

Les collectivités locales prises dans la nouvelle « bataille du rail »

Juliette Maulat et Arnaud Passalacqua

À l'heure où « l'affaire du rabotage des quais des gares » défraie la chronique, Juliette Maulat et Arnaud Passalacqua analysent le système complexe du rail français. Ils mettent en perspective la réforme ferroviaire engagée depuis trente ans et les fortes tensions entre opérateurs, établissements publics et collectivités territoriales.

Alors que la mobilité et les transports ont été au cœur de la campagne municipale de certaines grandes villes de France, la réforme ferroviaire est l'occasion de s'interroger sur la place des collectivités locales au sein de ce secteur clé de l'économie. Le train, qui est au centre d'enjeux techniques (économies d'énergie, lutte contre la pollution...) et politiques (égalité territoriale, mobilité...), dépend aujourd'hui d'un système d'acteurs de plus en plus diversifié et complexe. Ce système repose sur différentes échelles, croise de multiples compétences et interroge l'utilisation du ferroviaire comme support du développement territorial. Il est également traversé par des tensions importantes liées notamment aux choix des tracés et au financement du système.

Ouverture du secteur et poids croissant des régions

Les origines de ce nouveau paysage ferroviaire remontent à la fin des années 1990. Le contexte est alors marqué, d'une part, par la création en 1997 de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF), fondé pour répondre aux exigences européennes et soutenir une SNCF endettée, et, d'autre part, par l'adoption en 2000 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Cette loi entérine la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs, amorcée au début des années 1980, en dotant les régions de moyens financiers pour exercer leur compétence d'autorité organisatrice des transports (AOT).

Tandis qu'auparavant les politiques ferroviaires dépendaient principalement du binôme État-SNCF, depuis 1997 la décentralisation et l'ouverture à la concurrence ont conduit à une diversification du système d'acteurs : État, SNCF, RFF, régions, Établissement public de sécurité ferroviaire, Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), nouveaux opérateurs (Thello, Euro Cargo Rail, CFL...), etc. Comme l'ont montré les Assises du ferroviaire organisées par le gouvernement Fillon en 2011, le secteur ferroviaire, auparavant très clos, s'est ouvert aux représentants d'usagers et aux élus locaux, acteurs de l'aménagement du territoire dans le cadre des AOT urbaines, des départements ou des intercommunalités.

Depuis les années 2000, le fait le plus marquant est la place croissante qu'occupent les régions dans ce système (Ollivier-Trigalo 2009). Ces dernières ont développé une offre en transport sur les plans quantitatif (services, fréquences, amplitudes) et qualitatif (information, politique tarifaire, matériel roulant...). Mais, face au besoin criant de renouvellement du réseau mis en évidence par le rapport Rivier de 2005, elles ont aussi participé au financement de l'infrastructure, au-delà de leur périmètre de compétence strict, pour rendre possible la mise en œuvre de ces nouveaux services.

Les régions ont ainsi fortement investi dans l'infrastructure dans le cadre des contrats de projet État-région (CPER)¹.

La croissance de la fréquentation traduit la nouvelle attractivité du transport régional, qui est devenu la première activité ferroviaire en termes de trafic (180 millions de trains.km en 2012 pour le TER, contre 140 pour le TGV²) et la principale source de recettes pour RFF (1 941 millions d'euros par an contre 1 802 pour le TGV et 684 pour le Transilien en 2012). Entre 1998 et 2011, l'offre en trains a ainsi augmenté de 56 %³. Ce poids croissant du transport régional a obligé RFF et la SNCF à se réorganiser, réorganisation qui s'est traduite par la montée en puissance des directions régionales de RFF, la restructuration en branches de la SNCF et l'organisation régionale du gestionnaire des gares, Gares & Connexions (G&C). En parallèle, les régions ont développé leur expertise pour être en mesure de piloter leur politique ferroviaire en s'appuyant sur des services spécialisés renforcés par l'intégration fréquente d'anciens cheminots (Barone 2007). Cette montée en compétence des régions se lit dans la précision accrue des conventions région-SNCF qui intègrent, par exemple, des systèmes de bonus-malus pour inciter l'exploitant à plus de performance (Crozet et Desmaris 2011). Aujourd'hui, la légitimité des régions tend à être reconnue par les autres acteurs du monde ferroviaire, comme le montre leur entrée dans le système de décision de RFF⁴ ou leur nomination à la tête des instances régionales de concertation (IRC) sur les gares, créées en 2012⁵.

Métropoles, communes et intercommunalités, des acteurs devenus incontournables

Communes et intercommunalités tendent aussi à prendre plus de poids dans les politiques ferroviaires. Leur contribution financière à l'intermodalité et aux projets de gare, et leurs compétences en matière de transports urbains et d'urbanisme en font des partenaires devenus incontournables.

Leur investissement est ancien. Elles ont été associées à la politique ferroviaire nationale par le co-financement des lignes à grande vitesse et la participation au choix des tracés (LGV Est, LGV Bretagne-Pays de la Loire...). Elles ont surtout contribué au renouveau du transport ferroviaire régional (conventionnement direct avec la SNCF dès les années 1970, aménagement des gares, tarification intégrée...) (Émangard *et al.* 2002), en particulier dans les métropoles, où l'offre régionale a augmenté entre 2004 et 2011 de 29 % contre 14 % dans toute la France⁶. En effet, face à l'extension urbaine croissante et à l'amplification des déplacements domicile-travail, les AOT urbaines ont contribué à de nombreux projets ferroviaires sur leur territoire : nouveaux services (ligne C à Toulouse), tram-train (à Mulhouse et Strasbourg), réouvertures de lignes (Avignon-Carpentras et Nantes-Châteaubriant). À l'interface entre plusieurs territoires, la mise en œuvre de ces projets suppose souvent des coopérations étroites entre AOT et exploitants (Barone 2010).

À l'heure de l'injonction à la mobilité durable et à la densification urbaine, les villes et leurs intercommunalités investissent dans les projets ferroviaires car elles identifient le réseau ferré à un

¹ Le volet « transport » correspond à 30 % des CPER, dont 60 % pris en charge par les régions (source : CPER 2007-2013) et des programmes exceptionnels (Plan rail de Midi-Pyrénées).

² Le train.km est une unité permettant de mesurer la production ferroviaire correspondant au déplacement d'un train sur un kilomètre.

³ Source : Bases de données du SOeS, service statistique du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

⁴ Jacques Auxiette et Jean-Paul Huchon sont membres du conseil d'administration de RFF depuis fin 2012.

⁵ Ces IRC ont été créées par le décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs. Elles concernent les gares d'intérêt national et regroupent : G&C, RFF, les AOT et les opérateurs de transport. Cette instance examine toute question relative aux prestations rendues dans chacune des gares de son périmètre de gestion. Elle donne un avis sur le financement des programmes d'investissements et sur le contenu du *Document de référence sur les gares* (détaillant les services rendus en gare et les tarifications associées) que G&C et RFF doivent prendre en compte sous peine d'avis négatifs de l'ARAF.

⁶ Source : RFF, Insee (Maulat 2012).

levier de développement et de structuration des métropoles (GART 2009). Elles expriment des attentes fortes vis-à-vis de la qualité des services ferroviaires mais aussi de l'aménagement des gares et de leurs abords, tout à la fois vitrines de leur territoire, plates-formes de mobilité, centralités urbaines et opportunités foncières (Certu 2012). Ainsi, les élus locaux interviennent de plus en plus pour mettre les projets ferroviaires au service de leurs projets d'aménagement, que ce soit pour les grandes gares (Lyon Part-Dieu, Nantes), l'implantation de nouvelles gares (Odysseum à Montpellier) ou la création et le déplacement de gares TER pour desservir des centralités urbaines existantes (Gorges, en Loire-Atlantique) ou futures (Trélazé, près d'Angers).

Pour mieux articuler réseau ferré, gares et territoires, le monde ferroviaire développe de nouvelles coopérations avec les acteurs de l'aménagement du territoire sous la forme de partenariats (RFF/DATAR) ou d'espaces de rencontre (Forum Vies mobiles de la SNCF). Les régions, de leur côté, essaient de mieux coordonner leurs projets ferroviaires avec ceux des autres collectivités à travers des contrats d'axe (Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur), des études sur le potentiel d'urbanisation autour des gares (Rhône-Alpes) ou l'intervention des établissements publics fonciers régionaux (Nord-Pas-de-Calais). Devenu un champ important de l'action des collectivités, le ferroviaire se trouve donc investi d'un intérêt accru, à l'origine de tensions nouvelles.

Le ferroviaire, une nouvelle scène de tensions entre collectivités ?

Depuis dix ans, les collectivités locales ont acquis une nouvelle place au sein du système ferroviaire. Elles ont contribué à faire évoluer le contenu des politiques ferroviaires. Aujourd'hui, elles revendiquent plus de poids dans les décisions et continuent de dénoncer les difficultés auxquelles elles se heurtent pour piloter leur politique. Les régions critiquent ainsi la dégradation de la qualité du service⁷, le manque de transparence de la SNCF sur les coûts réels d'exploitation ou encore l'état de l'infrastructure qui, en dépit des efforts réalisés⁸, pénalise la bonne réalisation des services régionaux. Elles dénoncent aussi les tentatives récurrentes de l'État de faire payer aux régions le déficit du système : augmentation des péages pour l'accès aux infrastructures répercutée sur les régions, incitation au transfert sur routes de certains services ferroviaires, étude du transfert aux régions de la gestion des petites lignes, etc. Face à ce désinvestissement de l'État, elles revendiquent des ressources financières propres, la propriété du matériel roulant, la maîtrise de leur politique tarifaire et l'ouverture à la concurrence (GART 2013).

Les villes et intercommunalités critiquent de leur côté l'absence de clarté et de visibilité concernant la politique de RFF et de la SNCF, voire des Régions. Elles dénoncent la multiplicité des parties prenantes et leur insuffisante participation aux décisions. Les principaux points de tension portent sur les projets de gares, dont elles sont souvent les principaux initiateurs et financeurs. Elles critiquent l'absence d'interlocuteur ferroviaire unique, le prix de cession du foncier ou encore le financement insuffisant des gares. Sur ce point, des efforts ont été faits récemment par RFF et la SNCF pour clarifier la situation (partage du foncier achevé en 2006 et des cours de gare en 2013), simplifier les projets (Charte avec l'Association des maires de France, désignation d'un maître d'ouvrage ferroviaire unique pour certains projets) et accorder plus de poids aux collectivités locales dans la gestion des abords des gares. Mais, dans la pratique, de nombreuses insatisfactions persistent, liées à la superposition des périmètres de compétence et des usages dans les gares et leurs quartiers.

Au-delà de la question du poids des collectivités locales face aux acteurs historiques du ferroviaire (SNCF, État) se pose celle de la répartition des compétences entre les régions et les autres collectivités locales. En effet, d'un côté, le *bloc communal* réclame de participer davantage à la définition des politiques ferroviaires en mettant en avant sa légitimité territoriale, son rôle de cofinanceur, son expérience en matière de transports collectifs et ses compétences en matière

⁷ À ce titre, en février 2014, plusieurs régions (Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais) ont décidé de suspendre leurs paiements à la SNCF, excédées par la dégradation du service rendu.

⁸ Depuis 2006, les investissements sur le réseau existant sont supérieurs à ceux effectués pour les nouvelles lignes.

d'urbanisme⁹ ; de l'autre, les régions défendent leur rôle dans la gestion de l'intermodalité et la mise en œuvre de politiques ferroviaires équilibrées sur l'ensemble de leur territoire (Debizet 2007). Ces tensions entre collectivités territoriales renvoient à des oppositions de vision sur le rôle du transport ferroviaire (entre création d'une offre alternative à l'automobile ou outil d'aménagement du territoire régional) et à des conflits d'usage et d'échelle. Elles peuvent s'incarner à l'échelle locale autour d'un projet de valorisation urbaine d'un foncier ferroviaire, d'un désaccord sur les arbitrages pris par une région en matière de politique de desserte ou d'un conflit sur le volet ferroviaire d'un plan de déplacement urbain (Maulat 2012).

Aujourd'hui, la répartition des compétences entre collectivités locales, au cœur des nouvelles lois de décentralisation, n'a pas été tranchée. De nombreuses incertitudes demeurent concernant l'équilibre économique du système ferroviaire, les capacités réelles des régions dans le pilotage de leur politique ferroviaire, leur autonomie financière et la répartition des compétences entre collectivités locales pour l'organisation des transports. Autant de sujets sur lesquels la réforme engagée depuis les années 1980 n'apporte encore que des réponses incomplètes.

Bibliographie

- Barone, Sylvain. 2007. « Le partenariat par l'expertise ? La gestion des transports dans les conseils régionaux », in Ollivier-Trigalo, Marianne, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, INRETS, p. 91-110.
- Barone, Sylvain. 2010. « Au-delà de la LOTI : les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux*, vol. 79-80, n° 1, p. 112-123.
- Certu, 2012. « Mettre les gares TER au cœur des stratégies territoriales : pourquoi ? Comment ? », *Stratégies foncières aux abords des gares TER*, n° 1, p. 8.
- Crozet, Yves et Desmaris, Christian. 2011. « Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage », *Recherche transports sécurité*, vol. 27, n° 3, p. 143-162.
- Debizet, Gilles. 2007. « Les projets ferroviaires des régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes », in Ollivier-Trigalo, Marianne, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, INRETS, p. 73-90.
- Émangard, Pierre-Henri, Collardey, Bernard et Zembri, Pierre. 2002. *Des omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris : La Vie du rail.
- GART. 2009. *Gares périurbaines : point d'appui du développement urbain durable et du réseau ferré*, actes du colloque du 29 septembre, 49 p.
- GART. 2013. « Les autorités organisatrices de transport face aux réformes ferroviaires françaises », *Cahiers du GART*, n° 9, novembre, 19 p. Disponible en ligne à l'URL suivant : www.gart.org/S-informer/Nos-publications/Les-cahiers-du-GART/Cahiers-du-GART-n-9-Les-autorites-organisatrices-de-transport-face-aux-reformes-ferroviaires-francaise-et-europeenne.
- Maulat, Juliette. 2012. « Développement du transport ferroviaire périurbain et mutation des référentiels de l'action publique : vers une cohérence renouvelée entre réseau ferré et territoire ? », *Revue géographique de l'Est*, vol. 52, n° 1-2. Consulté le 25 mai 2013, URL : <http://rge.revues.org/3587>.
- Ollivier-Trigalo, Marianne. 2009. « Politiques de transport : où en sont les régions ? Actions, doctrines et institutionnalisation », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 3, p. 471-490.

⁹ Dans le cadre de l'élaboration de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, Louis Nègre a déposé, fin 2013, un amendement au Sénat, au nom du bloc local, pour que « l'autorité détenant la compétence urbanisme » (ville ou intercommunalité) soit à la tête des IRC à la place des régions. Cet amendement n'a finalement pas été adopté, mais il acte la volonté des métropoles de participer davantage « à la gouvernance et à l'aménagement des gares ».

Juliette Maulat est doctorante au laboratoire Géographie-cités (université Paris-1). Sa thèse porte sur les enjeux liés à la coordination des politiques et projets d'aménagement urbain et de transport ferroviaire dans deux métropoles françaises (Toulouse et Nantes).

Arnaud Passalacqua est maître de conférences en histoire contemporaine à l'université Paris-7 Diderot. Ses travaux portent sur la mobilité dans les villes industrielles en Europe et en particulier dans le Paris du xx^e siècle. Il est l'auteur de *La Bataille de la route* (Paris, Descartes & C^{ie}, 2010) et de *L'Autobus et Paris* (Paris, Economica, 2011).

Sa page personnelle : www.arnaud-passalacqua.fr.

Pour citer cet article :

Juliette Maulat & Arnaud Passalacqua, « Les collectivités locales prises dans la nouvelle “bataille du rail” », *Métropolitiques*, 26 mai 2014. URL : www.metropolitiques.eu/Les-collectivites-locales-prises.html.