



HAL
open science

Le rôle des Régions françaises dans la gestion des “ petites lignes ” ferroviaires

Patricia Perennes

► **To cite this version:**

Patricia Perennes. Le rôle des Régions françaises dans la gestion des “ petites lignes ” ferroviaires. L'État et le rail, Les transports ferroviaires au prisme de la puissance publique, Sep 2021, Bruxelles, Belgique. hal-03882189

HAL Id: hal-03882189

<https://hal.science/hal-03882189>

Submitted on 2 Dec 2022

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.

Le rôle des Régions françaises dans la gestion des « petites lignes » ferroviaires

Histoire de l'adoption de l'article 172 de la Loi d'Orientation des Mobilités

Patricia Perennes, Ferinter

Colloque « L'État et le rail, Les transports ferroviaires au prisme de la puissance publique »

Lundi 27 et mardi 28 septembre 2021, Université Libre de Bruxelles

Version de travail en date du 10 septembre 2021

Cette communication s'inscrit dans le cadre du thème du colloque « L'Etat et le chemin de fer » en en prenant volontairement le contrepied. Elle s'intéresse en effet à ce qu'on appelle encore généralement « les petites lignes » bien que désormais le vocable de « lignes de desserte fine du territoire » (LDFT) soit préféré¹.

Aborder les petites lignes dans un contexte français revient à s'interroger sur le rôle des autorités infraétatique, en l'occurrence les Régions, dans ce qui est considéré en France comme la chasse gardée de l'Etat nation : la supervision du réseau ferré national, le « RFN ». Il s'agit de poser la question : **quelle place l'Etat a-t-il laissé à d'autres niveaux de collectivité, en l'occurrence les Régions, dans la gestion des LDFT ?** Pour répondre aux attendus de l'appel à communication du présent colloque, il s'agit de comprendre les ressorts de la décision prise par l'Etat, sur les cinq dernières années, de laisser aux Régions des responsabilités toujours plus importantes en matière de gestion des LDFT.

Pour aborder ce thème, je vais résolument avoir une approche différente de celle de mes travaux universitaires habituels. Tout d'abord, et comme le montre la phrase précédente, je vais utiliser le « je » dans cette communication, car les évolutions récentes du statut des LDFT en France ont été un thème central de mon « travail professionnel » (par opposition à « travail universitaire ») depuis mon embauche à Réseau Ferré de France (RFF) en décembre 2014. De formation d'économiste, et de manière complémentaire de juriste, j'ai choisi d'aborder la présente communication dans une approche plus historique. Je vais tenter de raconter le déroulé d'un événement récent pour permettre aux commentateurs de mieux en comprendre la logique sous-jacente. Il s'agit de comprendre dans quel cadre l'Etat a délégué une partie de ses pouvoirs (la supervision du RFN) aux collectivités locales. Cette approche est similaire à celle est fréquemment mise en œuvre par l'association pour l'histoire des chemins de fer AHICF, aujourd'hui nommée « Rail & Histoire », par recueil de la parole des acteurs d'un événement (voir par exemple dans l'article de Arnaud Passalacqua sur la création de RFF en 1997 (Passalacqua, 2011)). Dans le domaine de l'Histoire récente du transport ferroviaire, on peut également citer l'article de Jean-Claude Boual sur les obligations de service public ferroviaire dans le droit communautaire (Boual, 2014)

La présente communication s'organise autour d'un événement précis : l'adoption par le Parlement de l'article 172 de la loi d'Orientation des Mobilités (LOM) le 28 mars 2020. Pour mémoire, cet article ouvre la voie à la reprise des LDFT par les Régions. Il précise notamment « *Les lignes d'intérêt local ou*

¹ Concernant le grand nombre de termes concurrents existants pour désigner une même réalité (petites lignes, lignes de desserte fine du territoire, réseau capillaire, réseau non structurant, ligne d'intérêt régional, etc.) , voir annexe 1.

régional à faible trafic du réseau ferré national peuvent, sous réserve de l'accord préalable du ministre chargé des transports et après avis de SNCF Réseau, faire l'objet d'un transfert de gestion ».

Comme je l'ai expliqué dans un article précédent relatif à l'influence de théories économiques sur les débats parlementaires (Perennes, 2014), les débats parlementaires ont l'avantage d'être abondamment documentés, *via* la retranscription *in extenso* des discussions dans le journal officiel de la République française, et *via* leur captation vidéo. La presse spécialisée (La Gazette des communes, Contextes) assure également un suivi de près ces débats. Ces sources publiques permettent de compléter et consolider mes souvenirs ainsi que diverses sources directement à ma disposition. Utiliser ces sources me permet également de limiter au maximum les éléments non disponibles librement que je vais utiliser dans cette communication et donc de garder un certain devoir de réserve en ne divulguant que très peu d'éléments factuels qui ne sont pas d'ores et déjà disponibles au public.

Dans le cadre de mon précédent poste de « Conseillère transport ferroviaire » à l'association Régions de France (ex ARF)² j'ai en effet eu un point de vue privilégié – et j'ai même directement contribué – à l'élaboration de l'article 172 de la LOM. J'utilise également deux autres de mes expériences professionnelles pour mettre en contexte l'adoption de cet article (en tant qu'économiste au sein du groupe SNCF – RFF/ SNCF Réseau puis l'EPIC de tête) puis illustrer le début de mise en place de celui-ci par les Régions (en tant que cheffe du service « Patrimoine et Infrastructure » à la Région Centre-Val de Loire). Ce parcours professionnel me permet de démêler et de « donner sens », autant qu'il est possible, aux choix effectués par l'Etat concernant le transfert de gestion des LDFT ces cinq dernières années.

L'organisation de cette communication est la suivante :

La première partie s'intéresse à la définition de ce qu'est une « petite ligne ». En se fondant notamment sur mon expérience professionnelle à RFF, elle rappelle que cette définition repose sur une catégorisation technique ayant comme objectif la définition de « pas de maintenance ». Or cette catégorisation a été dévoyée de sa fonction première pour en faire une ligne de démarcation socio-économique entre les lignes « utiles » pour la collectivité et ce réseau secondaire.

La deuxième partie est le cœur de la communication. Elle aborde le rapport Spinetta puis les discussions relatives aux LDFT lors des débats parlementaires autour du pacte ferroviaire puis de l'article 172 de la LOM. Elle reconstitue l'origine de cet article 172, en utilisant à la fois des sources publiques et la mémoire que j'ai gardée des événements en tant que Conseillère transport ferroviaire à l'association des Régions de France entre 2017 et 2019.

La troisième partie s'intéresse à l'application de cet article 172 par les différentes Régions françaises en lien avec le rapport Philizot. A la date de la rédaction de cette communication (août 2021), un certain nombre de Régions – dont la Région Centre-Val de Loire- ont signé des accords avec l'Etat pour la sauvegarde ces lignes mais aucune d'entre elles n'a entrepris les démarches formelles nécessaires pour récupérer la gestion, conformément au décret n°2020-1820³. La Région Grand Est est néanmoins très avancée dans ses démarches. Mon poste de cheffe de service du service Patrimoine et

² Régions de France est une association créée en décembre 1998 pour représenter les Régions françaises, de métropole et d'outre-mer. Son objectif est, comme le précise sa plaquette de présentation, « d'influencer » les prises de décisions pouvant avoir un impact sur les politiques régionales, d'animer des réunions et des groupes de travail entre Régions et de faire connaître les politiques menées par les régions au grand public. <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2020/01/RDF-12P-A5-bd-200118.pdf>

³ Décret no 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions.

Infrastructure de la Région Centre Val de Loire permet de mettre en perspective les rôles respectifs dans l'avenir de ces lignes qui se dessinent pour l'Etat et les Régions autorités organisatrices.

1- Qu'est-ce qu'une « petite ligne » ?

a. La catégorisation UIC 7 à 9

Le réseau français compte aujourd'hui une longueur de 28 100 km de lignes exploitées⁴. Sur ce réseau, les différentes parties prenantes (SNCF Réseau, ART, Etat, ...) différencient habituellement le réseau sur la base d'une catégorisation technique dite « UIC »⁵ qui comprend neuf catégories (qui seront définies *infra*), et sous-divisent en deux l'ensemble entre les « UIC 2 à 6 »⁶ et les « UIC 7 à 9 »⁷.

En 2005, un rapport réalisé par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne a fait prendre conscience aux pouvoirs publics la nécessité d'investissement de régénération d'ampleur du RFN du fait de son état dégradé. Ce rapport utilise la catégorisation UIC : « *si la situation actuelle devait perdurer (...) ne subsisterait à l'horizon 2025 qu'un tiers du réseau ferré national. La totalité du réseau capillaire (groupes UIC 7 à 9) ne pourra plus être normalement exploité dès 2011 – 2015* ». (Rivier, 2005)

Juste après ma thèse sur l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, financée par RFF, je suis embauchée par le gestionnaire d'infrastructure comme économiste à la direction de la stratégie. C'est dans ce cadre que je suis confrontée pour la première fois à cette catégorisation UIC. Une de mes premières tâches à mon nouveau poste est de réaliser, à l'aide d'un logiciel de cartographie, une « segmentation stratégique du réseau » pour différencier dans le RFN ce qui relève du « réseau structurant » de ce qui relève du réseau « secondaire ». L'objectif de ce travail est double ; il s'agit à la fois de réfléchir à une évolution de la tarification (faut-il moduler la tarification de l'infrastructure entre « réseau structurant » et « réseau secondaire » ?) et d'alimenter la réflexion sur la priorisation des moyens du gestionnaire sur les différents « segments » du RFN ainsi identifiés. Dans les deux cas, **il s'agit donc de trouver un critère de nature socio-économique** afin de distinguer le RFN selon - pour reprendre le vocable de l'économie néoclassique - sa « capacité à payer » (pour la tarification) ou son « utilité sociale » (pour la priorisation des moyens).

Cette réflexion sur la « segmentation » du RFN revient de manière régulière dans les réflexions de la direction de la stratégie de RFF, du fait du caractère insatisfaisant de la catégorisation UIC et des contraintes budgétaires reposant sur le gestionnaire d'infrastructure, contraintes qui rendent difficile le maintien en bon état de l'ensemble du RFN. Mon travail reprend donc une démarche entreprise précédemment et a sans doute continué à évoluer après mon départ.

Pour travailler sur cette segmentation, le point de départ est la distinction entre le réseau dit « UIC 7 à 9 » d'un côté et le réseau « UIC 2 à 6 » de l'autre. D'autres distinctions peuvent ensuite être ajoutées selon le nombre trains en circulation sur les différentes lignes (en distinguant TGV, train fret et TER), avec la possibilité de « remonter » ou de « redescendre » certaines portions du RFN en cas d'incohérences entre le nombre de circulations et la catégorisation UIC (peu de circulations malgré

⁴ Source : Autorité de régulation des transports, Le marché du transport ferroviaire en 2019, p. 13.

⁵ Le sigle UIC désigne l'Union Internationale des Chemins de Fer, association fondée en 1922, qui représente les entreprises ayant une activité dans le domaine ferroviaire. Cette association a notamment pour objectif d'améliorer l'interopérabilité entre les différents systèmes nationaux.

⁶ Le réseau français ne comprenant pas de ligne catégorisé 1, contrairement au réseau américain par exemple.

⁷ Pour une description de la consistance du réseau UIC 7 à 9, voir p.10 et suivantes d'un document produit par SNCF Réseau en 2019 visant à renouveler leur méthode d'entretien et de renouvellement (SNCF réseau, 2019).

une catégorisation entre 2 et 6 ou au contraire beaucoup de circulations pour une catégorisation entre 7 et 9).

La première question posée par ce travail de segmentation est donc de comprendre **comment est calculée la catégorisation UIC par SNCF Infra**⁸ afin de déterminer quel autre critère (par exemple le nombre de circulations) peut venir en complément. L'information sur le mode de calcul de cette catégorisation n'est cependant pas immédiatement disponible, en tout cas pas au sein du « Service Economie » au sein duquel je travaille. Etrangement, le rapport de l'EPFL (Rivier, 2005) ne définit pas non plus cette catégorisation en se contentant de définir les lignes UIC 1 à 4 comme supportant « *un trafic important* », les lignes 5 à 6 comme « *moyennement chargées* » et les lignes UIC 7 à 9 comme « *faiblement* » chargées. Via des liens familiaux, j'ai réussi à échanger avec une ingénieure travaux de SNCF Infra et à récupérer le référentiel définissant cette catégorisation.

La catégorie UIC est définie dans le référentiel IN-0198 intitulé « *Armement, ballastage et entretien de la voie, généralités classement des lignes en groupe du point de vue de la maintenance de la voie* » (dont un extrait est reproduit dans le second rapport du CEREMA consacré aux petites lignes (CEREMA, 2020, p.11)). Elle est calculée sur la base d'un « trafic fictif » correspondant au tonnage supporté par la voie et prenant également en compte la charge à l'essieu et la vitesse. Comme le souligne le CEREMA « *les trains lourds et/ou rapides abiment beaucoup plus les voies que les autres ; plus il y en a, plus la voie remonte dans les groupes de maintenance* ». En d'autres termes, plus une ligne est fréquentée par des trains fret, et dans une moindre mesure TGV, plus elle est susceptible d'être catégorisée UIC 2 à 6, les TER étant moins lourds que les trains fret et moins rapides que les TGV.

Élément important : contrairement à ce que pourrait laisser entendre le sigle « UIC », il ne s'agit pas à strictement parler d'une catégorisation internationale. Comme le souligne le CEREMA (2020) « *il s'agit d'un abus de langage* », car cette catégorisation « *s'inspire de la fiche UIC 714 « Classement des voies, des lignes au point de vue de la maintenance de la voie » mais avec des seuils de trafic différents* ». Une étude comparative européenne réalisée récemment par le think-tank TDIE, a d'ailleurs démontré que seule la France utilise cette catégorisation pour distinguer réseau « structurant » et « secondaire », y compris dans sa version initiale issue de la fiche UIC 714 (TDIE, 2020 p.8)⁹.

b. Une catégorisation insatisfaisante sous l'angle socio-économique, mais utilisée dans le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'Etat comme ligne de démarcation entre le réseau structurant et le réseau secondaire

Lorsqu'on prend connaissance du référentiel IN 0198 en particulier de son intitulé (« Armement, ballastage et entretien de la voie, généralités classement des lignes en groupe du point de vue de la maintenance de la voie »), on comprend que la catégorisation UIC a été construite avec un objectif

⁸ Avant 2014, SNCF Infra était une branche de l'EPIC SNCF, EPIC distinct de RFF depuis la réforme de 1997. La catégorisation UIC provenant, comme on va le voir, d'un référentiel de maintenance technique, elle était donc calculé par SNCF Infra et non par RFF.

⁹ On notera à ce propos que le rapport Philizot (2020) méconnaît le caractère idiosyncratique de cette classification et affirme au contraire « *qu'il s'agit là d'une référence internationale, et non d'une norme dépendant du gestionnaire, et que sa modification ne relève pas d'une compétence nationale, quelque forte que soit la contestation de cette approche considérée comme défavorable aux lignes d'intérêt principalement régional* »

technique : déterminer à quelle fréquence les travaux de renouvellement de la voie et du ballast doivent être effectués.

Or le cadre dans lequel la direction de la stratégie de RFF souhaite utiliser sa « segmentation stratégique » est socio-économique. Il s'agit de trouver une ligne de démarcation entre le réseau « utile » - le réseau structurant, ce qu'en langage d'économiste on appelle parfois « le domaine de pertinence du ferroviaire »¹⁰ - et le réseau « moins utile » autrement dit les « petites lignes ». En caricaturant à peine la pensée dominante à RFF à l'époque, ces « petites lignes » sont perçues comme infrastructures en dehors du domaine de pertinence du transport ferroviaire (et donc dans le domaine de pertinence du transport routier), maintenues uniquement par l'Etat du fait de la pression des élus locaux au détriment de la situation financière de RFF.

L'objectif de RFF à travers cette « segmentation stratégique » est d'améliorer la catégorisation UIC en y ajoutant des variables qui traduisent des préoccupations socio-économiques (par opposition à des préoccupations exclusivement techniques). Néanmoins, malgré ces réflexions internes à RFF et la prise de conscience, à la fois au sein du gestionnaire d'infrastructure et au sein des services de l'Etat et du régulateur des limites de la catégorisation UIC, l'absence de consensus sur une nouvelle définition ne permet pas l'aboutissement de la démarche¹¹. Comme l'a souligné par la suite le rapport de D. Huneau sur les « petites lignes » « *Il était prévu que RFF établisse et publie une segmentation stratégique du réseau distinguant ces lignes selon des considérations commerciales et socio-économiques, mais cet exercice n'a pas été terminé avant la réforme de 2014* » (Huneau, 2019, p. 15) et cela alors même que la question de l'équilibre financier de RFF/SNCF Réseau¹², (et donc de ses priorités financières) a été au cœur des débats autour de la réforme ferroviaire du 4 août 2014 puis du pacte ferroviaire en 2018.

La catégorie UIC ayant l'avantage d'être une catégorisation publique et largement utilisée dans la profession, elle reste par la suite la référence afin de différencier les lignes socioéconomiquement « utiles » qui ont vocation à rester dans le giron de l'Etat et les lignes « secondaires » dont le maintien est délégué aux Régions. **Ce dévoiement par le gestionnaire d'infrastructure et l'Etat de cette catégorie technique dans une logique socio-économique est acté dans le « contrat de performance » entre SNCF Réseau et l'Etat.** L'objectif de ce contrat, mis en place à la suite de l'adoption de la réforme ferroviaire du 4 août 2014 est de définir « *une trajectoire financière cohérente avec les objectifs stratégiques retenus par l'Etat et qui doit permettre, dans un délai de dix ans (...), d'assurer la couverture du coût complet du réseau et la maîtrise de l'évolution de la dette portée par SNCF Réseau. L'entreprise s'engage dans ce cadre à des objectifs industriels, d'innovation et de productivité afin de maîtriser ses coûts, (...).* »¹³ (p.5) L'utilisation de la catégorisation UIC pour distinguer le réseau structurant (en y ajoutant l'ensemble du réseau francilien et des LGV) du réseau secondaire est acté par la première note de bas de page de ce contrat (p. 8) : « *Le réseau structurant comprend les lignes à grande vitesse, le réseau ferré en Ile-de-France et l'ensemble des lignes classées dans les catégories UIC 1 à 6.* ». Pour ce réseau, SNCF Réseau prend en charge les investissements de renouvellement de la voie. **En revanche, le contrat exclut explicitement des responsabilités financières incombant au gestionnaire d'infrastructure les lignes UIC 7 à 9.** « *Le renouvellement de ces lignes peu circulées est*

¹⁰ Cette expression de « domaine de pertinence » est d'ailleurs utilisée à vingt reprises dans le rapport Spinetta (2018) !

¹¹ Jusqu'au rapport Philizot (cf. infra).

¹² La mise en application de la loi du 4 août 2014, a conduit à réunir au sein du même EPIC – appelé SNCF Réseau - RFF et SNCF Infra, ainsi que la direction des circulations ferroviaires (DCF).

¹³ Contrat pluriannuel 2017 – 2026 entre l'Etat et SNCF Réseau, disponible sur le site de SNCF Réseau : https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2019-01/Contrat_pluriannuel_Etat_SNCF_Reseau-2017.pdf

pris en charge dans un autre cadre contractuel - et en premier lieu dans les Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) » (p.45)

En conclusion de cette première partie, on peut donc constater que la nécessité d'établir une catégorisation entre « petites lignes » et « réseau structurant » découle des moyens limités que l'Etat a choisi d'allouer à la rénovation du RFN. Les critères retenus pour cette catégorisation est le fruit de l'utilisation par les agents du gestionnaire d'infrastructure et de agents de l'Etat d'une catégorisation technique - qui a l'avantage d'être publique et de correspondre à une réalité physique précise - en dehors de sa fonction première en raison de l'impossibilité de trouver un consensus sur une catégorisation renouvelée. La répartition du financement sur le réseau ferroviaire, en particulier l'exclusion d'un financement par le gestionnaire d'infrastructure des travaux de renouvellement des lignes UIC 7 à 9, et par la suite les possibilité transfert ou non d'une ligne à une région s'est donc faite en partie sur une catégorisation retenue par défaut, bien loin d'une décision d'Etat stratégie.

Le travail sur l'amélioration de cette catégorisation a été poursuivi par la suite :

- Premièrement, dans des travaux universitaires (voir en particulier Deraëve *et al.* , 2018), dans le cadre de la chaire Nouvelle Approche Economique, chaire dont j'ai assuré le suivi dans le cadre de mon second poste au sein du groupe SNCF à la direction de la stratégie à l'EPIC de tête.
- Deuxièmement dans le cadre d'un rapport demandé par le Parlement aux services de l'Etat dans le cadre du pacte ferroviaire, le rapport Philizot, dont la motivation et le contenu sont détaillés dans les parties suivantes.

2- La définition d'un cadre de reprise de gestion, l'article 172 de la LOM

a. Inadaptation du cadre défini par le contrat de performance

Comme détaillé *supra*, le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'Etat renvoie les investissements de renouvellement des lignes UIC 7 à 9 aux CPER. Pour mémoire, les CPER sont des documents par lesquels une Région et l'Etat s'engagent sur le financement pluriannuel de projets structurant pour un territoire, en particulier la création d'infrastructure¹⁴.

Les CPER ont une durée de 6 à 8 ans. Or, quand le contrat de performance est signé en 2017, une nouvelle génération de CPER vient tout juste d'être mise en place pour la période 2015-2020¹⁵. Ces contrats n'ont donc pas été conçus dans la perspective d'un financement de l'ensemble des investissements de renouvellement des lignes UIC 7 à 9 dans cette unique cadre (c'est-à-dire sans prise en charge d'une partie des financements par le gestionnaire d'infrastructure), *a minima* celles avec du trafic voyageurs (AV, pour avec voyageurs, par opposition à SV, sans voyageurs). Dans tous les cas, la séparation entre SNCF Infra et RFF entre 1997 et 2014 a conduit le gestionnaire d'infrastructure à avoir une mauvaise connaissance de l'état de son patrimoine, et donc de ne pas être en capacité d'indiquer à l'Etat et aux Régions les montants nécessaires au maintien de ce réseau secondaire et le calendrier des décaissements associés.

¹⁴ Voir détail sur le site du ministère de la cohésion des territoires <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/contrats-de-plan-etat-region>

¹⁵ En 2020, le volet mobilités de ces CPER a été repoussé jusqu'en 2022, afin de prendre en compte les protocoles signés à la suite du rapport Philizot, cf. infra.

De ce fait, le contenu et le calendrier des CPER qui prévalent au moment de la signature du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'Etat ne permettent pas de garantir le maintien du réseau UIC 7 à 9. C'est par exemple le cas dans la Région Centre-Val de Loire : le CPER prévoit un montant total de 45M€ pour le renouvellement de deux LDFT quand le montant total nécessaire est finalement réévalué en 2018 par SNCF Réseau à 250M€ pour les six lignes UIC 7 à 9 de la région (Perennes, 2021).

Cela conduit à des fortes tensions entre les Régions et SNCF Réseau : à chaque fois qu'une ligne catégorisée UIC 7 à 9 AV est menacée de fermeture ou de forte limitation temporaire de vitesse (LTV), le gestionnaire d'infrastructure se tourne vers le Conseil régional pour demander le financement quasi-intégral du projet, sauf montant prévu au CPER par l'Etat ainsi qu'un financement fixé unilatéralement à 8,5%¹⁶. De tels investissements ne sont pas prévus au budget des Régions.

C'est cette situation que je découvre lorsque je deviens « Conseillère Transport ferroviaire » pour Régions de France en 2017. La situation est tendue et le jeu d'acteurs complexe entre le gestionnaire d'infrastructure, les Régions et l'Etat. Un certain nombre de Conseils Régionaux ont accepté dans un premier temps de prendre en charge les rénovations de certaines demandes de SNCF Réseau pour sauvegarder les dessertes TER dans leur territoire. Mais ils réalisent qu'il n'est pas envisageable de financer l'ensemble des investissements de maintien du réseau UIC 7 à 9 AV, le montant de ces investissements étant estimé par SNCF Réseau entre 6,4 et 7,6 milliards d'euros (Philizot, 2020, p.18).

Les Régions sont d'autant plus légitimes à refuser cette prise en charge que rien dans la loi ne les rend pas responsables du maintien de ce réseau, qui est depuis la loi de 1997 propriété de RFF puis de SNCF Réseau¹⁷.

b. La publication du rapport Spinetta et son impact sur les débats relatifs au pacte ferroviaire

C'est dans ce contexte déjà tendu que paraît en février 2018 le rapport Spinetta, commandé par le Premier Ministre à l'ancien PDG d'Air France dans le cadre des Assises de la Mobilité¹⁸. Alors que ce rapport a un sujet très global, « l'avenir du transport ferroviaire », et doit notamment réfléchir sur l'ouverture à la concurrence dans le cadre des obligations découlant du volet politique du 4^{ème} paquet ferroviaire adopté par la Commission européenne en décembre 2016, il va surtout provoquer des réactions sur ses recommandations relatives à la « pertinence économique des petites lignes » (Spinetta, 2018, p.52 et suiv.). Le jour de sa publication, je rédige pour Régions de France un

¹⁶ Le taux de prise en charge de 8,5% par SNCF Réseau découle d'une estimation faite par le gestionnaire d'infrastructure sur le montant des économies dans les frais de maintenance de la ligne qui vont être engendrées par les travaux de régénération. En d'autres termes, il ne s'agit pas réellement d'une prise en charge d'une partie de l'investissement par SNCF Réseau mais uniquement d'une avance des économies futures qu'il peut escompter. Ce chiffre est présenté aux Régions dans le cadre de la participation de leur représentant au Conseil d'administration de SNCF Réseau en janvier 2018 (cf. Amendement n°140 du Sénateur Longeot en vue des débats sur le pacte ferroviaire) puis est repris par les Directions territoriales de SNCF Réseau dans leurs échanges avec les Régions.

¹⁷ Depuis l'adoption des ordonnances consécutives au pacte ferroviaire, l'Etat est de nouveau propriétaire du RFF, et SNCF Réseau en est l'affectataire.

¹⁸ Pour un descriptif de l'objectif des assises de la mobilité, voir le Dossier de presse du ministère sur https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2017.12.13_dossier_de_presse_assises_nationales_de_la_mobilite.pdf

communiqué de presse intitulé « *Rapport Spinetta : les Régions très préoccupées par l'avenir du réseau de proximité* »¹⁹

La première recommandation du rapport suggère de laisser au gestionnaire d'infrastructure le soin de réaliser un bilan socio-économique²⁰ de l'ensemble des lignes UIC 7 à 9, et d'estimer le montant des besoins en travaux pour régénérer les lignes²¹. La recommandation n°2 concerne une fois de plus la nécessité de définir une segmentation stratégique plus pertinente d'un point de vue socioéconomique que la catégorisation UIC. La recommandation n°3 invite l'Etat à rediriger ses crédits CPER vers le réseau structurant. La quatrième recommandation invite SNCF Réseau à fermer les lignes dont le bilan socio-économique est trop faible au regard du montant des travaux²².

Ces recommandations sont interprétées comme une invitation à fermer l'ensemble du réseau UIC 7 à 9²³. Devant les réactions qu'elles provoquent, le gouvernement décide de ne pas inclure le sujet des petites lignes dans le cadre du débat parlementaire à venir. Le 26 février 2018, dans son discours sur « la méthode et le calendrier de la réforme ferroviaire » le Premier Ministre Edouard Philippe indique à propos du futur pacte ferroviaire « *je veux insister sur ce que cette réforme n'est pas (...). Ce n'est pas une réforme des petites lignes. Je ne suivrai pas le rapport Spinetta sur ce point. On ne décide pas la fermeture de 9000 km de lignes depuis Paris sur des critères administratifs et comptables.* »²⁴

La brièveté entre la parution du rapport Spinetta (15 février 2018) et le début des débats à l'Assemblée nationale relatifs au pacte ferroviaire (dépôt de la loi le 14 mars 2018, première réunion de la Commission le mardi 3 avril 2018, voir calendrier ci-dessous) n'a pas permis aux Régions de définir une stratégie quant à leur volonté de reprendre des infrastructures et l'ampleur de cette « reprise. Est-ce uniquement la possibilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage la place de SNCF Réseau ? Faut-il également que les Régions puissent choisir l'entité en charge de la gestion opérationnelle des circulations ? Faut-il aller jusqu'au transfert de propriété ? Les exécutifs régionaux ne sont pas unanimes sur l'opportunité d'un transfert aux Régions de ces lignes²⁵. Comme le souligne le communiqué de presse de Régions de France faisant suite à la publication du rapport Spinetta, il existe en effet un risque, de voir l'Etat « *se défaire de ses responsabilités sur le devenir de ces lignes* » par un « *transfert unilatéral aux*

¹⁹ Disponible sur : <https://regions-france.org/wp-content/uploads/2018/02/20180215-CP-Spinetta-version-de%CC%81finitive.pdf>

²⁰ L'évaluation socio-économique est une étude qui réalise un bilan, exprimé en euros, mais qui ne s'appuie pas uniquement sur des perspectives financières. Elle prend au contraire également en compte d'autres dimensions comme l'impact environnemental (CO2, bruit) et les gains pour les usagers (temps, confort)

²¹ « *Confier à SNCF Réseau la réalisation, avant l'élaboration des prochains CPER, d'un état des lieux de la partie la moins utilisée du réseau présentant, ligne par ligne, l'état de l'infrastructure, le besoin de rénovation et le bilan socio-économique des investissements* »

²² « *Si le maintien des circulations sur une ligne n'est pas possible sans investissement, et que cet investissement n'est pas justifié d'un point de vue socio-économique, SNCF Réseau est mandaté pour fermer la ligne* »

²³ Une lecture impartiale de ces recommandations, en particulier les n°1 et n°4, montre qu'elles invitent « uniquement » à fermer les lignes dont le rapport coût/bénéfice ne serait pas satisfaisant d'un point de vue social. Il faut souligner qu'il ne s'agit pas de regarder uniquement la rentabilité financière des lignes (le réseau ferroviaire étant de toute façon déficitaire), mais au contraire dans une logique socio-économique de prendre également en compte les impacts environnementaux et sociaux de ces infrastructures (en matière de gain de temps et de confort pour les usagers en particulier). Néanmoins, le faible niveau de trafic et les méthodes de calcul définies par le rapport Quinet (2008) et utilisées par SNCF Réseau pour le calcul socio-économique auraient très probablement conduit le gestionnaire de réseau à fermer une très grande majorité de ce réseau.

²⁴ Discours disponible sur <https://www.vie-publique.fr/discours/205094-declaration-de-m-edouard-philippe-premier-ministre-sur-la-methode-et>

²⁵ Pour des raisons de discrétion évidentes, je n'indiquerai pas dans cette communication le contenu des débats entre élu-e-s régionaux ou entre technicien-ne-s au sein de Régions de France, ni ne préciserai quelle région ou quel-le élu-e ou technicien-ne est en faveur de telle ou telle disposition législative ou réglementaire.

Régions ». La position commune au moment de la publication de ce rapport se limite uniquement à demander que « toute décision de transfert éventuel devra se faire de manière concertée avec elles dans le cadre des Contrats de plan Etat-Régions (CPER), et être accompagnée du transfert d'une ressource financière suffisante ».



Le sujet des petites lignes n'est toutefois pas absent des débats parlementaires.

Premièrement, lors des débats à l'Assemblée Nationale, les élus adoptent un amendement au projet de loi gouvernemental qui aborde la question des « petites lignes » ferroviaires mais en la renvoyant à un rapport ultérieur « Dans un délai de douze mois (...) le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant et analysant l'état du réseau et des circulations sur les lignes les moins circulées. ». Ce rapport est le fruit de l'adoption d'un amendement (CD 195) du rapporteur du texte Jean-Baptiste Djebbari, futur ministre des transports mais à cette époque chef de la majorité au sein de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Ce premier amendement de l'Assemblée nationale est complété par la suite au Sénat par une précision relative à l'objet du rapport dans le cadre d'un amendement (COM-144) du rapporteur de la loi, le Sénateur Cornu. L'article 27 de la version définitive du pacte ferroviaire précise donc que ce rapport aura pour objectif « d'établir une classification actualisée de ces lignes au regard de leur utilité collective et de leur contribution à l'aménagement du territoire, en concertation avec les autorités organisatrices ». La nécessité de revoir la définition de ce qu'est une « petite » ligne, soulignée dans la partie précédente de cette contribution, est donc reconnu par le Parlement. A ma connaissance, cet amendement est une initiative du rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, à la suite de ses échanges avec les différentes parties prenantes en préparation du texte.

Deuxièmement, les Régions via Régions de France remettent à l'ordre du jour des débats du Sénat le sujet des LDFT. Les Régions disposant d'un peu plus de temps de réflexions avant le début des discussions au Sénat, Régions de France élabore un premier amendement, modeste par son ampleur afin de permettre le consensus, qui se limite à proposer pour les Régions qui le souhaitent la possibilité de reprendre la maîtrise d'ouvrage pour les lignes que les Régions financent en majorité²⁶. Je rédige

²⁶ Certaines Régions craignent en effet de se voir obliger de récupérer la gestion voire la propriété de ces lignes. Il n'est donc pas question pour Régions de France de demander la mise en place d'une « expérimentation » de régionalisation de certaines lignes dans le cadre de la constitution (article 72 ou article 37) car à terme une telle

pour Régions de France cette proposition d'amendement. Cet amendement n°140 est ensuite soumis par le sénateur Jean-François Longeot lors des débats au Sénat sur le pacte ferroviaire, d'abord en commission, puis en séance le 31 mai 2018. Lors des débats en séance publique, le rapporteur de la loi Gérard Cornu indique que la commission Développement durable et de l'aménagement du territoire, qui a pris connaissance de l'amendement du Sénateur lors des travaux préparatoire, s'en réfère à la sagesse du gouvernement²⁷. Cet amendement n'ayant pas été discuté en amont avec le gouvernement, la Ministre des transport Elisabeth Borne en demande le retrait et s'engage à discuter avec les Régions du sujet des petites lignes : « *Je pense qu'il faut continuer le travail avec Régions de France pour préciser les modalités de délégation de maîtrise d'ouvrage. J'ai ainsi proposé au président de cette institution que l'on approfondisse ce sujet afin qu'il soit traité dans les ordonnances à la rédaction desquelles nous associerons M. le rapporteur.* »²⁸ L'amendement est alors retiré par le Sénateur Longeot.

Même s'il n'a pas été adopté, cet amendement a permis d'ouvrir la discussion entre les Régions et le gouvernement sur le sujet des LDFT. Il pose les bases de la position de consensus entre Régions²⁹ par la suite :

- Pas de transfert de propriété³⁰, ce sujet étant, et restant encore aujourd'hui, un chiffon rouge politique notamment auprès des syndicats qui y voient un démantèlement du RFN. Il s'agit uniquement d'une reprise de la maîtrise d'ouvrage. Par la suite, cette demande s'élargit à la reprise de la « gestion » (qui comprend la maîtrise d'ouvrage et la gestion des circulations).
- Pas d'obligation pour les Régions de reprendre la maîtrise d'ouvrage ou la gestion des lignes, ce transfert ne peut se faire que pour les Régions volontaires. L'Etat ne peut imposer un tel transfert aux Régions.
- Une compensation financière des Régions qui récupèreraient la maîtrise d'ouvrage ou la gestion d'une ligne, en miroir de l'économie dont bénéficie le gestionnaire d'infrastructure.

Les autres amendements au sujet des petites lignes déposés par d'autres parlementaires³¹, sont rejetés par le gouvernement et la majorité.

expérimentation ne peut être que généralisée ou abandonnée. L'objectif ici est donc de permettre une logique de différenciation entre les Régions, dans l'esprit de la future loi dite 3DS pour « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification ».

²⁷ C'est-à-dire n'émet ni d'avis favorable, ni d'avis défavorable.

²⁸ Séance du 31 mai 2018, compte rendu intégral des débats <https://www.senat.fr/seances/s201805/s20180531/s20180531027.html>.

²⁹ Toutes les Régions n'ayant pas une vision ou des projets similaires pour les LDFT, il s'agit bien d'une position de consensus élaboré après de nombreux échanges au sein de Régions de France.

³⁰ Sur le transfert de propriété, il faut néanmoins préciser que la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire permet le transfert « séparées physiquement du reste du réseau ferré national » ce qui correspond dans les faits aux lignes à écartement métrique (i.e. au ligne d'un mètre de large, par opposition à l'écartement standard UIC de 1435mm)

³¹ Voir par exemple les amendements CD26 du député Pancher en commission ainsi que l'amendement n°223 du Sénateur Gremillet qui proposent tous deux la rédaction d'un rapport du gouvernement avant le prochain CPER « sur l'avenir des lignes catégorisées UIC 7 à 9 » et qui précisent « Si un transfert global de ces lignes aux collectivités n'est pas souhaitable, les régions qui le souhaitent peuvent récupérer la propriété d'une partie de ces lignes. »

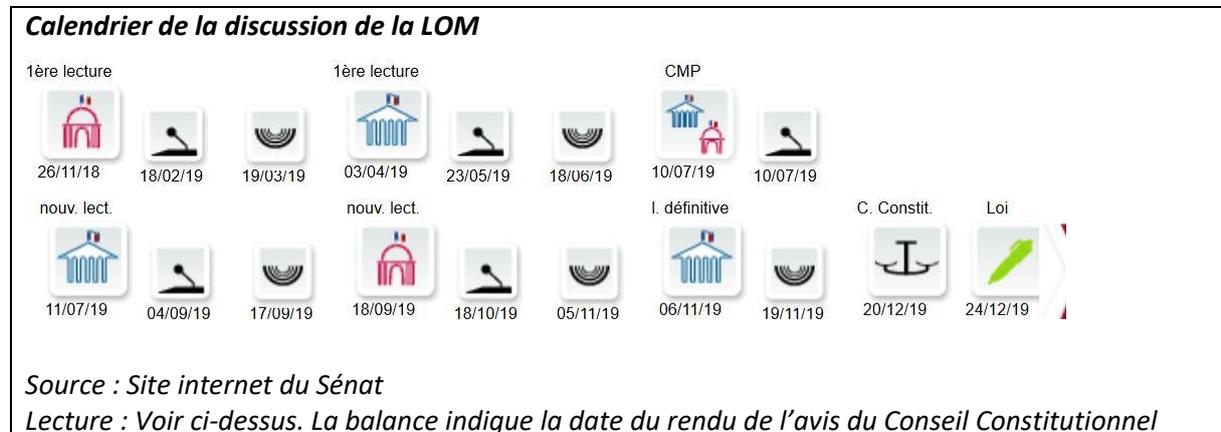
c. Débat parlementaire autour de la LOM

Au moment où le projet de LOM commence à être discuté, les choses n'ont pas avancé significativement au sujet des petites lignes depuis le pacte ferroviaire. Le rapport prévu par son article 27 vient tout juste d'être confié au préfet Philizot³². Le sujet n'a pas été traité par les ordonnances « 6 mois » prévues dans le pacte ferroviaire et ne semble pas à l'ordre du jour des ordonnances « 12 mois »³³.

Or les positions des exécutifs régionaux se sont affinées pendant les six mois qui séparent l'adoption du pacte ferroviaire des débats parlementaires autour de la LOM. Devant l'absence de perspective à court terme, les Régions décident de réaborder la question des petites lignes dans le cadre des débats autour de la LOM.

Selon un article de la presse spécialisée (Selosse, 2018), une première version du projet de loi prévoyait la possibilité d'un transfert de propriété de l'ensemble des « lignes d'intérêt régional », en étendant une disposition existante dans le Code général de la propriété des personnes publiques qui permet depuis la loi du 4 août 2014 un transfert de propriété pour les voies métriques³⁴. Cette version du texte n'a cependant jamais été soumise au parlement et n'a pas été discutée avec les Régions en amont. Elle n'aurait sans doute pas reçu le soutien des Régions, car elle évoquait un transfert de propriété alors que les Régions, du fait de la sensibilité politique du sujet, n'ont jamais demandé un tel transfert.

Le sujet des « petites lignes » n'est donc initialement plus du tout abordé dans le projet de loi déposé par le gouvernement le 26 novembre 2018. Il va être traité *via* un amendement adopté au Sénat lors de la première lecture du texte le 28 mars 2020.



Comme l'atteste le compte-rendu des débats parlementaire ce jour-là et l'échange intervenu en séance entre le rapporteur de la loi Didier Mandelli et la Ministre des Transports Elisabeth Borne, cet amendement est le fruit d'un large consensus. La Ministre indique en effet que « *presque tous les groupes [ont] déposé un amendement identique à celui du Gouvernement* ». Ces amendements prévoient le transfert de gestion ou de maîtrise d'ouvrage pour les « *d'intérêt local ou régional à faible trafic* », ainsi qu'une compensation financière des « *impacts économiques, positifs ou négatifs, qui en*

³² Voir la lettre de mission d'Elisabeth Borne en date du 11 janvier 2019.

³³ Le pacte ferroviaire autorisait en effet le gouvernement à traiter un certain nombre de sujet par voie réglementaire, dans les 6 et 12 mois suivant l'adoption de la loi.

³⁴ Article L3114-1- du Code général de la propriété des personnes publiques, cf. note de bas de page 30.

résultent pour la société SNCF Réseau ». Des discussions ont en effet lieu en amont de la séance, après les débats en commission développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat du 6 mars.

Lors des travaux en commission, un certain nombre de sénateurs ont présenté des amendements permettant aux Régions qui le souhaitent de bénéficier d'un transfert de gestion des lignes d'intérêt « local ou régional »³⁵. Le Président de la Commission (Hervé Maurey) et le rapporteur indiquent que ces amendements n'ont pu être examinés en commission car irrecevables du fait de l'article 40 de la constitution³⁶.

Les amendements soumis en commission développement durable et de l'aménagement du territoire sont issus d'une proposition de Régions de France. La première rédaction de ces amendements que j'ai conservée a été créée le 15 février 2019 à 0h36³⁷. Le document finalisé date du 19 février 2019. Ces amendements sont certes irrecevables du fait de l'article 40 de la constitution, mais ils permettent de relancer les discussions sur le sujet entre Régions de France et le gouvernement. Des discussions ont lieu entre les élus régionaux et la ministre des transports, qui se traduisent à mon niveau par des échanges entre les 12 et 15 mars 2019 avec les services de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Ces échanges permettent d'arriver à une version consolidée du texte, présentée sous forme d'amendement à la fois par le gouvernement et les groupes parlementaires. C'est ce texte qui est adopté en séance le 28 mars et qui devient l'article 46 bis de la LOM. Le texte n'évolue plus significativement dans la suite des discussions parlementaires. Il est renuméroté 172 à la fin des débats³⁸.

Cette partie sur le processus de rédaction, de soumission et de vote de l'article 172 de la LOM permet de comprendre comment cet article a été élaboré et qui en est à l'initiative. Même si l'Etat ne s'est pas opposé à son adoption, et l'a finalement encouragé en proposant un amendement corédigé sur le sujet, il s'agit d'une initiative des Régions françaises. Certaines d'entre elles souhaitaient en effet pouvoir disposer de plus de marge de manœuvre pour sauvegarder ces lignes et faire face au sous-investissement de l'Etat. Elles ont donc utilisé le pouvoir de lobbying parlementaire de leur association représentative. On est loin d'un plan prédéfini et consciencieusement suivi par un Etat homogène et tout puissant.

³⁵ Ce vocable de « lignes d'intérêt régional ou local » est issu des textes communautaires constituant le 4^{ème} paquet ferroviaire. Au moment de l'adoption de la LOM, le droit français ne définit pas l'étendu de ce réseau de lignes « d'intérêt régional ou local », l'objectif est donc que ce terme soit défini par voie réglementaire par la suite, afin d'éviter d'être enfermé dans la catégorisation UIC.

³⁶ Comme le précise le site internet de l'Assemblée nationale « *L'article 40 de la Constitution limite le pouvoir d'initiative des parlementaires en matière financière. Il interdit toute création ou aggravation d'une charge publique et n'autorise la diminution d'une ressource publique que dans la mesure où elle est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.* ». En revanche, le gouvernement peut proposer des amendements qui modifie la charge publique. Au sujet de l'article 40 et de son impact sur l'initiative parlementaire voir Chavy, 2017.

³⁷ Soit exactement un an après la publication du rapport Spinetta !

³⁸ Pour une analyse juridique précise du contenu de cet article 172 voir de La Rosa (2020).

3- Mise en application de l'article 172

a. La longue maturation du décret d'application

Comme l'indique 172 de la LOM « *Les modalités d'application du présent article, notamment les catégories de lignes pouvant faire l'objet d'un transfert de gestion, sont déterminées par décret en Conseil d'État* ». Il faut donc attendre non seulement l'adoption de la loi - promulguée très tardivement du fait d'une divergence entre le Sénat et le Parlement sur un sujet autre que les LDFT - mais également la publication du décret pour que les Régions puissent effectivement s'approprier ce texte. Un an s'écoule entre l'adoption de la LOM et la publication du décret le 29 décembre 2020 (Décret n°2020-1820).

Pendant cette année, les Régions sont associées via Régions de France au processus d'élaboration de ce décret par les services de la DGITM. Cette concertation est saluée par les Régions lorsqu'elles donnent leur avis sur ce décret via le Conseil National d'Evaluation des Normes (CNEN). Le CNEN salue « *la concertation qui a été opérée par le ministère de la Transition écologique, dans le sens d'une co-construction du projet de décret avec les représentants des régions. ... Ces échanges ont permis de parvenir à un consensus sur le projet de texte eu égard aux modifications opérées par le ministère porteur en amont de la séance du CNEN.* »³⁹ De ce fait, le CNEN émet un avis favorable sur le projet de décret.

D'autres parties prenantes, et en particulier SNCF Réseau et l'Autorité de Régulation des transports (ART) ont également participé aux concertations sur les termes du futur décret. L'ART s'est publiquement exprimée dans son avis n° 2020-069 du 22 octobre 2020.

Les discussions entre les diverses parties prenantes concernent en particulier la définition des lignes dont la gestion peut effectivement être transférée aux Régions (article 1). Les Régions souhaitent avoir le maximum de possibilité de transfert, la loi n'obligeant pas le transfert des lignes mais ouvrant uniquement une opportunité aux Régions volontaires. Au contraire, l'ART est préoccupée par le manque de précision du périmètre des lignes et installations de service transférables.

Le décret précise également les conditions financières, les possibilités de transfert de personnel, les possibilités de transfert des gares ainsi que le formalisme nécessaire.

b. Rapport Philizot et signature des protocoles

En parallèle, le rapport Philizot est finalement publié, dans une version probablement très raccourcie, le 20 février 2020. Cette publication se fait concomitamment à la signature par deux Régions, Grand Est et Centre-Val de Loire, des premiers « protocoles » avec l'Etat.

Ces deux premiers protocoles, tout comme les protocoles que d'autres Régions signent par la suite, répartissent les lignes UIC 7 à 9 en trois catégories conformément aux recommandations du rapport Philizot :

- Les lignes ayant vocation à « remonter » dans le réseau structurant, dont le financement est pris en charge par l'Etat puis SNCF Réseau à partir de 2023.

³⁹ Séance du 8 octobre 2020, Délibération n°20-10-08-02322, disponible sur <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/inlinedocs/456bdf2d174b6e9065bb27cd581d9223/deliberations-cnen-du-8-octobre-2020.pdf>

- Des lignes qui restent dans un modèle de co-financement entre Etat et la Région, qu'on peut qualifier de « lignes CPER »
- Des lignes qui ont vocation à être financées à 100% par la Région et pour lequel le communiqué de presse du gouvernement⁴⁰ indique que le rapport Philizot préconise « *de nouveaux modèles de gestion et d'exploitation, sous responsabilité des Régions* ».

Le tableau ci-dessous récapitule les régions ayant signé des protocoles similaires à ceux des Régions Grand Est et Centre-Val de Loire, à la date de la présente communication.

Grand Est	20 février 2020
Centre-Val de Loire	20 février 2020
Sud – Provence-Alpes-Côte d'Azur	9 octobre 2020
Pays de la Loire	16 octobre 2020
Bourgogne-Franche Comté	10 décembre 2020
Normandie	14 décembre 2020
Occitanie	17 décembre 2020
Nouvelle Aquitaine	2 avril 2021

Tableau 1 : Protocoles d'accord entre l'Etat et les Régions sur l'avenir des LDFT signés à la date de la rédaction de la présente communication (août 2021)

Ces protocoles ont vocation à être mis en cohérence avec les CPER des Régions, à la fois pour les CPER prolongés jusqu'en 2022, mais également pour la future génération de CPER mobilités.

c. Des réflexions en cours

La dernière question abordée dans cette communication est l'avancée dans la mise en place du protocole dans les différentes Régions.

Du fait du long délai entre le vote de la LOM et la publication du décret n°2020-1820, aucune Région n'a - à ma connaissance - au moment de la rédaction de cette communication (août 2021) entrepris les démarches formelles nécessaires au transfert d'une ligne, telles que prévues dans le dit décret.

Néanmoins, si on se concentre sur les deux Régions ayant signé le protocole en premier, c'est-à-dire les Régions Grand Est et Centre-Val de Loire, elles ont toutes deux commencé à réfléchir sur un potentiel transfert, avec des degrés différents de maturité.

La Région Grand Est lie la question du transfert et de la sauvegarde des LDFT à celle de l'ouverture à la concurrence. Dans les deux appels d'offres (« Vosges » et réouverture Nancy-Vittel) pour lesquels elle a publié un avis de concession au Journal Officiel de la l'Union Européenne, elle précise « *Le titulaire devra également financer et réaliser des travaux de régénération (...) Il sera également en charge de la maintenance de l'infrastructure sur [les] sections [correspondantes]* »⁴¹.

La Région Centre-Val de Loire réfléchit actuellement à l'opportunité ou non de reprendre la maîtrise d'ouvrage, voire la gestion des LDFT situées dans son territoire. Pour l'aider à cette réflexion, elle a publié sur son site internet un marché public afin de recruter un assistant à maîtrise d'ouvrage « *pour la définition de la stratégie de reprise en gestion des lignes de desserte fine du territoire* ». La stratégie

⁴⁰ *Petites lignes ferroviaires, Des plans d'actions régionaux*, Dossier de Presse, Février 2020.

⁴¹ France-Strasbourg: Services de transport ferroviaire public, 2020/S 148-364080, Avis de concession disponible sur <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:364080-2020:TEXT:FR:HTML>

de reprise ou non de ces lignes n'est donc pas actée par l'exécutif régional et doit donc faire l'objet d'une prise de décision à l'avenir (voir Perennes, 2021).

Cette dernière partie permet de comprendre comment les modalités précises, et en particulier financières, d'application de l'article 172 ont été élaborées par l'Etat et d'autres parties prenantes, en particulier les Régions mais également SNCF Réseau et l'ART. Aujourd'hui, alors que l'ensemble des textes (loi et décret) sont adoptés, et les lignes potentiellement concernées pré-identifiées par les protocoles d'accord, les Régions commencent à s'approprier ces textes et à envisager leur mise en place. Cette partie permet de comprendre que là encore, aucun « plan prédéterminé » n'existe du côté de l'Etat. Ce sont les Régions qui par leur pratique vont définir le champ d'application de l'article 172 de la LOM.

Conclusion

L'appel à communication du présent colloque posait la question suivante : « *Qu'est-ce qui pousse de nos jours les États à investir ou à contrôler les chemins de fer ?* ». En détaillant l'Histoire et la logique sous-jacente du transfert de compétence de l'Etat et de son gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, vers les Régions françaises, j'ai cherché à éclairer les ressorts sous-jacents à la décision de l'Etat d'abandonner le contrôle d'une partie de l'infrastructure ferroviaire.

L'appel à communication invitait également à ne « *pas réifier le rôle de l'État, ne pas le considérer comme un organisme homogène, cohérent et stable* ». L'éclairage donné par la présente communication montre en effet que ce transfert de compétence vers un niveau infra-étatique ne résulte pas d'un « plan » suivi de manière cohérente par un Etat unique et homogène mais est au contraire le fruit d'un jeu d'acteurs, et notamment du lobbying des Régions via Régions de France, et d'une situation initiale de sous-investissement chronique dans le RFN. Le champ d'application de l'article 172 de la LOM, et donc l'ampleur des compétences des Régions vs de l'Etat et de SNCF Réseau en matière d'infrastructure ferroviaire, n'est pas encore totalement clarifié et dépendra en grande partie des choix que feront les Régions de s'approprier ou non l'article 172 de la LOM.

Au moment où la présente communication est rédigée, le sujet des LDFT est de retour au Parlement. L'article 9 du projet de loi « 3DS » (relatif à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration et portant diverses mesures de Simplification de l'action publique locale) tel qu'adopté en première lecture par le Sénat le 21 juillet 2021 vise à compléter le dispositif prévu par l'article 172 de la LOM. Il permettrait, s'il est adopté dans sa rédaction issue du travail de la commission développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat, de clarifier le dispositif de transfert de gestion en précisant dans la loi les modalités de transfert des gares et des salariés mais surtout « *d'approfondir le dispositif introduit par la LOM, en permettant le transfert des lignes d'intérêt local et régional en pleine propriété.* »⁴²

⁴² Intervention du Sénateur Daniel Guéret, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, séance du 9 juillet 2021.

Bibliographie

Boual Jean-Claude, 2014, "Le règlement communautaire des obligations de service public dans le domaine des transports depuis les années 1960", "pour mémoire", revue du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'Énergie, 13, p.107-119

CEREMA, 2020, Quel avenir pour les petites lignes ? Potentiel, technique, gouvernance

Chavy Pierre, 2017, « L'application de l'article 40 de la Constitution : des jurisprudences et des pratiques parlementaires méconnues », Revue française de droit constitutionnel, 2017/1, n°109 p23-47.

Deraëve Sophie, Mimeur Christophe, Poinot Phillipe & Zembri Pierre, 2018. Les petites lignes : de la nomenclature UIC à un classement par les enjeux et les potentiels. Transports urbains, 133, 3-8. <https://doi.org/10.3917/turb.133.0003>

Huneau D., 2019, De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires, rapport n°012582-01, CGEDD.

de La Rosa Stéphane (2020), « Vers un transfert de gestion des lignes ferroviaires locales aux régions ? A propos de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités », *La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales* n°9, mars 2020.

Passalacqua Arnaud, 2011, La réforme ferroviaire française de 1997 : une histoire à rebondissements pour un scénario original. Revue d'histoire des chemins de fer, Association pour l'histoire des chemins de fer, 2011, 2 (45), pp.83-103. hal-01374122f

Perennes Patricia, 2014, Evolution des institutions d'un secteur et de sa conceptualisation par les politiques et les économistes : L'exemple des chemins de fer français depuis le XIXème siècle. Colloque Gide, Juin 2014, Lyon, France. hal-01486719

Perennes Patricia, 2021, « Quels rôles pour la Région et SNCF Réseau dans les reprises de lignes ? », Intervention lors du Webinaire « les lignes ferroviaires de desserte fine » organisé par la Région Nouvelle-Aquitaine et le Laboratoire Ville Mobilité Transport, 11 février 2021

Poingt, Marie-Hélène, 2018, « Les critères de l'UIC menacent 40% de notre réseau ferré ». La Vie du Rail, 2 février 2018

Puttalaz Yves, Borel Jean-Luc, Zwanenburg Willem-Jan, Jost Vincent, Michaud Nicolas, Baud Michel, Dubach Marc et Granier Clément, 2018. Audit sur l'état du réseau ferré national, rapport de la mission pour le compte de SNCF Réseau, 103 p.

Quinet Emile, 2013, *L'évaluation socioéconomique des investissements publics*, Rapport du CGEDD

Rivier Robert, Putallaz Yves, 2005 *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, EPFL, 30 p.

Selosse Camille, 2018, « Petites lignes » : Le débat continue en coulisse, La Gazette des communes, 12 juin 2018

Spinetta Jean-Cyril, 2018, L'avenir du transport ferroviaire, 15 février 2018

SNCF Réseau, 2019, *Lignes de desserte fine du territoire, Une nouvelle méthode pour les projets de modernisation*, Novembre 2019.

TDIE, 2020. Les petites lignes ferroviaires en Europe, Bulletin de l'observatoire des politiques et stratégies de transport en Europe, Transport/Europe n°2, décembre 2020.

Annexe 1 : terminologie utilisée pour désigner les « petites lignes »

Un très grand nombre de termes sont ou ont été utilisés pour qualifier « les petites lignes ». Or, le choix d'un terme plutôt qu'un autre n'est jamais anodin.

Le tableau 2 ci-dessous synthétise les différentes appellations que j'ai pu croiser pour désigner une même réalité (à quelques nuances près). Les termes utilisés avec le contexte dans lequel on peut les trouver sont accompagnés des forces et faiblesses de chacun. Le tableau est le plus exhaustif possible, en fonction de mes connaissances, mais n'a pas l'objectif de présenter un panorama complet sur la question, qui pourrait faire l'objet d'un travail de recherche dédié.

Pour résumer les principales conclusions : avant que les « petites lignes » deviennent un enjeu de débat politique fort (aux alentours de l'année 2017/2018) deux termes coexistent. L'appellation « petites lignes » est majoritairement utilisée dans les discussions non-techniques sur le sujet. Au contraire, l'appellation « lignes UIC 7 à 9 » est privilégiée dans les discussions techniques au sein du gestionnaire d'infrastructure et de l'Etat. Lorsque le débat se politise en 2017/2018, les limites de ces deux termes entraînent une recherche de nouvelles appellations qui conduit à l'utilisation concurrente de plusieurs termes : « lignes capillaires », « réseau non structurant » ou « secondaire », « réseau du quotidien » avant que le terme de « ligne de desserte fine du territoire » ne s'impose dans les débats sur le sujet, bien que le terme de « petites lignes » reste aujourd'hui utilisé dans la communication « grand public ».

Concernant les réalités physiques auxquelles ces termes renvoient : comme expliqué dans la présente communication, l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure n'ont pas réussi à définir une catégorisation autre que celle préexistante des lignes UIC 7 à 9 avec voyageurs (AV). L'ensemble des termes présentés dans le tableau renvoie donc à une même réalité physique : les lignes UIC 7 à 9 (voir carte ci-après). Néanmoins le rapport Philizot et les protocoles d'accords qui sont aujourd'hui signés par de nombreuses Régions vont probablement permettre d'aboutir à une nouvelle carte, dont certaines lignes UIC 7 à 9 AV seront exclues car réintégrées au réseau structurant. Le terme de « ligne de desserte fine du territoire » pourrait donc à termes renvoyer à une réalité physique différente de la simple catégorisation UIC 7 à 9 AV.

	Utilisation du terme	Avantages/Inconvénients
Petites lignes	Appellation "grand public", utilisée notamment dans la presse (par exemple Selosse, 2018) mais aussi par certains travaux de recherche (CEREMA, 2020) pour être compréhensible par un public non spécialiste. C'est aussi le choix fait dans la présente communication, mais toujours avec l'utilisation de guillemets pour rappeler les limites sémantiques de ce terme.	S'il a l'avantage de la simplicité et d'être bien compris par le grand public, le terme peut être perçu comme condescendant en donnant l'impression que les "petites lignes" sont un "petit" enjeu à côté notamment des problématiques de construction de LGV. Cette limite a été parfaitement résumée par Jean-Luc Gibelin, vice-président de la Région Occitanie en charge des mobilités, par la formule <i>"Il n'y a pas de petites lignes car il n'y a pas de petits</i>

		<i>gens</i> ⁴³ . L'autre défaut de ce terme est qu'il est parfois utilisé dans le débat pour désigner des services TGV vers des villes moyennes ou petites, bien loin des problématiques d'infrastructure utilisées majoritairement par des TER.
UIC 7 à 9	Appellation technique définie par RFF/SNCF Réseau en adaptant une catégorisation de l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) (voir plus de détail en première partie de la présente communication).	S'il a l'avantage d'être extrêmement précis (le réseau UIC 7 à 9 étant précisément défini et cartographié par SNCF Réseau, voir carte ci-après), ce terme donne une fausse impression de scientificité et d'universalité. Comme exposé dans cette communication il s'agit d'une catégorisation qui malgré ses défauts (difficile prise en compte des trains automoteurs) a tout son sens dans un contexte technique, pour le renouvellement du ballast et des voies. Néanmoins, cette catégorisation n'est pas pertinente dans le cadre des débats politiques et économiques décrits dans la présente communication. De plus, dans un contexte européen, il s'agit d'une catégorisation uniquement utilisée en France, contrairement à ce que pourrait laisser penser le sigle UIC.
Réseau Capillaire	Appellation utilisée par SNCF Réseau et d'autres parties prenantes (par exemple Objectifs OFP ⁴⁴) pour le réseau UIC 7 à 9 exclusivement utilisé par les trains de fret. Lorsque les "petites lignes" deviennent un objet du débat public, ce terme est utilisé par certaines parties prenantes pour éviter l'utilisation de celui de "petites lignes" trop condescendant. C'est d'ailleurs le terme que j'utilise dans les premières notes que je rédige sur le sujet pour Régions de France ⁴⁵)	Connotation positive du terme pour des lignes qui "comme un capillaire sanguin, elles irriguent les territoires" ⁴⁶ . Néanmoins, ce terme est difficilement compréhensible par un public de non spécialistes. Au contraire pour un public de spécialistes, il est associé aux circulations fret exclusivement, avec leurs problématiques particulières (poids des circulations, référentiels techniques spécifiques, installations terminales embranchées, ...) qu'il est important de distinguer des problématiques du transport de passagers (nécessité de maintenir une vitesse minimale afin de rester compétitif face au véhicule individuel, existence de gares, désenclavement des territoires, ...)
Réseau du quotidien/trains du quotidien	Appellation utilisée par certaines parties prenantes dont certaines	Dans le cadre des grandes métropoles, en particulier dans un contexte francilien, le terme de réseau du quotidien renvoie, à quelques exceptions près, à des lignes

⁴³ https://www.youtube.com/watch?v=QkW64ll_06Y à 1:20

⁴⁴ <https://www.objectif-ofp.org/Capillaires>

⁴⁵ Cf. communiqué de presse de Régions de France « Pacte ferroviaire : un outil pour redynamiser le transport ferroviaire dans les territoires » <https://regions-france.org/actualites/actualites-nationales/pacte-ferroviaire-outil-redynamiser-transport-ferroviaire-territoires/>

⁴⁶ Cf. Communiqué de presse de régions de France, *ibid.*

	Régions ⁴⁷ et le gouvernement ⁴⁸ lorsque le débat autour des "petites lignes" se politisent afin de distinguer cette question de celles des grandes infrastructures.	extrêmement sollicitées (réseau utilisé par le RER en Ile-de-France, projets de Services Express Métropolitains dans les grandes métropoles régionales) bien loin des questions relatives aux LDFT.
Réseau non structurant/réseau u secondaire	Appellation utilisée dans les travaux de RFF/SNCF Réseau visant à sortir de la catégorisation UIC pour différencier sous un angle socio-économique au sein du RFN le réseau "structurant" (UIC 2 à 6) et le réseau "non structurant" (UIC 7 à 9). Le terme de "réseau structurant" est présent dans des documents rédigés ou corédigés par SNCF Réseau : contrat de performance (Contrat pluriannuel 2017 – 2026 entre l'Etat et SNCF Réseau), Audit sur l'état du réseau ferré national (Putallaz, 2018) mais également dans les rapports Spinetta, Huneau et Philizot.	Le concept central est celui de "réseau structurant" que le gestionnaire d'infrastructure doit préserver au bénéfice de l'ensemble de la collectivité nationale. Le réseau "non structurant" ou "secondaire" est donc défini en creux, comme tout ce qui n'appartient pas au réseau structurant. Ce terme "en négatif" n'est pas adapté pour étudier les problématiques des "petites lignes" comme objet spécifique.
Lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional Infrastructure locale Infrastructures ferroviaires locales et régionales	Termes utilisés dans les textes législatifs européens en particulier dans le quatrième paquet ferroviaire, que ce soit dans son volet technique (Directive 2008/57/CE, article 1 ^{er}) ou politique (Directive 2012/34/UE, article 2) afin de désigner de petits réseaux ferroviaires historiquement indépendants du principal opérateur dans différents pays (par exemple en Italie ou en Suisse). Sur ces réseaux, certaines pratiques interdites sur le réseau principal sont autorisées (en particulier la non-séparation patrimoniale entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise de transport ou la non-application de normes d'interopérabilité européenne). L'article 172 de la LOM ainsi que le décret d'application de cet article utilise également ce terme.	Afin d'éviter la confusion avec des concepts existants en droit nationaux, le droit européen crée volontairement des concepts juridiques qui n'existent pas dans les différents droits nationaux ⁴⁹ . C'est le cas des infrastructures « locales » et « régionales » européennes, qui englobent différentes réalités existantes dans divers pays européens (Italie et Suisse en particulier). Afin de s'assurer que l'article 172 de la LOM soit compatible avec le droit européen, le législateur français a donc repris ce concept, pour s'inscrire dans les exceptions prévues par les Directives européennes. L'avantage de ce terme est donc de faire référence à un cadre juridique clairement défini en droit de l'Union et compatible avec le contenu de l'article 172 de la LOM. Son inconvénient est de ne renvoyer à aucune réalité physique précise, comme l'ont montré les débats sur la rédaction du décret 2020-1820

⁴⁷ Voir par exemple <https://www.magcentre.fr/155205-region-il-faut-sauver-les-trains-du-quotidien/>

⁴⁸ <https://www.vie-publique.fr/discours/204813-declaration-de-mme-elisabeth-borne-ministre-des-transport-sur-la-situ>

⁴⁹ Voir par exemple le concept de "Service Economique d'Intérêt Général" vs "Service public" dans Gauch, Guillaume, 2019, « Traditions nationales et conception européenne du service public » https://www.seban-associes.avocat.fr/wp-content/uploads/2019/07/Traditions-nationales-et-conception-europ%C3%A9enne-du-service-public-G.GAUCH_.pdf

<p>Ligne de desserte fin du territoire</p>	<p>Le terme "ligne de desserte fine du territoire" est utilisé par RFF dès la fin des années 2000 et le début des années 2010⁵⁰. Il n'est néanmoins pas connu à l'extérieur du gestionnaire l'infrastructure et je n'ai jamais vu ce terme utilisé lorsque je travaillais à RFF. Le terme refait surface dans les documents de SNCF Réseau lorsque le débat autour des « petites lignes » se politise (voir par exemple SNCF Réseau,2019) et dans certains documents rédigés après auditions de dirigeants du gestionnaire d'infrastructure (en particulier le rapport Spinetta). C'est le terme qui s'impose depuis, comme le montre l'intitulé du rapport Philizot, la dénomination des protocoles d'accords entre les Régions et l'Etat sur le sujet ainsi que le titre de nombreux articles de presse spécialisés sur le sujet.</p>	<p>La terminologie de "ligne de desserte fine du territoire" a le défaut d'être relativement longue et de se prêter à la mise en sigle (LDFT) donc au jargonage⁵¹. Néanmoins, elle a en contrepartie de nombreux avantages qui explique son succès: dimension positive du terme avec l'idée d'irrigation des territoires, distinction par rapport au réseau fret (qui garde l'appellation de "capillaire"). Elle permet également de créer une catégorie distincte de celle d'UIC 7 à 9 et pourrait à termes correspondre aux lignes identifiées par le rapport Philizot, puis par les protocoles d'accord, comme ayant vocation à être prises en charge par les régions.</p>
---	--	--

Tableau 2 : Synthèse des différents termes utilisés pour désigner les « petites lignes »

⁵⁰ Voir par exemple le rapport financier de 2013, p164 http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/docs/Temis/0031/Temis-0031697/12600_2013_2.pdf

⁵¹ Voir à l'ironie ! Cf. le propos de l'ancien président du Conseil d'Administration de la SNCF sur le rapport Spinetta à propos des LDFT « *Ah qu'en termes galants ces choses-là sont dites...* », Jacques Fournier, Avril 2018, Propos Libres, « Ma lecture du rapport Spinetta » sur <https://www.ciriec-france.org/ciriec/cms/7147-7531/edito-de-jacques-fournier-04-2018.dhtml>

