



**HAL**  
open science

## Le transport ferroviaire régional, nouvel outil pour un aménagement durable du territoire en Rhône-Alpes

Bruno Faivre d'Arcier

► **To cite this version:**

Bruno Faivre d'Arcier. Le transport ferroviaire régional, nouvel outil pour un aménagement durable du territoire en Rhône-Alpes. *Territoires 2020*, 2003, 8 (La décentralisation en France et en Europe), pp. 45-52. halshs-00109521

**HAL Id: halshs-00109521**

**<https://shs.hal.science/halshs-00109521>**

Submitted on 23 Nov 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Résumé**

### **Le transport ferroviaire régional, nouvel outil pour un aménagement durable du territoire en Rhône-Alpes**

**Bruno Faivre d'Arcier**

La régionalisation ferroviaire a été généralisée en 2002 après une expérimentation (1997-2001) auprès de 7 régions volontaires, dont Rhône-Alpes qui est la première région TER de province. Cette prise de compétence s'inscrit dans le cadre d'une volonté forte de disposer des outils nécessaires pour conduire une politique ambitieuse d'aménagement durable de territoire, mais aussi des moyens de mieux faire reconnaître cette nouvelle collectivité territoriale par ses habitants. La réorganisation et le développement de l'offre ferroviaire ont été particulièrement importants et couronnés de succès, puisque la fréquentation a progressé plus que proportionnellement. Cela s'est traduit par un effort financier majeur, au point que les transports constituent désormais le premier poste de dépenses du budget régional. La pérennisation de cette tendance soulève cependant quelques questions. La première est la capacité de la Région à définir une politique multimodale cohérente et adaptée aux différents marchés de déplacements régionaux, dans un territoire soumis aux enjeux de la gestion des grands trafics nationaux. La seconde porte sur les risques financiers pouvant résulter du développement des services ferroviaires dans la mesure où les recettes commerciales ne couvrent pas les dépenses d'exploitation. La troisième concerne la mutation nécessaire de l'opérateur ferroviaire pour assumer son nouveau rôle de prestataire de service au moindre coût. Cette nouvelle bataille du rail au niveau régional s'inscrit dans un contexte marqué par la volonté de la Communauté Européenne d'ouvrir le secteur ferroviaire à la concurrence, qui ne manquera pas de se développer si le bilan des premières années de la régionalisation ferroviaire s'avère décevant.

#### **Mots clés :**

Décentralisation – Région – Transport ferroviaire de voyageurs – Aménagement du territoire  
– Politique de transport

## **Le transport ferroviaire régional, nouvel outil pour un aménagement durable du territoire en Rhône-Alpes**

**Bruno Faivre d'Arcier**

Professeur à l'Université Lumière Lyon 2  
Laboratoire d'Economie des Transports

Bien que le début de la régionalisation du transport de voyageurs remonte à 1972, lorsque les Etablissements Publics Régionaux ont eu la possibilité d'intervenir dans ce secteur par le biais de conventions d'amélioration à la marge avec la SNCF, il faut attendre l'an 2000 avec la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (art.21-1) pour que les Conseils Régionaux deviennent de véritables Autorités Organisatrices du transport ferré régional (définition des services, convention de gestion de service public signée avec la SNCF qui devient l'exploitant du réseau régional). Ce transfert de compétence s'inscrit dans la réforme générale du transport ferroviaire, avec la séparation de la gestion de l'infrastructure (confiée à l'établissement public Réseau Ferré de France en 1997) et de l'exploitation, assurée par la SNCF. Cette profonde transformation du secteur a lieu sous l'influence de l'Union Européenne, favorable à une ouverture progressive à la concurrence, afin d'assainir la situation financière des opérateurs historiques nationaux et de favoriser une meilleure compétitivité face au transport routier, pour les marchandises comme pour les voyageurs.

### **La Région s'empare d'un nouvel outil d'action**

La Région Rhône-Alpes est la première région TER de France (hors Ile de France), mais malgré un réseau important (Fig. 1), la fréquentation est très faible au cours des années 90. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faiblesse de l'usage. La première tient au fort développement des réseaux autoroutiers qui confèrent un avantage important de vitesse pour les déplacements automobiles à l'échelle régionale (Fig. 2). La seconde tient à la politique de la SNCF qui s'est consacrée en priorité au développement des liaisons à grande vitesse sur lesquelles le TGV est compétitif sur les longues distances, alors que les lignes régionales sont largement déficitaires et sont l'objet d'une politique de fermeture et de transfert sur le car. L'organisation même de la SNCF exprime ce désintérêt pour les transports locaux, puisqu'il n'existe pas de direction spécifique chargée de gérer l'offre régionale.

En 1987, le lancement du concept de Transport Express Régional (TER) par la SNCF a laissé espérer un regain de clientèle, mais la charge de l'entretien d'un vaste réseau ferré et les pertes de recettes commerciales (en voyageurs comme en marchandises) ont généré un déficit trop important pour la société nationale : fin 1994, ce dernier atteignait plus de 15 milliards de francs et l'endettement dépassait 200 milliards de francs (RFF, 2001). Pourtant, l'enquête nationale sur la mobilité régionale de 1993-94 montre que sur les 220 millions de déplacements régionaux<sup>1</sup> faits chaque semaine, la part du train n'est que de 2,3 %. Cette mauvaise performance a comme conséquence une stagnation de l'offre et une baisse de la qualité de service, avec un vieillissement du matériel roulant.

Les années 90 marquent un tournant dans l'attitude face au transport ferroviaire régional. La représentation proportionnelle dans les conseils régionaux favorise l'émergence d'un courant écologiste. La sensibilité à la pollution atmosphérique (surtout dans les grandes agglomérations), le fort accroissement de la périurbanisation, mais aussi la régionalisation des déplacements, sont des facteurs laissant penser qu'il est possible d'accroître notablement la

---

<sup>1</sup> Définis dans l'enquête comme les « déplacements supérieurs à 10km des résidents des communes de province proches d'une gare »

part du ferroviaire dans ce marché en progression : sous réserve de développer une offre digne de ce nom (en qualité de service comme en volume), beaucoup espèrent pouvoir relancer les TER dans des conditions économiques viables. Dans le département du Rhône, des lignes périurbaines de l'agglomération lyonnaise ont ainsi été rouvertes par le Département, mais le Conseil Régional va progressivement reprendre à son compte l'action sur le ferroviaire régional.

Plusieurs motivations expliquent ce regain d'intérêt. En premier lieu, les efforts de la Région pour relier son territoire aux grands pôles économiques nationaux et européens (avec le développement de l'aéroport et de la gare TGV de Satolas/ Saint Exupéry) méritent un complément au niveau de la structuration des relations inter-cités en Rhône-Alpes : permettre de faire l'aller-retour en TER dans la demi-journée entre les principales villes devient un objectif fort pour le développement des relations économiques. En second lieu, l'accroissement de la congestion automobile dans la Vallée du Rhône et sur le nœud lyonnais incite à favoriser le recours au mode ferroviaire pour éviter la création de nouvelles infrastructures routières, coûteuses et d'insertion difficile.

Plus globalement, la Région, en tant que jeune collectivité, a cherché les moyens d'affirmer sa présence dans le paysage institutionnel français : la participation à l'aménagement du territoire et au développement économique passe par une maîtrise des infrastructures, levier considéré comme incontournable dans la gestion des territoires. Or la Région ne bénéficiait d'aucune compétence en la matière, ni pour les routes, ni pour le fer. Seule sa contribution financière aux Contrats de Plan Etat-Région lui offrait un moyen d'action pour infléchir les orientations proposées par l'Etat. La prise de la compétence ferroviaire régionale s'est ainsi progressivement dessinée dès 1994 (conventionnement de l'ensemble des services régionaux) : en 1995 est signé avec la SNCF un protocole d'accord fixant les principes directeurs de la future convention expérimentale qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997. L'adoption du schéma régional des transports et d'un plan de renouvellement du matériel roulant confèrent ainsi à la région les moyens pour mettre en œuvre une nouvelle politique.

D'un autre côté, l'intérêt de gérer les TER est également d'assurer une meilleure reconnaissance de la Région par la population. Il s'agit là plus d'un processus de légitimation politique, cette nouvelle collectivité se trouvant ainsi impliquée dans la vie quotidienne de ses habitants qui prennent conscience petit à petit de l'existence de ce nouvel interlocuteur. Dans un contexte d'instabilité politique des régions du fait de la représentation proportionnelle, cet ancrage dans le champ de l'opérationnel ne peut être que positif, dès lors que les actions entreprises montrent l'intérêt de rapprocher les échelons décisionnels des territoires locaux (Buisson, 2001).

### **Une relance du ferroviaire qui s'annonce très « payante » ...**

Bénéficiant grâce à l'expérimentation d'un transfert quasi complet (des moyens et des ressources), la Région a initié un programme ambitieux de redéfinition de l'offre de TER, en identifiant trois segments précis de marchés des déplacements : les relations inter-cités (reliant les grandes agglomérations entre elles par des trains directs ou semi-directs), la desserte des zones périurbaines des agglomérations (trains omnibus assurant les migrations domicile-travail ou domicile-école), la desserte des territoires ruraux (des liaisons assurant la mise en relation des petites villes avec les centres urbains, soit par train, soit par car lorsque le trafic est trop faible). Cette lecture fonctionnelle a été l'occasion de repenser l'organisation du réseau régional dans une logique d'axes sur lesquels ces trois missions pouvaient se chevaucher.

L'action de la Région s'est développée dans plusieurs directions :

- une augmentation significative des kilomètres offerts (dès 1996 : +12,0 %), surtout sur le ferroviaire (+51,5 % entre 1993 et 2001 ; + 23 % entre 1996 et 2001, soit un rythme annuel moyen de +4,2 %) – cf. graphique 1 ;
- une redéfinition des services (horaires, fréquences) pour mieux assurer les diverses missions ;
- un fort investissement dans les matériels roulants, dont le renouvellement n'était plus assuré depuis des années (l'âge moyen du parc a ainsi été ramené à 23 ans en 2001) ;
- un investissement important dans la rénovation des gares régionales ;
- des objectifs de qualité (réalisation de l'offre planifiée, ponctualité, qualité de service dans les trains et les gares,...) inscrits dans la convention avec la SNCF dès 1997 et donnant lieu à un système de bonus/malus ;
- le développement d'une tarification<sup>2</sup> incitative pour certains segments (étudiants, salariés, connexion aux réseaux urbains des grandes villes,...).

Cette relance de l'offre, sur les plans quantitatif et qualitatif, a conduit à une inversion de tendance sensible dans la fréquentation du réseau TER (cf. graphique 2) : alors que le trafic (en voyageurs.kilomètres) était à la baisse, il progresse fortement dès 1996 (+11,5 %) et tout au long de l'expérimentation (+5,9 % en moyenne annuelle entre 1996 et 2001).

Ce résultat est remarquable puisque l'élasticité offre/demande est supérieure à 1, ce qui traduit le fait que l'augmentation de la fréquentation a été plus que proportionnelle à celle de l'offre. Cependant, cette tendance ne peut être généralisée : en effet on constate que sur l'ensemble des régions expérimentales, cette élasticité est sensiblement inférieure à 1, alors que paradoxalement les régions non expérimentatrices, qui n'ont augmenté leur offre que de 1,4 % entre 1996 et 1999, ont vu leurs trafics progresser de 6,4 % en moyenne (Faivre d'Arcier, 2002).

### **Mais qu'il faut bien payer ...**

Les efforts consentis par la région Rhône-Alpes ont bien entendu un coût. L'importance du réseau TER (en 2001, près de 2 500 km de lignes exploitées – 1 000 trains par jour, 264 gares, et plus de 4 500 km de lignes par autocar, pour plus de 85 000 voyageurs par jour) génère un coût d'exploitation élevé. Celui-ci est estimé pour l'année 2002 à plus 330 M€ HT que la Région financera à hauteur de 235 M€ (soit plus de 71 %).

A cette charge récurrente, il faut ajouter l'effort consenti par la Région sur d'autres plans :

- le renouvellement du matériel roulant : pendant l'expérimentation, la Région a acheté plus de 60 rames nouvelles et fait moderniser plus de 240 voitures, pour un coût total de plus de 200 M€. Le troisième plan d'investissement (2002-2007) prévoit un effort de 460 M€, l'objectif étant d'atteindre un âge moyen du parc de 16 ans en 2010.
- la rénovation de 64 gares entre 1997 et 2000 se poursuit également dans le cadre du nouveau plan régional des gares (une cinquantaine de projets pour un coût estimé à 80 M€).
- la contribution de la Région au Contrat de Plan Etat-Région (164 M€ sur un total de 382 M€ pour 2000-2006) vise à améliorer des infrastructures ferroviaires générales, afin de gagner en capacité dans une région où les trafics transitant sont importants.

Certes, le transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert de ressources de la part de l'Etat, mais sur la base du service existant lors de la réforme et d'un soutien à la

---

<sup>2</sup> Signalons cependant que la région n'est pas totalement maîtresse de la tarification, les barèmes et réduction sociales de la SNCF au niveau national s'imposant à la tarification régionale

modernisation du réseau, jugé insuffisant par les Régions. Il s'en suit mécaniquement que toute augmentation du service offert se traduira par une augmentation de la contribution de la Région à la couverture des charges. Or la convention établie avec la SNCF en 2002 envisage pour les cinq ans à venir d'accroître de plus de 40 % le nombre de trains.kilomètres.

Il en résulte que la gestion des transports ferroviaires est devenue le premier poste de dépenses du Conseil Régional (DGCL, 2002) : les 316,7 M€ inscrits au budget primitif de 2002 (24,1% du budget) se répartissent entre 254 M€ de fonctionnement et 62,8 M€ d'investissement, alors que la dotation globale de l'Etat n'est que de 242,7 M€ (soit 76,6 %).

### **Une politique volontariste qu'il faudra affiner**

Le choix fait par la Région d'une relance ambitieuse du ferroviaire n'est pas partagé par toutes les régions, certaines semblent peu sensibles à ce domaine, d'autres envisageant surtout de limiter les dépenses par une rationalisation de leur réseau et un transfert significatif sur les autocars (Bonnet et al., 2001). L'orientation Rhône-Alpine s'explique en partie par la situation de cette région au cœur des grands trafics routiers (vallée du Rhône) et par la présence de grandes agglomérations confrontées à des difficultés de circulation. Le souhait de favoriser un mode collectif de transport s'inscrit dans une logique de développement durable, qui n'est pas qu'un simple respect de l'environnement, mais également le souci d'un développement équilibré des territoires. L'idée d'offrir une alternative ferroviaire de qualité pour desservir les grands pôles de la Région est au cœur de l'action entreprise.

Si la phase d'expérimentation est perçue comme un succès, puisque la demande répond à l'amélioration de l'offre, il ne faut pas se cacher que cette efficacité apparente découle aussi de la remise en état d'un réseau délaissé, y compris pas les usagers. Cette phase de rattrapage touche à sa fin, et il est possible qu'au cours des prochaines années il soit plus difficile de capter de nouveaux voyageurs, quelles que soient les liaisons assurées. Il sera donc nécessaire d'affiner les objectifs, en tenant compte de la réalité de la compétition entre le mode routier et le mode ferroviaire, en ajustant mieux l'offre aux bassins potentiels, mais également en se tenant à une politique cohérente en matière d'infrastructures routières. Or sur ce plan, la Région n'a pas de compétences en tant qu'institution, et les enjeux nationaux sur la gestion des grands flux de transit risquent fort de primer sur les logiques régionales d'aménagement du territoire.

Cette compétition existe également dans l'usage des infrastructures ferroviaires, où les TER ne peuvent toujours disposer des « sillons » les plus adaptés, en raison des circulations des TGV, trains Grandes Lignes et fret. Ce partage de la capacité peut ainsi interdire la mise en place d'un cadencement, notamment dans la desserte du périurbain des grandes agglomérations, marché sur lequel le TER ne joue encore qu'un rôle trop marginal. Cela suppose également une coordination renforcée avec les Autorités Organisatrices urbaines et départementales pour mettre en place une offre de transport public intégrée (connexion des réseaux, tarification). La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (art. 30-1) offre désormais la possibilité de constituer des Syndicats Mixtes associant des autorités organisatrices de niveau différent sur un périmètre défini en commun. Une telle coopération sur l'harmonisation des services de transport peut aller jusqu'à une délégation complète de leur gestion, même si pour le moment un tel transfert ne semble pas fortement souhaité par les Autorités Organisatrices.

Il importe enfin que les régions surveillent l'évolution du coût global du réseau ferroviaire sous leur responsabilité. La forte progression de cette charge financière en investissement comme en exploitation pourrait mettre en difficulté certaines de ces collectivités territoriales (Fitch Ratings, 2002). Si les conventions passées avec la SNCF cherchent à imposer un contrôle précis sur l'opérateur national, les résultats dépendent largement de la capacité de

cette entreprise à opérer une mutation structurelle de son organisation, afin de jouer complètement son nouveau rôle de prestataire de services. Une dérive des charges serait de nature à remettre en question l'investissement de certaines régions, tandis que d'autres, convaincues de l'intérêt de ce réseau pour développer une politique durable d'aménagement du territoire, exigeront avec force la remise en cause du monopole accordé à la SNCF, pour faire jouer la concurrence entre opérateurs, comme le souhaite la Commission Européenne.

Si le transfert de compétence est un bon exemple de l'intérêt d'une décentralisation dans la gestion des services, cela illustre aussi le poids des responsabilités transmises aux Régions et la nécessité d'en tirer toutes les conclusions en termes de politiques cohérentes et de compétences gestionnaires.

## Références

BONNET G., THOME B., HOULES L., CANET A., 2001, *La Régionalisation des transports ferroviaires - enseignements de l'expérimentation et perspectives*, rapport d'étude, CERTU, ENTPE, Université Lumière Lyon 2, 77p. + annexes

BUISSON M.A., 2001, La régionalisation du transport ferroviaire : une opportunité pour une nouvelle dynamique, in JOUVE B., SPENLEHAUER V., WARIN Ph., *La région, laboratoire politique – une radioscopie de Rhône-Alpes*, Editions La découverte, pp. 319-334

FAIVRE D'ARCIER B., 2002, Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire, *Transports* n°416, novembre-décembre, pp. 389-398

FITCH RATINGS, 2002, *Régionalisation ferroviaire : un futur fardeau pour les régions ?*, septembre, 6 p. – publié sur [http://www.lagazettedescommunes.com/exclusif/reg\\_ferroviaire/etude\\_reg\\_fer.pdf](http://www.lagazettedescommunes.com/exclusif/reg_ferroviaire/etude_reg_fer.pdf)

DGCL, 2002, *Rhône-Alpes – Budget Primitif 2002, Structure du budget total par domaine*, [http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/budget\\_primitifs\\_regions\\_2002/accueil\\_budget\\_primitifs\\_2002.htm](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/publications/budget_primitifs_regions_2002/accueil_budget_primitifs_2002.htm)

RFF (Réseau Ferré de France), 2001, *Contribution à l'évaluation de la réforme ferroviaire*, Paris La Défense, 31 p.