

Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions

RAPPORT de

Monsieur Jacques AUXIETTE

Président du Conseil régional des Pays de la Loire
Président de la Commission Infrastructures et Transports
de l'Association des Régions de France

remis à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT

Premier ministre

et

Monsieur Frédéric CUVILLIER

Ministre délégué des Transports, de la Mer et de la Pêche

AVRIL 2013

« Notre système ferroviaire s'est construit depuis deux siècles avec les Français, nos territoires, et les cheminots. Il s'agit aujourd'hui de sauver ce patrimoine, de protéger ce bien commun tout en ayant l'exigence de donner un nouveau souffle au service public. »

***extrait du « Manifeste des Régions
sur le transport des voyageurs »***

Septembre 2011

AVANT-PROPOS

A l'occasion du 75^{ème} anniversaire de la SNCF organisé à Paris le 30 octobre 2012, Frédéric CUVILLIER, ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, a fait part de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre une importante réforme du secteur ferroviaire, conduite selon quatre axes majeurs : qualité de service et mission de service public ; redressement économique ; social ; Europe. Dans cette perspective, il a souhaité disposer de propositions intégrables au futur projet de loi et assurant l'évolution en profondeur de notre système ferroviaire, notamment en termes de gouvernance et d'organisation. Ces deux aspects constituent les objectifs majeurs de la mission que m'a confiée le ministre le 11 décembre 2012 en ma qualité de Président de Région et Président de la Commission Infrastructures et Transports de l'Association des Régions de France (ARF).

Confier cette mission à un représentant des Régions est assurément un acte fort et une reconnaissance du travail accompli par les Régions françaises, devenues en 2002 autorités organisatrices de transport régional. Mise en œuvre depuis plus de 10 ans, la décentralisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs est une réussite et a crédibilisé l'action publique des collectivités régionales sur leurs territoires. Alors que le système ferroviaire français atteignait ses limites de développement, elles ont su redonner du sens et du contenu au service public de transport de voyageurs. Les usagers, les cheminots, les établissements publics et les entreprises industrielles de la filière saluent le renouveau de cette politique publique dans les territoires.

Décidant et finançant depuis une décennie des investissements conséquents (renouvellement de matériels roulants, entretien de l'infrastructure, création de dessertes, tarifications attractives, informations multimodales...), les Régions disposent d'une expérience et d'une expertise indiscutables.

C'est fortes de leur légitimité reconnue qu'elles ont publié, en septembre 2011 avant même la tenue des Assises du ferroviaire lancées par le précédent Gouvernement, une contribution au débat : « Le Manifeste des Régions sur le transport de voyageurs ».

Le nouveau chantier ouvert par le ministre délégué aux Transports donne l'opportunité aux Régions françaises d'établir à nouveau un diagnostic sans concession et de formuler des propositions précises dans l'objectif de clarifier l'économie d'un système complexe, et de renforcer son efficacité. Ces préconisations doivent *in fine* inscrire dans la durée une réforme attendue, avec des perspectives opérationnelles pour l'ensemble des acteurs du système.

Les Régions peuvent imaginer un nouveau destin ferroviaire pour la Nation, avec lucidité quant aux marges de manœuvre budgétaires, dans le maintien de l'unité du réseau et la réunification de la famille cheminote, en conformité avec le droit français et européen, dans une optique de consolidation d'une véritable filière industrielle pourvoyeuse d'emplois, dans une logique affirmée d'aménagement équilibré des territoires et au service des usagers.



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

*Le ministre délégué chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche*

Paris, le 11 DEC. 2012

Réf. D12015873

Monsieur le Président,

Le transport ferroviaire constitue un atout majeur pour la France. Il concourt à la compétitivité de notre pays, favorise les déplacements du quotidien et contribue au développement d'une mobilité sobre et durable.

Les dessertes de longue distance et à grande vitesse, représentent un des points forts de l'attractivité des territoires. Avec les grandes lignes dites « d'équilibre des territoires », elles participent notamment à la politique d'aménagement de la France. La dimension régionale de notre système ferroviaire est tout aussi importante. Les transports régionaux de voyageurs connaissent, en particulier depuis la décentralisation de son organisation aux régions, une dynamique continue et forte, qui répond aux besoins de mobilité quotidienne de nos concitoyens.

Au fil des ans, différentes réformes impulsées par l'Union européenne ont bouleversé l'organisation du transport ferroviaire. L'application qui en a été faite en France n'a pas permis d'atteindre un niveau d'efficacité et de compétitivité satisfaisants. En outre, la discussion du « quatrième paquet ferroviaire » qui sera proposé par la Commission européenne d'ici la fin de l'année, impose que la France soit en mesure de discuter avec ses partenaires sur la base d'une vision claire et partagée de l'avenir de ce secteur.

Pour toutes ces raisons, j'ai proposé une réforme qui modifiera les principes actuels de gouvernance et d'organisation du transport ferroviaire de notre pays. Sur le plan organisationnel, cette réforme se traduira par la création d'un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) rattaché à la SNCF au sein d'un pôle public ferroviaire unifié.

J'ai désigné M Jean-Louis BIANCO ancien ministre de l'équipement, du logement et des transports et ancien ministre des affaires sociales et de l'intégration pour mener sur la base de mon projet les consultations nécessaires auprès des élus, des groupes parlementaires, des associations d'usagers et des organisations syndicales et patronales.

Monsieur Jacques AUXIETTE
Président de la Région Pays de la Loire
1 rue de la Loire
44966 NANTES CEDEX 9

Dans le cadre de cette réforme, il est nécessaire de tenir compte plus spécifiquement des attentes des régions, en raison de la place qu'elles ont prise, en tant qu'autorités organisatrices depuis la décentralisation, dans l'organisation des services régionaux de voyageurs.

J'ai donc décidé de vous confier une mission de formalisation des attentes et des propositions des régions sur les sujets suivants :

- l'amélioration de la qualité des services régionaux de voyageurs. Vos propositions identifieront les pistes de progrès attendus dans la gestion de la relation contractuelle liant les régions et la SNCF au niveau local (transparence, mécanismes, incitation à la performance du service fourni, responsabilisation des échelons régionaux...) et dans les relations entre les régions et le futur gestionnaire d'infrastructures unifié (coordination, planification) ;

- le transfert de leviers supplémentaires permettant aux régions d'avoir une maîtrise complète de la définition de l'offre de service dont elles ont la responsabilité.

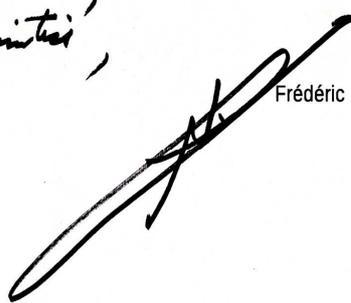
Vous auditionnerez pour cela les entreprises ainsi que les élus concernés. Vous pourrez vous appuyer sur les travaux et l'expertise de mes services. L'ensemble des organismes publics directement concernés se tiennent à votre disposition pour vous apporter assistance.

Les conclusions de vos travaux me seront remises à la fin du mois de mars dans la perspective du projet de loi qui sera déposé au Parlement au premier semestre 2013.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.



Frédéric CUVILLIER



SOMMAIRE

▪ INTRODUCTION

1 DOTER LA FRANCE D'UNE STRATEGIE FERROVIAIRE EN COHERENCE AVEC UNE POLITIQUE DE LA MOBILITE DECIDEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

1.1. UN PARLEMENT DESSINANT LA FEUILLE DE ROUTE DU SYSTEME FERROVIAIRE

1.1.1. LE FERROVIAIRE, AFFAIRE DE LA NATION

1.1.2. VERS UNE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION FERROVIAIRE (LOPF), OUTIL POLITIQUE DE PLANIFICATION

1.1.3. UN PARLEMENT EN MESURE D'EXERCER REGULIEREMENT SES PREROGATIVES DE CONTROLE

1.2. DONNER A L'ETAT LES MOYENS D'EXERCER SA FONCTION DE STRATEGIE ET D'AUTORITE ORGANISATRICE DU SYSTEME FERROVIAIRE

1.2.1. UNE STRATEGIE CLAIRE SUR LES SERVICES DE TRANSPORT...

1.2.2. ...QUI CONDITIONNE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS SUR LE RESEAU

1.2.3. UNE STRATEGIE D'ACTIONNAIRE

1.3. VERS UN ACTE II DE LA REGIONALISATION DES TRANSPORTS REGIONAUX

1.3.1. DES MOYENS BUDGETAIRES A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE DEPLACEMENT

1.3.2. LA MAITRISE DES RECETTES ET DE LA POLITIQUE TARIFAIRE

1.3.3. TRANSPARENCE FINANCIERE ET CONNAISSANCE DES COUTS DE PRODUCTION

1.3.4. LES GARES, LIEUX STRATEGIQUES POUR LE TRANSPORT REGIONAL

1.3.5. DES REGIONS MAITRISANT MIEUX LES DECISIONS ET LES CONDITIONS DE PROPRIETE DES MATERIELS ROULANTS

1.3.6. LA MAITRISE DE L'ETAT DE L'INFRASTRUCTURE ET DES RELATIONS AVEC LE GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES

1.3.7. LES REGIONS COORDINATRICES DE L'INTERMODALITE

1.4. UNE AUTORITE DE REGULATION RENFORCEE CHARGEE D'ECLAIRER LA DECISION PUBLIQUE ET DE FAIRE RESPECTER LES REGLES DU JEU

1.4.1. LA DETTE DU SYSTEME : METTRE FIN A L'IRRESPONSABILITE DES ACTEURS

1.4.2. DONNER DE NOUVELLES RESPONSABILITES POUR L'ARAF EN MATIERE D'ACCES AU RESEAU

1.4.3. CONTROLER LA MISE EN ŒUVRE DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE ENTRE LES ACTIVITES

2 UN OUTIL FERROVIAIRE REpondant EFFICACEMENT AUX ORIENTATIONS DE L'ETAT ET DES REGIONS POUR UN SERVICE FERROVIAIRE DE QUALITE

2.1. UN POLE PUBLIC FERROVIAIRE GARANT DE LA COHESION OPERATIONNELLE ET SOCIALE DU SYSTEME

2.1.1. LA STRUCTURATION DU POLE PUBLIC FERROVIAIRE

2.1.2. LA QUESTION SOCIALE AU CŒUR DU SUCCES DE LA REFORME

2.1.3. RETABLIR DES CAPACITES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS OPERATIONNELS POUR AMELIORER LE SERVICE

2.1.4. CONFORTER L'EXCELLENCE FRANÇAISE EN MATIERE FERROVIAIRE

2.2. DES ACTEURS AUX ROLES CLARIFIES ET TRAVAILLANT A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE

2.2.1. UN GIU EFFICACE TECHNIQUEMENT ET ECONOMIQUEMENT

2.2.2.1. Créer un gestionnaire d'infrastructures de plein exercice

2.2.2.2. Unifier la propriété du patrimoine ferroviaire

2.2.2.3. Un service en gare mieux intégré dans la chaîne de déplacement

2.2.2.4. Etablir un contrat de performance formalisant les objectifs de la LOPF

2.2.2.5. Instaurer une contractualisation avec les Régions

2.2.2. UN EXPLOITANT SNCF EFFICACE ECONOMIQUEMENT ET A L'ECOUTE DE SON AUTORITE ORGANISATRICE

2.2.2.1. Mettre en place un interlocuteur en région en mesure de répondre à l'autorité organisatrice

2.2.2.2. Optimiser l'utilisation des moyens et des personnels et mieux identifier les coûts de production

2.2.2.3. Des gares régionales et locales mieux intégrées à la conception et à la production du service TER

2.3. UN SYSTEME FERROVIAIRE ECONOMIQUEMENT PLUS EFFICACE

2.3.1. LES EFFORTS INTERNES AU SYSTEME FERROVIAIRE

2.3.1.1. Tirer parti de l'ensemble des leviers offerts par la création du GIU

2.3.1.2. Réaliser les gains de productivité nécessaires à la soutenabilité économique du système ferroviaire français

2.3.2. LES EFFORTS DES POUVOIRS PUBLICS

2.3.2.1. Une priorisation assumée des choix d'infrastructure en application de la LOPF

2.3.2.2. L'équilibre entre contributions publiques et contribution des utilisateurs du réseau, entre concours de l'Etat et des Régions

- **CONCLUSION**
- **TABLE DES MATIERES DETAILLEE**
- **LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNALITES AUDITIONNES**
- **REMERCIEMENTS**

INTRODUCTION

De colloques en débats, d'Etats généraux en Assises, les observateurs du système ferroviaire français s'accordent depuis plus de 10 ans sur le même constat : le transport ferroviaire ne répond plus aux attentes des citoyens, et cette situation conduit à l'impérieuse nécessité de refondre un système en mal depuis 20 ans de perspectives ambitieuses et partagées.

Alors que l'industrie ferroviaire constitue l'un des fleurons de notre économie et une vitrine technologique, la situation de ce mode de transport dans notre pays amène à s'interroger sur son avenir.

La conjugaison de la démesure du projet de Schéma National d'Infrastructures de Transport (SNIT) élaboré par le précédent Gouvernement et des débats sur le changement de service annuel 2012 a eu au moins le mérite d'amener l'ensemble des acteurs à se poser trois questions fondamentales : quels sont les besoins de mobilité et les attentes du pays en la matière ? Quels moyens financiers pouvons-nous mobiliser pour satisfaire ces besoins ? Quelles organisations faut-il mettre en place pour atteindre nos objectifs ?

Auparavant, et parce qu'il serait injuste de ne pas en faire état, il faut rappeler que les trains roulent en France et que notre service public ferroviaire assure aujourd'hui la production de plus de 13 000 trains quotidiens sur un réseau de 30 000 km (dont 5 700 TER, 6 200 Transilien, 800 TGV et 340 Intercités), transportant près de 4,3 millions de voyageurs et arrivant très majoritairement à l'heure !

Les 150 000 cheminots, dans la diversité de leurs métiers, relèvent sur certaines lignes et à certaines heures de véritables défis pour absorber le flux et la circulation, avec une exigence et dans des conditions de sécurité incontestables.

Loin des polémiques stériles, ces quelques faits témoignent du haut niveau de compétence et de technicité que requiert le mode ferroviaire. C'est parce qu'il importe de maintenir la qualité de service et d'enrayer la dégradation du système qu'il faut agir en urgence sur plusieurs aspects.

Symbole de la révolution industrielle, de la modernité, de l'innovation, des records, le chemin de fer a misé il y a plus de 30 ans sur l'excellence du TGV et de la grande vitesse pour abattre les distances, faciliter les déplacements et trouver un nouveau souffle commercial.

Ce choix s'est accompagné, sans que cela ait été vraiment acté ou assumé, d'un désinvestissement sur le réseau existant, de la fermeture de nombreuses lignes et gares et d'une réduction progressive des dessertes, qu'il s'agisse des grandes lignes ou des transports régionaux. C'est ainsi que s'est progressivement installée l'idée qu'il y avait en France un réseau, des activités, des territoires et des voyageurs de seconde zone. Sans parler du fret que la SNCF semble avoir renoncé à développer, sans pour autant laisser réellement une chance aux initiatives privées de prendre le relais pour assurer les trafics et inventer un nouveau modèle économique.

A l'heure où notre société évolue vers des modes de vie plus durables, la promotion des transports ferroviaires comme mode de déplacement alternatif à la voiture individuelle s'impose. Pour autant, elle n'a de sens que si le système ferroviaire donne priorité à la satisfaction des besoins principaux exprimés par les voyageurs, et en tout premier lieu assure les transports quotidiens entre lieux d'habitation et lieux d'activité. L'augmentation de la fréquentation des transports collectifs, et en particulier celle des Trains Express Régionaux (TER) et du Transilien, du fait de l'augmentation de la fréquence et de la qualité des dessertes impulsée par les Régions, traduit ces attentes.

Pour autant, beaucoup reste à faire. L'exaspération des usagers franciliens face à la qualité de leurs transports ferroviaires (RER et Transilien) et la surcharge du réseau de l'Île-de-France constituent des handicaps lourds pour le développement mais aussi pour l'attractivité économique de la région capitale. Les mesures ambitieuses annoncées par le Premier ministre le 6 mars 2013 sur le Grand Paris ne pourront pas permettre de les surmonter totalement. Dans les Régions, le succès du TER engendre également des besoins de développement de l'offre et de la capacité qui imposent un investissement dans le réseau, le matériel et de nouvelles dessertes ; sans pour autant que les Régions sachent comment y répondre d'un point de vue budgétaire.

A ces besoins s'ajoute celui d'un maillage de liaisons intervilles permettant de se déplacer rapidement sur l'ensemble du territoire national. Si certains trajets se font à grande vitesse, d'autres nécessitent simplement une offre nationale rapide, sur le réseau classique, et une bonne coordination avec d'autres modes de transports. La réponse à ces besoins de mobilité toujours croissants est l'une des clés de l'attractivité économique du pays et d'un aménagement du territoire équilibré.

Le débat sur le SNIT, et la situation actuelle des finances publiques, ont mis en exergue un deuxième enjeu : celui de la pertinence économique et de la soutenabilité financière du système de transport ferroviaire. Côté offre de service, les autorités organisatrices de transports sont confrontées à une augmentation des coûts qui rend impossible la poursuite des développements nécessités par l'augmentation de la fréquentation. Côté infrastructures, la dette du réseau, qui s'élevait à 20 Mds€ en 1997, a depuis augmenté de 13 Mds€ et pourrait atteindre 60 Mds€ en 2022, alors même que les besoins de rénovation du réseau existant sont massifs.

A cela s'ajoutent les effets de la réforme inachevée de 1997 créant Réseau Ferré de France (RFF), gestionnaire d'infrastructures indépendant de la SNCF, l'opérateur historique, sans lui transférer les personnels lui permettant réellement de jouer son rôle. Les débats parlementaires de l'époque autour de la création de RFF sont édifiants et symptomatiques d'une réforme qui visait avant tout à trouver un nouveau portage de la dette du système ferroviaire sans avoir à toucher à l'organisation de la SNCF pour ne pas réitérer le conflit social de 1995.

Les engagements gouvernementaux devant le Parlement sont donc restés lettre morte, les alternances politiques n'ont pas réglé la question d'un endettement devenu endémique. L'antagonisme entre les deux

établissements publics SNCF et RFF n'a cessé de croître, rendant le fonctionnement opérationnel incompréhensible et, osons le dire, kafkaïen.

Aucun responsable politique ne peut se satisfaire de cette situation préjudiciable au système ferroviaire en général, aux entreprises ferroviaires, à la famille cheminote, aux territoires et aux usagers du train en particulier.

Il faut regretter que notre Parlement, en dehors du vote budgétaire annuel, ne joue pas plus régulièrement un rôle actif en matière de validation et de suivi des décisions et des orientations ferroviaires. Le contrôle *a posteriori*, exercé via la publication de rapports d'information de qualité ou la mise en place de missions *ad hoc* quand des dysfonctionnements lourds deviennent insupportables, ne suffit pas. Le Parlement doit désormais prendre toute sa place comme lieu de débat et de décision.

Impasse budgétaire d'un côté, insatisfaction des autorités organisatrices et des voyageurs de l'autre amènent les différents acteurs, l'ensemble des cheminots et les autres salariés de la filière ferroviaire à douter de l'avenir. Situation paradoxale alors même que la France est devenue l'un des leaders mondiaux de l'ingénierie et de l'exploitation des transports ferroviaires.

De l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, - qu'il s'agisse des représentants des deux établissements publics, des organisations syndicales, des chargeurs, des voyageurs, des industriels, des élus ou des Régions -, la réforme annoncée doit permettre de prendre acte des mutations intervenues dans ce secteur, de réaffirmer la dimension quasi régaliennne de la politique des transports et de redéfinir les responsabilités entre les différents acteurs.

Le temps est aussi venu de considérer que la SNCF d'aujourd'hui n'est plus une entreprise intégrée se suffisant à elle-même, en charge tout à la fois de la définition de la stratégie et des solutions techniques, de la construction des trains, de l'exploitation des services.

La SNCF est désormais le pivot d'une filière industrielle aux acteurs, compétences et savoir-faire multiples (exploitation, gestion de l'infrastructure, ingénierie, construction de matériel ferroviaire, systèmes d'information intelligents....) qu'il s'agit de renforcer.

La décentralisation des transports ferroviaires régionaux de voyageurs a également montré toute la pertinence à introduire dans ce domaine une séparation entre les fonctions d'autorité organisatrice et celles d'exploitant. Elle permet à l'entreprise historique de ne pas être juge et partie, de ne pas jouer par défaut tous les rôles, au risque de ne plus savoir quelle est sa place et d'agréger mécontentements et critiques.

La définition d'une stratégie ferroviaire s'inscrivant dans le cadre d'une politique de mobilité plus large décidée par les pouvoirs publics est une nécessité. L'Etat, qui est à la fois le garant de la desserte des territoires et l'actionnaire des opérateurs ferroviaires, possède seul la légitimité pour définir le cap aux côtés

des Régions. Il définira ainsi les grandes orientations d'une politique ferroviaire renouvelée, qui seront débattues non dans une opacité savamment entretenue mais par la représentation nationale.

Dès lors, il s'agira de réorganiser notre outil ferroviaire, de sorte qu'il puisse offrir un service économiquement plus performant et de qualité, conformément aux orientations données par l'Etat et les Régions.

Après la publication du Manifeste des Régions en septembre 2011, et à la suite des nombreux entretiens et auditions qui nous ont permis d'aller plus au cœur du système, forces et faiblesses ont été identifiées. Elles renforcent l'analyse du système ferroviaire faite par les Régions.

Nous avons tenu, au cours de nos travaux, à ce que l'essentiel des propositions contenues dans ce rapport fasse l'objet de discussions entre les Présidents de Région. Elles ont également été discutées avec les élus régionaux en charge des transports au sein de la Commission Infrastructures et Transports de l'ARF.

Ces 42 propositions constituent, à notre sens, un palier décisif pour franchir une nouvelle étape politique dans la définition de la gouvernance, de l'organisation, des responsabilités et des financements du système ferroviaire.

1 DOTER LA FRANCE D'UNE STRATEGIE FERROVIAIRE EN COHERENCE AVEC UNE POLITIQUE DE LA MOBILITE DECIDEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

1.1. UN PARLEMENT DESSINANT LA FEUILLE DE ROUTE DU SYSTEME FERROVIAIRE

1.1.1. LE FERROVIAIRE, AFFAIRE DE LA NATION

L'affirmation d'une ambition et d'une politique ferroviaires ne peut se résumer à un travail d'élaboration technique. On ne peut que regretter aujourd'hui l'absence de débat national sur le transport ferroviaire, qui représente pourtant un élément essentiel de la vie des citoyens, tant par son usage que par les moyens publics qui lui sont chaque année consacrés. Les orientations doivent être discutées sur la place publique, leur conférant ainsi une légitimité politique nouvelle. Le débat parlementaire est une garantie de transparence vis-à-vis de l'usager-contribuable, et est l'occasion de vérifier l'adéquation entre les objectifs assignés au système ferroviaire et les moyens qui lui sont consacrés.

Parce que le ferroviaire est un mode lourd, son développement nécessite une vision prospective. La construction d'une infrastructure nouvelle engage l'avenir pour les 50 prochaines années et ne peut être décidée sans une vision à long terme.

Ainsi, sur la base d'une carte des services nationaux élaborée en cohérence avec le réseau transeuropéen de transport, la loi définira les projets d'infrastructures à engager : projets de développement d'infrastructures nouvelles et plan de régénération et de modernisation du réseau existant, plan auquel la priorité devra être donnée.

1.1.2. VERS UNE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION FERROVIAIRE (LOPF), OUTIL POLITIQUE DE PLANIFICATION

La politique ferroviaire française doit s'incarner dans une loi d'orientation et de programmation ferroviaire (LOPF) pluriannuelle qui la replacera dans un débat plus large sur les transports et l'aménagement du territoire. Cette loi, renouvelée tous les 5 ans, permettra de fixer en toute transparence les objectifs assignés au mode ferroviaire en l'inscrivant dans une vision intermodale.

Ce cadre législatif constituera la feuille de route de l'ensemble des acteurs du ferroviaire.

Le débat parlementaire s'appuyera sur les travaux préalables du ministère chargé des Transports. Celui-ci aura à charge de collecter les données fournies par les opérateurs et de procéder à une contre-expertise éclairée, en particulier des études socio-économiques permettant de déterminer l'opportunité des projets.

La future LOPF définira en outre les moyens financiers affectés au mode ferroviaire : l'ensemble des moyens dédiés au secteur, en fonctionnement et en investissement, y seront garantis, quelles que soient leurs modalités d'attribution (contrats de projets Etat-Régions (CPER), budget de l'Agence de Financement

des Infrastructures de Transport de France (AFITF), dotations aux opérateurs, financement des grands projets de développement, subvention d'équilibre des TET...). Les lois de finances annuelles déclineront par mission et par programme les budgets fixés dans la LOPF ; les rapports annuels de performance, sur la base d'indicateurs prédéfinis (objectifs de desserte, qualité de service, performance de l'infrastructure...), donneront l'opportunité d'un suivi annuel des mesures mises en œuvre et permettront si nécessaire de revoir la feuille de route.

Enfin, la LOPF devra être déclinée sous forme de contrat de performance entre l'Etat et le pôle public ferroviaire.

PROPOSITION 1 - Soumettre au Parlement l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation ferroviaire (LOPF) quinquennale.

1.1.3. UN PARLEMENT EN MESURE D'EXERCER REGULIEREMENT SES PREROGATIVES DE CONTROLE

Le Parlement devra faire preuve d'exigence dans le suivi de la mise en œuvre de ces objectifs. Le Gouvernement sera chargé de rendre compte des mesures prises pour l'application de la LOPF dans un rapport annuel, établissant notamment un bilan :

- des principaux règlements et contrats conclus, en particulier les contrats d'objectifs signés avec les opérateurs leur assignant des objectifs clairs de qualité et d'efficacité,
- des contributions versées au secteur ferroviaire,
- des principaux résultats obtenus (exécution des projets d'infrastructure, développement de l'offre, amélioration de la qualité de service...),
- des évolutions tarifaires,
- des résultats des opérateurs, des plans d'investissement et de l'équilibre économique du système.

L'évaluation de la mise en œuvre du contrat d'objectifs du pôle public ferroviaire s'appuiera également sur un avis annuel de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF), seule instance en capacité de disposer de l'ensemble des informations économiques, commerciales et physiques sur le système ferroviaire.

PROPOSITION 2 - Présenter au Parlement un rapport annuel remis par le Gouvernement ainsi qu'un avis de l'ARAF sur le respect du contrat d'objectifs, pour permettre un suivi de l'exécution de la LOPF. Les indicateurs d'évaluation intégreront la qualité du service offert à l'utilisateur.

1.2. DONNER A L'ETAT LES MOYENS D'EXERCER SA FONCTION DE STRATEGIE ET D'AUTORITE ORGANISATRICE DU SYSTEME FERROVIAIRE

L'Etat est responsable de la définition d'une politique nationale d'aménagement du territoire, dont le ferroviaire est l'un des outils majeurs par la qualité de la desserte qu'il offre aux usagers et le développement territorial qu'il entraîne. Il lui revient également de définir les moyens budgétaires et financiers alloués à la mise en œuvre de cette politique.

En somme, c'est à l'Etat qu'il revient de définir les ambitions ferroviaires de la France, par une approche mettant au premier plan les services attendus par l'utilisateur, intégrés dans une chaîne des transports cohérente et coordonnée, et en réalisant les infrastructures nécessaires à sa mise en œuvre.

1.2.1. UNE STRATEGIE CLAIRE SUR LES SERVICES DE TRANSPORT...

La première responsabilité de l'Etat constitue la définition de la consistance des services d'intérêt national, tant celle des Trains d'Equilibre du Territoire (TET), dont il est autorité organisatrice depuis la convention d'exploitation signée avec la SNCF le 13 décembre 2010, que celle des trains à grande vitesse, qu'il a fait le choix de déléguer à l'opérateur historique, se privant ainsi de tout pouvoir sur cet outil majeur et dont la tendance à la réduction des dessertes terminales s'inscrit dans une logique purement financière.

Il convient que l'Etat reprenne la main sur l'ensemble de ces dessertes et redéfinisse les rôles respectifs des offres ferroviaires au service des territoires. Cette réflexion devra être menée afin d'assurer cohérence et complémentarité entre les services nationaux et régionaux. Il s'agit ainsi pour l'Etat de définir quel doit être le maillage territorial ferroviaire au niveau national et quels sont les temps de parcours qui doivent être garantis afin de rendre le mode ferroviaire attractif. Ces deux principes construiront la seule vraie réflexion qui permettra de sortir du faux débat selon lequel il importe d'aller toujours plus vite d'un point à l'autre du territoire et qu'il n'y a pas d'avenir en dehors du TGV. Cinq ans après l'ouverture de la LGV Est européenne, nous constatons que le passage de 300km/h à 320 km/h augmente de 10% le coût de la maintenance. Les 5 minutes gagnées à terme sur l'ensemble du parcours Paris-Strasbourg valent-elles les 6 000 à 8 000 € par kilomètre de surcoût annuel de maintenance qu'elles engendrent ? L'effet vitrine de cette ligne pour notre industrie ferroviaire est-il si important ?

Cette réflexion sur les liaisons utiles et les temps de parcours doit permettre de repenser la desserte de notre territoire actuellement structurée par :

- la circulation des trains à grande vitesse sur le réseau dédié mais dont les services sont souvent prolongés au-delà sur lignes classiques, de sorte à desservir la plupart des principales villes du pays sans rupture de charge,
- des TET dont le portefeuille est constitué des dessertes n'ayant pas été supprimées par la SNCF avant décembre 2010,

-
- des TER assurant les dessertes intra-régionales et interrégionales et compensant parfois les dessertes intercités supprimées ces dernières années.

Ce travail de réflexion et de concertation doit débiter par une étude approfondie de la demande, notamment sur les TET, et doit aboutir à l'élaboration d'un schéma des services d'intérêt national ayant vocation à être présenté devant le Parlement pour alimenter les travaux sur la LOPF. Ce document pourrait définir les rôles respectifs des différents types de dessertes nationales, décrire les politiques de desserte des services d'intérêt national et identifier les principaux nœuds de correspondance, dans une logique de *hubs*. Il pourrait aussi fixer des objectifs au développement des gares et à la performance du système de correspondance, dont l'amélioration aurait des effets substantiels sur la qualité de service.

Le coût de ce schéma doit être clairement chiffré afin de permettre de réaliser des choix réalistes sur la consistance de ces services et l'avenir de leur modèle économique, à l'heure où la Commission européenne, au travers du 4^{ème} paquet ferroviaire, réaffirme sa volonté de voir les marchés nationaux ouverts selon le modèle de l'*open access* à partir de 2018, ce que nous ne considérons pas comme inéluctable.

Concernant plus particulièrement la desserte du territoire par des services ferroviaires nationaux, il est indispensable de repenser une vraie desserte de qualité ayant des temps de parcours attractifs en complément des services à grande vitesse. Les TET ne doivent plus être considérés comme un service que l'Etat gère par défaut, mais bien comme un service à part entière, remplissant une véritable mission au service de l'aménagement et du développement économique des territoires. L'évolution de ces dessertes, avec de nouveaux matériels adaptés en termes de confort, des tarifs et des services associés revisités, doit être étudiée afin que les territoires qui ne sont pas desservis par des trains à grande vitesse ne soient pas laissés pour compte.

Il convient enfin de rappeler que l'Etat ne peut pas continuer à se désintéresser du fret ferroviaire, composante majeure du développement économique du territoire. Au vu de l'inefficacité des plans mis en œuvre jusqu'à maintenant, il ne pourra pas faire l'économie d'une véritable démarche de concertation avec les acteurs économiques, devant conduire à une politique de report modal assumée, à une redéfinition des besoins de fret ferroviaire des chargeurs et à la mise en place des modèles économiques pertinents. En effet, la question de la place du fret ferroviaire est intimement liée à celle de la place des autres modes de transport au sein de la chaîne logistique. Or, c'est bien l'Etat qui détient les principaux leviers pouvant infléchir la répartition modale des flux : politique fiscale, choix d'investissements dans les infrastructures, grands ports maritimes.

Le développement des trafics ferroviaires de voyageurs ces dernières années a été concomitant à la baisse des trafics fret et à la dégradation de l'état du réseau. Pour illustrer le fait que le fret est devenu le parent pauvre de la politique ferroviaire française, force est de reconnaître que l'utilisation du réseau se partage aujourd'hui entre le service national de transport des voyageurs, le trafic TER et les nécessaires plages

consacrées aux travaux de maintenance et de rénovation. Le fret ayant peu à peu disparu, la difficulté mais également l'enjeu pour les pouvoirs publics sont aujourd'hui de lui rendre toute sa place sur le réseau. Ainsi, cette réflexion sur l'avenir du fret ferroviaire est indispensable à l'heure où sont établies les priorités d'investissement en matière de rénovation et de modernisation du réseau ferré pour les prochaines années.

Enfin, ce travail stratégique de l'Etat doit s'effectuer dans un dialogue renouvelé avec les Régions. Il est important, pour la cohérence des politiques de transport qui sont menées, qu'Etat et Régions, tant au niveau national qu'au niveau local, nourrissent des échanges suivis sur les grandes orientations de leurs politiques de transport, sur la coordination des offres dont ils ont la responsabilité ainsi que sur les orientations données à l'entreprise ferroviaire SNCF et au gestionnaire d'infrastructures.

PROPOSITION 3 - Attribuer à l'Etat, en lien avec les autorités organisatrices régionales, la responsabilité d'autorité organisatrice des services de transport de voyageurs nationaux (TGV mais aussi TET), assumée aujourd'hui par la SNCF.

1.2.2. ...QUI CONDITIONNE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS SUR LE RESEAU

Sur la base du schéma des services d'intérêt national, l'Etat définit une stratégie d'investissement, dont il veille à ce qu'elle soit compatible avec ses capacités financières et celles des collectivités. Il définit une programmation ordonnée et hiérarchisée des grands projets à mettre en œuvre (développement de lignes nouvelles et régénération du réseau existant) dont il assure le financement, avec ses partenaires et co-financeurs le cas échéant. Il assure à ce titre la coordination des différents documents de planification (schéma des services ferroviaires, SNIT, CPER, planification des fonds européens...).

L'opportunité des projets d'infrastructure devra être soigneusement étudiée. Il conviendra notamment d'étudier toutes les alternatives (acquisition de matériel roulant, mesures d'exploitation...) dont la mise en œuvre pourrait se substituer à la réalisation de travaux sur le réseau, afin que les arbitrages rendus en concertation avec l'ensemble des acteurs soient les plus efficaces économiquement pour l'ensemble du système ferroviaire.

PROPOSITION 4 - Confier à l'Etat la validation des priorités pour le réseau ferroviaire entre régénération, modernisation et développement.

1.2.3. UNE STRATEGIE D'ACTIONNAIRE

L'Etat, aujourd'hui peu présent dans la définition de la stratégie industrielle de ses opérateurs, devra dans ce domaine aussi leur fixer des objectifs ambitieux. Malgré le contrôle exercé par la tutelle sur leurs prises de participation, les opérateurs jouissent d'une (trop) grande liberté.

L'accumulation progressive de nombreuses filiales dans un grand nombre de secteurs fait aujourd'hui du groupe SNCF le cinquième employeur de France. Or, il ne semble pas se dégager de stratégie claire en matière de synergies ou de valorisation des compétences ferroviaires.

Les résultats opérationnels de la branche SNCF-Géodis interrogent par exemple sur la réelle volonté de l'entreprise de développer le fret ferroviaire. Alors que nombre d'acteurs de ce secteur semblent désormais considérer que l'avenir du fret ferroviaire réside dans une articulation repensée entre le camion et le train, le fait que SNCF-Géodis, premier opérateur en France de ces deux modes, ne soit pas en pointe dans cette réflexion, ne manque pas d'interroger.

De même, la publication de comptes au niveau du groupe SNCF, sans plus distinguer les comptes de l'EPIC, répond à l'ambition de la SNCF d'être considérée comme une entreprise comme les autres alors qu'elle reste beaucoup plus que cela, à savoir l'opérateur ferroviaire national, y compris sur les segments de marchés sur lesquels elle est en concurrence. L'imbrication entre les activités et les intérêts de l'EPIC et des filiales du groupe mérite d'être contrôlée par l'Etat actionnaire, y compris en termes d'impact économique.

La structure d'un groupe comme la SNCF se doit en effet de répondre à des objectifs formalisés par l'Etat-actionnaire, au service d'une stratégie globale et non strictement financière. Les objectifs du futur pôle public ferroviaire, y compris de l'ensemble de ses filiales, devront faire l'objet d'un contrat avec l'Etat compris comme l'ensemble de ses composantes (ministères des Transports et du Budget, Agence des participations de l'Etat). Ce contrat devra reposer sur des objectifs précis, quantifiables et évaluables.

Il faudra pour cela que l'Etat dispose au sein du ministère chargé des Transports d'une expertise renforcée, à même d'éclairer le Gouvernement. Cela pose de nouveau avec acuité la question des rôles respectifs de la sphère politique et de la sphère technique. Le principe d'autonomie de gestion de la SNCF, qui fonde son cahier des charges¹, devra à cet égard être redéfini, dans le sens d'une limitation de cette autonomie à l'exécution des services qui lui sont confiés (responsabilité du bon emploi des personnels et matériels, gestion du service au meilleur coût, efficacité...).

¹ Annexe du décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la SNCF

Dans ce cadre, le ministre en charge des Transports et ses services assureront le pilotage des arbitrages interministériels et seront ainsi les garants du bon fonctionnement du service public ferroviaire, en cohérence avec la LOPF.

L'Etat doit enfin être en mesure de peser dans le débat au niveau européen, où sont données les grandes orientations de la politique ferroviaire, en particulier depuis 1998, année d'adoption du 1^{er} paquet ferroviaire. Il devra s'attacher à y faire valoir le principe de subsidiarité, notamment sur l'organisation des systèmes ferroviaires nationaux.

PROPOSITION 5 - Donner, sous l'autorité de l'Etat, une feuille de route claire et pluriannuelle à l'entreprise ferroviaire historique et au gestionnaire d'infrastructures.

PROPOSITION 6 - Organiser au niveau de l'Etat (gouvernement, services, représentation permanente...) une présence active auprès des institutions européennes pour que les évolutions législatives en matière de transports prennent en compte les intérêts français.

1.3. VERS UN ACTE II DE LA REGIONALISATION DES TRANSPORTS REGIONAUX

Depuis 2002, les Régions ont fortement investi la compétence d'autorités organisatrices des transports régionaux de voyageurs qui leur a été confiée. Alors que ce segment de desserte avait été délaissé depuis le début des années 1980, elles se sont attachées à le moderniser, notamment en investissant 8,2 Mds€ dans le renouvellement du matériel roulant et en augmentant l'offre de 24%. Cette nouvelle offre a rencontré un véritable succès puisque la fréquentation a augmenté de 53% entre 2002 et 2012, soit une moyenne annuelle de 4,4%. Cette moyenne cache pour autant de fortes disparités entre les territoires, les villes induisant une croissance de trafic plus importante. L'enjeu, pour que les transports régionaux répondent à la demande, est qu'ils puissent en partie devenir les « RER » des grandes agglomérations de province, ce qui implique de pouvoir continuer d'investir dans des matériels adaptés et de pouvoir financer les coûts d'exploitation induits.

Dès lors, les Régions doivent disposer de l'ensemble des leviers qui feront d'elles des autorités organisatrices à part entière.

1.3.1. DES MOYENS BUDGETAIRES A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE DEPLACEMENT

Le premier levier est budgétaire. En effet, depuis 2010, les Régions n'ont plus de ressources fiscales dynamiques et les dotations de fonctionnement annuelles de l'Etat ont diminué. Parallèlement, l'effort propre des Régions (hors Ile-de-France) pour le financement des transports régionaux, c'est-à-dire la part des dépenses supplémentaires qu'elles ont engagées par rapport au montant des compensations qu'elles ont obtenues au moment de la décentralisation, n'a cessé d'augmenter, atteignant plus de 1 Md€ par an en 2011 (différence entre les dépenses d'investissement et fonctionnement et les dotations de l'Etat). Elles ont ainsi dépensé 3,012 Mds€ dans le domaine des transports ferroviaires en 2011.

Les Régions n'ont pas de recette fiscale dédiée alors que les autorités organisatrices urbaines disposent d'une ressource stable et dynamique dédiée au financement des transports, de même que le STIF pour l'ensemble des transports urbains et régionaux d'Ile-de-France. C'est pourquoi elles souhaitent l'instauration d'un versement transport régional. Celui-ci devrait s'appliquer à l'ensemble du territoire régional, y compris dans les périmètres de transports urbains puisqu'un tiers du trafic TER est constitué de trajets périurbains et qu'un autre tiers correspond au trafic intervilles. Son taux pourrait être modulé en fonction des territoires et son plafond pourrait être assez faible (0,2%) de sorte à ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises qui y seront soumises.

Cette ressource représenterait pour l'ensemble des Régions, hors Ile-de-France, de l'ordre de 625 M€ par an dont 608 M€ pour les seules Régions métropolitaines. Elle permettrait de couvrir en moyenne 24% du budget de fonctionnement des transports régionaux et donc une part substantielle de l'effort propre des Régions.

Par ailleurs, la participation des Régions au financement des grandes infrastructures de transports est assise sur leur capacité de modulation de la Taxe Intérieure sur la Consommation des Produits Energétiques (TICPE) dite « TICPE Grenelle ». Or, ce dispositif arrive à échéance à la fin de l'année 2013. Il est donc indispensable que l'Etat français se mobilise auprès des instances européennes afin de le pérenniser et permette aux Régions de consacrer les ressources qu'il génère au financement de l'ensemble de leurs investissements dans les infrastructures de transport.

Le coût des transports ferroviaires intègre aujourd'hui l'ensemble des coûts externes (bruit, accident, pollution...), contrairement à d'autres modes de transport. Afin de rétablir leur attractivité par rapport aux autres modes, en particulier la route, il est indispensable qu'une fiscalité écologique voit le jour, de sorte à réinternaliser les coûts externes de la route et en faire apparaître le coût réel. Cette fiscalité est l'un des outils du rééquilibrage de l'utilisation des différents modes et pourrait constituer également une source de financement pour les Régions.

Plus généralement, au-delà du débat sur la pertinence d'outils fiscaux dédiés au financement des transports, la priorité pour les Régions est bien de disposer de nouvelles ressources fiscales leur permettant d'assumer l'ensemble de leurs compétences, et particulièrement en matière de transports.

PROPOSITION 7 - Doter les Régions d'un versement transport régional et de nouvelles ressources fiscales, notamment écologiques, afin de leur permettre de répondre aux enjeux de mobilité.

PROPOSITION 8 - Préciser la part de TICPE dite Grenelle qui sera un moyen de financement pérenne des infrastructures de transports pour les Régions.

1.3.2. LA MAITRISE DES RECETTES ET DE LA POLITIQUE TARIFAIRE

L'autre levier que les Régions devraient maîtriser est celui de la tarification. En effet, elles ne peuvent mettre en place des tarifs qu'en référence au système tarifaire national. Le barème kilométrique de référence s'impose à elles, ainsi que le montant de son évolution annuelle décidé par l'Etat. De même, elles doivent appliquer les tarifs sociaux nationaux et les tarifs commerciaux de la SNCF.

Pour que les Régions aient la pleine responsabilité de leur politique de transport et puissent adapter les tarifs en fonction de leur politique, il est indispensable qu'elles disposent d'une complète liberté tarifaire pour les trajets effectués en TER au sein d'une même région. Pour les trajets interrégionaux et les trajets en correspondance avec les services nationaux, un tarif de référence doit pouvoir perdurer en l'absence d'accord tarifaire particulier, de sorte que les voyageurs puissent continuer d'effectuer ces trajets facilement.

Les Régions qui le souhaitent pourraient continuer d'appliquer des tarifs commerciaux en accord avec l'activité SNCF qui les gère ainsi que les tarifs sociaux nationaux lorsqu'elles le jugent opportun.

Le corollaire de cette maîtrise des recettes de trafic par les Régions est qu'elles puissent disposer d'un outil de répartition des recettes performant et régulièrement mis à jour.

L'outil actuel, appelé FC12K, est géré par la SNCF sans que ni l'Etat, au titre des TET, ni les Régions ne soient réellement parties prenantes de son évolution. Il est nécessaire que cet outil fasse l'objet de mises à jour régulières sur la base d'enquêtes auprès des usagers, dont la méthodologie et les résultats seraient partagés.

Les possibilités et modalités d'évolution des fonctionnalités de cet outil doivent aussi être examinées afin que les recettes mensuelles soient connues dans des délais plus courts (presque 2 mois actuellement), que les outils d'analyses soient plus performants et que Régions et SNCF soient ainsi en mesure de mener des politiques plus réactives.

PROPOSITION 9 - Accorder aux Régions le droit de fixer les tarifs pour les trajets réalisés en TER sur leur territoire afin de sortir d'une situation où elles sont les seules autorités organisatrices à ne pas maîtriser leurs tarifs, et donc leurs recettes.

1.3.3. TRANSPARENCE FINANCIERE ET CONNAISSANCE DES COUTS DE PRODUCTION

L'amélioration de l'offre TER passe également par une maîtrise des coûts de production. Les Régions doivent pouvoir mieux comprendre ce qu'elles paient, de sorte à engager un dialogue constructif avec la SNCF sur les voies et moyens de continuer à développer l'offre là où cela est nécessaire à un coût maîtrisé. Les réflexions engagées entre la SNCF et les Régions depuis 2011 commencent à porter leurs fruits puisque chaque Région disposera, en juin 2013, d'un rapport du délégataire, élaboré selon les règles de l'article L.1411-3 du code général des collectivités locales, et de comptes par ligne.

Pour autant, ces travaux ne constituent qu'une étape vers la normalisation des échanges d'information entre les Régions et la SNCF, les conventions d'exploitation TER étant assimilables à des délégations de service public.

Les Régions attendent de la SNCF qu'elle leur fournisse toutes les données utiles à leur bonne compréhension de la constitution des coûts d'exploitation, qu'il s'agisse de données comptables ou de données physiques sur le service produit, ou encore des informations sur les personnels nécessaires à sa production. Ces informations font l'objet d'échanges approfondis à la fin des délégations de service public et lors de leur renouvellement dans les autres domaines. Le fait que l'exploitation des TER soit attribuée de façon directe à la SNCF ne doit pas l'exonérer de cet exercice de transparence, bien au contraire, *a minima* lors du renouvellement des conventions.

PROPOSITION 10 - Imposer comme règle les pratiques de transparence financière et technique relatives aux délégations de service public dans le cadre des contrats d'exploitation des transports régionaux, afin de normaliser et d'assainir les relations entre la SNCF et les Régions. Cet objectif doit être atteint avant la fin de la présente législature.

A la suite de la réforme du système ferroviaire, l'ARAF pourrait se voir confier une mission de validation des règles comptables de l'entreprise et d'examen de la séparation comptable entre les différentes activités, en particulier celles bénéficiant de fonds publics. Ceci permettrait de stabiliser le cadre comptable applicable aux contrats TER et mettrait fin au climat de suspicion existant entre la SNCF et les Régions sur la façon dont sont imputés les coûts à chaque contrat TER.

Les Régions françaises s'interrogent notamment sur les différences de coûts constatées entre les services exploités en Allemagne par KEOLIS, filiale de la SNCF, et ceux produits pour le compte des Régions en France sur des périmètres comparables. L'analyse de ces disparités, en particulier quant à l'imputation des coûts de structure, constituerait une très belle étude de cas pour la Cour des Comptes.

PROPOSITION 11 - Confier à l'ARAF une mission de validation des règles comptables et de la séparation comptable des différentes activités de transport du GIU et de la SNCF à la suite de la mise en œuvre de la réforme.

1.3.4. LES GARES, LIEUX STRATEGIQUES POUR LE TRANSPORT REGIONAL

Le renforcement du rôle d'autorité organisatrice des Régions passe aussi par la réaffirmation de leurs responsabilités dans la définition du service offert aux voyageurs dans les gares. Il s'agit pour elles d'être en mesure de décider du niveau d'accueil et d'information offert, de promouvoir la gare comme lieu de vie inséré dans la ville en participant, avec le gestionnaire de gare, au développement de services de proximité, de commerces ou de services publics.

Si la Région est en principe compétente pour définir la nature et la consistance des services ferroviaires régionaux ainsi que les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité, dans le cadre du transport régional de voyageurs, le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire a créé une confusion dans la répartition des compétences s'agissant des prestations en gare, en prévoyant que « *le directeur des gares établit chaque année un document de référence des gares de voyageurs (...). Ce document (...) précise, pour chaque gare de voyageurs du réseau ferré national, les prestations régulées qui y sont rendues, les conditions dans lesquelles elles sont rendues, notamment les horaires et périodes pendant lesquels elles sont fournies, et les tarifs des redevances associées.* »

Ainsi, quel que soit le statut de la gare, il est indispensable de réaffirmer le rôle de l'autorité organisatrice dans la définition du service qu'elle entend offrir aux usagers de ses transports.

Pour autant, les modalités de gouvernance des gares nationales d'une part et des gares régionales d'autre part doivent être différenciées. Les gares nationales sont utilisées non seulement pour les services de

transport régional mais aussi pour les services nationaux et internationaux de transport de passagers. Les plus importantes d'entre elles sont caractérisées par la gestion de flux importants et complexes. Il est donc indispensable que leur gouvernance soit multipartite. Les gares régionales et locales sont caractérisées par des flux plus faibles et sont fréquentées quasi exclusivement par des services régionaux. Dès lors, le niveau de service et les investissements doivent pouvoir être définis par la Région dans le cadre d'une convention d'exploitation adossée à la convention d'exploitation TER conclue entre la Région, la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures.

PROPOSITION 12 - Revoir les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire afin de clarifier les modalités de gouvernance des gares et leur modèle économique.

PROPOSITION 13 - Mettre en place un conseil de gouvernance et de développement rassemblant l'ensemble des parties prenantes au fonctionnement de chaque gare nationale, dans l'optique d'améliorer la continuité de la chaîne de transport.

PROPOSITION 14 - Intégrer, pour les gares régionales, l'exploitation et la définition du niveau de service dans le cadre d'une convention d'exploitation adossée à la convention d'exploitation TER conclue entre la Région, la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures.

1.3.5. DES REGIONS MAITRISANT MIEUX LES DECISIONS ET LES CONDITIONS DE PROPRIETE DES MATERIELS ROULANTS

Depuis l'expérimentation de la décentralisation en 1997, les Régions ont financé l'ensemble des investissements dans les matériels roulants et une partie des nouveaux ateliers dédiés à leur maintenance. Ce financement a pris la forme de subventions à 100% du coût d'acquisition du matériel par la SNCF, augmenté des frais d'ingénierie engagés pour passer les marchés et gérer la mise en exploitation. Les Régions définissent la spécification des besoins utilisateurs avec la SNCF et participent à la définition du cahier des charges. Pour autant, elles ne disposent pas de la lisibilité nécessaire, la complexité technique du sujet permettant facilement aux différents acteurs de se dédouaner de leurs responsabilités ou d'entretenir parfois certaines ambiguïtés contre-productives pour l'ensemble du système. Il est donc indispensable de faire évoluer les relations entre les acteurs sur ce sujet. Tout d'abord, le régime de

propriété doit être revu. Ainsi, quelles que soient les clauses des contrats de financement actuels, les matériels roulants acquis avec une subvention à 100% de la Région doivent *a minima* être considérés comme des biens de reprise. Sur demande de la Région, leur propriété devrait également pouvoir lui être transférée. La seule indemnisation de la SNCF dans ce cas devrait correspondre à leur valeur nette comptable, nette de subvention.

Concernant les ateliers de maintenance, ceux-ci sont la propriété de la SNCF mais sont souvent situés, du moins pour les plus récents, sur des terrains appartenant au gestionnaire d'infrastructures. Il est nécessaire, lorsque ces ateliers sont dédiés à la maintenance de matériels dans le cadre de contrats de service public, que les terrains puissent aisément être mis à disposition à titre gratuit grâce à des autorisations d'occupation temporaire.

Par ailleurs, les ateliers dont l'activité est principalement ou exclusivement dédiée à la maintenance de matériels TER doivent avoir le statut de biens de retour.

Zoom sur l'Ile-de-France

Des projets d'aménagement d'ateliers de maintenance, de remisage et du poste d'information des voyageurs d'Ile-de-France (PIVIF) financés par le contrat STIF-SNCF peuvent être aujourd'hui remis en cause par RFF car positionnés sur du foncier lui appartenant. On peut citer par exemple le cas du site de maintenance et de remisage de Noisy-le-Sec, prévu dans le projet de tangentielle nord, qui a donné lieu à de nombreuses difficultés entre RFF et la SNCF, RFF refusant de vendre le terrain d'assiette à la SNCF qui était chargée de construire l'équipement.

La mise en œuvre des projets décidés par les élus ne saurait dépendre d'une résolution plus ou moins rapide d'un différend foncier entre le gestionnaire d'infrastructures et la SNCF. La question de la mise en concurrence future de l'entreprise ferroviaire SNCF ne doit pas conduire à retarder les projets. Si des bâtiments nécessaires à l'entreprise ferroviaire doivent être construits par elle sur du foncier appartenant au gestionnaire d'infrastructures, ils doivent revenir au STIF lors de la fin de l'exploitation de la SNCF. La mise en œuvre d'une mission de service public nécessite parfois de construire, sur le domaine du GIU, des équipements qui seront utilisés sur une durée longue (50 ans ou plus). Il est essentiel d'une part, que l'autorité organisatrice bénéficie dans un premier temps d'une convention d'occupation temporaire gratuite sur une longue durée et d'autre part, qu'à l'issue de cette convention, l'ensemble (terrain et bâtiment) appartienne à l'autorité organisatrice. Il n'est pas possible que le patrimoine du GIU soit enrichi par des biens financés par les autorités organisatrices. La réglementation doit prévoir ce cas de figure et renvoyer à des conventions STIF-RFF afin de fixer les conditions de reprise par le STIF des terrains comme des bâtiments.

PROPOSITION 15 - Transférer aux Régions la propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement.

PROPOSITION 16 - Laisser, dans le cadre des contrats d'exploitation TER, les Régions décider du statut des matériels roulants, de leur gestion, de leur maintenance et de leurs conditions d'achat.

PROPOSITION 17 - Faciliter la mise à disposition de terrains pour construire de nouveaux ateliers TER. Les ateliers dont l'activité principale est la maintenance des TER doivent devenir des biens de retour.

1.3.6. LA MAITRISE DE L'ETAT DE L'INFRASTRUCTURE ET DES RELATIONS AVEC LE GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES

Les Régions sont aujourd'hui des autorités organisatrices qui n'ont aucune maîtrise de l'infrastructure ferroviaire qu'elles utilisent pour rendre le service public de transport ferroviaire de voyageurs. Le seul lien direct avec le gestionnaire d'infrastructures s'inscrit éventuellement dans le cadre des CPER. Les autres sujets, comme par exemple la répartition des capacités et l'information sur l'état des infrastructures, sont traités directement entre RFF et l'entreprise ferroviaire SNCF. Le renforcement des liens entre les Régions et le gestionnaire d'infrastructures ces dernières années est lié principalement à la montée en compétence des Régions qui, afin d'améliorer leur offre de transport dans un contexte d'obsolescence de nombreuses lignes du réseau ferré, ont éprouvé le besoin d'engager un dialogue sur l'état des lignes de leur territoire, les contraintes d'exploitation et l'optimisation de la planification des travaux de maintenance en fonction des besoins de dessertes voyageurs.

Par ailleurs, devant l'augmentation continue des péages, les Régions ont été amenées à rendre des avis de plus en plus poussés techniquement et portés par les responsables politiques à l'occasion de leur avis annuel sur le document de référence du réseau (DRR).

Si les Régions revendiquent l'unicité du réseau ferré national qui doit rester géré par un seul gestionnaire d'infrastructures, elles souhaitent néanmoins entretenir des relations plus approfondies et spécifiques quant à leur périmètre conventionné. Il faut que des relations contractuelles obligatoires soient instaurées entre le gestionnaire d'infrastructure et la Région.

Ce contrat doit permettre aux Régions de mieux maîtriser la qualité du réseau, d'en connaître les coûts, d'anticiper les évolutions de sa consistance en fonction des besoins de mobilité. Il doit comporter des engagements en termes de maîtrise des coûts de gestion de l'infrastructure en cohérence avec le contrat d'objectif liant le gestionnaire d'infrastructures et l'Etat ainsi que sur la fourniture de coûts par région et par axe.

Cela peut leur permettre, lorsqu'elles le souhaitent, de décider de leur participation aux opérations de renouvellement devenues urgentes en toute connaissance de la situation.

En effet, il ne peut être reproché aux Régions de s'opposer à des fermetures de lignes alors qu'aucun des acteurs actuellement chargés juridiquement de connaître le réseau et de décider de sa consistance, n'est en mesure de présenter le coût complet de celui-ci de façon territorialisée. Il est indispensable que les élus régionaux disposent désormais de tous les éléments techniques et économiques utiles pour éclairer leurs choix en matière de transports.

Cette meilleure connaissance des coûts du réseau sur chaque territoire ne doit pas impliquer une régionalisation des décisions sur la consistance de l'infrastructure, et donc être le prétexte à un transfert de l'ensemble des coûts complets du réseau aux Régions (redevance d'accès), celles-ci ne disposant d'aucune marge de manœuvre financière pour faire face à l'augmentation de plus de 3% par an de ces coûts.

Dans le débat sur la fermeture des lignes du réseau capillaire, on oublie d'ailleurs trop souvent de dire que la plupart des lignes peu fréquentées sont dédiées au trafic fret desservant en général des installations industrielles lourdes dont l'intérêt et le rayon d'action logistique dépassent largement le territoire régional.

PROPOSITION 18 - Etablir un contrat pluriannuel entre la Région et le gestionnaire d'infrastructures portant sur la consistance et la qualité du réseau, la connaissance des coûts par région et par axe, la maîtrise de l'évolution des redevances en cohérence avec les objectifs de productivité fixés dans le contrat de performance liant le GIU et l'Etat.

1.3.7 LES REGIONS COORDINATRICES DE L'INTERMODALITE

Améliorer le service public de transport doit passer aujourd'hui par la prise en compte des interfaces entre un mode et l'autre, entre les différents réseaux. De fait, les Régions ont commencé à investir ce rôle avant même que la loi ne le leur confie, en fédérant autour d'elles les autres autorités organisatrices de transport de leur territoire, afin en particulier d'améliorer l'information des usagers dans le cadre de la préparation de leurs déplacements.

Il est néanmoins indispensable qu'une collectivité devienne pleinement responsable de l'intermodalité. Il ne s'agit pas pour les Régions d'empiéter sur les compétences des autres autorités organisatrices de transport mais bien d'être les chefs de file pour impulser la transformation des lieux de correspondance en véritables pôles d'échange, permettre de délivrer des titres de transports multimodaux et des tarifs multimodaux, concevoir une information intégrée sur les offres et mettre en cohérence des offres de transports parfois concurrentes.

La future loi de décentralisation doit confier cette nouvelle compétence de coordination aux Régions. Dans ce cadre, l'élaboration par la Région, après consultation des autres collectivités, d'un schéma de l'intermodalité opposable est nécessaire afin de dépasser les difficultés actuellement rencontrées et offrir la mise en cohérence et la simplification attendues par les usagers des transports collectifs.

PROPOSITION 19 - Reconnaître les Régions comme autorités coordinatrices de l'intermodalité, avec pour support la mise en place d'un schéma de l'intermodalité opposable pour favoriser une simplification des déplacements des usagers quotidiens. Cet objectif est en cohérence avec l'Acte III de la Décentralisation.

1.4. UNE AUTORITE DE REGULATION RENFORCEE CHARGEE D'ECLAIRER LA DECISION PUBLIQUE ET DE FAIRE RESPECTER LES REGLES DU JEU

La création de l'ARAF, sous la forme d'une autorité publique indépendante, est l'une des dispositions fondamentales de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, dite loi « ORTF », prise en application de la directive 2001/14/CE. Elle a vocation à concourir, à l'instar des autres régulateurs sectoriels, au bon fonctionnement du service public et des activités concurrentielles de transport ferroviaire.

Elle formule à ce titre des avis conformes sur l'ensemble des redevances, sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire et sur le DRR. Elle a été amenée par ailleurs à approuver les règles de séparation comptable de la branche Gares&Connexions de la SNCF lors de sa création. En second lieu, l'ARAF se prononce sur tous les litiges relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructures et de services.

Pour l'exercice de ses compétences, la loi lui confie de larges pouvoirs, notamment d'investigation et de contrôle, ainsi qu'un pouvoir réglementaire supplétif permettant de préciser les règles, notamment en matière de conditions techniques et administratives d'accès au réseau et de son utilisation.

Bien que d'une création récente, l'autorité de régulation a su faire la preuve de sa crédibilité dans le traitement de la résolution des différends qui ont été portés devant elle. Elle a également su développer une véritable expertise indépendante sur le fonctionnement du système ferroviaire et a ainsi contribué à faire la lumière sur les dysfonctionnements à l'origine de la réforme en cours.

Les évolutions envisagées impliquent de faire de l'ARAF une autorité non seulement en charge du respect des règles de la concurrence, mais avant tout préoccupée de la qualité du service à l'utilisateur et de l'équilibre économique du système. En effet, si les compétences d'une autorité de régulation comme l'ARAF n'ont pas

vocation à empiéter sur le domaine de compétence des autorités organisatrices, - Régions et Etat -, l'attribution de nouveaux pouvoirs au régulateur pourrait à plusieurs égards accroître la transparence du système ferroviaire et donner à l'autorité politique des éléments objectifs lui permettant de rendre ses arbitrages dans les meilleures conditions.

1.4.1. LA DETTE DU SYSTEME : METTRE FIN A L'IRRESPONSABILITE DES ACTEURS

« (...) L'effort financier sans précédent que représente le très large désendettement de la SNCF va créer un contexte de nature à redonner aux cheminots une forte motivation pour rendre aux utilisateurs du train un meilleur service. Je voudrais, à propos de ce désendettement, faire justice d'un certain nombre d'idées fausses, mais qui continuent à circuler. Selon certains, il ne s'agirait pas d'un véritable désendettement de la SNCF : si l'on entend par là le fait que transférer la dette ne suffit pas à la faire disparaître du jour au lendemain, c'est vrai, mais c'est une évidence pour tous ceux qui connaissent la vie financière. En revanche, il est tout à fait clair que l'Etat s'engage bien à rembourser, via Réseau Ferré de France, l'ensemble de la dette de l'infrastructure de la SNCF évaluée par un audit indépendant à 134,2 Mds de Francs, en assurant chaque année le service de cette dette, en capital et en intérêts, pendant la durée de la vie des emprunts restant à courir. »

« (...) L'Etat sera le garant de ce remboursement et le Gouvernement a d'ailleurs accepté l'amendement du Sénat qui l'obligera sur ce point comme sur la régionalisation, à présenter au Parlement, dans un délai de 4 mois à compter de la fin de l'expérimentation régionale, c'est-à-dire au cours des 4 premiers mois de l'an 2000, un rapport consacré "à l'appréciation des conséquences de la création de l'établissement public Réseau Ferré de France, notamment sur l'assainissement financier de la SNCF" » (intervention de Bernard PONS, ministre de l'Equipement, du logement, des transports et du tourisme à l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi portant création de Réseau Ferré de France – 4 février 1997)

La dette du gestionnaire d'infrastructures, aujourd'hui Réseau Ferré de France, est un facteur récurrent d'inquiétudes pour l'avenir du secteur. Cette dette est d'origines diverses : on distingue usuellement la dette historique héritée de la SNCF (20 Mds€) et celle contractée plus récemment par RFF pour le financement des projets mis en œuvre après 1997, en application de l'article 4 de ses statuts². Elle montera à 34,389 Mds€ fin 2013 et pourrait atteindre 60 Mds€ en 2022.

La participation du gestionnaire d'infrastructures au financement des projets de développement est censée être limitée à des taux qui permettent sa couverture ultérieure par des péages supplémentaires. Il est essentiel, pour sortir de la spirale infernale de la dette de RFF, que cette règle soit réaffirmée à l'occasion

² Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France

de la réforme ferroviaire. Cette règle s'imposera, quel que soit l'intérêt des projets à financer. L'Etat, les collectivités territoriales ou d'autres partenaires devront en accepter les conséquences.

L'ARAF pourrait donc exercer un contrôle systématique de l'application de ce principe pour l'ensemble des investissements réalisés par le gestionnaire. Il est d'ailleurs important de souligner que le rôle qui serait confié à l'ARAF serait bien d'assurer une analyse en amont de la fiabilité du calcul du montant maximum d'investissement sur fonds propres envisageable pour un projet, et non de juger de la pertinence de ce projet.

En cohérence avec la LOPF pluriannuelle, l'ARAF pourrait aussi être chargée de garantir que les recettes allouées au financement du réseau ferroviaire couvrent bien l'ensemble de ses coûts, de vérifier que le contrat de performance prévoit une trajectoire pluriannuelle de redevances cohérente avec les crédits budgétaires alloués au gestionnaire d'infrastructures par l'Etat. Cette nouvelle fonction s'exercerait sous forme d'un avis conforme sur le volet budgétaire du contrat de performance passé entre le gestionnaire d'infrastructures et l'Etat.

Ces dispositions reviendraient à aligner les pouvoirs de l'ARAF sur ceux des autorités de régulation des aéroports et des télécommunications en France, sur ceux du régulateur ferroviaire en Grande-Bretagne qui fixe par période de cinq ans la trajectoire de productivité et le niveau des tarifs d'accès du gestionnaire d'infrastructures Network Rail.

Enfin, l'accès aux gares et aux autres infrastructures de service est un enjeu important tant en terme de qualité de service que de coût pour toutes les entreprises ferroviaires. Dès lors, il convient que la tarification de l'accès à celles-ci soit soumise également à un avis conforme de l'autorité de régulation.

Cet élargissement des pouvoirs de l'autorité l'amènera nécessairement à disposer des moyens nécessaires pour examiner le « coût complet de régulation » du réseau et son évolution (gains de productivité...) ainsi que la segmentation du marché et la soutenabilité des redevances par ces segments de marché.

PROPOSITION 20 - Instaurer par voie législative une règle limitant drastiquement la capacité d'endettement de RFF, dont le respect est contrôlé par l'ARAF.

1.4.2. DONNER DE NOUVELLES RESPONSABILITES POUR L'ARAF EN MATIERE D'ACCES AU RESEAU

Un accès non discriminatoire au réseau suppose en premier lieu la publication de règles claires et transparentes : c'est le rôle assigné au DRR, qui est conforté par la directive 2012/34/UE. En l'état du droit, l'ARAF est appelée à émettre un avis simple chaque année sur celui-ci.

Etant donné l'importance pour l'ensemble des acteurs, non seulement de la tarification présentée dans ce document mais également du corpus de règles et de documents-type qu'il comprend, il serait souhaitable que l'ARAF puisse émettre un avis conforme sur l'ensemble des dispositions et documents.

PROPOSITION 21 - Elargir les pouvoirs de l'ARAF à l'émission d'un avis conforme sur l'ensemble des documents relatifs à l'accès au réseau.

1.4.3. CONTROLER LA MISE EN ŒUVRE DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE ENTRE LES ACTIVITES

Des obligations de séparation comptable existent aujourd'hui au sein de la SNCF pour éviter toute subvention croisée entre des activités de gestionnaires des facilités essentielles (SNCF-Infra, DCF, Gares&Connexions), d'opérateur de services conventionnés (SNCF Proximités), d'opérateur de services non conventionnés (SNCF Voyages) et d'opérateur de fret.

Ces obligations sont appelées à évoluer avec la réforme ferroviaire. Toutefois, les questions de flux financiers entre entités subsisteront dès lors que les activités ne seront pas strictement séparées. Les pouvoirs publics devant être en mesure de rendre compte de la bonne utilisation des fonds publics dont ils ont la gestion, il est indispensable qu'ils disposent des moyens de contrôle adéquats. C'est en particulier le cas pour les activités d'opérateurs des services régionaux de transport de voyageurs et des TET. L'expérience acquise par les Régions dans l'analyse des comptes de la SNCF montre que la séparation comptable au sein de celle-ci ne doit pas s'envisager comme la somme de séparations individuelles, entité par entité, mais comme une vision globale de l'EPIC, tenant compte non seulement des activités mais aussi des « fonctions techniques support » : direction de l'immobilier, direction du matériel... Par ailleurs, la séparation comptable nécessite d'être suivie dans le temps, avec des comptes séparés vérifiés par les commissaires aux comptes.

A la suite de la réforme ferroviaire, qui impliquera nécessairement une modification de la comptabilité actuelle de la SNCF, l'ARAF devra être chargée de valider les règles de séparation comptable des différentes activités de l'EPIC.

L'ARAF doit également pouvoir s'attacher à vérifier que les charges répercutées par la SNCF aux activités de transport conventionnées correspondent à des prestations ayant une réelle valeur ajoutée pour la mise en œuvre de la convention d'exploitation, après saisine d'une autorité organisatrice des transports ou par auto-saisine.

Elle pourra dans ce cadre :

- émettre des recommandations en matière d'organisation des activités conventionnées, en vue de permettre la plus grande transparence dans l'affectation des charges aux autorités organisatrices ;

-
- donner un avis sur la clé de répartition des frais de structure de la SNCF entre ses différentes branches et activités, en fonction de l'apport réel de ladite prestation à ces activités ;
 - donner un avis sur les règles de gestion de l'entreprise. Il convient en particulier de noter que le travail de l'ARAF en matière de séparation comptable nécessite d'être suivi dans le temps, ce qui suppose une certaine stabilité des règles internes à l'entreprise. Dès lors, l'accès de l'ARAF aux informations comptables et financières de la SNCF doit être réaffirmé.

PROPOSITION 22 - Confier à l'ARAF les missions de contrôle et de mise en œuvre des règles de séparation comptable des activités, dans l'objectif d'atteindre plus de transparence et d'équité dans les relations entre les différents acteurs.

2. UN OUTIL FERROVIAIRE REpondant EFFICACEMENT AUX ORIENTATIONS DE L'ETAT ET DES REGIONS POUR UN SERVICE FERROVIAIRE DE QUALITE

Le pendant de la clarification des responsabilités en termes de définition de la stratégie et des objectifs assignés au transport ferroviaire est la mise en place d'une organisation permettant aux différents acteurs en charge de la production du service de travailler le plus efficacement possible.

Le constat est unanimement partagé : le système actuel est sans vision globale, ubuesque à bien des égards et traversé de lignes de partage des tâches incompréhensibles. L'objectif de la réforme est donc de créer une répartition des responsabilités claire, pour que les acteurs ne soient pas en concurrence et travaillent de façon étroite au quotidien. Il est aussi d'intégrer de façon efficace les différents éléments de la chaîne du ferroviaire : voies et gares, trains, signalisation, gestion et régulation du trafic, accueil et information des voyageurs... Chaque élément est lié aux autres. Sans intégration, il est difficile de produire des transports ferroviaires de qualité.

2.1. UN POLE PUBLIC FERROVIAIRE GARANT DE LA COHESION OPERATIONNELLE ET SOCIALE DU SYSTEME

2.1.1. LA STRUCTURATION DU POLE PUBLIC FERROVIAIRE

Pour assurer la cohérence du système ferroviaire et la mise en œuvre effective des politiques décidées par l'Etat et les Régions, il convient de mettre en place un pôle public ferroviaire chargé de coordonner les opérateurs ferroviaires (la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures) sous la forme d'un établissement public industriel et commercial.

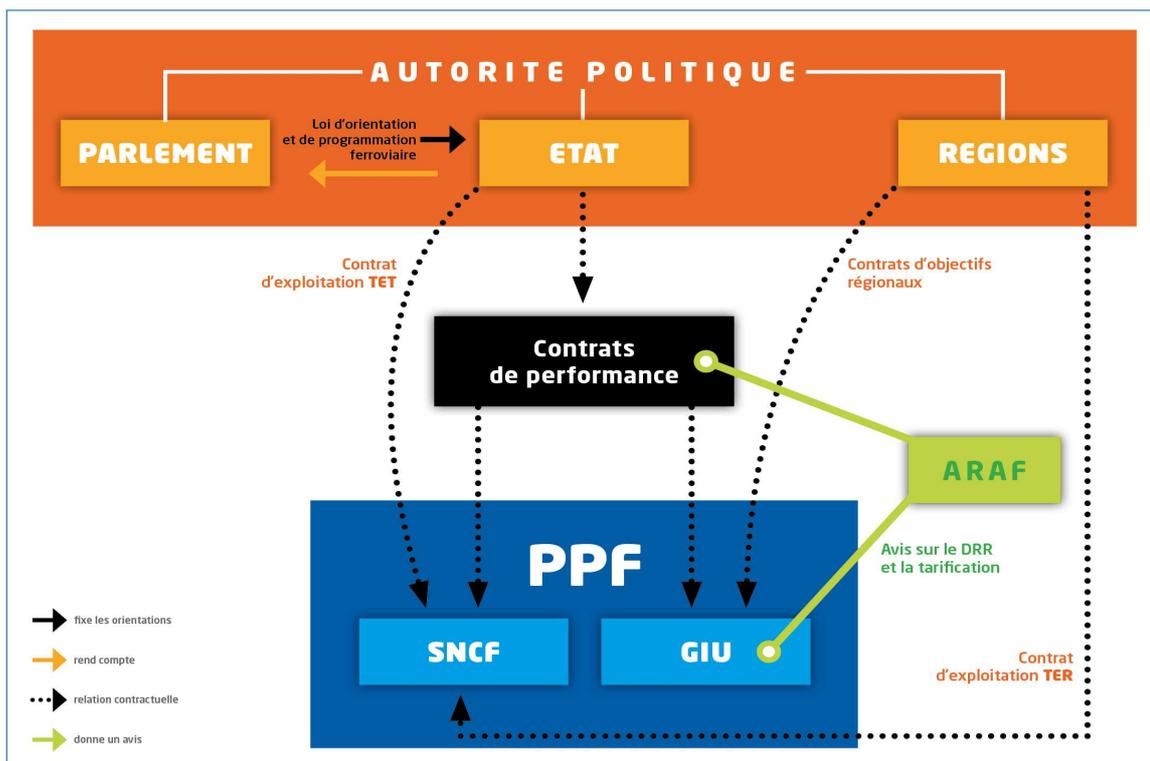
Cet établissement public, symbole d'une remise en cohérence de notre système ferroviaire, sera chargé de la gestion unifiée des ressources humaines, de la formation des personnels, des œuvres sociales, de l'expertise ferroviaire transverse à l'entreprise ferroviaire et au gestionnaire d'infrastructures et, à ce titre, de la politique de recherche-innovation en lien avec l'ensemble de la filière industrielle ferroviaire. Il sera en quelque sorte l'assembleur de notre système ferroviaire dans le respect des compétences opérationnelles de l'entreprise ferroviaire et du gestionnaire d'infrastructures, aux conseils d'administration desquels il siègera.

La rationalisation des fonctions existant en doublon actuellement à la SNCF et à RFF, l'optimisation des choix techniques en fonction de leur impact économique global tant sur les coûts d'infrastructure que d'exploitation et une nouvelle donne sociale doivent mettre fin à la surinflation du système ferroviaire français. Elles pourraient générer dans les prochaines années une progression de productivité annuelle de 1%. La mise en place du pôle public ferroviaire rendra aussi possible une vision économique d'ensemble consolidant les baisses de coût de production que la collectivité nationale attend.

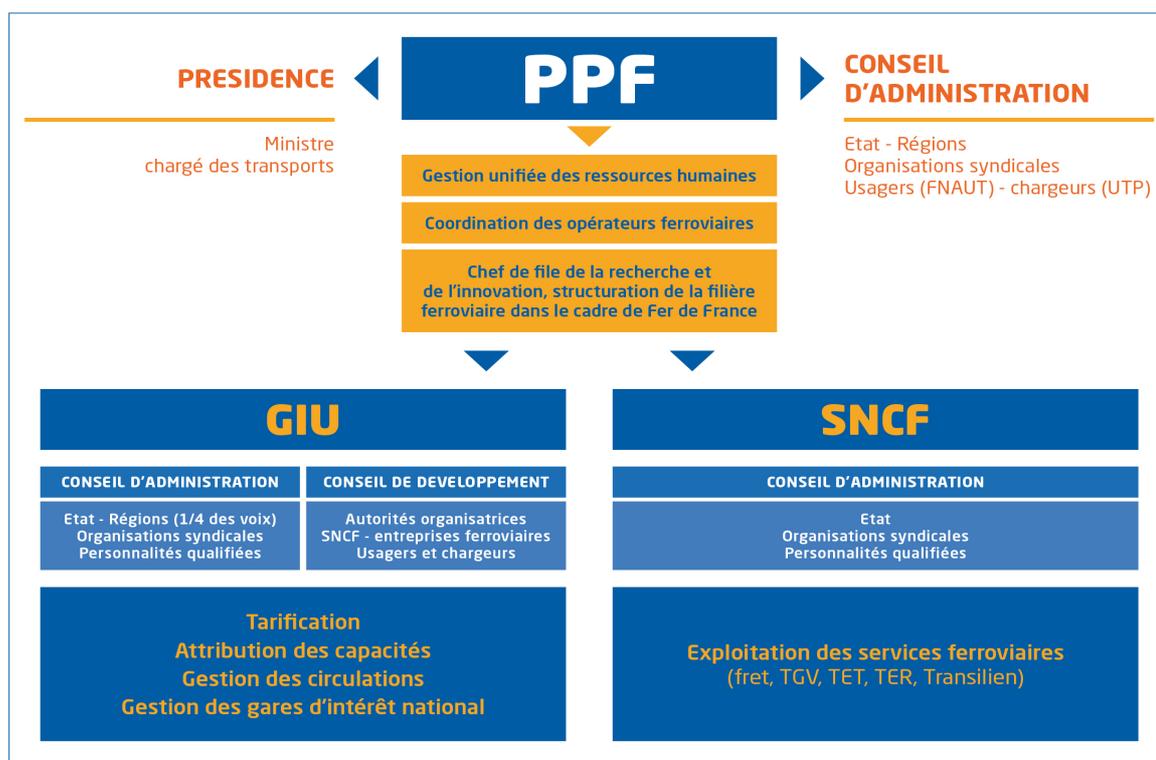
La création de cet établissement doit permettre, dans un pays où les structures institutionnelles comptent beaucoup, de matérialiser le fait que, malgré la nécessaire séparation des tâches et des circuits de décision entre le gestionnaire d'infrastructures et l'entreprise ferroviaire de référence, l'ensemble des personnels travaillent dans le même sens pour produire un service public de qualité.

Ce nouvel établissement réunira au sein de son conseil d'administration l'ensemble des parties prenantes du système ferroviaire : l'Etat et les Régions, autorités organisatrices, les représentants des salariés, un représentant des chargeurs (Union des transports publics et ferroviaires), un représentant des usagers. L'Etat et les Régions devront être représentés à parité au sein de ce conseil afin de renforcer, par un dialogue nécessaire, la cohérence des politiques menées. Le pôle public ferroviaire pourrait d'ailleurs être présidé par le ministre en charge des Transports afin de conforter sa mission de mise en cohérence du système ferroviaire et de direction stratégique.

RELATIONS ENTRE LES DIFFERENTS ACTEURS DU SYSTEME FERROVIAIRE



STRUCTURATION DU POLE PUBLIC FERROVIAIRE



PROPOSITION 23 - Garantir la cohérence du système ferroviaire, dans le respect des règles européennes, par la création d'un pôle public ferroviaire présidé par le ministre des Transports, afin de mettre en œuvre le nouveau cap impulsé par l'autorité politique.

Afin que les décisions du Conseil d'administration soient prises dans un esprit de responsabilité, il y a lieu de s'interroger sur le rôle et les moyens des administrateurs, tant du pôle public ferroviaire que du GIU ou de la SNCF.

L'instauration d'une responsabilité civile des administrateurs quant aux décisions qu'ils prennent, - comme cela se fait dans d'autres pays européens -, irait dans le sens d'une prise en compte optimale des intérêts des trois EPIC. En contrepartie, il faudra que l'ensemble des administrateurs bénéficient des mêmes conditions de préparation des instances que les services de l'Etat, et en particulier de séances de préparation des dossiers présentés. La présence renforcée des élus au sein de ces instances implique aussi de mieux prendre en compte leurs contraintes, et de leur permettre de s'appuyer sur des

collaborateurs dans la préparation et le suivi des différentes instances de gouvernance auxquelles ils participent. Cela leur donnera la capacité de participer aux décisions en pleine connaissance des dossiers et donc en toute responsabilité.

PROPOSITION 24 - Instaurer une responsabilité civile et pénale des administrateurs siégeant aux conseils d'administration du pôle public ferroviaire mais aussi de la SNCF et du GIU et leur donner les moyens d'expertise leur permettant de jouer pleinement leur rôle.

2.1.2. LA QUESTION SOCIALE AU CŒUR DU SUCCES DE LA REFORME

« La famille cheminote » s'est constituée sous forme d'un corps social particulier à partir de 1910 avec la création d'un régime spécial de retraite. A l'époque, et tout au long de l'histoire des chemins de fer jusqu'à la création de l'EPIC SNCF, l'idée a prédominé qu'il était indispensable, pour garantir la qualité du service et surtout un très haut niveau de sécurité, que l'ensemble des salariés du chemin de fer aient une forte culture commune.

Les réformes menées depuis 1997 ont souvent conduit à éloigner les personnels les uns des autres en séparant les différentes fonctions de l'entreprise. Ces nouvelles règles, justifiées pour la plupart par une ouverture à la concurrence des services ferroviaires imposée par Bruxelles, ont amené à scinder le corps social cheminot et ont conduit les personnels, souvent par une surinterprétation des obligations législatives en matière de non-discrimination, à restreindre un dialogue entre eux tout au long de la chaîne de production du service, au détriment de la qualité offerte aux usagers. On ne peut en effet imaginer de faire fonctionner un service ferroviaire sans une parfaite coordination des équipes chargées de l'infrastructure et du service. La gestion des situations perturbées nécessite en particulier un suivi millimétré par les équipes responsables des circulations en lien avec les entreprises ferroviaires.

Contrairement à ce que prétendent certains idéologues de l'ouverture à la concurrence, ces contraintes spécifiques au rail peuvent être prises en compte sans dommage réglementaire. Elles passent par la reconnaissance des atouts d'un corps social homogène garant du service public ferroviaire : la « famille cheminote », dont l'ensemble des personnels parle le même langage, possède des réflexes communs et applique des règles communes. L'exigence absolue de sécurité doit être partagée par tous les salariés du rail. Les personnels cheminots du pôle public ferroviaire, qu'ils travaillent pour le pôle lui-même, pour l'entreprise ferroviaire ou pour le gestionnaire d'infrastructures, doivent ainsi être rattachés à une direction des ressources humaines commune dépendant du pôle public ferroviaire.

Cette mutualisation des personnels permettra de mieux gérer les changements de métiers et de technologies dans le temps, de proposer des parcours professionnels donnant aux personnels une bonne

connaissance de l'ensemble des aspects de la production ferroviaire. Cette direction unifiée des ressources humaines aura en charge la gestion prévisionnelle de l'emploi, la formation, la politique de rémunération, les activités sociales. Elle sera garante du statut cheminot qui devra rester la règle pour les personnels embauchés avant l'âge de 30 ans par le pôle public ferroviaire.

PROPOSITION 25 - Réunir l'ensemble des cheminots travaillant pour l'entreprise ferroviaire SNCF et le gestionnaire d'infrastructures au sein du pôle public ferroviaire et maintenir les embauches au statut cheminot.

Pour parvenir à cet objectif, des négociations doivent désormais être lancées rapidement entre partenaires sociaux. Dans un premier temps, elles doivent permettre à l'Etat de définir par décret les principales règles communes à la branche ferroviaire concernant l'organisation et le temps de travail, afin de garantir le haut niveau de sécurité existant sur le réseau français et la continuité du service public. Dans un second temps, elles doivent aboutir à la conclusion d'une convention collective de la branche ferroviaire s'appliquant aux salariés du pôle public ferroviaire. Celle-ci devra comprendre un volet dédié à chaque type d'activité (fret, transport de voyageurs, infrastructures), les contraintes d'exploitation dans ces trois domaines étant très différentes. Il s'agit d'établir dans le ferroviaire une architecture des droits sociaux s'inspirant de celle existant dans le transport routier, où l'on distingue par exemple les transports de voyageurs urbains des transports de voyageurs interurbains. Enfin, des accords d'entreprise pourront bien sûr venir compléter ces dispositions.

Ces nouvelles règles sociales permettront également de faire évoluer l'organisation du travail afin d'optimiser les coûts de production du service. Si comparaison n'est pas raison, force est de constater que les Suisses et les Allemands, tout en conservant des niveaux de salaires et de sécurité ferroviaire élevés et tout-à-fait comparables à ceux existant en France à ce jour, produisent un service à des coûts entre 20 et 30% inférieurs aux nôtres. C'est aussi le cas des filiales de la SNCF opérant des services publics régionaux de transport ferroviaire de voyageurs dans d'autres pays européens.

A ce titre, il est raisonnable de penser que la réforme ferroviaire puisse générer un gain de productivité d'au moins 1% par an dans les toutes prochaines années. Ce gain pour la collectivité nationale sera le pendant de l'harmonisation du cadre social et de la réunification de l'ensemble des personnels du pôle public.

PROPOSITION 26 - Amorcer des négociations sociales sur une convention collective de la branche ferroviaire garantissant un haut niveau de sécurité et offrant de nouveaux leviers afin de diminuer les coûts de production du service.

Les mobilités entre opérateurs, et plus largement à l'échelle de la sphère publique, permettent la diffusion des savoir-faire. Les nombreux apports des cheminots au sein des Régions et de l'Etat en termes de transmission de connaissances et de compétences doivent notamment être soulignés. Le système devra donc valoriser les aller-retour, en respectant certaines règles de déontologie qui devront être strictement limitées dans leur portée (postes spécifiques nécessitant l'emploi de données particulièrement sensibles) et leurs conséquences (durée limitée de carence avant changement d'affectation). Ces aller-retour constituent une condition nécessaire au partage des connaissances et contraintes des différentes entités concourant au service public ferroviaire.

PROPOSITION 27 - Favoriser, dans le cadre d'une politique des ressources humaines dynamique, les mobilités nécessaires permettant une large diffusion et maîtrise du savoir-faire cheminot au sein de la filière.

2.1.3. RETABLIR DES CAPACITES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS OPERATIONNELS POUR AMELIORER LE SERVICE

La réunification de la famille cheminote au sein du pôle public ferroviaire doit se traduire dans les faits par l'instauration d'un dialogue entre les équipes au niveau opérationnel. Les « Chinese walls » implémentés au sein de la SNCF en application des textes européens ont conduit à isoler les entités chargées de l'infrastructure (SNCF Infra) et des circulations (la DCF) des activités chargées du service aux voyageurs. Nombreux sont les exemples où l'absence de dialogue entre un poste d'aiguillage et un conducteur a conduit à aggraver une situation perturbée et à dégrader significativement l'attente pour les usagers. Ce dialogue est aussi indispensable si l'on souhaite fournir aux usagers une information en temps réel de qualité.

Les initiatives prises par Transilien, en association avec la Région Ile-de-France, sont à cet égard éclairantes. Constatant l'importance d'un échange approfondi avec le gestionnaire d'infrastructures lors de la conception du graphique de circulation, Transilien et RFF ont constitué un plateau commun dédié à la construction des horaires. Des réflexions ont en outre été engagées sur la mise en place de plateaux communs dédiés à la gestion opérationnelle des circulations, ligne par ligne, en vue de gagner en réactivité sur le traitement des perturbations et l'information des voyageurs. Si l'Ile-de-France constitue une Région très particulière au vu de la densité de son système de transport et du nombre de voyageurs quotidiens, ces initiatives sont des exemples instructifs pour l'ensemble des Régions.

Cette proximité entre les équipes visant à limiter les interfaces entre personnels chargés de l'infrastructure et du service ferroviaire, - d'autant plus importante que la fréquence de l'offre est grande -, ne nuit en rien à l'arrivée de nouveaux entrants. L'ensemble des mécanismes de dialogue mis en place (réunions régulières,

plateaux communs) seraient en effet ouverts à toutes les entreprises ferroviaires qui le souhaitent. Le gestionnaire d'infrastructures resterait bien entendu le garant de l'égalité de traitement des opérateurs.

Zoom sur la situation de l'Ile-de-France

L'unification de la gestion passe par l'instauration d'un pilotage unique de la ligne. Le régulateur de l'exploitation de la ligne doit en avoir une vision d'ensemble et tenir compte de celle de l'exploitant. Le cas de la ligne B du RER est à ce titre exemplaire. Aujourd'hui, l'exploitation, – gestion des circulations, plan de transport, information des voyageurs, gestion des incidents –, est supervisée par plusieurs entités :

- pour la RATP, un poste de commande centralisé (PCC) ;
- pour la SNCF, un centre opérationnel Transilien (COT) ;
- pour RFF, un centre opérationnel pour la gestion des circulations (COPC) situé à Paris Nord et qui communique avec les agents des différents postes d'aiguillage, lesquels dépendent de la Direction des circulations ferroviaires, indépendante au sein de la SNCF.

La réunion de ces acteurs dans un seul et même lieu de supervision (le centre unique RER B ou « CUB ») est un enjeu majeur. Le STIF a rappelé aux trois opérateurs, dès février 2011, qu'il souhaitait atteindre cet objectif dans les meilleurs délais. Il est objecté que, dans le contexte d'ouverture à la concurrence, RFF ne peut entretenir de lien privilégié avec une entreprise ferroviaire en particulier. Cet argument trouve ses limites dès lors que 99,9% des lignes concernées relèvent de l'entreprise ferroviaire visée, ce qui sera le cas lorsque le RER B bénéficiera de deux voies dédiées sur le tronçon nord.

Ce qui est valable pour le pilotage de la ligne B du RER l'est également pour les autres lignes de RER ou de Transilien. Ces évolutions sont indispensables pour fiabiliser l'information délivrée aux voyageurs, notamment en situation perturbée. Dès lors, le découpage du réseau et l'adaptation de son organisation aux spécificités franciliennes sont en question. Le découpage de la Commande Centralisée du Réseau doit permettre un pilotage ligne par ligne.

PROPOSITION 28 - Mettre en place, au-delà des problématiques purement organisationnelles, des relations de travail favorisant un dialogue opérationnel fluide et de qualité, respectant la séparation des lignes hiérarchiques et des attributions, compatible avec le droit européen. Cette nouvelle situation permettra de retrouver une culture de coopération et de coordination des différentes entités cheminotes en restaurant la confiance.

2.1.4. CONFORTER L'EXCELLENCE FRANÇAISE EN MATIERE FERROVIAIRE

Le transport ferroviaire est un système complexe qui implique des capacités techniques et d'ingénierie que la France a su développer. Ayant comme principale caractéristique d'être un transport guidé, il implique de fortes interfaces entre rail et train, éventuellement entre caténaire et train, mais aussi de fortes contraintes en matière de sécurité, d'insertion urbaine et environnementale.

L'excellence et le succès de la filière industrielle ferroviaire française se sont construits en prenant appui sur un opérateur de référence, capable d'analyser l'ensemble du fonctionnement du système et les interactions entre ses différents éléments.

Dès lors, le pôle public ferroviaire doit être l'outil favorisant un dialogue continu et constructif entre le gestionnaire d'infrastructures, l'entreprise ferroviaire de référence SNCF et les autres acteurs. Il lui revient de préserver et de développer cette compétence particulière d'intégration technique du système ferroviaire.

Le développement des lignes à grande vitesse s'est appuyé sur le fort pouvoir de mobilisation des équipes lié au défi technologique qu'il représentait, que ce soit du côté du gestionnaire d'infrastructures, de la SNCF ou du constructeur de matériel roulant notamment. Cette capacité à prendre en compte tous les aspects liés au développement de ce système de transport est l'un des atouts majeurs de la filière industrielle ferroviaire française, en particulier à l'export.

Pour autant, la mise en chantier concomitante de quatre lignes à grande vitesse en France ne doit pas faire oublier que la très grande vitesse reste un marché de niche et que la principale activité de l'ingénierie ferroviaire reste liée au fonctionnement du réseau classique.

Or, les derniers projets mis en service en France dans ce domaine ont fait apparaître la complexité, oubliée de beaucoup mais toute aussi grande, de la mise en œuvre de projets de développement ou de modernisation du réseau classique. Lorsque ces projets impliquent également la mise en service de nouveaux matériels, le paysage ferroviaire morcelé dans lequel nous vivons depuis 15 ans a souvent conduit à d'innombrables difficultés engendrant retards, surcoûts et crispations entre les acteurs. Les retours d'expérience, même provisoires, qui peuvent être faits sur des projets tels que RER B Nord+, le tram-train de l'ouest lyonnais ou encore la réouverture de la ligne Nantes-Châteaubriant sont tous concordants.

Plusieurs constats s'imposent :

- Les autorités organisatrices de transport régional gagneraient à devenir clairement les maîtres d'ouvrage des projets de transport de proximité, quels que soient les choix en termes de gestionnaire d'infrastructures, d'exploitant ou de matériel roulant. Cela permettrait ainsi de disposer d'un responsable de l'assemblage du projet clairement identifié et conscient de l'ensemble de ses enjeux et difficultés.

-
- Les autorités organisatrices, en tant que maîtres d'ouvrage, devraient se doter d'une puissante assistance à maîtrise d'ouvrage. Celle-ci pourrait en particulier relever préférentiellement, sauf choix contraire de l'autorité organisatrice, du pôle public ferroviaire qui serait garant de la prise en compte de tous les aspects techniques du projet et de l'optimisation de l'organisation des tâches incombant aux différents acteurs, de la conception de l'infrastructure à la mise en service des circulations, en passant par la construction de l'infrastructure, la rédaction des consignes de sécurité ou la formation des personnels.
 - La nouvelle organisation unifiée du gestionnaire d'infrastructures constitue assurément l'une des clés pour faciliter notamment la transition entre la phase de travaux et la mise en service.

Bien sûr, les réformes de structure ne résolvent pas tous les problèmes mais ces quelques pistes pourraient améliorer substantiellement les coûts et les délais dans lesquels nous sommes collectivement en mesure de mettre en place de nouveaux services de transports offrant un niveau de fiabilité satisfaisant à leur démarrage.

Le développement de ces compétences bénéficierait à l'ensemble de la filière qui pourrait ainsi continuer à innover et à s'étoffer. Les solutions techniques mises en œuvre par l'entreprise ferroviaire SNCF et le GIU constituent des vitrines pour l'ensemble de la filière qu'il convient de conforter.

PROPOSITION 29 - Confier aux Régions, en tant qu'autorités organisatrices, la maîtrise d'ouvrage des projets de transports de proximité. Elles doivent en même temps pouvoir s'appuyer sur un pôle public ferroviaire en capacité de leur assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage pointue.

Ainsi, le pôle public ferroviaire jouerait le rôle de chef de file et de vitrine de l'industrie ferroviaire française. Cela ne remet pas en cause la capacité des différents acteurs à se positionner individuellement sur les différents marchés à l'export ou à développer des produits adaptés à des contextes différents. Pour autant, si la filière industrielle ferroviaire française ne peut miser son avenir uniquement sur le marché hexagonal, trop étroit, elle ne peut s'en passer pour consolider ses 298 000 emplois³.

Par ailleurs, disposant d'une vision globale du système ferroviaire, le pôle public aura une influence importante sur les solutions techniques retenues et jouera donc, *via* les achats effectués ensuite par l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructures, un rôle structurant pour l'ensemble de la filière.

³ Chiffre issu des travaux des Assises du ferroviaire – décembre 2011

2.2. DES ACTEURS AUX ROLES CLARIFIES ET TRAVAILLANT A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE

2.2.1. UN GIU EFFICACE TECHNIQUEMENT ET ECONOMIQUEMENT

La réforme de 1997, principalement motivée par la volonté de redynamiser la SNCF en la soulageant d'une partie de sa dette, a conduit à une séparation incomplète du gestionnaire d'infrastructures et de l'opérateur historique. Notre organisation ferroviaire, unique en Europe, est source d'inefficacité et de coûts de transaction particulièrement élevés, dus à l'éclatement des compétences entre plusieurs entités dont les intérêts sont souvent divergents : RFF propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national, SNCF-Infra gestionnaire d'infrastructures délégué réalisant pour le compte de RFF les travaux d'entretien et de régénération sur le réseau, et la DCF intégrée à la SNCF mais possédant des garanties d'indépendance renforcées par la loi « ORTF » du 22 septembre 2009.

Pierre angulaire de la future réforme, la réunification de ces trois composantes dans une structure unique, le GIU, a été proposée par le ministre en vue d'optimiser la planification des capacités d'infrastructures, de stopper la dérive des coûts du réseau et de réduire des interfaces qui se révèlent coûteuses. La création du GIU constitue une opportunité pour redéfinir les liens qu'il devra entretenir d'une part avec les autorités publiques, l'Etat, garant de l'unicité et de la cohérence du réseau ferré national, et les Régions, qui en sont les principales utilisatrices, et d'autre part les entreprises ferroviaires.

2.2.1.1. Créer un gestionnaire d'infrastructures de plein exercice

La réunification des fonctions de gestionnaire d'infrastructures permettra de clarifier une situation inefficace mêlant inextricablement les compétences des différentes entités intervenant sur l'infrastructure, RFF constituant à la fois le principal client et le principal fournisseur de l'opérateur historique. La création d'un GIU redonnera de la clarté au système et facilitera les interactions, multiples et indispensables, entre une SNCF principale utilisatrice du réseau et un GIU fournisseur de sillons et de facilités essentielles, dont l'objectif premier est de répondre aux besoins des utilisateurs du réseau.

Outre les gains financiers substantiels attendus, cette réunification permettra de mettre en place un système de conception et d'attribution des sillons plus efficient qu'aujourd'hui, en particulier grâce à une conception coordonnée des plages de travaux avec la construction de l'horaire de service. Le système actuel est en effet marqué par un manque de prévisibilité dont souffrent les entreprises ferroviaires avec, pour le fret, un taux de sillons précaires qui peut atteindre jusqu'à 50%. Il est aussi marqué par un phénomène de sur-réservation des capacités d'infrastructures par SNCF-Infra pour les travaux, ce dernier n'ayant pas de contact avec les utilisateurs du réseau et donc aucune incitation à l'optimisation des travaux.

Une accélération de la mise en œuvre des projets de renouvellement et de modernisation du réseau financés par l'Etat et les Régions est aussi attendue grâce à un pilotage unifié de l'ingénierie de

maintenance et une responsabilisation accrue du GIU sur les coûts et les délais. L'une des clés sera notamment de mettre en place avec le GIU des relations contractuelles efficaces et contraignantes : contrat de performance exigeant avec l'Etat et contrat d'objectifs régional avec les Régions.

En termes de gouvernance, il serait souhaitable, - cette solution semblant être la seule à faire consensus -, que le nouveau GIU soit constitué sous forme d'un EPIC rattaché au pôle public. Il devra, conformément au droit européen en vigueur, être indépendant du pôle public ferroviaire du point de vue des décisions concernant la tarification, l'attribution des capacités et la gestion opérationnelle des circulations.

Les péages de l'activité TER représentant 48,6% des redevances touchées par le gestionnaire d'infrastructures, et les Régions participant par ailleurs au financement de nombreux travaux de modernisation et de développement du réseau, il conviendra d'acter leur poids en renforçant leur présence au sein du conseil d'administration. Cela pourrait se traduire par la constitution d'un collège des Régions représentant 25% des voix du conseil.

PROPOSITION 30 - Conserver son statut d'EPIC au gestionnaire d'infrastructures. Sa gouvernance doit laisser une place plus importante aux Régions, le trafic régional générant 48,6% des redevances.

Enfin, dans l'esprit d'une réforme permettant aux différents acteurs du ferroviaire de construire ensemble un service cohérent et performant, il est nécessaire de créer une instance de concertation régulière des différents acteurs sur la construction des services annuels. Un conseil de type conseil de développement réunissant le GIU, l'entreprise ferroviaire historique, les autorités organisatrices, les représentants des usagers mais aussi l'ensemble des autres entreprises ferroviaires, pourrait être mis en place.

PROPOSITION 31 - Instituer un conseil de développement du GIU regroupant l'ensemble des parties prenantes afin de préparer les services annuels, de créer une offre robuste et bien coordonnée.

2.2.1.2. Unifier la propriété du patrimoine ferroviaire

La création du GIU est aussi l'occasion de mettre fin à une séparation incompréhensible du patrimoine ferroviaire entre RFF et la SNCF.

La situation actuelle dans les gares, où se superposent les responsabilités de deux gestionnaires distincts, - RFF, responsable de l'accès aux quais, et la branche Gares&Connexions de la SNCF, chargée des bâtiments voyageurs et autres espaces publics que l'Etat lui a affectés -, conduit à des controverses

inextricables sur les responsabilités des acteurs en termes d'entretien courant, d'exploitation et d'investissement.

On ne compte plus le nombre de cas où des équipements, les escalators par exemple, restent en panne pendant des mois faute de décision.

Le patrimoine du GIU ne doit pas se limiter au réseau ferré national, comme aujourd'hui, mais doit intégrer aussi l'ensemble du patrimoine permettant l'accès au réseau, en particulier l'ensemble des gares.

Le regroupement de l'ensemble de ce patrimoine au sein du GIU permet de le responsabiliser entièrement sur la fourniture des facilités essentielles du système ferroviaire.

Cela permettrait notamment de résoudre les questions d'entraves potentielles à la concurrence dans le domaine du fret, du fait qu'une partie des installations considérées comme des facilités essentielles sont restées propriété de Fret SNCF. Ceci n'empêche pas pour autant de prévoir, lorsqu'une installation n'est opérée que par une seule entreprise et que cela revêt un intérêt en termes d'optimisation des moyens, de lui en déléguer l'exploitation.

PROPOSITION 32 - Regrouper au sein du GIU l'ensemble du patrimoine ferroviaire de la Nation afin de simplifier sa gestion et de garantir l'accès impartial au réseau (les voies, les quais, les gares, l'ensemble du foncier et des installations nécessaires à la production ferroviaire). Les ateliers de maintenance des matériels roulants et certains bâtiments administratifs restent propriété de la SNCF.

2.2.1.3. Un service en gare mieux intégré dans la chaîne de déplacement

La valorisation des gares au sein de la chaîne de transport est devenue essentielle. De la qualité de son aménagement et du service qui y est offert dépend largement la fluidité des correspondances, que ce soit entre les différents trains ou avec d'autres modes de transport.

L'amélioration des conditions de correspondance entre services ferroviaires au sein des gares est l'une des conditions de réussite du projet de cadencement dont la généralisation a commencé en 2012.

Dès lors, il est opportun qu'il revienne au gestionnaire d'infrastructures de construire le graphique d'occupation des voies, assurant ainsi une plus grande cohérence entre gestion des sillons et gestion des horaires en gare.

Cette nouvelle organisation permettrait notamment une meilleure coordination entre les services des différentes activités TET, TER et TGV en vue de tirer tous les bénéfices du cadencement.

PROPOSITION 33 - Mettre en œuvre une conception intégrée de la circulation des trains et des correspondances en gare pour renforcer l'attractivité de l'offre ferroviaire et faciliter la mise en œuvre du cadencement.

Le patrimoine des gares représente 1,7 Md€ d'actifs nets de subventions pour une dette de 600 M€. Afin de bien identifier la fonction de gestionnaire du patrimoine des gares au sein du GIU, de garantir une bonne identification des coûts d'exploitation des gares et de conserver la capacité d'autofinancement que ce patrimoine dégage, une entité spécifique propriétaire de l'ensemble des gares pourrait être créée au sein du GIU. Elle serait soumise à des objectifs spécifiques, en matière d'investissement notamment, au titre du contrat de performance conclu avec l'Etat.

Cette entité pourrait assurer la gestion des gares d'intérêt national. De fait, le GIU semble le plus à même d'en assurer une gestion efficace et transparente. Elles accueillent en effet plusieurs types de trafics, voire plusieurs entreprises ferroviaires. Les enjeux d'exploitation et de capacité ferroviaire (occupation des voies, flux voyageurs, investissements complexes...), les exigences d'indépendance liées à l'ouverture à la concurrence des services internationaux de voyageurs (non-discrimination...) et le potentiel de développement des activités non régulées (commerces...) y imposent la mise en œuvre de compétences et de moyens particuliers.

La gouvernance de ces gares pourrait être renforcée par la création d'une commission de type conseil de développement réunissant l'ensemble des parties concernées (services de l'Etat et autorités organisatrices, collectivités locales et entreprises ferroviaires) chargée d'émettre annuellement un avis sur les choix d'investissement et la trajectoire des redevances subséquente, sur une base pluriannuelle. Cette commission serait également l'instance de suivi des investissements impactant substantiellement le fonctionnement de la gare. Elle permettrait d'associer les collectivités locales concernées aux choix ayant un impact en termes d'aménagement urbain et d'organisation des différentes fonctionnalités au sein de la ville (répartition des pôles commerciaux, lien avec les quartiers entourant la gare par exemple). Ce d'autant plus que les collectivités sont les maîtres d'ouvrage de la plupart des aménagements nécessaires pour faire des gares de vrais pôles d'échanges multimodaux.

PROPOSITION 34 - Créer au sein du GIU une entité dédiée à la gestion des gares, regroupant les compétences spécifiques à leur valorisation et préservant pour leur aménagement des marges de manœuvre financières identifiées.

L'exploitation des gares d'intérêt régional et local serait confiée à l'exploitant des services TER, ces gares étant fortement, voire complètement mono-transporteur.

Afin de faciliter l'aménagement notamment des petites gares et haltes ainsi que leur entretien, il conviendra que le GIU, en lien avec la Région, renforce ses liens avec les villes où elles sont situées. A leur demande, le GIU pourrait mettre à leur disposition les terrains situés autour des gares *via* un mécanisme d'autorisation d'occupation temporaire, permettant ainsi de les aménager et d'en améliorer l'attractivité sans hypothéquer l'avenir quant à un possible usage ferroviaire futur.

Il conviendra de définir des montants de loyer adéquats en fonction des biens concernés et de l'usage prévu par la collectivité demandeuse. Ainsi, les Régions considèrent que les terrains mis à disposition afin de développer des fonctions de pôle d'échange, lorsque les installations envisagées ne sont pas concédées, devraient l'être à titre gratuit.

PROPOSITION 35 - Impulser une politique d'aménagement des petites gares et des haltes ferroviaires en développant des autorisations d'occupation temporaire à titre gratuit sur les terrains qui les entourent lorsqu'il s'agit d'y implanter des fonctionnalités en lien avec celles-ci.

2.2.1.4. Etablir un contrat de performance formalisant les objectifs de la LOPF

La réforme ne peut en effet se contenter de modifier les structures et devra conduire à repositionner l'Etat et les Régions comme les autorités organisatrices du système ferroviaire, afin que les orientations soient assumées par ceux qui sont élus et sont donc comptables de l'action publique devant les citoyens.

En particulier, la conclusion d'un contrat de performance exigeant entre l'Etat et le GIU, traduisant les grands objectifs que la collectivité assigne au gestionnaire d'infrastructures et déclinant les objectifs fixés dans la LOPF, serait susceptible d'orienter l'action du GIU vers une meilleure prise en compte de la feuille de route nationale et une plus grande efficacité, y compris dans son dialogue avec l'opérateur historique.

Ce contrat pluriannuel de performance, élaboré par l'Etat et signé avec le GIU après avis du conseil d'administration du pôle public ferroviaire et avis simple de l'ARAF, pourrait notamment comprendre :

- des objectifs d'investissement, comprenant les grands projets prévus dans la LOPF (développement du réseau, plans de renouvellement et de modernisation des voies existantes), avec des objectifs en termes de coûts et de délais de réalisation. Les gares feraient l'objet d'un objectif distinct ;

-
- des objectifs sur l'allocation et la qualité des sillons, en application des décisions prises par le pôle public ferroviaire sur la stratégie d'affectation des capacités sur le réseau, en particulier leur répartition entre les activités fret et voyageurs,
 - une trajectoire pluriannuelle des plafonds des redevances versées par les utilisateurs permettant de couvrir les coûts supportés par le GIU (pour le réseau et les gares dont il est responsable de la gestion). Elle intégrerait les objectifs de productivité exigés de l'opérateur sur la durée du contrat, ce qui donnerait une visibilité aux autorités organisatrices et aux chargeurs sur leurs charges.

En vue de permettre un suivi de sa bonne exécution, il pourrait enfin comprendre la définition d'indicateurs précis, présentés régulièrement à l'Etat et alimentant le rapport annuel au Parlement relatif à la mise en œuvre de la LOPF.

PROPOSITION 36 - Mettre en place un contrat de performance du GIU fixant des objectifs réalistes et évaluables, en termes de performance économique mais aussi de qualité de service.

2.2.1.5. Instaurer une contractualisation avec les Régions

L'amélioration des services TER passe par un renouvellement des modes de relations entre le GIU et les Régions. Afin que les rôles, les objectifs et les enjeux économiques de chacun soient clairement partagés et actés, il est nécessaire d'obliger le GIU à signer avec chaque Région un contrat pluriannuel sur le modèle de la convention de partenariat signée par RFF et la Région Ile-de-France, en cohérence avec les objectifs assignés au GIU dans le contrat de performance.

Ce contrat porterait notamment sur :

- la connaissance partagée de l'état du réseau et de la prospective sur l'évolution des besoins de mobilité et les objectifs de développement des dessertes des régions ;
- les investissements et les travaux de maintenance réalisés sur le réseau : leur consistance, leur planification, leur organisation et leur financement avec des objectifs de maîtrise des délais et des coûts ;
- la qualité des sillons ;
- la trajectoire pluriannuelle des redevances versées par la Région pour les sillons TER et les gares, sur la base de la trajectoire fixée dans le contrat de performance conclu entre l'Etat et le GIU.

Les autorités organisatrices doivent pouvoir s'assurer, par une totale transparence qui est la contrepartie du monopole dont dispose le GIU, que les coûts facturés correspondent effectivement au service décidé par les élus. Cela nécessite que les comptes présentés par le GIU aux autorités organisatrices soient le reflet de l'activité régionale du gestionnaire de l'infrastructure, et non pas issus d'une ventilation analytique des comptes nationaux, sur la base de clés de répartition décidées par le siège.

Le GIU doit donc présenter des comptes régionalisés et par axe permettant de disposer d'une vision fine des coûts complets du réseau et de leur évolution.

Ainsi, les autorités organisatrices pourront vérifier l'utilisation qui est faite par le GIU des péages qu'elles acquittent, mais aussi et surtout disposer des éléments permettant à la fois une analyse fine des coûts réels du réseau et la construction d'une vision différenciée de sa maintenance et de ses fonctionnalités liées à des besoins de desserte.

2.2.2. UN EXPLOITANT SNCF EFFICACE ECONOMIQUEMENT ET A L'ECOUTE DE SON AUTORITE ORGANISATRICE

Avec la montée en puissance des Régions comme autorités organisatrices apparaît progressivement le besoin de clarification de leurs relations avec la SNCF. Les « rebasages » successifs lors des renouvellements des conventions d'exploitation, parallèlement à la diminution des moyens budgétaires des Régions, ont particulièrement tendu les relations entre la SNCF et les Régions et imposent de mieux réfléchir à la façon dont la SNCF s'organise pour produire le service commandé par les autorités organisatrices au meilleur coût.

2.2.2.1 Mettre en place un interlocuteur en région en mesure de répondre à l'autorité organisatrice

Alors que la montée en puissance des Régions aurait pu avoir comme effet une adaptation de la SNCF dans le sens d'une organisation plus décentralisée, le phénomène inverse s'est produit. En effet, le développement de la gestion par activité a amorcé un mouvement de recentralisation des décisions, notamment du fait que chaque branche de la SNCF s'est organisée sur des périmètres géographiques différents et que les responsables territoriaux de ces activités ont vu le pilotage fonctionnel des branches s'accroître.

La SNCF est aujourd'hui organisée de telle sorte que le directeur en charge de la gestion de la convention TER ne maîtrise pas la gestion des moyens de production de ce service. Ainsi, il dépend d'établissements de production constitués par métiers auprès desquels il commande des moyens. Les décisions sur les effectifs des établissements prestataires de l'activité sont largement l'objet d'arbitrages rendus en fonction d'une vision nationale au niveau de la direction centrale métier, plutôt qu'en fonction de l'analyse des besoins et de la situation économique du contrat d'exploitation TER.

Il conviendrait, pour donner tout son sens à la régionalisation généralisée en 2002, de positionner comme interlocuteur de l'autorité organisatrice un directeur en charge de la mise en œuvre du contrat d'exploitation TER, disposant de l'ensemble des leviers d'action et de décision indispensables à la bonne mise en œuvre du service public régional de transport de voyageurs.

Sa feuille de route serait ainsi la bonne gestion des relations contractuelles avec l'autorité organisatrice, du contrat en termes d'organisation et de qualité du service commandé par l'autorité organisatrice, la maîtrise des coûts de production.

Enfin, au-delà de l'activité TER, les Régions ont besoin de pouvoir identifier facilement les représentants des autres activités de l'entreprise en capacité d'apporter des réponses aux questions concernant la coordination des différents services. En particulier, la coordination des services TER et TGV implique un dialogue étroit entre les responsables de lignes TGV, la Région et l'activité TER qui, selon les régions et l'histoire de la construction des différentes lignes TGV, n'est pas toujours facile à mettre en place. Quelle que soit la maille d'organisation industrielle de l'entreprise SNCF pour ses différentes activités, il est important de renforcer le lien avec les territoires et d'amorcer un dialogue plus construit et suivi dans le temps avec les Régions afin d'offrir aux voyageurs un service complètement adapté à leurs besoins.

PROPOSITION 37 - Désigner des interlocuteurs uniques en région au sein de la SNCF et du GIU disposant des principaux leviers pour mettre en œuvre les contrats TER. Il importe d'assurer une représentation territoriale des autres activités de la SNCF, facilement identifiable et en mesure d'établir les conditions d'un dialogue constructif sur la coordination des offres.

2.2.2.2. Optimiser l'utilisation des moyens et des personnels et mieux identifier les coûts de production

Pour ce faire, le directeur TER doit pouvoir commander directement la plupart des moyens de production nécessaires et, en fonction du contrat et des demandes de la Région, mobiliser en tant que de besoin les moyens mutualisés au sein de l'entreprise.

En effet, si les Régions font souvent référence aux transports urbains quand elles évoquent la façon dont elles voudraient voir évoluer leurs relations avec la SNCF dans le cadre des transports régionaux, il est évident que les trains ne s'arrêtent pas aux frontières administratives des régions comme les autobus urbains s'arrêtent à la limite du périmètre des transports urbains. Il est donc logique par exemple qu'une part des effectifs produise pour deux régions en même temps lorsque les lignes sont interrégionales. De même, les organisations syndicales font souvent référence à une nécessaire mutualisation des personnels entre les différentes activités de transport de l'entreprise. Les Régions n'ont pas à se prononcer sur les

moyens pour la SNCF d'optimiser dans le détail les coûts de production du service TER. A partir du moment où la répartition des moyens de production et les modalités de facturation sont claires, elles ne s'opposent pas à une part de mutualisation, notamment au niveau des agents de réserve, dans la mesure où cela permettrait une fiabilisation du service offert aux voyageurs et une maîtrise des coûts.

Cette maîtrise des moyens de production par le directeur TER en région lui permettrait aussi d'engager un dialogue plus constructif avec son autorité organisatrice lors des renouvellements de conventions, dès lors que cela lui donnerait la maîtrise exacte des justifications du prix présenté.

Les expérimentations lancées par la SNCF en 2012 intitulées « Régionalisation », expérimentations devant aller dans le sens de ces préconisations, doivent donc se poursuivre, être approfondies mais aussi partagées avec les Régions.

Cette optimisation de l'utilisation des moyens et des coûts passe aussi, à l'inverse, par une identification des moyens d'expertise mutualisés. En effet, la visibilité et la maîtrise nécessaires des moyens de production des services TER n'impliquent pas la disparition de toute forme d'expertise mutualisée nationalement au sein de la SNCF. Ainsi, certaines fonctions doivent faire l'objet d'une mise en commun avec un système d'identification des coûts clair pour les Régions. Il s'agit notamment des expertises en matière de connaissance des cycles de vie des matériels roulants, d'élaboration des règles de maintenance, de gestion du système de répartition des recettes, pour ne citer que quelques exemples.

2.2.2.3. Des gares régionales et locales mieux intégrées à la conception et à la production du service TER

L'organisation actuelle conduit Gares&Connexions à assumer la responsabilité de la gestion de l'ensemble des gares. La création de cette direction autonome au sein de la SNCF a permis de faire émerger les problématiques d'aménagement et de gestion spécifiques aux gares, jusqu'alors peu prises en compte. Elle a également permis une véritable professionnalisation de la SNCF dans la gestion des grands projets d'investissements, la dynamisation des activités non régulées et la valorisation économique des gares notamment. Ce nouvel acteur a néanmoins induit une recentralisation de la gestion des gares qui semble peu en adéquation avec les enjeux des gares régionales ou locales. A cet égard, la création de Gares&Connexions a eu tendance à « troubler » les relations entre acteurs et les responsabilités de ceux-ci vis-à-vis des usagers.

A ce titre, les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ont induit une grande confusion quant au rôle dévolu, en vertu de l'article L. 2121-3 du code des transports, aux autorités organisatrices régionales en matière de définition du contenu du service public et de qualité de service.

Les débats sur l'organisation de l'assistance aux personnes à mobilité réduite ou sur la présence humaine en gare illustrent également le questionnement exprimé par de nombreuses Régions sur l'efficience du mode de gestion mis en place.

Il convient en effet de rappeler que les gares d'intérêt régional ou local sont généralement mono-transporteur ; leurs enjeux spécifiques résident davantage dans une continuité de qualité de service selon les objectifs fixés par l'autorité organisatrice et dans l'intégration sur-mesure des problématiques d'intermodalité et d'accessibilité. En outre, l'optimisation de l'exploitation repose principalement sur des contraintes opérationnelles d'ordre local, qu'un donneur d'ordre situé au plus près du terrain est mieux à même de gérer.

L'entité en charge des gares au sein du GIU pourrait en confier la gestion à l'exploitant des services TER et Transilien, sur une durée correspondant au contrat d'exploitation des services voyageurs. Cette délégation couvrirait l'ensemble des responsabilités opérationnelles et tout ou partie de la gestion des investissements. Elle pourrait prendre la forme d'un contrat tripartite entre gestionnaire d'infrastructures, autorité organisatrice et entreprise ferroviaire, en lien avec la convention d'exploitation des services TER. Enfin, l'ensemble des personnels chargés de l'exploitation de ces gares serait positionné au sein de l'activité TER.

Le GIU, propriétaire de la gare, conserverait la responsabilité de l'entretien et des investissements sur le gros œuvre (bâtiments, infrastructure...). Il facturerait à l'exploitant régional un loyer tenant compte des investissements réalisés, après concertation avec l'autorité organisatrice. Dans le cas où un autre opérateur souhaiterait bénéficier d'un accès à la gare, l'activité en charge de sa gestion pourrait conclure un contrat avec celui-ci prévoyant l'ensemble des facilités et services mis à sa disposition, sur la base d'un contrat-type validé en amont par l'ARAF. Les redevances en gares, définies selon un barème identique pour l'ensemble des transporteurs, seraient prévues par ce contrat sur une base pluriannuelle.

Il conviendra de tirer les conséquences de ces propositions dans les textes, et en particulier de modifier en ce sens le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

PROPOSITION 38 - Confier à l'activité TER ou à Transilien la gestion des gares d'intérêt régional ou local. Sous l'autorité de la Région, l'exploitant ferroviaire en définit les conditions d'exploitation et la politique d'investissement.

2.3. UN SYSTEME FERROVIAIRE ECONOMIQUEMENT PLUS EFFICACE

Au-delà des choix organisationnels et du partage des responsabilités entre les acteurs, la principale priorité de la réforme envisagée doit être de replacer le système ferroviaire sur une trajectoire financière assainie, à défaut d'un retour à l'équilibre immédiat compte tenu de l'impossibilité pour l'Etat de reprendre tout ou partie de la dette du réseau. Il manque aujourd'hui environ 1,5 Md€ par an au système pour atteindre cet équilibre. Garantir l'avenir des transports ferroviaires et leur développement impose d'identifier tous les leviers qui pourraient contribuer à rééquilibrer l'économie de ce système.

L'inflation ferroviaire, qui traduit l'augmentation des coûts de production de la SNCF, est d'environ 3% par an alors que l'inflation en France depuis 2012 est en moyenne de 2%. Cette augmentation est répercutée aux Régions *via* notamment la réévaluation, à chaque renouvellement des conventions d'exploitation TER, du montant de la contribution d'équilibre versée à la SNCF. C'est également l'une des causes des fortes augmentations des péages d'infrastructure (en moyenne 3,8% par an). Au vu des contraintes budgétaires de plus en plus prégnantes des collectivités, la poursuite d'une telle trajectoire ne pourra se traduire à terme que par des réductions de l'offre ferroviaire, seul moyen pour les autorités organisatrices de contenir leurs dépenses de fonctionnement.

2.3.1. LES EFFORTS INTERNES AU SYSTEME FERROVIAIRE

2.3.1.1. Tirer parti de l'ensemble des leviers offerts par la création du GIU

La réunification du gestionnaire d'infrastructures doit permettre en premier lieu la suppression des doublons au sein de SNCF-Infra et de RFF, qui se sont multipliés au cours des dernières années, chaque opérateur souhaitant développer son expertise propre et contrôlant les éléments produits par l'autre. La SNCF et RFF chiffrent les économies dues à la suppression de ces doublons et aux coûts de transaction à environ 500 M€ par an d'ici 2015. Il est indispensable que la réalisation de ces économies devienne clairement un objectif de court terme du GIU.

Certains sujets ont été largement instrumentalisés ces dernières années dans le conflit entre les deux EPIC. La réunification de la gestion de l'infrastructure et un dialogue renouvelé avec l'entreprise ferroviaire grâce au pôle public ferroviaire doivent permettre de sortir par le haut et de définir les solutions les plus avantageuses pour le système dans son ensemble. Ainsi, la réunification des fonctions du gestionnaire d'infrastructures constitue une opportunité majeure pour réinterroger certains référentiels techniques. Les standards de maintenance des voies, par exemple, semblent pouvoir être revus afin de les adapter plus finement au niveau de service attendu de chaque ligne et ainsi optimiser leur coût. De même, la mise en accessibilité des transports ferroviaires de voyageurs aux personnes à mobilité réduite nécessite de construire une vision partagée des solutions les plus efficaces et les moins coûteuses de façon globale, investissement et exploitation compris.

Ce ne sont vraisemblablement que quelques exemples parmi d'autres mais ils semblent assez bien illustrer les gains non chiffrables à ce jour qui pourraient être obtenus dans les années à venir.

Côté SNCF, un plan de réduction des charges de structure a récemment été évoqué à hauteur de 700 M€ d'ici 3 ans. Ce plan d'économies, indispensable pour que cette entreprise dispose d'une structure de coûts plus proche de celle des autres entreprises du secteur, doit impérativement être mené à bien. Lors de ses auditions devant les commissions en charge du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Président Guillaume Pépy a par ailleurs évoqué une économie de 1 à 2 Mds€ d'ici 5 ans. *« L'unification de l'infrastructure permet de doubler la productivité annuelle du gestionnaire, qui passera de 1 à 2%. Il restera à renforcer l'efficacité du capital investi dans le système ferroviaire ; et comme il s'agit de 100 Mds€, – répartis pour moitié entre le transporteur et le gestionnaire du réseau –, une amélioration de 1 ou 2% signifie que l'on gagne 1 ou 2 milliards. »*

Ces informations stratégiques pour l'évaluation des effets de la réforme ferroviaire devraient utilement être précisées en mentionnant notamment les mesures qui les sous-tendent afin d'être incluses dans les objectifs qui seront attribués à la SNCF par l'Etat.

PROPOSITION 39 - Imposer à la SNCF et au GIU la réalisation dans les 5 ans des gains de productivité actuellement chiffrés et la recherche de pistes d'optimisation des coûts envisageables sans dégradation de la qualité de service.

2.3.1.2. Réaliser les gains de productivité nécessaires à la soutenabilité économique du système ferroviaire français

Etant donné la contraction des budgets publics, il est devenu nécessaire, pour ne pas en venir à supprimer des services ou des lignes, d'examiner tous les moyens de produire des services ferroviaires moins coûteux. Dès lors, l'organisation du travail constitue un levier indispensable.

Les différents métiers au sein de la SNCF sont très codifiés, réglementés et les tâches propres aux uns ne peuvent traditionnellement être effectuées par d'autres. Par ailleurs, l'organisation retenue est la même en tous points du territoire, en zone dense comme en zone diffuse. L'évolution des technologies, des pratiques et des besoins de déplacement, mais aussi l'observation des évolutions intervenues dans les autres pays européens, permettent d'imaginer des organisations différentes et moins coûteuses.

Ainsi, dans le domaine des transports de proximité, une plus grande polyvalence des agents doit permettre de rendre un meilleur service aux voyageurs à moindre coût. Les conducteurs devraient être responsabilisés sur l'information des voyageurs en cas de situation perturbée, les agents commerciaux

devraient pouvoir accomplir leur mission indifféremment à terre ou à bord des trains, en particulier quand aucune fonction de sécurité n'est requise de leur part, par exemple l'agent d'une petite gare pourrait en assurer l'entretien courant.

Par ailleurs, l'exigence de transparence sur les coûts de production exprimée par les Régions ne doit pas être prise comme prétexte pour ne pas revoir les modalités de dédicace des personnels par activité au sein de l'entreprise si cela peut permettre, par exemple, de disposer de roulements de réserve plus importants répondant à une autre exigence des Régions, qui est d'offrir un haut niveau de fiabilité des services TER.

PROPOSITION 40 - Développer une plus grande polyvalence des personnels, dans une optique de performance économique, afin d'offrir un meilleur service aux voyageurs à des coûts optimisés.

L'ensemble de ces mesures, qui devront être discutées lors de la négociation de la convention collective par les partenaires sociaux, devront permettre de faire converger l'inflation ferroviaire vers l'inflation générale, condition nécessaire à la pérennité du mode ferroviaire dans nos territoires.

2.3.2. LES EFFORTS DES POUVOIRS PUBLICS

2.3.2.1. Une priorisation assumée des choix d'infrastructure en application de la LOPF

La dette du gestionnaire d'infrastructures, de 31,5 Mds€ au 31 décembre 2012, pourrait atteindre 60 Mds€ en 2022. Cette dérive financière est le résultat conjugué de la décision de réaliser simultanément 4 nouvelles lignes à grande vitesse, avec un financement impliquant une hausse importante de l'endettement, et du manque de financement dédié à l'effort de renouvellement du réseau amorcé suite à l'audit du Professeur Rivier.

Le projet de SNIT élaboré en 2011, qui fixe les orientations de l'Etat à l'horizon 2030 en matière de développement, de modernisation et d'entretien des réseaux de transport, constitue la meilleure expression d'une certaine culture de l'irresponsabilité : cette liste pléthorique et non hiérarchisée de projets, dont le coût prévisionnel est évalué à 245 Mds€, est in finançable en l'état. Il comprend des investissements ferroviaires pour 174 Mds€, dont 107 Mds€ de développement, illustration de la prépondérance donnée depuis 30 ans aux lignes nouvelles au détriment de la modernisation, voire du simple maintien en l'état des infrastructures existantes.

En effet, l'audit Rivier en 2005 a permis de mettre en exergue l'insuffisance des ressources consacrées à l'entretien et au renouvellement lors des 30 dernières années, menaçant ainsi la pérennité du cœur de réseau. Le dernier audit réalisé en 2012, s'il montre que des progrès significatifs ont été accomplis, pointe encore une insuffisance de renouvellement.

Or, le contexte budgétaire actuel impose de faire des choix clairs : développement tous azimuts du train à grande vitesse, vitrine du ferroviaire français, ou transports du quotidien ? Qualité et pérennité du service pour les 900 000 voyageurs quotidiens de TER et les 3 millions d'usagers de Transilien, ou construction de lignes nouvelles sur l'ensemble du territoire, dont la part d'autofinancement devient de plus en plus faible⁴ ?

Ces choix devront se traduire par des arbitrages courageux en matière de nouveaux projets, mais aussi en matière de fonctionnement de l'existant. Alors que la Deutsche Bahn a décidé de baisser la vitesse de ses ICE à 250 km/h afin d'économiser sur les coûts de maintenance des voies et d'énergie de traction sans que cela semble engendrer de baisse significative du trafic, il est souhaitable que nous sortions de la logique du « toujours plus vite ». Il est indispensable de poser la question des temps de parcours et du niveau de service attendus par les voyageurs et de s'autoriser tant à examiner les investissements indispensables pour rendre les temps de parcours ferroviaires attractifs sur certaines lignes, - en particulier sur le réseau classique -, que les réductions de vitesse qui permettraient de diminuer certains coûts de maintenance ou de renforcer la ponctualité de l'ensemble des circulations sur d'autres lignes.

Le fait que le Gouvernement ait mis en place la Commission Mobilité 21 présidée par Philippe Duron est un signe tout-à-fait positif de sa volonté de faire des choix. Et les conclusions de cette commission seront précieuses à l'heure où la représentation nationale devra finaliser et acter une politique cohérente en matière d'infrastructures de transports pour les dix années à venir.

PROPOSITION 41 - Prioriser, dans un contexte de contraction des finances publiques, le renouvellement du réseau ferroviaire et la désaturation des zones où l'existant ne permet plus de répondre à la demande de mobilité.

2.3.2.2. L'équilibre entre contributions publiques et contribution des utilisateurs du réseau, entre concours de l'Etat et des Régions

La priorisation des projets d'infrastructures doit être assortie d'une responsabilisation accrue de l'ensemble des pouvoirs publics sur leur financement.

Concernant la capacité d'investissement du gestionnaire d'infrastructures, celle-ci ne doit pas être annihilée. En effet, les infrastructures construites ou modernisées lui appartenant et devant lui rapporter des redevances, il est logique qu'il prenne part, dans la mesure de ses capacités, à leur financement. La réforme doit reconduire une disposition similaire à l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux

⁴ 55% pour la LGV Sud-Europe-Atlantique contre 10% pour le contournement Nîmes-Montpellier

missions et aux statuts de Réseau Ferré de France, qui prévoit que « *RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement.* »

Cet article pourrait être consacré par la loi comme « règle d'or » du système ferroviaire, visant à limiter strictement l'endettement du GIU à la part qu'il peut amortir grâce aux redevances d'infrastructures qu'il facture aux utilisateurs du réseau.

Il est essentiel, pour la soutenabilité de la dette de RFF, que cette règle soit appliquée avec rigueur. Cela implique que les études socio-économiques menées par le gestionnaire d'infrastructures fassent l'objet d'un cadrage technique précis et renouvelé de la part de l'Etat et d'un contrôle externe, par exemple par l'ARAF. Il est à noter que l'exercice de cette nouvelle compétence par l'autorité de régulation implique que les ressources qui ont été annoncées lors de sa création soient confirmées.

Cette nouvelle compétence est bien une compétence de contrôle du respect des règles et de la capacité du gestionnaire d'infrastructures à amortir la dette qu'il contracte, et non un contrôle d'opportunité sur la réalisation des différents projets d'infrastructures. L'Etat et les collectivités locales peuvent parfaitement décider de la réalisation d'un projet qui n'est pas finançable par le gestionnaire d'infrastructures pour des raisons notamment liées à l'aménagement du territoire. Il leur revient dès lors d'en assumer la décision et le financement.

Le secteur ferroviaire génère de nombreux emplois directs et indirects : on compte aujourd'hui 21 000 emplois industriels dans la filière, qui s'ajoutent aux quelques 275 000 salariés employés par les opérateurs publics (la SNCF, RFF et personnels de la branche ferroviaire de la RATP). La poursuite des investissements par l'Etat et les collectivités, financés selon des modalités clarifiées et sélectionnés en fonction de leur pertinence et de leur utilité pour améliorer les transports quotidiens, est une condition nécessaire au maintien, voire au développement de ces emplois.

Cette approche s'inscrit dans la droite ligne du pacte de croissance voulu par le président de la République. Le financement des investissements par endettement est et reste dans beaucoup de cas la solution la plus rationnelle, que l'on ne doit en aucun cas s'interdire.

Par ailleurs, l'Etat doit être le financeur d'équilibre du système en continuant de prendre à sa charge la redevance d'accès au réseau. Il est en effet garant de l'unité du réseau ferré national. Il décide, en concertation avec les Régions, de sa consistance et finance la part du coût complet qui n'est pas économiquement supportable par les utilisateurs du réseau.

Si la connaissance du coût complet du système ferroviaire est un élément nécessaire pour éclairer les politiques publiques, il ne faut pas pour autant en déduire que seuls ses utilisateurs directs doivent le financer. Comme pour nombre d'autres grands réseaux d'infrastructures, il est nécessaire que l'Etat en finance une partie. Les financements de l'Etat, qui sont actuellement de 3,4 Mds€ pour le budget 2013, se répartissent ainsi :

- 1,170 Md€ consacré aux investissements via l'AFITF,
- 1,735 Md€ de redevance d'accès,
- 237 M€ de subvention des péages fret,
- 325 M€ pour la convention d'exploitation TET.

Compte tenu de l'inertie du système ferroviaire, ces financements devront être stabilisés et fiabilisés car il n'est pas possible de dégager rapidement des marges financières pour compenser en cours d'année les coupes budgétaires.

PROPOSITION 42 - Confier à l'Etat le rôle de financeur d'équilibre du système afin qu'il garde la maîtrise des grands équilibres économiques et des choix stratégiques du système ferroviaire.

Enfin, concernant la part qui devrait être prise en charge par les Régions, en l'état actuel de leurs ressources et de l'évolution des coûts du ferroviaire, il leur est impossible d'assumer une charge supplémentaire en redevances pour les services TER.

L'ensemble des leviers identifiés ici devront être activés en vue de donner au système ferroviaire dans les prochaines années un équilibre économique. Des contrats de performance pluriannuels devront préciser la feuille de route fixée aux opérateurs publics par la collectivité, en application de la LOPF votée par le Parlement, en matière de productivité, d'investissement et de qualité offerte, sur la base d'indicateurs à définir conjointement. Ils feront l'objet d'un avis de l'ARAF, qui vérifiera que l'équilibre économique du système est assuré.

CONCLUSION

Dans quelques semaines, le Gouvernement présentera aux Français et devant la représentation nationale un projet de loi portant une réforme profonde de notre système ferroviaire. Il modifiera ainsi les principes actuels de gouvernance et d'organisation du transport ferroviaire de notre pays. Cette étape est attendue et nous espérons que les enseignements tirés de ces quinze dernières années serviront aux artisans de la réforme à sortir des errements issus de la fin du siècle dernier.

Trop longtemps, une confusion des rôles a été entretenue, parfois à dessein mais aussi par absence de volonté politique de se doter d'un outil de pilotage global et sous contrôle. Cette situation n'est plus acceptable. Elle a produit de nombreuses dérives et des conflits de structures. Aujourd'hui pourtant, certains voudraient profiter de la réflexion en cours pour entretenir quelques zones de flou.

L'enjeu est bien d'imposer à la tête du système ferroviaire une autorité politique dotée de moyens d'action pour définir une stratégie et les outils de sa mise en œuvre. La culture de la responsabilité à chaque échelon du système doit être la seule ligne de conduite. Le Parlement et le Gouvernement doivent s'approprier leurs propres responsabilités et construire les conditions de relations exigeantes avec les structures qui mettent en œuvre les choix de la Nation.

La reconnaissance de la place des Régions doit aussi les consacrer comme autorités organisatrices de plein exercice, disposant alors de l'ensemble des moyens économiques et techniques pour exercer leurs compétences. Cela doit conduire à les associer beaucoup plus étroitement aux différentes instances de gouvernance du système ferroviaire.

Les missions confiées au futur pôle public ferroviaire, établissement public chapeautant l'entreprise ferroviaire SNCF et le gestionnaire d'infrastructures, permettront de garantir la cohérence stratégique, opérationnelle et technique du système qui fait défaut aujourd'hui.

Par ailleurs, au-delà d'une symbolique forte et d'une réelle dynamique sociale, la réunification de la famille cheminote sera le corollaire de la prise en compte de nouveaux critères de performance et de productivité de l'outil ferroviaire. Ces deux volets seront ensemble les clés d'une réforme réussie. C'est parce que les pouvoirs publics auront cette exigence qu'un nouveau modèle ferroviaire français émergera. C'est parce que cette transition sera acceptée qu'elle réussira.

Aussi, il faudra veiller à ce que la réforme ne soit pas qu'une réforme de circonstance, donc de court terme, mais bien une réforme en profondeur, faite pour durer. En donnant des perspectives aux 150 000 cheminots, elle s'appuiera sur leurs talents et leur envie de préserver, mais aussi de valoriser et de faire progresser ce qui est un bien commun : le leur, et celui de la Nation.

C'est aussi avec eux que la réforme permettra de convaincre et de gagner la confiance de leurs véritables bénéficiaires, il ne faut jamais l'oublier : les usagers.

Ce pas en avant doit être franchi. Le statu quo est impossible. Les postures fratricides et les conservatismes stériles ont trop duré. Ne pas y mettre un terme, c'est prendre le risque de paupériser un patrimoine, de dilapider des savoir-faire et d'abandonner toute ambition ferroviaire. Alors, les militants acharnés de l'ouverture à la concurrence auront beau jeu d'en vanter les bienfaits, sur les ruines d'un système qui n'aurait pas su faire sa mutation et qui serait livré au moins-disant. D'autres pays en ont fait l'amère expérience. Ils en reviennent. Tirons-en les enseignements !

A l'heure où notre pays connaît une crise économique et sociale redoutable, les pouvoirs publics ont la responsabilité de soutenir des projets créateurs de richesses, porteurs de recherche et d'innovation, et pourvoyeurs d'emplois. Il faut opposer aux partisans d'une réduction de principe et irréfléchie des investissements publics, les bénéfices d'une intervention publique parfois massive. Et assumer certaines dettes vertueuses. Il en va ainsi du ferroviaire.

La puissance publique doit devenir le capitaine de « l'équipe de France du Ferroviaire ». Elle doit fédérer et entraîner l'ensemble de la filière industrielle. Alors, une politique d'investissements retrouvera son sens. Alors, le ferroviaire sera au service du redressement du pays et d'une croissance durable.

Le ferroviaire est un beau projet politique pour l'avenir !

TABLE DES MATIERES DETAILLEE

1 DOTER LA FRANCE D'UNE STRATEGIE FERROVIAIRE EN COHERENCE AVEC UNE POLITIQUE DE LA MOBILITE DECIDEE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

1.1. UN PARLEMENT DESSINANT LA FEUILLE DE ROUTE DU SYSTEME FERROVIAIRE

1.1.1. LE FERROVIAIRE, AFFAIRE DE LA NATION

1.1.2. VERS UNE LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION FERROVIAIRE (LOPF), OUTIL POLITIQUE DE PLANIFICATION

*Proposition 1 - **Soumettre** au Parlement l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation ferroviaire (LOPF) quinquennale.*

1.1.3. UN PARLEMENT EN MESURE D'EXERCER REGULIEREMENT SES PREROGATIVES DE CONTROLE

*Proposition 2 - **Présenter** au Parlement un rapport annuel remis par le Gouvernement ainsi qu'un avis de l'ARAF sur le respect du contrat d'objectifs, pour permettre un suivi de l'exécution de la LOPF. Les indicateurs d'évaluation intégreront la qualité du service offert à l'usager.*

1.2. DONNER A L'ETAT LES MOYENS D'EXERCER SA FONCTION DE STRATEGIE ET D'AUTORITE ORGANISATRICE DU SYSTEME FERROVIAIRE

1.2.1. UNE STRATEGIE CLAIRE SUR LES SERVICES DE TRANSPORT...

*Proposition 3 - **Attribuer** à l'Etat, en lien avec les autorités organisatrices régionales, la responsabilité d'autorité organisatrice des services de transport de voyageurs nationaux (TGV mais aussi TET), assumée aujourd'hui par la SNCF.*

1.2.2. ...QUI CONDITIONNE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS SUR LE RESEAU

*Proposition 4 - **Confier** à l'Etat la validation des priorités pour le réseau ferroviaire entre régénération, modernisation et développement.*

1.2.3. UNE STRATEGIE D'ACTIONNAIRE

*Proposition 5 - **Donner**, sous l'autorité de l'Etat, une feuille de route claire et pluriannuelle à l'entreprise ferroviaire historique et au gestionnaire d'infrastructures.*

*Proposition 6 - **Organiser** au niveau de l'Etat (gouvernement, services, représentation permanente...) une présence active auprès des institutions européennes pour que les évolutions législatives en matière de transports prennent en compte les intérêts français.*

1.3. VERS UN ACTE II DE LA REGIONALISATION DES TRANSPORTS REGIONAUX

1.3.1. DES MOYENS BUDGETAIRES A LA HAUTEUR DES ENJEUX DE DEPLACEMENT

Proposition 7 - **Doter** les Régions d'un versement transport régional et de nouvelles ressources fiscales, notamment écologiques, afin de leur permettre de répondre aux enjeux de mobilité.

Proposition 8 - **Préciser** la part de TICPE dite Grenelle qui sera un moyen de financement pérenne des infrastructures de transports pour les Régions.

1.3.2. LA MAITRISE DES RECETTES ET DE LA POLITIQUE TARIFAIRE

Proposition 9 - **Accorder** aux Régions le droit de fixer les tarifs pour les trajets réalisés en TER sur leur territoire afin de sortir d'une situation où elles sont les seules autorités organisatrices à ne pas maîtriser leurs tarifs, et donc leurs recettes.

1.3.3. TRANSPARENCE FINANCIERE ET CONNAISSANCE DES COUTS DE PRODUCTION

Proposition 10 - **Imposer** comme règle les pratiques de transparence financière et technique relatives aux délégations de service public dans le cadre des contrats d'exploitation des transports régionaux, afin de normaliser et d'assainir les relations entre la SNCF et les Régions. Cet objectif doit être atteint avant la fin de la présente législature.

Proposition 11 - **Confier** à l'ARAF une mission de validation des règles comptables et de la séparation comptable des différentes activités de transport du GIU et de de la SNCF à la suite de la mise en œuvre de la réforme.

1.3.4. LES GARES, LIEUX STRATEGIQUES POUR LE TRANSPORT REGIONAL

Proposition 12 - **Revoir** les dispositions du décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire afin de clarifier les modalités de gouvernance des gares et leur modèle économique.

Proposition 13 - **Mettre** en place un conseil de gouvernance et de développement rassemblant l'ensemble des parties prenantes au fonctionnement de chaque gare nationale, dans l'optique d'améliorer la continuité de la chaîne de transport.

Proposition 14 - **Intégrer**, pour les gares régionales, l'exploitation et la définition du niveau de service dans le cadre d'une convention d'exploitation adossée à la convention d'exploitation TER conclue entre la Région, la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures.

1.3.5. DES REGIONS MAITRISANT MIEUX LES DECISIONS ET LES CONDITIONS DE PROPRIETE DES MATERIELS ROULANTS

Proposition 15 - **Transférer** aux Régions la propriété des matériels qu'elles ont financés intégralement.

Proposition 16 - **Laisser**, dans le cadre des contrats d'exploitation TER, les Régions décider du statut des matériels roulants, de leur gestion, de leur maintenance et de leurs conditions d'achat.

Proposition 17 - **Faciliter** la mise à disposition de terrains pour construire de nouveaux ateliers TER. Les ateliers dont l'activité principale est la maintenance des TER doivent devenir des biens de retour.

1.3.6. LA MAITRISE DE L'ETAT DE L'INFRASTRUCTURE ET DES RELATIONS AVEC LE GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES

Proposition 18 - **Etablir** un contrat pluriannuel entre la Région et le gestionnaire d'infrastructures portant sur la consistance et la qualité du réseau, la connaissance des coûts par région et par axe, la maîtrise de l'évolution des redevances en cohérence avec les objectifs de productivité fixés dans le contrat de performance liant le GIU et l'Etat.

1.3.7. LES REGIONS COORDINATRICES DE L'INTERMODALITE

Proposition 19 - **Reconnaître** les Régions comme autorités coordinatrices de l'intermodalité, avec pour support la mise en place d'un schéma de l'intermodalité opposable pour favoriser une simplification des déplacements des usagers quotidiens. Cet objectif est en cohérence avec l'Acte III de la Décentralisation.

1.4. UNE AUTORITE DE REGULATION RENFORCEE CHARGEE D'ECLAIRER LA DECISION PUBLIQUE ET DE FAIRE RESPECTER LES REGLES DU JEU

1.4.1. LA DETTE DU SYSTEME : METTRE FIN A L'IRRESPONSABILITE DES ACTEURS

Proposition 20 - **Instaurer** par voie législative une règle limitant drastiquement la capacité d'endettement de RFF, dont le respect est contrôlé par l'ARAF.

1.4.2. DONNER DE NOUVELLES RESPONSABILITES POUR L'ARAF EN MATIERE D'ACCES AU RESEAU

Proposition 21 - **Elargir** les pouvoirs de l'ARAF à l'émission d'un avis conforme sur l'ensemble des documents relatifs à l'accès au réseau.

1.4.3. CONTROLER LA MISE EN ŒUVRE DES REGLES DE SEPARATION COMPTABLE ENTRE LES ACTIVITES

Proposition 22 - **Confier** à l'ARAF les missions de contrôle et de mise en œuvre des règles de séparation comptable des activités, dans l'objectif d'atteindre plus de transparence et d'équité dans les relations entre les différents acteurs.

2. UN OUTIL FERROVIAIRE REpondant EFFICACEMENT AUX ORIENTATIONS DE L'ETAT ET DES REGIONS POUR UN SERVICE FERROVIAIRE DE QUALITE

2.1. UN POLE PUBLIC FERROVIAIRE GARANT DE LA COHESION OPERATIONNELLE ET SOCIALE DU SYSTEME

2.1.1. LA STRUCTURATION DU POLE PUBLIC FERROVIAIRE

*Proposition 23 - **Garantir** la cohérence du système ferroviaire, dans le respect des règles européennes, par la création d'un pôle public ferroviaire présidé par le ministre des Transports, afin de mettre en œuvre le nouveau cap impulsé par l'autorité politique.*

*Proposition 24 - **Instaurer** une responsabilité civile et pénale des administrateurs siégeant aux conseils d'administration du pôle public ferroviaire mais aussi de la SNCF et du GIU et leur donner les moyens d'expertise leur permettant de jouer pleinement leur rôle.*

2.1.2. LA QUESTION SOCIALE AU CŒUR DU SUCCES DE LA REFORME

*Proposition 25 - **Réunir** l'ensemble des cheminots travaillant pour l'entreprise ferroviaire SNCF et le gestionnaire d'infrastructures au sein du pôle public ferroviaire et maintenir les embauches au statut cheminot.*

*Proposition 26 - **Amorcer** des négociations sociales sur une convention collective de la branche ferroviaire garantissant un haut niveau de sécurité et offrant de nouveaux leviers afin de diminuer les coûts de production du service.*

*Proposition 27 - **Favoriser**, dans le cadre d'une politique des ressources humaines dynamique, les mobilités nécessaires permettant une large diffusion et maîtrise du savoir-faire cheminot au sein de la filière.*

2.1.3. RETABLIR DES CAPACITES DE DIALOGUE ENTRE ACTEURS OPERATIONNELS POUR AMELIORER LE SERVICE

*Proposition 28 - **Mettre en place**, au-delà des problématiques purement organisationnelles, des relations de travail favorisant un dialogue opérationnel fluide et de qualité, respectant la séparation des lignes hiérarchiques et des attributions, compatible avec le droit européen. Cette nouvelle situation permettra de retrouver une culture de coopération et de coordination des différentes entités cheminotes en restaurant la confiance.*

2.1.4. CONFORTER L'EXCELLENCE FRANÇAISE EN MATIERE FERROVIAIRE

*Proposition 29 - **Confier** aux Régions, en tant qu'autorités organisatrices, la maîtrise d'ouvrage des projets de transports de proximité. Elles doivent en même temps pouvoir s'appuyer sur un pôle public ferroviaire en capacité de leur assurer une assistance à maîtrise d'ouvrage pointue.*

2.2. DES ACTEURS AUX ROLES CLARIFIES ET TRAVAILLANT A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE

2.2.1. UN GIU EFFICACE TECHNIQUEMENT ET ECONOMIQUEMENT

2.2.1.1. Créer un gestionnaire d'infrastructures de plein exercice

*Proposition 30 - **Conserver** son statut d'EPIC au gestionnaire d'infrastructures. Sa gouvernance doit laisser une place plus importante aux Régions, le trafic régional générant 48,6% des redevances.*

*Proposition 31 - **Instituer** un conseil de développement du GIU regroupant l'ensemble des parties prenantes afin de préparer les services annuels, de créer une offre robuste et bien coordonnée.*

2.2.1.2. Unifier la propriété du patrimoine ferroviaire

*Proposition 32 - **Regrouper** au sein du GIU l'ensemble du patrimoine ferroviaire de la Nation afin de simplifier sa gestion et de garantir l'accès impartial au réseau (les voies, les quais, les gares, l'ensemble du foncier et des installations nécessaires à la production ferroviaire). Les ateliers de maintenance des matériels roulants et certains bâtiments administratifs restent propriété de la SNCF.*

2.2.1.3. Un service en gare mieux intégré dans la chaîne de déplacement

*Proposition 33 - **Mettre en œuvre** une conception intégrée de la circulation des trains et des correspondances en gare pour renforcer l'attractivité de l'offre ferroviaire et faciliter la mise en œuvre du cadencement.*

*Proposition 34 - **Créer** au sein du GIU une entité dédiée à la gestion des gares, regroupant les compétences spécifiques à leur valorisation et préservant pour leur aménagement des marges de manœuvre financières identifiées.*

*Proposition 35 - **Impulser** une politique d'aménagement des petites gares et des haltes ferroviaires en développant des autorisations d'occupation temporaire à titre gratuit sur les terrains qui les entourent lorsqu'il s'agit d'y implanter des fonctionnalités en lien avec celles-ci.*

2.2.1.4. Etablir un contrat de performance formalisant les objectifs de la LOPF

*Proposition 36 - **Mettre en place** un contrat de performance du GIU fixant des objectifs réalistes et évaluable, en termes de performance économique mais aussi de qualité de service.*

2.2.1.5. Instaurer une contractualisation avec les Régions

*Proposition 37 - **Désigner** des interlocuteurs uniques en région au sein de la SNCF et du GIU disposant des principaux leviers pour mettre en œuvre les contrats TER. Il importe d'assurer une représentation territoriale des autres activités de la SNCF, facilement identifiable et en mesure d'établir les conditions d'un dialogue constructif sur la coordination des offres.*

2.2.2. UN EXPLOITANT SNCF EFFICACE ECONOMIQUEMENT ET A L'ECOUTE DE SON AUTORITE ORGANISATRICE

2.2.2.1. Mettre en place un interlocuteur en région en mesure de répondre à l'autorité organisatrice

Proposition 38 - Confier à l'activité TER ou à Transilien la gestion des gares d'intérêt régional ou local. Sous l'autorité de la Région, l'exploitant ferroviaire en définit les conditions d'exploitation et la politique d'investissement.

2.2.2.2. Optimiser l'utilisation des moyens et des personnels et mieux identifier les coûts de production

Proposition 39 - Imposer à la SNCF et au GIU la réalisation dans les 5 ans des gains de productivité actuellement chiffrés et la recherche de pistes d'optimisation des coûts envisageables sans dégradation de la qualité de service.

2.2.2.3. Des gares régionales et locales mieux intégrées à la conception et à la production du service TER

Proposition 40 - Développer une plus grande polyvalence des personnels, dans une optique de performance économique, afin d'offrir un meilleur service aux voyageurs à des coûts optimisés.

2.3. UN SYSTEME FERROVIAIRE ECONOMIQUEMENT PLUS EFFICACE

2.3.1. LES EFFORTS INTERNES AU SYSTEME FERROVIAIRE

2.3.1.1. Tirer parti de l'ensemble des leviers offerts par la création du GIU

Proposition 41 - Prioriser, dans un contexte de contraction des finances publiques, le renouvellement du réseau ferroviaire et la désaturation des zones où l'existant ne permet plus de répondre à la demande de mobilité.

2.3.1.2. Réaliser les gains de productivité nécessaires à la soutenabilité économique du système ferroviaire français

Proposition 42 - Confier à l'Etat le rôle de financeur d'équilibre du système afin qu'il garde la maîtrise des grands équilibres économiques et des choix stratégiques du système ferroviaire.

2.3.2. LES EFFORTS DES POUVOIRS PUBLICS

2.3.2.1. Une priorisation assumée des choix d'infrastructure en application de la LOPF

2.3.2.2. L'équilibre entre contributions publiques et contribution des utilisateurs du réseau, entre concours de l'Etat et des Régions

LISTE DES ORGANISMES ET PERSONNALITES AUDITIONNES

➤ ORGANISMES

AGENCE DES PARTICIPATIONS DE L'ETAT	DAVID AZEMA, DIRECTEUR GENERAL
ARAF	PIERRE CARDO, PRESIDENT MICHEL VERMEULEN, SECRETAIRE GENERAL
CFDT CHEMINOTS	DIDIER AUBERT, SECRETAIRE GENERAL M. AUFRERE, SECRETAIRE GENERAL ADJOINT M. DESCAMPS, SECRETAIRE GENERAL FGAAC-CFDT M. MARIANI, DELEGUE SYNDICAL CENTRAL CFDT RFF M. MILAN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL CFDT-FGTE
CGEDD	JEAN-PAUL OURLIAC, PRESIDENT DE LA SECTION ECONOMIE, TRANSPORTS, RESEAUX
CGT CHEMINOTS	GILBERT GARREL, SECRETAIRE GENERAL HENRI BASCUNANA, ADMINISTRATEUR CGT SNCF
CONSEIL REGIONAL D'ALSACE	PHILIPPE RICHERT, PRESIDENT ANTOINE HERTH, PRESIDENT DE LA COMMISSION DES TRANSPORTS FRANÇOIS BOUCHARD, DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES
CONSEIL REGIONAL D'ILE DE FRANCE	JEAN-PAUL HUCHON, PRESIDENT
EDF	MARC ESPALIEU, DIRECTEUR DE COORDINATION DES ACTIFS REGULES PATRICE BRUEL, DELEGUE AUX REGULATIONS BERNARD LASSUS, DIRECTEUR RESSOURCES HUMAINES FRANCE
FER DE FRANCE	PATRICK KRON, PRESIDENT
FEDERATION DES INDUSTRIES FERROVIAIRES	JEAN-PIERRE AUDOUX, DELEGUE GENERAL
FNAUT	JEAN SIVARDIERE, PRESIDENT JEAN LENOIR, VICE-PRESIDENT
FO CHEMINOTS	ERIC FALEMPIN, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL FRANÇOIS GRASA, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT PATRICK LAMÉ, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL UNAC
GART	ROLAND RIES, PRÉSIDENT
INFRABEL (SNCB)	LUC LALLEMAND, ADMINISTRATEUR DÉLÉGUÉ
MINISTÈRE DÉLÉGUÉ AUX TRANSPORTS	DANIEL BURSAUX, DIRECTEUR GÉNÉRAL DES TRANSPORTS
RESEAU FERRE DE FRANCE	HUBERT DU MESNIL, PRESIDENT JACQUES RAPOPORT, PRESIDENT (NOMME EN NOVEMBRE 2012)
RTE	DOMINIQUE MAILLARD, PRESIDENT STEPHANE COSSE, DIRECTEUR DELEGUE AUX AFFAIRES PUBLIQUES

SNCF	GUILLAUME PEPY, PRESIDENT STEPHANE VOLANT, SECRETAIRE GENERAL
SNCF EPIC	JACQUES DAMAS, DIRECTEUR GENERAL DELEGUE
SNCF GARES&CONNEXIONS	RACHEL PICARD, DIRECTRICE GENERALE
SNCF TRANSILIEEN	BENEDICTE TILLOY, DIRECTRICE GENERALE LUC LAROCHE, DIRECTEUR DE L'EXPLOITATION JACQUES PEYNOT, DIRECTEUR DELEGUE GARES TRANSILIENNES
STIF	SOPHIE MOUGARD, DIRECTRICE GENERALE
SUD RAIL	FRANCK FOURRE, SECRETAIRE FEDERAL BERNARD BORGIALI, MEMBRE DU COMITE FEDERAL JULIEN TROCCAZ, SECRETAIRE SYNDICAT CHAMBERY KAOURANTIN LAMPRIERE, SECRETAIRE SYNDICAT BRETAGNE
UNSA	MARC BAUCHER, SECRETAIRE GENERAL TRANSPORTS ERIC TOURNEBOEUF, SECRETAIRE GENERAL CHEMINOTS FANNY ARAV, UNSA RFF
UTP	DANIEL BLEITRACH, PRESIDENT BRUNO GAZEAU, DELEGUE GENERAL
VEOLIA TRANSDEV	JEAN-MARC JANAILLAC, PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL

➤ **PERSONNALITES**

- **Jacques CHAUVINEAU**, Président d'Objectif OFP
 - **Francis GRIGNON**, Sénateur du Bas-Rhin, auteur du rapport « *Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs* »
 - **Anne-Marie IDRAC**, ancienne ministre, ancienne Présidente de la Sncf
 - **Gilles SAVARY**, Député de la Gironde
- Dans le même temps et contribuant ainsi à alimenter la réflexion sur certains aspects figurant dans le présent rapport, Jacques AUXIETTE s'est entretenu avec les instances ou personnalités suivantes, et a participé aux colloques et débats suivants :
- Echanges réguliers avec les Présidents de Régions et les vice-Présidents en charge des transports dans le cadre des réunions de l'ARF
 - Entretiens avec Jean-Louis BIANCO, ancien ministre, chargé par le Gouvernement d'une mission de concertation sur le projet de réforme du système ferroviaire
 - Entretien avec Olivier Faure, député de Seine et Marne, rapporteur pour le projet de loi de finances 2013 sur le volet Ecologie, développement et aménagement durables : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs
 - Entretien avec Marie-Anne BACOT sur la mission du Conseil général du Développement durable relatif à la coordination des services de transports dans le cadre de la future loi sur la décentralisation

-
- Entretien avec Jérôme WALLUT, Directeur général d'Alstom Transports
 - Rencontre bilatérale de la Commission Transports de l'ARF avec Brian SIMPSON, Président de la Commission Transports du Parlement européen, Jean-Eric PAQUET, Directeur de la DG Move, Francesco GAETA, Conseiller Transports ferroviaires - Bruxelles
 - Colloque « Quelles ambitions pour le transport en région ? » - Débat : « *Un nouvel acte de décentralisation au service des transports au quotidien* » organisé par l'ARF, la Région PACA, l'UTP, Mobilicités - Marseille
 - Conférence parlementaire sur les transports : « Entre politiques européennes et nouvelles politiques publiques : quelles solutions pour un transport compétitif en France ? » - Paris
 - Conférence: « Objectif -20% : comment réduire les coûts du transport ferroviaire régional ? » organisé par la revue Villes Rail et Transport dans le cadre du Salon SIFER - Lille
 - Colloque « La réforme du système ferroviaire français dans le nouveau contexte européen » organisé par Villes et Régions européennes de la grande vitesse et Avenir transports - Paris
- Jacques AUXIETTE a également été auditionné dans le cadre de sa mission ou au titre de Président de la Commission Infrastructures et Transports de l'ARF :
- Audition par la Commission Mobilité 21 présidée par Philippe DURON, député du Calvados
 - Audition par Valérie SAGNOL, Directrice régionale du Cabinet SECAFI mandaté par le Comité central d'entreprise de la SNCF, sur le fret ferroviaire
 - Audition par la mission CGEDD-IGAS sur le versement transport et le financement des transports collectifs

REMERCIEMENTS

Je tiens à souligner l'implication et la disponibilité de l'ensemble des acteurs que nous avons été amenés à solliciter dans le cadre de cette mission et à les remercier pour la richesse de leurs contributions.

Je remercie également l'Association des Régions de France pour l'ensemble de l'aide logistique qu'elle a mis à disposition de la mission et l'accueil toujours attentif dont nous avons fait l'objet.

Je tiens enfin à remercier plus particulièrement Damien CABARRUS, Alix LECADRE, Guillaume KARAKOUZIAN et Laurence PERANI pour leur précieuse collaboration ainsi que leur concours dans l'organisation des auditions, la conduite des réflexions et la formalisation du présent rapport.

Jacques AUXIETTE