



HAL
open science

Régions - Etat - SNCF : vers une nouvelle crise de confiance ?

Pierre Zembri

► **To cite this version:**

Pierre Zembri. Régions - Etat - SNCF : vers une nouvelle crise de confiance?. n° 66, III/2005, 2005.
hal-03113737

HAL Id: hal-03113737

<https://hal.science/hal-03113737>

Submitted on 18 Jan 2021

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.

Régions – État – SNCF : Vers une nouvelle crise de confiance ?

par Pierre ZEMBRI, Maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, Équipe Mobilités, Réseaux, Territoires, Environnement

La montée en charge des Régions dans le domaine des transports avait été marquée par une crise importante au début des années 1990, à laquelle il avait été remédié à la satisfaction générale par une redéfinition complète de leur rôle vis-à-vis de la SNCF et par un effort financier considérable de l'État, pour solde de tout compte. Une seconde crise semble se profiler suite à de multiples contentieux concernant le financement de nécessaires travaux d'infrastructures, la hausse aussi inattendue qu'importante des péages et le désir de la SNCF de faire prendre en charge par les Régions un portefeuille non négligeable de dessertes ferroviaires interrégionales jusque-là classées Grandes Lignes. Contrairement à la crise précédente, l'État se retrouve en position d'accusé et non plus d'arbitre.

La loi SRU du 13 décembre 2000 a parachevé un processus dit de seconde régionalisation (le premier avait eu lieu dans les années 1984-85), au terme duquel les Régions sortaient considérablement renforcées dans leurs relations avec la SNCF et où la question du financement des services régionaux était réglée au prix d'un effort financier considérable de l'État, pour solde de tout compte. La LOADDT¹ leur avait auparavant donné l'obligation de développer une politique d'aménagement dont le schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADT) constitue l'instrument le plus évident. Sur ces nouvelles bases jugées solides et satisfaisantes ont pu se renouer des partenariats autrement plus intenses que dans la période précédente : on peut considérer que, tous intervenants confondus, il n'y a jamais eu autant de fonds publics investis dans le transport ferroviaire régional. Le résultat est que les utilisateurs du TER ne peuvent plus ignorer les efforts importants de développement des dessertes et de modernisation du matériel roulant qui ont été effectués. Parallèlement, de nombreux projets de modernisation d'infrastructures largement rendues obsolètes par des décennies de sous-investissement ont émergé, et une partie d'entre eux a pu être prise en compte dans la négociation des contrats de Plan 2000-2006. On pourrait donc supposer que tout va désormais pour le mieux dans le meilleur des mondes. Or, il n'en est rien : de multiples contentieux ont émergé ces trois dernières années au sein du triangle Régions – État - SNCF. Ils ne sont pas forcément liés entre eux, mais ils font système ; leur accumulation crée un climat que l'élection en 2004 d'exécutifs régionaux très majoritairement dominés par l'opposition n'a pas contribué à apaiser. L'État se retrouve donc sur la sellette, accusé de ne pas tenir sa parole, de laisser faire la SNCF et de procéder à des transferts de charges sauvages. Trois motifs principaux de discordance peuvent être distingués.

La maintenance du réseau et le niveau des péages

La séparation organique intervenue en 1997 entre la gestion du réseau d'infrastructures, confiée à Réseau Ferré de France (RFF) et celle des services dévolue à la SNCF a conduit à poser autrement la question du financement de l'entretien et de la modernisation des infrastructures. Dans les premières années, les flux financiers entre les deux partenaires étaient plutôt à l'avantage de la SNCF, le montant des péages versés par la société nationale étant presque trois fois inférieur de à celui des charges de maintenance du réseau dues par RFF à son gestionnaire d'infrastructure délégué (GID). L'État versait de son côté une contribution aux charges d'infrastructures (CCI), destinée à couvrir le service annuel de la dette portée par RFF pour son compte et une partie des investissements programmés. Par la suite, le gestionnaire du réseau, qui avait hérité de la plus grosse partie de la dette de l'ancienne SNCF « intégrée » (soit 20 milliards d'euros), a dû faire en sorte de stabiliser ses charges (service de la dette + investissements de développement et de modernisation du réseau + maintenance courante) tout en recevant moins de l'État. La différence a donc été demandée à la SNCF sous forme d'augmentations successives du niveau des péages, et sous

¹ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite Loi Voynet.

forme de gains de productivité pour l'entretien du réseau, les sommes reversées à ce titre demeurant stables malgré l'extension du réseau liée au TGV Méditerranée. En pratique, le volume des péages a été multiplié par 2,5 entre 1997 et 2004. Le solde entre péages versés et rémunération perçue demeure légèrement excédentaire pour la SNCF mais, au rythme actuel, il devrait devenir nul voire négatif dès cette année.

Évolution des principaux flux financiers relatifs à la gestion courante du réseau ferré français entre 1997 et 2004 (source : CSSPF et RFF).

Année	Contribution aux charges d'infrastructures	Péages	Total	Péages versés par la SNCF	Rémunération du GID	Solde pour la SNCF
1997	1,799	0,914	2,713	0,914	2,561	+1,647
2000	1,631 (-9,33 %)	1,562 (+70,89 %)	3,193 (+17,69 %)	1,562	2,616	+1,054
2003	1,385 (-15,08 %)	1,953 (+25,03 %)	3,338 (+4,54 %)	1,953	2,830	+0,877
2004	1,110 (-19,85 %)	2,239 (+14,64 %)	3,349 (+0,33 %)	2,239	2,639	+0,400

L'importante augmentation des péages que nous avons mis en évidence est intégralement répercutée aux Régions dans la mesure où ces derniers n'entrent pas dans le volume des charges forfaitisées, en application des conventions signées en 2002. Elle ne constitue cependant pas une garantie de maintien de l'intégralité du réseau dans des conditions constantes de performance et de qualité. En effet, un déséquilibre persistant existe entre les besoins de régénération du réseau ferré et les moyens qui lui sont affectés.

Un document remis par RFF à son ministère de tutelle en 2003, et cité par *Rail et Transports* dans son édition du 11 juin 2003, fait état d'une insuffisance notoire de moyens concernant les lignes les plus fréquentées du réseau (groupes UIC 1 à 6 inclus) : ces derniers représentent dans le budget 2004 0,37 % de la valeur à neuf des installations correspondantes, ce qui conduit les auteurs du rapport à estimer que le renouvellement complet des installations demanderait 250 ans à ce rythme ! Les autres lignes, les moins fréquentées, représentent un tiers du réseau RFF. Elles font l'objet de politiques de développement de l'offre menées par les Régions qui multiplient les circulations alors même que leur entretien est réduit à sa plus simple expression. Le document de RFF déjà évoqué estime le besoin annuel de régénération des lignes de cette catégorie à 60 millions d'euros par an. Or, elles font les frais de la modération de l'évolution de la rémunération du gestionnaire d'infrastructure délégué... Ne bénéficiant que d'un entretien *a minima*, elles commencent à poser des problèmes de sécurité (risque de déraillement accru), ce qui oblige RFF à prescrire des réductions de vitesse sur certains tronçons trop vétustes. Ces réductions sont loin d'être symboliques : 300 km de lignes ont été concernés en 2003, et 500 km ont été touchés fin 2004. On n'est pas à l'abri à court terme de décisions de fermeture de lignes pour raisons de sécurité.

On comprend la crainte des conseils régionaux de devoir payer deux fois la maintenance et la remise à niveau de l'infrastructure, une première fois à travers les péages et une seconde fois directement, pour suppléer à l'insuffisance du gestionnaire du réseau ferré. Une augmentation de l'enveloppe d'État destinée à l'entretien du réseau ferré (+ 7 % annoncés pour 2005) est de nature à rassurer. Mais cela sera-t-il suffisant, compte-tenu de l'importance des retards d'investissement accumulés ?

L'abandon ou le report de projets emblématiques

Les années 2000 avaient débuté sur de bonnes dispositions avec des Contrats de Plan État-Régions (CPER) 2000-2006 donnant une place plus importante aux investissements ferroviaires et des engagements de l'État pour co-financer un certain nombre de projets d'infrastructures portés par les Régions concernées. On peut citer dans cette catégorie la remise à niveau de la ligne Clermont-Ferrand – Béziers, présentée comme un itinéraire « bis »

Fret susceptible de contribuer à la désaturation de l'axe de la Vallée du Rhône et du nœud lyonnais, ou la modernisation de la ligne directe Paris – Orléans – Limoges – Toulouse (POLT) avec la mise en service de trains pendulaires, qui avait fait l'objet d'un protocole de co-financement en juin 2001. Par ailleurs, quatre Régions, l'État et la SNCF s'étaient entendues pour relancer la ligne transversale Lyon – Bordeaux et en moderniser le matériel roulant. Force est de constater cinq ans plus tard que les trois projets cités ont été abandonnés de façon plus ou moins officielle. Les priorités d'investissement de l'État ont été remises en cause par un audit mené conjointement par le Conseil général de Ponts et Chaussées et l'Inspection des Finances en 2002-2003. C'est à cette occasion que les projets cités ont été écartés, leur taux de rentabilité socio-économique ayant été estimé trop faible (2,9 % pour le POLT et pour Clermont-Ferrand – Béziers). Les difficultés financières de l'État ont fait le reste, et le CIADT du 18 décembre 2003 a mis fin au projet POLT. La colère des présidents des Conseils régionaux concernés (Centre, Limousin et Midi-Pyrénées) a été à la hauteur de leur déception, avec des menaces de recours contre ce qui était considéré comme une rupture unilatérale de contrat. La modernisation de Lyon – Bordeaux avait fait l'objet d'un protocole de modernisation État – RFF – SNCF – Régions en mars 2002, à l'issue d'une étude lancée en 1998 : la sous-estimation du coût de rénovation du matériel roulant (deux fois plus cher que prévu) lui a été fatale courant 2003, aucune des parties ne voulant accroître sa participation.

Par ailleurs, le taux de réalisation des volets ferroviaires des CPER était estimé en 2004 à 27 % par le Ministre des Transports contre 44 % pour les projets routiers. La Région Centre, se basant sur les crédits de paiement débloqués par l'État, ne parvenait au 31 décembre 2003 qu'à 10 % ! De nombreux projets ont pris du retard, faute de déblocage de la participation de l'État. Ainsi, la réouverture de la ligne Chartres – Orléans (coût total estimé à 120 millions d'euros), initialement prévue pour fin 2006, est désormais repoussée à l'horizon 2010 pour le seul tronçon Chartres – Voves, le reste du parcours devant être réactivé au-delà sans plus de précision. La mise à double voie de la ligne Don-Sainghin – Béthune (Nord – Pas-de-Calais), dont les travaux étaient planifiés au second semestre 2004, n'a pu être engagée faute de versement des 19 millions d'euros à la charge de l'État.

Cette accumulation de mauvaises nouvelles, qui touchent tout autant des liaisons interrégionales que des axes forts des politiques régionales de transport, n'est pas de nature à apaiser les relations entre les Régions et l'État, ce d'autant plus que le recul de ce dernier intervient en violation flagrante d'engagements financiers. « *Plus rien n'est possible en France si les signataires renient leur signature* » s'indignait Alain Rafesthain dans les colonnes de *Rail et Transports* (1^{er} octobre 2003). De son côté, Alain Rousset notait, interrogé par la même revue en juillet 2004 : « *L'État est exsangue. Jamais nous n'avions vu une telle rupture dans la tenue d'engagements financiers* ». Les CPER et les conventions de co-financement portant sur des projets précis (généralement interrégionaux) constituant la source principale des investissements ferroviaires en Région, les collectivités régionales peuvent légitimement s'interroger sur les conditions de mise en œuvre des Schémas régionaux des transports et des infrastructures prévus par la loi du 13 août 2004.

La mise en place de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) au 1^{er} janvier 2005, dotée de 635 millions d'euros pour sa première année de fonctionnement, devrait permettre de sécuriser en quelque sorte les ressources d'investissement et éviter les phénomènes de « stop and go » constatés ces dernières années. Mais elle n'a pas vocation qu'à financer du ferroviaire et elle ne constituera pas une garantie de pérennité des positions de l'État quant à l'opportunité des projets...

Les services interrégionaux

Déjà au début de la décennie 1990, la SNCF avait tenté de redessiner les frontières du « secteur compensé », héritées d'un découpage datant de 1970. Ce découpage entre services régionaux et services nationaux a ceci de particulier qu'il n'a pas été effectué dans une optique de transfert de gestion d'une partie des services à des collectivités (qui d'ailleurs étaient embryonnaires à l'époque), mais dans celle d'un transfert des coûts les plus criants à l'État, par le biais de la compensation des services « omnibus ». Il ne faut donc pas chercher de

logique autre que financière à la répartition entre services nationaux et services régionaux sur une même liaison. C'est donc un découpage réalisé par l'exploitant, lequel a séparé au sein de ses services, ceux qui relevaient du secteur "commercial" de ceux qui devaient relever du secteur "compensé". Cette séparation, qui pouvait l'arranger en 1970, est devenue imparfaite dans un contexte de baisse générale de la demande.

C'est la baisse de trafic de 1991-92, attribuée à la première guerre du Golfe et aux attentats qui y ont fait écho sur le sol français, qui a amené la SNCF à estimer qu'une partie du portefeuille de ses trains Grandes Lignes devait passer dans le secteur compensé, au titre de l'aménagement du territoire. L'État ne voulant pas en entendre parler, c'est tout naturellement vers ses partenaires régionaux que la société nationale s'est tournée, en proposant l'intégration des "petits" ou "faux" express (rebaptisés express d'intérêt régional ou EIR) au sein des conventions, sans compensation financière supplémentaire de l'État. Les trains de la grande couronne parisienne relevant encore du secteur commercial y ont également été intégrés. Certaines Régions ont accepté de prendre en charge les EIR, d'autres s'y sont farouchement refusées.

On a pu constater à cette occasion que c'est la société nationale et non son Ministère de tutelle qui a le pouvoir de qualifier une ligne en fonction de sa contribution supposée à l'aménagement du territoire. En bout de chaîne, il revient aux Régions d'assumer politiquement et financièrement ce classement, sans égard pour leur politique propre de planification territoriale.

L'année 2004 a vu se développer une nouvelle offensive de la société nationale, vécue par les Régions concernées comme une tentative de chantage. Plusieurs liaisons transversales à grand parcours (Nantes – Lyon, Nantes – Bordeaux, Lille – Strasbourg, Lyon – Bordeaux) ont été stigmatisées pour leur déficit et menacées de suppression pure et simple si elles ne bénéficiaient pas de contributions publiques. Des Régions ont appris à cette occasion qu'elles ne seraient plus desservies par trains de Grandes Lignes à l'horizon 2007 ou 2008. Tout ce qui n'avait pas été reporté sur le TGV ou tout ce qui n'était pas susceptible de l'être à court ou moyen terme n'avait plus vocation à demeurer dans le portefeuille « commercial » de la SNCF, le déficit cumulé de ces services étant estimé par cette dernière à 155 millions d'euros. Au terme de cette première phase, à l'occasion de laquelle les Régions les plus touchées ont vigoureusement protesté et en ont appelé à un arbitrage de l'État, une seule liaison a été complètement supprimée (Lille – Strasbourg) et des restructurations « légères » de l'offre ont été opérées sur les autres lignes menacées. La nouvelle échéance est fixée au 15 décembre 2005.

L'année 2005 a débuté sur un redécoupage des activités de la SNCF montrant bien son souci de dissocier les grandes lignes rentables du reste. L'entité VFE (Voyages France Europe) ne prend en compte que les services à grande vitesse nationaux et internationaux (*Thalys*, *Eurostar*), les autres liaisons internationales, et quelques grandes radiales et transversales encore rentables ou devant être desservies à terme par le TGV (Paris – Strasbourg, Paris – Clermont-Ferrand, Paris – Brive – Toulouse, Bordeaux – Marseille – Nice) pour lesquelles un effort de modernisation de l'offre est consenti (mise en marche de rames Corail *Teoz*). Tout le reste passe au compte d'une méga-entité baptisée DTP (Direction du Transport public), qui coiffe le TER, les trains de la banlieue parisienne et les trains interrégionaux (TIR). Cette dernière catégorie, créée pour l'occasion, comprend des lignes radiales comme Paris – Amiens – Calais, Paris – Bâle ou Paris – Le Havre / Cherbourg en sus de la majorité des transversales.

Toutes les liaisons citées ne sont pas forcément menacées mais la pression qui s'exerce sur les pouvoirs publics pour que leur déficit affiché soit pris en charge par la collectivité ne s'est pas relâchée. L'État ne s'est guère manifesté jusqu'ici pour prendre position, alors même que, de par la LOTI qui est toujours en vigueur, les services interrégionaux sont de son ressort exclusif.

Comment améliorer le climat ?

Se retrouvant en bout de chaîne, subissant les effets de décisions et d'arbitrages sur lesquels elles n'ont aucune prise, les Régions ne sont pas en mesure de jouer dans la sérénité et la continuité leur double rôle d'autorité organisatrice des services ferroviaires régionaux et d'aménageur du territoire régional. Elles sont donc en attente d'évolutions susceptibles de restaurer ce rôle qu'elles se sont convenablement approprié et qui a donné lieu de leur part à un effort d'investissement remarquable comparé aux deux décennies antérieures.

La sécurisation des financements partenariaux, à commencer par ceux des CPER, des contrats particuliers ou de tout outil qui leur succèdera, est nécessaire. Il s'agit en effet du principal moyen d'action des Régions en application des schémas qu'elles ont déjà ou qu'elles auront prochainement adopté au terme d'une longue procédure de concertation. Dans la situation actuelle du réseau ferroviaire régional, encore marqué par l'obsolescence sur de nombreux tronçons, les opérations co-financées répondent à des besoins de première urgence. On pourrait imaginer une « discrimination positive » qui conduise à donner la priorité dans cette sécurisation aux opérations ferroviaires par rapport aux opérations routières, ces dernières ne ressortissant pas d'une compétence obligatoire des Régions.

La mise à niveau des dotations d'État pour la maintenance du réseau ferré est une seconde nécessité. Il serait dangereux pour l'avenir de l'implication des Régions dans le fonctionnement et le développement du réseau ferroviaire que leurs efforts d'amélioration de l'offre et de renouvellement du matériel roulant (avec des nouveaux modèles aux performances bien supérieures à celles de leurs devanciers) soient contrariés par des restrictions d'utilisation des infrastructures, alors même que les péages connaissent des augmentations à deux chiffres d'une année sur l'autre depuis 1999.

Enfin, la question de la prise en charge des liaisons interrégionales que la SNCF refuse d'inclure dans son périmètre « commercial » doit faire l'objet d'un débat dans le cadre de la révision annoncée des schémas de services collectifs. Il n'est pas évident que l'échelon régional soit le plus adapté pour gérer des axes de 500 km traversant quatre ou cinq territoires, et dont le trafic de bout en bout a été détourné à l'initiative de l'exploitant sur d'autres itinéraires sans qu'ait été recherchée de solution d'amélioration de l'itinéraire direct ou de complémentarité entre les deux types de desserte. Il n'est pas acceptable en tout état de cause qu'il en résulte une augmentation forcée et non compensée du périmètre de compétence des Régions, déjà aux prises avec de lourdes tâches de remise à niveau des sous-réseaux qui sont de leur compétence légale actuelle.