

La régionalisation ferroviaire. Réflexions sur les enjeux financiers

David Guéranger

► **To cite this version:**

David Guéranger. La régionalisation ferroviaire. Réflexions sur les enjeux financiers. Ollivier-Trigalo Marianne (coord.). Six régions à l'épreuve des politiques de transports. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale, INRETS, pp.135-153, 2007, Les collections de l'INRETS. halshs-00176752

HAL Id: halshs-00176752

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00176752>

Submitted on 4 Oct 2007

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.

LA REGIONALISATION FERROVIAIRE REFLEXIONS SUR LES ENJEUX FINANCIERS

David Guéranger
(LATTS – ENPC)

Préambule : PACA, un cas ou pas ?

Le projet de ce papier consiste à soumettre quelques hypothèses à la réflexion collective. Faute d'avoir effectivement réalisé un terrain transversal, transrégional, je pense que la comparaison doit pouvoir fonctionner sur la base d'une discussion collective autour de quelques hypothèses. Dans le cas présent, ces hypothèses s'appuient, par ordre décroissant, sur quatre séries de matériau : les entretiens et observations réalisés en PACA ; une revue de presse de 200 références constituée autour des enjeux financiers de la régionalisation ferroviaire ; un entretien réalisé avec la responsable des transports à l'ARF ; dans une moindre mesure, la comparaison avec quelques éléments singuliers des autres monographies régionales.

Les analyses que je propose ici sont donc très largement héritées d'une situation régionale singulière et elles posent la question inévitable de leur généralisation. « PACA, un cas ou pas ? », voilà la question qui resurgit de façon lancinante. Ce sont donc les singularités de cette région qu'il me faut expliciter. Plusieurs éléments saillants du contexte ferroviaire régional méritent ainsi d'être rappelés (une expérimentation considérée comme un succès, une augmentation considérable de l'offre, la mise en service déterminante de la LGV Paris-Marseille, la négociation anticipée des TIR, etc.), ce que je m'efforcerai de faire dans le cours de mon développement.

Fort de ces précisions sur la démarche, la question que je voudrais examiner ici est celle des conditions financières dans lesquelles s'opère la régionalisation ferroviaire. Pour y répondre, je soutiendrai l'hypothèse générale que, sur ces aspects strictement financiers, c'est moins de décentralisation que de recentralisation qu'il convient de parler. Je développerai tour à tour trois arguments au service de cette thèse : d'une part, l'évolution des finances régionales montre comment s'opère une recentralisation rampante du pouvoir d'orientation financière théoriquement dévolu aux régions ; d'autre part, l'expertise financière et fiscale autour des problèmes ferroviaires est très peu développée en région et au sein de l'ARF ; enfin, l'examen des outils de gestion financière du transport, très structurants pour l'aménagement régional, relèvent d'un monopole jalousement gardé par l'Etat, plus précisément la SNCF et RFF.

Le transport ferroviaire et la recentralisation financière

Il faut, avant de s'avancer sur le terrain des finances publiques, rappeler la très grande modestie de l'échelon régional. Au niveau européen d'abord, le poids économique des régions reste très faible comparé à voisins allemands ou italiens, et les régions françaises sont plutôt en queue de peloton sur le plan des recettes fiscales. Elles représentent 0,4% du PIB national en 2000 (contre 7,6% pour les Länder et 3,5% pour les régions italiennes). Au niveau français ensuite, elles représentent une faible part de la fiscalité locale avec seulement à peine plus de 6%, contre 28% pour les départements ou 64% pour les communes¹. Au regard des autres collectivités, la région française se caractérise donc par son très faible poids financier. Dans ce cadre, je voudrais montrer trois processus qui réduisent les marges de manœuvre budgétaires de la région, en particulier sur le ferroviaire.

Un processus politique : la nationalisation du débat sur les finances régionales

Les années 2005 et 2006 semblent amorcer un tournant dans les questions financières régionales, en particulier par l'écho politique que rencontrent ces questions sur le plan national. En effet, pour financer leurs actions, les régions ont accru considérablement la pression fiscale directe. 2005 marque ainsi une rupture vis-à-vis des années précédentes avec une croissance de 23,5% du produit voté, et 2006 marque le pas avec 11,1%. C'est en fait un phénomène de rattrapage qui se joue en 2006 : les régions qui faisaient figure d'exception en 2005 en choisissant d'augmenter modérément leurs taux ont finalement étalé la hausse sur deux années. Dans cette tendance globale, Ile de France et PACA se distinguent par des augmentations de plus de 20% deux années consécutives. Étalées sur les deux années, les évolutions sont supérieures à 13% pour 19 régions de métropole². Or cette inflation fiscale prend un tour politique singulier en raison de deux éléments de contexte nouveaux qui vont en faire une affaire d'intérêt national.

Le premier élément est politique : les budgets 2005 sont les premiers budgets votés par les nouvelles assemblées issues du scrutin de 2004 dont, est-il nécessaire de le rappeler, 19 sur 20 se retrouvent dans l'opposition gouvernementale. Le second élément est institutionnel : l'année 2005 est la première année d'application des nouveaux transferts de compétences, ceux qui sont issus de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Pour ce qui concerne les régions, les compétences nouvellement acquises concernent la formation des travailleurs sociaux, la formation des professions para-médicales et des sage-femmes, la gestion des nouveaux lycées (lycées agricoles, lycées internationaux, ...), l'inventaire du patrimoine culturel et, pour la seule région Ile de France, la gestion du Syndicat des Transports d'Ile de France (le STIF). L'élévation de la fiscalité locale régionale revêt donc deux enjeux politiques majeurs : d'une part la capacité de la gauche au pouvoir dans les régions à maîtriser les dépenses publiques ; d'autre part l'évaluation de l'acte de la décentralisation, associée à la figure du premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin.

La fiscalité régionale comme enjeu politique, c'est d'une banalité terrible que de la dire ainsi. Ce qui l'est un peu moins en revanche, c'est de constater la façon dont ce débat structure les prises de position et les oppositions entre le Parti Socialiste et la droite gouvernementale. L'augmentation de l'impôt est un argument que celle-ci mobilise largement pour critiquer l'action des élus de gauche au pouvoir en région. Le porte-parole du Gouvernement, Jean-François Copé, parle en 2005 « d'impôt Royal » ou « d'impôt Huchon » pour stigmatiser les augmentations des impôts des régions qui annoncent des progressions de 2 à 50% dans certains cas. Hervé Gaymard, lors de son passage éphémère au ministère de l'Économie, enfonce le clou en

¹ *La fiscalité directe locale en 2006*, Bulletin d'information statistique, DGCL – ministère de l'Intérieur, n°52, octobre 2006.

² *La fiscalité régionale en 2006*, DGCL – ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, juin / juillet 2006.

indiquant que 3% seulement des dépenses régionales relèvent des compétences transférées, et qu'elles sont compensées à 100% par l'Etat³. Pour finir de se convaincre de la double dimension nationale et partisane du débat, il faut encore examiner les réactions suscitées par le rapport dit « rapport Mariton »⁴, notamment celles des élus régionaux. Dans une note consacrée à ce rapport, l'ARF dénonce « un réquisitoire partisan indigne de la représentation nationale », des « raccourcis idéologiques [qui] font office d'argumentation et confinent à la caricature »⁵. Après l'alternance de 2005, la fiscalité régionale et son évolution deviennent un sujet politique national, polémique, polarisé par la division partisane entre gouvernement et opposition gouvernementale.

Un processus juridique : le recyclage des ressources régionales par l'Etat

Si l'on s'intéresse maintenant à la structure budgétaire de la collectivité régionale, celle-ci apparaît de façon très claire comme un investisseur : en 2002, 46% des dépenses régionales sont des investissements, 75% sont réalisées par subventions, et l'appareil administratif régional est suffisamment léger pour ne peser que très légèrement dans le budget (3,5%). Mais à y regarder de plus près, la marge de manœuvre régionale pour investir dans le ferroviaire se rétrécit considérablement.

Premièrement, l'étude des dépenses par domaines montre que les transports y occupent une faible part. Les domaines d'action traditionnels marquent une nette supériorité, en particulier les budgets consacrés à l'éducation, avec le poste très conséquent des lycées (3,464 Mds), et dans une moindre mesure de la formation professionnelle (1,652 Mds), de l'apprentissage (1,116 Mds) et de l'aide aux entreprises (1,16 Md). La question des transports n'arrive que loin derrière, avec les investissements LGV et ferroutage (1,952 Mds), les TER (1,915 Mds mais cela inclue la dotation Etat) et la route (618 M)⁶. Si l'on soustrait la dotation de compensation versée par l'Etat, la part relative aux investissements ferroviaires est encore plus nettement inférieure aux autres domaines, notamment au domaine routier. C'est donc la dotation compensatoire de l'Etat qui fait du ferroviaire un domaine d'action privilégié du niveau régional.

Deuxièmement, les transformations qui affectent les finances régionales depuis quelques années réduisent clairement sa marge de manœuvre : suppression progressive de la part salaire de la TP, décidée en 1999 ; suppression de la taxe additionnelle aux droits de mutation, décidée la même année ; suppression enfin de la part régional de la taxe d'habitation en 2000. Ces réductions des produits fiscaux, même compensées par des dotations de l'Etat, suscitent l'inquiétude des représentants régionaux⁷. En parallèle, la multiplication des compensations versées par l'Etat (la dotation TER et la dotation de Formation Professionnelle en font partie) alimentent un processus analogue au « recyclage de la fiscalité » constaté aux niveaux communal et intercommunal⁸ : un mouvement de transformation des produits fiscaux en compensations, puis en dotations, puis en subventions. Ce « recyclage » n'est pas sans conséquences sur l'autonomie financière régionale : la ressource régionale devient moins dynamique, car indexée sur des valeurs macroéconomiques moins flexibles, moins évolutives ; la région perd en sus la liberté politique de fixation des taux et de l'assiette. Les recettes fiscales sur lesquelles la région dispose d'une marge

³ « Régions-Etat : La guerre des impôts », *Le point*, 10 février 2005.

⁴ *Rapport sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée Nationale, n°2436, juillet 2005.

⁵ La note est disponible en ligne sur le site de l'ARF, dans la rubrique consacrée à la fiscalité locale et aux finances : http://www.arf.asso.fr/index.php/bibliotheque/fiscalite_locale_et_finances/2005_rapport_sur_la_fiscalite_locale.

⁶ Les données sont celles communiquées par l'ARF lors de son Congrès 2005 (Agence France Presse, 7 décembre 2005).

⁷ A titre d'exemple, pour la taxe d'habitation : « Les régions mécontentes de la réforme de la taxe d'habitation », *Les Echos*, 30 mars 2000 ; « Taxe d'habitation – les régions protestent auprès de Chevènement », *La Tribune*, 30 mars 2000.

⁸ C'est Maurice Bourjol qui parle en ces termes des transformations tendanciennes des finances locales (*Intercommunalité et Union Européenne. Réflexions sur le fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1994).

de manœuvre se réduisent donc au bénéfice d'une proportion croissante des dotations. L'évolution comparée de la part de la fiscalité et des dotations dans les recettes régionales est figurée dans le tableau suivant :

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% des recettes fiscales	52%	53%	54%	53%	45%	38%	37%	28%	31%	36%
% des dotations	34%	35%	36%	34%	34%	39%	39%	55%	49%	44%

Sources : données financières, DGCL, 2006.

En termes fiscaux, il faut encore relativiser la flexibilité qu'offre la fiscalité additionnelle. D'une part, les taux de taxes additionnelles régionales sont largement encadrés par des taux moyens ou des maxima. Exemple récent, le bouclier fiscal inclus dans la loi de Finances 2006 limite la hausse de taux de TP. Les marges de manœuvre sur ce type de ressource sont donc limitées. Par conséquent, la fiscalité sur laquelle d'une part la région conserve une grande liberté et qui conserve d'autre part une capacité d'évolution importante concerne les taxes sur les cartes grises (+17% entre 2005 et 2006) et la TIPP (+809% sur la même période)⁹. Deux commentaires sur cette orientation fiscale. Premièrement, à la différence des taxes additionnelles qui sont des « impôts de stocks », ces ressources sont certes plus évolutives mais aussi sont plus volatiles, plus instables. Deuxièmement, on peut s'interroger sur l'adéquation entre une ressource qui repose pour l'essentiel sur le dynamisme du marché automobile d'un côté, et une collectivité censée promouvoir le développement de modes de transports alternatifs de l'autre.

Je voudrais, pour finir, mentionner deux phénomènes récents qui affectent les finances régionales et font écho aux remarques qui précèdent. Premier phénomène, l'augmentation de l'endettement régional : entre 1994 et 1997, le déficit des régions expérimentatrices s'est creusé de 7,7% par an, contre 5 à 5,5% pour l'ensemble des régions¹⁰. En 2006, la tendance est confirmée puisque le recours à l'emprunt est en hausse de 10,8% par rapport à 2005, et l'endettement régional augmente de 4,1% dans la même période. Deuxième phénomène, les régions se tournent depuis quelques années vers des pistes de financement inédites, type Partenariat Public Privé ou Crédit-bail. C'est notamment le cas en région PACA où le conseil régional a signé avec la banque Dexia un montage qui permet à cette dernière d'acheter des rames qui seront louées à la première, sous-louées à la SNCF. Cela économise à la collectivité régionale 7% à 12% des 220 millions d'euros investis dans 35 nouvelles rames TER¹¹.

Un processus financier : l'augmentation structurelle des dépenses régionales sur le ferroviaire

Sur la question ferroviaire, les constats s'inscrivent nettement dans les tendances générales constatées précédemment. Le transfert de la compétence est compensé par une dotation de l'Etat qui doit couvrir 1° les déficits d'exploitation, 2° le renouvellement du matériel roulant et 3° les tarifs sociaux (abonnement de travail, par exemple). Pour différentes raisons, ce mode de compensation participe à l'érosion des marges de manœuvres budgétaires de la région.

Première raison, la décentralisation de la responsabilité aboutit de façon très régulière au développement de l'offre de transport ferroviaire. En effet, l'offre de transport ferroviaire des régions expérimentatrice augmente significativement plus vite que dans les autres régions, comme le montre clairement le tableau ci-dessous. Les différences se creusent plus encore sur la période

⁹ Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Les budgets primitifs des régions en 2006, juin 2006, 101 pages (http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/Publications/budget_primitifs_regions_2006/publication_globale.pdf).

¹⁰ « La régionalisation du ferroviaire, un essai à transformer », *La Tribune*, 6 avril 1999.

¹¹ « PACA innove dans le financement TER », *Les Echos*, 25 mars 2003.

1996-2000, avec 20% d'augmentation de trafic dans les régions expérimentatrices (contre 13% dans les autres) et 19% d'augmentation de l'offre (contre 7%). Cela représente, pour les 7 régions concernées, un investissement global d'un milliard d'euros, avec 350 gares rénovées et 750 dessertes nouvelles (70 en PACA avec l'arrivée du TGV)¹².

Période 1996-1999	Régions expérimentatrices	Autres régions
Trafic ferroviaire	+ 12,1%	+ 6,3%
Recettes d'exploitation	+11,7%	+ 6,7%
Dépenses d'investissement	+ 4,6%	- 7,4%

Source : ministère de l'Équipement, cité par FitchRatings¹³

Le même constat s'applique après la généralisation du processus de décentralisation à toutes les régions françaises. Les rares évaluations effectuées sur le sujet, le rapport du Conseil Economique et Social établi fin 2003¹⁴ autant que le bilan publié début novembre l'année suivante par *la Vie du Rail*¹⁵, se rejoignent sur la nette relance de l'offre de transport, le renouvellement rapide du matériel, et une fréquentation globalement à la hausse.

Deuxième raison, les comptes d'exploitation qui servent de base au conventionnement tendent à sous-évaluer le montant des dépenses transférées aux régions, tout particulièrement le déficit d'exploitation et l'amortissement du matériel. Sur ce dernier point, la dotation ne prend pas toujours la mesure de son usure et de son obsolescence. Les régions se sont ainsi engagées dès 1997 dans un vaste programme de renouvellement du matériel roulant portant sur 3,7 Mds d'euros¹⁶. Quant aux péages, s'ils sont théoriquement inclus dans la dotation de l'Etat¹⁷, la pratique s'avère sensiblement différente. En effet, l'Etat compense l'augmentation des barèmes RFF sur la base du trafic à l'année du changement de barème, c'est-à-dire sur une partie seulement du trafic étant donnée son augmentation tendancielle. Chaque réévaluation des barèmes est donc un moyen pour l'Etat de voir ce différentiel tomber dans son escarcelle, ce qui revient sans le dire à ponctionner la dotation compensatoire.

La troisième raison porte sur la façon dont l'augmentation de l'offre ferroviaire est qualifiée. S'agit-il d'une mise à niveau du service ou bien d'une conséquence des politiques régionales ? Les débats sur la vétusté du matériel et sur son nécessaire renouvellement illustrent clairement la tension entre deux positions bien distinctes : d'un côté l'Etat cherche à se limiter aux niveaux constatés lors du transfert de la compétence, alors que de l'autre les régions cherchent à lui faire prendre en charge une partie le renouvellement d'un matériel transféré considéré comme obsolète. Le même raisonnement vaut pour les tarifs sociaux compensés : l'Etat cantonne sa dotation aux valeurs constatées en 2000, toute augmentation ultérieure devant être financée par les régions. Ces positions génèrent des tensions, comme en Nord Pas de Calais où la région a

¹² « La régionalisation ferroviaire devrait être finalisée avant la fin mars », *La Tribune*, 28 décembre 2001.

¹³ http://www.fitch.fr/pdf/rapports/fpe_rap_22.pdf.

¹⁴ Jacques Chauvineau, *Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire*, Rapport du Conseil Economique et Social, 15 octobre 2003, 63 pages.

¹⁵ Voir le dossier qu'y consacre *La Tribune* : « Le transport ferroviaire réussit aux collectivités locales », *La Tribune*, 8 décembre 2004.

¹⁶ « TER : un cas indéniable de décentralisation réussie », *Les Echos*, 8 mars 2004.

¹⁷ Pour l'ensemble des régions, le montant des péages est passé de 225 à 440 Meuros entre 2003 et 2004. Pour certaines régions, l'augmentation est encore plus spectaculaire : la région Alsace voit l'addition passer de 14 Meuros en 2002 à 34 Meuros en 2004.

menacé de ne pas signer la convention, considérant que l'amélioration de l'offre de service – elle atteignait 105 MF pour la période 1997-2000 – ne pouvait être imputée uniquement à la région¹⁸.

Le transfert de la compétence aboutit donc à l'élévation du niveau de service ferroviaire, ainsi qu'à la création d'un poste budgétaire supplémentaire, non couvert par les dotations de l'Etat. A quelques exceptions près¹⁹, la régionalisation a suscité pour les régions des dépenses supplémentaires, qui n'ont pas été compensées par les dotations de l'Etat. En 2003, la contribution effective des régions est estimée à 200 Meuros, en augmentation de 2% par rapport 2002²⁰. Les investissements y représentent une écrasante majorité.

Ce que manifeste l'examen du contexte dans lequel évoluent les finances publiques régionales c'est que, parallèlement à une augmentation des « responsabilités » dévolues à ce niveau, ses marges de manœuvre budgétaires s'étiolent. L'augmentation structurelle des dépenses en matière ferroviaire aggrave une situation où l'Etat manifeste régulièrement sa capacité à changer unilatéralement les règles fiscales. Aux lois de finances qui réduisent l'autonomie fiscale des régions, il faudrait ajouter les contrôles des Chambres Régionales des Comptes, ou les effets de la double comptabilité à laquelle la région doit se soumettre. La politique des régions dans le domaine ferroviaire subit cette contrainte financière de plein fouet, avec d'autant plus de force que le contexte politique lui donne une visibilité nouvelle.

Une expertise financière qui fait défaut

Je voudrais dans cette partie m'interroger sur les capacités des régions, ou de leur association l'ARF, à se constituer des compétences sur les problèmes financiers posés par la régionalisation du transport ferroviaire. Or lorsqu'on examine les conditions dans lesquelles s'élaborent les conventions, ou bien même les efforts de l'ARF pour fédérer les connaissances, la faible expertise régionale ne semble laisser d'autre choix que celui de recourir à des consultants extérieurs.

Le déficit d'expertise financière des régions

Sur les questions financières, le niveau régional semble encore relativement démuné pour négocier avec la SNCF. Sur un plan organisationnel en PACA, la direction des transports, autonome depuis une année, est intégrée à une vaste Direction de l'aménagement. Son organisation est pour ainsi dire modale puisqu'elle est divisée en trois services : un service de la mobilité en régions (articulation avec les autres collectivités), un service des infrastructures (routes, ports et aéroports), et un service du transport public de voyageurs (dédié au ferroviaire). Aucun service fonctionnel ne s'est donc créé ou spécialisé en interne sur les enjeux financiers. Plus largement, le contrôle interne, et notamment le contrôle de gestion, est encore assez peu développé, de même que la culture de gestion des risques financiers qui pourrait être confiée à des services juridiques. Quant au responsable de la direction, ni son origine (la DDE) ni son expérience à la région ne font de lui un expert des questions juridiques et financières. Certes il connaît bien ces problèmes, reconnaît leur importance, mais il reconnaît aussi le manque de compétences régionales dans ce domaine. Il souligne d'ailleurs que l'agent chargé de négocier les conventions pour la Délégation Régionale SNCF a été remplacé par un juriste, une mutation très remarquée au Conseil Régional, et interprétée comme une riposte aux procédures contentieuses. Le raisonnement peut être reconduit dans les autres régions : d'une part, l'organigramme ne laisse aucune place aux aspects juridiques et financiers sur ce thème ; d'autre part, les logiques de recrutement souvent marquées,

¹⁸ « Le Nord Pas-de-Calais menace de ne pas signer », *Le Figaro*, 4/10/2001.

¹⁹ C'est semble-t-il le cas de quelques régions : Champagne Ardennes, Haute-Normandie, Languedoc Roussillon, Limousin, Pays de Loire.

²⁰ « Les trains talonnent les lycées dans les budgets régionaux », *Le Monde*, 29 janvier, 2004.

à quelques exceptions près, par la peur d'embaucher des agents SNCF²¹. La région Ile de France fait figure d'exception, puisqu'elle bénéficie d'une certification ISO pour la passation de marchés publics et d'un service d'audit interne chargé du suivi des organismes de tutelle. Dans tous les autres cas, ce type de compétence fait encore défaut en région.

Dans ce contexte de pénurie, l'ARF n'apparaît pas encore d'un grand secours. Cette situation s'inscrit pour partie dans une histoire encore récente, puisque le manque d'unité politique de l'ARF a longtemps entravé la constitution d'une technostucture propre et autonome. Sur les questions ferroviaires en effet, lorsque la présidence de l'ARF passe en 2002 à Gérard Longuet (Président UDF de la région Lorraine), les élus d'opposition remettent en cause son indépendance vis-à-vis du gouvernement, et par la même occasion sa capacité à négocier contradictoirement la répartition des charges entre Etat et collectivités. De ce point de vue, l'uniformisation politique qui ressort des élections régionales de 2004 est de nature à engager la construction d'une expertise collective sur les questions ferroviaires, d'autant plus que ni le GART ni même le CNFPT n'ont alors investi ce domaine (d'après plusieurs interlocuteurs). Aujourd'hui, le service des transports de l'ARF compte une dizaine de personnes, mais la question financière peine toujours à s'imposer.

Si l'on s'intéresse d'une part au mode d'organisation du travail à l'ARF, les questions de transports sont examinées dans quatre groupes de travail, animés par des responsables administratifs régionaux : l'un porte sur les conventions, et les trois autres en charge respectivement des infrastructures ferroviaires, portuaires et aéroportuaires. Le premier groupe de travail est piloté par une chargée de mission de la région Languedoc Roussillon, mais il faut noter d'une part qu'il s'est mis au travail relativement récemment (au premier semestre 2005), et d'autre part qu'il envisage surtout de lancer de nombreux audits sur les grands chapitres de dépenses et de recettes liées aux TER²². Quant au groupe de travail sur les infrastructures, il est piloté par le directeur du service transport de la région PACA, mais de l'avis même de cet agent il ne traite pas directement des questions financières.

Si l'on étudie maintenant les logiques de spécialisation de l'ARF, il faut noter qu'elles sont endiguées par une relative dispersion dans les thématiques prioritaires, ce qui tient largement à des situations régionales contrastées. Comme l'indique la responsable du service à l'ARF, elle n'intervient que sur des sujets « mutualisables », c'est-à-dire qui concernent une grande majorité de régions. Par conséquent, les sujets qui ne concernent qu'une partie minoritaire des régions n'a pas vocation à être traitée au sein de l'association. La constitution d'une expertise à l'ARF repose donc sur une logique du plus grand commun dénominateur plutôt que sur une logique du plus petit commun multiple. Le choix des audits lancés par l'ARF est exemplaire de ce type de limitation, puisqu'ils ne portent que sur des problèmes « communs » à l'ensemble des régions. Grand absent des sujets « mutualisables », l'enjeu financier : le directeur transport de la région PACA indique que ces tensions financières sont particulièrement vives dans quelques régions (PACA, Rhône-Alpes, Nord Pas-de-Calais et Alsace), en raison d'un fonctionnement à flux tendus, d'un manque de moyens et notamment d'effectifs à la SNCF. Toujours selon notre interlocuteur, cet enjeu financier ne semble pas avoir été « compris » et investi par l'ARF, précisément parce qu'un nombre important de régions n'y sont pas (encore) confrontées. Il semble aussi avoir été éclipsé par l'épisode des TIR, qui a mobilisé l'essentiel des énergies politiques de l'association, et sur lequel je voudrais revenir un moment.

²¹ C'est l'avis de deux interlocuteurs : l'un en région PACA, et l'autre à l'ARF.

²² Entretien avec une fonctionnaire membre de ce groupe de travail.

L'épisode des TIR, ou « la bataille du rail »²³ : un débat sans contre-expertise financière

Les débuts de ce qui fut qualifié de « bataille du rail » remontent au printemps 2005, au moment où la SNCF fait ses comptes sur les lignes interrégionales, les fameux TIR. Au nombre de 25 en France (dont 13 au départ de Paris), elles supposent pour être rentables que 200 passagers l'empruntent d'un bout à l'autre (selon la SNCF bien entendu). Un comité d'audit est ainsi mis en place par le ministère de l'Équipement en avril 2005 afin d'affiner l'évaluation du déficit, ses résultats étant attendus pour le début du mois de juin²⁴. Le résultat, conforme aux annonces, indique que 22 des 25 lignes TIR sont déficitaires, mais 5 d'entre elles sont particulièrement visées puisqu'elles représentent à elles seules la moitié du déficit incriminé, évalué à 123 millions d'euros au total. Des lignes comme Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse, Nantes-Lyon ou encore Caen-Le Mans-Tours sont donc sur la sellette, au motif que, comme le répète souvent le Directeur Général de la SNCF Guillaume Pépy, « service public ne rime pas avec déficit »²⁵.

S'engage la « bataille du rail », c'est-à-dire un bras de fer entre le gouvernement et quelques présidents de région particulièrement concernés et mobilisés : Jacques Auxiette (Pays de la Loire), Jean-Yves le Drian (Bretagne), Philippe Duron (Basse-Normandie), Alain Rousset (Aquitaine), Ségolène Royal (Poitou Charente). Ces élus dénoncent tour à tour les « logiques financières », une décision « unilatérale », et récusent le qualificatif « interrégional » de ces trains²⁶. Le gouvernement répond quant à lui en stigmatisant une « polémique politicienne », ou rappelle qu'aucune fermeture n'est envisagée et que seuls des « aménagements de fréquence » sont à l'étude. Fin août, le ton semble toutefois s'adoucir avec l'irruption de nouveaux protagonistes dans la controverse : d'une part des collectifs d'usagers se mobilisent et pétitionnent, les syndicats SNCF se prononcent très fermement sur le sujet, et le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF) préconise une réforme de type TER, avec « un dispositif financier acceptable par chacune des parties ». Les élus régionaux font également pression par voie de presse²⁷ et en organisant également une pétition sur internet²⁸.

La mobilisation finit par porter ses fruits et le ministre de l'Équipement Dominique Perben fait finalement machine arrière. Au lieu d'une suppression des TIR, la solution consiste à « adapter les dessertes », en fonction notamment de la baisse de fréquentation enregistrée depuis plusieurs années. C'est la solution « gagnant-gagnant » mise en avant : « C'est l'État et la SNCF qui assument la situation des trains à vocation nationale », « aucune contribution financière des régions n'étant sollicitée à ce titre », la SNCF assumant le financement des TIR transformés en TER²⁹. Quant à la SNCF, elle annonce en parallèle le lancement d'un programme d'investissement et de modernisation des TIR sur 4 années, pour un montant de 130 millions d'euros étalés, ainsi qu'un renforcement de sa politique commerciale³⁰. Autant de mesures qui permettent au Président de l'ARF Alain Rousset de faire un bilan positif de la mobilisation : « La bataille du corail de l'été a payé ».

Je voudrais pour ma part insister sur deux éléments qui viennent en partie nuancer ce bilan. Premier élément, l'épisode des TIR montre la difficulté pour l'ARF à se constituer en interlocuteur unique auprès du gouvernement, et à parler d'une seule voix sur ce sujet. Ce sont à l'évidence les régions les plus concernées par la réduction du service corail qui se sont mobilisées, alors que les autres sont absentes voire insensibles au débat, soit parce qu'elles n'ont pas de lignes

²³ On pourra se référer sur ce dossier à l'abondante revue de presse mise en ligne sur le site de l'ARF.

²⁴ « Les trains interrégionaux, déficitaires, sont menacés », *Le Monde*, 19/05/2005.

²⁵ « La SNCF menace de réduire le nombre de trains interrégionaux », *Le Monde*, 7/08/2005.

²⁶ Ils lui préférèrent le terme de « lignes nationales », qui pointe plus explicitement le niveau compétent.

²⁷ Jacques Auxiette ira jusqu'à acheter un encart publicitaire dans *Ouest France*.

²⁸ www.labatailledurail.fr.

²⁹ « SNCF – Trains Corail : Perben promet 'le maintien' », *nouvelobs.com*, 12/10/05.

³⁰ « Trains corail : la SNCF fait marche arrière », *Les Echos*, 05/10/05.

de ce type, soit encore parce que leur gestion a déjà été décentralisée. C'est le cas de PACA, dont un agent résume la position en ces termes : « *A l'ARF il y a des régions qui agissent beaucoup sur les TIR. Nous on n'a pas de TIR, car on a pris très tôt tout ce qui était TIR dans le giron régional, avec compensations de l'Etat* ». Le deuxième élément porte sur la ligne politique retenue par les régions contestataires. La contestation porte certes sur les aspects financiers du service, mais elle se focalise sur le « qui doit payer ? » – en mettant en avant le caractère national du service – plutôt que sur le « comment évaluer le coût ? » – en critiquant les politiques financières sous-jacentes. En particulier, le « déficit » qui sert de justification du service est très largement imputable aux investissements réalisés sur ces lignes et aux péages perçus par RFF³¹. Plutôt que de placer le débat sur les problèmes d'investissement et de fonctionnement sous-jacents, en critiquant par exemple le mode de calcul du déficit, les régions débattent sur le bon niveau de responsabilité, traduisant par là-même la plus faible importance de l'ingénierie financière³².

Le recours fréquent aux consultants

Dans la vie financière régionale, et en particulier sur les questions relatives aux TER, les cabinets d'audit sont omniprésents. La région a en effet pour habitude de recourir à ce type de services, et leur rôle commence dès après l'alternance politique afin de réaliser le bilan de l'équipe sortante, et d'évaluer le cas échéant les dettes qu'elle laisse derrière elle. C'est ainsi qu'un audit est commandé par l'ARF sur les comptes régionaux au lendemain des élections régionales, pointant un montant de 29 millions d'euros de crédits non budgétés, résultat selon Ségolène Royal (porte-parole de l'ARF) d'une fuite en avant au moment des élections³³. Cette pratique de l'audit marque également les différents travaux d'évaluation réalisés autour des conventions TER, et elle semble devoir se multiplier à mesure que la collectivité régionale se montre plus exigeante sur la régularité, les critères de bonus / malus et par conséquent les niveaux de contrôle.

Du côté de la SNCF tout d'abord, le recours à l'audit externe semble se banaliser sur des sujets cruciaux, à l'instar du travail mené sur l'état des infrastructures ferroviaires. De même, l'évaluation du compte d'exploitation des TER en vue du transfert est fixée dès 1997 sur la base d'un audit réalisé par un cabinet privé. La pratique est reconduite pour les conventions suivantes, et c'est Arthur Andersen qui évalue à 700 MF (hors Ile-de-France) le déficit d'exploitation des liaisons TER en 2001. Ces expertises extérieures régulières sont justifiées par la complexité du travail d'évaluation des comptes d'exploitation, mais elles sont aussi très coûteuses pour l'entreprise ferroviaire, comme nous l'indique un agent proche du dossier (« *ça a coûté très cher à la SNCF* »). Elles semblent en outre très largement réclamées, voire plébiscitées par les élus régionaux. Considérées en 1997 par certains d'entre eux comme « la preuve de la bonne volonté de l'Etat »³⁴, elles sont même réclamées à cor et à cri lors du renouvellement des conventions en 2001, les élus reprochant même la lenteur avec laquelle la SNCF en communique les résultats³⁵.

Du côté de la collectivité régionale, le recours aux consultants est également de mise. Pour PACA, la collectivité fait dès la première convention appel à une expertise extérieure. Pour le renouvellement de la convention à l'étude en 2006, c'est à nouveau le cas. Une nouveauté doit

³¹ Voir les positions par exemple du syndicat CGT sur cette question (« SERVICES PUBLICS – Suppression de lignes : la CGT hausse le ton », nouvelobs.com, 24/08/2005).

³² On peut d'ailleurs relativiser y compris la victoire sur cet aspect du débat, puisque les réponses apportées par l'Etat peuvent être interprétées comme une forme de décentralisation masquée des TIR vers le niveau régional : sur un plan organisationnel, les TIR sont transférés du service VFE (en charge des TGV) vers le service en charge des TER ; sur un plan financier, l'Etat compense auprès des régions le coût d'un service de substitution le cas échéant. Dans une lettre adressée à Louis Gallois, plusieurs fédérations de cheminots ont ainsi dénoncé la solution retenue comme un « désengagement de l'Etat » et « une décentralisation masquée vers les régions » (11/10/2005).

³³ 10/06/2004.

³⁴ C'est le point de vue exprimé par Pierre Dumas, VP du Conseil Régional Rhône-Alpes en charge des transports.

³⁵ « Régionalisation du chemin de fer – les élus demandent l'arbitrage de Jospin », *Les Echos*, 28/06/01.

être mentionnée dans ce dernier cas toutefois, c'est que l'ARF mandate elle aussi un cabinet d'audit pour se concentrer sur certains aspects des conventions, ce qu'une personne proche du dossier nomme les « *aspects mutualisables* » des conventions. Toujours sur la vie des conventions et leurs aspects financiers, il faut encore ajouter le rôle crucial de certains grands cabinets d'avocat dans les procédures contentieuses engagées contre l'Etat : c'est l'avocat Maître Lyon-Caen qui conseille et défend les régions PACA et Haute-Normandie dans leurs recours contre les arrêtés successifs fixant les barèmes des péages ferroviaires³⁶.

J'ai souhaité dans cette partie questionner l'existence d'une expertise régionale, financière ou juridique, qui s'organise et se développe autour des conventions entre SNCF et Régions. Les réponses à cette question vont dans le même sens, soulignant les logiques modales qui guident l'organisation régionale et les difficultés des régions à fédérer et structurer une expertise propre. Le recours aux consultants manifeste sans doute de la façon la plus visible cette carence. Et si le problème de généralisation des analyses faites sur PACA se pose, on pourra toutefois considérer que cette région se situe en pointe sur les aspects juridiques et financiers, en raison de sa longue histoire de contentieux avec l'Etat.

Un outillage financier complexe et étatisé

Je voudrais pour finir examiner certains des outils qui font la politique ferroviaire, ou en tout cas qui organisent ses aspects financiers. Deux d'entre eux méritent un examen approfondi : les dispositions contractuelles des conventions signées entre l'Etat et RFF ; les modes de calculs des redevances perçues par RFF. Je les examinerai tour à tour, en considérant ensuite le rôle joué par l'Etat.

Les conventions Région – SNCF : résoudre une équation à plusieurs inconnues

L'étude des conventions passées entre l'Etat – la SNCF – et les régions donne à voir un phénomène d'apprentissage collectif dans le sens où les agents des deux côtés apprennent à travailler ensemble, mais aussi où l'expérience des premières conventions fait émerger des problèmes cruciaux, pas forcément clairs au départ. On peut les regrouper selon plusieurs catégories.

Un premier type d'inconnues renvoie à la méconnaissance technique que peuvent avoir les uns et les autres vis-à-vis du fonctionnement du système ferroviaire, ce qui aboutit à élider, intentionnellement ou pas, certains de ses aspects dans les modalités de calculs des subventions. La subvention de l'Etat à la région PACA est contestée parce qu'elle s'appuie sur une fréquentation antérieure de plus d'un an, et donc entièrement désuète. Autre exemple, la dotation de l'Etat par voyageur pose un problème pour les parcours mixtes : ceux-ci sont indemnisés selon un taux kilométrique moyen, plus faible sur les longues distances. Conséquence : les régions éloignées de Paris (dont PACA) se trouvent relativement défavorisées vis-à-vis des régions proches (la région Centre par exemple), alors même que les parcours mixtes peuvent représenter une part très substantielle du trafic (20% pour PACA). Ce type d'inconnues peut être largement maîtrisé à mesure que l'apprentissage autour des conventions progresse, d'un côté comme de l'autre d'ailleurs.

Un deuxième groupe d'inconnues renvoie aux difficultés d'information, et par conséquent à la connaissance limitée qu'ont les acteurs du système ferroviaire régional. Quel est l'état de l'existant ? Comment évaluer sa valeur ? son coût ? La question se pose de manière générale pour

³⁶ On pourra noter par ailleurs que les questions relatives à la libéralisation du fret ferroviaire sont elles-mêmes fréquemment confiées à un unique spécialiste, Daniel Roth, chargé des transports chez Booz Allen Hamilton.

le résultat d'exploitation de la SNCF (c'est-à-dire l'évaluation de son déficit, qui est intégré à la dotation de l'Etat) et de façon emblématique pour le matériel roulant. Le coût de renouvellement du matériel roulant suppose une connaissance de la durée d'amortissement du parc, et donc de l'âge et de l'état des matériels (dont la moyenne oscillerait entre 25 et 30 ans), mais aussi un accord sur son prix neuf. La négociation des conventions en 2001 montre que ce poste budgétaire a souvent été sous-évalué, ce qui a conduit l'ARF à critiquer le décret du 28/11/2001 qui fixe le montant de la dotation³⁷, et deux régions (Nord Pas-de-Calais et Picardie) à l'attaquer directement devant le Conseil d'Etat. La connaissance de l'existant porte aussi sur les infrastructures ferroviaires proprement dites. Les régions font plus récemment état du manque de visibilité sur l'évolution des infrastructures ferroviaires³⁸, qui limite directement les vitesses autorisées et les capacités d'exploitation du réseau³⁹. L'audit récent réalisé sur l'état du réseau ferroviaire national⁴⁰ a remis l'accent sur les problèmes liés aux infrastructures, et ravivé les inquiétudes des régions⁴¹.

Troisième groupe d'inconnues des conventions, ce que les économistes appellent « l'internalisation des externalités » : comment prendre en compte dans le montage contractuel l'impact financier d'événements connexes au fonctionnement du système ferroviaire régional ? La question peut porter par exemple sur le coût de l'énergie : faut-il ou non prendre en compte son évolution, et comment ? Les solutions apportées diffèrent d'une région à l'autre : certaines ont forfaitisé ce poste, d'autres non ; dans ce dernier cas, la hausse du prix de l'énergie a coûté cher à la collectivité régionale. La question peut également porter sur les effets des conflits sociaux et des jours de grève à la SNCF. La question peut enfin porter sur l'impact régional de nouveaux services nationaux. En PACA par exemple, l'arrivée du TGV a littéralement dopé la fréquentation des lignes TER, phénomène largement sous-évalué par l'opérateur. Faute d'avoir programmé les moyens adéquats, la SNCF a dû supprimer des centaines de TER et reverser au Conseil Régional la modique somme de 1,372 Meuros pour n'avoir pas assuré 362 000 km.trains sur les 7,4 Millions prévus⁴².

Le mode de calcul des péages⁴³ : une histoire de planification

Soumis à une contrainte de transparence et de non discrimination justifiée par la prochaine mise en concurrence, le mode de calcul des redevances relève d'une critériologie et d'une catégorisation très raffinées, dont j'aimerais juste ici esquisser la grande complexité. Les redevances perçues par RFF se décomposent en effet en plusieurs rubriques, qui font chaque fois appel à des modes de calculs spécifiques :

- le droit d'accès au réseau (DA) est acquitté pour toute entreprise dès lors qu'elle utilisera un sillon à un moment donné. Ce droit d'accès est fonction de la catégorie du (ou des) tronçon(s) sur le(s)quel l'entreprise circule, de sa (leur) longueur, et de l'heure de circulation.

³⁷ « Les régions invitent l'Etat à revoir sa copie », *La Tribune*, 29/11/2001.

³⁸ « Décentralisation ferroviaire – un bilan globalement positif », *Les Echos*, 14/10/2003.

³⁹ Le 2/02/2005, Martin Malvy stigmatise la vitesse, limitée sur 800 km de voies l'année passée, alors qu'on parle de 1500 km supplémentaires cette année. « A quoi bon acheter des matériels capables de rouler à 160 km/h s'ils doivent être limités en exploitation à 60 ou 40 km/h ? ».

⁴⁰ Robert Rivier, Yves Putallaz (dir.), *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, Rapport à la SNCF & à RFF, 7 septembre 2005.

⁴¹ L'ARF se réfère à l'audit sur les infrastructures pour manifester son inquiétude quant à leur dégradation, et au futur investissement dans les infrastructures (« La SNCF renonce à fermer trois lignes interrégionales », *Le Monde*, 7 octobre 2005).

⁴² « La SNCF victime de son succès en Provence – Alpes Côte d'Azur », *La Tribune*, 7/12/2001.

⁴³ Les éléments qui suivent sont dans une large mesure extraits des documents de référence communiqués par RFF sur ses principes de tarification (<http://www.rff.fr/pages/docref/tarification/ssrubrique1.asp?lg=fr#612>), mis à jour au 9 décembre 2005.

- le droit de réservation des capacités est acquitté par pour toute entreprise ayant obtenu un sillon de la part de RFF, et se compose du droit de réservation du sillon (DRS) et du droit de réservation et d'arrêt en gare (DRAG). Le premier est fonction de la période horaire, de la longueur et de la catégorie du réseau utilisé, de la nature du convoi, du type de matériel roulant. Le second est fonction de la période horaire, et d'une catégorie tarifaire de la gare voyageurs.
- Le droit de circulation (DC) est acquitté pour la circulation effective des trains, et dépend de la longueur du réseau utilisé, et du type de train circulant.

Il faut ajouter à ce découpage déjà compliqué une longue liste d'autres redevances, dépendant du type d'usage de l'infrastructure (redevance pour l'accès aux installations de traction électrique ou pour le transport et la distribution d'énergie) ou d'autres infrastructures (redevances pour l'accès aux installations de transport combiné, aux gares de triage, aux voies de service, voire à certains tronçons particuliers), ainsi qu'un certains nombres d'autres concernant des prestations dites complémentaires (études de transports exceptionnels par exemple) ou connexes (mise à disposition de biens immobiliers ou accès au réseau de télécommunication).

Que retenir finalement de tout cela ? De façon générale, il faut noter que ce mode de tarification relève d'une logique propre, celle-ci n'étant pas nécessairement congruente avec les objectifs de planification de l'institution régionale. Tout d'abord, ce mode de tarification dispose de son propre découpage de l'espace régional et de ses différentes polarités, contenu implicitement dans le découpage en section du réseau (voir annexe 4.2 du document de référence de RFF), dans sa mise en catégories (voir tableau ci-dessous) et dans les catégories des gares de voyageurs (annexe 8.2 du document de référence de RFF). Le tableau ci-dessous montre qu'il divise le réseau selon son mode d'usage (longueur des déplacements, fréquentation, vitesse possible). Il peut donc privilégier financièrement certains types d'usages sur certaines parties de son réseau : favoriser des transports rapides sur telle ligne, ou autoriser des arrêts plus nombreux sur telle portion du réseau, ou encore pénaliser la desserte de telle ville de périphérie. Dans ces conditions, le mode de calcul des péages interfère et peut donc entrer en contradiction avec les principes de l'aménagement régional, et en particulier avec ses objectifs de planification en matière de transports. Je prendrai un exemple.

Dans son recours au Conseil d'Etat, la région PACA a dénoncé, entre autres choses, la part de plus en plus importante des redevances pour arrêt en gare dans les redevances perçues par RFF. Pour certaines parties du réseau, un agent de la région nous indique que le DRAG a pour conséquence qu'un TER peut payer deux fois plus qu'un TGV pour la même distance parcourue. Cela revient à dire que le péage privilégie la grande vitesse au TER, le réseau national au détriment d'un réseau plus urbain (ou périurbain), ce qui est pourtant une orientation explicite de la politique régionale. Le problème s'est également présenté en Alsace, où les développements périurbains prévus sur les lignes Colmar-Metzeral ou Strasbourg-Lauterbourg entrent en contradiction avec la réévaluation du montant des péages.

Catégories de sections élémentaires	Sous-catégories de sections élémentaires	Catégories tarifaires
Lignes périurbaines	à fort trafic	A
	à trafic moyen	B
Grandes lignes interurbaines	à fort trafic	C
	à fort trafic et parcourables à 220 km/h	C*
	à trafic moyen	D
	à trafic moyen et parcourables à 220 km/h	D*
Lignes à grande vitesse	à fort trafic	N1
	à trafic moyen	N2
	LGV Méditerranée à trafic moyen	N2*
	à trafic faible	N3

	LGV Méditerranée à trafic faible LGV Est-européenne	N3* N4 E
Autres lignes		

Source : RFF, principes de tarification

Le monopole de l'Etat sur les outils

L'Etat se montre tout d'abord en mesure de changer, quand il le souhaite, les règles du jeu financier qui lient Régions et SNCF, en changeant les formats des modes de calcul, des outils précédemment évoqués. C'est le cas par exemple des variations de barèmes des péages RFF. A peine deux ans après la régionalisation a lieu une deuxième refonte du barème, ce qui a pour conséquence de doper le budget redevances partiellement compensé par l'Etat (voir plus haut). Comme l'indique le Président de la Région Nord Pas-de-Calais, les effets positifs de la décentralisation ferroviaire sont ainsi « en partie annihilés par le manque de lisibilité à moyen terme dont disposent les régions », en particulier dans l'évolution des charges TER. « Le changement perpétuel des règles du jeu par l'Etat et Réseau Ferré de France ne contribue pas à instaurer un climat de sérénité sur le dossier du TER »⁴⁴. Plus récemment, c'est l'AUTF qui manifeste son mécontentement vis-à-vis de l'augmentation tarifaire de 15 à 20% dans le transport combiné rail-route, décision de la SNCF qui vise à compenser la baisse de subvention de l'Etat de 35 Meuros⁴⁵.

L'Etat conserve en outre une situation de monopole sur la gestion et la répartition des sillons, reste une prérogative jalousement gardée et dont tous les acteurs reconnaissent, comme nous l'avons illustré ci-dessus, qu'elle joue un rôle déterminant dans l'arbitrage entre différents usages : TGV, fret et TER. Ce rôle devient d'autant plus important que les sillons font défaut, c'est-à-dire à mesure que l'offre de transport augmente et que cette offre se concentre sur certains territoires. Ainsi, l'arrivée du TGV Méditerranée a obligé la SNCF à remanier 10 000 horaires, la plus importante recomposition jamais effectuée, et par la même occasion à supprimer des trains de nuit vers Paris, des liaisons vers le Nord de la France et à recalibrer la ligne Marseille – Bordeaux. L'occupation des voies par le Président du Conseil Régional Michel Vauzelle visait à manifester son opposition vis-à-vis d'une décision unilatérale⁴⁶. Autre exemple, les problèmes qui menacent les grandes agglomérations doivent ainsi être étudiés et arbitrés dans « un document de référence, qui fixera dans les zones saturées ou proches de la saturation, un cadre de répartition des sillons entre fret, grandes lignes et TER »⁴⁷. Mais si on annonce un temps la possible installation d'une « conférence régionale des sillons »⁴⁸, le document de cadrage doit être élaboré... par le ministère des Transports. Ce sont donc bien tour à tour RFF, la SNCF et dans une moindre mesure le ministère de l'Equipement qui sont amenés à penser, mettre en œuvre et arbitrer les usages des réseaux, par le truchement des sillons et du graphique.

Dans ces conditions, c'est souvent la méfiance et le conflit qui marquent, sur ces aspects financiers, les relations entre régions et Etat. Celles-là soulèvent à répétition l'opacité du fonctionnement de l'entreprise publique, voire l'absence de données disponibles pour élaborer leur propre politique en la matière. Ce manque de chiffrage et de communication est régulièrement stigmatisé au niveau national, que ce soit par le Président de l'ARF qui menace ici de retarder d'un an la régionalisation ferroviaire⁴⁹, ou que ce soit encore par le délégué général à la

⁴⁴ « Le transport ferroviaire réussit aux collectivités locales », *La Tribune*, 8/12/2004.

⁴⁵ « La SNCF cherche un avenir à son fret à la veille de l'ouverture à la concurrence », *La Tribune*, 11/10/02.

⁴⁶ « Le TGV Méditerranée bouleverse la trame des transports », *La Tribune*, 12/06/01.

⁴⁷ « Arbitrages délicats avec le fret », *Les Echos*, 24/09/01.

⁴⁸ « Régionalisation du chemin de fer – les élus demandent l'arbitrage de Jospin », *Les Echos*, 28/06/01.

⁴⁹ « Régionalisation ferroviaire – les élus veulent décaler d'un an la réforme », *Les Echos*, 13/10/2000.

Fédération des Industries Ferroviaires qui y voit un obstacle qui entrave les régions dans la programmation de leurs investissements et de leurs achats de matériels⁵⁰. Au niveau régional maintenant, les situations s'avèrent particulièrement contrastées, et les données communiquées varient considérablement d'une région à l'autre : les données relatives aux péages sont fournies par la SNCF en PACA, mais indisponibles dans d'autres régions, ce qui n'est pas sans poser de problèmes à l'ARF dans ses efforts de comparaison et de mutualisation des expériences (entretien avec une fonctionnaire participant à une commission). Nulle surprise, dans ces conditions, à ce que le contentieux devienne dans certains cas un mode de résolution des conflits entre régions et Etat. De ce point de vue, la région PACA présente une longue et lourde histoire de contentieux avec l'Etat sur les péages ferroviaires : elle est à l'origine de l'annulation par le Conseil d'Etat pour vice de forme de l'arrêté fixant les barèmes 2003 ; elle renouvelle le recours en 2004 pour le même motif (avec Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Centre et Nord Pas-de-Calais), l'instruction étant toujours en cours ; elle prépare aujourd'hui un nouveau recours pour l'arrêté relatif aux barèmes 2006⁵¹...

A bien y regarder, les outils que nous avons retenus dans cette partie témoignent de plusieurs similitudes : ils ont un effet déterminant sur la planification régionale, par la façon dont ils entravent ou favorisent certains types de politiques ; leur degré de complexité est élevé et par conséquent l'expérience devient un atout crucial, ce qui donne l'avantage aux services les plus anciens, ceux de la SNCF en l'occurrence ; cet usage est très largement conditionné par la plus ou moins bonne connaissance du système ferroviaire régional, ce qui place les régions dans une position défavorable vis-à-vis de ses autres interlocuteurs ; l'Etat conserve une capacité unilatérale à changer ces outils, c'est-à-dire à modifier leurs modes de construction et leurs règles de fonctionnement. Pour toutes ces raisons, la planification régionale en matière de transport est largement encadrée par des outils qui confèrent à l'Etat une position dominante.

⁵⁰ « La régionalisation du ferroviaire, un espoir devenu une inquiétude », *Les Echos*, 19/01/2000.

⁵¹ Cet acharnement juridique n'est sans doute pas étranger à la mise en place d'un groupe de travail entre DTT, ARF et RFF.