

La seconde régionalisation des transports ferroviaires en France : causes, enjeux et premiers résultats

The second wave of rail transport regionalization in France : origins, main issues and first results

Dr. Pierre ZEMBRI

Université de Cergy-Pontoise
Département de Géographie
33, boulevard du Port
F – 95011 CERGY-PONTOISE CEDEX
France

TEL : +33 1 34 25 64 11

FAX : +33 1 34 25 64 48

E-Mail : pierre.zembri@lsh.u-cergy.fr

and

LATTS – ENPC
6-8, avenue Blaise Pascal
Cité Descartes
F – 77455 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX
France

TEL : +33 1 64 15 35 98

FAX : +33 1 64 15 36 00

E-Mail : zembri@enpc.fr

Key-Words : regional transport, institutional changes, regulation, contracts.

1. INTRODUCTION

La régionalisation des transports ferroviaires à courte et moyenne distance en France a débuté à la charnière entre les décennies 1970 et 1980 et elle a été formalisée une première fois par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) de 1982. Il en a résulté une vague non négligeable de conventions entre 19 régions et la SNCF, dont la mise en place s'est étalée entre 1984 et 1989. Cette première phase s'est achevée à partir de 1993 par une grave crise de défiance provoquée à la fois par une augmentation apparemment incontrôlable des coûts de fonctionnement des services et par un refus de la part du transporteur de faire toute la transparence requise sur ses comptes. De plus, les régions ne maîtrisaient pas les modalités du conventionnement (les textes étaient rédigés par la SNCF, n'avaient pas de statut juridique clair et étaient considérés à juste titre comme des « pactes léonins ») et ne pouvaient pas opposer à la SNCF une capacité de contre-expertise suffisamment solide. La conclusion s'imposait d'elle-même : ce système devait être réformé ou devait disparaître.

En pratique, les régions ont saisi l'occasion d'une conjoncture temporairement défavorable pour tenter de modifier leurs rapports de force avec la SNCF en leur faveur. L'État leur a donné la possibilité dans un premier temps d'étudier la formation des coûts d'exploitation de la SNCF et de déterminer le déficit réel des services régionaux, puis dans un second temps de devenir des autorités organisatrices à part entière en lançant une expérimentation en 1997 sur la base d'une situation financière en principe assainie. Celle-ci a d'abord concerné six régions (Alsace, Centre, Pays de Loire, Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais) avant de s'étendre en 1999 au Limousin, région moins favorisée que ses consœurs. Elle devait s'achever à la fin de l'année 2000 mais, faute de recul suffisant sur ses aspects comptables, la récente loi SRU¹ l'a prolongée au 1^{er} janvier 2002.

D'ores et déjà, nous pouvons constater un certain nombre d'évolutions encourageantes, comme une hausse de trafic supérieure dans les six premières régions expérimentatrices à l'évolution des 14 régions non concernées. Les sommes versées par les régions expérimentales ont peu à voir avec les contributions de la période antérieure, ce qui s'ajoute à l'augmentation de la quote-part versée par l'État. Jamais les réseaux des régions expérimentales n'ont été aussi bien dotés. La dotation de l'État pour les six régions expérimentales en 1997 et 1998 est beaucoup plus importante que celle qui transite par la SNCF pour les 14 autres régions, ce qui laisse prévoir une importante augmentation de cette dernière à l'occasion de la généralisation des nouvelles modalités.

Ces nouvelles modalités, qui tranchent nettement avec celles de la génération précédente de conventions où l'essentiel des responsabilités reposait sur la Région et non sur la SNCF, imposent des outils de suivi nettement plus performants et une remontée des informations beaucoup plus rapide. Les Régions se voient donc obligées de se doter de moyens humains et d'expertise davantage étoffés. Les problèmes soulevés à cette occasion sont loin encore d'être tous solutionnés. Si la formation des coûts à la SNCF est mieux connue qu'auparavant, la société nationale ne fait pas encore preuve de toute la célérité voulue pour transmettre ses résultats aux Régions. Le statut du matériel roulant, de plus en plus financé par les régions tout en demeurant très majoritairement propriété de la SNCF, reste en suspens.

Enfin, l'expérimentation de nouvelles modalités de conventionnement entre Régions et SNCF ne se limite pas complètement aux sept Régions désignées. Des formes atténuées se font jour par ailleurs, sous couvert de « conventions de transition ». Un petit nombre de Régions, parmi lesquelles Midi-Pyrénées, grande oubliée de l'expérimentation malgré son rôle pionnier en matière de régionalisation, n'ont cessé en vain de réclamer une intégration au sein du nouveau dispositif dans le sillage du Limousin, sans attendre le bilan final.

¹ Loi *Solidarité et renouvellement urbain* du 21 novembre 2000.

Ce papier entend analyser les dispositifs institutionnels mis en place dans ces régions expérimentatrices et tirer un bilan de l'action de ces collectivités en termes d'évolution quantitative et qualitative des services ferroviaires régionaux, d'évolution des investissements et d'implication des différents acteurs (État, régions et exploitants). Nous nous interrogerons également sur l'adaptabilité de ces nouvelles configurations à une éventuelle mise en concurrence d'exploitants différents sur ce type de services. Cette dernière paraît en effet inéluctable à terme du fait de l'intrusion récente de la SNCF sur le marché concurrentiel des transports publics urbains, par rachat du groupe Via-G.T.I. (octobre 1999).

2. D'UN DISPOSITIF À L'AUTRE : VERS UN RÉÉQUILIBRAGE DU RAPPORT DE FORCES ENTRE RÉGIONS ET EXPLOITANT FERROVIAIRE

2.1. Les limites de la régionalisation développée dans les années 1980

La limite la plus dirimante pour la période concernée est celle du financement : la compétence transport a été transférée initialement aux régions sans recettes supplémentaires en contrepartie. L'année 1986 a également vu le transfert d'une responsabilité lourde, la gestion des lycées, avec des urgences d'investissement et une forte pression au niveau local. Les régions ne pouvaient donc tout financer, et leurs choix se sont bien souvent portés sur d'autres domaines que celui du transport ferroviaire régional. Si l'on peut dans les faits observer plusieurs types de politiques régionales entre 1985 et 1992², rares sont les régions qui ont consacré plus de 10 millions de FRF³ annuels. Ainsi que le montre la figure 1 ci-après, les conséquences logiques de la faiblesse de l'effort financier sont au mieux un maintien du niveau de recettes et de rentabilité, au pire la dégradation durable de l'équilibre financier du système.

L'accent a été mis sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement, de façon à dégager un équilibre voire un léger (et artificiel) excédent compte tenu d'une contribution de l'État stable en francs constants. De ce fait, les régions confrontées à une évolution des recettes inférieure à celle des charges étaient incitées à faire des économies, le plus souvent en supprimant des circulations ferroviaires ou en réduisant le personnel affecté au réseau. Rares sont les régions qui ont investi dans le but de réaliser des gains de productivité⁴, en modernisant par exemple des installations obsolètes générant des coûts de fonctionnement élevés. Pour ce qui concerne les rotations de matériel, elles étaient dissuadées de les maximiser par des modalités de facturation ignorant la notion de coût marginal, chaque train.km créé étant chiffré sur la base de coûts moyens nationaux.

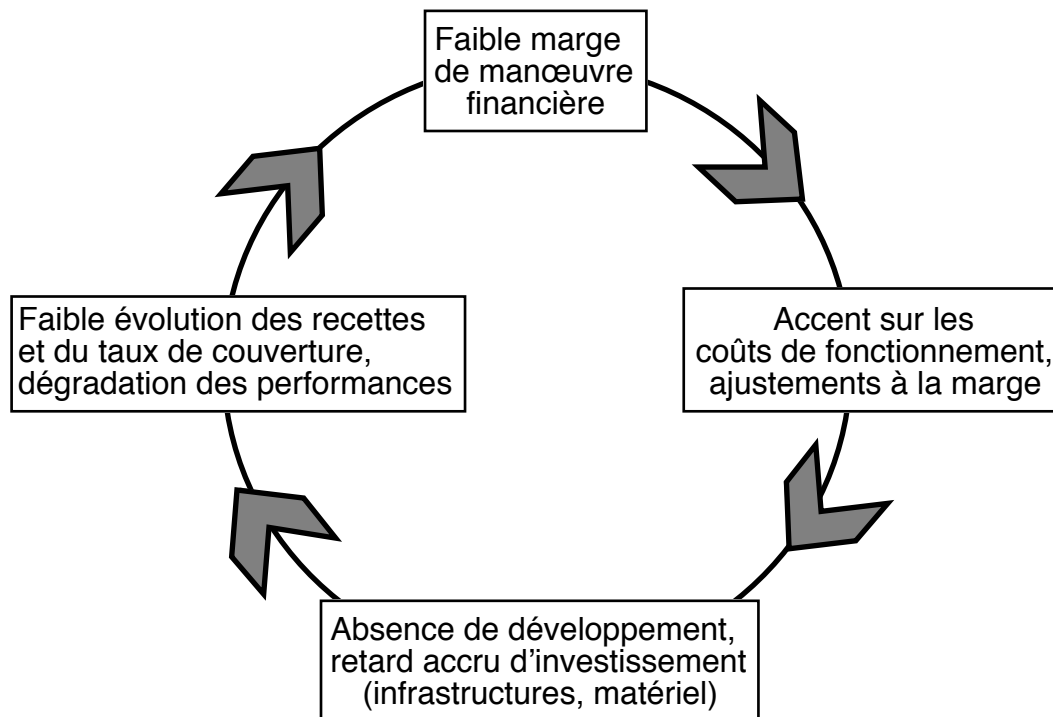
Dans certains cas, des contentieux sont apparus entre région et SNCF sur des évolutions difficilement explicables des recettes et des coûts par rapport à la situation de référence. La Bretagne, qui avait signé une convention en 1987, année apparemment exceptionnelle du point de vue du trafic, n'a jamais par la suite retrouvé le même niveau de recettes, d'où des soldes négatifs constants. On touchait déjà à l'un des défauts majeurs du système de conventionnement « à la marge » mis en place pour mettre en confiance les régions : malgré les apparences (elles ne devaient payer que les conséquences des aménagements de services qu'elle avait ordonnés), elles devenaient *de facto* redevables d'évolutions qu'elles ne maîtrisaient pas comme celles du trafic et des coûts de production.

² Voir à ce sujet Zembri, 1995 et Zembri, 1997.

³ Tous les montants cités sont en francs courants.

⁴ On peut citer Midi-Pyrénées à partir de 1992 par exemple.

Figure 1 : Le « cercle vicieux » de la première régionalisation des années 1985-1992



La faible marge de manœuvre financière s'assortissait d'une faible ambition politique de la part des Conseils régionaux. On a d'abord conventionné au départ pour éviter les fermetures de lignes (Emangard, 1984), d'où la logique très « conservatrice » de certaines régions qui n'auront modifié que très marginalement l'offre ferroviaire de leur ressort. On pourrait même parler d'une gestion plutôt réactive, davantage fondée sur les résultats annuels remis par la SNCF (avec jusqu'à 18 mois de retard) que sur des objectifs à long terme⁵. La seconde partie des années 1980 a vu un timide développement des investissements, plutôt centrés sur le matériel roulant, support de l'image de la région susceptible de montrer qu'elle a une action dans le domaine des transports. Mais ces achats ou rénovations n'ont concerné qu'une part très minoritaire du matériel effectivement nécessaire et n'ont pas contrecarré un vieillissement important du parc (KPMG, 1996). La vision stratégique des transports collectifs régionaux s'est progressivement modifiée à partir de 1990.

Il faut ajouter à ces aspects financiers des contrats SNCF-régions donnant à ces dernières un très faible pouvoir de contrôle. L'étude des conventions passées avant 1990 est édifiante : on a l'impression de lire le même texte standardisé à l'extrême. Même les préambules, qui sont souvent l'occasion d'affirmer des objectifs politiques et de donner une personnalité au texte, se ressemblaient beaucoup (Zembri, 1995). Cela traduit une certaine mainmise de l'exploitant ferroviaire sur la rédaction, à mettre en relation avec une grande faiblesse de l'expertise (y compris en matière purement juridique) au sein des régions. Sur un terrain plus théorique, le juriste n'a pu que s'étonner du caractère hybride d'une convention Région - SNCF dont la forme tient du contrat et dont le contenu présente des similitudes avec une concession de service public. De plus, la SNCF étant soumise à une tutelle étatique par le biais de son cahier des charges, on peut se demander dans quelle mesure *"les dessertes ferroviaires ressortissent simultanément à deux autorités"*

⁵ Ainsi, la région Auvergne, confrontée à deux années successives de déficit pour des sommes relativement faibles (884.000 FRF en 1988 et 1.085.433 FRF en 1989), ordonne l'année suivante plus de 3,3 millions de FRF de réductions de service, ce qui permet d'obtenir un solde positif de 1,9 million de FRF en 1990 sans résoudre le déficit de recettes par rapport à l'année de référence (1,437 millions de FRF).

organisatrices non hiérarchisées entre elles"⁶. Cette impression est renforcée par le fait que c'est l'État qui assume l'essentiel de la subvention de fonctionnement directement versée à l'exploitant.

De plus, les juristes considèrent que la convention « à la marge » comporte des clauses exorbitantes au profit de l'opérateur comme le partage des éventuels excédents financiers entre les deux partenaires alors que les déficits sont intégralement à la charge de la Région ou bien le droit que se réserve la SNCF de disposer à sa guise du matériel roulant financé par la Région. Contrairement à la plupart des conventions signées en transport urbain, aucune clause ne responsabilise le transporteur sur l'évolution des trafics ou des coûts. Il n'y a aucun encouragement à la réalisation de gains de productivité.

Plus grave encore, les régions étaient confrontées à une quasi-impossibilité de contrôle de l'exploitant pour deux raisons :

- leur expertise technique et financière était faible : il leur est impossible par exemple de contrôler les devis présentés par la SNCF pour les investissements,
- la SNCF a longtemps pratiqué la rétention d'informations susceptibles d'éclairer les choix politiques des assemblées régionales. Outre le fait que les résultats annuels arrivaient avec 11 mois de retard en moyenne (1990), ils présentaient des variations inexplicables d'une année sur l'autre, rendant impossible tout exercice de prévision. Quant à comprendre la formation des coûts à la SNCF, c'était hors de portée des partenaires régionaux...

Tout ce qui précède ne pouvait que dégrader à court terme les relations entre les régions, qui ne pouvaient exercer pleinement leurs prérogatives d'autorités organisatrices, et la SNCF dont l'absence de clarté pouvait être interprétée comme une volonté délibérée d'être en position dominante.

2.2. Une crise conjoncturelle déclenche un changement de régime

Jusqu'à 1991, les dérives des bilans régionaux liées à une baisse continue du trafic avaient été circonscrites à quelques Régions posant problème pour des raisons structurelles (Bretagne, Auvergne, Limousin). La SNCF avait même dans le cas breton dû prendre à sa charge une partie des soldes négatifs constatés devant la franche hostilité des élus régionaux et la menace d'une remise en cause du conventionnement, reconnaissant de fait une certaine co-responsabilité dans la dégradation des résultats.

À partir de 1992, une dégradation touchant la majorité des Régions va se faire sentir avec des répercussions immédiates sur les bilans conventionnels, l'évolution des recettes liées à celle du trafic devant être prise totalement en charge par la Région, même s'il n'y a pas eu de modification de la consistance des services de son fait. Cet effet pervers, non décelé au départ, a contribué pour une part non négligeable au rejet progressif de la convention de type Limousin. Cela même si certaines Régions avaient pu sur la période 1985-90 bénéficier d'effets très positifs de cette dernière car leur trafic voyageurs augmentait mécaniquement sans aucune intervention de leur part sur les services. C'était notamment le cas des Régions limitrophes de l'Île-de-France, du fait d'une augmentation régulière des relations avec l'agglomération parisienne (migrations alternantes à grande distance).

La figure 2 montre cet à-coup qui contrarie une croissance du trafic jusque-là continue depuis 1985. Une reprise est observable en 1993, et elle se confirmera en 1994.

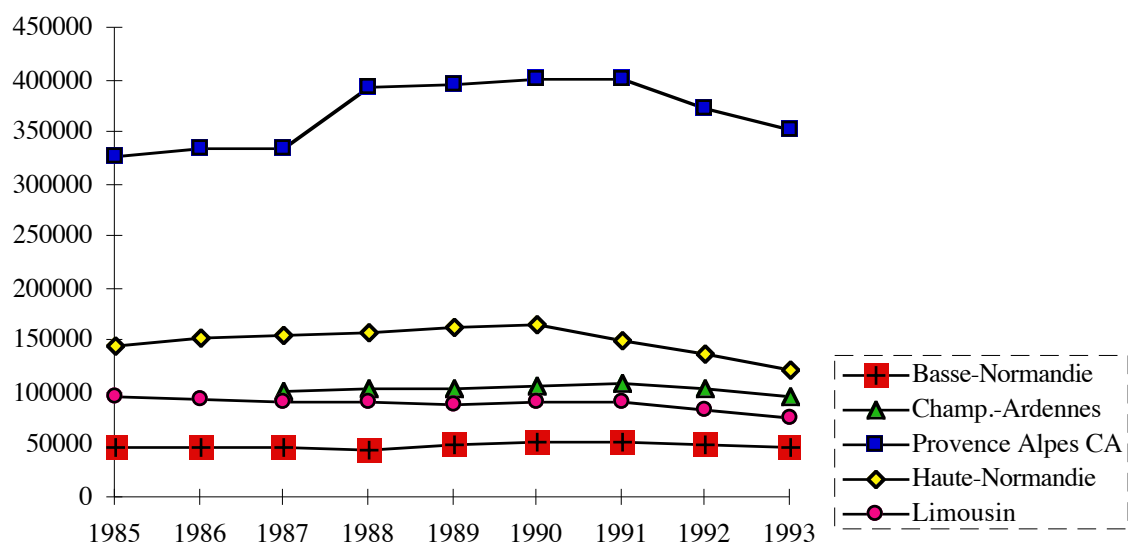
⁶ Propos extraits de : Broussolle (Denis), "Conventions entre personnes publiques et décentralisation : l'exemple des dessertes ferroviaires", *Actualité Juridique Droit Administratif*, 1989, pp. 747-755.

Figure 2 : Évolution du trafic des trains régionaux entre 1989 et 1993



On pourrait considérer qu'il ne s'agit que d'un accident de parcours. Il n'en est rien pour une majorité de régions (15) dont le trafic continue ensuite à baisser, à contre-courant de la tendance générale qui doit tout au dynamisme particulièrement fort des cinq autres régions. La figure 3 donne quelques exemples de ces évolutions peu favorables.

Figure 3 : Courbe d'évolution du trafic des cinq régions les plus en baisse à partir de 1991. Les valeurs sont exprimées en milliers de voyageurs. kilomètres (kvk)



On peut y observer que la baisse s'amorce dès 1991 et que rien ne la ralentit les deux années suivantes, les plus forts rythmes étant observés en Provence Alpes côte d'Azur et

en Haute-Normandie. Dans le dernier cas cité, cette baisse sur 3 ans représente 26 % par rapport au niveau de 1990.

Parallèlement, les sommes réclamées aux Régions par la SNCF pour l'équilibrage des comptes ne cessent d'augmenter, les charges poursuivant une croissance déjà très ancienne mais qui était masquée par l'évolution positive des recettes liée à celle du trafic jusqu'en 1991 (KMPG,1996). À cet égard, la rupture est très nette entre 1991 et 1992, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Évolution des bilans de convention entre 1989 et 1992

Année	Total des excédents (millions de FRF)	Nombre de régions concernées	Total des insuffisances (millions de FRF)	Nombre de régions concernées	Solde résultant (millions de FRF)
1989	55,329	12	-46,264	8	+9,065
1990	44,961	13	-37,771	7	+7,190
1991	40,543	10	-35,207	10	+5,336
1992	3,408	6	-101,036	14	-97,628

Nota : les soldes nuls (bilan équilibré) ont été comptabilisés sous la rubrique "excédents".

Devant une telle évolution, que la SNCF ne parvient pas à justifier de façon satisfaisante, la réaction de nombreuses Régions est de suspendre la convention. Cette réaction brutale trouve aussi sa justification dans le retard important de communication des mauvais chiffres de 1992, qui parviennent finalement aux instances régionales courant 1994. De la même façon, les résultats "provisaires" de 1993 ont été publiés en... juin 1995 !

Rares sont les Régions, à partir de 1993-1994, qui acceptent de combler des insuffisances évoluant aussi rapidement. Ainsi, Midi-Pyrénées refuse dès 1993 de payer les sommes demandées. Champagne-Ardenne plafonne la même année sa contribution annuelle à 10,55 millions de FRF alors que la SNCF lui demande 78 millions de FRF (solde de l'année précédente : +1,587 million de FRF). Cette dernière doit prendre en charge la différence.

Cette dérive non justifiée des déficits a conduit l'Association nationale des élus régionaux (ANER)⁷ à demander une expertise des relations financières entre la SNCF et les Régions⁸. L'État et la SNCF se sont associés au financement de l'étude, dont l'appel d'offres a été lancé en mars 1995. Le consultant retenu (KPMG) a mis en lumière sur la base des résultats de 1994 un déficit réel de 5,1 milliards de FRF pour l'activité régionale de la SNCF, à comparer au montant de la participation de l'État aux services régionaux (3,9 milliards de FRF). Soit un trou de 1,2 milliard, partiellement compensé (à hauteur de 400 millions de FRF) par les collectivités dans le cadre des conventions encore en vigueur, le reste étant pris en charge -à son corps défendant- par la société nationale. D'où la nécessité de trouver 800 millions de FRF pour relancer la régionalisation des transports ferroviaires sur des bases saines.

Parallèlement, les réactions des interlocuteurs régionaux de la SNCF sont extrêmement vives. Certains remarquent que le déficit augmente proportionnellement au trafic, voire aux gains de productivité (suppressions de postes de cheminots par exemple). D'autres vont jusqu'à se demander si les bilans des lignes régionales ne s'alourdissent pas également des charges financières de l'endettement de la SNCF, dont la croissance est corrélée au développement à marche forcée d'un TGV que les lignes en question ne verront jamais passer. On remet également en cause le principe de calcul des résultats sur la base de coûts

⁷ Devenue ensuite l'APCR (Association des présidents de conseils régionaux) puis l'ARF (Association des régions de France).

⁸ La mission est double :

"-procéder à un étalonnage des coûts et des recettes et donc des bilans des services régionaux de voyageurs, au niveau de chaque Région. Ceci permettra aux Régions de négocier avec l'État les dotations nécessaires au transfert de compétence ;

-fournir des éléments d'appréciation pour l'adoption de nouveaux systèmes de facturation du service." (extraits du Cahier des charges, mars 1995).

moyens nationaux (donc le règlement FC 12 K) dont la vérification n'est pas aisée et qui ne permettent pas de répercuter d'éventuels gains de productivité. En résumé, la méfiance est maximale.

Elle va rapidement se focaliser sur un point particulièrement sensible : le transit de la compensation de l'État par la SNCF. C'est cette dernière qui assure la répartition de la masse globale entre les comptes régionaux et son portefeuille résiduel de lignes régionales encore sous sa seule responsabilité (en Poitou-Charentes notamment).

Le rapport rendu en mars 1994 par le Sénateur Hubert Haenel tente de remonter aux sources des dysfonctionnements dénoncés par les régions. Il remarque notamment que la situation de la SNCF et ses relations avec sa tutelle étatique pèsent lourdement dans ses choix. Sont notamment pointés :

- la sous-estimation par la SNCF de l'importance du fait régional,
- une stratégie commerciale trop centrée sur le TGV,
- un engagement politique et financier insuffisant de l'État qui a orienté les rapports avec la SNCF sur des objectifs essentiellement financiers au détriment des missions de service public et d'aménagement du territoire,
- un niveau alarmant de l'endettement de la SNCF qui pèse désormais sur les équilibres généraux de l'entreprise.

C'est sur les trois premiers facteurs que les douze propositions Haenel tentent d'influer, en redéfinissant le rôle de chaque intervenant, en demandant à l'État de s'engager davantage dans le transport régional et en réorientant la SNCF vers des relations avec les collectivités plus conformes à sa véritable fonction de prestataire. Nous en avons retenu les points suivants :

- La Région devient Autorité organisatrice des transports régionaux (proposition n° 6). Cette compétence devait être transférée avant le 31 décembre 1997, après deux ans d'expérimentation par des Régions volontaires. Cette expérimentation ne débutera finalement qu'au 1er janvier 1997 ;
- Pour exercer cette nouvelle compétence, la Région doit établir un schéma régional des transports (SRT) fédérant les plans des diverses Autorités organisatrices présentes sur son territoire (proposition n° 4) ;
- Toujours dans le même esprit de fédération des différents niveaux de collectivités et d'intermodalité, le rapport Haenel préconise la création d'un Comité consultatif régional des transports placé sous l'autorité de la Région (proposition n° 4), lieu de concertation où seraient examinés les projets à proposer à l'État pour les contrats de Plan État-Régions ;
- Plusieurs propositions préconisent une plus grande clarté financière lors du transfert de compétences, afin de ne pas rappeler aux Régions l'expérience traumatisante des Lycées. Cela implique un rétablissement financier des services concernés par augmentation de la contribution d'équilibre de l'État. Par ailleurs, concernant cette fois-ci l'investissement, le rapport Haenel préconise la création d'un Fonds d'investissement ferroviaire interrégional d'au moins un milliard de FRF par an ainsi qu'un rééquilibrage des proportions allouées au rail et à la route dans les co-financements État-régions.

Les autres propositions concernent surtout l'organisation et les missions de la SNCF. Il est notamment prévu la création d'un Conseil des Régions auprès du Président de la SNCF et de Délégations à l'action régionale dans chaque région, ainsi que l'intégration de deux représentants des Régions au sein du Conseil d'administration de la société nationale.

Le gouvernement de l'époque a donné suite à une bonne partie des propositions du rapport Haenel, en laissant de côté celles qui sont relatives à la SNCF du fait de l'imminence de la refonte du statut et des missions de cette dernière (avec la dissociation entre infrastructures et services voulue par la directive européenne 91/440 et les textes venus ultérieurement la préciser).

2.3. Le dispositif d'expérimentation mis en place à partir de 1997

L'expérimentation est prévue dans l'article 67 de la *Loi sur l'aménagement et le développement du territoire* de 1995 :

"Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux Régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'État aux Régions.

Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transport".

C'est un processus très pragmatique. Les six Régions engagées dans l'expérience⁹ ont toute latitude pour inventer le cadre de contractualisation ou les schémas qui leur paraîtront les plus appropriés à leur situation. L'État s'est bien gardé d'édicter des règles trop rigides *a priori*. Le sentiment assez généralement partagé par les Régions de saut dans l'inconnu les a poussé à demander un maximum de garanties et à n'engager le processus d'expérimentation qu'une fois sûres de ne pas s'engager de façon irréversible dans un engrenage de dépenses sans véritable contrepartie.

L'automne 1996 a vu mûrir le projet de création d'un établissement public baptisé initialement RFN puis RFF (Réseau Ferré de France), destiné à reprendre la gestion des infrastructures ferroviaires à la SNCF. C'est au sein de ce projet, finalement adopté le 13 février 1997, que l'on voit apparaître une dotation complémentaire de 800 millions de FRF destinée à abonder la compensation (désormais versée directement) de l'État à hauteur de l'intégralité de la charge transférée aux six régions candidates. La situation des autres Régions n'est pas modifiée pour l'instant : la compensation de l'État demeure à son niveau antérieur et continue à transiter par la SNCF.

Progressivement rassurées, les six Régions pionnières ont signé leur convention d'expérimentation dans les premiers mois de 1997, et en ont profité pour signer de nouvelles conventions avec la SNCF, aux modalités beaucoup plus contraignantes pour cette dernière. Elles ont été rejointes par le Limousin en 1999. Cette intégration tardive au processus d'expérimentation comble un manque criant : les six régions expérimentales de départ sont toutes richement dotées en activités, en population et donc en trafic régional. Il était important qu'elles soient rejointes par la région considérée comme la plus rurale de France, afin de ne pas retenir au terme de l'expérience des mesures qui fonctionneraient dans des régions riches, mais pas dans leurs consœurs moins bien dotées.

L'acceptation tardive du Limousin dans le dispositif ainsi que les difficultés rencontrées par la SNCF dans la mise au point d'une comptabilité analytique (gage d'une plus grande transparence des comptes présentés aux régions) amènent le gouvernement à prolonger l'expérience de deux ans. Selon les termes de la récente loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 21 novembre 2000, c'est au début de l'année 2002 que devrait intervenir la généralisation des nouvelles modalités de relations entre la SNCF et les régions.

La section 5 de cette loi (articles 124 à 139 inclus) donne des précisions utiles sur les modalités de la redéfinition des compétences régionales :

« (...) la région décide, sur l'ensemble de son ressort territorial, le contenu de service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte du schéma national

⁹ Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

multimodal de services collectifs de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences [des autres collectivités] et de l'unicité du système ferroviaire dont l'État est le garant » (article 124).

Il en est de même concernant les modalités de transfert de ressources par l'État :

*« La compensation du transfert de compétences (...) est constituée :
-du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ;
-du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ;
-du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'État. » (article 125)*

« L'État contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences » (article 128).

Enfin, un bilan à cinq ans de ce transfert de compétences sera réalisé sur la base d'une évaluation menée conjointement par l'État et les régions (article 139).

Il existe donc désormais une bonne visibilité sur les modalités de la poursuite de la réforme, ce qui est de nature à encourager les régions pionnières et à faire patienter les autres régions qui demandent de façon de plus en plus insistante leur intégration immédiate dans le processus. Mais qu'apporte concrètement la régionalisation « seconde manière » par rapport à la situation antérieure ? C'est à cette question que nous allons maintenant essayer de répondre, compte tenu des éléments disponibles à ce jour.

3. LES PREMIÈRES LEÇONS DE TROIS ANNÉES D'EXPÉRIMENTATION DANS LES SEPT RÉGIONS-PILOTES

3.1. La dissipation des inquiétudes initiales

Dans l'esprit des conseils régionaux, il s'agit de rompre avec un passé où la SNCF, maîtrisant les capacités d'expertise, définissant les règles de contractualisation et fournissant un minimum d'informations sur l'accomplissement de sa mission de prestataire, était la véritable autorité organisatrice. Sans remettre en cause le monopole de l'exploitation des services ferroviaires, il s'agit de redéfinir des règles de fonctionnement davantage équilibrées et d'obtenir une plus grande transparence des comptes. Ce mouvement s'inscrit à plein dans une tendance générale à l'échelle européenne qui vise à développer de nouvelles relations entre autorités organisatrices et exploitants. Si la France était partie relativement tôt dans un processus de contractualisation, les conditions de cette dernière ne permettraient pas une bonne maîtrise de l'exploitant ferroviaire, contrairement à ce qui est couramment observé dans les transports urbains.

La première hypothèque à lever est celle du financement du transport régional. La demande régionale, relayée par le rapport Haenel, portait en premier lieu sur le comblement de l'insuffisance de la contribution de l'État déjà citée. Elle portait également sur une contribution significative de ce dernier au renouvellement du parc de matériel roulant, les besoins de financement dans ce domaine étant estimés par le cabinet KPMG à 20,6 milliards de FRF (valeur 1994) pour la période 1995-2010 et à 19 milliards de FRF (valeur 1994) pour la période 2011-2025. Enfin, les régions demandaient le transit de l'ensemble des financements, quelle que soit leur source, par elles de façon à leur permettre d'avoir un véritable moyen de pression sur la SNCF. Sur ces trois points, elles ont obtenu satisfaction.

Cette preuve de la bonne volonté de l'État les a amenées à abonder le financement de ce dernier par des contributions à l'investissement nettement supérieures à celles des années précédentes, ce qui a renforcé l'effort financier global de 430 millions de FRF dès 1997.

Tableau 2 : Détail des contributions publiques dans les comptes des sept régions expérimentatrices en 1998 et 1999 (diverses sources)

Régions	Part Région 1998	Part État 1998	Part Région 1999	Part État 1999
Alsace	70 MF	343,9 MF	70 MF	347,7 MF
Centre	165 MF	365 MF	188 MF	370 MF
Limousin (*)	47 MF	<i>via la SNCF</i>	45 MF	257 MF
Nord-Pas-de-Calais	338,1 MF	461,4 MF		
Pays de la Loire	119 MF	271 MF	111 MF	274 MF
PACA	400,05 MF	419,46 MF	428,82 MF	424,08 MF
Rhône-Alpes	465 MF	951 MF		

(*) : Région expérimentatrice depuis début 1999 seulement.

Le fait que la subvention de l'État transite désormais par les régions expérimentatrices leur permet de subordonner leurs paiements à des efforts de productivité de la SNCF, en contrepartie d'un effort d'investissement accru qui permet à son tour de générer de nouveaux gains de productivité (effet de levier). On entre donc dans une nouvelle logique de gestion sur le long terme, fondée sur l'investissement.

L'État ne s'est pas borné à abonder annuellement, sous forme de dotation de décentralisation, les budgets régionaux au titre du fonctionnement et de l'investissement en matériel. La contractualisation pluriannuelle État-régions¹⁰ fait une part plus importante aux investissements ferroviaires pour la période 2000-2006, avec 7,2 milliards de FRF¹¹, à comparer aux 800 millions de FRF effectivement consacrés au rail entre 1994 et 1999. Les investissements prévus concernent l'amélioration de liaisons intervilles (Lyon – Grenoble, Lyon - Roanne, Angers – Nantes, etc.), la résorption de goulets d'étranglement empêchant le développement des dessertes régionales (Strasbourg, Bordeaux, Douai et Hazebrouck, etc.) et le développement de services périurbains (Marseille, Strasbourg, etc.). Si six des sept régions expérimentatrices sont bien dotées par rapport aux autres¹², ce n'est pas en raison de leur statut actuel mais plutôt du fait qu'elles pèsent d'un poids important dans les trafics régionaux. D'ailleurs, le Limousin, avec seulement 60 millions de FRF de l'État, fait figure de parent pauvre, et ne manque pas de s'en plaindre.

Les inquiétudes des régions portaient également sur la réversibilité de l'expérimentation et sur la méthode de comptabilisation des charges retenue. Si les engagements de l'État atténuent largement la première, la seconde reste encore vivace à ce jour. Le procès de la procédure comptable « FC12K » en vigueur depuis 1986 est unanime, du fait de son appui sur des coûts moyens nationaux rapportés au train.km. Cette « mutualisation » des charges entre régions empêche de répercuter des gains de productivité sur les seuls comptes de la région concernée. D'où une demande de régionalisation des coûts, voire de comptabilité analytique tronçon par tronçon. Cela dit, accéder à ces demandes n'arrangerait en fait que les régions à fort trafic et à infrastructures peu coûteuses (faible nombre d'ouvrages d'art à entretenir, voie moderne, signalisation performante, etc.), au détriment des régions de montagne dont le réseau ferré serait faiblement achalandé. Ces interrogations expliquent pour partie l'intégration tardive du Limousin dans le dispositif. Tout le discours de Robert Savy, Président du conseil régional, a porté sur le risque de généraliser au terme de

¹⁰ Il s'agit de Contrats de plan État-régions (CPER), négociés sur la base d'une liste de projets d'investissement élaborée par chaque région.

¹¹ Auxquels il faut ajouter 0,3 milliard de FRF au titre des contrats interrégionaux et 1,1 milliard de FRF sur des opérations spécifiques hors CPER (source : DATAR, Ministère de l'Équipement, décembre 1999).

¹² Elles cumulent 3,620 milliards de FRF soit la moitié de l'enveloppe globale.

l'expérimentation des dispositions pénalisant les régions plutôt rurales avec des trafics faibles et un kilométrage important de lignes à entretenir. C'est justement le cas du Limousin avec plus de 1.200 km de lignes ferroviaires à rapporter à un trafic à peine supérieur à 103.000 milliers de voyageurs.kilomètres en 1999. Il est trop tôt pour dire à ce jour en quoi l'intégration du Limousin modifiera les modalités de calcul des charges, mais cette problématique éminemment liée à une analyse géographique présente un grand intérêt.

3.2. Une redéfinition du rôle des régions à travers les conventions d'expérimentation

L'inversion du rapport de forces par rapport à la période précédente est aisément décelable. Le décideur et le payeur coïncidant enfin, la région peut imprimer sa marque aux documents contractuels signés avec la SNCF. De plus, la plupart des régions ont compris la nécessité de se doter de leur propre capacité d'expertise en étoffant leur personnel et en le spécialisant. On passe d'une à trois personnes affectées aux transports à une demi-douzaine voire une quinzaine de personnes (cas de Rhône-Alpes). La mise en commun des expertises régionales devient de plus en plus courante depuis 1995 avec des échanges plus fréquents et des commandes d'études communes.

Les nouvelles conventions dites d'expérimentation traduisent ce changement d'état d'esprit. Le dispositif retenu associe une convention cadre région – État et une convention d'exploitation région – SNCF. La première précise la portée des compétences et les engagements respectifs des deux personnes publiques (montant et évolution de la contribution financière de l'État notamment) ainsi que les modalités de suivi de l'expérimentation. Toutes les conventions cadres que nous avons pu consulter ont la même structure et des contenus très similaires.

En revanche, la créativité des régions a été davantage à l'œuvre dans l'élaboration des conventions d'exploitation passées avec la SNCF, selon leur perception des problèmes elle-même liée aux expériences antérieures. On passe notamment de résultats « subis » à la définition préalable d'objectifs de recettes et à l'établissement en début d'année par la SNCF d'un devis, de façon à permettre à la collectivité de budgéter sa subvention au plus juste et de prévenir toute dérive des charges à périmètre d'offre constant¹³. De plus, si le règlement comptable « FC 12K » déjà cité reste la référence, devis et comptes annuels doivent apparaître sous forme analytique, généralement en reprenant la structure des coûts telle que définie par l'audit KPMG (1996). Autre clause très populaire parmi les régions concernées, l'imposition d'une date limite de rendu des comptes (le 30 avril de l'année N+1 en Rhône-Alpes par exemple) et des tableaux de bord (mensuels en Rhône-Alpes). Des pénalités calculées au prorata du nombre de jours ouvrables de retard sont prévues en cas de non-respect de cette obligation contractuelle.

Le partage du risque financier est également une constante des conventions d'expérimentation. Ainsi, Rhône-Alpes impose à la SNCF les deux premières années de la convention, de prendre une part majoritaire du risque en cas d'écart significatif par rapport aux objectifs fixés en début d'année (90 % la première année, 75 % la seconde) pour aboutir à un partage plus équilibré (50/50) en fin de convention. L'Alsace a choisi un mode de responsabilisation plus complexe en fonction du type d'écart (positif et négatif) et de son importance.

Concernant la qualité de service, la responsabilisation de la SNCF s'est matérialisée par l'insertion quasi-systématique de clauses de bonus malus dans les conventions d'expérimentation. En 1998, ces clauses ont joué dans cinq des six régions concernées pour un total de 7,9 millions de francs de bonus (dont 6,4 MF dégagés dans la seule Région Centre) et de 8,9 millions de francs de malus. Les critères d'appréciation de la qualité varient d'une région à l'autre, le mode de contrôle également : soit on fait confiance à la

¹³ Fait couramment observé entre 1990 et 1995

SNCF pour s'auto-contrôler, soit on missionne un organisme extérieur pour effectuer des mesures de qualité.

En outre, les régions PACA et Rhône-Alpes ont prévu un système de pénalités applicables dans le cas où la SNCF ne remplit pas des objectifs fixés à l'avance. Ainsi, les pénalités pour non-réalisation de l'offre s'élèvent en Rhône-Alpes à 40 FRF par train.km supprimé et non remplacé et à 25 FRF par train.km supprimé et remplacé par des autocars. Il en va de même lorsque les trains ont un retard supérieur à 30 minutes. Les retards moins importants sont également pénalisés, en fonction de l'écart par rapport à un taux de ponctualité fixé dans la convention¹⁴. Des pénalités sont également prévues si le matériel régional est réutilisé par la SNCF dans d'autres régions sans autorisation des services du Conseil régional. Au total, le montant des pénalités déduit de la contribution régionale s'est monté à 13,7 millions de FRF en PACA et à 16,4 millions de FRF en Rhône-Alpes pour l'année 1998.

Enfin, l'Alsace et Provence Alpes Côte d'Azur ont intégré dans les conventions d'expérimentation un volet concernant la fraude. Dans le cas alsacien, l'objectif est de limiter le taux de fraude à 1 %, avec un dispositif de bonus malus en fonction de l'écart entre le taux constaté et l'objectif. En PACA, où le phénomène de fraude est nettement plus accentué, l'objectif est de 9 %.

La qualité des services dans les trains et en gare constitue également une préoccupation partagée notamment par Rhône-Alpes et Centre. Là aussi, des critères sont fixés dans un cahier des charges annexé à la convention et leur plus ou moins bon respect débouche sur un bonus ou une pénalité. Rhône-Alpes impose à la SNCF la mise en place d'un plan d'assurance qualité établi selon les principes et notions des normes ISO 9000¹⁵.

Ces nouvelles modalités, qui tranchent nettement avec celles de la génération précédente de conventions où l'essentiel des responsabilités reposait sur la Région et non sur la SNCF, imposent des outils de suivi nettement plus performants, et une remontée des informations nettement plus rapide. Les problèmes soulevés à cette occasion sont loin encore d'être tous solutionnés. Si la formation des coûts à la SNCF est mieux connue qu'auparavant, la société nationale ne fait pas encore preuve de toute la célérité voulue pour transmettre ses résultats aux Régions. Bien souvent, le suivi se limite à des tableaux de bord encore trop peu détaillés.

3.3. Un enjeu désormais crucial : le matériel roulant

Nous avons déjà vu plus haut que la nécessité de renouveler un parc vieillissant était grande. L'importance des matériels arrivant à limite d'usure est sans commune mesure avec l'effort d'investissement mené en amont de l'expérimentation. Viennent se greffer à ce constat alarmant des problèmes de propriété et d'utilisation des matériels régionaux, que les régions expérimentatrices ont voulu régler à l'occasion de la mise en place de nouvelles relations contractuelles avec la SNCF. Cette préoccupation a notamment donné lieu à une étude commandée par l'APCR aux cabinets Beauvais Consultants et Francis Lefebvre et rendue en janvier 1999.

En effet, depuis les origines de la contractualisation régions – SNCF, le matériel roulant était l'affaire du seul exploitant qui le mettait à disposition de la collectivité régionale, contre redevance annuelle au titre des « charges de capital ». Ces dernières étaient censées représenter un amortissement (donc une provision pour son remplacement à terme) du parc

¹⁴ Ainsi, Rhône-Alpes a fixé pour objectif 93 % de trains arrivés avec un retard inférieur ou égal à cinq minutes. Si le taux est inférieur à 92 %, le malus sera de 1,250 million de FRF. Si le taux de régularité est supérieur à 94 %, la SNCF bénéficie d'un bonus de 850.000 FRF. Entre ces deux bornes, le bonus ou le malus sont calculés en proportion des montants indiqués ci-dessus.

¹⁵ Les lignes de banlieue Ouest de l'agglomération lyonnaise sont certifiées NF services (adaptation française des normes ISO 9000 aux services de transport collectif) depuis 1999.

en service. Or, la SNCF a indiqué aux régions qu'elle n'était pas en mesure de renouveler les matériels roulants, leur proposant alors une subvention d'investissement partielle ou totale ou alors l'achat en pleine propriété par la région de nouveaux trains, avec location-vente à la SNCF. La situation financière des collectivités régionales étant tendue, les subventions ou achats n'ont pas été très importants en volume (entre le quart et le tiers du parc affecté au transport régional).

Les relations SNCF - Régions pour ce qui concerne le matériel roulant sont régies par des conventions spécifiques baptisées « Conventions matériel » ou « Conventions de mise à disposition de matériel », à partir du moment où il y a subvention ou tout achat par la collectivité. Seule la mise à disposition de matériel par la SNCF entre dans le cadre de la seule Convention d'exploitation.

Les conventions matériel sont en général signées pour des durées qui excèdent celle d'une convention d'exploitation standard (3 à 4 ans) : certaines d'entre elles couvrent l'intégralité de la durée de vie des rames concernées. Le passage du type « à la marge » au type « global » ou de l'une de ces deux catégories à la convention d'expérimentation ne modifie pas le régime de facturation de l'usage du matériel par l'une des deux parties. Il en résulte des « stratifications » de conventions matériel parfois anciennes, toujours en vigueur tant que les conditions permettant leur disparition ne sont pas remplies. Certaines Régions comme Nord-Pas-de-Calais ou Rhône-Alpes peuvent cumuler tous les types de financement et tous les régimes de détention ! Cette superposition de textes souvent rédigés « sur mesure » dans un contexte donné de relations entre acteurs et d'enjeux est un facteur non négligeable de complexité.

Si l'on établit une typologie en prenant pour critères principaux la nature du détenteur des matériels concernés, le régime de détention et les relations financières qui s'établissent entre les parties co-contractantes, nous pouvons distinguer quatre types de détention :

1 - détention en propre par la SNCF ; mise à la disposition de la Région contre paiement de charges de capital en plus des charges d'exploitation ;

2 - détention en propre par la SNCF mais subvention (à des taux variables) par la Région avec paiement annuel de charges d'exploitation au prorata de la fraction non subventionnée du prix d'achat ;

3 - détention par la Région et mise à disposition de la SNCF (contre paiement par cette dernière d'une redevance d'usage ou non) avec paiement annuel de charges d'exploitation, transfert de propriété au profit de la SNCF en fin de contrat ou de façon anticipée ;

4 - Détention par un organisme de crédit-bail qui loue à la Région, laquelle sous-loue à l'exploitant contre paiement d'un loyer lui permettant elle-même de faire face à ses engagements vis-à-vis du crédit bailleur, transfert de propriété direct de ce dernier à la SNCF en fin de contrat ou de façon anticipée également. Seule la région Nord-Pas-de-Calais a recouru à ce type de montage financier.

Aucun de ces régimes n'est complètement satisfaisant pour les régions.

Le type 1 peut être vu comme un mal nécessaire du fait de la difficulté d'affecter des matériels (notamment des locomotives) à 100 % aux services régionaux, et de la nécessité de recourir à des voitures voyageurs affectées auparavant à des services à longue distance pour compenser les pertes de matériels régionaux devenus obsolètes et non remplacés en fin de vie.

Le principal défaut observable dans les types 2 à 4 inclus est la propriété immédiate ou à terme du matériel par la SNCF, même si le financement est régional à 100 %. Dans l'optique d'une évolution à l'échelle européenne vers une mise en appel d'offres de lignes (cas allemand) ou du réseau régional dans son intégralité (cas suédois), ces clauses peuvent

représenter un handicap. La mise à disposition des moyens de production par la collectivité dans le cadre d'une concession de service public peut se faire sans clause de transfert de propriété vers l'exploitant.

Le fait que la SNCF devienne propriétaire, immédiatement ou à terme, des matériels subventionnés ou achetés par la collectivité posait problème aux régions expérimentatrices dans l'hypothèse d'une libéralisation des services à moyen terme. Les juristes consultés ont fait valoir que, dans le cadre d'une délégation de service public, le matériel roulant affecté aux lignes régionales pouvait être considéré comme « bien de retour » et qu'il convenait de le qualifier de la sorte dans les conventions le concernant. Les biens de retour se définissent comme ceux strictement nécessaires à l'exécution du service public. Ils sont réputés appartenir *ab initio* à la collectivité qui délègue le service et ne jamais avoir été la propriété de l'exploitant même si ce dernier en a supporté le financement.

Autre problème soulevé par les régions expérimentatrices, et qui a été réglé par voie de convention : la gestion des roulements, laquelle était jusque-là de la compétence exclusive de l'exploitant, pouvait entraîner le matériel subventionné ou acheté par la région très loin de son territoire, au gré des réutilisations. Il n'est toujours pas rare de rencontrer des rames Aquitaine entre Tours et Orléans, voire des automoteurs du Languedoc-Roussillon dans le Jura. Cette gestion mutualisée, très compréhensible du point de vue de l'exploitant, pouvait permettre à des régions investissant peu dans le matériel de bénéficier de celui des territoires voisins à moindre coût¹⁶. On a donc introduit dans certaines conventions des clauses de « régionalisation » des roulements assorties de compensations financières en cas de dérogation à la règle¹⁷.

Le démarrage de l'expérimentation a donc été l'occasion de redéfinir une grande partie des modalités de travail entre les deux partenaires, et de responsabiliser beaucoup plus qu'auparavant l'exploitant. Reste maintenant à voir si ce nouveau mode de fonctionnement a débouché sur une plus grande attractivité et une plus grande efficacité des réseaux régionaux concernés.

4. UN SUCCÈS QUI SUSCITE DES VELLÉITÉS DE GÉNÉRALISATION ANTICIPÉE

4.1. Les régions expérimentatrices semblent faire mieux que la moyenne

La première année de l'expérimentation (1997) a été marquée par une hausse sensible des trafics (+3,1 % en moyenne) pour l'ensemble des 20 régions. Par rapport à cette évolution globale, les six¹⁸ régions expérimentatrices ont obtenu un meilleur résultat avec une hausse de 4,5 %.

Une différence du même ordre est également perceptible en 1998 avec une progression de 4,9 % dans les régions expérimentatrices contre +3,9 % pour l'ensemble des régions. Sur les deux premières années, toutes les régions expérimentatrices sont en hausse continue, alors qu'au sein des autres régions, quatre connaissent une baisse de fréquentation (Bourgogne, Franche-Comté, Champagne-Ardenne et Haute-Normandie).

¹⁶ L'Auvergne a souvent été citée. C'est d'ailleurs une des régions qui a le moins investi dans du matériel roulant neuf ou rénové.

¹⁷ « *La SNCF s'engage à utiliser prioritairement le matériel aux couleurs de la région sur les circulations TER Centre. Le matériel dont l'acquisition ou une profonde modernisation a été majoritairement financée par la région est exclusivement utilisé par la SNCF pour assurer les circulations TER Centre. (...) Certaines dérogations à cette exclusivité peuvent être apportées avec l'accord de la région. Elles donnent lieu à compensation financière de la SNCF (...).* » (Convention SNCF – région Centre du 03 avril 1997)

¹⁸ La septième région (Limousin) ne peut être prise en compte qu'à partir de son entrée dans le dispositif en 1999.

L'année 1999 voit une reconduction de cette tendance, ce qui conduit à penser que l'écart entre les six régions engagées en premier lieu dans le processus et les autres (le Limousin inclus) n'a cessé de se creuser dans la période. Cette croissance à deux vitesses doit-elle être mise au seul crédit des nouvelles relations entre régions et SNCF ? Pour répondre à cette question, nous sommes remontés quelques années en arrière, de façon à rechercher des tendances préexistantes à un dynamisme supérieur à la moyenne ou les signes d'un décollage brutal.

Tableau 3 : croissance du trafic régional dans les six régions s'étant engagées en premier lieu dans l'expérimentation (source : SNCF, trafic TER fer + route, hors EIR)

Régions	Trafic 1992 (kvk)	Trafic 1996 (kvk)	Évolution 1992/1996 (% / an)	Trafic 1999 (kvk)	Évolution 1996/1999 (% / an)
Alsace	337.100	344.000	+0,51 %	435.000	+8,81 %
Centre	340.000	405.500	+4,78 %	619.900	+13,21 %
Nord-Pas-de-Calais	691.100	830.000	+5,02 %	831.300	+0,04 %
Pays de Loire	255.800	281.000	+2,46 %	385.300	+9,28 %
Provence Alpes C.A.	374.000	518.000	+9,62 %	546.300	+1,36 %
Rhône-Alpes	752.500	1.231.000	+15,90 %	1.374.900	+2,92 %
Total	2.750.500	3.609.500	+7,81 %	4.192.700	+4,04 %

Le tableau 3 montre que deux cas de figure émergent : soit une hausse conséquente de la fréquentation avant le déclenchement de l'expérimentation suivie d'une phase de consolidation depuis 1997 (Nord-Pas-de-Calais, Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes) soit une première période de faible hausse suivie d'une augmentation beaucoup plus sensible à partir de 1997 (Alsace, Centre et Pays de Loire). Dans le premier cas, il semble que l'essentiel de l'effort de développement a été réalisé en amont de l'expérimentation. Dans le second cas, les nouvelles relations mises en place avec la SNCF ont contribué à une action plus dynamique des trois régions concernées.

La comparaison avec les évolutions de l'offre apporte un éclairage à cette analyse : les six régions concernées ont développé davantage leurs services entre 1994 et 1996 (+7,3 % en moyenne) que l'ensemble des régions (+4,6 %). Rhône-Alpes et Provence Alpes Côte d'Azur étaient en pointe dans la première moitié de la décennie 1990 du fait d'un grand retard d'investissement (dans tous les sens du terme) dans des régions recelant pourtant un important potentiel de croissance. Sur la période 1996-1999, l'Alsace, le Centre, Rhône-Alpes et les Pays de Loire ont fait évoluer leur offre beaucoup plus fortement (entre +9,1 % et 21,1 %) que les autres régions.

Mais la croissance de l'offre n'est qu'un élément des ambitieuses politiques qui ont pu être menées par les régions expérimentatrices. C'est l'évolution des investissements dans les infrastructures, les gares et le matériel roulant qui a été la plus spectaculaire sur les trois dernières années.

4.2. Un niveau d'investissement jamais atteint jusqu'ici

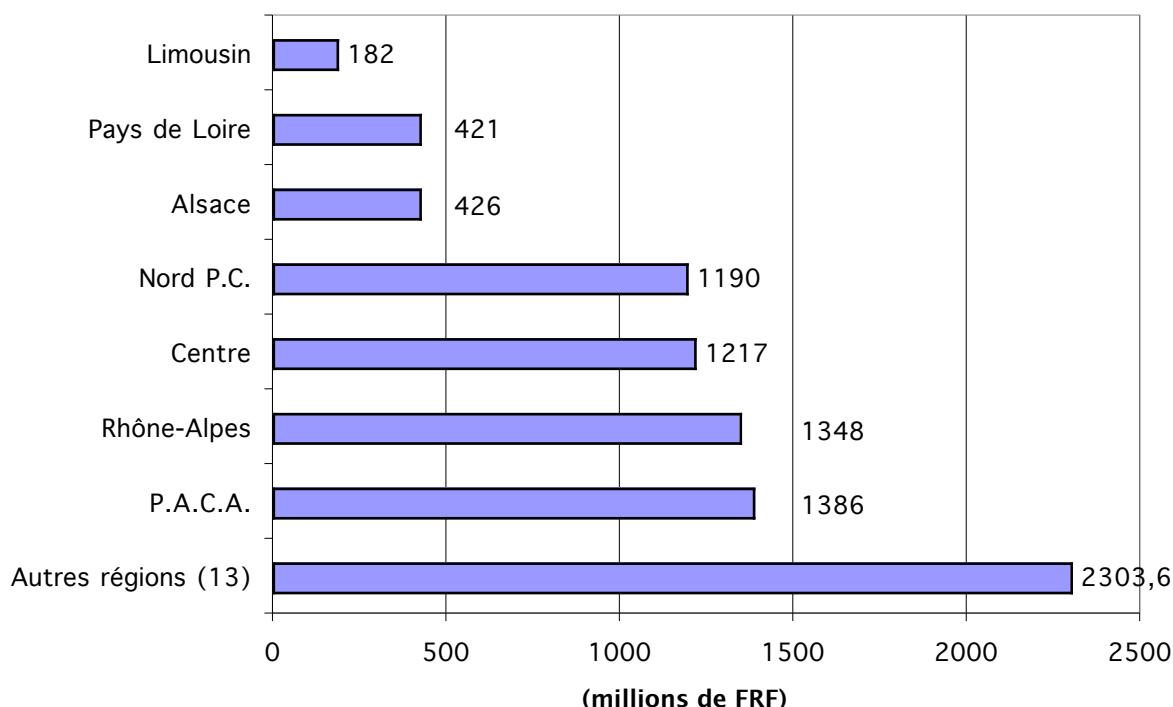
Les dépenses consenties par les régions expérimentatrices ont peu à voir avec celles de la période précédente. Une approche plus active, plus offensive, s'est substituée à la méfiance engendrée par la non-maîtrise des charges. L'investissement est donc désormais au cœur de l'action régionale.

Il faut dire que les régions ont accompagné assez généreusement la très nette augmentation des contributions de l'État. Quand ce dernier dotait les six premières régions expérimentatrices de 2,811 milliards de FRF en 1998, celles-ci mettaient sur la table 1,6 milliard de FRF en complément. À titre de comparaison, les 20 régions avaient investi pour un total de 1,2 milliard de FRF en 1992.

Les fonds supplémentaires servent à augmenter significativement la qualité de l'offre et à acquérir du matériel roulant. Ainsi, Rhône-Alpes s'est engagée à renouveler ou à rénover totalement son parc (important) d'ici 2005, pour un total de 1,554 milliard de FRF. 150 millions de FRF ont été investis par le Limousin dans l'acquisition ou la rénovation de matériel roulant depuis 1995. Pour ce qui concerne les installations fixes, on pourrait citer le programme quasi-exhaustif de rénovation des gares de la Région Centre, les 168 millions de FRF de travaux d'infrastructures votés par la Région Rhône-Alpes, ou les 118 millions de FRF que la Région Pays de Loire a investi dans la régénération de la ligne Nantes - Cholet.

Au total sur 1997-2000, les régions expérimentatrices ont investi 6,170 milliards de FRF sur les 8,474 milliards investis pour le seul matériel roulant par l'ensemble des régions. Comme le montre la figure 4 ci-dessous, leur contribution est assez inégale.

Figure 4 : Cumul des investissements en matériel roulant entre 1997 et 2000 (source : SNCF)



4.3. Un exemple suivi par anticipation dans d'autres régions : les conventions « de transition »

Un certain nombre de régions n'ont pas voulu attendre la généralisation de nouvelles formes de relations par voie législative (et donc 2002) pour instiller dans leurs conventions avec la SNCF des clauses inspirées par celles des conventions d'expérimentation. Il leur est impossible d'aller aussi loin que leurs consœurs pour des raisons évidentes : la subvention de l'État reste à son niveau antérieur, elle est toujours versée directement à la SNCF, et un seul mode de calcul des charges (le règlement comptable FC12K déjà cité) est en vigueur.

Deux conventions peuvent être abordées à titre d'exemple :

- La convention SNCF – Bourgogne du 28 novembre 1997 : les modalités de calcul du solde annuel d'exploitation sont très voisines de celles de l'ancienne convention à la marge, les modalités de répartition du risque également (si le solde est positif, il est

partagé pour moitié entre les deux contractants, s'il est négatif, la région en assume seule la charge). En revanche, toujours afin de faciliter l'inscription sur le budget régional des sommes dues, la région demande désormais un bilan prévisionnel au 15 novembre de l'année précédente et au 30 mai de l'année en cours. Le décompte définitif doit être produit avant le 15 juin de l'année N+1, mais aucune pénalité autre que le décalage proportionnel au retard du paiement de la région n'est prévue. Parallèlement, la SNCF s'engage à mettre « progressivement » en place des tableaux de bord par ligne et à mettre en place « avec célérité » les outils de gestion nécessaires à la future convention dès la généralisation prononcée. En cas d'interruption de la continuité du service SNCF, même par fait de grève, le montant des charges de circulation est réduit forfaitairement et le montant des recettes de l'année de référence est réduit proportionnellement au nombre de jours d'interruption.

- La convention SNCF – Aquitaine du 05 juin 1999 : dans le cadre de la liquidation du contentieux opposant les deux parties suite à la dérive des charges constatée au début de la décennie 1990, la région, qui ne payait plus depuis 1993, obtient de la SNCF une réduction du solde dû de 50 %. La SNCF s'engage à partir de la signature de la convention sur l'évolution des charges et elle accepte de partager les risques sur l'évolution des recettes (par rapport à un volume fixé initialement par les deux parties). Mais on reste dans des limites raisonnables : la contribution annuelle de la région au fonctionnement du service sera voisine de 25 millions de FRF contre 45 millions de FRF pour le Limousin, région beaucoup moins peuplée et au trafic régional beaucoup moins important.

Par petites touches, on retrouve donc dans ces conventions quelques éléments emblématiques des contrats d'expérimentation. Du point de vue des investissements, un phénomène d'intensification de moindre ampleur est observable, la mise en confiance des régions expérimentatrices semblant déteindre sur les autres. Ainsi, courant 1999, la région Bretagne annonce un doublement de ses investissements pour atteindre 200 millions de FRF. Quelques mois plus tôt, la région Midi-Pyrénées, pionnière avec le Nord-Pas-de-Calais de la première régionalisation à la charnière entre les années 1970 et 1980, avait annoncé un renouvellement intégral de son parc de matériel roulant sur quinze ans.

5. CONCLUSION

L'expérimentation de nouvelles relations contractuelles entre les régions et la SNCF s'achemine donc vers un bilan plutôt positif. Si elle a pu au départ faire peur à des collectivités déjà échaudées par la crise de confiance du début des années 1990 (on a enregistré des refus explicites de candidature de régions comme la Bretagne), les premiers constats montrent que l'éventail de solutions retenues constitue une évolution déterminante.

Le regain de confiance enregistré depuis 1997 se manifeste notamment par une augmentation sans précédent de l'offre et des investissements. L'innovation est aussi au rendez-vous avec le lancement de projets transfrontaliers (Alsace), le développement de projets de dessertes périurbaines originales assortis éventuellement d'une interconnexion avec des réseaux urbains de tramways (Strasbourg, Mulhouse, Orléans, Nantes) ou encore le lancement de dessertes « rythmées » (Nord-Pas-de-Calais, Centre). La qualité de service devient aussi un enjeu fort que le rééquilibrage du rapport de forces permet de faire mieux admettre (et approprier) par l'exploitant ferroviaire.

Enfin, les régions exclues du processus d'expérimentation (volontairement ou à leur corps défendant) valident d'une certaine façon la pertinence du processus soit en intégrant un maximum d'avancées dans leurs propres conventions, soit en réclamant à cor et à cri leur intégration anticipée au processus.

Il reste cependant des hypothèques à lever dans la perspective d'une généralisation et donc d'une certaine « rigidification » de nouvelles règles de contractualisation. Ainsi, la SNCF

tarde à mettre en place la comptabilité analytique certifiée promise et la méthode de comptabilisation des charges susceptible de remplacer le tant décrié règlement FC12K. On pourrait aussi se demander si toutes les initiatives prises par les régions dans le cadre de l'expérimentation seront explicitement autorisées lors de la généralisation. Enfin, la question du niveau des péages d'usage des infrastructures, perçus par l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) n'est pas encore tranchée, alors même que le niveau de ces péages pourrait obérer gravement l'équilibre financier actuel¹⁹. Cela dit, la dynamique globale paraît suffisamment établie pour que l'expérimentation ne débouche pas sur rien.

6. RÉFÉRENCES

BEAUVAIS CONSULTANTS & BUREAU FRANCIS LEFEBVRE (1999), *Propriété et financement du matériel ferroviaire régional ; Phase 3 : synthèse de l'expertise et préconisations*. Tours & Neuilly-sur-Seine.

EMANGARD P.-H. (1984), « Des omnibus aux dessertes régionales », *La Vie du Rail*, 1943 (10 mai) : 52-57.

HAENEL H. (1994), *Régions, SNCF : vers un renouveau du service public, Rapport au Ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme*, Paris.

KPMG PEAT MARWICK CONSULTANTS (1996), *Les relations financières futures entre les régions et la SNCF*. Paris, 2 vol..

ZEMBRI P. (1995), *Les réseaux de transports collectifs régionaux en France depuis la décentralisation : territoire institutionnel vs. territoire des réseaux*, Noisy-le-Grand, LATTIS, rapport de recherche n° 95.33PZ.

ZEMBRI P. (1997), « L'émergence des réseaux ferroviaires régionaux en France : quand un territoire institutionnel modifié s'impose au territoire fonctionnel ». *Flux, Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et territoires*, 29 (juillet-septembre) : 25-40.

ZEMBRI P. (1997), « Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes et enjeux d'une mutation délicate », *Transports Urbains*, 96 (juillet-septembre) : 17-24.

¹⁹ Se pose également le problème des tronçons de lignes ou des nœuds ferroviaires modernisés avec une participation financière de la région : doivent-ils être soumis à péage au même taux que les autres lignes ?