons. En effet, chaque région est différente par son poids économique, sa superficie, sa densité, le maillage de son réseau ferré et bien d'autres encore. Or, ceci est une force car les régions ont prouvé qu'elles étaient les mieux à même de mettre en place des innovations correspondant aux attentes de leurs habitants. La partie qui va suivre est organisée par type de compétence des régions

### **1.1.3.1. Les dessertes : répondre aux enjeux du périurbain**

Bien que l'étalement urbain soit une caractéristique que l'on retrouve d'une manière globale dans l'ensemble du pays, certains territoires régionaux doivent répondre à un développement plus important de l'enjeu de l'accessibilité des périurbains au cœur des villes. C'est particulièrement le cas des agglomérations qui cumulent un tissu urbain peu dense et étalé avec une utilisation massive de la voiture et une congestion importante des voies de circulation routières. Face à cette situation, les régions ont cherché à développer un outil distinct, le tram-train. Lorsque l'usage de celui-ci se conjugue avec une réouverture de ligne, les effets potentiels sont élevés.

Le grand ouest de la France se caractérise par des agglomérations peu denses, un périurbain étalé, un usage de la voiture important, des axes routiers encombrés et une croissance importante de la population. La région Pays de la Loire l'a compris en développant le tram-train pour répondre aux enjeux d'accessibilité de ses habitants. Ce sont deux projets de tram-train de Nantes à Clisson et de Nantes à Châteaubriant qui sont portés par le conseil régional. Alors que la première liaison a ouvert le 15 Juin 2011, la seconde devrait avoir lieu en 2013.

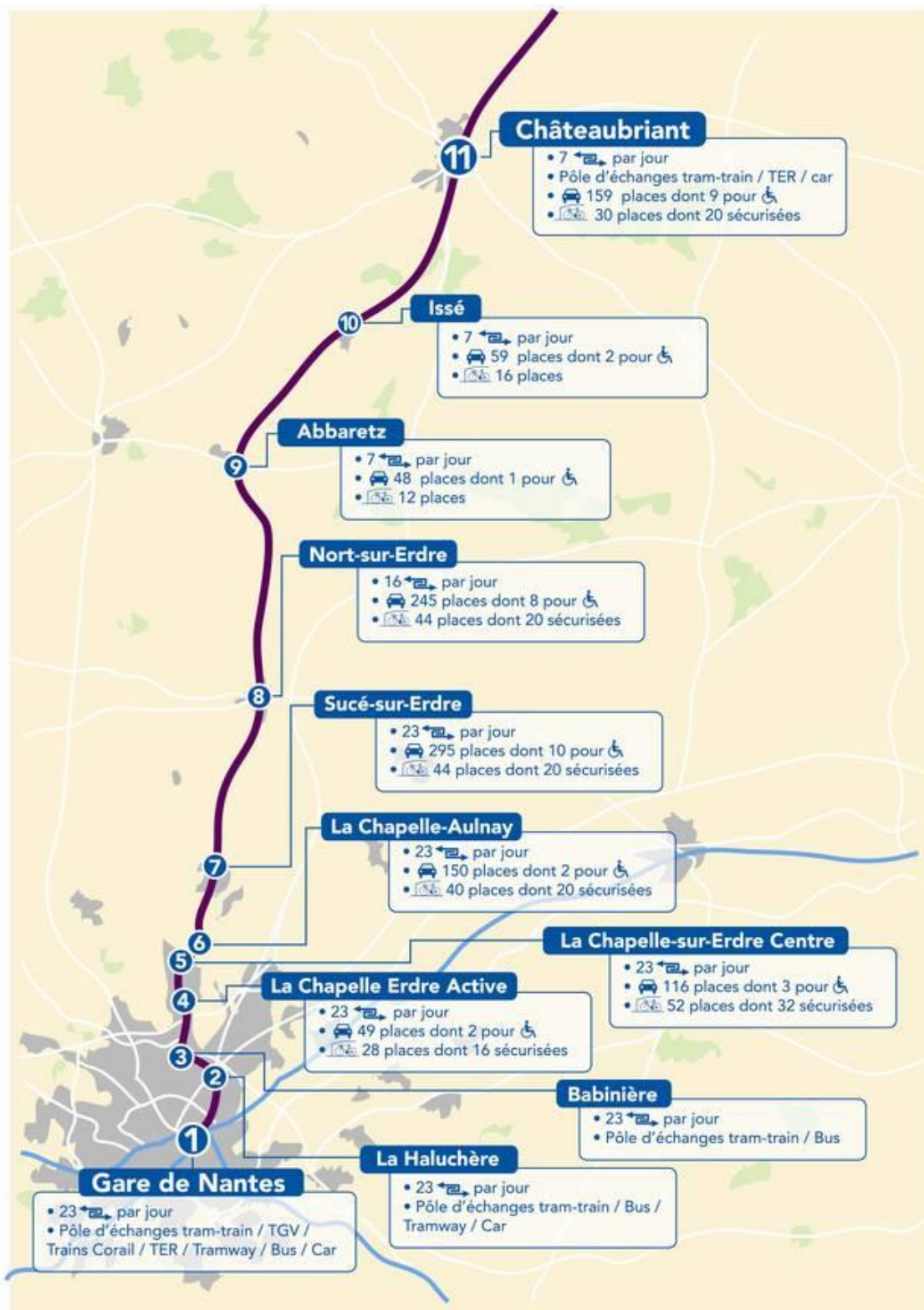
L'usage d'un tram-train sur la ligne reliant Nantes à Clisson permet d'envisager un report modal important depuis la voiture particulière. Des zones d'habitat importantes voient leurs opportunités d'accès au cœur de l'agglomération augmenter fortement. Ainsi, au lancement du tram-train, et dans l'attente d'un service encore plus étoffé, ce sont des augmentations d'offre de 46% à la Haye Fouassière, 39% au Pallet, et 25% à Clisson. L'évolution de l'offre à Clisson ne doit pas être négligée car même si le pourcentage est plus faible, la commune est desservie 65 fois de plus par jour dorénavant. Enfin, les habitants de la commune de Vertou, fortement urbanisée reçoivent une deuxième alternative à la voiture, en plus du Busway (Bus à Haut Niveau de Service) entré en service en 2006. L'investissement régional est particulièrement important sur ce projet. Par ailleurs, la région a consenti un investissement de 89millions d'euros dans ce nouveau matériel roulant.

Pourtant, nous souhaitons mettre l'accent ici sur une action encore plus emblématique de la montée en puissance des régions dans la réponse donnée aux enjeux de déplacement des habitants. Il s'agit du deuxième cas de tram-train, reliant Nantes à Châteaubriant, et qui diffère de la liaison avec Clisson du fait qu'il s'agit d'une réouverture de ligne. Bien que le financement soit partagé avec d'autres acteurs du projet, la région est encore une fois le seul et unique financeur des rames et surtout l'initiateur des études et des travaux.

Longue de 64 kilomètres, la ligne a été inaugurée en 1877 et a circulé jusqu'en 1980 avec trois services journaliers. Comme de nombreuses lignes périurbaines, elle a été fermée suite à la démocratisation de la voiture. Or elle constitue aujourd'hui une réponse aux difficultés de circulation sur la zone périurbaine du Nord de Nantes, notamment sur les communes de La Chapelle sur Erdre, Sucé sur Erdre, et Nort sur Erdre. La carte ci-dessous permet de placer les communes et le nombre de dessertes prévues au lancement de la ligne.



### Tracé du tram-train Nantes-Châteaubriant<sup>13</sup> :

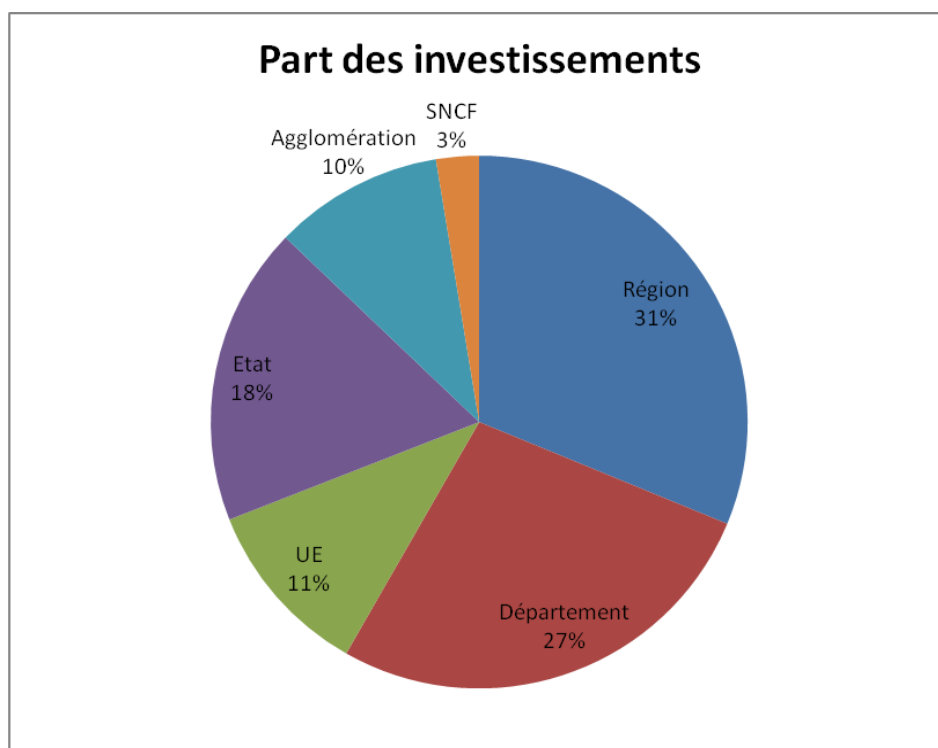


<sup>13</sup> Données disponibles sur le site du conseil régional des Pays de la Loire

Dans un tel projet, la région est non seulement initiatrice et première financeur des études, mais elle est également le premier investisseur du projet. Le budget prévisionnel en Novembre 2010 répartissait les charges de la manière suivante :

Investissements respectifs en millions d'euros<sup>13</sup> :

|               |       |
|---------------|-------|
| Région        | 60,78 |
| Département   | 52,56 |
| UE            | 21    |
| Etat          | 35,3  |
| Agglomération | 19,93 |
| SNCF          | 5,02  |



Les dessertes constituent une des compétences fondamentales des régions. Or, à travers la mise en place de réponses appropriées comme les tram-train, nous pouvons constater que celles-ci se sont appropriées les enjeux et ont donné des réponses pratiques et efficaces.

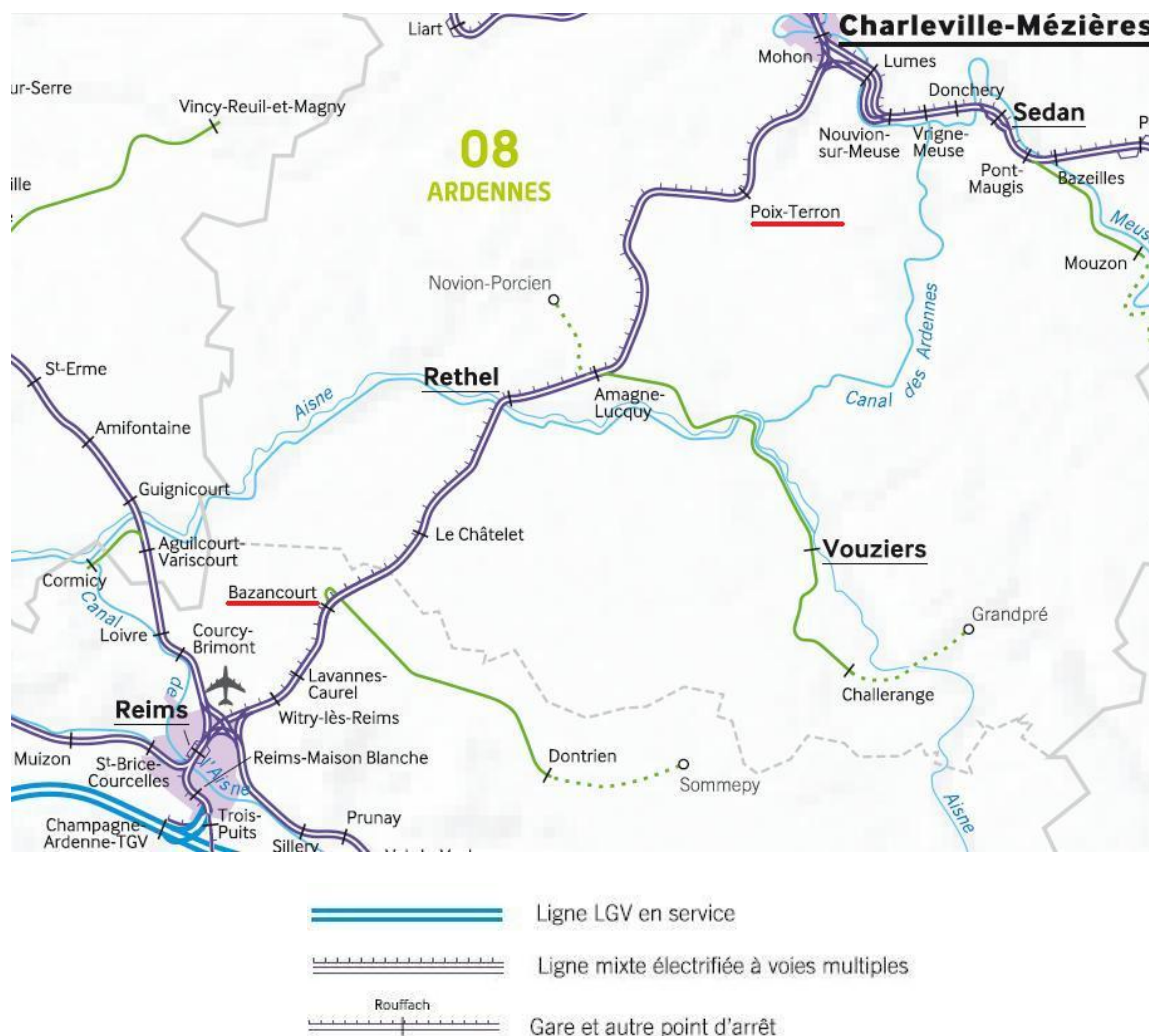
### **1.1.3.2. Les gares : créer de nouveaux points d'accès**

L'attractivité, l'accessibilité et d'une manière générale le bon fonctionnement des gares, fait partie des compétences de la région. Or, celles-ci se sont également engagées fortement dans cette politique afin d'améliorer le réseau de leurs gares. Ainsi, le développement de l'usage des trains régionaux face à la voiture ne peut se faire sans un bon maillage du territoire. Or ceci n'est réalisable que lorsque les habitants possèdent un point d'accès au réseau proche de leur domicile. Les régions l'ont compris et ont fait en sorte de rapprocher les trains des habitants en rénovant, réhabilitant ou en créant de nouvelles gares ou points d'arrêts.

Jusqu'à présent, en dehors des dessertes grandes vitesse, la tendance était à la fermeture des points d'arrêts les moins utilisés. En effet, nombre d'entre-eux étaient inadaptés. Les régions ont pris le pari de l'accessibilité par les gares en réévaluant la pertinence des emplacements des points d'arrêts. Les régions ne se sont donc pas contentées de reprendre le réseau tel qu'il existait, elles ont choisi de se servir de leur compétence transport pour développer de nouvelles opportunités d'accès.

Pour illustrer cette idée, nous prendrons le cas de la région Champagne-Ardenne. Celle-ci se caractérise par une faible densité de population dans les zones rurales, l'absence de véritable capitale régionale capable de centraliser les flux (du fait de la proximité de la région parisienne et de la forme étendue du Nord au Sud de la région). Pour autant, elle a su développer l'offre et l'utilisation de son réseau afin de l'adapter aux besoins de la population. Nous travaillerons ici sur deux cas de gares, celles de Poix-Terron et de Bazancourt. La carte présentée ci-après permet d'identifier les deux nouvelles gares sur l'axe de Reims à Charleville-Mézières.

## Carte du Réseau Ferré entre Reims et Charleville-Mézières<sup>14</sup> :



La gare de Bazancourt, fermée en 1967 a été inaugurée le 4 octobre 2008. A seulement 11 minutes de Reims et 13 de Rethel, la gare accueille désormais une fréquentation importante et croissante. La région a décidé de forcer la demande par l'offre en créant quinze nouveaux arrêts par jour en semaine en direction de Reims et de Charleville-Mézières. Par ailleurs, des connexions sont rendues possibles avec la gare TGV de Champagne-Ardenne. Le succès ne s'est pas fait attendre. Au bout d'un mois de mise en service, on décomptait près de 250 voyageurs par jour, 800 titres de transport délivrés par le buraliste local ainsi que 60 abonnements de travail<sup>15</sup>.

Face à cette réussite, le conseil régional a décidé de continuer à développer les points d'accès au réseau avec la création d'une halte ferroviaire à Poix-Terron. La région agit pour répondre à des enjeux propres. En effet, comment pourrait-on penser qu'il soit utile de créer une halte ferroviaire

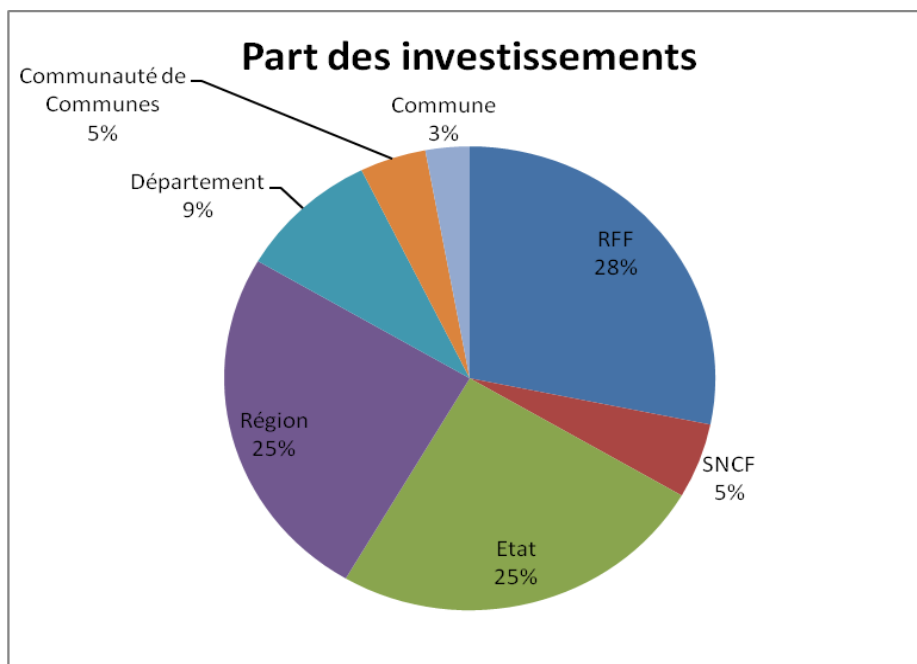
<sup>14</sup> Carte disponible sur le site de Réseau Ferré de France

<sup>15</sup> Journal « L'union » du 6 octobre 2008. *Bazancourt la gare inaugurée*

dans une commune de moins de 900 âmes, dans un canton rural perdu entre Reims et Charleville-Mézières. Pourtant, il existe une demande et un besoin de revitalisation, avec notamment la construction d'un centre de formation des apprentis en BTP. Pour répondre à celle-ci, la gare recevra sept arrêts quotidiens en semaine à son ouverture le 29 Août 2011. L'ensemble du projet représente 3,44 millions d'euros d'investissement qui se répartissent de la sorte <sup>16</sup>:

Investissements respectifs<sup>16</sup> :

|                        |          |
|------------------------|----------|
| RFF                    | 970 000€ |
| SNCF                   | 180 000€ |
| Etat                   | 860 000€ |
| Région                 | 860 000€ |
| Département            | 320 000€ |
| Communauté de Communes | 150 000€ |
| Commune                | 100 000€ |



<sup>16</sup> Dossier de presse sur le site de RFF. Pose de la première pierre de la future halte ferroviaire de Poix-Terron. Avril 2011.

Les deux gares citées ci-dessus ne sont pas des cas uniques. Il existe globalement dans l'ensemble des régions un travail fort sur les enjeux liés aux gares, qui prouve que les autorités régionales ont bel et bien pris en charge leur compétence au sujet des points d'accès au réseau. Pour appuyer cette idée, nous pouvons également citer la région Aquitaine, qui s'est engagée dans la rénovation de ses gares. A Bergerac et à Buisson, le conseil régional prend à sa charge respectivement 75% des 687 600€ et 73% des 376 500€ nécessaires pour mener à bien les travaux<sup>17</sup>. Depuis 2003, la région a consacré 22,6 millions d'euros pour moderniser les points d'accès, ce qui a permis de rendre le réseau plus attractif.

### **1.1.3.3. La dynamique de réseau : proposer le mode transport approprié à chaque déplacement**

Les régions démontrent leur volonté d'agir et d'user de la compétence qui leur a été déléguée. En tant qu'autorités organisatrices, elles recherchent les solutions les plus à même de répondre aux problématiques de déplacement de leurs habitants. Elles peuvent pour cela, être amenées à réfléchir au mode de transport le plus adapté à chaque type de déplacement. Lorsqu'aucune ligne ferroviaire n'existe, que son développement nécessiterait des investissements trop lourds, ou que le nombre d'usagers potentiels est insuffisant, d'autres solutions peuvent être envisagées. Dans certains cas, les régions ont choisi de développer les transports régionaux par car. Nous prendrons ici l'exemple de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Le réseau ferré de la région PACA est concentré sur les grandes agglomérations du littoral et ne dessert pas l'ensemble du territoire de manière uniforme. L'enjeu est donc de donner un accès aux populations les plus éloignées de ces axes, par un mode de transport différent, le car. La région ne s'est pas cloisonnée dans l'existant et a choisi de développer 22 Liaisons Express Régionales (LER) permettant un maillage complet du territoire. Ainsi, en complément d'environ 700 TER roulant quotidiennement et transportant 40 millions de voyageurs par an, une offre de 160 LER par jour a été créée et transporte plus d'un million de voyageurs par an. Les LER parcourent 6,5 millions de kilomètres par an et leur fréquentation progresse (+7,55% en 2009). Les cartes ci-dessous permettent de visualiser les nouvelles opportunités d'accès créées par ces LER.

---

<sup>17</sup> Soto, José. *Paca. Les premiers chiffres présentables des TER*. In *La Vie du Rail* n° 3311. 18 Mai 2011. Pp 13-15.

## Réseau Ferré de la région PACA<sup>18</sup>



## Réseau LER de la région PACA<sup>19</sup>



<sup>18</sup> Carte du réseau ferré disponible sur le site de RFF.

<sup>19</sup> Carte du réseau LER de la région PACA disponible sur le site de la région PACA.

#### **1.1.3.4.La politique tarifaire : inciter par des offres innovantes**

La diversité des actions des régions inclut également la volonté d'attirer un nombre croissant de voyageurs dans les transports en commun gérés par celles-ci. Pour cela, la région est maîtresse de la politique tarifaire sur son territoire, dans le respect du système tarifaire national, selon les articles 4 et 5 du décret n°2001-116 du 27 Novembre 2001<sup>20</sup>. L'objectif est double, non seulement la croissance de l'utilisation permettra de réduire la congestion et la pollution mais elle permettra également aux régions d'augmenter les recettes perçues. Il est donc important d'attirer de nouveaux usagers si les régions souhaitent pouvoir continuer à développer leurs offres de transport en commun. Ceci passe notamment par des incitations tarifaires importantes. Le cas de la région Rhône-Alpes est un bon exemple de ce type d'innovations lancées par les régions.

La région Rhône-Alpes a créé une gamme tarifaire couvrant l'ensemble des segments de marché, tout en menant une campagne pédagogique autour du coût de la voiture par rapport à celui de l'usage des TER. Les coûts des deux modes de transports étaient systématiquement comparés pour démontrer aux potentiels utilisateurs qu'ils étaient financièrement gagnants en utilisant le TER. Elle présentait ainsi des comparaisons entre l'abonnement de travail et l'usage de la voiture entre Saint Etienne et Lyon d'une part et Grenoble et Lyon d'autre part. Dans le premier cas, l'usage de la voiture coûtait 24,13€ par trajet pour seulement 2,2€ par trajet en TER. Dans le second cas, 49,45€ par trajet contre seulement 4,2€ par trajet en TER.<sup>21</sup>

#### **1.1.3.5.Dépasser les compétences déléguées pour répondre aux besoins : agir pour rénover le réseau**

Comment développer l'offre lorsque le réseau ne le permet pas ? En effet, dans certains cas, les régions ont du agir en priorité sur le renouvellement du réseau, comme c'est le cas en Midi-Pyrénées avec le Plan Rail. Il s'agit encore une fois d'un exemple de réponse de la part des régions à des enjeux bien particuliers de mobilité de leurs habitants. La région a doublé le nombre de TER circulant sur son territoire entre 2000 et 2008 (de 150 à environ 350), provoquant un doublement du nombre de voyageurs (de 5 à 10 millions par an). Or, le réseau ne permettait pas de continuer le développement de cette politique. Le Plan Rail amorcé en 2008 et qui durera jusqu'en 2013 est le plus grand chantier français de renouvellement et de modernisation du réseau. Sans ce projet, les infrastructures vétustes auraient amené à la fermeture du réseau en 2020. Il nécessite 700 000 tonnes de ballast, 700 kilomètres de nouveaux rails posés, 700 000 traverses et 25 kilomètres de voie doublée.

---

<sup>20</sup> Décret n°2001-116 du 27 Novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

<sup>21</sup> E-journal de la Région Rhône-Alpes. La région et la SNCF font bouger les TER en Rhône-Alpes. Septembre 2008.



Encore une fois l'initiative et le financement est le fait de la région. Sur un total de 820 millions d'euros d'investissement, Midi-Pyrénées en supporte presque la moitié comme le montre le tableau ci-dessous.

Investissements pour le Plan Rail en millions d'euros<sup>22</sup> :

|        |     |
|--------|-----|
| Région | 400 |
| Etat   | 193 |
| RFF    | 179 |
| UE     | 48  |

L'exemple du Plan Rail est le plus abouti de tout ce que l'on peut trouver en région, mais il n'est pas le seul. Par les actions sur le réseau, les régions vont plus loin encore que les compétences qui leur ont été strictement transférées. Elles sont montées en puissance, en cherchant à agir là où les problèmes se situaient. Les régions ont vu justifier l'extension de leur champ d'action grâce à l'article 11 de la loi du 3 Août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Celui dispose en effet que « *les régions pourront contribuer à [l']effort pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire* ».

**1.1.3.6. Devenir le moteur de la réflexion en matière de déplacements : développer l'intermodalité**

Les régions, lorsqu'elles n'agissent pas seules, se placent en moteur des avancées en matière de déplacement. Elles développent des réponses répondant aux enjeux locaux qu'elles rencontrent. Elles ont pu se constituer en chef de file de certains projets à base régionale afin de faciliter la mobilité des citoyens. Le cas de la région Nord Pas de Calais est intéressant car celle-ci a réussi à construire autour d'elle et sur son périmètre, une entente dans laquelle elle est la seule autorité compétente sur l'ensemble du territoire concerné. En effet, aucune autre autorité n'est territorialement compétente sur l'ensemble du périmètre dans lequel les politiques sont menées. Il s'agit du Syndicat Mixte Intermodal Régional de Transport (SMIRT), où la région a été initiatrice.

Créé le en 2009 au siège de la région, le SMIRT regroupe en plus de celle-ci 13 autorités organisatrices de transport dans le but de favoriser l'accessibilité de la région à travers l'usage de plusieurs modes de transport, en d'autres termes de rendre possible l'intermodalité. Pour cela, il s'agit de mettre en commun la tarification, la billettique et l'information de tous les modes de transport gérés par ces AOT. L'élément marquant de cette volonté est la mise en place progressive de la carte Pass Pass. Mise en place récemment, elle sera généralisée en octobre 2011 pour

---

<sup>22</sup> Données disponibles sur le site du conseil régional Midi-Pyrénées.

permettre aux usagers de voyager avec elle par tous les modes de transport, du bus au train en passant par le métro.

### **Bilan :**

Depuis 2002, les régions sont donc devenues des acteurs incontournables du transport régional, non seulement du fait de la décentralisation mais surtout par leur implication financière et les réponses variées qu'elles ont su mettre en œuvre. Les régions ne se sont pas contentées d'agir à moitié dans le domaine qui leur a été délégué. Elles sont montées en puissance et se sont investies financièrement et techniquement dans de nombreux projets pour répondre aux enjeux du transport régional. Cependant, il existe aujourd'hui de nouveaux enjeux qui sont en partie liés à cet investissement massif. Les régions peuvent-elles y faire face ? Pour répondre à cette interrogation, il faut commencer par décrire et détailler ces nouveaux enjeux en question.

## 1.2. Les limites des actions menées par les régions

Les régions sont montées en puissance depuis leur prise de compétence des transports régionaux. Elles se sont investies massivement dans les dossiers et ont proposé une série d'actions originales prouvant leur volonté d'agir. Pour autant, elles font face aujourd'hui à plusieurs difficultés qui les empêchent de continuer à développer cette logique. Ces limites sont de deux ordres. Tout d'abord se pose la question du cadre institutionnel de telles actions. Jusqu'où peuvent être menées des actions de partenariat sans cadre national clair ? Ensuite se pose la question du financement. Alors que les fonds publics sont de plus en plus rares, comment les régions peuvent-elles faire face à des augmentations de coûts importants dans le cadre législatif actuel ? Il s'agira donc de présenter les différents points financiers problématiques pour les comptes des régions alloués aux transports régionaux.

### 1.2.1. Les limites du modèle institutionnel

La question posée est celle de la possibilité pour les régions de s'affirmer dans le débat du transport régional de voyageurs. Cette affirmation semble devoir passer par la mise en commun de problématiques au niveau national et la démonstration de leur activité au niveau local. Pour autant, les régions sont limitées dans leur envie d'affirmation par le cadre institutionnel dans lequel elles évoluent. Ainsi, chacune des actions qui ont été décrites dans les pages précédents sont le fait de projets menés au cas par cas. Chacune de ces actions a donc nécessité la mise en place d'une coordination et de prises de positions communes des acteurs dans lesquelles la position centrale de la région était toujours discutable. Il s'agit en réalité d'une somme de dynamiques de projets, tous différents les uns des autres dans leur manière de fonctionner.

La logique du développement par la dynamique de projets est efficace, elle permet de répondre aux enjeux locaux. Néanmoins elle est difficile à mettre en place et aboutit parfois à des échecs ou à des réussites seulement partielles. Nous pouvons citer par exemple le cas du projet REAL (Réseau Express de l'Agglomération Lyonnaise), qui après avoir fonctionné selon un modèle coopératif et égalitaire de l'ensemble des autorités organisatrices participantes, n'a pas pu aboutir à la mise en place d'une tarification plate et d'un réseau de transport commun alvéolaire sur l'ensemble de la région urbaine de Lyon, comme il l'avait été projeté à l'origine<sup>23</sup>. Bien que 90% des projets menés dans le cadre de REAL aient été réalisés, l'objectif essentiel n'a pas pu être mis en place du fait du fonctionnement

---

<sup>23</sup> Cucurulo, Sébastien. L'enjeu des déplacements, un levier pour le développement de la coopération institutionnelle ? Etude sur le bassin de vie lyonnais. Mémoire de séminaire « Métropoles et nouveaux enjeux urbains » Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Université Lumière Lyon 2. 2009-2010. 147p.

sous un mode coopératif<sup>24</sup>. La région Rhône-Alpes n'a pas pu imposer à ses partenaires sa vision, du fait qu'elle n'était pas légalement capable de le faire. Or, il s'agissait de l'unique AOT compétente sur l'ensemble de la région urbaine de Lyon. Ainsi, bien que les réussites des régions soient nombreuses en termes de déplacement, rien ne prouve que celles-ci vont pouvoir continuer à se constituer comme les moteurs des politiques de déplacement régionaux.

Pour résumer, comment les régions peuvent-elles s'affirmer en tant que chef de file des déplacements régionaux alors qu'elles doivent fonctionner au cas par cas sur des dynamiques locales de projet ? Il existe ici une limite institutionnelle à leur montée en puissance qui nécessiterait d'être analysée par les régions lorsqu'elles feront part de leurs revendications. Enfin, les régions sont différentes les unes des autres et il paraît difficile de pouvoir parler d'une seule voix dans le but de s'affirmer. Nous traiterons de cette question plus en détail dans la dernière partie de ce mémoire.

## 1.2.2. Les difficultés financières

Il est impossible de faire un état des lieux des réalisations des régions sans faire également un point des conséquences financières de l'activité de transport régional. Il s'agit de l'enjeu principal pour les régions aujourd'hui. Comment perpétuer les services de transport régionaux dans le contexte financier actuel ? Entre 2002 et 2008 les coûts d'exploitation des services TER pour les régions est passé de 2 à 3,2 milliards d'euros. Si l'on prend en compte les investissements, c'est un coût total de 4,353 milliards d'euros pour les régions<sup>25</sup>. Les dotations de l'Etat aux régions (DGF) ne progressent plus, voire diminuent en euros constants, tandis que les coûts d'exploitation ferroviaire augmentent en moyenne de 3% par an. Par ailleurs, les régions sont amenées à participer à des efforts financiers importants en dehors de la simple exploitation. Elles cofinancent la création des lignes à grande vitesse ainsi que le renouvellement de l'infrastructure, bien que cela ne soit pas de leur compétence. Nous traiterons ici de quatre enjeux de financement pour les régions : les coûts d'exploitation, les coûts d'accès à l'infrastructure, l'achat de matériel roulant, et le modèle économique des gares.

Selon le rapport « Pour une nouvelle étape de la régionalisation ferroviaire » publié par Gilles Savary le 20 Mai 2011, « 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 ». Les charges variables ont quant-à-elles « augmenté de 100% passant de 373 millions d'euros à 746 millions » entre 2002 et 2008. Ce sont les charges des péages qui ont évolué le plus fortement sur la période « passant de 200 millions à 498 millions d'euros, soit +149% ». Le rapport public thématique de la cour des comptes du 25 Novembre 2009, intitulé « Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan

---

<sup>24</sup> Limouzin, Juliette. Vers une gouvernance métropolitaine des transports collectifs : le projet REAL (Réseau Express de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise). Mémoire de séminaire « Métropoles et nouveaux enjeux urbains » Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Université Lumière Lyon 2. 2008-2009. 103p.

<sup>25</sup> Savary, Gilles. Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire. GillesSavaryEuroConseils. Mai 2011.

mitigé et des évolutions à poursuivre »<sup>26</sup> évalue les hausses des dépenses d'exploitation. Selon lui, « les contributions d'exploitation versées par les régions ont augmenté globalement de 45% sur la période. »<sup>26</sup>

Bien que les recettes aient augmenté, celles-ci ne sont pas suffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses. Les recettes d'usage ont ainsi progressé de 44% sur la même période, passant de 617 millions d'euros à 889. Les recettes des billets ne « *représentent désormais [plus qu']un tiers (28% du financement des services TER.* » La part des versements de l'Etat aux régions pour compenser les tarifs sociaux sont stables avec « *11% des recettes* ». Les régions supportent 156 millions des 354 millions d'euros utilisés dans le cadre de ces compensations tarifaires. Les recettes par voyageur-kilomètre n'ont augmenté que de 1,3% par an en moyenne sur la période 2006-2010, alors que l'inflation atteignait 1,7%. Ainsi relativement, le prix du TER pour l'utilisateur est en baisse, ce qui peut influencer sur la stagnation des recettes pour les régions. La contribution financière des usagers est limitée. En 2005, les recettes directes du trafic s'établissaient à 705M€, ne couvrant ainsi que 17% du coût total des transports régionaux ferroviaires<sup>26</sup>. Alors que l'Etat continuait à les subventionner indirectement par l'intermédiaire des péages (878M€ en 2005), les régions dépensaient 549M€ de fonds propres parmi les 1 420M€ qui étaient alloués aux transports ferroviaires régionaux. Or, bien que les régions utilisent leurs fonds propres, elles ne disposent plus de ressources fiscales propres depuis la réforme territoriale.

Par ailleurs, les régions sont confrontées à une particularité juridique lorsqu'il est question du matériel roulant. En effet, elles sont de plus en plus appelées à financer ce matériel alors que celui-ci appartient de fait à la SNCF. Or, la mise en place de matériel roulant est nécessaire pour les régions dès lors qu'elles souhaitent améliorer la qualité du service rendu aux usagers. Ces investissements sont lourds, de l'ordre de 1,032 milliards d'euros en 2008<sup>25</sup>. Or, les compensations de l'Etat pour ce poste de dépense des régions a vu sa part diminuer depuis 2002, de 35% à 22%<sup>25</sup>(de 198 à 229 millions d'euros). Ainsi, plus le TER se développe, plus son financement est assuré par les régions. Un grand sujet de discussion existe sur la question du matériel roulant. Pourquoi les régions devraient-elles subir ces investissements sans obtenir la propriété du matériel ? Le tableau ci-après, issu du rapport de la cour des comptes permet de se rendre compte de la hausse des financements assurés par les régions.

Financement du matériel roulant et des installations fixes par les régions de 2001 à 2007 <sup>26</sup>:

| Année         | 2002   | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Montant en M€ | 230,65 | 311,09 | 575,16 | 611,47 | 599,14 | 630,54 |

---

<sup>26</sup> Cour des comptes. Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre. Rapport public thématique. Documentation française. Paris, 2009. 150p.

Dans le rapport de Gilles Savary, les dépenses assumées par les régions sans aide de l'Etat pour les transports de personnes sont estimées entre 800 millions et 1 milliard d'euros par an. Par ailleurs, l'entretien du réseau nécessiterait déjà 1 milliard d'euros supplémentaires par an. Il devient donc évident que les comptes des régions ne sont pas soutenables et que l'avenir même des TER est en jeu.

Le financement des gares est un autre enjeu de taille pour les régions françaises. Nous avons vu qu'elles avaient investi pour leur rénovation, leur réhabilitation ou même leur réouverture. Néanmoins tout ceci a un coût. Or, toutes les gares ne sont pas rentables. De plus, le modèle économique des gares est en pleine évolution. Une entité Gares et Connexions au sein du groupe SNCF a été créée le 7 avril 2009 afin de permettre une gestion autonome des gares. Il s'agit de préparer l'avenir en permettant un accès égalitaire aux gares à toutes les entreprises ferroviaires dans le cadre d'un système ferroviaire ouvert à la concurrence. Cette création est porteuse d'enjeux financiers pour les régions. La mise en place de l'entité Gares et Connexions a un coût qui peut se reporter sur les comptes des régions. Les régions ont des difficultés pour obtenir des détails sur les augmentations qu'elles pourraient avoir à financer. Globalement, la branche Gares et Connexions a évoqué un surcoût de 36 millions d'euros pour l'ensemble des régions hors Alsace et STIF. Ce dernier subirait un surcoût de l'ordre de 20 millions d'euros. Le projet risque donc d'avoir un impact sur les comptes d'exploitation des services de transports régionaux de voyageurs.

Par ailleurs, le gouvernement dépose actuellement un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire. En instaurant un péage sur les quais (qui appartiennent à RFF), le décret pourrait faire porter aux régions le financement de la mise en accessibilité de ces quais aux personnes à mobilité réduite.

## Bilan :

A la suite de l'expérimentation de 1997 et de la loi SRU du 13 décembre 2000, les régions sont devenues autorités organisatrices des transports régionaux. Depuis cette date, les régions n'ont pas cessé de s'investir dans la prise en charge de cette compétence. Loin de se limiter au minimum, elles ont choisi de développer fortement l'offre et la qualité des transports régionaux. L'investissement des régions en la matière est volontariste à la fois financièrement et en termes de solutions innovantes. Elles ont su s'approprier l'ensemble des thèmes de la mobilité régionale et proposer dans chacun des cas, des solutions locales, prouvant qu'elles étaient les mieux à même de répondre aux attentes de mobilité des français. En cela, elles sont montées en puissance dans la prise en charge des déplacements régionaux. Aujourd'hui elles ont prouvé qu'elles étaient véritablement les moteurs du développement de la mobilité, en cherchant à aller encore plus loin dans les réflexions et en proposant des réponses qui initialement n'étaient pas de leur responsabilité.

Pourtant, les réussites des régions ne doivent pas cacher des difficultés nouvelles auxquelles elles font face depuis quelques années. En effet, le bilan financier est lourd et les recettes ne couvrent pas les dépenses. Les régions financent aujourd'hui le transport régional tout en se demandant pendant combien de temps elles pourront fonctionner ainsi. En plus des difficultés financières, des questions institutionnelles et juridiques se posent à elles. Il existe bel et bien des limites à la capacité d'action des régions dans le cadre actuel.

Par ailleurs, si déjà aujourd'hui l'avenir du transport régional se pose pour les régions dans un cadre fixe, comment envisager sereinement les évolutions, qui cette fois ne relèveraient plus du cadre national mais du cadre européen ? Il existe en effet d'autres enjeux que ceux que les régions ont déjà relevés, qu'il s'agira de développer dans la partie suivante. Ainsi, alors que les régions ont su répondre aux enjeux régionaux par une montée en puissance, quelles sont leurs marges de manœuvre face à des évolutions portées dans un périmètre géographique et juridique plus large ? Ces évolutions seront-elles l'occasion pour les régions de s'affirmer davantage en prouvant leur capacité d'action, ou au contraire seront-elles submergées par les difficultés et incapables de faire entendre leurs propositions ?

## Partie 2 : Les nouveaux enjeux apportés par les évolutions européennes

Nous l'avons vu, les régions ont su prendre en main les compétences qui leur ont été déléguées. Elles ont démontré qu'elles étaient volontaires et capables de répondre aux enjeux de déplacements sur leur territoire, par un investissement financier important et par la mise en place de politiques fortes en faveur du développement de l'offre et de la qualité du service. En cela, elles ont su s'affirmer et prouver qu'elles savaient faire face aux besoins de mobilité et d'accessibilité. Cependant, leurs réalisations sont aujourd'hui limitées par un cadre institutionnel et financier contraignant et de moins en moins acceptable dans la durée.

Il s'agit maintenant de s'interroger sur la capacité des régions à répondre également présent face à de nouveaux enjeux, qui cette fois sont portés au niveau européen. Pour cela, nous commencerons par décrire ces enjeux à travers les évolutions en cours à Bruxelles. Nous pourrons ensuite faire état des solutions trouvées chez trois de nos voisins européens, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Suède. Pour chaque cas, nous présenterons le système institutionnel en place et ses résultats économiques. Ceci permettra de se demander si les réponses fournies sont transposables à la France, et dans quelle mesure. La description des systèmes ferroviaires régionaux de nos voisins est très utile, car elle permet de rendre compte des enjeux qui ne sont pas encore apparus dans notre pays. Il est alors possible d'imaginer des réponses propres à notre pays, voir à chacune des régions françaises. C'est seulement après avoir listé l'ensemble des enjeux européens auxquels devront faire face les régions, que nous pourrons évaluer leur capacité à réagir et à proposer des solutions propres, comme elles ont su le faire depuis qu'elles sont devenues autorités organisatrices, ce qui sera l'objet de la troisième partie de ce mémoire.

### 2.1. Les évolutions et les orientations récentes de la politique européenne en matière de transport ferroviaire

#### 2.1.1 Le cadre historique récent

Pour pouvoir cadrer les évolutions et les orientations de l'Union Européenne, il faut commencer par rappeler brièvement l'historique de la construction des normes communautaires en termes de



transport ferroviaire. Afin d'éviter de revenir trop en arrière, nous nous intéresserons aux évolutions apportées depuis la directive 91/440 du 29 juillet 1991<sup>27</sup>. Il s'agissait de la première amorce d'évolution législative au niveau européen en direction d'un secteur uniforme et ouvert à la concurrence. Les deux points principaux de cette directive étaient d'abord de prévoir une séparation entre le réseau et l'exploitation des services ferroviaires sur le plan comptable ; ensuite la volonté de créer un droit d'accès au réseau ferroviaire. En effet, la séparation du réseau et de l'exploitation créait un droit d'utilisation au réseau pour tous les exploitants potentiels.

Par la suite, la commission européenne a souhaité avancer par « paquets ». Pour l'instant au nombre de trois, ceux-ci ont pour objectif de traiter les sujets bloc par bloc et progressivement. Un bref rappel de ces différents paquets est nécessaire pour cadrer le sujet.

Le premier paquet ferroviaire se compose de trois directives préparées en 1998, adoptées en 2001 et modifiant la première directive de 1991. La principale directive de ce paquet, la directive 2001/12/CE<sup>28</sup> prévoyait l'accès des services de fret internationaux sur le réseau de fret ferroviaire européen pour le 15 mars 2003. Ce paquet comporte également le renforcement des obligations en matière de licences des entreprises ferroviaires, la tarification des sillons de fret ferroviaire et la création d'une autorité administrative indépendante pour réguler le réseau et assurer un accès équitable à celui-ci. En France, la transposition de ces directives a conduit à la création de Réseau Ferré de France (RFF) par la loi 97-135 du 13 février 1997<sup>29</sup>, et de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009.

Le deuxième paquet ferroviaire se compose de cinq directives proposées en 2002 et votées en 2004. Il y est prévu l'ouverture de la concurrence sur le fret ferroviaire international le 1er janvier 2006 (directive 2004/51<sup>30</sup>) et le 1er janvier 2007 sur le fret domestique. La question de la sécurité ferroviaire est également traitée.

Le troisième paquet ferroviaire se compose de quatre directives préparées en 2004 et votées en 2007. Il s'agit cette fois d'ouvrir les services de transport de voyageurs à la concurrence à l'horizon 2010 (directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007<sup>31</sup>). Ses dispositions prévoyaient pour le 1er janvier

---

<sup>27</sup> Directive 91/440/CE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

<sup>28</sup> Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

<sup>29</sup> Loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

<sup>30</sup> Directive 2004/51/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires.

<sup>31</sup> Directive 2007/58/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

2010 l'ouverture du service international de voyageur à toutes les entreprises ferroviaires établies dans un Etat membre.

Ces trois paquets ferroviaires ont été suivis par l'adoption d'un règlement (1370/2007), appelé OSP pour obligations de service public le 23 octobre 2007<sup>1</sup>. Ce règlement est intervenu dans le cadre des discussions autour des services d'intérêt économique général, équivalent européen des services publics français. OSP ne remet pas en cause les paquets ferroviaires mais il insiste sur le fait que même si la concurrence peut être la règle, certains services ne sont pas commercialement rentables. Il en résulte que « l'autorité nationale peut choisir de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs sur son territoire ou de les confier sans mise en concurrence à un opérateur »<sup>Erreur ! Signet non défini.</sup>. Il en résulte que les services dont l'équilibre économique ne peut pas être assuré sans subventions publiques sont soumis au régime du règlement OSP, qui ne passe pas forcément par une mise en concurrence. Néanmoins, le règlement fixe une période transitoire de dix ans. Ainsi en 2019, les autorités organisatrices devraient être en capacité de faire appel si elles le souhaitent à la mise en concurrence par appels d'offres. Il faut noter par ailleurs que les Etats membres devront fournir à la commission avant le 3 juin 2015 « un rapport d'avancement de la réforme, mettant l'accent sur la mise en œuvre de l'attribution progressive de contrats de service public ».

La commission européenne a émis un avis motivé le 9 octobre 2009 contre la France pour une transposition insuffisante des directives du premier paquet ferroviaire. La commission avait retenu trois griefs. D'abord, « le manque d'indépendance des facilités essentielles », ensuite le « non-respect des dispositions relatives à la tarification de l'accès à l'infrastructure », enfin la « non-crédation d'un organisme de contrôle ». En Juin 2010, la commission a saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) d'une procédure en manquement à l'encontre de la France (mais aussi à l'encontre de douze autres Etats membres) pour défaut dans la retranscription en droit interne des directives du premier paquet ferroviaire. Néanmoins, la commission n'a pas retenu dans cette saisine la non création d'un organisme de contrôle, étant donné que l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) avait été créée entre temps.

Alors que le premier paquet ferroviaire est entré en vigueur en 2003, un grand nombre d'Etats n'ont pas transposé correctement les trois directives qui le composaient. Actuellement 13 Etats font l'objet de procédures contentieuses devant la cour de justice européenne de Luxembourg (CJUE).

## 2.1.2. La refonte du premier paquet ferroviaire

Le 17 septembre 2010, la commission a lancé un projet de refonte du paquet ferroviaire afin de le simplifier. Il s'agit de fusionner les trois directives au sein d'un « Code d'accès unique » qui traiterai de trois grands domaines :

- Le financement et la tarification adéquats des infrastructures ferroviaires
- Les conditions de concurrence sur le marché ferroviaire (et services connexes)
- Les réformes organisationnelles nécessaires pour assurer la surveillance fonctionnelle du marché.

Alors que selon la procédure législative ordinaire (dénomination utilisée depuis le traité de Lisbonne), le Parlement Européen doit se prononcer en premier lors de la première lecture des textes proposés par la commission ; le conseil a choisi de s'investir fortement dans le sujet en adoptant le 16 Juin 2011 à la majorité qualifiée (rendu possible depuis le traité de Lisbonne) des Orientations Générales sur le projet de refonte du paquet ferroviaire. Il s'agit donc d'un texte permettant au conseil d'annoncer à l'avance ses intentions à son homologue colégislateur qu'est le Parlement.

Au niveau du Parlement européen, l'examen du texte comporte des difficultés. Celui-ci a recueilli des records en termes de nombre d'amendements. En effet, la rapporteure Debora Serrachiani a reçu environ 600 amendements de la part de la commission Transports du Parlement à son projet de rapport parlementaire déposé le 19 avril 2011.

Un certain nombre de divergences sont notables entre le projet de la commission, les orientations générales du conseil et le rapport de Mme Serrachiani. Le débat porte notamment sur les conditions d'accès à l'infrastructure où les positions évoluent entre une séparation juridique, organisationnelle et décisionnelle (mais permettant un fonctionnement en holding type DB AG) à la commission, une séparation organisationnelle et décisionnelle mais pas juridique (position du Conseil), et une séparation complète (position du parlement).

### **2.1.3. Le livre blanc des transports pour 2050**

Le 28 mars 2011, la commission a adopté un livre blanc intitulé : « feuille de route pour un espace européen unique des transports : vers un système de transport compétitif et économe en ressources ». Connu également sous le nom de « Stratégie Transports 2050 », ce texte fixe les orientations qui seront suivies par l'Union Européenne dans les années à venir. Il s'agit évidemment d'un texte de cadrage, néanmoins il fixe 40 axes d'intervention principaux pour les années 2011 à 2020 mais aussi des objectifs à long terme (2030 et 2050).

Nous ne rentrerons pas ici dans les détails du texte car il ne concerne pas entièrement le sujet de ce mémoire. Néanmoins, il est important de connaître son existence et les enjeux qui concerneront à terme les régions françaises en tant qu'autorités organisatrices de transport.

Dans son deuxième axe, porté sur les chaînes logistiques multimodales, la commission souhaite achever un réseau ferroviaire à grande vitesse européen en triplant son réseau d'ici à 2030, et assurer au train la majeure partie du transport de passagers à moyenne distance. Elle souhaite également mettre en place un réseau principal du Réseau Transeuropéen de Transport (RTE-T) multimodal d'ici 2030. Ces actions toucheront nécessairement les réseaux régionaux de transport ferroviaires.

Dans son troisième axe, la commission souhaite établir le cadre d'un système européen d'information, de gestion et de paiement pour le transport multimodal. A l'heure où les régions créent toutes des centrales de mobilité et des réseaux multimodaux à leur niveau, ces évolutions seront forcément déterminantes. Par ailleurs, nous avons vu dans la première partie que la création et la gestion de ces pratiques multimodales avaient un coût pour les régions.

Par ailleurs, la commission souhaite internaliser les coûts externes dont le bruit et la pollution, dans tous les modes de transport. Etant donné que ce souhait intégrerait la voiture particulière, de nombreuses évolutions de comportement des citoyens sont envisageables.

Enfin, le commissaire européen Siim Kallas fixe dans ses priorités l'ouverture complète du marché intérieur du transport ferroviaire de passagers à la concurrence, y compris par l'obligation (et non le choix) d'attribuer les contrats de services publics dans le cadre d'appels d'offres concurrentiels. Cette volonté est essentielle dans notre sujet car pour le moment le règlement OSP (obligations de service public) ne fixe pas l'obligation mais seulement la nécessité de rendre possible les appels d'offres.

#### **2.1.4. Les propositions budgétaires pour 2014-2020**

La commission européenne a adopté le 30 Juin 2011 ses propositions budgétaires pour la période 2014-2020. Celles-ci comportent la création d'un nouveau fonds infrastructures pour le RTE-T. Le fonctionnement suisse, en pleine restructuration, pourrait servir d'exemple à la création de ce fonds. Celui-ci servira à la mise en place du réseau principal du RTE-T (Réseau Transeuropéen de Transport), dont les impacts en France sont visibles sur la carte ci-dessous.

Carte de l'impact des projets de réseau RTE-T sur le territoire français<sup>32</sup> :



**Bilan :**

Les enjeux européens sont bel et bien présents. La refonte du premier paquet ferroviaire, le livre blanc sur les transports sont autant de problématiques que les régions doivent intégrer dans leurs réflexions. Elles doivent donc chercher des solutions et peuvent pour cela tenter d'utiliser les exemples donnés chez nos voisins européens. Nous nous intéresserons donc maintenant aux solutions trouvées en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Suède.

<sup>32</sup> Carte disponible sur le site de la commission européenne.

## 2.2. Les réformes menées à l'étranger pour répondre aux objectifs européens

L'intérêt du processus communautaire et de la mise en place de directives est de laisser la possibilité à chacun des pays de mettre en place un système ferroviaire répondant à des objectifs nationaux tout en respectant les critères européens. Ainsi, plusieurs types de fonctionnement sont autorisés par les directives.

L'exemple le plus intéressant est sans doute celui de la séparation entre l'exploitation et la gestion de l'infrastructure. En effet, les directives laissent le choix entre plusieurs possibilités aux Etats membres. Le droit communautaire interdit **l'intégration complète**, mais laisse le choix entre trois types d'organisations :

- **La séparation complète** : Ici, la séparation existe en termes juridiques, organisationnels et comptables. Nous pourrions en rendre compte lors de l'étude du système ferroviaire britannique et suédois.
- **La séparation partielle** : Ici, la séparation est organisationnelle et juridique mais l'exploitant principal est toujours en charge de la gestion des infrastructures essentielles du gestionnaire d'infrastructures, notamment par sous-traitance. L'exemple majeur est la France, mais il ne s'agit pas d'un cas unique. Certains pays comme le Luxembourg ou la Slovénie fonctionnent actuellement selon le principe de la séparation partielle.
- **L'intégration partielle** : Ici, la séparation est présente d'un point de vue organisationnel, mais l'exploitation et la gestion de l'infrastructure se retrouvent au sein de la même filiale. Nous pourrions en rendre compte lors de l'étude du système ferroviaire allemand.

Dans cette sous-partie, nous présenterons donc brièvement les premiers résultats de l'étude comparative menée lors du stage, pays par pays puis thème par thème. Dans cette entreprise de politiques publiques comparées, un certain effort sera fait pour que les thèmes se retrouvent selon un ordre défini et récurrent pour chaque pays. Néanmoins, nous avons vu que ceux-ci ont des histoires et des fonctionnements variés, qui impliquent parfois un angle d'attaque différent. Nous traiterons donc d'abord de la Grande-Bretagne, puis de l'Allemagne et enfin de la Suède.

## 2.2.1. Le système ferroviaire britannique

La Grande-Bretagne a engagé les réformes demandées par l'Union Européenne de concert avec l'objectif de privatisation des chemins de fer. Si depuis 1994, l'Etat est revenu en force dans le financement, la gestion et la gouvernance du système, les autorités locales ont connu des évolutions différentes. Il est difficile d'utiliser la Grande-Bretagne comme un exemple pour les régions françaises pour s'affirmer, tant le pays est centralisé. En effet, le ministère s'occupe lui-même de la passation des appels d'offres.

Pour autant, l'exemple est intéressant pour les régions car elles peuvent y voir la conjugaison de deux tendances. D'une part certaines autorités locales (Ecosse, Pays de Galles, Greater London Area) ont vu leurs compétences évoluer favorablement et s'affirmer dans les décisions. D'autre part, l'Etat central a renforcé son poids dans la décision, l'orientation et le financement, parfois même en réduisant le rôle des autorités locales à peau de chagrin. La Grande-Bretagne est donc l'exemple qui démontre que l'ouverture à la concurrence est une fenêtre d'action pour les pouvoirs décentralisés de s'affirmer, mais que ces derniers peuvent au contraire perdre beaucoup pendant le processus.

### **2.2.1.1. Etat central, nations et autorités locales**

Le ministère des transports britannique (Department for Transport) définit les fonds disponibles (SOFA) et les niveaux de services attendus (HLOS) pour le gestionnaire d'infrastructure (Network Rail) et les exploitants franchisés (Train Operating Companies, TOCs). L'autorité en charge de la sécurité et de la régulation économique (Office of Rail Regulation) évalue leur pertinence et les fixe définitivement en accord avec le ministère. Le ministère des transports britannique est également responsable du financement et de la délégation des franchises en Grande-Bretagne.

Par ailleurs, les nations écossaises et galloises possèdent des compétences dévolues par l'Etat central. Enfin, les autorités locales représentant les grandes aires urbaines de Grande-Bretagne possèdent des droits particuliers. Le tableau ci-dessous permet de mettre en valeur les compétences de chacun ainsi que les tendances observées depuis 1994. Il faut également rappeler que la dévolution a eu lieu en 1999 mais que le transfert de compétences vers le gouvernement écossais, et dans une moindre mesure au parlement gallois a été réalisé en 2005. C'est également la même année, que le rôle des autorités publiques locales des grandes agglomérations (PTAs) s'est vu réduit dans la décision, alors que dans le même temps Transport for London, l'autorité en charge des déplacements pour le Greater London Area a vu son rôle se renforcer.

Le rôle des autorités locales dans le système ferroviaire britannique :

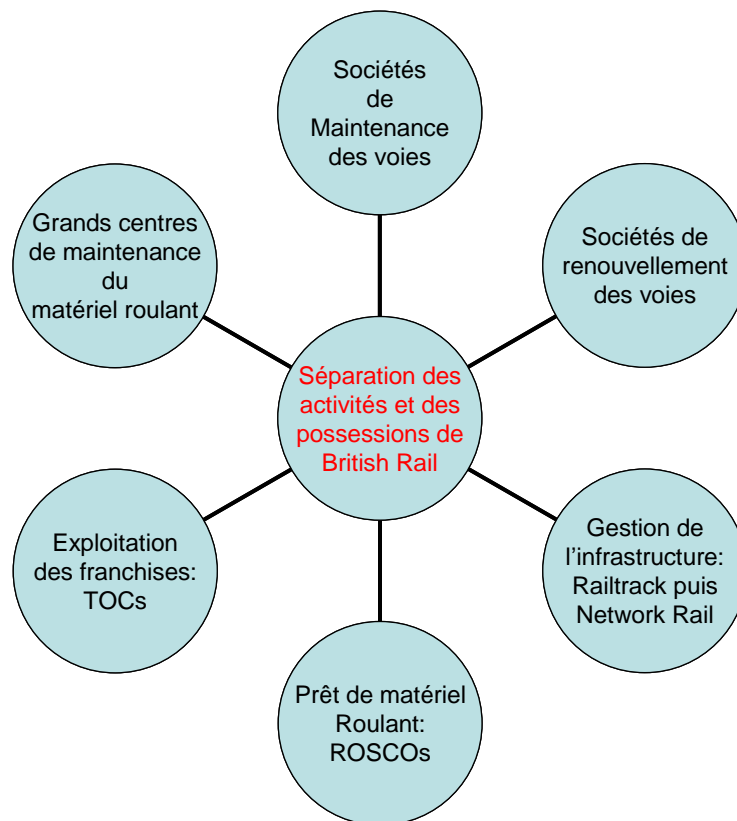
|                             |   | Compétences dévolues | Ecosse            | Pays de Galles                                 | Droits accordés | Londres (TfL)                               | Aires urbaines majeures |
|-----------------------------|---|----------------------|-------------------|--|-----------------|---|-------------------------|
| Finances                    | Décision en commun des fonds et des niveaux de services (SOFA - HLOS) |                      | Oui               | Non  |                 | Non   | Non                     |
|                             | Subventions de l'Etat   |                      | En partie         | Oui  |                 | Oui   | Majoritairement         |
|                             | Apports personnels  |                      | Majoritairement   | Possibles                                      |                 | Possibles                                   | Possibles               |
| Gestion de l'infrastructure | Définition des orientations   |                      | Oui               | négociations possibles                         |                 | influences faibles                          | Non                     |
|                             | Investissements personnels  |                      | Forts             | Forts  |                 | Faibles                                     | Faibles                 |
| Exploitation                | Choix de l'exploitant   |                      | Compétence propre | Compétence partagée (co-signature avec le DfT) |                 | Accord nécessaire (co-signature)            | Consultation nécessaire |
| Franchises                  | Choix de l'offre et des tarifs  |                      | Oui               | Oui  |                 | Non   | Non                     |
|                             | Définition des orientations   |                      | Oui               | Oui  |                 | Consultation et initiatives de propositions | Consultation            |
|                             | Services en marge financés par des fonds propres                      |                      | Non cohérent      | Non cohérent                                   |                 | Oui, étendu                                 | Oui                     |
| Tendance                    | Progression des compétences des autorités locales                     |                      | ++                | +  |                 | +   | -                       |



### 2.2.1.2. Les premières réformes et le réinvestissement de l'Etat

La Grande-Bretagne a connu plusieurs évolutions majeures dans son cadre institutionnel depuis 1994. A l'origine, le principe était de mettre en place une concurrence sur l'ensemble du secteur ferroviaire et non pas uniquement entre les exploitants, en répartissant les activités et les possessions de l'opérateur historique au maximum. Seule l'infrastructure était considérée comme monopole naturel. Pour autant, sa gestion s'est vue d'abord déléguée à une société privée (Railtrack).

La mise en place d'une concurrence dans l'ensemble du secteur ferroviaire :



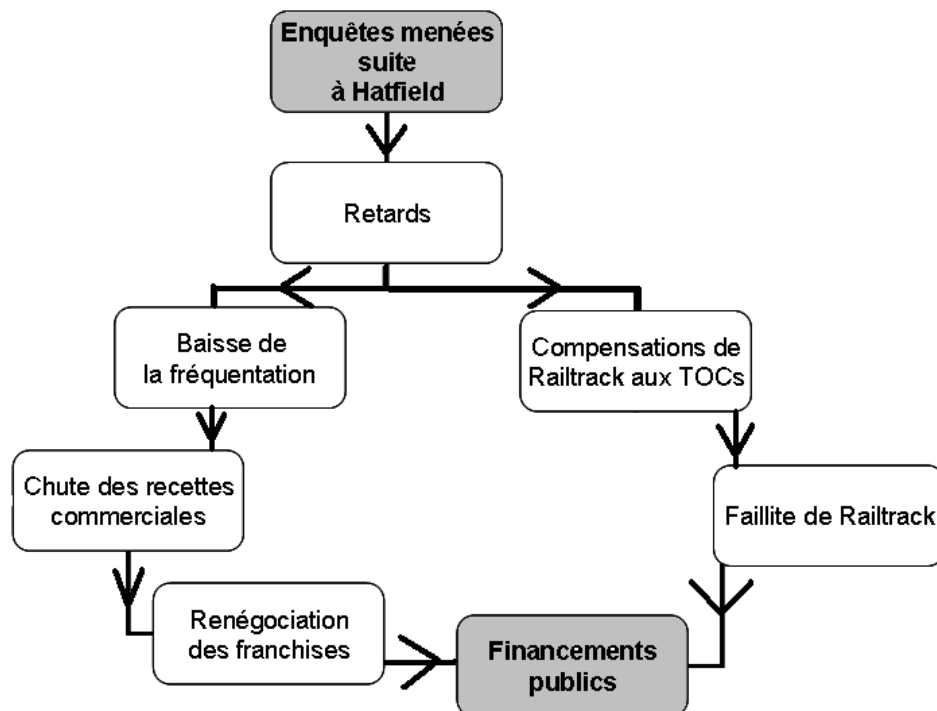
La libéralisation opérée en 1994 a été suivie de bons résultats économiques (+40% de recettes et de fréquentation), mais ceux-ci sont largement expliqués par des faits exogènes. Le manque de vision stratégique et la qualité médiocre des équipements ont incité le gouvernement Blair à revenir en partie sur le système mis en place. Mais c'est surtout à la suite de la série d'accidents qui ont culminé à Hatfield en 2000, puis la faillite de Railtrack qui ont amené l'Etat à reprendre un rôle majeur dans le secteur. La réforme a échoué à réduire les subventions publiques. Celles-ci étaient plus de trois fois supérieures en 2004 à ce qu'elles étaient avant la privatisation.

Les erreurs du système britannique mis en place en 1994 reposent sur deux grands principes qui se sont révélés incorrects :

- l'idée que les recettes commerciales du gestionnaire d'infrastructure seraient suffisantes pour lui permettre de maintenir et développer le réseau sans aide publique, et que par conséquent l'Etat pouvait se désengager et laisser faire le secteur privé;
- l'idée qu'une autorité de régulation autonome de l'Etat était capable de faire fonctionner le secteur de façon stratégique en conservant une vision d'ensemble.

L'état du réseau et plusieurs décennies de sous-investissement ont causé des résultats dramatiques en termes de sécurité ferroviaire. L'accident de Hatfield en 2000 a lancé une réaction en chaîne aboutissant à la nécessité pour l'Etat de réengager des fonds importants.

Les réactions en chaîne suite à l'accident de Hatfield :



Le réengagement progressif de l'Etat dans le système ferroviaire britannique :

|                                     | 1994                            | 1999-2001  | 2000   | 2001-2004  | 2005   |
|-------------------------------------|---------------------------------|--|--|--|--|
| Choix et financement des franchises | Autorité indépendante 1 (OPRAF) | Autorité indépendante <sup>1</sup> et Autorité dépendante du ministère (SRA) | Autorité indépendante et Autorité dépendante du ministère                | Autorité dépendante du ministère   | Ministère directement (DfT)                                    |
| Stratégie du secteur ferroviaire    | Aucune                          | Réflexions au sein de l'autorité dépendante du ministère (SRA)               | Actions de l'Etat à travers la SRA                                       | Autorité dépendante du ministère (SRA)   | Ministère directement  |
| Gestion de l'infrastructure         | Société privée                  | Société privée   | Société privée recevant des aides de l'Etat, progressivement en faillite | Société privée sans actionnaires, financé fortement par l'Etat (Network Rail) (2002) | Société privée sans actionnaires, financé fortement par l'Etat |
| Régulation économique               | Autorité indépendante 2 (ORR)   | Autorité indépendante 2  | Autorité indépendante 2  | Autorité indépendante 2  | Autorité indépendante 2  |
| Sécurité ferroviaire                | Autorité liée à l'Etat (HSE)    | Autorité liée à l'Etat   | Autorité liée à l'Etat   | Autorité liée à l'Etat   | Autorité indépendante 2 (ORR)                                  |

**2.2.1.3. Les franchises et la régulation**

Le marché britannique est majoritairement le fait des exploitants franchisés<sup>33</sup>, néanmoins la concurrence sur le marché à travers l'open-access, permet de mettre une pression supplémentaire sur les TOCs. Les franchises représentent un territoire avec des lignes sur lesquelles tous les types de services de train peuvent être mis en place. Elles ne distinguent donc pas les services régionaux des services régionaux puisque ces deux types de desserte sont présents sur la même franchise. La procédure d'appel d'offres pour les franchises est divisée en deux temps et prend prioritairement en

---

<sup>33</sup> Environ 99% des voyageurs transportés le sont par les exploitants franchisés.

compte la capacité de l'exploitant à financer la majeure partie du coût de services par lui-même, voire à reverser des sommes à l'autorité en charge de la délégation des franchises. L'exemple est intéressant pour les régions françaises, car la possibilité de récupérer des sommes n'est actuellement pas envisageable.

Nous avons vu que les gares étaient un point sensible pour les régions françaises. Elles se sont investies massivement pour leur renouvellement et se retrouvent aujourd'hui confrontées à un modèle économique de gestion qui risque de ne pas évoluer en leur sens. En Grande-Bretagne, les gares sont gérées par le Station Facility Owner (SFO), qui est soit Network Rail soit l'exploitant majoritaire, à qui Network Rail cède un bail. Network Rail est SFO de 18 grandes gares. Lorsque le SFO est un TOC, c'est avec lui que les autres TOCs concluent des contrats d'accès aux gares ou aux autres facilités dont il est légalement le propriétaire. Le SFO doit vendre l'ensemble des titres de transports des TOCs mais récupère une part des recettes issues de cette vente.

De la même façon, le matériel roulant est un enjeu régional en France. En Grande-Bretagne, la gestion par les Rolling Stock Companies (ROSCOs) n'est pas optimale. Dans un marché qui se voudrait concurrentiel, les conditions techniques contenues dans les appels d'offres sont trop strictes et restreignent les choix des TOCs en termes de matériel roulant. Par ailleurs, le faible nombre de ROSCOs ne permet pas de mettre en place une pression concurrentielle suffisante. Le marché du matériel roulant se rapproche d'un fonctionnement en cartel autour de trois compagnies.

Les réussites britanniques concernent en réalité très peu les domaines dans lesquels les régions pourraient s'investir. En effet, premièrement les régions n'ont pas compétence pour s'intéresser aux questions sociales. Pourtant, l'ensemble des acteurs semblent s'accorder sur l'intérêt du système britannique, dans lequel la reprise du personnel affecté à la franchise dans les mêmes conditions salariales et légales est obligatoire lors d'un renouvellement. Deuxièmement, la Grande-Bretagne est le pays qui encadre le système ferroviaire de la façon la plus claire et la plus poussée. Or, cet encadrement ne peut être le fait que de l'Etat. En Grande-Bretagne il se base sur deux principes :

- La prévision à l'avance d'une solution au maximum de conflits à travers le Network Code ;
- La favorisation de la négociation en amont des décisions et lors des différends, tout en assurant au régulateur des prérogatives fortes.

Le Network Code est inclus dans tous les contrats. Il fixe les modes de règlement des différends entre les cocontractants ainsi que les montants des compensations à reverser en cas de défaillance de l'un ou de l'autre. Il s'agit d'un document évolutif, qui prévoit également la manière dont il peut être modifié. Il permet d'encadrer et de donner une solution à la très large majorité des différends qui ont lieu pendant la durée des contrats.

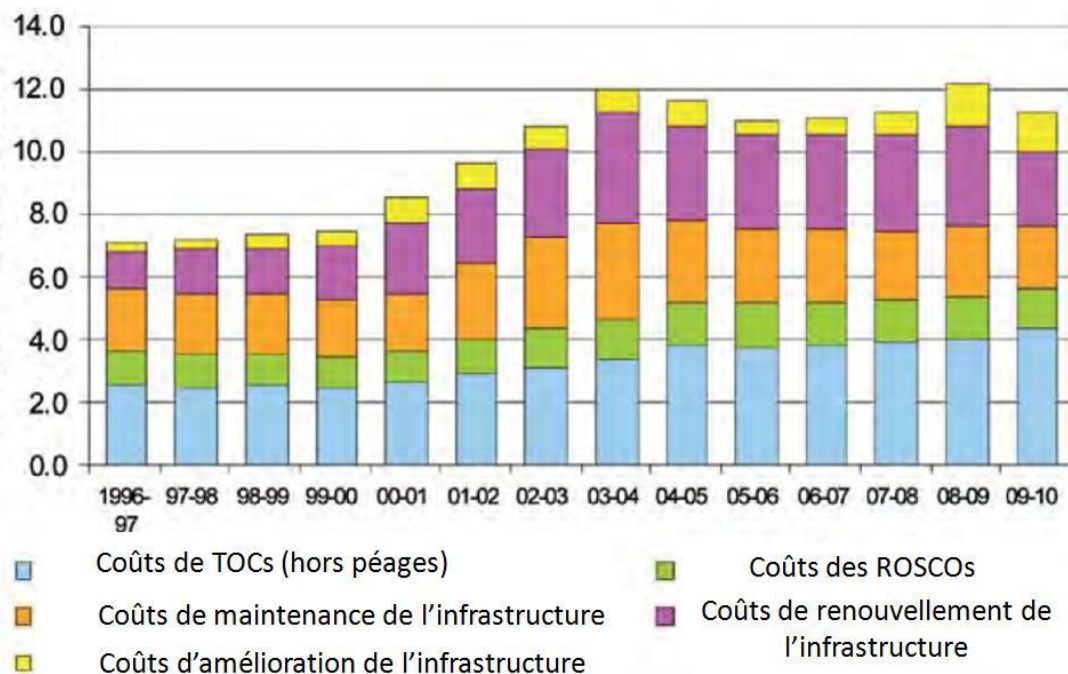
#### **2.2.1.4.L'évaluation économique du système et les enjeux nouveaux**

L'objet d'une étude comparative est de pouvoir évaluer l'intérêt économique des systèmes ferroviaires mis en place à l'étranger, tout en identifiant les enjeux nouveaux que ce fonctionnement y a créé et pourrait par conséquent créer en France si le même type de réformes y était appliqué.

Le bilan économique du système ferroviaire britannique est largement critiquable. En effet, la hausse de la fréquentation et des recettes n'ont pas permis de couvrir la hausse des coûts des exploitants et du gestionnaire d'infrastructures depuis 1994. Aujourd'hui le système ferroviaire britannique coûte plus cher à la fois aux usagers et aux contribuables que dans la majorité des pays européens. L'Etat a pourtant mené une politique volontariste depuis plus de dix ans. Ainsi, entre 1996/7 et 2009/10, il a augmenté ses subventions de 1,7 milliards de livres à l'industrie du rail. Les dépenses des autorités locales croissent quant-à-elles de manière continue, d'après les statistiques du ministère des transports britannique<sup>34</sup>.

Les coûts réels des exploitants par train-kilomètre sont 15% plus élevés en 2009 qu'en 1996, et 35% plus élevés qu'à leur niveau le plus bas en 1999/2000. Par ailleurs, sur la période 1995-2008 et en termes réel, les tarifs ont augmenté en moyenne de 4,5% à Londres et dans le Sud-est, de 4,7% pour les services régionaux et de 31,1% pour les services de longues-distances. Le fonctionnement des appels d'offres est également responsable de coûts supplémentaires à la fois pour les entreprises ferroviaires et les pouvoirs publics. Le système ferroviaire britannique est caractérisé par des coûts de transaction relativement élevés par rapport à ses voisins européens. La Grande-Bretagne se distingue également des autres pays européens par son incapacité à obtenir un bon remplissage de ses trains.

Evolution des coûts dans le secteur du transport de voyageurs par chemin de fer entre 1996/1997 et 2009/10 en milliards de livres, d'après le Rapport McNulty<sup>35</sup>:



<sup>34</sup> Press Releases. Site du Department for Transport.

<sup>35</sup> Department for Transport, Office of the Rail Regulation, Sir Roy McNulty. Realising the Potential of GB Rail. Final Independent Report of the Rail Value for Money Study. Detailed Report. May 2011.

Le rapport McNulty<sup>35</sup> publié en Mai 2011 était fortement attendu par l'ensemble des acteurs du secteur. Il souligne avant tout les problèmes que provoque la trop grande fragmentation du secteur. L'accent a par ailleurs été mis sur la centralisation de Network Rail ainsi que sur la vision court-termiste des activités des exploitants.

Le rapport recommande:

- Que la régionalisation/devolution soit poursuivie
- Que Network Rail ne soit plus le seul Gestionnaire d'Infrastructures
- Que Network Rail se décentralise dans chaque franchise

Les TOCs souhaitent quant-à-eux pousser les propositions du rapport encore plus loin en créant la possibilité d'instaurer des holdings sur certaines franchises qui seraient transformées en concessions.

Bilan: Le système ferroviaire britannique est donc riche d'enseignements car il met en valeur la possibilité pour certaines autorités locales de monter en puissance grâce à l'ouverture à la concurrence. Néanmoins, il rappelle également que le retour de l'Etat est tout à fait envisageable, et que c'est bien souvent à son initiative que les éléments fonctionnels du système ferroviaire sont mis en place. Au niveau économique, le bilan est plutôt négatif, à la fois pour les utilisateurs et pour les finances publiques. Ainsi, la Grande-Bretagne ne peut pas être vue par les régions françaises uniquement comme l'exemple à ne pas suivre. Les mauvais résultats cachent l'existence d'un système strictement régulé et mature, dans lequel les évolutions sont monnaie courante.

## 2.2.2. Le système ferroviaire allemand

L'Allemagne est le pays vers lequel les regards français se tournent lorsqu'on parle de concurrence dans le secteur des transports ferroviaires régionaux. Le rapport Grignon<sup>36</sup> se base principalement sur l'exemple allemand pour préfigurer les évolutions possibles en France, tout en rejetant le modèle britannique que nous venons d'évoquer. La baisse des subventions, le maintien de l'entreprise ferroviaire nationale et la progression de la fréquentation sont cités comme arguments d'exemplarité de l'Allemagne. Pour autant, même si les résultats économiques et financiers interpellent les régions, les interrogations restent nombreuses et les années à venir s'annoncent également délicates à gérer pour les AOT allemandes. Il convient donc de s'intéresser à ce modèle afin d'analyser et d'évaluer les réponses données aux enjeux nationaux, régionaux et européens. Tout au long de cette étude du système ferroviaire, le lecteur devra garder à l'esprit la différence fondamentale entre les régions françaises et les Länder allemands. Alors que la France est un pays décentralisé, l'Allemagne est une République fédérale où chaque Land possède sa propre constitution avec ses particularités, un parlement, un gouvernement et une cour de justice.

### **2.2.2.1. Les conséquences de la réunification allemande**

Au moment de la réunification du pays, s'est posée la question de la mutualisation au sein d'une même structure de l'ensemble des chemins de fer allemands. En effet, chacun des deux Etats possédait sa propre entreprise ferroviaire nationale. A l'Ouest, la Deutsche Bundesbahn possédait un réseau rénové, alors qu'à l'Est la Deutsche Reichsbahn fonctionnait avec des moyens plus faibles. Pour autant, la part de marché du chemin de fer à l'Est était plus importante qu'à l'Ouest. Afin de permettre une évolution commune, les deux entreprises ont été fusionnées en 1994 au sein de la Deutsche Bahn, société anonyme détenue à 100% par l'Etat.

La création de la DB s'est accompagnée d'un désendettement intégral avec une reprise de la dette par l'Etat. Par ailleurs, un statut de droit commun a été créé pour les cheminots recrutés à l'avenir. En parallèle, un organisme public, le Bundeseisenbahnvermögen, a été créé afin de prendre en charge les surcoûts liés aux cotisations sociales et de retraite des agents recrutés avant 1994, qui restèrent fonctionnaires.

La période de transition a donc été gérée grâce à un volontarisme de l'Etat fédéral qui a consisté en :

- Une reprise de la dette (33 milliards d'euros) contre un transfert de biens immobiliers (6,5 milliards d'euros) ;

---




<sup>36</sup> Grignon, Francis. Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs. Rapport remis au secrétaire d'Etat aux transports le 18 Mai 2011.

- Un financement de la restructuration de la Deutsche Reichsbahn ;
- Un financement du développement de l'infrastructure ferroviaire (dotations et crédits à taux zéro) et du transport régional.

Dès l'origine en Allemagne, la situation est différente avant l'ouverture réelle à la concurrence en 1996. En effet, la dette a été payée en Allemagne par l'Etat, alors que depuis 1997, la dette de RFF subsiste.

Plusieurs autorités ont été instaurées afin de veiller au bon fonctionnement du système nouvellement créé :

Les trois autorités de contrôle allemandes :

|  |  |
|--|--|
|  <b>BUNDESKARTELLAMT</b>     | <b>Autorité de la concurrence</b>  |
|  | Contrôle de l'abus de position dominante<br>Contrôle tous les secteurs de l'économie                             |
|  <b>Bundesnetzagentur</b>   | <b>Agence fédérale des réseaux</b>   |
|  | Non-discrimination d'accès au réseau et<br>régulation économique<br>Contrôle les réseaux (fer, gaz, télécom,...) |
|  <b>Eisenbahn-Bundesamt</b> | <b>Agence de sécurité ferroviaire</b>  |
|  | Délivre les certificats, licences et<br>homologations<br>Contrôle du secteur ferroviaire                         |

**2.2.2.2. Le fonctionnement du transport régional**

Les dessertes nationales ne sont pas subventionnées et l'exploitant est libre de fixer ses tarifs. A l'inverse le transport ferroviaire régional repose sur des financements des autorités organisatrices locales qui reçoivent leurs fonds des Länder, ces-derniers recevant de la part de l'Etat des subventions fléchées pour la gestion de cette activité. Du fait de ce fonctionnement, les prix régionaux sont fixés par des syndicats tarifaires. L'ouverture à la concurrence en Allemagne s'est



donc faite de concert avec la régionalisation et a donc de fait favorisé la montée en puissance des Länder.

Le volume financier nécessaire aux services régionaux de transports de passagers versé par l'Etat fédéral aux Länder, était basé à l'origine sur un coût estimé par train-km en 1993/1994. Il était prévu dans les lois de décentralisation que ces financements croissent de 1,5% par an. Pourtant en 2007 une réduction a été décidée. Entre 1996 et 2008, le montant des fonds alloués aux régions a fluctué entre 6,1milliards € et 7,1 milliards €. Les AOT rassemblées au sein du BAG SPNV (le groupement des autorités de transport ferroviaire local de personnes) ont fait part de leurs inquiétudes vis-à-vis des financements. Elles remettent en cause les dotations de l'Etat mais surtout l'augmentation du prix de l'infrastructure par DB Netze. Le prix de l'utilisation de l'infrastructure augmente en effet de 2,5% pour l'année à venir. Pourtant jusqu'ici tout semblait se passer pour le mieux. Ainsi, les études avaient démontré une baisse moyenne des subventions de 26% par rapport à la période précédant la mise en concurrence.

Montants des versements de l'Etat fédéral aux Länder<sup>37</sup>:

| Années | Montants |
|--------|----------|
| 1997   | 6.2      |
| 1998   | 6.1      |
| 1999   | 6.4      |
| 2000   | 6.6      |
| 2001   | 6.9      |
| 2002   | 6.7      |
| 2003   | 6.8      |
| 2004   | 6.6      |
| 2005   | 7.1      |
| 2006   | 7.1      |
| 2007   | 6.7      |
| 2008   | 6.6      |
| 2009   | 6.8      |

---

<sup>37</sup> Données disponibles sur le site du BAG-SPNV.

### Ordres de grandeur des coûts pour les AO <sup>38</sup>:

|  |                           |
|--|---------------------------|
| Coûts de sillons pour l'ensemble des AO du SPNV          | 2,76milliards€<br>en 2011 |
| Total des sillons utilisés par les AO du SPNV            | 640 millions<br>de km/an  |
| Coût moyen du sillon utilisé par les AO du SPNV          | 4,31€/km                  |
| Augmentation des coûts pour les AO entre 2011<br>et 2012 | 69 millions €             |
| Gain de DBNetze au sein du holding SB AG                 | 800 millions €            |
| Dividende versé par le holding DB AG à l'Etat en<br>2011 | 500millions €             |

L'ouverture a été progressive depuis 1996. En effet, jusqu'à récemment les AOT avaient le choix entre le lancement d'un appel d'offres et l'attribution directe. En règle générale lors des attributions directes, la DB l'emportait, alors qu'elle ne gagnait que 50% des appels d'offres. La cour fédérale de Karlsruhe a décidé que dorénavant les AOT devront passer obligatoirement des appels d'offres, ce qui risque de modifier l'équilibre en cours dans lequel les exploitants concurrents de la DB réalisent environ 20% des services régionaux et 1% des services nationaux.

L'offre ferroviaire a cru de manière substantielle. Elle est passée de 502 millions de train-kilomètre en 1994 à 629 millions en 2008. Le résultat le plus notable a été l'augmentation de l'offre en termes de train-km d'environ 12% entre 1998 et 2008, comparé à 1993-1996, parfois même jusqu'à 28%. En Allemagne, en quinze ans 500km de lignes et 300 gares ont été rouvertes. La fréquentation a augmentée de 45% les subventions publiques ont diminué de 20 à 30 %.

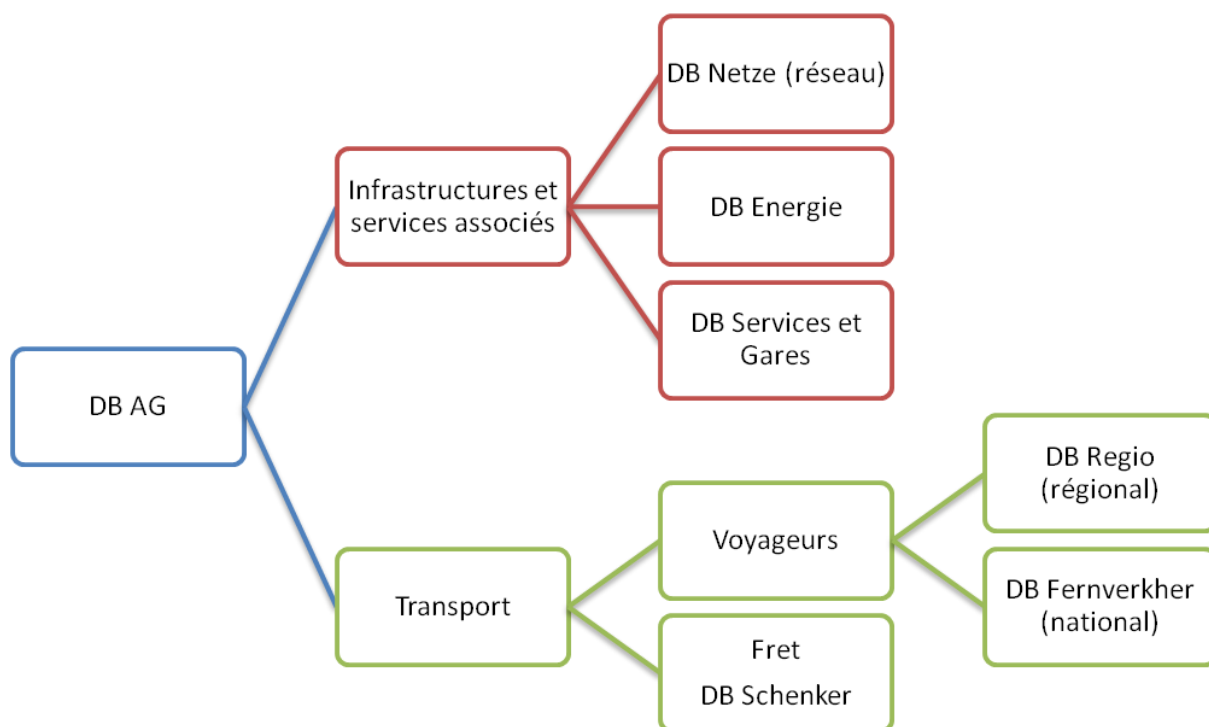
#### **2.2.2.3. Les enjeux du système allemand aujourd'hui**

Le fonctionnement de la DB AG en holding comporte certains avantages mais n'est pas non plus sans provoquer certaines critiques. Ainsi, la commission européenne a condamné l'Allemagne en février 2011 pour non respect des directives européennes, considérant que l'égalité d'accès à l'infrastructure ferroviaire n'était pas respectée.

---

<sup>38</sup> Site internet du BAG-SPNV: Presse Mitteilung. *Höhere Preise für schlechtere Leistung*. Berlin. 16 février 2011.

### Schema du Holding DB AG :



Par ailleurs, l'impact sur un opérateur privé de changements portant sur l'infrastructure n'est pas pris en compte. Les exploitants ne sont pas indemnisés des conséquences d'une modification et, lors de travaux par exemple, ne reçoivent pas de compensation. Il n'existe pas de panel représentant les opérateurs privés devant le DB Netze (contrairement à la Grande-Bretagne). Le groupe DB AG est donc le seul à maîtriser l'ensemble des paramètres des conséquences sur le trafic des travaux et autres investissements sur le réseau. Du fait de l'omniprésence de la DB, peu d'entreprises se lancent dans des réclamations. Par contre, lorsque ces réclamations apparaissent, elles sont immédiatement envoyées vers le régulateur. Celui-ci a d'ailleurs critiqué le système des péages en gares en décembre 2009. Par conséquent, la tarification a été revisitée par DBNetze.

La solution allemande ne peut donc pas être uniquement vue comme positive. Bien que les résultats économiques et financiers soient présents, le fonctionnement de la concurrence n'est pas aussi abouti qu'en Grande-Bretagne. Il faut ajouter que la régionalisation a eu des conséquences négatives sur les trajets interrégionaux. Au cours des 10 dernières années la DB a ainsi réduit le nombre d'arrêts interrégionaux de longues-distances de 48% et s'est reporté sur les lignes rentables ou subventionnées.

Alors que l'harmonisation des conditions sociales semble avoir été réalisée en 2011 par la signature d'un accord de branche, 15 ans après l'ouverture effective à la concurrence; la question du matériel roulant est quant-à-elle toujours posée. En effet, les AOT allemandes constatent que les réponses aux appels d'offres sont de moins en moins nombreux du fait d'une part de la difficulté de se procurer du matériel roulant à temps et d'autre part du fait de l'augmentation forte et imprévisible des péages de DB Netze. La hausse des péages réduit les marges de manœuvre des exploitants dans les réponses aux appels d'offres puisqu'ils représentent une part de plus en plus importante de leurs

coûts. Dans cette situation, il n'est pas certain que la solution réside dans la décision récente de la cour fédérale de ne plus laisser la possibilité aux AOT de réaliser des attributions directes en rendant obligatoire les appels d'offres pour les services régionaux.

Bilan : L'exemple allemand est-il donc un exemple à suivre pour les régions si elles souhaitent s'affirmer avec l'ouverture à la concurrence ? La réponse est bien mitigée car si les Länder allemands ont été capables de réduire leurs dépenses tout en augmentant l'offre, ils ont aujourd'hui de moins en moins de marges de manœuvre dans le choix des exploitants du fait d'éléments extérieurs sur lesquels ils n'ont aucune possibilité d'agir, comme le niveau du péage ou l'accès au matériel roulant.

## 2.2.3. Le système ferroviaire suédois

La Suède est le premier pays européen à avoir engagé des réformes en vue de permettre l'ouverture à la concurrence. Ainsi, le pays a dès 1988, séparé la gestion de l'infrastructure et l'exploitation et permis aux autorités organisatrices locales de passer des appels d'offres. La Suède n'a pas eu besoin de se conformer à la plupart des directives européennes puisqu'elle les avait anticipé avant son adhésion en 1995. Aujourd'hui, le système ferroviaire suédois est considéré comme le plus mature par les acteurs économiques, et le plus à jour par les institutions européennes. Il est donc important de s'intéresser à ce pays afin d'y déceler des pistes d'évolutions pour le système ferroviaire français ainsi que pour les régions françaises.

### 2.2.3.1. La progression du modèle suédois au fil des réformes.

Le modèle suédois se caractérise d'abord par sa capacité à avoir réussi à ouvrir progressivement son marché et à transformer en conséquence le jeu des acteurs institutionnels et économiques.

Les premières réformes d'envergure ont eu lieu en 1988 avec la séparation physique de l'exploitation et de l'infrastructure. Ces mesures ont été justifiées, non seulement par les difficultés financières de l'entreprise nationale SJ mais également par l'état dégradé du réseau. En effet, la majorité de celui-ci était constitué de voies uniques et comprenait de nombreuses courbes. Les moyennes de vitesse des trains étaient de l'ordre de 100km/h, ce qui ne permettait pas de faire face à une concurrence aérienne déjà démocratisée et à des autoroutes gratuites. L'entreprise nationale **Statens Jänrvägar (SJ)** ne pouvait pas investir suffisamment pour maintenir et développer ce réseau c'est pourquoi il a été décidé de créer une autorité d'Etat autonome pour le gérer, appelée **Banverket**. Les deux entreprises restaient propriété de l'Etat, qui finançait leurs activités. La nouveauté se situait dans le fait que SJ devenait un exploitant payant des droits d'accès.

La loi sur la politique des transports de 1978 avait déjà créé pour l'organisation des services de bus, des autorités publiques locales **Trafikuvudman (THM)** dans les comtés, c'est-à-dire au niveau des 20 grandes régions suédoises. Ces THM sont devenues responsables des services ferroviaires des comtés menacés de fermeture et ont obtenu la possibilité de passer des appels d'offres. Ces AOT sont contrôlés à la fois par les autorités locales (communes, intercommunalités) et par l'autorité du comté. Le financement est en général de 50% pour chacune des parties. La part de chaque commune dans le contrôle des THM est ensuite défini par leur population respective. La taille des AOT suédoises, basée sur le périmètre des comtés, ne permet pas de réelle distinction entre le transport urbain et le transport régional. Mais en dehors des liaisons de longues-distances, les transports publics sont tous organisés sur le périmètre des THM. Les communes et les comtés possèdent une fiscalité propre qui représente les deux-tiers de leurs recettes. Les dépenses des AOT sont donc financées par les impôts propres, en plus des recettes des ventes.

Malgré la possibilité donnée aux THM de lancer des appels d'offres, l'entrée de concurrents sur le marché des services ferroviaires régionaux non rentables s'est faite très progressivement. Les premiers concurrents de SJ n'ont commencé à gagner des offres qu'à partir de 1998

L'originalité de la Suède résidait dans la distinction faite entre les types de lignes, afin d'ouvrir progressivement le marché. Ainsi, le réseau national composé de 11000km de voies avait été réparti en trois types de lignes:

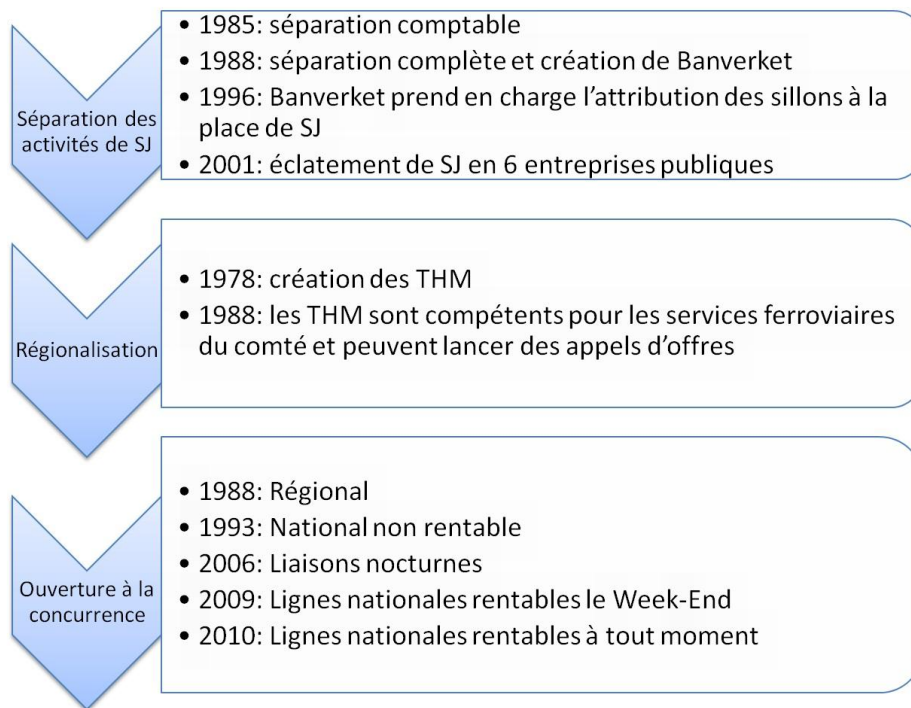
- Les lignes rentables qui jusqu'en 2009 ne pouvaient être exploitées que par SJ;
- Les lignes nationales non rentables ;
- Les lignes régionales.

L'entreprise nationale a vu son monopole se restreindre au fil des années et ses activités divisées au fil du temps. Les schémas ci-dessous permettent de rendre compte de la chronologie de la séparation des activités de SJ et de l'ouverture à la concurrence.

#### Séparation des activités de l'entreprise nationale SJ :



### Chronologie de l'évolution du système ferroviaire suédois jusqu'en 2010 :



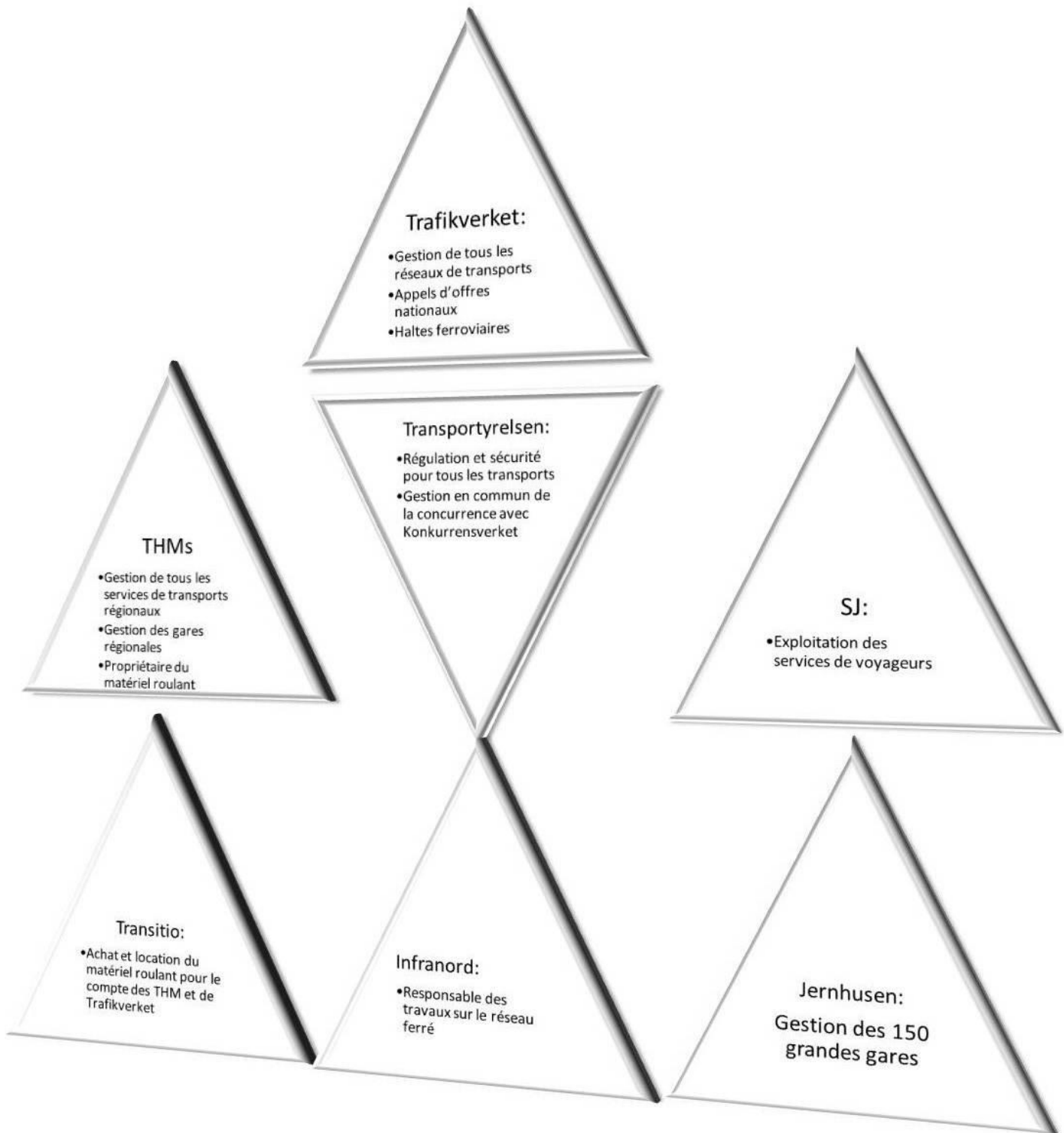
#### **2.2.3.2. Le système ferroviaire suédois en 2011**

En Avril 2010, le gestionnaire du réseau national (Banverket) a été intégré dans une nouvelle structure, **Trafikverket**. Cette dernière n'est plus uniquement gestionnaire des infrastructures ferroviaires mais aussi des routes et à termes des aéroports. Pour permettre cette intégration Banverket s'est séparée de son activité responsable des travaux sur ses lignes. La branche « Production » de Banverket, qui comprenait 3000 salariés, a été reprise par une entreprise détenue par l'Etat, **Infranord**. C'est cette dernière qui s'occupe aujourd'hui des travaux sur les lignes.

L'objectif de l'Etat était de renforcer la vision d'ensemble et l'efficacité de l'ensemble des services de transport. Trafikverket, est ainsi devenu le plus important investisseur du pays. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'agence nationale Rikstrafiken, qui était responsable des appels d'offres sur les services nationaux non rentables a été intégrée à Trafikverket. **La nouvelle entité est donc devenue à la fois responsable du réseau et des appels d'offres** pour les services nationaux pour lesquels des subventions sont accordées.

Le système suédois actuel peut donc être schématisé de la façon suivante.

Les entités publiques du secteur du transport de voyageurs :





### **2.2.3.3. Les résultats économiques du système ferroviaire suédois**

Depuis 1988, le nombre de voyageurs a été multiplié par deux sur le réseau national. Le réseau a été rénové, des gares ont été rouvertes et les dessertes locales et de banlieue ont fortement augmenté. Le nombre de passagers-km est passé de 6,6 milliards à 10,3 milliards par an. Lors des premières séries d'appels d'offres, les réductions de subventions accordées par les autorités organisatrices locales aux exploitants ont été de l'ordre de 20%. Cependant, si l'apport du contribuable a été réduit, l'usager paye plus cher. La hausse des services a été compensée par la hausse des tarifs.

La multiplication des opérateurs avait créé des difficultés de compréhension pour les voyageurs. Les exploitants travaillent désormais en commun pour développer un billet unique permettant de voyager sur l'ensemble des réseaux et par tous les modes de transport.

L'entreprise nationale a souffert de l'entrée des nouveaux exploitants à la fin des années 1990 et au début des années 2000. Elle a su par la suite se replacer et s'étend aujourd'hui à l'étranger. SJ réalise aujourd'hui 55% du trafic du pays.

La réussite du modèle suédois repose donc sur trois piliers :

- Une régionalisation poussée dans laquelle les autorités organisatrices locales ont la main sur leurs ressources financières et la stratégie de transport régionale ;
- Un report des coûts vers l'usager ;
- Une ouverture progressive à la concurrence, appelée d'abord à répondre sur les services non rentables.

Bien qu'il n'existe pas d'études aussi approfondies qu'en Grande-Bretagne sur les raisons des réussites du système suédois, il semblerait intéressant de s'interroger sur la faiblesse des péages comme raison principale du développement du secteur ferroviaire. En effet, les péages suédois sont très faibles et incitent à créer des dessertes supplémentaires. Les péages ne couvrent pas plus de 12% des coûts nécessaires au gestionnaire d'infrastructures et l'Etat finance directement la maintenance, le renouvellement et la création de voies ferrées depuis 1988. Enfin, il serait également intéressant de connaître l'impact de la mise en place du péage urbain à Stockholm dans la hausse de fréquentation des services ferroviaires régionaux et de banlieue.

## Bilan :

L'actualité normative européenne en termes de transport ferroviaire est très chargée, alors même que les Etats membres n'ont pas encore retranscrits correctement la série de paquets ferroviaires. Le règlement OSP laisse quant-à-lui du temps et des marges de manœuvre aux Etats pour choisir la méthode qu'ils souhaitent, mais la refonte du premier paquet ferroviaire crée des enjeux nouveaux pour les Etats membres, et à travers eux les collectivités locales décentralisées responsables des services ferroviaires régionaux. Alors que les régions françaises font déjà face à des difficultés d'ordre nationales, l'ajout d'enjeux européens risque de les placer dans une situation difficile.

Cependant, l'étude des systèmes ferroviaires de nos voisins européens prouve que les régions n'ont pas tout à perdre dans le processus d'ouverture à la concurrence. Dans certains cas, elles sont au centre du système ferroviaire et ont su se développer et s'affirmer. Il faut néanmoins distinguer deux possibilités. En effet, dans le cadre d'un Etat très centralisé comme la Grande-Bretagne, seules les collectivités locales les plus dynamiques ont été capables de s'affirmer. A l'inverse, les collectivités locales les plus faibles ont vu leurs responsabilités se réduire et l'Etat reprendre de l'envergure. Dans le cas d'un Etat fédéral comme l'Allemagne, les collectivités locales fortes ont su s'affirmer et ont obtenu des gains financiers et qualitatifs importants. Pour autant, ceci n'a été possible que grâce à l'investissement massif de l'Etat fédéral. Par ailleurs, les marges de manœuvre des Länder se réduisent aujourd'hui ceux-ci se posent de nombreuses questions sur leur capacité à financer leurs services à l'avenir. Enfin, l'exemple suédois permet de souligner l'importance de mener les réformes progressivement, de donner des moyens aux collectivités locales et de perpétuer l'investissement de l'Etat central dans le réseau.

Il n'existe donc pas de modèle à suivre pour les régions françaises, tant les différences nationales et historiques sont importantes. Néanmoins, l'étude des systèmes ferroviaires européens démontre qu'il existe bien pour les régions une fenêtre d'action à utiliser et ne pas rater si elles souhaitent continuer leurs politiques fortes en faveur des déplacements régionaux. Jusqu'ici leurs actions ont prouvé qu'elles étaient volontaires pour agir. Elles ont su répondre aux enjeux régionaux et nationaux. Quelles sont alors les actions qu'elles peuvent entreprendre pour répondre à l'ensemble des enjeux que nous avons souligné ? Sont-elles suffisantes ? Ce sera l'objet de la dernière partie de ce mémoire.

## Partie3 : Analyse de la portée des actions entreprises et envisageables pour les régions face aux enjeux actuels

Nous l'avons vu, les régions françaises ont pris en main la compétence transports et sont montées en puissance à la fois par la diversité des actions qu'elles ont entreprises et par l'effort financier qu'elles ont consenti. Jusqu'ici les régions ont donc su s'affirmer dans le rôle qui leur a été confié. Pour autant, nous avons souligné que d'ores et déjà elles devaient faire face à plusieurs difficultés notamment d'ordre financier et juridiques. Or, des évolutions à l'échelle européenne vont leur demander de faire face à de nouvelles obligations. De nouveaux enjeux communautaires se dévoilent et l'étude comparative des systèmes mis en place chez nos voisins européens prouvent surtout que les réponses sont très variables. Les exemples étrangers montrent que l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs peut être une opportunité d'affirmation du rôle des régions. Cependant, nous avons également remarqué que l'effet inverse était envisageable. En effet, un retour de l'Etat et une réduction des marges de manœuvre sont possibles. Enfin, rien ne prouve que l'ouverture à la concurrence ait pu résoudre les problèmes auxquels font actuellement face les régions françaises. Ainsi, il s'agirait d'avantage d'enjeux supplémentaires à traiter alors que des enjeux nationaux et régionaux sont toujours d'actualité.

Il s'agira donc dans cette partie de s'intéresser aux marges de manœuvre dont disposent les régions pour faire face aux deux types d'enjeux que nous avons décrits. Nous commencerons par rappeler quelles ont été et quelles sont les actions des régions qui prouvent leur capacité à agir et à s'affirmer. Puis, nous soulignerons les limites de ces actions afin d'évaluer si oui ou non celles-ci pourront profiter de l'opportunité de l'ouverture à la concurrence pour s'affirmer en tant chef de file du transport régional.

### 3.1. Les actions des régions portées par l'ARF

L'ARF a été créée en 1998 afin de favoriser la concertation entre les régions dont les présidents, les élus et les services ressentent le besoin. Il s'agit d'une structure souple mise en place sous la forme d'une association structurée autour des thématiques d'actions des régions. En tant que tel, il s'agit d'une véritable opportunité de faire valoir les points de vue et les besoins des collectivités territoriales régionales. Aujourd'hui sous la présidence de Jacques Auxiette, président de la région Pays de la Loire, la commission infrastructures et transports de l'ARF traite des questions de transports qui touchent l'ensemble des régions de France. Son activité a amené non seulement à mutualiser les connaissances de chacune des régions mais également à faire connaître le

positionnement des régions sur de nombreux sujets afin d'assurer aux problématiques régionales une écoute maximale.

C'est principalement par l'intermédiaire de l'ARF que les régions ont l'opportunité de s'affirmer dans les débats traitant des différents enjeux cités dans ce mémoire. Or, la commission infrastructures et transports de l'ARF a été volontaire depuis sa création, à l'image de l'intérêt que portent les régions à la compétence transports. La série de positionnements portés par l'ARF, que nous allons décrire ici, prouvent la volonté des régions de s'affirmer dans le débat. L'existence d'un débat dans lequel les régions peuvent s'exprimer démontre qu'il existe bien actuellement une porte d'entrée pour les régions. La question posée est maintenant de savoir si les régions pourront profiter de cette fenêtre d'action.

### 3.1.1. Le positionnement de l'ARF pour le rapport Grignon

Le rapport Grignon<sup>36</sup> est le dossier qui met à jour les questions européennes pour le transport ferroviaire régional de voyageurs. Ainsi il était question dans le rapport Haenel de 2005<sup>39</sup> de mettre en place un comité des parties prenantes sur l'ouverture à la concurrence des services régionaux ferroviaires de voyageurs. Le 7 avril 2009, la présidence de ce comité a été attribuée au sénateur Grignon par le ministre des transports Dominique Bussereau.

Les premiers travaux du rapport Grignon ont eu lieu d'avril 2009 à mars 2010, donc dans un contexte d'élections régionales. A l'origine, seules trois régions ainsi que le STIF ont participé aux débats, dont deux régions en tant qu'observateurs. Les régions allaient donc se retrouver mises à l'écart des réflexions sur les enjeux qui les touchaient, elles en priorité. Néanmoins, il n'en a pas été ainsi une fois que les travaux des parties-prenantes ont été terminés. En effet, les régions ont pu faire connaître leur positionnement au sénateur Grignon par l'intermédiaire de l'ARF. Ainsi, ce dernier a rencontré l'ARF le 16 février pour présenter sa position. Le débat a été l'occasion pour les régions d'affirmer leur position grâce à l'intervention de l'ARF. Le rapport a quant-à-lui été déposé le 18 Mai 2011 au secrétaire d'Etat aux transports Thierry Mariani.

Le rapport Grignon prend en compte certaines des positions. Le rapporteur reconnaît l'effort des régions en tant qu'autorités organisatrices depuis leurs prises de compétences. Il est confiant dans leur capacité à gérer et à faire évoluer les services de manière positive. Le rapport n'omet pas non plus de signaler les difficultés auxquels font face les régions, notamment pour ce qui est des questions budgétaires. Il rappelle que l'ouverture à la concurrence ne devra en aucun cas remettre en cause les réalisations des régions et que la qualité du service mis en place doit être conservée, voire améliorée.

Il est très intéressant de noter qu'à de multiples reprises le rapport affirme que les régions devront conserver voire obtenir de nouvelles libertés, de nouvelles marges de manœuvre. Ainsi, le rapport

---

<sup>39</sup> Haenel, Henri. *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale*. Rapport au premier ministre. La documentation française. Paris, 2008. 63p.

déclare que « la solution la plus pertinente [est] de laisser les autorités organisatrices libres de choisir les services qu'elles souhaitent ouvrir à la concurrence ». Il ne s'agit donc pas d'une évolution subie par les régions mais bien d'une évolution dont elles seront les maîtres et les décideurs. Le rapport utilise d'ailleurs l'exemple allemand sans prendre en compte la jurisprudence récente de la cour fédérale pour affirmer que les autorités organisatrices régionales pourraient conserver « le choix [...] entre une attribution directe à la SNCF, comme dans la situation actuelle, où une attribution par appel d'offres »

Par ailleurs, le rapport pointe du doigt un des problèmes que soulignent de façon récurrente les régions françaises. En effet, elle demande à ce que la SNCF mette à disposition des comptes par ligne « aussi précis que possible » afin de donner une lisibilité complète aux AOT. Bien que cette demande soit faite dans l'objectif d'ouvrir à la concurrence certaines lignes du réseau, ce à quoi les régions semblent a priori défavorables, le rapport donne une visibilité aux demandes régionales.

Nous avons vu que la question du matériel roulant était un enjeu fort pour les régions françaises. Or, celles-ci ont réussi à faire reconnaître cette problématique comme élément majeur à régler préalablement à toute ouverture à la concurrence. Dans le rapport plusieurs solutions sont envisagées mais il est toujours reconnu que dès lors que les régions ont financé à 100% le matériel roulant, il est normal que celui-ci leur revienne d'une façon ou d'une autre. La question de la propriété est traitée d'une manière favorable pour les régions au sein du rapport. Ainsi, même quand des clauses de retour n'ont pas été négociées au préalable par les régions, il est considéré que le matériel roulant doit être mis à la disposition des nouveaux entrants. Par conséquent, même si la propriété du matériel est aujourd'hui le fait de la SNCF, il est reconnu un droit à la région à transmettre ce matériel à un autre exploitant. Enfin, il est proposé dans le rapport que la loi prévoit « le transfert du matériel roulant TER affecté aux services ouverts à la concurrence à la Région

Le rapport ne manque pas de rappeler que l'autorité organisatrice régionale devra avoir un rôle central sur les questions de distribution, de tarification et de répartition des recettes. Selon le rapport, celles-ci pourraient « faire figurer des dispositions dans le cahier des charges de l'appel d'offres d'ouverture à la concurrence ». Les régions sont encore une fois placées au cœur de la décision et conservent, voire obtiennent des compétences fortes de décision et d'encadrement. Le positionnement régional semble donc préservé dans le rapport Grignon. Les régions ont donc su, par l'intermédiaire de l'ARF, faire entendre leurs enjeux et faire retranscrire certaines de leurs préoccupations au sein d'un document national qui cadrera l'avenir du transport ferroviaire régional. En cela, les régions ont su profiter de l'ouverture à la concurrence pour se faire entendre et s'affirmer dans le débat.

### **3.1.2. Le positionnement de l'ARF sur le décret gares**

Nous avons exposé dans la première partie de ce mémoire les enjeux relatifs aux gares pour les régions. Ainsi, le gouvernement a émis un projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de service du réseau ferroviaire, dont l'objet est en partie de préparer le fonctionnement du transport de voyageurs dans un secteur soumis à la concurrence. Ce décret fait

suite à la création de la branche Gares et Connexions de la SNCF dont nous avons vu qu'elle pouvait avoir des effets importants sur les finances des régions.

Les régions n'ont pas été conviées aux travaux préparatoires de ce décret alors même que celui-ci impactait forcément leurs activités. Néanmoins, suite à l'officialisation du projet de décret, elles ont été consultées en Novembre 2010 et ont réagi vivement dans le but de faire connaître leurs opinions, notamment à travers l'ARF. Le positionnement de l'ARF en janvier 2011 sur le décret gares est un acte fort de la part des régions qui démontre leur volonté d'affirmer leur position et d'obtenir des réponses satisfaisantes.

Le modèle de gestion des gares est un sujet important pour les finances des régions, c'est pourquoi l'ARF a fait connaître son raisonnement. Elle a rappelé que les régions payaient des droits d'accès aux gares à Gares et Connexions lorsqu'un TER s'arrête dans l'une d'entre-elles, selon les accords fixés dans les conventions et que les régions étaient appelées à financer les rénovations et les réouvertures de gares. Or, les améliorations apportées aux gares, financées en partie par les régions renchérissent les droits d'accès que les régions doivent payer à Gares et Connexions. Ceci s'explique par la hausse de la qualité offerte dans les gares. L'ARF a donc émis un avis défavorable sur le décret le 6 janvier 2011 et rappelé que la nécessité que la « réforme soit neutre pour les comptes d'exploitation des services de transports régionaux de voyageurs à service constant »<sup>40</sup>

Le modèle économique des gares fait une distinction entre des services régulés et des services non régulés. La différence entre ces deux types de services se situe dans la possibilité pour Gares et Connexion de fixer des prix différents et évolutifs selon son avis. Alors que les services régulés offrent des prix fixes pour tous, les prix des services non régulés sont libres. L'existence de services non régulés permet à Gares et Connexions de dégager des recettes. Ces recettes vont pouvoir par la suite alimenter des investissements en gare. Les services régulés quant-à-eux, se divisent entre services de base (péages et droits d'accès) et services complémentaires. Les services de base sont offerts automatiquement à toutes les entreprises qui accèdent à la gare et au même prix. Les services complémentaires se distinguent des services de base du fait qu'ils ne sont pas automatiquement offerts par Gares et Connexions. En effet, ces services doivent être demandés, néanmoins le prix de ces services restent fixes et équivalents pour tous ceux qui en font la demande.

Dès lors, se pose la question de la répartition des investissements entre les régions et la SNCF dans les gares. Pourquoi les investissements de la région serviraient-ils à financer les services non régulés alors que les bénéfices dégagés par ces derniers ne reviennent qu'à la SNCF ? Le positionnement de l'ARF souligne que le modèle économique de gestion des gares ne favorise pas la bonne santé financière des comptes d'exploitation des régions. L'ARF déclare donc que « l'application d'une rémunération du capital de Gares et Connexions sur l'ensemble des prestations en gare, y compris celles relevant du secteur régulé et donc d'une logique de service public, est, par principe, inadmissible [...] d'autant plus [...] que le taux de rémunération de son capital [serait de] 9% [...] et engendrera[it] un surcoût par rapport au prix du service en gare actuellement pratiqué dans le cadre des conventions d'exploitation. »

---

<sup>40</sup> Avis de l'ARF sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire, du 6 janvier 2011.

L'avis de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) en date du 15 Juin 2011<sup>41</sup> reprend certaines des demandes de l'ARF, sans toutefois les citer explicitement. Il faut rappeler que l'ARAF a été créée par la loi n°2009-1503 du 6 décembre 2009, en tant qu'autorité publique indépendante chargée de « concourir au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire » mais qu'elle n'est opérationnelle que depuis décembre 2010.

Ainsi, encore une fois et à l'image du rapport Grignon, il semblerait que les actions et les positions de l'ARF soient non seulement écoutées mais aussi entendues par les principaux acteurs du système ferroviaire français. Peut-on imaginer que la rencontre de Jacques Auxiette et de Pierre Cardo<sup>42</sup> au printemps 2011 ait pu permettre de faire passer certaines des idées de l'ARF ? Il n'est pas possible de mettre un lien de cause à effet entre l'avis de l'ARAF et cette rencontre, néanmoins cette dernière est une preuve supplémentaire de la volonté de l'ARF d'agir et d'affirmer le rôle et la position des régions dans les décisions à venir. L'appui de l'ARAF sur certaines positions est une réussite qui démontre que les régions, à travers l'ARF, peuvent encore monter en puissance.

Concrètement, l'ARAF s'est positionnée sur plusieurs points du décret gares qui intéressent les régions. Ainsi, l'ARAF souligne la nécessité « que la création de la branche Gares et Connexions et la mise en place par celle-ci d'une tarification des prestations en gares de voyageurs » ne provoque pas de coûts supplémentaires pour les entreprises ferroviaires. Etant entendu que ces coûts supplémentaires constituent des coûts fixes supplémentaires pour les entreprises ferroviaires, ils sont autant de marges de manœuvre en moins pour réduire les besoins en subventions d'exploitation délivrées par les régions. Ainsi, sans l'évoquer directement, la position du régulateur soutient celle de l'ARF. Les régions ont donc sur faire entendre leur voix d'une manière ou d'une autre.

### **3.1.3. Les positions en faveur des régions non portées par l'ARF : le rapport Savary**

Les régions disposent également de certains appuis en dehors de l'ARF pour présenter ses enjeux et des solutions qui lui soient favorables. Ainsi Gilles Savary, ancien conseiller régional d'Aquitaine puis député européen de 1999 à 2009 possède, de par son mandat européen, une certaine écoute. Or, il a déposé le 20 Mai 2011 un rapport intitulé « Pour une nouvelle étape de la décentralisation ferroviaire ». Bien que ce rapport ne présente pas la position des régions à travers l'ARF, il a le mérite de proposer des solutions dans lesquelles les régions sont au centre des évolutions.

Le rapport n'est pas défavorable à l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires régionaux mais développe une logique intéressante dans laquelle cette ouverture ne pourrait être réalisée

---

<sup>41</sup> Avis de l'ARAF n° 2011 – 014 du 15 Juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire. Paris, 15 Juin 2011. 11p.

<sup>42</sup> Pierre Cardo est le président de l'ARAF

correctement qu'à travers un renforcement de la régionalisation. L'une des lignes directrices de Gilles Savary est l'expérimentation. Selon lui, une ouverture limitée mais transparente dans un premier temps, serait la meilleure solution pour créer une nouvelle gouvernance ferroviaire. Or, nous avons vu avec l'exemple suédois que l'ouverture progressive à la concurrence était une possibilité qui avait fonctionné correctement. Il suggère que cette expérimentation « ne porte que sur de nouveaux services ou des services abandonnés par la SNCF, où jugés très déficitaires par l'Etat. ». Il s'agit pour lui d'empêcher « l'écémage » des lignes les plus rentables. Or, nous avons vu que l'expérience suédoise avait démontré l'utilité d'une telle méthode. Il s'agit donc là d'une perspective d'action pour les régions, même si cette position n'est pas la leur, elle reste une solution envisageable et à faire entendre.

Le rapport Savary se positionne en faveur de « l'allotement », ou de l'allotissement, procédé qui permet d'ouvrir à la concurrence un nombre défini et complémentaire de lignes et de services. En effet, à partir du moment où l'expérimentation est choisie, il s'agit de la procédure qui pourra laisser le plus de choix et d'opportunités aux autorités organisatrices. C'est bien par l'allotissement que l'on favorisera la multiplication des solutions et donc la création d'un système ferroviaire opérationnel à partir d'un modèle ayant fonctionné non plus seulement théoriquement mais réellement par son application sur un territoire, des lignes et un service précis.

Tout au long du rapport, les solutions proposées posent les régions au centre du processus de décision du système ferroviaire imaginé. Il propose par exemple également d'ouvrir la possibilité de créer des compagnies de chemin de fer régionales. Les autorités organisatrices régionales obtiendraient ainsi une nouvelle capacité de choix et de marges de manœuvre par la mise en place de régies. Les régions auraient alors le choix entre deux options. D'une part la création de compagnies sous forme de sociétés d'économie mixte, où la région s'associerait à une entreprise après appel d'offres afin de « développer des services de niches à fort intérêt local ». D'autre part, la création de sociétés publiques locales, où les régions se regrouperaient avec d'autres collectivités territoriales afin de développer des services locaux, mais cette fois sans appel d'offres.

Enfin, le rapport Savary souligne l'importance de régionaliser le financement des TER, c'est-à-dire de mettre en place des recettes affectées aux transports régionaux et transférées directement aux régions. Il s'agirait bien évidemment d'un développement favorable aux régions. Même si le rapport n'est pas porté par l'ARF, il décrit un certain nombre de solutions aux enjeux des régions. Bien que nous n'aillions pas ici traité du modèle suisse afin de ne pas surcharger le dossier, celui-ci est très intéressant du point de vue du financement. Le travail effectué en stage a permis de décrire un financement évolutif et important basé sur des éléments fixes comme la taxe sur les poids lourds. Il ne s'agit pas de la seule fois où le rapport fait une proposition en lien avec l'un des pays étudiés. En effet, il souligne l'intérêt qu'auraient les régions à « constituer un groupement d'achat et de maintenance de cantonnement et de gestion collective du matériel roulant dont elles deviendraient propriétaires et qu'elles loueraient aux compagnies tractionnaires ». Encore une fois c'est le modèle suédois qui est sûrement utilisé par le rapporteur. Néanmoins, il faut rappeler qu'en Suède, Transitio AB n'a pas été uniquement créé par les THM mais également par l'Etat et que dans ce pays les collectivités locales possèdent des ressources fiscales propres.



### 3.1.4. Animer et prendre la parole : les Etats Généraux du Transport Ferroviaire Régional

Lors d'un colloque organisé au Conseil Economique, Social et Environnemental organisé le 16 Juin, la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, a déclaré mettre en place des assises du ferroviaire afin de préparer les évolutions à venir en France. Un temps de discussion est donc prévu par l'Etat afin de faire participer les acteurs du secteur à la réflexion. Les régions seront non seulement présentes dans ces débats, mais elles souhaitent organiser elles-aussi leur évènement, à leur propre initiative. En effet, avant de connaître la décision de l'Etat, les régions avaient prévu d'organiser, par l'intermédiaire de l'ARF, les Etats Généraux du Transport Ferroviaire Régional le 28 Septembre à Nantes.

Les régions souhaitent donc elles aussi rassembler l'ensemble des acteurs du secteur autour d'elles. Alors qu'à ce jour le programme est encore en préparation, il est prévu que ces Etats Généraux puissent donner des idées, ou du moins faire entendre la position des régions pour le débat national qui débutera également en Septembre 2011.

Les Etats Généraux du Transport Ferroviaire Régional du 28 Septembre 2011 ont été imaginé par l'ARF et par la Région de Pays de la Loire, comme un véritable lieu de rencontre qui permettra aux régions d'être au centre des débats. L'objectif de l'évènement n'est pas celui d'un simple colloque. En effet, il vise à mettre en place une position commune des régions autour des problématiques actuelles du transport ferroviaire régional.

La rencontre sera l'occasion pour les régions de présenter un « manifeste des régions » dont le contenu est encore confidentiel mais qui ne se contentera pas uniquement de placer les enjeux mais également de démontrer l'existence d'une position commune des régions et de solutions concrètes et réalisables à mettre en œuvre à l'avenir.

## **Bilan :**

L'ensemble des actions menées par l'ARF sur les sujets nationaux et européens prouvent de la volonté des régions de faire face et de proposer des solutions à la multitude d'enjeux que nous avons présentés à la fois en première et en deuxième partie de ce mémoire.

Par ailleurs, le positionnement des régions, à travers l'ARF a été repris plusieurs fois pour envisager les évolutions du système ferroviaire régional par les différents acteurs du secteur, que ce soit dans le rapport Grignon ou encore dans l'avis de l'ARAF sur le décret gares.

L'existence d'enjeux semble donc bien constituer une fenêtre d'action pour les régions afin de faire connaître leurs enjeux et leurs solutions. Celles-ci l'ont compris et agissent afin d'obtenir une reconnaissance de leur capacité à proposer et à répondre. Ainsi, en agissant fortement dans le débat de l'ouverture à la concurrence, les régions pourront peut-être espérer qu'une nouvelle étape de la décentralisation se mette en place. Néanmoins, bien que l'action soit nécessaire, elle n'est pas forcément suivie d'effets. L'objet de la partie suivante est donc de pointer les limites et les faiblesses des actions régionales afin d'évaluer les chances de réussite des régions.

## 3.2. Portée et limites de l'action des régions visant à se constituer en chef de file de la réflexion sur les transports régionaux

Nous l'avons vu, les régions sont actives. Néanmoins, le dynamisme n'est pas une preuve suffisante pour affirmer la capacité des régions à devenir les chefs de file des transports régionaux. Prendre position et se faire entendre n'indique pas qu'on leur donnera raison en leur assurant d'une part des ressources fiscales dédiées, dynamiques et pérennes, et d'autre part la responsabilité d'assembler et de coordonner l'ensemble des politiques de mobilité sur leurs territoire à partir d'un document directeur unique.

Nous développerons quatre limites aux actions régionales. Premièrement, nous rappellerons la disparité des régions, car même si celles-ci se positionnent ensemble, elles font toutes face à des problèmes concrets très différents. Deuxièmement, nous soulignerons l'existence d'un grand-écart entre la position politique commune des régions et leurs actions parfois très pragmatiques sur le terrain ou dans la réflexion. Troisièmement, nous montrerons que l'ARF, par laquelle passe toutes les actions régionales reste encore une structure faible pour être capable de se positionner de manière constante sur tous les sujets face à des acteurs bien plus développés. Enfin quatrièmement, nous rappellerons que quoiqu'il en soit, sans action volontaire de l'Etat, les régions n'auront que très peu de chances de voir leurs actions suivies d'effets.

### 3.2.1. La multiplicité et la diversité des régions

Bien qu'elles aient intérêt à se regrouper afin de faire valoir des idées communes, les régions font face à des problématiques très souvent différentes. Territorialement parlant tout d'abord, la situation est différente selon la géographie physique de la région. En plaine, les axes routiers même secondaires peuvent être empruntés sans difficulté et concurrencent beaucoup plus aisément le train que dans les régions escarpées. En termes d'infrastructures ensuite, certaines régions sont organisées en étoiles alors que d'autres peuvent éprouver des difficultés à mettre en place une desserte à orientation régionale.

Mais c'est surtout démographiquement et économiquement parlant que les régions diffèrent. En effet, certains coûts sont fixes mais peuvent être répartis plus aisément lorsque la population est plus importante ou qu'il existe un réseau de villes à relier. De la même manière, l'orientation de l'économie et le niveau de services offerts dans les agglomérations influencent fortement les besoins et les enjeux de déplacements des usagers régionaux.

Par ailleurs, les régions ne disposent pas toutes du même arsenal au sein de leurs services et elles doivent faire en sorte de réaliser le meilleur service au meilleur coût. Ainsi, lorsqu'en région Rhône-Alpes près de 60 personnes travaillent sur les transports régionaux, il est possible de pousser

l'expertise au maximum et d'être au courant des évolutions très en amont. Lorsque le niveau d'expertise et de suivi est si élevé, l'autorité organisatrice peut par exemple être en capacité d'influencer les décisions de l'exploitant. Evidemment lorsque l'équipe se compose de moins d'une dizaine de personnes, il en est tout à fait autrement et les régions ne voient pas en priorité les mêmes enjeux apparaître.

Enfin, les régions sont multiples dans la façon dont ils abordent leurs relations avec les autres acteurs du secteur ferroviaire. Ceci est particulièrement remarquable dans la manière dont les directions régionales assurent le suivi des activités de la SNCF. En dehors des pratiques personnelles de dialogue et de négociation, une continuité peut être perçue dans chaque région.

La première limite des actions menées par l'ARF réside donc dans la possibilité pour les régions de s'éloigner des enjeux auxquelles chacune d'elles font face. Il est très difficile d'obtenir un accord sur les éléments à exprimer en commun dès lors que les évolutions sont très différentes et que les enjeux principaux ne sont pas les mêmes. Il existe donc deux risques.

Premièrement, il est vraisemblable que les positions communes portées par l'ARF ne représentent que le plus petit dénominateur commun des positions de l'ensemble des régions, et que par conséquent les positions communes s'épuisent assez rapidement du fait de l'incapacité à se mettre d'accord sur d'autres positions. Deuxièmement, il est imaginable que les régions se désintéressent des réflexions et des positions portées par l'ARF dès lors qu'elles ne sont pas intéressées par les sujets qui sont portés en commun. Bien que l'ARF tente de faire fonctionner ses travaux à travers des groupes de travail où chaque région peut prendre la direction chacun à son tour, certaines ne mèneront jamais la réflexion et risquent de s'éloigner du système.

Aujourd'hui déjà, certaines régions ne participent que très peu aux réunions et aux prises de position de l'ARF. Par conséquent ce sont régulièrement les mêmes régions, et surtout les mêmes personnalités qui monopolisent la parole et orientent le débat. Or, dès lors qu'une association ne représente plus les positions de l'ensemble des acteurs mais suit la ligne directrice de certains hommes forts, il existe un risque fort d'abandon et de départ des autres participants et donc un épuisement par l'intérieur de la structure associative et de ses idées.

### 3.2.2. Le positionnement politique face au pragmatisme technique au niveau local

Les régions ont exprimé à plusieurs reprises leur position au sujet de l'ouverture à la concurrence. Ainsi, lors du colloque organisé le 16 Juin au Conseil Economique, Social et Environnemental, le président de la commission infrastructures et transports de l'ARF, Jacques Auxiette, a fait savoir qu'il ne pensait pas que l'ouverture à la concurrence constitue la solution aux enjeux du système ferroviaire français, notamment au niveau des services régionaux. A plusieurs reprises, l'ARF a indiqué que les régions, même si elles ne pouvaient s'opposer à la législation européenne et feraient en sorte de l'appliquer au mieux, n'étaient pas demandeuses de l'ouverture à la concurrence.

Le positionnement de l'ARF sur le sujet est donc exprimé sur le plan national et européen d'une manière claire : l'ouverture à la concurrence n'est pas la solution des régions pour répondre aux enjeux actuels. Pourtant, à côté de ce positionnement politique, un certain pragmatisme au niveau local, région par région est perceptible. En effet, les régions ne se contentent pas de s'exprimer contre la solution proposée, elles étudient au même moment les meilleures solutions dans le cas où cette ouverture à la concurrence serait bel et bien obligatoire. Le courage politique de l'affirmation d'un point de vue régional clair n'est donc pas suivi aussi strictement à d'autres niveaux.

Lorsqu'une structure cherche à affirmer sa position, celle-ci doit être acceptée par l'ensemble de la structure en interne, qu'il s'agisse du niveau politique ou du niveau administratif qui lui est lié. Comment un positionnement politique peut-il être cru par les acteurs extérieurs, dès lors que même les acteurs internes à la structure n'y croient pas totalement ? Les régions apparaissent donc parfois comme jouant un double-jeu au sujet de l'ouverture à la concurrence. Ainsi, le positionnement politique national peut se retrouver contredit localement par les services administratifs en action qui cherchent à préparer l'avenir en se préparant à ouvrir ses services à la concurrence.

Cette contradiction est un problème de fond du transport régional. En effet, bien que les élus possèdent des connaissances poussées sur les sujets, la gestion des transports ferroviaires régionaux devient de plus en plus complexe. De plus en plus, les capacités d'analyse critique des élus se réduisent du fait de la complexité des dossiers que leur expose les agents de leurs services au sein des directions « Transport » des conseils régionaux. Le positionnement politique des régions est donc courageux. Il a le mérite d'essayer de faire parler tout le monde d'une seule voix sur des orientations de politique générale. Cependant, les réflexions sur le transport régional sont de moins en moins politiques et de plus en plus techniques, ce qui réduit l'écoute d'un discours de politique général et renforce l'idée du pragmatisme et de l'expérimentation au cas par cas.

L'affirmation des régions comme entité structurante et chef de file du transport régional est possible, mais elle ne passe pas forcément par une affirmation politique de son rôle. Nous l'avons vu, ce sont dans ses actes que les régions se sont distinguées. Elles ont su démontrer leur capacité à agir et à trouver des solutions ambitieuses et utiles. L'affirmation d'un discours impliquerait que les actions menées par les régions soient conformes à ce discours dans sa totalité, or ceci impliquerait par conséquent l'arrêt des expérimentations régionales, ce qui n'est pas le cas. Il y a donc encore une fois un grand écart visible, qui risque de nuire à la montée en puissance des régions.

### 3.2.3. L'ARF, une structure encore faible

Bien que la commission infrastructures et transports de l'ARF soit particulièrement active, elle évolue au sein d'une structure encore trop faible pour pouvoir peser face aux autres acteurs du système ferroviaire français et européen. Plusieurs critiques peuvent lui être faites, autant sur son fonctionnement que sur ses moyens.

Premièrement, l'ARF est jeune puisqu'elle n'a été créée qu'en 1999. Elle se retrouve face à des acteurs qui sont connus de tous et qui n'ont plus besoin, eux, de s'affirmer pour que leur poids soit reconnu lors des discussions. Ensuite, l'ARF représente des collectivités locales et ses réunions de commissions, même si elles sont organisées à Paris, représentent un investissement temporel et financier pour les personnes s'y rendant. Les réunions ne sont donc pas très nombreuses et compliquées à organiser dans des délais restreints.

Deuxièmement, l'ARF souffre de son fonctionnement en association, bien que celui-ci ait l'avantage de la souplesse. Très peu de personnes sont affectées à son fonctionnement régulier à Paris. Les commissions ne disposent que d'un seul animateur, ce qui rend les études de fond assez difficiles à mener.

Troisièmement, la portée d'un engagement de l'ARF est limité dans le temps. Il est évident que la bonne santé de l'association depuis une dizaine d'années est liée au consensus politique en son sein. Une position commune est d'autant plus facile à atteindre et à exprimer dès lors que presque toutes les régions sont tenues par la gauche. Alors que même au sein du même courant de pensée il est déjà difficile de trouver des accords communs, il est difficile de croire que les positionnements de l'ARF survivraient à une situation dans laquelle les régions seraient nettement partagées entre plusieurs courants politiques éloignés.

Pourtant, il convient de nuancer ce dernier point. En effet, le consensus politique actuel à l'ARF est à double-tranchant. D'un côté il permet de faciliter la prise de positions communes sur la base d'une culture politique et d'idéaux communs, de l'autre il relègue ces positions à un rang de simple opposition de principe. Ainsi, lorsque l'ARF est dominée par une écrasante majorité d'élus appartenant à l'opposition, il est facile de conclure que les positions de l'ARF sont d'abord motivées par la nécessité d'exprimer l'opposition d'un parti face à la politique menée par celui au pouvoir. De plus, lorsque l'ARF est largement dans l'opposition, elle ne dispose plus de relais direct pour faire connaître son positionnement au gouvernement. D'autres associations d'élus et de représentation d'intérêts de transports comme le GART ou l'UTP ne sont pas actuellement dominés par un groupe politique et disposent donc d'une écoute plus aisée de la part du gouvernement. Ainsi, la situation actuelle de l'ARF facilite bien la prise de positions communes, mais ne facilite pas l'écoute de ces mêmes positions. Il peut parfois être plus intéressant de ne se positionner que très rarement mais d'obtenir une écoute favorable à chaque prise de parole.

### 3.2.4. Le risque de l'inaction de l'Etat

La dernière des limites de l'action des régions se situe dans leur capacité ou non à influencer l'action du législateur. En effet, les régions par elles-mêmes ne pourront pas répondre à tous les enjeux que nous avons cités sans que le cadre institutionnel et financier soit modifié en leur faveur. Or, il ne leur appartient pas de décider si elles obtiendront gain de cause, ni même si l'Etat prendra en main la réforme du système ferroviaire.

Les comparaisons avec nos voisins européens ont montré que l'Etat était intervenu fortement à un moment ou à un autre pour offrir des bases saines au transport ferroviaire régional. L'investissement de l'Etat est essentiel pour que les régions obtiennent le rôle de chef de file qu'elles souhaitent.

Or, jusqu'à récemment la France a été marquée par le manque d'intérêt porté par l'Etat au sujet du transport ferroviaire. Au niveau européen le constat est le même, très peu de personnalités remarquables sont actuellement investies dans les travaux que nous avons évoqué. La simple écoute des travaux des commissions transport du parlement européen démontre la domination des langues germaniques dans les débats. Or les régions ne pèsent encore que très peu au niveau européen lorsqu'elles ne profitent pas de l'appui des Etats. Il existe donc un risque que les questions ne soient pas traitées, que par conséquent les régions ne puissent pas répondre aux enjeux auxquels elles font face, et donc nécessairement que leur montée en puissance soit stoppée.

Néanmoins, ce risque semble se réduire depuis quelques mois avec l'annonce du gouvernement de lancer les assises du rail dès Septembre alors qu'il aurait été plus facile d'un point de vue politique d'attendre les élections présidentielles, du fait du risque de mouvements sociaux qu'impliquent les décisions qui devront nécessairement être prises.

### Bilan :

Les actions de l'ARF sont nombreuses et démontrent que les régions veulent profiter de la fenêtre d'action provoquée par les enjeux nationaux et européens. Les positionnements et les activités de l'ARF ont à plusieurs reprises été écoutés par les différents acteurs du système ferroviaire français, ce qui prouve que les régions ont l'opportunité de s'affirmer en tant que chef de file du transport ferroviaire régional grâce aux réformes d'ouverture à la concurrence.

Pour autant, rien ne prouve que l'entreprise de reconnaissance des régions soit couronnée de succès. La diversité des régions face aux solutions et l'existence d'un pragmatisme au niveau local constituent des limites à la portée de l'écoute qui sera accordée aux positionnements de l'ARF. Enfin, nous avons vu que les régions ne pourraient répondre aux enjeux posés sans action forte de l'Etat. Ainsi, même si elles peuvent tenter l'opportunité, elles ne sont pas maîtres de leur destin.

# Conclusion

Depuis 1997 et 2002, les régions sont devenues des acteurs incontournables du transport régional, non seulement par la prise de compétence mais surtout par leur implication financière et les réponses variées qu'elles ont sues mettre en œuvre.

Pourtant, les réussites des régions ne doivent pas cacher les nouvelles difficultés auxquelles elles font face depuis quelques années. En effet, le bilan financier est lourd et les recettes ne couvrent pas les dépenses. Les régions se posent déjà la question de la durabilité des services qu'elles ont mis en place et ce n'est pas tout car à cela s'ajoutent de nouvelles problématiques qui sont cette fois portées au niveau européen. Les régions se doivent de réfléchir aux problématiques supplémentaires amenées notamment par la refonte du paquet ferroviaire et par le livre blanc sur les transports.

Pour envisager leur avenir et tenter de poursuivre leur montée en puissance, les régions françaises peuvent s'inspirer des modèles mis en place chez nos voisins européens, sans toutefois les copier. En effet, il ressort d'abord de cette étude que l'ouverture à la concurrence constitue bien une opportunité pour les régions de s'affirmer en tant que chef de file des transports régionaux et d'obtenir des moyens et des responsabilités supplémentaires. Cependant, il en ressort également que l'ouverture est risquée pour l'autonomie régionale et que la durabilité des modèles mis en place n'est pas prouvée.

Face à l'ensemble de ces enjeux, les régions ont entrepris par l'intermédiaire de l'ARF, un certain nombre d'actions qui ont obtenu une écoute importante de la part des acteurs du système ferroviaire. Encore une fois, elles ont su profiter de l'occasion présentée par les réformes d'ouverture à la concurrence pour affirmer leur position, allant même jusqu'à réclamer une nouvelle phase de décentralisation.

L'hypothèse est donc vérifiée. L'ouverture à la concurrence constitue une opportunité d'affirmation de l'autorité organisatrice de transport régionale. Une fenêtre d'action se présente et les régions ont su s'y engouffrer.

Néanmoins, nous avons vu que les régions ne pourraient s'affirmer sans que les autres acteurs du système ferroviaire lui accordent la place qu'elle souhaite obtenir, en les reconnaissant comme interlocutrices inévitables. La reconnaissance des régions est envisageable et l'organisation des Etats Généraux du Transport Ferroviaire Régional pendant les assises nationales du rail est une chance supplémentaire de voir l'Etat s'intéresser davantage aux enjeux et donc aux demandes des conseils régionaux. Cependant, ce retour de l'Etat peut être à double-tranchant pour les régions, puisque celui-ci pourrait choisir de recentrer l'échelon national et de s'orienter vers un modèle très centralisé, comme en Grande-Bretagne.



# Table des illustrations

|  |     |
|--|-----|
| <u>Figure 1</u> : Evolution des investissements pour 18 régions en €   | p14 |
| <u>Figure 2</u> : Evolution des investissements régionaux (en Millions d'euros) pour 18 régions  | p15 |
| <u>Figure 3</u> : Tracé du tram-train Nantes-Châteaubriant   | p17 |
| <u>Figure 4</u> : Investissements respectifs en millions d'euros (Nantes-Châteaubriant)  | p18 |
| <u>Figure 5</u> : Partage des investissements (Nantes-Châteaubriant)   | p18 |
| <u>Figure 6</u> : Carte du Réseau Ferré entre Reims et Charleville-Mézières  | p20 |
| <u>Figure 7</u> : Investissements respectifs dans l'ouverture de la gare de Bazancourt   | p21 |
| <u>Figure 8</u> : Partage des investissements (gare de Bazancourt)   | p21 |
| <u>Figure 9</u> : Carte du réseau Ferré de la région PACA  | p23 |
| <u>Figure 10</u> : Schéma du réseau LER de la région PACA  | p23 |
| <u>Figure 11</u> : Partage des investissements pour le Plan Rail Midi-Pyrénées en millions d'euros   | p25 |
| <u>Figure 12</u> : Financement du matériel roulant et des installations fixes (2001-2007)  | p29 |
| <u>Figure 13</u> : Carte de l'impact des projets de réseau RTE-T sur le territoire français  | p37 |
| <u>Figure 14</u> : Tableau schématique du rôle respectif des autorités locales dans le système ferroviaire britannique   | p40 |
| <u>Figure 15</u> : Schéma illustrant la mise en place d'une concurrence dans l'ensemble du secteur ferroviaire britannique   | p41 |
| <u>Figure 16</u> : Schéma des réactions en chaîne suite à l'accident de Hatfield   | p42 |
| <u>Figure 17</u> : Tableau chronologique du réengagement progressif de l'Etat dans le système ferroviaire britannique  | p43 |
| <u>Figure 18</u> : L'évolution des coûts dans le secteur du transport de voyageurs par chemin de fer entre 1996/1997 et 2009/10 en milliards de livres, d'après le Rapport McNulty | p45 |
| <u>Figure 19</u> : Schéma des autorités de contrôle allemandes   | p48 |
| <u>Figure 20</u> : Tableau chronologique des montants des versements de l'Etat fédéral aux Länder  | p49 |
| <u>Figure 21</u> : Les ordres de grandeur des coûts pour les AOT allemandes  | p50 |
| <u>Figure 22</u> : Schéma du Holding DB AG   | p51 |

|   |     |
|---|-----|
| <u>Figure 23</u> : Chronologie de la séparation des activités de l'entreprise nationale suédoise SJ | p54 |
| <u>Figure 24</u> : Chronologie de l'évolution du système ferroviaire suédois jusqu'en 2010          | p55 |
| <u>Figure 25</u> : Schéma des entités publiques du secteur du transport de voyageurs en Suède       | p56 |

# Bibliographie

## Ouvrages :

Ollivier-Trigalo, Marianne (dir.). *Six régions à l'épreuve de la politique des transports*. Collection de l'INRETS. 2007. 233p.

Nash C., Mathews B. *European Transport Policy, progress and prospects*. Community of European Railway and Infrastructure Companies. Bruxelles. Septembre 2009. 75p.

CER. *Reforming railways – learning from experience*. Eurail press. Bruxelles. 2011. 195p.

UITP. *Organisation and major players of short-distance public transport – new developments in the European Union*. International Association of Public Transport, 2010. Bruxelles. Mai 2010. 93p.

Chauvineau J. *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire*. Paris. La documentation française, novembre 2003. 63pages

## Communications scientifiques:

Beck A. *Barriers to entry in rail passenger services: empirical evidence for tendering procedures in Germany*. In EJTR. January 2011. Pp 20-41.

Cowie J. *The british passenger rail privatisation : conclusions on subsidy efficiency from the first round of franchises*. In Journal of transport economics and policy vol 43 n°1. Janvier 2009. pp 85 -104.

Desmaris C. *La régionalisation ferroviaire : architecture conventionnelle et modes de gouvernance*. In Transports 424 :104-15.2004.

Docherty I. *Coming to terms with spatial change – Transport and devolution in Britain*. In Geocarrefour 151 – 161. 12p.

Guihery L. *Régionalisation ferroviaire et conventions régions-SNCF : quels enjeux et quelles perspectives ?* In Pouvoirs locaux 55(III). 2005. pp55–60.

Goujon S. *Les réformes récentes du système ferroviaire allemand*. Notes de synthèse du SES n°151. 2004. 10p.

Van de Velde D., Röntgen E., *Railway separation – European diversity. Proceedings of the 12<sup>th</sup> annual international conference on the economics of infrastructures*. Delft University of Technology. Delft, pp 205 – 224.

Wolf JP. *La politique de régionalisation et de libéralisation ferroviaire en Allemagne, l'exemple de la Basse-Saxe*. In Annales de Géographie n°646. 2005-2006. pp 602-616.

## Documents officiels et sources normatives:

Assemblée Nationale. Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur la libéralisation du transport ferroviaire en Europe. Rapport remis par Gérard Voisin le 9 mars 2011. 216p.

Avis de l'ARAF n° 2011 – 014 du 15 Juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et autres infrastructures de services du réseau ferroviaire. Paris, 15 Juin 2011. 11p.

Avis de l'ARF sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire. Paris, 6 janvier 2011. 2p.

Commission Européenne. Livre blanc : feuille de route pour un espace européen unique des transports – vers un système de transport compétitif et économe en ressources. Bruxelles, 28 mars 2011. 35p.

Cour des comptes. *Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*. Rapport public thématique. Documentation française. Paris, 2009. 150p.

Décret n°2001-116 du 27 Novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

Directive 2004/51/CE du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires.

Directive 2007/58/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

Directive 91/440/CE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

Grignon F. *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs*. Rapport remis au secrétaire d'Etat aux transports le 18 Mai 2011.

Haenel H. *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale*. Rapport au premier ministre. La documentation française. Paris, 2008. 63p.

House of Commons Transport Committee. Passenger Rail Franchising. Fourteenth Report of session 2005-2006. The Stationery Office, Londres, 2006. 288p.

Journal officiel de l'Union Européenne du 5 février 2011. Recours introduit le 26 Novembre 2010 – Commission Européenne/République fédérale d'Allemagne. (Affaire C-556/10)

Loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

Ministère des Transports. *Les comptes des transports de la nation 2009, Tome 1*. SOES, Paris, 2010. 145 p.

Règlement (CE) du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n°1191/69 et (CEE) n°1107/70 du Conseil.

### Travaux universitaires et travaux de recherche :

Alexandersson G., Hultén S. *The complexity of market structure – Prospects for on-the-track competition in Sweden*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Alexandersson G., Hultén S., Fearnley N., Longva F. *Impact of regulation on the performance of long distance transport services: a comparison of different approaches in Sweden and Norway*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Bouf D., Crozet Y., Lévêque J., Roy W. *Etude comparée des systèmes de régulation ferroviaire : Grande-Bretagne, France et Suède – Analyse des règles du jeu et mise en œuvre, enseignements pour la France*. Rapport pour la direction de la stratégie de la SNCF remis en décembre 2005. 48p.

Cucurulo S. *L'enjeu des déplacements, un levier pour le développement de la coopération institutionnelle ? Etude sur le bassin de vie lyonnais*. Mémoire de séminaire « Métropoles et nouveaux enjeux urbains » Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Université Lumière Lyon 2. 2009-2010. 147p.

Desmaris C. *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus*. Thèse de sciences économiques, Université Lyon 2. 2010. 438 p.

Dirand J. Presentation powerpoint pour la CER (Communauté Européenne du Rail). Market opening, financing, charging and railway performance – Analysis of EC (RMMS/ETIF) and OECD (ITF) data DRAFT. 19 mars 2010

European Conference of Ministers of Transport. *Competitive tendering of Rail Services*. Publication de l'OCDE. Paris. 2007. 234p.

Griffiths T. *On rail competition: the impact of open access entry on the Great Britain rail market*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Hilmola O-P., Szekely B. *Deregulation of railroads and future development scenarios in Europe – literature analysis of privatization process taken place in US, UK and Sweden*. Rapport réalisé à l'Université de technologie de Lappeenranta. 2006. 41p.

International Transport Forum. *Charges for the use of rail infrastructure 2008*. Publication de l'OCDE. Paris. 2008. 63p.

Jansson K., Pyddoke R. *Quality incentives versus quality outcome in procured public transport – case study Stockholm*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Lévêque J., Crozet Y., Bouf D. *Vertical separation, disputes resolution and competition in railway industry*. At the 9<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Lisbon, 2005.

Limouzin, J. *Vers une gouvernance métropolitaine des transports collectifs : le projet REAL (Réseau Express de l'Aire Métropolitaine Lyonnaise)*. Mémoire de séminaire « Métropoles et nouveaux enjeux urbains » Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Université Lumière Lyon 2. 2008-2009. 103p.

Maczkovics C., Van Calster G., Martens B. pour DLA PIPER. *Study on the implementation of regulation (EC) n°1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road – Final report*. Rapport remis à la commission européenne le 31 octobre 2010. 184p.

Merkert R., Nash C., Smith A. *Looking beyond separation – A comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*. At the European Transport Conference 2008 in Leiden, the Netherlands.

Merkert R. *Changes in transaction costs over time – the case of franchised train operating firms in Britain*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Savary G. *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire*. GillesSavaryEuroConseils. Mai 2011. 22p.

Séguret S. *Is competition on track a real alternative to competitive tendering in the railway industry? Evidence from Germany*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Smith A., Wheat P. *The effect of franchising on cost efficiency: evidence from the passenger rail sector in Britain*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

Walter M. *Some determinants of cost efficiency in German Public Transport*. At the 11<sup>th</sup> Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Delft University of Technology. 20-25 September 2009.

## Documents en libre-accès sur internet :

### Communications scientifiques:

Crockett J., Mason A., Segal J., Whelan G. *UK regional rail demand in Britain*. Association for European Transport and contributors 2010, disponible sur le site de l'Association for European Transport:[pages consultées en Juillet 2011] <http://etcproceedings.org>

O'Loughlin E. *The rationale for railway devolution : an international comparison of approaches*. Association for European Transport and contributors 2008, disponible sur le site de l'Association for European Transport:[pages consultées en Juillet 2011] <http://etcproceedings.org>

Link H. *Rail infrastructure charging and on-track competition in Germany – nine years later*. Association for European Transport 2003, disponible sur le site de l'Association for European Transport: [page consultées en Mai 2011] <http://etcproceedings.org>

Link H., Merkert R. *Success factors and problems of rail franchising: a fresh assessment of the german case*. Association for European Transport and contributors 2010, disponible sur le site de l'Association for European Transport :[pages consultées en Mai 2011] <http://etcproceedings.org>

Merkert R., Nash C., Smith A. *Looking beyond separation – a comparative analysis of British, German and Swedish railways from a new institutional perspective*. Association for European Transport and contributors 2008, disponible sur le site de l'Association for European Transport:[pages consultées en Juillet 2011] <http://etcproceedings.org>

Preston J., Holvad T., Rajé F. *Track access charges and rail competition : a comparative analysis of Britain and Sweden*. Association for European Transport and contributors 2002, disponible sur le site de l'Association for European Transport :[pages consultées en Juillet 2011] <http://etcproceedings.org>

Pugh J. *Specifying the railway for Scotland: privatization, devolution and regulation since 1994*. Association for European Transport and contributors 2009, disponible sur le site de l'Association for European Transport:[pages consultées en Juillet 2011] <http://etcproceedings.org>

Seidel B. *From directive to practice: German Railway industry in transition*. Institut für Verkehrswesen, Eisenbahnbau und - Betrieb (IVE), disponible sur le site de l'Université de Hannover : [pages consultées en Mai 2011] [www.ive.uni-hannover.de](http://www.ive.uni-hannover.de)

### Articles et revues de presse :

Dossier de presse. *Pose de la première pierre de la future halte ferroviaire de Poix-Terron*. Avril 2011, disponible sur le site de RFF : [pages consultées en Juillet 2011], [www.rff.fr](http://www.rff.fr)

E-journal de la Région Rhône-Alpes. *La région et la SNCF font bouger les TER en Rhône-Alpes*. Septembre 2008, disponible sur le site de la région Rhône-Alpes : [pages consultées en Juillet 2011], [www.rhonealpes.fr](http://www.rhonealpes.fr)

Presse Mitteilung du 8 février 2011. *Bis 2015 werden 325 Millionen Zugkilometer in Nahverkehr neu vergeben*, disponible sur le site du BAG-SPNV : [pages consultées en Mai 2011] [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)

Presse Mitteilung du 16 février 2011. *Höhere Preise für schlechtere Leistung*, disponible sur le site du BAG-SPNV : [pages consultées en Mai 2011] [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)

BAG-SPNV. *Positionpapier Eisenbahnregulierung*, disponible sur le site du BAG-SPNV : [page consultée en Juin 2011] [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)

Press releases de Network Rail. *Further technical consultation: variable track usage charges*. Décembre 2007, disponible sur le site de Network Rail: [pages consultées en Juin 2011] [www.networkrail.co.uk](http://www.networkrail.co.uk)

Press releases de l'ATOC. *Fares on National Rail – ATOC's view. 2010*, disponible sur le site de l'ATOC : [pages consultées en Juillet 2011], [www.atoc.org](http://www.atoc.org)

Press releases de l'ATOC. *Franchising – ATOC's view. 2010*, disponible sur le site de l'ATOC : [pages consultées en Juillet 2011], [www.atoc.org](http://www.atoc.org)

Press Releases du PTEG. *PTEG welcomes McNulty Report*. 19 Mai 2011, disponible sur le site du PTEG: [pages consultées en Juillet 2011], [www.pteg.net](http://www.pteg.net)

Press Releases du PTEG. *Transport funding gap grows even wider*. 11 Juillet 2011, disponible sur le site du PTEG: [pages consultées en Juillet 2011], [www.pteg.net](http://www.pteg.net)

Samtrafiken. *Page d'accueil en français du site de Samtrafiken* : [pages consultées en Août 2011], [www.samtrafiken.se](http://www.samtrafiken.se)

### **Rapports et dossiers thématiques:**

ATOC. *Franchise reform and better value for money in rail*. Mars 2010, disponible sur le site de l'ATOC : [pages consultées en Juillet 2011], [www.atoc.org](http://www.atoc.org)

ATOC. *A new structure for success on Britain's railway – an ATOC position paper on industry structural reform*. Mars 2011, disponible sur le site de l'ATOC : [pages consultées en Juillet 2011], [www.atoc.org](http://www.atoc.org)

BAG-SPNV. *Wettbewerber Report Eisenbahn 2010/2011*, disponible sur le site du BAG-SPNV: [page consultée en Juin 2011] [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)

BAG-SPNV. *Regional Railway Services in Germany. Regionalisation and Competition*, disponible sur le site du BAG-SPNV: [pages consultées en Mai 2011] [www.bag-spnv.de](http://www.bag-spnv.de)

Banverket. *Swedish rail sector development – Banverket's sector report 08*. 2009, disponible sur le site de Trafikverket : [pages consultées en Août 2011], [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se)

CERTU. *Organisation et financement des transports publics terrestres de voyageurs en Europe – La Suède. 2010*, disponible sur le site du Certu : [pages consultées en Juin 2011], [www.certu.fr](http://www.certu.fr)

Deutsche Bahn. *Deutsche Bahn Competition Report 2010*, disponible sur le site de la Deutsche Bahn : [pages consultées en Mai 2011] [www.deutschebahn.com](http://www.deutschebahn.com)



DB Netze. *The DB Netze AG Facility Pricing System 2012*, disponible sur le site de DB Netze:[pages consultées en Juin 2011] [www.dbnetze.com](http://www.dbnetze.com)

DB Netze. *Network Statement for service facilities by DB Netze AG*, disponible sur le site de DB Netze:[pages consultées en Juin 2011] [www.dbnetze.com](http://www.dbnetze.com)

DB Netze. *The train path pricing system 2012*, disponible sur le site de DB Netze:[pages consultées en Juin 2011] [www.dbnetze.com](http://www.dbnetze.com)

Department for Transport, Office of the Rail Regulation, Sir Roy McNulty. *Realising the Potential of GB Rail. Final Independent Report of the Rail Value for Money Study. Detailed Report*. Mai 2011, disponible sur le site de l'ORR : [pages consultées en Juillet 2011] [www.rail-reg.gov.uk](http://www.rail-reg.gov.uk)

Department for Transport. *A guide to the railway franchise procurement process*. Mai 2011, disponible sur le site du DfT [pages consultées en Juillet 2011], [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk)

Department for Transport. *Transport Statistics Great Britain 2010 – Public Transport*. 2011, disponible sur le site du DfT [pages consultées en Juillet 2011], [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk)

Department for Transport. *Transport Statistics Great Britain 2010 – Modal Comparisons*. 2011, disponible sur le site du DfT [pages consultées en Juillet 2011], [www.dft.gov.uk](http://www.dft.gov.uk)

Department for business innovation and skills. *Competition commission market investigation on rolling stock leasing*. Juillet 2009, disponible sur le site du ministère britannique concerné: [pages consultées en Juillet 2011], [www.bis.gov.uk](http://www.bis.gov.uk)

ERRAC (The European Rail Research Advisory Council). *Suburban and regional railway landscape in Europe*. Octobre 2006, disponible sur le site de l'UITP : [pages consultées en Avril 2011], [www.uitp.org](http://www.uitp.org)

European Foundation for the improvement of living and working conditions. *Profile of the rail transport sector in Sweden*. 2006, disponible sur le site de l'Eurofound : [pages consultées en Août 2011], [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu)

IBM Global Business Services. *Rail Liberalisation Index 2011. Market opening: comparison of the rail markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*, disponible sur le site de la Deutsche Bahn: [page consultée en Mai 2011] [www.deutschebahn.com](http://www.deutschebahn.com)

Järnvägsstyrelsen. *Sector analysis of railway undertakings 2006-2007*. 2008, disponible sur le site de Transportstyrelsen : [pages consultées en Août 2011], [www.transportstyrelsen.se](http://www.transportstyrelsen.se)

Network Rail. *Stakeholder relations code of practice – Passenger track access for new and potential train operators*. 2011, disponible sur le site de Network Rail: [pages consultées en Juin 2011] [www.networkrail.co.uk](http://www.networkrail.co.uk)

Network Rail. *The 2012 Network Statement. 2011*, disponible sur le site de Network Rail: [pages consultées en Juin 2011] [www.networkrail.co.uk](http://www.networkrail.co.uk)

ORR. *Promoting safety and value in Britain's railways. Our plan for 2011-2012 year three of our strategy.* Mars 2011, disponible sur le site de l'ORR:[pages consultées en Juillet 2011] [www.rail-reg.gov.uk](http://www.rail-reg.gov.uk)

ORR. *Annual efficiency and finance assessment of Network Rail 2009 – 2010.* Septembre 2010, disponible sur le site de l'ORR:[pages consultées en Juillet 2011] [www.rail-reg.gov.uk](http://www.rail-reg.gov.uk)

ORR. *National Rail Trends 2008 – 2009 Yearbook. 2010,* disponible sur le site de l'ORR :[pages consultées en Juillet 2011] [www.rail-reg.gov.uk](http://www.rail-reg.gov.uk)

ORR. *Network Rail Monitor quarter 3 of year 2, 17 October 2010 – 8 January 2011.* Janvier 2011, disponible sur le site de l'ORR: [pages consultées en Juillet 2011], [www.rail-reg.gov.uk](http://www.rail-reg.gov.uk)

Parlement européen – direction générale des politiques internes – département thématique B – politiques structurelles et de cohésion. *Note sur l'impact de la séparation entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport dans le secteur ferroviaire de l'Union Européenne.* 2011, disponible sur le site du parlement européen : [pages consultées en Juillet 2011], [www.europarl.europa.eu/parliament/archive](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive)

PTEG. *Informal Consultation The future of rail franchising pteg response.* Avril 2010, disponible sur le site du PTEG: [pages consultées en Juillet 2011], [www.pteg.net](http://www.pteg.net)

SIKA (Swedish Institute for Transport and Communications Analysis). *SIKA Statistik 2009.* 2010, disponible sur le site du SIKA: [pages consultées en Août 2011], [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

SIKA (Swedish Institute for Transport and Communications Analysis). *SIKA Statistik Kollektivtrafik. Local och regional kollektivtrafik 2006 – En sammställning av resor, produktion, intäkter, kostnader och bidrag inom local och regional allmän kollektivtrafik (summary in english).* 2007, disponible sur le site du SIKA: [pages consultées en Août 2011], [www.sika-institute.se](http://www.sika-institute.se)

Svensk Kollektivtrafik. *Brief facts about swedish public transport.* 2011, disponible sur le site de Svensk Kollektivtrafik : [pages consultées en Août 2011], [www.svenskkollektivtrafik.se](http://www.svenskkollektivtrafik.se)

Trafikverket. *Network Statement 2012.* 2011, disponible sur le site de Trafikverket : [pages consultées en Août 2011], [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se)

Ståtens Järnvägar. *SJ AB Annual Report 2010 Annual Review.* 2011, disponible sur le site de SJ : [pages consultées en Août 2011], [www.sj.se](http://www.sj.se)

Ståtens Järnvägar. *SJ AB Annual Report 2010 Financial Report.* 2011, disponible sur le site de SJ : [pages consultées en Août 2011], [www.sj.se](http://www.sj.se)

Ståtens Järnvägar. *SJ AB Annual Report 2010 Sustainability Report.* 2011, disponible sur le site de SJ : [pages consultées en Août 2011], [www.sj.se](http://www.sj.se)

## Articles de presse spécialisée :

Auger B. *Les systèmes ferroviaires anglais et allemand à la lumière de la réforme des années 1990*. In Revue générale des chemins de fer n°203. Mars 2011. pp 6-16.

Dumont F., Laval P. *Palmarès des TER 2011. Régions, l'ambition sans réforme*. In Ville Rail et Transports n°517. 6 Avril 2011. Pp 44-62.

Grassart P. *TER : les conditions de l'ouverture à la concurrence*. In La Vie du Rail n°3250. pp4-5

Malins R. *Railways reunited : Germany 1989 – 2009*. In Modern Railways vol 36 n°735. Décembre 2009. pp 60-63.

Soto J. *Paca. Les premiers chiffres présentables des TER*. In La Vie du Rail n° 3311. 18 Mai 2011. Pp 13-15.

# Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Fiche bibliographique.....  | 2  |
| Publication data form.....  | 3  |
| Sommaire.....   | 4  |
| Remerciements.....  | 5  |
| Préambule.....  | 6  |
| L'association des régions de France : .....   | 6  |
| La commission infrastructures et transports de l'ARF : .....  | 6  |
| Ma mission au sein de la commission infrastructures et transports de l'ARF :.....   | 6  |
| Introduction.....   | 7  |
| Contexte du mémoire de stage : .....  | 7  |
| Objet du mémoire de stage :.....  | 7  |
| La problématique du mémoire :.....  | 8  |
| Partie1 : Etat des lieux des réalisations et des difficultés des régions dans la gestion du transport ferroviaire régional..... | 9  |
| 1.1.La montée en puissance des régions.....   | 9  |
| 1.1.1.Le transfert de compétence .....  | 9  |
| 1.1.2.L'investissement financier .....  | 10 |
| 1.1.3. Une grande variété d'actions.....  | 14 |

|  |    |
|--|----|
| 1.1.3.1. Les dessertes : répondre aux enjeux du périurbain .....   | 15 |
| 1.1.3.2. Les gares : créer de nouveaux points d'accès .....  | 18 |
| 1.1.3.3. La dynamique de réseau : proposer le mode transport approprié à chaque déplacement.....                     | 21 |
| 1.1.3.4. La politique tarifaire : inciter par des offres innovantes .....  | 23 |
| 1.1.3.5. Dépasser les compétences déléguées pour répondre aux besoins : agir pour rénover le réseau.....             | 23 |
| 1.1.3.6. Devenir le moteur de la réflexion en matière de déplacements : développer l'intermodalité.....              | 24 |
| Bilan : .....  | 25 |
| <br>   |    |
| 1.2. Les limites des actions menées par les régions .....  | 26 |
| 1.2.1. Les limites du modèle institutionnel.....   | 26 |
| 1.2.2. Les difficultés financières .....   | 27 |
| Bilan : .....  | 30 |
| <br>   |    |
| Partie 2 : Les nouveaux enjeux apportés par les évolutions européennes .....   | 31 |
| <br>   |    |
| 2.1. Les évolutions et les orientations récentes de la politique européenne en matière de transport ferroviaire..... | 31 |
| 2.1.1 Le cadre historique récent.....  | 31 |
| 2.1.2. La refonte du premier paquet ferroviaire .....  | 33 |
| 2.1.3. Le livre blanc des transports pour 2050.....  | 34 |
| 2.1.4. Les propositions budgétaires pour 2014-2020 .....   | 35 |
| Bilan : .....  | 36 |
| <br>   |    |
| 2.2. Les réformes menées à l'étranger pour répondre aux objectifs européens .....                                    | 37 |
| 2.2.1. Le système ferroviaire britannique.....   | 38 |

|   |    |
|---|----|
| 2.2.1.1. Etat central, nations et autorités locales .....               | 38 |
| 2.2.1.2. Les premières réformes et le réinvestissement de l'Etat .....  | 40 |
| 2.2.1.3. Les franchises et la régulation .....                          | 42 |
| 2.2.1.4. L'évaluation économique du système et les enjeux nouveaux..... | 43 |
| 2.2.2. Le système ferroviaire allemand .....                            | 46 |
| 2.2.2.1. Les conséquences de la réunification allemande.....            | 46 |
| 2.2.2.2. Le fonctionnement du transport régional .....                  | 47 |
| 2.2.2.3. Les enjeux du système allemand aujourd'hui.....                | 49 |
| 2.2.3. Le système ferroviaire suédois .....                             | 52 |
| 2.2.3.1. La progression du modèle suédois au fil des réformes.....      | 52 |
| 2.2.3.2. Le système ferroviaire suédois en 2011.....                    | 54 |
| 2.2.3.3. Les résultats économiques du système ferroviaire suédois.....  | 56 |
| Bilan : .....   | 57 |

|  |    |
|--|----|
| Partie3 : Analyse de la portée des actions entreprises et envisageables pour les régions face aux enjeux actuels ..... | 58 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 3.1. Les actions des régions portées par l'ARF .....  | 58 |
| 3.1.1. Le positionnement de l'ARF pour le rapport Grignon.....                                  | 59 |
| 3.1.2. Le positionnement de l'ARF sur le décret gares .....                                     | 60 |
| 3.1.3. Les positions en faveur des régions non portées par l'ARF : le rapport Savary .....      | 62 |
| 3.1.4. Animer et prendre la parole : les Etats Généraux du Transport Ferroviaire Régional ..... | 64 |
| Bilan : .....   | 65 |

|   |    |
|---|----|
| 3.2. Portée et limites de l'action des régions visant à se constituer en chef de file de la réflexion sur les transports régionaux..... | 66 |
| 3.2.1. La multiplicité et la diversité des régions .....  | 66 |

|   |    |
|---|----|
| 3.2.2. Le positionnement politique face au pragmatisme technique au niveau local..... | 68 |
| 3.2.3. L'ARF, une structure encore faible .....                                       | 69 |
| 3.2.4. Le risque de l'inaction de l'Etat.....   | 70 |
| Bilan : .....   | 70 |
| <br>  |    |
| Conclusion.....   | 71 |
| <br>  |    |
| Table des illustrations .....   | 72 |
| Bibliographie .....   | 74 |
| Table des matières .....  | 83 |
| Annexes.....  | 87 |

# Annexes



**Avertissement : les annexes ne figurent pas dans ce mémoire.**