

PETITES LIGNES FERROVIAIRES

Des plans d'actions régionaux

Dossier de presse | Février 2020



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE

SOMMAIRE

1^{RE} PARTIE

Les petites lignes : un enjeu majeur

2^E PARTIE

Des plans d'actions par région

3^E PARTIE

Le programme train léger

ANNEXE

Rapport Philizot

ÉDITO



« Dès la remise du rapport sur l'avenir du transport ferroviaire par Jean-Cyril Spinetta en février 2018, le Premier ministre a clairement fait savoir que l'avenir des lignes ferroviaires de desserte fine du territoire ne serait pas décidé depuis Paris. Nous avons souhaité mettre en place un processus de décision partagé avec les territoires et notamment les Régions, qui ont déjà les clés en main pour fixer les niveaux de desserte et de service sur chaque ligne, en tant qu'autorités organisatrices des TER.

Contrairement à une rumeur trop souvent répandue, **le soutien public en faveur des petites lignes n'a jamais été aussi élevé qu'aujourd'hui, pour près d'un milliard d'euros par an.**

- **L'État** et SNCF Réseau continuent de financer une part majeure des petites lignes, en couvrant plus de **85 % des charges d'entretien de ces lignes et un tiers des coûts de renouvellement. Cela représente 710 M€ par an.**

- **Les Régions** financent 15 % des charges d'entretien via les péages et deux tiers des coûts de renouvellement. Ce qui équivaut à environ **280 M€ par an.**

Mais cet effort ne suffit pas : faute d'investissements suffisants dans les dernières décennies, de nombreuses lignes sont menacées de ralentissements, voire d'arrêts de circulations à court ou moyen terme. C'est pourquoi le Gouvernement, **conscient des besoins exprimés par les territoires**, a missionné en janvier 2019 le préfet François Philizot pour établir un état des lieux des **lignes ferroviaires de desserte fine des territoires**. À l'automne dernier, j'ai demandé à ce que le constat soit complété d'un plan d'actions, issu d'échanges nourris et approfondis avec les Régions.

Désormais l'heure n'est plus aux rapports mais, donc, à l'action.

Toutes les possibilités devront être exploitées, sans tabou : redynamisation de l'offre grâce aux possibilités ouvertes par l'ouverture à la concurrence permise par le nouveau Pacte ferroviaire, baisse des coûts de travaux, mais aussi recours à d'autres modes ou à des solutions innovantes lorsque la pertinence du service ferroviaire existant n'est plus démontrée.

À rebours des visions monolithiques du passé qui ont trop souvent conduit à l'immobilisme et à l'abandon des petites lignes, je souhaite explorer toutes les solutions pour désenclaver les territoires, en reliant efficacement les métropoles et les villes moyennes. C'est un véritable projet d'avenir qu'il nous faut bâtir pour les petites lignes ferroviaires, à la croisée des chemins entre l'industrie, l'écologie et l'aménagement du territoire.

En reprenant 35 Mds€ de dette de SNCF Réseau, en fixant des objectifs clairs pour redresser financièrement l'entreprise et en proposant désormais aux Régions des plans d'actions basés sur des bouquets de solutions pour les petites lignes, **notre Gouvernement aura concrétisé un niveau d'ambition inédit pour le chemin de fer français**. Efficace, sûr et plus que jamais plébiscité par nos concitoyens, le train s'affirme comme un outil puissant de notre transition écologique. »

Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des Transports



01

**LES PETITES LIGNES : UN ENJEU
MAJEUR**

Les lignes de desserte fine du territoire, souvent appelées « petites lignes » (catégories UIC 7 à 9 dans le classement de l'Union internationale des chemins de fer) représentent environ un tiers du réseau ferroviaire français accueillant des voyageurs, soit **9 137 km** sur un total de 28 364 km. **Elles accueillent 17 % du trafic de trains régionaux.**

La part des lignes de desserte fine du territoire dans l'ensemble du réseau ferroviaire varie fortement d'une région à l'autre. Si l'on exclut l'Île-de-France, marginalement concernée (48 km et 3 % du réseau) elle va de 22 % dans les Hauts-de-France à 54 % en Occitanie. Mesuré en kilométrage total du réseau, la répartition est différente, Nouvelle-Aquitaine venant en tête avec 1 650 km, devant Occitanie (1 429 km), Auvergne-Rhône-Alpes (1 271 km) et Grand Est (845 km), ce classement étant évidemment pour partie lié à la taille des régions.

Ces lignes sont très majoritairement à voie unique (78 %) et non électrifiées (85 %), en décalage très fort par rapport au réseau structurant. La signalisation est encore principalement composée de postes mécaniques, créant un fort besoin de main-d'œuvre. **Malgré une amélioration constatée depuis la fin de la décennie passée, ce réseau est âgé** (40 ans en moyenne pour la voie et les rails). Plus des trois-quarts des voies faisaient, en 2017, l'objet d'un risque de limitation de vitesse, voire de suspension de la circulation.

De fait, le linéaire de voies affecté de ralentissements a quasiment doublé de 2009 à 2017 (de 1 500 à plus de 2 700 km). Ce phénomène, sauf investissements massifs, est appelé à s'accroître dans les 10 ans qui viennent : à terme, près de 6 500 kilomètres sont susceptibles d'être concernés par de telles mesures, représentant les trois-quarts des lignes, un risque de fermeture pesant sur plus de 4 000 kilomètres, soit plus de 40 % du réseau.

Ces lignes recouvrent des réalités d'offre très contrastées. Environ la moitié du réseau est empruntée par moins de 18 trains par jour, à l'exclusion de toute circulation de fret ou de service national. À l'inverse, un peu moins de 1 300 kilomètres accueillent plus de 24 TER par jour et au moins 10 trains nationaux et 10 trains de fret. En nombre de voyageurs, 10 % des lignes dépassent 700 000 voyageurs par an, alors que 24 % se situent sous 100 000.

Les petites lignes irriguent tous les types de territoires, partout dans le pays : étoiles et nœuds ferroviaires en secteur dense, liaisons interrégionales, liaisons unissant des métropoles et des villes moyennes. Cette grande hétérogénéité doit conduire à des réponses différenciées, suivant les enjeux propres à chaque ligne.

La maintenance de ce réseau de desserte fine est massivement portée par la « sphère État » (budgets de l'État et de SNCF Réseau), à hauteur de près de 85 %, directement via la redevance d'accès versée par l'État à SNCF Réseau ou indirectement par une péréquation interne à SNCF Réseau.

S'agissant de l'effort de régénération, les engagements financiers constatés sur la période 2015-2018 s'élèvent à 240 M€ par an, couverts pour 25 % par l'État, 8 % par SNCF Réseau et les deux tiers par les régions pour l'essentiel. Malgré un accroissement de l'effort en 2019 et 2020, pour atteindre près de 400 M€ par an, le volume des travaux restants à réaliser est considérable, ce qui alimente les attentes des Régions et, plus généralement, des acteurs locaux.

L'objectif du Gouvernement est clair : pérenniser les services publics de transport répondant à la fois aux enjeux de transition écologique, d'aménagement du territoire et de soutenabilité économique.



02

DES PLANS D'ACTION PAR RÉGION

Pour relever ce défi, le Premier ministre a souhaité que des plans d'actions soient élaborés dans chaque région, ligne par ligne, en mobilisant les efforts conjoints de l'État, de SNCF Réseau et des Régions en partant des besoins de chaque territoire. Ces plans d'actions doivent permettre de :

- **hiérarchiser le réseau pour apporter des réponses adaptées aux réalités très diverses de ces lignes ;**
- **refonder le pilotage du système ferroviaire**, en construisant une relation nouvelle entre ses trois acteurs principaux, l'État, les Régions et SNCF Réseau, dans un contexte de responsabilités accrues des Régions. La présence de l'État, partenaire financier mais aussi régulateur et garant de la cohérence nationale, apparaît comme une nécessité ;
- **donner une visibilité à l'horizon 2032** avec un cadre contractuel couvrant l'ensemble de la période ;
- **engager un travail de fond pour objectiver les flux financiers** et clarifier les responsabilités ;
- **ouvrir les modes de gestion**, soit pour permettre aux Régions d'assumer plus de responsabilités, soit pour s'appuyer sur d'autres intervenants, poussant à l'innovation et aux gains de productivité ;
- **relancer la mise en place de « trains légers »** et pousser les industriels en ce sens.

Les échanges avec les exécutifs régionaux que le préfet Philizot a conduit dans le cadre de sa mission relative aux lignes de desserte fine du territoire ont permis de dégager les termes des accords qui suivent.

Centre-Val de Loire :

Plan d'actions proposé en Région Centre-Val-de-Loire par le préfet Philizot pour pérenniser et moderniser les lignes de desserte fine du territoire

Légende

— Réseau structurant - UIC 1 à 6

□ Région Centre-Val-de-Loire

Lignes de desserte fine (UIC 7 à 9 AV)
pour lesquelles le préfet Philizot préconise :

— Un financement national à 100%
SNCF Réseau

— un co-financement Etat / Régions / SNCF Réseau
comme actuellement

— de nouveaux modèles de gestion et
d'exploitation sous la responsabilité des Régions



0 25 50 km



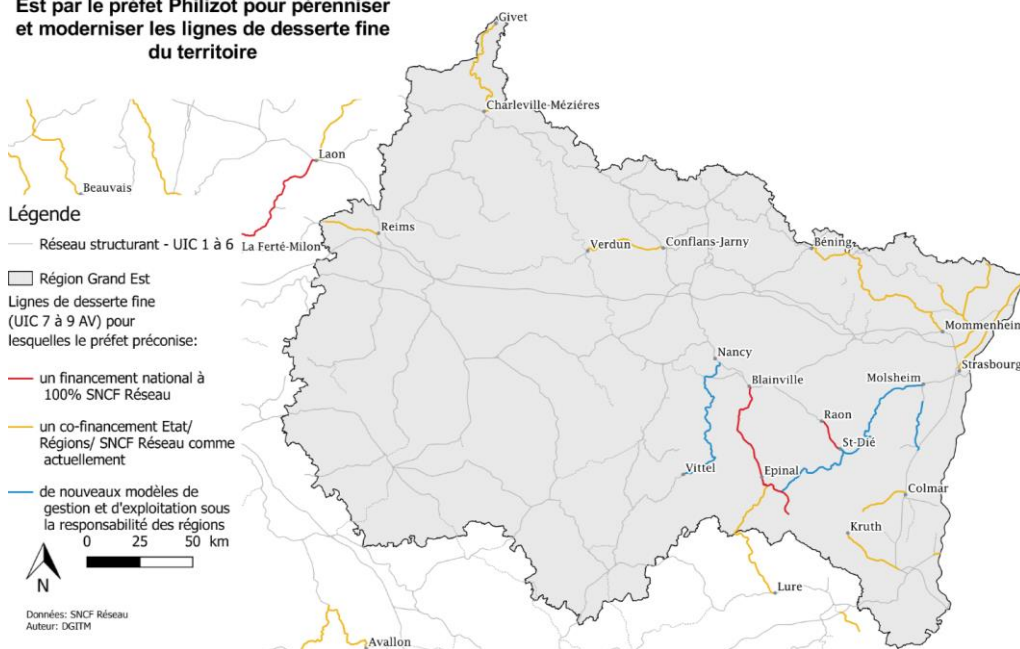
Source: Données SNCF Réseau
Auteur: DGITH



- **Intégration au réseau structurant de la ligne Bourges-Montluçon**, dont la régénération sera prise en charge à 100 % par SNCF Réseau après finition des travaux programmés au CPER actuel.
- **Poursuite du financement par contractualisation État-Région-SNCF Réseau** des lignes Dourdan-La Membrolle et Chartres-Courtalain.
- **Prise en charge à 100 % dès 2020 par la Région** des lignes Tours-Loches, Tours-Chinon et de la ligne métrique du Blanc-Argent (Salbris-Valençay). Cette dernière pourrait par ailleurs être reprise en gestion par la Région.
- **Engagement de la Région à poursuivre le développement de l'offre TER sur son territoire**, afin que l'argent investi sur la rénovation des lignes ferroviaires bénéficie au plus grand nombre de citoyens.

Grand Est

Plan d'actions proposé en région Grand-Est par le préfet Philizot pour pérenniser et moderniser les lignes de desserte fine du territoire



- **Intégration au réseau structurant des lignes Nancy-Remiremont** (section Blainville-Remiremont) et **Nancy-Saint-Dié-des-Vosges** (section Raon-L'Étape-Saint-Dié-des-Vosges), dont la régénération sera prise en charge à 100 % par SNCF Réseau après finition des travaux programmés au CPER actuel.
- **Poursuite du financement par contractualisation État-Région-SNCF Réseau** des lignes : **Strasbourg-Lauterbourg**, **Vendenheim-Wissembourg**, **Mommenheim-Sarreguemines**, **Charleville-Mézières-Givet**, **Lutterbach-Kruth**, **Sarreguemines-Bénning**, **Verdun-Conflans-Jarny**, **Colmar-Metzeral**, **Fismes-Reims**, **Epinal-Bains-les-Bains**, **Haguenau-Niederbronn** ;
- **Prise en charge totale dès 2020 par la Région** des lignes **Nancy-Vittel** (section Jarville-Vittel), **Épinal-Saint-Dié-des-Vosges** (section Arches-Saint-Dié-des-Vosges), **Molsheim-Saint-Dié-des-Vosges**, **Sélestat-Obernai**.
- **Engagement de la Région à poursuivre le développement de l'offre TER sur son territoire**, afin que l'argent investi sur la rénovation des lignes ferroviaires bénéficie au plus grand nombre de citoyens.

1

Dans chaque Région, les protocoles d'accord seront suivis d'accords de financement précis lorsque seront précisées les modalités de gestion des lignes dont les charges seront assumées à 100 % par la Région, les textes d'application de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités devant encore être rédigés. L'État prend l'engagement d'élaborer ces textes en concertation poussée avec les Régions.

Ensuite, les coûts des travaux nécessaires seront précisés dans des conventions de financement, qui seront signées pour chaque ligne avant chaque chantier. Pour les lignes relevant d'une contractualisation État-Région-SNCF Réseau, les financements seront identifiés dans le cadre des contrats de plan État-Région 2015-2020, dont le volet mobilités est prolongé jusqu'en 2022, puis au travers d'un nouveau contrat qui déclinera l'ensemble des priorités identifiées et financées dans la loi d'orientation des mobilités.



03

LE PROGRAMME TRAIN LÉGER

Dans le cadre de l'application de la loi d'orientation des mobilités, l'État accompagne les acteurs (Régions et entreprises de transport) dans leur prise de responsabilité accrue combinée à un plus grand recours à l'innovation.

Concernant les petites lignes, le secrétaire d'État chargé aux Transports souhaite impulser le rassemblement de tous les acteurs au sein d'une filière d'innovation, et développer le « train léger » en France. La création d'une telle filière vise à faire évoluer les normes de dimensionnement et de sécurité ferroviaire. Elle permettra de simplifier les caractéristiques des matériels roulants (baisser la charge à l'essieu pour moins user la voie). Il sera aussi question d'expérimenter de nouvelles techniques de travaux et de maintenance (par exemple, la voie sur bitume plutôt que la voie sur ballast), etc.

Le programme train léger consisterait à :

- **identifier avec les Régions au moins 10 expérimentations de trains légers, changements de mode à l'échelle nationale d'ici la fin du quinquennat.** Des Régions comme le Grand Est, l'Occitanie ou Centre-Val de Loire se sont déjà montrées volontaires ;
- **encourager SNCF Réseau et les autres gestionnaires d'infrastructures, potentiellement candidats à l'entretien de ces lignes, à innover davantage,** en déployant de nouvelles techniques de construction et de maintenance des voies ferrées sur ces lignes, au moyen de référentiels d'entretien et d'exploitation adaptés ;
- **porter avec les industriels l'ambition de développer des trains légers à coûts moindres d'achat et de maintenance, pour équiper ces lignes ;**
- **s'appuyer sur l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ainsi que les associations et syndicats professionnels, pour organiser la filière** en travaillant avec tous les acteurs pour concevoir des systèmes cohérents (trains, infrastructures, systèmes de sécurité).

Enfin, moins de 20 % des petites lignes sont aujourd'hui électrifiées. **L'enjeu du « verdissement » des matériels roulants régionaux**, soit près de 900 rames régionales alimentées par traction thermique, est encouragé par le Gouvernement et les Régions pour l'avenir de ces lignes. Plusieurs expérimentations de train hybride associant batteries, tractions électrique et thermique, de train hydrogène et de train équipé de batteries sont en développement au sein des Régions. Un premier appel à projets publié en janvier 2020 par l'Ademe vise notamment à accompagner les régions au développement d'un train régional en traction hydrogène : l'État a prévu d'y investir de l'ordre de 22 M€.

ANNEXE

RAPPORT PHILIZOT

Devenir des lignes de desserte
fine des territoires

Février 2020



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le réseau des lignes de desserte fine du territoire correspond à celles qui sont classées dans les catégories 7 à 9, au sens de l'union internationale des chemins de fer (UIC). Cette classification est fondée sur un tonnage fictif, traduisant une relation entre tonnage réel des trains et vitesse. Les catégories 7 à 9 correspondent à une valeur inférieure à 7000 tonnes par an. Il importe de souligner qu'il s'agit là d'une référence internationale, et non d'une norme dépendant du gestionnaire, et que sa modification ne relève pas d'une compétence nationale, quelque forte que soit la contestation de cette approche considérée comme défavorable aux lignes d'intérêt principalement régional. La grande majorité des circulations est en effet constituée de trains exprès régionaux (TER), la moitié environ de ce segment de réseau étant utilisée pour le fret.

La décision prise, dans le cadre du contrat de performance passé avec l'État, de limiter à 8,5 % la participation de SNCF Réseau aux travaux de régénération réalisés sur ces lignes ouvertes aux voyageurs a suscité une vive inquiétude des régions, car elle pouvait être considérée comme une forme de désengagement du gestionnaire, au regard notamment de différentes conventions liées aux contrats de plan, alors qu'elle visait au contraire à contribuer à la soutenabilité des engagements de SNCF Réseau. Cette préoccupation était d'autant plus vive que leur état moyen est dégradé, du fait en particulier du sous-investissement dont elles ont souffert, comme l'ensemble du réseau ferroviaire ancien, durant la fin du siècle dernier et jusqu'à la première décennie de l'actuel. Les préconisations de M. Spinetta, début 2018, tendant au placement de ces lignes sous la responsabilité pleine et entière des régions, ont réalimenté l'incertitude, même si le Premier ministre a déclaré alors que le Gouvernement ne les reprenait pas à son compte.

Le présent rapport traduit les conclusions tirées des contacts noués depuis janvier 2019 avec les exécutifs régionaux, mais également de très nombreux acteurs du système ferroviaire, dans le cadre de la lettre de mission jointe en annexe. Il présente le diagnostic posé sur les lignes de desserte fine du territoire et la façon dont est conduite leur régénération. Il propose les évolutions souhaitables, pour refonder une politique nationale de long terme et la décliner en lien étroit entre l'État, les régions intéressées et SNCF Réseau. Il est complété par une analyse détaillée région par région.

I – LES ELEMENTS MAJEURS DU CONSTAT

Les lignes classées UIC 7 à 9 représentaient en 2017, dernière référence nationale, environ 40 % du réseau national exploité, soit 12 047 kms sur un total de 28 364 kms. Au sein de cet ensemble, celles accueillant des trafics voyageurs totalisaient 9137 kms, dont un peu plus d'un quart utilisé aussi pour le fret. Les lignes capillaires fret rassemblaient donc environ 2900 kms, dont environ 2200 kms effectivement utilisées ; elles font l'objet, pour leur régénération, d'un dispositif spécifique de financement. En termes de trains-kilomètres, et pour les voyageurs, elles accueillent 17 % du trafic TER sur 31 % du réseau.

A) Diagnostic physique

La part des lignes de desserte fine du territoire dans l'ensemble ferroviaire varie fortement d'une région à l'autre. Si l'on exclut l'Île-de-France, marginalement concernée (48 kms et 3 % du réseau) elle va de 22 % (Hauts-de-France) à 54 % en Occitanie, dépassant en sus de cette région les 50 % en Bretagne, Normandie et Nouvelle Aquitaine. Mesuré en kilométrage total du réseau, la répartition est différente, Nouvelle Aquitaine venant en tête avec 1650 km, devant Occitanie (1429), Auvergne-Rhône Alpes (1271) et Grand Est (845), ce classement étant évidemment pour partie lié à la taille des régions.

Ces lignes sont très majoritairement à voie unique (78 %) et non électrifiées (85 %), en décalage très fort par rapport au réseau structurant. La signalisation est encore principalement composée de postes mécaniques, créant un fort besoin de main d'œuvre. Malgré une amélioration constatée depuis la fin de la décennie passée, ce réseau est âgé (38,1 ans pour la voie en 2016, 39,1 pour les rails), près de 4000 kilomètres de voies étant considérés hors d'âge fin 2016. Plus des trois quarts des voies faisaient en 2017, l'objet d'une cotation technique susceptible d'imposer des limitations de vitesse, voire des suspensions de la circulation.

De fait, le linéaire de voies affecté de ralentissements a quasiment doublé de 2009 à 2017 (de 1500 à plus de 2700 kms). Il concerne aujourd'hui la moitié des lignes de ce réseau, un quart du linéaire étant touché. Ce phénomène, sauf investissements massifs, est appelé à s'accroître dans les 10 ans qui viennent, car près de 6500 kilomètres sont susceptibles d'être concernés par de telles mesures représentant les trois-quarts des lignes, un risque de fermeture pesant sur plus de 4000 kilomètres, soit plus de 40 % du réseau.

Cela dessine le tableau bien connu d'un ensemble dont l'état global déjà médiocre poursuit sa dégradation, malgré une accélération récente de l'effort de régénération. Les fermetures non-concertées ou sans mise en place d'autres offres de mobilité et les limitations temporaires de vitesse alimentent un sentiment d'abandon, par l'État et SNCF Réseau, d'une partie du territoire national, renforcé par l'incertitude qui règne sur le niveau réel de maintenance.

B) Utilisation du réseau

L'utilisation effective des lignes de desserte fine du territoire est extrêmement hétérogène, traduisant la diversité de leur situation géographique et, donc, des zones de chalandise desservies. Parmi cet

ensemble l'on trouve en effet aussi bien des sections terminales de radiales partant de Paris, des liaisons interrégionales ou d'anciens axes de ce type inclus désormais au sein de régions agrandies par la réforme de 2015, des éléments d'étoiles ferroviaires métropolitaines (Lyon, Marseille, Strasbourg, Toulouse, etc.), des lignes desservant des zones peu densément peuplées, pour partie en antenne.

Ainsi, environ la moitié du réseau n'est-elle empruntée que par moins de 18 trains par jour, à l'exclusion de toute circulation de fret ou de service national. À l'inverse, un peu moins de 1300 kilomètres accueillent plus de 24 TER par jour et au moins 10 trains nationaux et 10 trains de fret quotidiens. Le tiers du linéaire est parcouru journalièrement par 18 à 24 TER et quelques services nationaux ou de fret. Il faut noter enfin qu'une petite partie est exploitée avec des tram-trains ou est constituée de lignes à voie métrique.

En nombre de voyageurs, 10 % des lignes dépassent 700 000 voyageurs par an, alors que 24 % se situent sous 100 000. La moyenne s'établit aux alentours de 400 000, les extrêmes étant de 4 000 et 2,6 millions. Au total, 40 % des lignes dépassent 300 000 passagers par an, soit de l'ordre de 1 000 par jour ou plus. S'agissant de services régionaux hors Ile-de-France, il s'agit là de niveaux souvent importants. Ces résultats sont évidemment liés à l'offre déployée et à l'importance de la population touchée, 40 % des lignes desservant des zones de plus de 100 habitants au kilomètre carré (dans un rayon de 7 kilomètres autour des gares), alors que 14 % seulement sont inscrits dans des secteurs n'atteignant pas 50 habitants au kilomètre carré.

Ces différents éléments montrent qu'il est impossible d'avoir une vision uniforme de l'ensemble des lignes de desserte fine du territoire. Au-delà même des stratégies de desserte déployées par les autorités régionales, l'hétérogénéité est une de leurs caractéristiques essentielles. Cette situation en fait des éléments du système ferroviaire dans sa globalité, compliquant les approches qui viseraient à distinguer de façon simple réseau national et irrigation locale. Cela est particulièrement vrai pour les étoiles et nœuds ferroviaires, mais vaut aussi pour les liaisons interrégionales ou unissant des villes moyennes. Cette grande hétérogénéité doit conduire à des réponses différenciées, suivant les enjeux propres à chaque ligne.

C) Les grands équilibres financiers

Le maintien de ce réseau de desserte fine est massivement porté par l'État, à hauteur de près de 85%, directement via la redevance d'accès versée par l'Etat à SNCF Réseau, ou indirectement par une péréquation interne à SNCF Réseau. Les 35 Md€ de dette reprise par l'État, dans le cadre du Nouveau Pacte ferroviaire, sont en partie consécutifs au déséquilibre pérenne entre recettes et dépenses affectant cette portion du réseau.

Les engagements financiers constatés sur la période 2015 - 2018 s'élèvent à 240 M€ par an, couverts pour un quart par l'État, huit pour cent par SNCF Réseau et les deux tiers par les régions pour l'essentiel. Malgré un accroissement de l'effort en 2019 et 2020, pour atteindre près de 400 M€ par an, le volume des travaux restant à réaliser est considérable, ce qui alimente l'inquiétude des régions et, plus généralement, des acteurs locaux.

Le besoin de financement global est évalué par SNCF Réseau à 7,6 milliards d'euros jusqu'en 2028, dont 6,4 milliards restant à engager à partir de 2020. Il s'agirait là de la concrétisation d'un effort de rattrapage, pour gommer le retard d'investissement ci-dessus évoqué, les dépenses nécessaires devant être sensiblement réduites à partir du début de la décennie 2030.

L'enveloppe de 6,4 milliards ne doit cependant être considérée que comme une référence, certes indispensable pour fixer les ordres de grandeur mais non comme un objectif intangible. En premier lieu, son calcul cache de fortes approximations liées à l'incertitude pesant sur de nombreuses composantes du réseau. En second lieu, elle ne tient pas compte d'indispensables efforts de maîtrise des coûts unanimement souhaités. Enfin, un doublement soudain, voire un triplement, du rythme des opérations est certainement techniquement inatteignable, faute de capacités suffisantes de maîtrise d'ouvrage et d'œuvre.

Quoi qu'il en soit, le devenir des lignes de desserte fine du territoire passe par la définition d'une ambition commune et par un effort financier à la hauteur de celle-ci posant la question de sa répartition entre les trois financeurs actuels : Etat, Régions et SNCF Réseau.

D) La relation entre les acteurs publics

Le dernier élément de constat est la nécessité de retisser un lien de confiance entre les acteurs principaux du système, à savoir entre les régions et SNCF Réseau, voire parfois entre SNCF Réseau et les services déconcentrés de l'État.

Toutes les régions déplorent le manque de connaissance du patrimoine, le défaut de pilotage des investissements, et les difficultés à maîtriser les coûts et les délais. Elles sont, de ce fait, persuadées de l'intérêt de diagnostics plus approfondis, éventuellement réalisés par des entreprises tierces, et de la nécessité de renouveler les référentiels et les méthodes pour contenir les coûts et, plus encore, les réduire. Au-delà des enjeux financiers, le souhait qui revient le plus souvent du côté des régions est « transparence », pour sortir d'une situation où elles ont le sentiment d'être appelées à payer sans savoir.

La relation entre SNCF Réseau et régions est cependant inégale d'un territoire à l'autre. Correcte dans certains cas, elle est quasi conflictuelle dans d'autres. Par ailleurs, les régions reconnaissent l'effort récent accompli par le gestionnaire public pour introduire de la visibilité, grâce à la diffusion des fiches diagnostics de ligne, ou tenir les budgets prévisionnels, via le guide méthodologique ouvrant la voie d'une régénération plus économe. Elles sont globalement attentives aux initiatives prises pour adapter les interventions et l'exploitation à la diversité du réseau. Il existe donc une capacité de rétablissement réelle.

Cette situation alimente deux souhaits majeurs. Le premier est l'organisation d'un vrai copilotage de ce réseau, partagé entre les trois acteurs essentiels que sont l'État, les régions et SNCF Réseau. La présence de l'État, partenaire financier mais aussi facilitateur et garant de la cohérence nationale, apparaît aux élus comme une nécessité. Un cadre contractuel de long terme est également souhaité allant jusqu'à la fin de la décennie prochaine. Le second est l'ouverture des modes de gestion, soit pour permettre aux régions d'assumer plus de responsabilités, soit pour s'appuyer sur des intervenants privés, ceux-ci constituant une espèce d'aiguillon dans le flanc de SNCF Réseau, le poussant à

l'innovation et aux gains de productivité. Ce souhait fait écho aux dispositions prévues dans la loi d'orientation des mobilités (article 172), fruit du dialogue entre l'Etat et les régions. D'une certaine façon et avec une prudence variable de l'une à l'autre, certaines sollicitent une ouverture à la concurrence pour l'infrastructure qui compléterait celle décidée pour l'exploitation des services.

Cette volonté s'étend aussi au devenir des plates-formes portant les voies. Là aussi de façon différenciée et avec modération, les exécutifs régionaux envisagent pour certaines lignes un avenir autre que le ferroviaire classique, sur le modèle du train lourd qui a prévalu depuis la fin du vingtième siècle. Cela pose la question du transfert éventuel par l'État de l'infrastructure et de l'accompagnement qu'il apporterait à sa transformation, comme à l'émergence de ces nouveaux matériels. Cela est d'autant plus important que la volonté des régions est d'éviter les fermetures « sèches », sans solution alternative, ce qui rejoint les souhaits de l'État.

De façon plus générale enfin, le devenir des petites lignes illustre bien l'intérêt que présenterait une remise à plat plus globale de la relation, technique et financière, entre l'État, SNCF Réseau et les régions. Celles-ci du fait du paiement hors Ile-de-France de la redevance d'accès par l'État et des limites comptables de SNCF Réseau, n'ont qu'une vision partielle et imparfaite des coûts afférents aux services ferroviaires exploités sous leur autorité. Il serait opportun d'engager un travail de fond pour objectiver les flux financiers et clarifier les responsabilités. Celui-ci constitue un élément indispensable à la mise en place d'une action conjointe conduite dans la durée.

II – LE CADRE GENERAL D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

Chacun est conscient aujourd'hui que la poursuite des trajectoires actuelles, tant en termes de méthode que d'engagement financier, déboucherait inéluctablement dans les prochaines années sur une fragilisation des lignes de desserte fine du territoire, se traduisant par l'accroissement des limitations de vitesse, déstructurant ainsi l'offre de transports, et la multiplication des fermetures subies, nourrissant le procès en abandon intenté à la puissance publique.

Il est clair, en effet, que quelle que soit l'importance de l'effort financier rappelé dans le diagnostic, celle-ci se trouve aujourd'hui face à une situation complexe, pour deux raisons au moins. La première est le retard d'investissement, clairement imputable à la politique ferroviaire des années 1980 – 2005, la seconde est que les régions portent la majeure partie du coût de régénération de ces lignes et le soulignent abondamment, malgré l'apport de l'État via les redevances et la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau.

Une nouvelle approche est donc indispensable, l'hypothèse d'une réduction massive du réseau semblant difficile sans alternatives ou justifications solides. Plusieurs évolutions sont envisageables, passant par une maîtrise d'ouvrage ou des engagements différenciés, sachant que, quel que soit le schéma de détail finalement retenu, il est indispensable de refonder le pilotage du système, en construisant une relation nouvelle entre ses trois acteurs principaux, l'État, les régions et SNCF Réseau,

dans un contexte de responsabilités accrues des régions. Cela vaut tout spécialement si elles utilisent les possibilités résultant de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités. Il faut tenir compte par ailleurs de la nécessaire cohérence du réseau, garantie de la sécurité et de la fluidité de son exploitation. Il importe, enfin, de susciter autour de ces lignes une dynamique d'innovation, qu'il s'agisse de concourir à la maîtrise des coûts ou de faire évoluer l'usage des plates-formes, notamment en diversifiant les types de matériel.

A - Un pilotage partagé, inscrit dans le long terme

Les difficultés de relation entre les trois acteurs du système est un constat généralement partagé, malgré une amélioration récente. Mettre en place une politique à l'horizon 2028 – 2032 correspond à une attente également commune. Toutes les régions concernées sont disposées à s'engager dans un cadre contractuel couvrant l'ensemble de la période, et comprenant une tranche ferme, correspondant à l'horizon à cinq ans et une tranche non pas conditionnelle, mais plutôt prévisionnelle, couvrant une deuxième phase et répondant aux besoins non urgents, dont la préparation implique un temps d'études important tant sur l'infrastructure que le service, dans le cadre d'un diagnostic territorial global.

Cette planification contractuelle permettrait de construire le programme d'études indispensables au calibrage fin des opérations. Elle donnerait de la visibilité, y compris pour gérer des suspensions provisoires de circulation. Elle faciliterait la mobilisation progressive des moyens financiers, les rythmes d'engagement variant d'une région à l'autre en fonction des urgences plus ou moins fortes d'ores et déjà identifiées.

Mettre en place un cadre dédié à cette partie du réseau ferroviaire est cohérent avec les réflexions générales menées sur l'évolution des contrats de plan État-régions. L'orientation est en effet, eu égard aux spécificités de ce secteur, de traiter pour l'essentiel séparément le champ des transports, grâce à un accord qui serait négocié à l'horizon 2022. Il reste qu'est susceptible d'émerger une question de coordination avec les interventions sur les autres éléments du réseau. Ainsi, certaines régions envisagent-elles de discuter d'un programme global avec l'État, incluant donc leur participation à la modernisation du réseau structurant. Une telle occurrence n'invalide pas l'intérêt d'un suivi spécifique aux petites lignes, l'équilibre étant à trouver dans le nouveau cadre contractuel. Dans le très court terme, les possibilités d'avenants techniques aux CPER proposées aux régions pourraient sécuriser les études prioritaires.

Installer durablement une relation de confiance, plus efficace, passe donc par cette capacité à porter une vision partagée de long terme. Elle implique également une évolution des pratiques, dans un exercice quasi-quotidien qui n'a rien de spectaculaire, mais n'en est pas moins indispensable. Ainsi en est-il de l'amélioration du suivi du réseau, pour lever les nombreuses zones d'ombre qui entourent trop souvent son état réel. Cela signifie une systématisation des échanges d'information entre les trois acteurs majeurs du ferroviaire, au sein de chaque région, et tout en prévoyant également un cadre spécifique pour les axes interrégionaux. Sans descendre à ce stade dans le détail des schémas d'organisation, le dispositif de mise en œuvre du contrat doit contenir les mesures utiles.

Dans le même esprit, il est impératif que la programmation comprenne un important volet d'études, de façon en particulier à préparer sa deuxième phase, en fiabilisant le contenu des travaux à conduire et, donc, les évaluations financières correspondantes. Cet effort est spécialement opportun pour tous les

composants du réseau dont l'état est aujourd'hui le plus mal connu, ouvrages en terre, signalisation, installations électriques le cas échéant. Cette amélioration de la connaissance du réseau va nécessairement de pair avec un travail sur l'évolution de l'offre de services. Les opérations de régénération doivent en effet être conçues en fonction d'une offre-cible précisément définie, de sorte que les investissements soient calibrés du mieux possible, dans un souci d'économie de moyens et de priorisation. Trop souvent, l'on constate encore une dissociation entre l'approche de l'infrastructure et celle du service, alors que le lien entre ces deux éléments est à l'évidence étroit.

A un tout autre niveau, la prise en compte de l'enjeu des petites lignes devrait être étudiée dans le nouveau contrat de performance qui sera conclu entre l'Etat et SNCF Réseau, tout en sécurisant la participation aux investissements de régénération qui seront à la charge du gestionnaire.

En outre, il est indispensable que soit poursuivi l'effort de clarification par SNCF Réseau des coûts d'entretien et de gestion des lignes en cause, pour sortir des approximations actuelles. C'est un des aspects de l'évolution des outils comptables et de gestion patrimoniale de SNCF Réseau. C'est une condition sine qua non d'une évolution des redevances que l'on ne peut fonder que sur une approche des coûts beaucoup plus précise. En termes d'organisation interne de SNCF Réseau, il est nécessaire que soient mis en place des outils adaptés pour le suivi de ce programme, reposant sur une animation nationale et un pilotage opérationnel par les directions territoriales.

B – Développer l'innovation dans la vie du réseau

Refonder le devenir des lignes de desserte fine du territoire ne passe pas que par un engagement financier conjoint pour assurer sa régénération. Cela suppose aussi d'y introduire des méthodes et pratiques nouvelles, permettant une adaptation meilleure à la diversité de réseau et à l'intensité variable de la circulation.

Le premier aspect porte sur la dévolution des responsabilités et est traité par le projet de loi d'orientation sur les mobilités. A émergé, en effet, côté régions, le souhait d'assumer plus de responsabilités ; parallèlement, SNCF Réseau souhaite évaluer plus précisément l'intérêt d'une délégation de gestion à des partenaires privés. La mise en œuvre de cette ouverture attendue sera un enjeu important des prochaines années. Il importe donc de veiller à la qualité du processus, à la fois dans l'accompagnement mis en place, en particulier au profit des régions volontaires, et dans les outils de suivi permettant de tirer et partager les enseignements de ces démarches.

Ces enjeux sont divers. Le premier est certainement l'apprentissage par les régions d'une fonction beaucoup plus large que celles qu'elles exercent aujourd'hui dans le transport ferroviaire, pour importantes qu'elles soient. Hors de très rares cas, les régions ne sont en charges d'infrastructures que dans les domaines portuaires ou aéroportuaires ; c'est donc pour elles une innovation majeure. Le second est interne à SNCF Réseau, et renvoie à la capacité à gérer des relations avec les régions, positionnées différemment, et à laisser à des opérateurs privés les marges nécessaires pour une exploitation réellement différenciée. Le troisième met en jeu la capacité des opérateurs à donner chair à leurs annonces sur les économies réalisables dans l'exploitation, l'entretien et la régénération du réseau.

Cette question de la maîtrise des coûts est un deuxième aspect fondamental des évolutions de long terme. Comme signalé dans le diagnostic, en réponse aux nombreuses critiques formulées à son encontre, SNCF Réseau a élaboré un guide méthodologique présentant un ensemble de mesures concourant à une régénération économe. Cet effort a été bien accueilli mais suscite aujourd'hui des attentes et des interrogations quant à ses effets réels. La lecture de ce document montre un degré de maturité très différent d'une proposition à l'autre : certaines correspondent à des dispositions éprouvées, alors que d'autres relèvent de la piste de travail encore à défricher.

La crédibilité de SNCF Réseau exige donc qu'un effort durable soit conduit, autour de la déclinaison de ce document. Celle-ci impose également une transparence sur les résultats atteints et une volonté de coopération entre intervenants, entreprises de travaux ferroviaires évidemment, mais aussi régions ayant pris des responsabilités accrues.

Cet effort de maîtrise appelle aussi la levée des interrogations récurrentes sur la pertinence d'une gestion différenciée du réseau, en fonction du type de circulation qu'il supporte. Est régulièrement critiquée l'application de normes ou de règles, le plus souvent internes à SNCF Réseau, identiques quelles que soient les caractéristiques des voies et l'intensité de leur usage. Sans négliger les exigences de sécurité, nombreux sont ceux qui considèrent qu'une certaine souplesse serait envisageable.

Une mission a été confiée sur ce sujet au conseil général de l'environnement et du développement durable. Ses conclusions ne sont pas encore connues à la date d'écriture du présent rapport et il est donc aujourd'hui impossible d'anticiper sur leur contenu détaillé. Il semble toutefois que l'empilement des règles soit en partie le fruit des cloisonnements internes, du souci du détail, d'une espèce de volonté de protection, constituant une manière de fait culturel. Mutatis mutandis, les constructeurs ferroviaires ou les autorités organisatrices constatent un phénomène comparable pour les spécifications du matériel. Sans toucher à des règles nationales qui seraient cruciales, il s'agit peut-être simplement de développer une pratique de l'adaptation à la réalité locale et de promouvoir l'obligation de résultats plutôt que de moyens.

Ce sujet n'est pas sans lien avec celui des matériels. En effet, une analyse historique montre que ceux-ci ont évolué, sous l'effet de préoccupations de sécurité -résistance aux chocs- ou de stratégie industrielle dans le sens d'une uniformisation, autour de matériels lourds. Le seul modèle un peu plus léger est le tram-train qui est utilisé sur quelques lignes seulement. Cette évolution est propre à notre pays. Aujourd'hui, aucun des deux principaux constructeurs français n'étudie autre chose que la transformation des motorisations, hydrogène pour l'un, hybride avec batteries pour l'autre, à partir des rames actuelles. Ni l'ADEME, ni le secrétariat général à l'investissement n'ont vu émerger récemment, dans les différents appels à projets, de propositions autour de la notion de train léger.

Pour autant, celle-ci mériterait d'être approfondie, d'autant plus qu'il est patent que le déploiement des techniques de conduite autonome est plus aisé pour les transports guidés en site propre que pour des circulations en voie ouverte. Diverses propositions sont aujourd'hui mises en avant, tendant à étudier des matériels de gabarit et poids réduits, qui seraient déployés de façon privilégiée sur des axes peu circulés ou en zone urbaine, dans des systèmes de navettes moins bruyantes. Certaines régions s'intéressent à cette perspective, de nature à réduire les contraintes et les coûts de maintenance et à alléger les charges de régénération.

L'ouverture à d'autres modèles porte de façon plus générale sur l'utilisation des plates-formes. Dans certains cas, en effet, la solution la plus pertinente est le passage au mode routier, mais en réutilisant le site propre que constitue l'axe ferroviaire. SNCF Réseau a conduit de premières études générales sur la faisabilité technique de telles transformations. Quelques régions y réfléchissent pour certaines sections, encore exploitées ou provisoirement fermées. Une analyse au cas par cas, prenant en compte en particulier la géométrie détaillée de l'infrastructure, est indispensable. Il importe de faciliter de telles approches, tant au stade de la faisabilité que pour l'éventuel transfert de domanialité au profit des collectivités demanderesses. Cela ne suppose pas a priori de modifications juridiques, mais plutôt des méthodes et une conduite de projet adaptées, passant par une identification, dans le cadre de la programmation partagée, des lignes justifiant une telle démarche.

C – Hiérarchiser le réseau pour répondre aux besoins

L'objectif général consiste à proposer aux régions de s'engager dans la construction d'un programme pluriannuel permettant la régénération ou la transformation de cette partie importante du réseau ferroviaire, en développant une approche hiérarchisée, tenant compte des différences importantes de leur potentiel et de leur rôle dans le système de transports.

La proposition présentée aux régions consiste à répartir en trois blocs l'ensemble des lignes : une petite partie d'entre elles serait considérée comme relevant du réseau structurant, et financée à 100 % par SNCF Réseau, sous réserve de l'exécution des conventions de financement déjà signées ; la majeure partie serait cofinancée comme pratiqué depuis plusieurs contrats de plan, le taux moyen de la participation de l'Etat pouvant être modulé selon l'importance des lignes ; un troisième bloc serait pris en charge à 100 % par les régions, notamment dans le cadre des dispositions de l'article 172 de la loi d'orientation sur les mobilités.

Ce principe de différenciation est accepté par les régions et permet de poser les bases d'une négociation plus fine de plans d'actions ligne par ligne à mener dans les prochains mois, conformément à la demande formulée par le Premier ministre.

Le devenir des lignes de desserte fine du territoire exige la construction d'une vision partagée entre l'État, les régions et SNCF Réseau, inscrite dans le long terme et rapprochant la définition des objectifs de service de l'analyse du potentiel et des contraintes de l'infrastructure. Sans cela, une gestion au fil de l'eau risque de conduire non seulement à une dégradation de la qualité globale de l'offre de service, mais aussi à une évolution du réseau plus ou moins subie par ces différents partenaires, en fonction des initiatives prises par tel ou tel. Cette structuration du dialogue entre les trois parties s'inscrit au demeurant dans une dynamique plus globale, portant sur le pilotage du secteur et mettant en perspective les ambitions ferroviaires des acteurs précités. C'est un changement incontournable pour donner tout son sens à l'effort d'investissement consenti en faveur du réseau ferroviaire, pour rattraper le retard accumulé et conforter son attractivité. L'on ne saurait, en effet, dissocier de façon étanche les lignes UIC 7 à 9 des autres, même s'il n'est pas question de dessiner une trajectoire uniforme pour chacune d'entre elles. Mais c'est bien un effet de système, élément d'une politique globale de globale de transport, qu'il nous faut atteindre.



Contact presse

presse@ecologique-solidaire.gouv.fr



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET SOLIDAIRE