

La Région administrative et la gestion des transports

La question régionale revêt de nombreux aspects et fait appel à différents domaines. Nous étudierons ici la genèse des Régions françaises dans un cadre institutionnel et idéologique, afin de comprendre cette « tectonique des territoires » définie par C. Lacour, régionaliste convaincu, comme la synthèse du besoin de différenciation territoriale qui justifie toute organisation spatiale. Nous verrons ainsi dans quel esprit ont été déterminés les périmètres de gestion des Régions administratives françaises. Puis, nous étudierons la gestion du transport régional dans le cadre institutionnel français, afin de mettre en évidence l'importance du rapport entre les périmètres régionaux et les compétences actuelles de gestion de transport attribuées aux Régions.

Il s'agira ici de comprendre le processus politique et idéologique qui a progressivement amené les Régions dans la position de décideur en matière de transport régional.

1. La Région administrative, un cadre institutionnel en dehors des réalités de gestion de la mobilité quotidienne

1.1. Le processus de régionalisation

« L'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité, malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain ! » C'est ainsi que le Général de Gaulle, résumant l'intérêt politique et économique des régions en France lors d'une allocution à Lyon en 1968, préparait la réforme qui devait suivre.

L'unité française, laborieuse à travers l'histoire, en raison de sa très grande diversité culturelle, a en effet nécessité un certain rejet de l'idée de régionalisation. En effet, ce concept implique une certaine autonomie dans différents domaines des divisions créées, néfaste à la construction d'une identité fédératrice. La nécessité d'un pouvoir décentralisé a donc mis du temps à s'imposer en France.

Très tôt, la monarchie a établi un système centralisé parce qu'elle s'est construite dans la lutte contre les féodalités locales. La révolution n'a pas freiné ce processus avec une nouvelle centralisation clairement voulue par le courant Jacobin ; processus encore renforcé sous Bonaparte et jusqu'à une date récente [Deyon, 1996]. Ainsi, en réponse aux dysfonctionnements et excès de ce système, un mouvement idéologique affirmant l'existence d'entités régionales et revendiquant leur reconnaissance, le régionalisme, est apparu.

Malgré quelques balbutiements dès la révolution chez certains intellectuels ou quelques courants politiques plutôt situés à droite du paysage politique, le régionalisme prend de l'ampleur durant la première moitié du XX^e siècle. On voit dès cette époque apparaître des tentatives de délimitation de régions pour des objectifs de gestion. Toutefois, parler dès cette époque de régionalisation paraît un peu prématuré, aucun transfert de compétence n'ayant suivi ces propositions. On peut pourtant relever une action d'importance dans ce processus avec la création des commissaires régionaux de la république à la libération.

C'est surtout l'émergence, parallèle à la reconstruction, de la prise de conscience des inégalités régionales qui consacre le régionalisme et impose la

nécessité de proposer des solutions. C'est à cette époque que J.-F. Gravier titre son ouvrage *Paris et le désert français* (1947) et cristallise ainsi l'idée d'un déséquilibre national fort et d'un centralisme handicapant pour l'ensemble du territoire.

Cette conception du territoire français aboutit en 1956 à la création de 22 régions de programme. Peu après, leur nombre est réduit à 21 par la création d'une grande région Rhône-Alpes en remplacement des deux régions qui la composaient (figure 6). Cependant, à cette époque, leur rôle est purement économique ; et ces nouvelles entités ne constituent ni un pouvoir politique ou administratif, ni un périmètre de réflexion pour de futurs plans d'aménagement du territoire. L'idée de décentralisation voit le jour en 1968, avec la volonté du général de Gaulle de transférer certains pouvoirs à des assemblées régionales élues. Mais ce projet est rejeté par referendum en 1969.

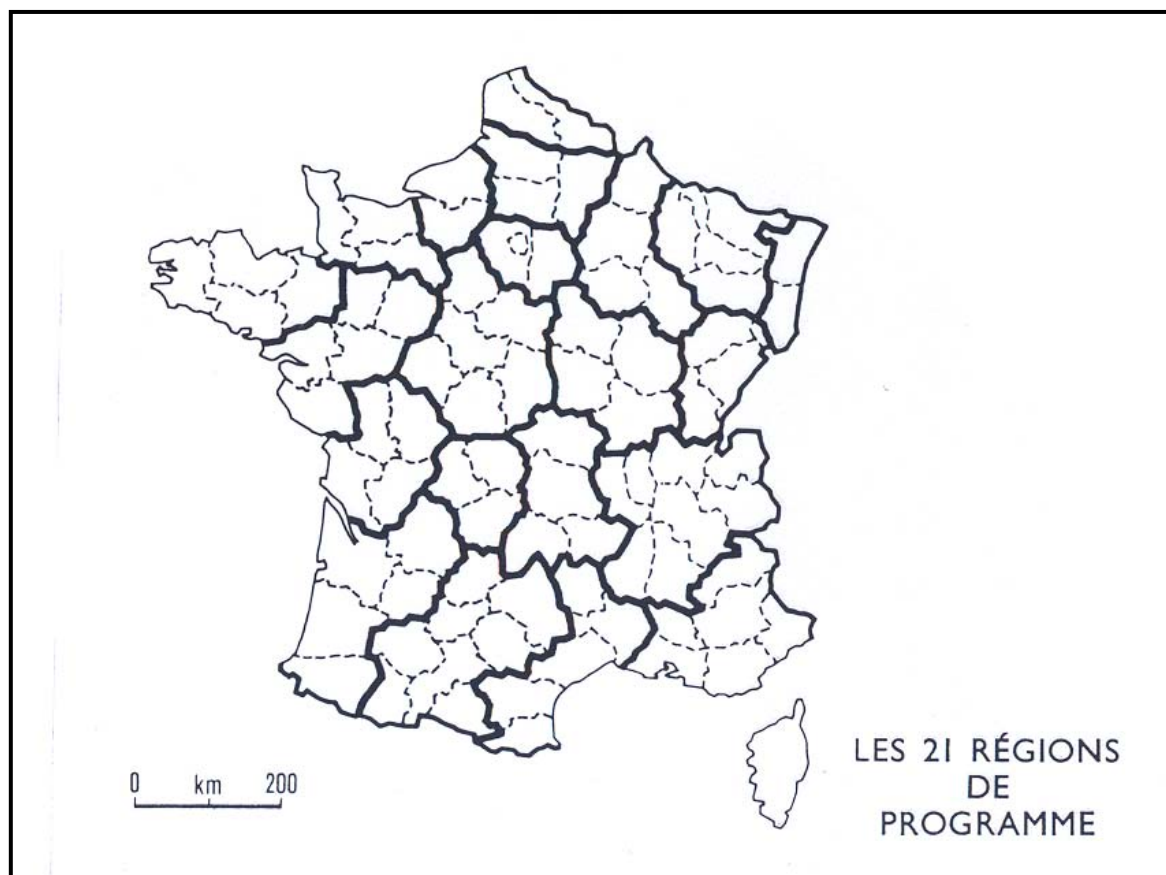


Figure 6 : Les vingt et une Régions de programme
[Dupoirier, 1998]

Les régions sont tout de même légitimées en 1972 avec la création des établissements publics régionaux, bénéficiant d'assemblées élues au suffrage indirect, trouvant leur action limitée au seul secteur économique et jouissant de moyens financiers très limités. La véritable avancée en terme de régionalisation a lieu en 1982 avec la réforme régionale mise en œuvre par G. Defferre, alors ministre de l'intérieur. La Région devient alors une subdivision administrative à part entière représentée par une assemblée élue au suffrage universel direct avec un président de conseil régional.

L'entité Région voit alors son éventail de compétence grandement élargi. Dans un esprit de continuité, la région conserve les tâches de planification économique qui lui étaient déjà dévolues : la gestion d'aides aux entreprises et la conduite des actions de développement économique constituent la trame principale de ce volet. En matière d'aménagement du territoire, la Région a en charge l'élaboration du plan d'aménagement régional et négocie la dotation de l'Etat pour mener à bien les opérations envisagées. Enfin et surtout, elle a en charge la création et la gestion et l'exploitation des infrastructures de communication. Toutefois, elle partage cette compétence sur certains aspects plus précis avec les départements ou les communes. Nous détaillerons plus tard l'ensemble de ces compétences et les problèmes qui en découlent.

1.2. La problématique de délimitation d'espaces régionaux

Le découpage réalisé en 1956 et proposant les 21 régions de programme encore effectives aujourd'hui a une incidence directe sur la problématique de gestion des transports qui nous intéresse ici. En effet, dans le cadre de la décentralisation des transports, c'est ce découpage qui a été retenu pour définir les périmètres de gestion des transports. Il est donc tout à fait intéressant de comprendre dans quel esprit et pour quelles finalités de départ a été pensé cette délimitation.

La carte des Régions de programme a été conçue par une commission spéciale de fonctionnaires du commissariat général au Plan. Elles ont été élaborées à partir de certaines règles. Elles devaient en premier lieu être composées de départements et ne pouvaient donc pas scinder en plusieurs parties un même espace départemental. Chaque région devait également vérifier la condition d'une population « suffisante » d'au moins un million d'habitants pour justifier la mise en place de certains services dans chacune des entités régionales. Enfin,

une ville d'une certaine importance et pourvue d'un rayonnement suffisamment large devait être présente sur ce territoire voire devait le fédérer.

Ces normes n'ont cependant pas toujours été respectées : certaines régions (le Limousin et la Franche-Comté) ne répondaient pas au seuil minimum d'un million d'habitants ; et une capitale forte et fédératrice n'apparaissait pas dans chaque région proposée. La conception de ces régions a plus relevé, en fait, d'un découpage autour des centres de polarisation théorique que de la délimitation d'espaces de vie ou de tentatives de compréhension d'un territoire vécu. Toutefois, certaines régions ne correspondent à aucune logique évidente, comme la région Pays de la Loire qui ne trouve une justification de ses limites ni dans l'histoire, ni dans la zone d'influence de sa capitale, Nantes.

Dans le contexte plus précis du Grand Est, le découpage régional a été fondé sur un appui historique beaucoup plus fort que dans le reste de la France. On retrouve en effet une marque très claire des anciennes provinces (figure 7). Dans cette partie du territoire français, les départements, mis en place à la révolution, suivaient déjà les frontières des anciennes provinces ; ce qui peut expliquer la relative similitude avec les régions de programme. On note toutefois quelques différences notables. Car même si l'Alsace et la Lorraine ne subissent quasiment aucune modification de leur territoire, la province de Bourgogne, tournée vers le sud et l'est, voit son territoire se développer vers l'ouest en annexant une partie du Nivernais et de l'Orléanais. La Franche-Comté voit Belfort rattachée à sa région principalement pour augmenter le poids démographique de cette dernière. Quant à la grande région Rhône-Alpes voulue par le Commissariat général au Plan, elle définit une aire d'influence lyonnaise orientée vers les Alpes et le long de la vallée rhodanienne au sud. On voit donc un découpage qui tente plus d'équilibrer que de comprendre le territoire national.



*Figure 7 : Les provinces françaises
[Brongniart, 1971]*

2. La décentralisation et les transports

La centralisation extrême que nous venons de voir sur le territoire français induit également une autre dimension pour les transports, principalement pour les transports ferrés. En effet, à la différence du réseau routier, il n'a jamais été question jusqu'à une date récente, de fournir sur l'ensemble du territoire français un service ferroviaire, mais bien de connecter l'ensemble du pays à sa capitale. La figure 8 illustre ce propos en présentant la trame principale du réseau ferré français actuel. L'encart numéro 1 montre comment a été pensé et conçu cette « étoile ferroviaire » et à quel point l'agglomération parisienne a aspiré à elle l'ensemble des ramifications du réseau.

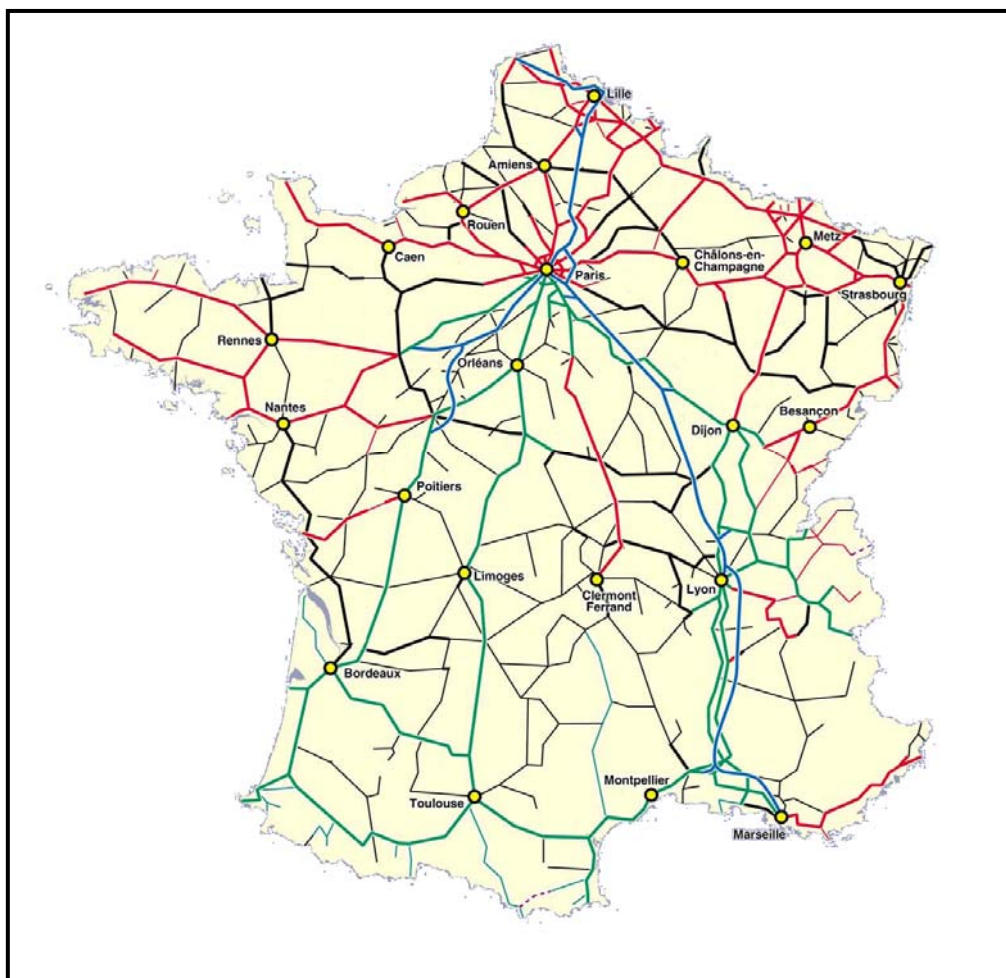


Figure 8 : Trame principale du réseau ferré français actuel
[Julienne, 2002]

Loi du 11 juin 1842
Loi relative à l'établissement des grandes lignes de chemins de fer
Titre premier : Dispositions générales.
Article 1

Il sera établi un système de chemins de fer se dirigeant,

1° de Paris

Sur la frontière de Belgique, par Lille et Valenciennes ;

Sur l'Angleterre, par un ou plusieurs points du littoral de la Manche, qui seront ultérieurement déterminés ;

Sur la frontière d'Allemagne, par Nancy et Strasbourg ;

Sur la Méditerranée, par Lyon, Marseille et Cette ;

Sur la frontière d'Espagne, par Tours, Poitiers, Angoulême, Bordeaux et Bayonne ;

Sur l'Océan, par Tours et Nantes ;

Sur le centre de la France, par Bourges ;

2° De la Méditerranée sur le Rhin, par Lyon, Dijon et Mulhouse ;

De l'Océan sur la Méditerranée, par Bordeaux, Toulouse et Marseille.

Ainsi, la politique de mise en place d'un réseau à grande vitesse, plus centralisé encore que le réseau ferré traditionnel (figure 9), a peu à peu pris le pas sur une orientation plus tournée vers un service ferroviaire régional de qualité et répondant aux attentes des populations locales. Ainsi, « le temps économisé, à un coût élevé pour la collectivité, [est] gaspillé dans l'inefficacité des transports complémentaires. (...). Il existe vraisemblablement dans bien des réseaux régionaux des gisements de productivité considérables que la fièvre du TGV peut faire juger aujourd'hui inexploitable ». [PLASSARD, 1994].

Un développement et un renouveau de gestion sont donc apparus comme nécessaire pour les transports à une échelle régionale. C'est dans ce cadre que la régionalisation du transport régional de voyageurs a été mise en place. Pourtant, il ne faut pas se laisser aveugler par les besoins territoriaux correspondant à cette réforme et bien remettre cette réforme dans son contexte, qu'il soit économique ou politique, pour en comprendre l'exacte finalité.



Figure 9 : Le réseau TGV français à l'horizon 2025
[La vie du Rail, 2004]

2.1. La gestion des transports ferroviaires régionaux avant la décentralisation

Pour bien saisir l'état du réseau ferroviaire et de sa gestion à la fin des années 1990, juste avant le début du processus de régionalisation ferroviaire, il est nécessaire d'analyser son évolution depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Ainsi, on peut mesurer l'importance de ce réseau dans son contexte territorial mais également dans le contexte plus large des transports multimodaux et mettre en lumière l'évolution inexorable de sa gestion vers une régionalisation et une nouvelle répartition des compétences entre Etat et SNCF.

L'évolution du réseau et de sa gestion

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le réseau ferroviaire se trouve fortement désorganisé. En effet, la quasi-totalité de ce réseau est détruit ou endommagé. Mais c'est le réseau routier, tout aussi affecté, qui se trouve être la priorité de la reconstruction en termes de transport. Ce principe de fonctionnement est édicté par la Loi n°49-874 du 5 juillet 1949 qui fixe les modalités de la coordination des modes de transport et établit leur « mise à la disposition de l'économie du pays ». Cette loi, en fait, dans un contexte de reconstruction et d'optimisation des rapports coûts / service, contraint à « [préférer] l'utilisation du mode de transport qui (...) entraîne pour la nation le coût de production réel minimum ». Or le coût de reconstruction d'une voie de chemin de fer étant largement supérieur à la reconstruction d'une route, seuls les grands axes ont bénéficié d'une rapide remise en fonction. De plus, cette loi se base sur un contingent fixe de voyageurs pour quantifier l'offre de transport. Or la demande augmente très rapidement dès la fin de la seconde guerre mondiale. L'offre de transport ferré, lésée par le déficit d'aménagement que nous venons de voir, ne répond plus à la demande de mobilité des usagers et le train est souvent remplacé par des lignes de car moins coûteuses. [Revue générale des chemins de fer, 2004].

Durant cette période, on assiste également à une reconstruction sélective de la trame ferroviaire française. En effet, le réseau est épuré et nombre de petites lignes et gares de communes correspondant à une demande relativement faible sont fermées. La comparaison des figures 8 et 10 montre à quel point la densité du réseau a été amoindrie. C'est la capacité de desserte des espaces régionaux qui est principalement touchée par cette restructuration du réseau. Une politique à logique nationale prend donc le pas sur une logique régionale en

En 1969, cette logique se poursuit avec la contractualisation des rapports Etat-SNCF et de nouvelles fermetures de lignes de moyenne importance. « En France, sous la pression de la direction grandes lignes de la SNCF jusqu'alors toute puissante, l'organisation du transport ferroviaire a gommé l'organisation régionale du transport (...). Cela paraît d'autant plus surprenant que 93 % de tous les déplacements de personnes ont lieu à l'intérieur d'une seule région. » [Guihery, Perez, 1998]

L'organisation du chemin de fer français connaît un tournant en 1982. En effet, le 30 décembre 1982, la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) est votée. Cette loi pose les bases d'une nouvelle conception de la mobilité quotidienne en établissant un « droit au transport pour tous les usagers ». Elle fixe également un cadre politique pour « le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport en situation de concurrence loyale ». Cependant, on retrouve une continuité avec la loi de 1949 puisque ce développement doit « [tenir] compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien, à l'usage des infrastructures, équipements et matériel de transport et des coûts sociaux ». Ainsi, la LOTI écarte définitivement la possibilité de remettre en service certaines lignes ferroviaire d'intérêt régional désaffectée après la seconde guerre mondiale.

La LOTI va introduire un problème nouveau dans la gestion des transports en amorçant une première décentralisation de leur gestion. Cette loi instaure en fait une séparation entre la responsabilité des transports urbains (gérés par les villes et les agglomérations), celle des transports inter-urbains par autocars (gérés par les départements), les transports ferroviaires devant être gérés à terme par les régions. C'est pourquoi « en France, sur certaines régions périurbaines, on peut ainsi trouver en parallèle une offre de service de l'entreprise de transport urbain, une ligne de car départementale, et une desserte ferroviaire, toutes trois aussi peu performantes l'une que l'autre, car non coordonnées, face à l'automobile ». [Guihery, Perez, 1998]

Enfin, cette loi change le statut de la SNCF pour en faire un établissement public industriel et commercial. Ainsi, la SNCF devient propriété à 100% de l'Etat. En nationalisant intégralement le capital de la SNCF, l'Etat espère pouvoir assainir les finances de la compagnie, déjà très préoccupantes.

Une institution ferroviaire en crise

L'Etat doit également se situer dans un contexte plus large de transport pour orienter sa politique de gestion. La construction progressive de l'Union Européenne connaît également des incidences sur les transports et plus particulièrement sur l'exploitation des réseaux ferrés.

Le secteur ferroviaire a « les caractéristiques fondamentales d'une activité relevant d'un monopole naturel : activité à rendement croissant issue de larges indivisibilités, apparaissant à la fois d'un point de vue " fonctionnel " – coordination des activités entre l'amont et l'aval de la production de bien– et des indivisibilités " techniques " –intégration et continuité du réseau, importance des installations– » [Baumstark, 1997]. L'exploitation et la gestion d'un réseau ferré souffrant de contraintes très fortes, son contrôle est souvent chapeauté par une institution unique, de manière réglementaire, la plupart du temps par la puissance publique. Les effets externes de réseau sur le territoire et une relative irréversibilité induits par les investissements et l'aménagement d'infrastructures, expliquent aussi la gestion par les pouvoirs publics d'un tel secteur.

Cependant, dans le cadre de l'ouverture européenne des marchés, une telle solution de gestion n'est plus possible, l'idée de monopole étant en contradiction directe avec l'arrivée de nouveaux opérateurs ferroviaires, voulue par la logique d'ouverture. De plus, une régulation monopolistique ne paraît pas justifiée pour l'activité ferroviaire en terme d'exploitation de réseau ; seule la gestion de l'infrastructure nécessite une concertation nationale et une réglementation centralisée. On rejoint ici les directives européennes qui exigent une gestion séparée du réseau et de l'activité ferroviaire. De plus, le cadre politique et territorial européen requiert une normalisation des réseaux nationaux pour permettre leurs interconnexions définies dans le cadre du T.E.N (Trans-European-Networks).

Cette réforme européenne, pour résumer, vise « au bout du compte à remettre en cause une vision homogène et compacte de l'activité ferroviaire dans l'objectif de réintroduire des mécanismes concurrentiels par l'arrivée de nouveaux opérateurs ». [Revue générale des chemins de fer, 1997]. La difficulté étant d'autoriser cette nouvelle concurrence sans mettre en péril la structure, la sécurité voire la continuité, en somme la pérennité du réseau. C'est dans cette optique qu'a été créé le 19 mars 1999 le Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire (CSSPF) qui est chargé de veiller à l'unicité du service public ferroviaire et à la cohérence de sa mise en œuvre par Réseau Ferré de France (RFF) et la SNCF.

2.2. La décentralisation des transports ferroviaires

Le processus de décentralisation du transport ferroviaire de voyageur peut être vu sous deux angles différents. D'une part la réponse aux problèmes liés aux directives européennes sur le transport avec la séparation des gestions du réseau et de son exploitation que nous venons de voir ; et d'autre part par le transfert de compétences aux régions en ce qui concerne le financement et l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageur.

Mais il serait dans doute plus juste de voir cette décentralisation comme l'un des deux volets du sauvetage financier de la SNCF, l'autre étant la création de RFF et la séparation définitive des compétences entre l'Etat représenté par RFF (Réseau Ferré de France) et la SNCF.

La séparation des compétences entre RFF et la SNCF

La division des pouvoirs et des compétences opérée par la loi du 13 février 1997 comprend également un transfert des dettes que la SNCF avait contractées pour financer et gérer les infrastructures. En réalité, « RFF sert à redresser la situation financière catastrophique de la SNCF qui contractait une dette de 31,1 milliards d'euros en 1997. La SNCF se trouve désendettée des deux tiers du montant initial de cette dette et l'Etat se voit ainsi en charge du remboursement de 20,4 milliards d'euros ». [LEVEQUE, 2003].

Toutefois, comme nous l'avons déjà vu, ce transfert de compétences et de financement est directement en lien avec le processus de régionalisation du transport ferroviaire puisqu'il ouvre, théoriquement du moins, l'exploitation du réseau à de nouveaux opérateurs ferroviaires. Cette libéralisation progressive du marché ferroviaire permet la mise en place d'appels d'offres régionaux et autorise à terme les régions à s'affranchir définitivement de la tutelle décisionnaire, tarifaire et organisationnelle (même si dans la théorie cela devrait déjà être le cas) de la SNCF. Cependant, pour l'instant, la SNCF garde un pouvoir très important, puisqu'elle reste, de manière appliquée, en situation de monopole. Il n'est en effet pour l'instant pas d'actualité d'ouvrir l'exploitation du réseau à d'autres opérateurs dans le cadre des Transports Express Régionaux (TER). En réalité, une primauté a été concédée à la SNCF quelles que soient les réformes ou modifications voulues par les régions. En

fait, « dans le cadre des règles de sécurité fixées par l'Etat et pour garantir le développement équilibré des transports ferroviaires et l'égalité d'accès au service public, la Société nationale des chemins de fer français assure la cohérence d'ensemble des services ferroviaires intérieurs sur le réseau ferré national ». Cette préférence à l'opérateur national, directement héritée de la LOTI a été réadaptée dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) de décembre 2000. L'article concerné s'est vu modifié en juillet 2004. Toutefois, le monopole de la SNCF n'en reste pas moins présent, bien que plus implicite. Il s'agit là d'un frein important à une réelle réforme de régionalisation des transports. La SNCF, normalement force de proposition dans l'organisation du transport régional de voyageur, se trouve souvent en position de décideur, aucune autre proposition apparaissant comme concurrente.

L'expérimentation de la régionalisation

Comme nous l'avons déjà évoqué, les buts de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs sont multiples. Ils sont tout d'abord politiques, vis-à-vis des directives européennes, mais également vis-à-vis d'un exercice du pouvoir voulu plus proche des populations locales depuis plusieurs années.

C'est dans cet esprit qu'à la suite de la loi de 1995 sur l'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), sept présidents de régions décident d'expérimenter sur le territoire qu'ils administrent la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs. Il s'agit des régions, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes en 1997, auxquelles est venu se rajouter le Limousin en 1999. Cette loi est en réalité inspirée d'un rapport commandité par le ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, et réalisée par le sénateur Hubert Haenel. Ce rapport mettait déjà en avant dès 1994 « la nécessité du renforcement du rôle des régions en tant qu'autorités organisatrices des transports » [Campagne, 2004].

Toutefois, ce transfert de compétences n'est hélas pas allé aussi loin que le proposait la LOADT qui exigeait qu'« afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi défini[sse], après une phase d'expérimentation [...] les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect et l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des

aides apportées par l'Etat aux régions ». Mais cette loi précise : « sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transport ». Sur ce dernier volet, la coordination voulue reste théorique, la gestion de transports, suivant le mode ou le territoire d'application, restant éclatée entre de multiples organismes et différents découpages administratifs.

Les régions réalisant cette expérimentation se placent donc comme des autorités organisatrices des transports régionaux ferroviaires. Elles en ont donc la charge politique et financière et doivent confier à un exploitant la mise en œuvre du transport express régional qu'elles élaborent. L'exploitant restant en France la SNCF, qui, pour les raisons déjà évoquées, reste en situation totale de monopole.

Mais le problème de la régionalisation se pose également comme un problème financier. En effet, pour financer ce transfert de compétences, les subventions de l'Etat antérieurement attribuées à la SNCF sont versées directement aux Régions. Cependant, comme le transport ferré régional souffrait d'un déficit de moyens et de volontés politiques avant cette réforme, la difficulté d'organiser un service répondant aux attentes et préférences régionales des citoyens est demeurée présente.

En réalité, un autre problème financier, implicite celui là, explique également ce processus de régionalisation ferroviaire. L'exploitation des TER, avec nombre de lignes d'importance moindre et non avantageuses financièrement, n'est pas rentable. Ainsi, en décentralisant les transports, on décentralise également un facteur d'aggravation de la dette de la SNCF. La SNCF étant un organisme public, ce n'est plus l'Etat qui assume cette activité peu rentable, mais bien les régions.

On retrouve ici le problème pour lequel les politiques cherchent depuis nombre d'années une solution. Il s'agit d'assainir les finances catastrophiques de la SNCF et de tout le système ferroviaire français qui atteint une dette record en 2005 avec plus de 40 milliards d'euros. Il est difficile d'avancer un chiffre précis, cette dette étant répartie en plusieurs partitions. Cet argent étant toujours fourni par le contribuable, on peut se demander l'intérêt de répartir ainsi les charges sur les différents échelons administratifs de l'Etat. Les raisons, en réalité, sont les mêmes que celles qui ont amené les responsables politiques français à créer, en 1994, le Service Annexe d'Amortissement de la Dette (SAAD) qui était destiné à alléger les dettes de la SNCF et qui supporte aujourd'hui à lui seul environ 6 milliards de la dette globale. Cet organisme

visé à répartir la dette du système ferroviaire français afin de réduire la dette « officielle » de la SNCF. Ainsi, une partie de cette dette sort de l'endettement public, cet endettement étant limité par les engagements français auprès de l'Europe.

Cependant, ces raisons financières ne doivent pas gommer la réforme de fond que représente la régionalisation ferroviaire, nécessaire d'un point de vue organisationnel.

2.3. Le transfert de compétences aux régions : la loi SRU

A la suite de la phase d'expérimentation, le 13 décembre 2000, la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) fixe définitivement les dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional. Cette loi généralise le transfert de compétences aux régions en ce qui concerne le financement et l'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs. Ce transfert est réalisé de manière opérationnel à partir du 1^{er} janvier 2002, date à laquelle « les charges transférées aux régions du fait du transfert de compétences sont compensées [par] le transfert concomitant de l'Etat aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences » [Loi SRU, 2000].

Les régions ont également à leur charge la communication afférente aux questions de transport ferroviaire, ainsi que les politiques tarifaires et les politiques de contrôle de la qualité du service. En réalité, « quatre acteurs sont impliqués dans ce transfert de compétences : l'Etat qui va transférer aux régions les ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette nouvelle compétence, (1,5 milliards d'euros en 2002[...]) ; les Régions, qui seront aussi responsables de la politique tarifaire à condition de rester dans les limites nationales ; la SNCF, seul acteur autorisé pour l'instant par la loi pour les opérations de transport ferroviaire, la gestion de personnel et le matériel roulant et RFF qui est en charge des voies ferrées du moins institutionnellement puisque c'est la SNCF qui agit par délégation » [Burlando et Guihéry, 2004]

Cette loi bride donc en partie les Régions dans leur marge de manœuvre en tant qu'autorité organisatrice en entravant leur libre politique tarifaire, mais surtout en imposant une nouvelle fois la SNCF comme unique opérateur ferroviaire.

De plus, au-delà de la simple exploitation du réseau, la SNCF se pose comme un conseiller envers la région pour l'organisation et l'amélioration générale du transport ferroviaire. En conséquence, « le jeu d'acteurs entre la Région et la SNCF est biaisé puisque la SNCF se présente aux régions comme une "force de proposition" et "un exploitant-conseil" ! Comment en effet imaginer une

indépendance de choix publics, de gestion, de stratégie » [Bardy, 2004] dans la mesure où la SNCF, dans l'ensemble de ces tâches, ne se voit opposer aucune concurrence ni aucune autre proposition.

Toutefois, si la loi SRU fixe le cadre législatif, « une convention [est] passée entre la Région et la SNCF [pour] fixer les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale ». Chaque Région doit donc élaborer et signer avec la SNCF une convention de régionalisation qui lui est propre et qui permet une adaptation de la loi aux spécificités de son territoire.

La convention de décembre 2001 qui concerne la région de Franche-Comté ne présente pas de spécificités particulières vis-à-vis de la loi SRU. Cependant, on peut remarquer que là où la loi restait silencieuse, la convention n'apporte pas d'éclaircissement. La possible remise en fonction de voies non exploitées par la SNCF ne figure aucunement dans les possibilités ni dans les apports financiers qui pourraient lui permettre de voir le jour. Ainsi, la compensation financière élaborée par l'état écarte toute prise en compte de modification de fond du réseau régional.

De même, le système de pénalité pour les services non assurés paraît étonnant, dans le sens où, parallèlement à la compensation financière, le service est de toutes façons financé par la Région, qu'il soit effectué ou non. La Région est donc en droit de réclamer une compensation financière pour une dégradation de la qualité du service, mais ne se voit pas rembourser le service non effectué.

Toutefois, la convention prévoit de pallier certains manques de la loi SRU en proposant, par le biais de conventions annexes, de « rechercher avec les autres autorités organisatrices, la complémentarité entre les différents niveaux et modes de transports publics ».

CONCLUSION

La Région administrative, telle que nous la connaissons aujourd'hui, s'est construite sur un temps long en subissant des influences diverses. Les différents objectifs, administratifs, politiques et idéologiques ont complexifié le processus d'élaboration de cette entité territoriale. Il apparaît néanmoins que les périmètres des Régions de programme ont été élaborés dans un objectif d'équilibre du territoire français et non sur un aspect fonctionnel des espaces régionaux.

Par ailleurs, le transfert de compétence des transports aux Régions est en marche dans un contexte politique et économique spécifique, qui marque très nettement de son empreinte les choix réalisés dans ce domaine. Le fonctionnement particulier de la SNCF notamment, résumé par la figure 11, a fortement retardé un véritable processus de régionalisation ferroviaire par la conservation d'un niveau décisionnel à l'échelle nationale. D'un autre côté, la régionalisation des transports, accélérée par les directives européennes, a certainement manqué d'une réflexion de fond sur les périmètres d'application des compétences de gestion.

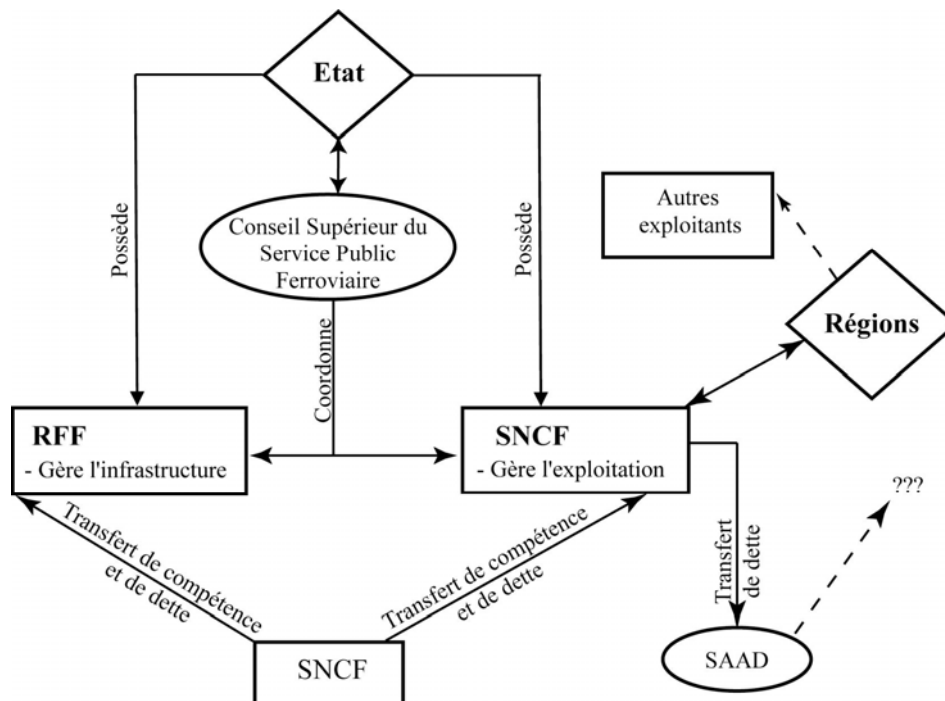


Figure 11 : Organisation financière et de gestion du transport ferroviaire français