

Mémoire de Master 2

Master « Urbanisme et aménagement »

Parcours « Transports et mobilités »

Les nouveaux modes de gouvernance des lignes ferroviaires secondaires

Quels impacts sur l'implication de la Région Occitanie dans la
pérennisation des infrastructures ?



Florentin LOCQ

Sous la direction de **Jean-Pierre WOLFF**, Professeur des Universités à l'Université Toulouse Jean Jaurès

Avec la collaboration de **Laurent HOULÈS**, Directeur Adjoint et Responsable du service Infrastructures à la Direction Mobilités, Infrastructures et Développement de la Région Occitanie

Soutenu le 20 septembre 2019

Sommaire

Introduction

Partie 1 : Un réseau ferré secondaire menacé malgré le volontarisme régional

- I. Quelle place du chemin de fer dans l'aménagement des territoires ruraux ?
- II. Diagnostic territorial et ferroviaire de la région Occitanie
- II. Le volontarisme de la Région Occitanie face au désengagement de l'Etat et des SNCF
- III. Les transferts de gestion et de propriété, un des leviers des Régions

Partie 2 : Echelles d'implication, de responsabilités et de gouvernance en fonction des niveaux de transfert

- I. Des modalités de transfert induites des environnements géographiques et économiques des réseaux retenus
- II. Des responsabilités accrues pour les Régions dépendant des modalités de gouvernance de la sécurité ferroviaire
- III. Une gestion des travaux et des circulations plus souple et plus adaptée après un transfert de gestion
- IV. Des responsabilités de gestion du patrimoine souvent au-delà des possibilités de valorisation

Partie 3 : Quelles incidences des changements de gouvernance dans la relance de l'exploitation de lignes secondaires en Occitanie ?

- I. Auch-Agen : des discussions autour du transfert de propriété et d'une exploitation intégrée d'une ligne capillaire fret
- II. Montréjeau-Luchon : un transfert de gestion pour sauter les obstacles à la réouverture ?
- II. Le Train Jaune : vers un renouveau de la ligne après le basculement au STRMTG ?
- III. Des exemples réussis d'organisations locales et pragmatiques à l'étranger
- IV. Quelle pérennité des modèles alternatifs de gouvernance sur les lignes secondaires ?

Conclusion générale

Liste des abréviations utilisées dans ce mémoire

Bibliographie

Table des figures

Table des matières

En page de titre : voiture de tête du Train Jaune stationnée à Villefranche-de-Conflent, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Remerciements

Je tiens d'abord à remercier Monsieur Jean-Pierre WOLFF, Professeur des Universités à l'Université Toulouse Jean Jaurès, qui m'a transmis sa passion pour les transports ferroviaires durant ces deux années dans le master Transports et Mobilités, et qui a renforcé mes convictions sur le fait que le domaine des transports correspond à mes envies d'emploi. Je suis reconnaissant pour les connaissances et compétences qu'il m'a enseignées et qui me seront indispensables pour ma future vie professionnelle et pour ma culture personnelle, ainsi que pour l'ouverture sur le monde des transports qu'il m'a accordée lors de notre voyage en Europe centrale en mai dernier. Je le remercie pour ses conseils, ses suggestions avisées qu'il m'a fournies lors de la rédaction de ce mémoire et pendant ces deux années universitaires.

Je renouvelle mes remerciements à Monsieur Christophe BAZZO, Directeur Général Délégué aux Infrastructures et aux Mobilités de la Région Occitanie, pour m'avoir renouvelé sa confiance en m'ayant de nouveau intégré dans l'équipe, et sans qui un deuxième stage à la Région Occitanie n'aurait pas été possible.

J'exprime ma plus profonde gratitude envers Monsieur Laurent HOULÈS, Directeur Adjoint à la Direction Infrastructures, Mobilités et Développement de la Région Occitanie, qui m'a repris sous son aile en m'encadrant durant ce stage, en me transmettant des compétences techniques et des connaissances dans le domaine de la gestion des infrastructures ferroviaires et des normes, sur lequel je n'étais pas familier, et qui est pourtant indispensable pour assurer un bon service ferroviaire. Je loue les orientations, les conseils qu'il m'a donnés sur l'organisation de ma réflexion tout au long de ce stage et de ce mémoire.

Je voudrai aussi remercier Blandine SALTO et l'ensemble du service Infrastructures, qui m'ont intégré dans leurs missions au quotidien et qui m'ont encouragé, suggéré des idées avec lesquelles j'ai pu poursuivre mon raisonnement.

J'aurai aussi un mot pour Isabelle, Béatrice, Jean-Luc, Yann, Valérie, et l'ensemble des agents de la Direction Générale Infrastructures et Mobilités, pour tous ces moments chaleureux passés à la cantine, à l'infusion du matin, pour toute leur attention et leurs encouragements à poursuivre mes efforts. Je tiens à saluer Aurélien et Léa, stagiaires pendant cet été, pour tous ces instants de partage passés au quotidien dans l'open space du bureau.

J'exprime aussi une attention à l'ensemble des autorités organisatrices, gestionnaires d'infrastructures et autres structures françaises et étrangères liées au ferroviaire pour m'avoir accordé du temps et des informations qui m'ont été essentielles à la compréhension du sujet de ce mémoire et à soulever des questionnements sur le fonctionnement de systèmes gouvernés à une échelle locale, qui ont servi pour illustrer les modalités de transfert.

Mes remerciements mes plus profonds vont à mes parents et à ma famille, qui m'ont été d'un soutien précieux dans leurs encouragements durant ces deux années passées loin de la maison.

Introduction

*« Le créneau de pertinence du rail est limité aux trafics massifs, « les petites lignes » ne servent pas à grand-chose et ruinent le système ferroviaire ; les tentatives de report des trafics routiers et aériens sur le rail ont échoué, leur coût est prohibitif, elles doivent être abandonnées en dehors de quelques niches. L'objectif prioritaire est dorénavant la réduction à court terme des dépenses publiques pour le rail : les besoins quotidiens des voyageurs (hors zones denses), l'environnement et l'aménagement du territoire sont oubliés. Les deux rapports s'inspirent directement du malthusianisme de la SNCF et du ministère de l'Economie. Aucune leçon n'a été tirée du rail dans les pays européens voisins. »*¹ Cet éditorial de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports, sorti après la parution des rapports Duron et Spinetta commandés par l'Etat, résume l'état d'esprit de l'Etat et de SNCF Réseau sur le réseau ferroviaire secondaire français, qui est à l'origine d'un sous-entretien et d'une dégradation avancée des infrastructures, entraînant une fermeture progressive de ces lignes. Le rail est sacrifié sur l'autel des économies budgétaires, qui n'empêchent pourtant pas l'Etat de souhaiter la poursuite du développement du réseau routier ou de soutenir des expérimentations de voitures autonomes, et qui ne privent pas la SNCF de soutenir sa propre concurrence sur les nouvelles mobilités.

Ce mémoire traite de la question de ces « petites lignes », une expression que nous choisissons de ne pas utiliser étant donné le rôle structurant des lignes secondaires dans l'aménagement et le désenclavement des territoires, en particulier à l'échelle régionale, ainsi que leur contribution aux déplacements quotidiens et au trafic des lignes structurantes. Il n'existe pas dans le droit français actuel de définition d'une ligne secondaire, si ce n'est son faible trafic ou la classification remise en cause de l'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) basée sur le tonnage de la voie. Nous pouvons nous rapprocher sur celle de Rodrigues et al (2016), qui définit le chemin de fer régional comme *« celui qui opère sur une extension de 15 à 70 kilomètres, et qui a pour principal objectif un caractère social d'exécution du service public de transports de passagers. Il dessert principalement les zones périphériques des principaux pôles urbains et les zones rurales caractérisées par une faible densité de population. La distance maximale entre les gares est de 1 à 25 kilomètres et la vitesse commerciale des trains est [en général inférieure à 100 km/h]. Une partie du transport de passagers est effectuée sur des lignes à voie unique et un voyage dure [en général] moins d'une heure. Le ferroviaire régional se caractérise aussi pour avoir un grand nombre de stations (dans certains cas plus de 50%) sans personnel affecté à une activité ferroviaire »*². Le transport ferroviaire régional joue en effet depuis plus d'un siècle un rôle prépondérant dans le développement économique, le désenclavement et l'accessibilité des territoires. Dans une période où est remise en cause la dépendance au tout-automobile, le train est une réponse à la fois plus

¹ Fnaut Infos n° 264, *Les rapports Duron et Spinetta : un même défaitisme ferroviaire*, mai 2018, 12 pages

² André Miguel Rodrigues, Aleixo Pires, Fernanda Maria Duarte Nogueira et Francisco José Lopes Sousa Diniz, « Políticas Públicas e a Ferrovia Regional : A Linha Lleida – La Pobla de Segur » in *Ciências e Políticas Públicas*, vol. II, n° 1, 2016, pp. 75-95

respectueuse de l'environnement et du climat, moins chère à l'usage et permettant d'éviter la congestion et les pertes de temps à l'entrée des métropoles. Si dans la majorité des pays européens, les Etats ont donné la juste place au rail dans leurs politiques de transports, en France celui-ci est relégué derrière la voiture et les « nouvelles mobilités » comme l'autocar Macron, le covoiturage ou la navette autonome.

Depuis plusieurs décennies, face à la concurrence de l'automobile, de l'autocar et de l'avion, les regards de l'Etat se sont tournés vers la construction d'un réseau dense de routes et d'autoroutes. L'arrivée du train à grande vitesse (TGV) a certes redonné du souffle au mode ferroviaire, mais elle s'est faite au détriment du réseau classique, où les investissements pour l'entretien et le renouvellement du réseau ont été drastiquement limités, et où ont sévi plusieurs vagues de démantèlement de lignes secondaires. Depuis les années 2000, on assiste à une prise de conscience des conséquences négatives de cette politique en matière de dégradation de l'état des infrastructures. Si la modernisation du réseau structurant a été relancée, le réseau secondaire a été oublié : l'Etat et SNCF Réseau ont réduit leurs crédits alloués à la régénération des lignes UIC 7 à 9 pour des motifs budgétaires, en s'appuyant sur leur maigre trafic – dû à un service souvent inadapté aux besoins des usagers et à des temps de parcours rallongés par les ralentissements sur l'infrastructure – et les coûts devenus exorbitants des travaux destinés à éviter leur fermeture.

Face au désengagement de l'Etat et de SNCF Réseau, la Région Occitanie et ses prédécesseurs Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon se sont très tôt engagées pour prendre en charge, hors compétence régionale, les coûts de la régénération de leur réseau secondaire afin de faire réaliser par RFF, puis SNCF Réseau, les travaux nécessaires sur l'infrastructure permettant de maintenir en exploitation les services TER qu'elles organisent et financent. La sauvegarde, voire la réouverture de lignes ferroviaires, est une priorité de la nouvelle Région Occitanie dans sa politique de transports, dont l'engagement est renforcé par les résultats des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité. Elle redouble d'efforts pour sauver les circulations ferroviaires sur les lignes secondaires en assumant le poids des investissements sur les infrastructures, hors compétence, parce qu'elles ont pris conscience que le train est utilisé par les habitants au quotidien et par des usagers occasionnels. Le train est un outil de mobilité indispensable au désenclavement des territoires. Il assure des déplacements rapides, propres, et peu coûteux pour l'utilisateur : il constitue une alternative crédible à la voiture individuelle. Mais la Région doit faire face à des devis et à des délais de réalisation des travaux présentés par SNCF Réseau qui ne sont pas à la hauteur de ses ambitions.

Pour faire face à un réseau secondaire menacé de fermeture à brève échéance, et pour surmonter les obstacles dressés par l'Etat et SNCF Réseau, la Région Occitanie réfléchit actuellement à se saisir des récentes dispositions législatives pour adopter de nouveaux modèles de gouvernance des lignes de desserte fine du territoire. Pour la Direction Mobilités,

Infrastructures et Développement (DMID) de la Région Occitanie, notre objectif a été d'identifier les modalités de fonctionnement du panel de modèles existants ou futurs pour en mesurer les impacts en matière de responsabilités et d'implication de la Région s'ils venaient à être mis en place. En nous appuyant sur les textes législatifs, complétés par des entretiens par téléphone ou par mail avec des responsables d'autorités organisatrices ou de gestionnaires d'infrastructures de lignes françaises et étrangères, nous avons pu analyser les jeux d'acteurs, la répartition des rôles et des responsabilités sur des lignes à gouvernance locale, où le plus souvent le gestionnaire d'infrastructure du RFN est sorti du jeu. Ce travail a découlé sur l'identification de questionnements stratégiques soulevés par les changements de système d'organisation des lignes.

Puis mon rôle, dans le cadre de ce stage, a été d'identifier l'ensemble des modalités de gestion de la sécurité, des travaux, du patrimoine et des circulations pour chaque type de transfert ou de système de contrôle de la sécurité. Un nouvel examen des textes juridiques a permis de dégager des variantes au sein même de certaines formules, avec des missions qui peuvent être transférées ou non à la Région si elle le choisit, et qui peuvent soit donner plus d'autonomie à la Région, soit lui donner des responsabilités lourdes, avec un risque juridique et/ou sans outils de compensation de la mission déléguée. Les modèles ont été classés en fonction de leur degré d'implication et de responsabilités pour la Région sur des frises. Notre mémoire interrogera leur pertinence au regard des enjeux de pérennisation des infrastructures des lignes secondaires, et de leurs conséquences opérationnelles.

Ce raisonnement a par la suite servi d'appui pour observer si certains modèles sont répliquables sur certaines lignes de la région, avec des spécificités liées aux caractéristiques techniques, géographiques, et aux trafics des lignes. Nous apporterons un soin particulier à la ligne capillaire fret Auch-Agen, sur laquelle j'ai suivi plusieurs réunions préparatoires au lancement de la procédure de transfert de propriété au profit d'un syndicat mixte réunissant les deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, ainsi que la procédure d'appel d'offres en vue de la désignation d'un opérateur économique chargé des travaux de régénération, puis de la maintenance et de l'exploitation de la ligne au sein d'un syndicat mixte à opération unique (SEMOP). Sur le Train Jaune se posent au sein de la DIMD d'autres problématiques directement liées à mon stage, avec le basculement de l'autorité de contrôle de la sécurité et des questionnements sur l'identité de l'autorité organisatrice de la sécurité et l'adoption de nouvelles conceptions de l'infrastructure.

Face à un réseau ferré secondaire dégradé mais structurant pour l'équilibre territorial et les besoins de mobilité, de quels leviers de gouvernance la Région Occitanie peut-elle se saisir pour traduire son implication afin d'améliorer la gestion des infrastructures par rapport au système ferroviaire actuel ? Quels sont les impacts des différents niveaux de transfert et de régimes de contrôle de la sécurité en termes de responsabilités, de maintenance de l'infrastructure, de pérennisation de l'exploitation et du modèle économique des lignes potentiellement concernées ?

Dans un premier temps, nous montrerons que le rail joue aujourd’hui un rôle déterminant dans la réponse aux besoins de déplacement des habitants, le développement économique et l’aménagement du territoire dans une région agrandie caractérisée par de forts contrastes géographiques et démographiques. Nous présenterons un diagnostic de l’état des infrastructures sur les lignes secondaires et des besoins de régénération, que nous expliquerons par le désengagement de l’Etat et de SNCF Réseau sur l’entretien et les investissements, malgré le volontarisme de la Région traduit par des financements lourds pour maintenir l’exploitation des services organisés par la Région. Nous remonterons le fil de l’histoire de la régionalisation ferroviaire pour aboutir aux possibilités juridiques de transfert des infrastructures, qui peuvent être considérées comme une nouvelle étape de l’apprentissage régional et de la montée en compétence ferroviaire.

Puis nous détaillerons les modalités d’exercice des différents échelons de transfert et/ou de bascule de l’autorité de contrôle de la sécurité. Nous détaillerons l’ensemble des questions qui se posent pour chaque formule, la répartition des rôles entre acteurs et les conséquences, positives ou négatives, qui en résultent pour la Région. Ce travail a été abondé par de nombreuses références juridiques et par des entretiens pour comprendre comment fonctionnent en pratique certains modèles de gouvernance. Nous adopterons un cheminement allant de l’implication la plus faible à la plus forte pour la Région, selon trois catégories correspondant aux trois principaux enjeux qui se dégagent de l’analyse : gestion de la sécurité, gestion des travaux et des circulations, gestion du patrimoine.

La troisième partie de ce mémoire sera l’occasion de voir si ces modèles peuvent se répliquer à trois lignes de la région Occitanie. Pour la ligne capillaire fret Auch-Agen, nous nous intéresserons au fonctionnement de la SEMOP en projet et aux spécificités d’une gouvernance public-privé mêlant les deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine et un opérateur économique. Suivra la ligne Montréjeau-Luchon, fermée depuis 2014 par SNCF Réseau, où la Région est confrontée à une volonté de SNCF Réseau de torpiller son projet de réouverture. Un éventuel transfert de gestion pourrait donner à la Région la maîtrise des coûts, de la programmation et du contenu des travaux, ainsi que les outils de contrôle de la qualité et de la sécurité des opérations de maintenance qu’elle délèguerait à une entité tierce. Enfin, sur le Train Jaune, qui vient de changer d’autorité de contrôle de la sécurité, nous approfondirons les conséquences sur les rôles des acteurs dans la gouvernance de la ligne et les opportunités qui se présentent à moyen terme pour adopter des conceptions nouvelles de l’infrastructure en rupture avec les normes ferroviaires classiques, face à une infrastructure qui se dégrade. Pour chaque ligne, nous ouvrirons le débat sur le modèle économique envisageable en exploitant les potentiels de trafics et en répondant aux enjeux découlant des changements de gouvernance. Après un regard sur des expériences étrangères de gestion locale éprouvée de l’infrastructure, nous interrogerons la pertinence des modèles étudiés en fonction des besoins des lignes secondaires en Occitanie, de leurs atouts et de leurs inconvénients, de leurs impacts sur l’organisation du personnel, du matériel et de l’exploitation des lignes, ainsi que des contraintes juridiques.

Partie 1 :

Un réseau ferré secondaire menacé malgré le volontarisme régional

La région Occitanie compte 2 514 kilomètres³ de voies ferrées. Ce réseau relie les grandes villes de la région entre elles, et les connecte aux villes moyennes et petites. Il désenclave certains territoires ruraux ou montagneux difficiles d'accès. Mais aujourd'hui une partie grandissante du réseau ferré secondaire se trouve dans un état dégradé. Près de 40% du linéaire des lignes ferroviaires secondaires de la région pourraient ainsi fermer ou connaître des ralentissements drastiques d'ici 2021, ce qui pourrait compromettre la bonne exécution des plans de transport commandés par la Région et supprimer les circulations sur le réseau ferroviaire. Cette situation est due à des décennies de sous-investissements de la part de l'Etat et de la SNCF, qui préféraient concentrer leurs efforts sur le réseau routier et le réseau ferroviaire à grande vitesse plutôt que de s'intéresser à des lignes non rentables d'un point de vue économique, mais qui jouent un rôle crucial dans l'aménagement du territoire et le service public de proximité rendu aux usagers.

Les anciennes Régions avaient pris conscience de la situation alarmante de leur réseau ferré secondaire à la suite de la régionalisation, quand un audit des infrastructures a souligné les menaces imminentes de fermeture de la moitié du réseau à cause de son mauvais état. La Région Midi-Pyrénées a manifesté son volontarisme en matière de transport ferroviaire en lançant le Plan Rail, une opération inédite par son ampleur en France, où elle a mis 400 M€ sur la table (sur les 820 M€ du total du projet) pour renouveler les voies de presque l'ensemble des lignes de la région. Puis en 2016, après la fusion avec la Région Languedoc-Roussillon, la Région Occitanie a organisé les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM), dont l'un des axes de travail est de sauvegarder des lignes secondaires menacées de fermeture ou de rouvrir aux circulations ferroviaires des lignes que RFF venait de suspendre pour cause d'obsolescence de l'infrastructure. C'est dans ce contexte paradoxal, entre une Région très volontariste en matière de transport ferroviaire et un binôme Etat/SNCF Réseau peu enclin à maintenir ce réseau secondaire que s'inscrit ce mémoire. La Région Occitanie souhaite ainsi se doter de nouveaux outils pour récupérer la maîtrise des infrastructures et pallier les défaillances de SNCF Réseau sur ses responsabilités en matière d'entretien, de maintenance et de travaux, tout en contrôlant les coûts et les délais. Cependant, elle a renouvelé sa confiance à l'exploitant unique SNCF Mobilités à travers la signature de la Convention TER 2018-2025.

Nous verrons également que les nouvelles modalités de gouvernance envisagées par la Région – transfert de gestion, reprise de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure de la ligne capillaire fret Auch-Agen sous forme de Société d'Economie Mixte à Opération unique (SEMOP) – ou provoquées par des changements législatifs – basculement du contrôle de la sécurité de la ligne du Train Jaune sous l'égide du Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés (STRMTG) – marquent une nouvelle étape dans la décentralisation, avec l'apprentissage de nouvelles compétences en matière de gestion d'une infrastructure ferrée, voire de management de la sécurité ferroviaire. Nous ferons un point sur les dernières évolutions

³ Région Occitanie, <https://www.laregion.fr/La-carte-du-reseau>, consulté le 12 août 2019

législatives sur les régimes de transfert des lignes secondaires, après avoir remonté le fil des étapes de la décentralisation ferroviaire. Nous comparerons la situation actuelle sur le ferroviaire avec le transfert des lycées aux Régions, qui lui aussi a nécessité des interventions fortes pour rénover des infrastructures laissées en mauvais état par l'Etat propriétaire.

Mais au préalable, nous reviendrons sur la place que tient le chemin de fer dans l'aménagement des territoires en particulier ruraux, depuis la constitution d'un réseau étroitement maillé à partir du milieu du XIXe siècle à sa contraction progressive sous le poids de la démocratisation de la voiture. Les débats actuels autour des mobilités en milieu rural, matérialisés par les manifestations des « gilets jaunes » fin 2018, ont cristallisé l'attention sur la dépendance d'une partie importante de la population périurbaine et rurale à la voiture individuelle. Le rail peut constituer une solution alternative à la voiture, à la fois en termes de coûts de déplacements et d'impacts sur l'environnement et le changement climatique. Cependant, la politique actuelle du gouvernement et de la SNCF, et en particulier le Contrat de Performance signé en avril 2017 par l'Etat et SNCF Réseau, ne témoignent pas d'une ambition à la hauteur des enjeux, mais plutôt d'une volonté de rationaliser un réseau ferré selon une logique purement financière.

I. Quelle place du chemin de fer dans l'aménagement des territoires ruraux ?

Le transport ferroviaire fut au XIXe siècle et au début du XXe siècle un levier de développement économique et social, moteur de la révolution industrielle qui allait transformer en profondeur l'aménagement du territoire français. Son expansion a été remise en cause par la concurrence de l'autocar puis de la voiture individuelle, amenant à la fermeture de pans entiers du réseau ferré pour des raisons économiques, et par le manque d'intérêt de l'Etat et de la SNCF pour des lignes secondaires en opposition à un réseau structurant, devenant à grande vitesse, vitrine des progrès technologiques et du service de la SNCF. De nombreux territoires ont ainsi été oubliés du service public ferroviaire, sans autre solution de mobilité que de prendre la voiture.

Le réseau ferré secondaire se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. D'un côté, les débats sur le rôle des « petites lignes » apparaissent avec la poursuite, voire le renforcement de la politique de fermetures de lignes. Ils interrogent sur la viabilité et la pertinence de maintenir en exploitation des lignes économiquement non rentables face à un besoin d'investissements de régénération de 7 MM€ sur le réseau secondaire dans les années à venir. De l'autre, le transport ferroviaire, relancé par les Régions grâce à la régionalisation, connaît un regain d'intérêt du fait de son efficacité dans la lutte contre le réchauffement climatique et à la dépendance de la voiture. Le rail est un producteur de liens sociaux dans les territoires peu accessibles, et matérialise l'un des derniers services publics encore présents quand les commerces et les services de proximité ferment. D'après un sondage CSA réalisé en avril-mai 2019 auprès de 1 600 personnes en

Occitanie⁴, 92% des personnes interrogées estiment que le train est un mode de transport d'avenir qu'il faut développer davantage, et 85% veulent sauvegarder les lignes TER en les modernisant. Une autre politique ferroviaire permettrait de renforcer la place du rail dans les territoires, à l'instar de ce qui se fait dans les pays germaniques.

1. Un territoire français transformé par la constitution d'un réseau ferré maillé à la fin du XIXe siècle

Le développement du transport ferroviaire, lié à la révolution industrielle de la deuxième moitié du XIXe siècle, va transformer le paysage économique, géographique et social de la France. La première ligne sera construite en 1830, près de Saint-Etienne, pour acheminer les minerais de charbon vers la Loire. Très vite, les compagnies privées vont développer un réseau d'abord radial, partant de Paris pour relier les capitales provinciales et les grands bassins industriels et miniers. Ce mouvement sera organisé par la suite par l'Etat, qui en 1842 définit un réseau radial, l'étoile de Legrand, qui renforcera le centralisme de Paris et du pouvoir politique. Les compagnies privées sont chargées de la construction et de l'exploitation des voies ferrées en gagnant des concessions accordées par l'Etat, qui de plus en plus aidera financièrement à la construction d'ouvrages d'art voire d'infrastructures.

Le réseau ferré connaît une croissance importante pendant le Second Empire : il passe de 3 500 à 17 400 km. Les premières liaisons transversales sont créées, et le rail permet une multiplication des échanges de marchandises à travers le pays. En 1879-1880, le Plan Freycinet viendra compléter le réseau initial, avec un objectif ambitieux de construction de 17 000 km de lignes. Les compagnies, vite réduites à six principales (Nord, Est, Paris-Lyon-Méditerranée, Paris-Orléans, Midi, Ouest), vont construire des voies ferrées qui majoritairement n'étaient pas viables, ce qui pèsera sur leurs comptes d'exploitation. En 1914, le réseau principal atteint 37 400 km, toutes les sous-préfectures (sauf deux) sont reliées par le chemin de fer, ainsi que la majorité des chefs-lieux de cantons. Le réseau ferroviaire français s'étendra jusqu'à 42 000 km en 1932, date où il connaît son extension maximale, auxquels il faut ajouter environ 20 000 km de voies ferrées locales, majoritairement à voie métrique.

⁴ La Dépêche du Midi, *Les usagers d'Occitanie plébiscitent le rail*, publié le 16 mai 2019, consulté le 16 mai 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/05/16/les-usagers-plebiscitent-le-rail,8202956.php>



Figure 1 : Réseau ferroviaire français à son apogée entre les années 1919 et 1930⁵

Ce développement du réseau ferroviaire répond aux besoins d'une époque où le monde rural était très peuplé et où ni l'automobile, ni l'autocar, ni le camion n'existaient. Le rail a fortement réduit l'espace-temps accessible, avec des vitesses bien supérieures aux diligences et aux chevaux, et a rapproché sensiblement lieux de production et lieux de consommation, ce qui a favorisé les échanges de biens et de personnes. Il a permis la croissance des grands bassins industriels et miniers, grâce à l'exportation des productions des gisements et des usines vers les villes centres de consommation. Il a accompagné la mutation de l'agriculture, en amenant dans les campagnes des outils modernes comme les engrais faisant augmenter la productivité, et en offrant aux paysans de nouveaux débouchés. Certaines villes comme Le Creusot ou Decazeville ont été créées grâce à l'industrie minière et textile. Les principales villes du pays ont connu avec l'industrialisation une explosion démographique nourrie en partie par un exode rural facilité par le rail. Des cités cheminotes comme Capdenac sont même nées de l'activité dynamique des nœuds ferroviaires, où l'emploi cheminot y est un enjeu. Le rail a aussi déclenché l'essor du tourisme, par la création de stations balnéaires ou de lieux de villégiature comme Arcachon ou Cabourg.

⁵ Pierre Messulam et Nacima Baron, *Réseau ferré, mobilités spatiales et dynamiques des territoires ESKA*, Annales des Mines – Gérer et comprendre n° 113, 2013/3, p. 5-18

Le rail a également été un instrument d'unification du territoire national. La construction de lignes a permis un meilleur contrôle des frontières et a assis l'autorité du pouvoir royal, impérial puis républicain depuis Paris vers les campagnes. Elle a aussi facilité la diffusion des nouvelles, des courriers et des lois. Grâce au rail a été adopté un horaire national unique, abrogeant les heures locales ; la langue française a pris le dessus sur les langues régionales, et le service militaire, en acheminant les jeunes populations par le rail, a entraîné un brassage social et un ancrage des principes républicains.

2. Un réseau secondaire en décroissance face à l'automobile et à un manque de volonté politique

Après les reconstructions post-Première Guerre Mondiale, la situation financière des compagnies privées devient de plus en plus critique. Grevées par les investissements importants nécessaires à reconstruire des réseaux minés par les destructions, notamment dans le Nord et dans l'Est, fragilisées par des déficits d'exploitations de plus en plus importants notamment sur les réseaux secondaires, les compagnies privées vont faire face à partir des années 1930 à la concurrence grandissante de l'autocar, puis de l'automobile, plus aptes à la desserte fine du territoire que le train. La crise économique, en diminuant les échanges et les trafics, va renforcer leurs difficultés : l'Etat reprend plusieurs compagnies privées sous sa tutelle. En 1934, le décret de coordination rail-route devait organiser la complémentarité des modes de transport afin de réguler une concurrence anarchique entre les services ferroviaires et d'autocars. Mais ce décret échoue, et n'arrête pas une concurrence qui devient fatale aux lignes ferroviaires les plus fragiles. La création de la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) en 1937 fusionne les compagnies privées et la compagnie Etat, avec un capital majoritaire de l'Etat. Mais elle accélère le processus de fermetures de lignes, moyennant des primes aux Départements acceptant les fermetures ferroviaires : en deux ans, 9 700 km de lignes ferment et 4 700 km sont suspendues aux circulations voyageurs. En effet, la SNCF héritait d'une situation financière difficile et d'un réseau dans lequel il fallait tailler dans les lignes les moins rentables.

Même si la SNCF reconstruira l'ensemble du réseau ferré après les destructions de la Deuxième Guerre Mondiale, où les pénuries en carburants ont relancé provisoirement l'exploitation ferroviaire sur des lignes suspendues, la concurrence routière s'accroît pendant les Trente Glorieuses, avec la démocratisation de la voiture dans des strates de plus en plus épaisses de la société, ainsi que l'influence grandissante du lobby automobile et pétrolier. Plusieurs plans ministériels entérinent la fermeture de lignes par les sections centrales, pour affaiblir les extrémités, et les fréquences de circulation sont fortement réduites sur nombre de lignes secondaires. En 1978, le rapport Guillaumat préconisait même de limiter le réseau ferroviaire à 5 000 km et 50 villes desservies.

C'est un patrimoine ferroviaire exceptionnel construit par les cheminots qui se retrouve mis hors d'usage : le réseau ferroviaire ne dépasse plus les 34 600 km en 1982, contre encore 41 300 km en 1950. De grands vides apparaissent entre les grandes lignes radiales, notamment les régions au sud de la Garonne et le sud du Massif Central. L'Ardèche devient en 1973 le premier département français privé de services ferroviaires voyageurs. Beaucoup de grandes lignes voient leur trafic diminuer, privées de l'apport des lignes affluentes. Beaucoup d'axes transversaux ont disparu, comme Bordeaux-Lyon ou Toulouse-Lyon, des étoiles ferroviaires sont démantelées, et se renforce la vocation radiale d'un réseau orienté vers Paris. Les services routiers de substitution, beaucoup moins fréquentés que les trains qu'ils remplacent, sont parfois supprimés ou sérieusement réduits, ce qui profite à la voiture individuelle, utilisée pour des trajets de bout en bout à l'horaire souhaité par l'utilisateur. La contraction du réseau et le désintérêt de la SNCF pour les wagons isolés entraînent un report sur la route du transport de fret, y compris les pondéreux et les matières dangereuses. Par ailleurs, les Trente Glorieuses promeuvent le développement du réseau autoroutier et des liaisons aériennes intérieures : le rail est remplacé par la voiture et l'avion comme outil d'aménagement et de désenclavement des territoires. L'accessibilité se joue par rapport à la route, ce qui justifie la mise en place de multiples plans autoroutiers pour faciliter les déplacements des citoyens de plus en plus motorisés, et des marchandises, au nom de la flexibilité des exportations par la route et du développement économique.

Pendant ce temps, la SNCF concentre ses investissements sur la modernisation des grands itinéraires radiaux, notamment par l'électrification, qui permet d'augmenter les vitesses et les tonnages transportés, et de prolonger les services TRV sur des lignes classiques comme la ligne du littoral en Languedoc-Roussillon. Cette politique se fait au détriment d'itinéraires concurrents ou complémentaires, qui étaient aussi performants à l'époque. Elle s'accroît à partir de 1981 avec l'aménagement de plus de 2 800 km de lignes à grande vitesse⁶, qui relient les « métropoles d'équilibre » à Paris. Ces huit « métropoles » avaient été identifiées en 1963 par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR) pour rééquilibrer la croissance démographique et économique du pays, trop centrée sur Paris. Elles avaient bénéficié de la décentralisation de services et d'institutions nationales, et de l'aménagement de centres directionnels abritant des bureaux et des sièges régionaux d'entreprises. Cette décentralisation a permis d'augmenter les échanges entre une dizaine de villes et Paris, au détriment des relations avec les villes moyennes. La déconcentration des industries vers le grand bassin parisien et l'aménagement de technopôles diversifient et font monter en gamme la palette d'emplois tertiaires disponibles dans les grandes villes de province.

Le réseau de lignes à grande vitesse réduit considérablement la distance-temps entre la capitale et quelques métropoles régionales, et modifie la hiérarchie urbaine : les « villes TGV » profitent d'une meilleure accessibilité à Paris pour capter de nouvelles fonctions métropolitaines

⁶ Fnaut-Infos n° 276, *Pourquoi et comment remailler le réseau ferré français*, juillet-août 2019, 12 pages

et des grands équipements culturels, et pour élargir leur aire d'influence régionale. Au début des années 1990, l'ouverture du Tunnel sous la Manche et de la LGV Nord vont inscrire Lille, Paris, Lyon et Marseille dans des relations ferroviaires à l'échelle européenne.

Mais les espaces interstitiels entre deux gares TGV, c'est-à-dire les espaces situés entre des métropoles, subissent un « effet tunnel ». L'accessibilité de certaines villes moyennes et petites par le train se dégrade, et certaines capitales régionales deviennent plus proches de Paris en distance-temps que de villes moyennes proches en distance kilométrique. Les infrastructures des lignes secondaires se dégradent faute d'entretien, et la SNCF assure un service dont les fréquences et les temps de parcours ne sont plus attractifs, au nom de la limitation des déficits d'exploitation. Le mouvement de fermeture des lignes s'est ralenti depuis les années 1980, mais semble reprendre de la vigueur dans les années 2010.

Les citoyens et les élus locaux doivent se battre pour le maintien de leur desserte ferroviaire dans des régions d'accès difficile, handicapées par la vétusté des infrastructures, au moment où on leur promet des autoroutes. Jean-François Troin (1995)⁷ prend l'exemple de la ligne Caen-Rennes, à cheval sur la Normandie et la Bretagne, où la SNCF voulait supprimer les trains sur le tronçon central pour y mettre des autocars directs, court-circuitant Saint-Lô et Coutances. La SNCF était accusée d'avoir laissé se dégrader la voie et les services offerts (2 aller-retours par jour) pour créer les conditions d'une faible fréquentation et justifier la fermeture de la ligne. Elle répondait qu'elle ne pouvait pas supporter seule le déficit de la ligne. Les citoyens et les élus locaux ont réussi à obtenir le sauvetage des circulations ferroviaires à l'issue d'une bataille intense, au nom disent-ils de « l'aménagement du territoire » défendu face au désintérêt de l'Etat et de la SNCF. Le chemin de fer devient le symbole du lien avec l'extérieur, d'une lutte contre l'oubli dans ces territoires où le revenu agricole diminue, où parfois la population décline, où il est difficile d'attirer de nouvelles entreprises pour maintenir une certaine attractivité.

Cependant, nous verrons plus tard dans ce mémoire que la régionalisation du transport ferroviaire généralisée en 2002 a permis aux Régions de reprendre en main les lignes secondaires pour « faire région », pour unir les territoires les plus excentrés à la capitale régionale, offrir des services plus fréquents et du matériel neuf et attirer des usagers. Les Régions obtenant la compétence d'autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, elles ont restructuré leurs réseaux ferroviaires en répondant mieux aux besoins de déplacements locaux, et en investissant sur les lignes les plus structurantes, voire sur l'ensemble du réseau comme l'a fait la Région Midi-Pyrénées avec son Plan Rail initié en 2007. Elles ont renforcé les relations entre les métropoles et des réseaux de villes moyennes. L'initiative des Régions, d'associations d'usagers et de chargeurs a parfois abouti à la réouverture de quelques lignes aux voyageurs.

⁷ Jean-François Troin, *Rail et aménagement du territoire*, éditions Edisud, 1995, 264 pages

VITESSES MAXIMALES NOMINALES

SITUATION AVRIL 2018

(fermetures de l'année 2018 prises en compte)



Sources : Données Réseau RGI, avril 2018
Document non contractuel

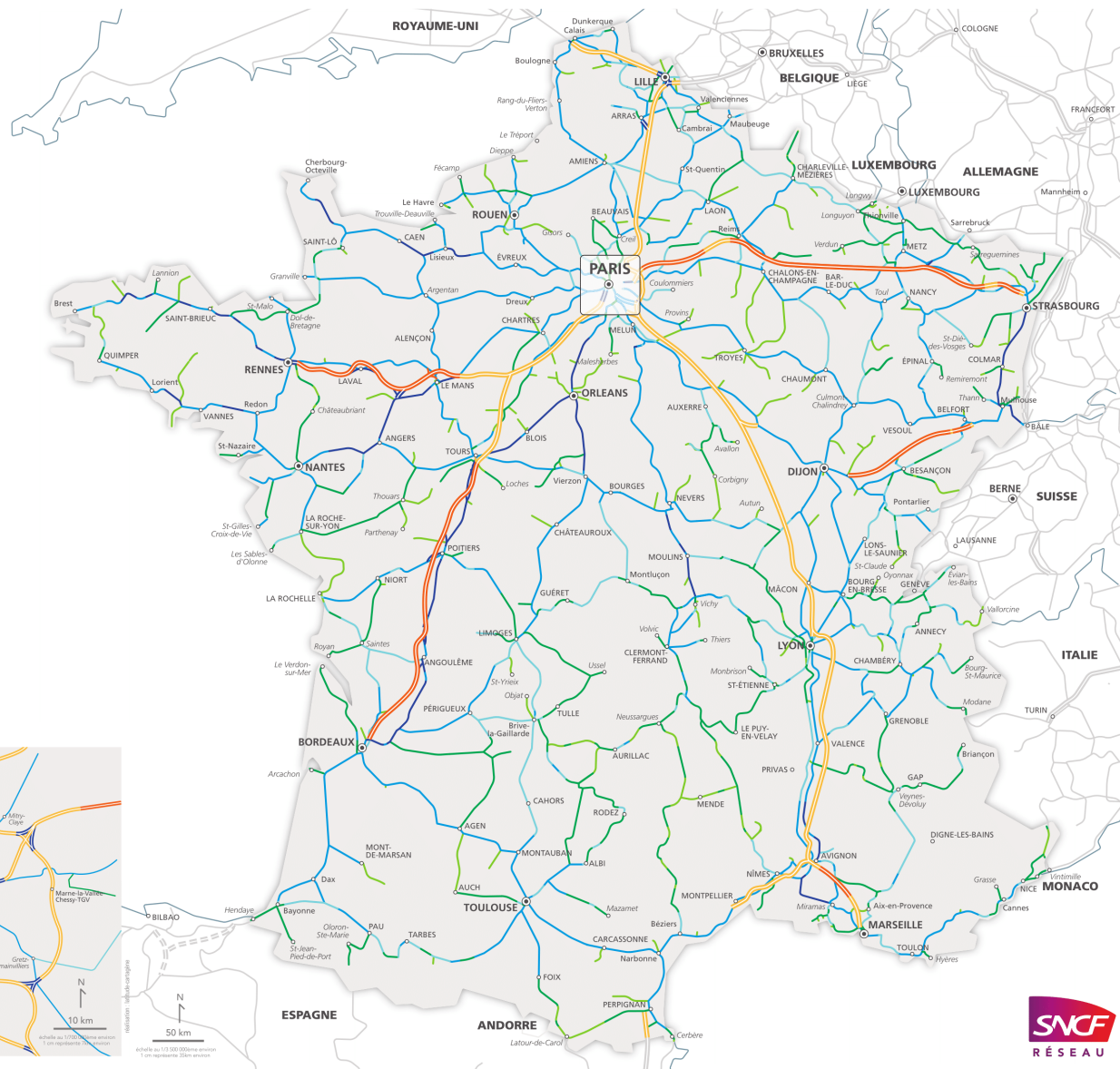


Figure 2 : Carte du réseau ferré national et des vitesses des voies en 2018 (document SNCF Réseau)

3. Un réseau ferroviaire secondaire pointé du doigt pour des raisons économiques

La contraction du réseau classique a eu des conséquences néfastes pour l'aménagement du territoire. D'après la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)⁸, plus de 50 agglomérations de plus de 10 000 habitants (situées en périphérie d'une métropole) ne sont plus reliées au réseau ferré, certaines comme Draguignan dans le Var regroupant plus de 30 000 habitants. Le réseau TGV est mal connecté au réseau classique, avec la création de gares implantées en périphéries urbaines ou même en rase campagne, qui deviennent difficiles d'accès autrement qu'en voiture.

Les débats contemporains autour de la place du chemin de fer se sont cristallisés autour du coût important que les lignes secondaires occasionnent en termes d'exploitation et de renouvellement des infrastructures, après plusieurs décennies d'abandon par l'Etat et la SNCF. En 2005, l'audit Rivier⁹ réalisé par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne fait enfin prendre conscience à l'Etat et à la SNCF de l'état d'un réseau secondaire qualifié de « *dégénéré* ». Les auteurs notent que 80% des lignes UIC 7 à 9 ne sont parcourues que par moins de 20 trains par jour, ce qui donne lieu « *de s'interroger sur la pertinence du maintien d'un trafic très faible sur un système conçu pour le transport de masse* ». Ils pointent la dégradation de l'état des infrastructures, avancée sur certaines lignes secondaires, engendrant des surcoûts d'entretien au détriment de la performance de la politique de maintenance. Par ailleurs, les budgets alloués à l'entretien du réseau classique ont diminué d'un quart depuis 1981, cette baisse de moyens se répercutant d'abord sur les lignes secondaires. Le kilométrage de voies renouvelées chaque année a diminué de moitié entre 1975 et 2005 (500 km contre 1 100), et la France dépense comparativement moins d'argent pour son réseau ferré que beaucoup d'autres pays européens.

Cette question de la « pertinence des lignes peu circulées » trouverait selon les rapports de la Cour des Comptes sa solution par leur suppression pure et simple, améliorant la situation financière d'une SNCF devenue très endettée. Les « petites lignes » sont pointées du doigt par l'Etat et la SNCF pour leur coût élevé et leur trafic faible, avec un équilibre financier difficile à assurer. Mais la SNCF utilise peu de nouvelles méthodes d'exploitation, qui supposeraient une polyvalence du personnel et une convention collective plus souple, ou encore l'usage de matériels légers. Elle ne perçoit pas les gains liés à une exploitation économique des lignes secondaires. Par ailleurs, la lourde structure de la SNCF et ses procédures uniformes de maintenance des infrastructures ne sont pas adaptées à des lignes à faible trafic, qui ne peuvent pas absorber de coûts fixes importants. Si ses pratiques commerciales permettent de remplir correctement ses

⁸ *Op. cit.*

⁹ Robert Rivier, Yves Putallaz et al, *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, rapport publié le 7 septembre 2005, 27 pages

TGV, elles ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins locaux : prix des billets trop élevés, fréquences faibles, horaires inadaptés, manque de coordination avec les trains grandes lignes et les réseaux d'autocars. De nombreuses lignes ne comptent que quelques services par jour aux heures de pointe, avec des autocars en heures creuses moins performants et ne facilitant pas la lisibilité du service.

Avec le développement de la vente de titres de transport SNCF par Internet, la SNCF réduit le nombre ou le personnel des guichets pour abaisser leur coût de fonctionnement, et restructure son réseau de vente sans concertation avec les collectivités locales ou les usagers. On observe une augmentation des temps d'attente aux guichets maintenus, allant jusqu'à deux heures dans les grandes gares parisiennes en juillet 2019, ou une heure vingt en gare de Toulouse-Matabiau¹⁰. SNCF Mobilités assume au détriment des voyageurs qui ne maîtrisent pas les nouvelles technologies ou qui aimeraient réserver un billet selon des modalités impossibles à faire en ligne.

Par ailleurs, le réseau ferré français est aujourd'hui hiérarchisé selon le tonnage supporté par les voies, selon la classification de l'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC). Si ce classement fait ressortir la sollicitation des infrastructures, qui est plus forte quand un train de fret plus lourd emprunte les voies, il est actuellement remis en cause. En effet, il ne tient pas compte du nombre de services ferroviaires voyageurs et du rôle structurant assuré par des lignes très fréquentées. Ainsi, Colomiers-Toulouse, parcourue par 40 aller-retours (AR) par jour et accessible avec une tarification urbaine, est classée UIC 8, comme la portion de ligne entre Figeac et Aurillac, qui ne dépasse pas les 5 AR/jour. SNCF Réseau a adapté les seuils à la réalité de l'usage du réseau français et a créé trois catégories supplémentaires (UIC 7 à 9), qui regroupaient 12 600 km de lignes en 2016, dont 9 200 ouvertes aux circulations voyageurs¹¹. En regroupant un ensemble de lignes très hétérogène, cette classification évite à l'Etat et à SNCF Réseau d'en assumer la charge.

Pourtant, SNCF Réseau détermine sa politique de maintenance des infrastructures à partir de cette classification : son budget de renouvellement du réseau se limite aux lignes UIC 1 à 6. Pour les lignes UIC 7 à 9, les Régions sont appelées à prendre en charge via les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) la quasi-totalité des coûts de renouvellement des infrastructures, hors compétence régionale ; elles supportent déjà la quasi-totalité des coûts d'exploitation de ces lignes avec des services TER facturés sans aucune transparence sur les coûts.

¹⁰ Lisa Bellon, « SNCF. Les cheminots dénoncent la fermeture des guichets » in *La Dépêche du Midi* du 12 juillet 2019

¹¹ Transportrail, « Les petites lignes sont-elles un gros problème ? », <http://transportrail.canalblog.com/pages/les-petites-lignes-sont-elles-un-gros-probleme--/34012237.html> , consulté le 11 août 2019

Le « Contrat de performance »¹² signé entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017 matérialise le désengagement de l'Etat et de SNCF Réseau sur son réseau ferroviaire secondaire. Certes, il renforce les moyens alloués à la modernisation du réseau structurant, où SNCF Réseau peut accorder 2,6 MM€ par an (2017) sur l'amélioration de la performance et l'optimisation du coût de maintenance de ces infrastructures. Mais pour les lignes UIC 7 à 9, ce Contrat écrit que « *SNCF Réseau ne participera au renouvellement au maximum qu'à la hauteur des économies de maintenance attendues sur une durée d'exploitation pertinente et que des financements des parties prenantes seront donc nécessaires* ». Autrement dit, SNCF Réseau ne peut financer au maximum que 8,5% des travaux pérennes de régénération de l'infrastructure, un taux qui descend à 0 pour les travaux d'urgence qu'elle qualifie de non pérennes. L'Etat versant une participation faible au CPER, et accusant des retards dans le versement des crédits, les Régions se retrouvent seules à financer au moins 91,5% des frais de renouvellement des infrastructures ferroviaires dont elles ne sont ni propriétaires, ni gestionnaires de l'entretien et de la maintenance. Cette participation régionale se fait hors compétence, les Régions n'ayant la charge que de l'organisation des services de transport ferroviaire régionaux. Les Régions sont confrontées à un dilemme : doivent-elles financer la régénération de lignes secondaires laissées dans un état dégradé par SNCF Réseau, ou laisser ces lignes à l'abandon, avec à court terme une suspension des circulations financées par les Régions décrétée par SNCF Réseau ? Pourtant, la maintenance des infrastructures ferroviaires est une prérogative de SNCF Réseau : la réforme ferroviaire de 2014 a inscrit que « *SNCF Réseau a pour missions d'assurer, conformément aux principes du service public [...], la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national* »¹³.

Ce désengagement de l'Etat et de SNCF Réseau est renforcé par une pénalisation des Régions à travers des charges d'exploitation et des coûts des travaux de plus en plus élevés, afin de les dissuader d'investir sur le renouvellement de lignes qui n'intéressent pas le groupe SNCF sur le plan économique. Ainsi, les Régions et l'Etat doivent payer des péages d'accès à l'infrastructure qui alimentent le budget de SNCF Réseau en tant que gestionnaire d'infrastructure, mais le budget de SNCF Réseau est fléchi vers le réseau structurant. SNCF Réseau assure un entretien faible des lignes UIC 7 à 9, garantissant simplement le niveau de sécurité quitte à poser des ralentissements, ce qui fait que dans certains cas, les péages couvrent plus que les dépenses réelles de SNCF Réseau. Cependant, les lignes UIC 7 à 9 génèrent au niveau national entre 500 et 700 M€ de déficits d'exploitation par an pour SNCF Mobilités, à cause de la faiblesse des trafics, mais également d'une absence de maîtrise des coûts par SNCF Mobilités, que les Régions doivent payer sans transparence sur la facture qui leur est présentée, et sans possibilité pour le moment de faire appel à un concurrent de l'exploitant historique. Il en va de même pour les dépenses de régénération de l'infrastructure, qui atteignent 7 MM€ sur 10 ans au niveau national sur les lignes UIC 7 à 9 afin de simplement restaurer leurs performances nominales, après des décennies de sous-investissement et de manque d'entretien de la part du gestionnaire d'infrastructure.

¹² Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

¹³ *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire*, article 6

Le rapport Spinetta¹⁴, publié le 15 février 2018, révèle la logique de la présidence d'Emmanuel Macron et de la SNCF qui privilégie la fermeture au développement des lignes secondaires. Il partage le constat désormais connu d'un état dégradé des infrastructures, dû à un manque d'investissements, et source de 4 000 km de ralentissements sur le réseau ferroviaire en 2017. Mais sa conclusion ignore complètement le rôle des lignes secondaires dans l'aménagement du territoire : « *dès lors que si la pérennité du réseau et des services de transport dépend de subventions publiques, la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique doit conduire à concentrer les moyens sur les lignes les plus « créatrices de valeur » du point de vue de la collectivité* ». Il dénonce le fait que SNCF Réseau ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour améliorer les performances du réseau le plus fréquenté, alors que l'Etat et les Régions consacrent plus de 2 MME/an à des lignes à faible trafic. Jean-Cyril Spinetta, ancien PDG d'Air France, propose alors de fermer les « *petites lignes* » qu'il juge « *peu utilisées, héritées d'un temps révolu* » où « *le train était le seul mode de transport motorisé accessible à tous, et la cohésion des territoires dépendait étroitement de l'offre ferroviaire* ». La fermeture de 4 000 km de lignes d'ici 2026 permettrait selon lui d'économiser 500 M€/an de dépenses de renouvellement, et 700 M€/an d'économies d'exploitation liées à un transfert sur route.

La publication du rapport Spinetta a suscité un fort mécontentement chez les élus locaux, qui craignaient pour la pérennité de chaque ligne inscrite sur la carte des lignes UIC 7 à 9 voyant circuler moins de 20 trains par jour deux sens confondus. Les élus de tous bords politiques dénoncent un raisonnement purement comptable qui ne tient pas compte des « *problématiques de fractures territoriales, de désenclavement, les questions environnementales* »¹⁵. La priorité donnée aux grandes métropoles au détriment de l'aménagement des territoires est également pointée du doigt, alors que les Régions s'opposent à ce que la responsabilité de la survie des lignes secondaires soit portée sur leur dos sans compensation de l'Etat et de SNCF Réseau. Même certains élus pourtant pas reconnus comme étant très pro-ferroviaire ont voulu utiliser le rapport Spinetta comme outil d'instrumentalisation politique pour souligner un certain « mépris » d'un gouvernement très parisien vis-à-vis des territoires périurbains et ruraux. Cette fronde conduira finalement le Premier Ministre Edouard Philippe à intervenir le 26 février 2018, en déclarant : « *on ne décide pas de la fermeture de 9 000 km depuis Paris sur des critères administratifs et comptables. Dans bien des territoires, le rail est au cœur de la stratégie des Régions pour le développement des mobilités* »¹⁶. Si certains élus locaux sont rassurés, d'autres craignent que la responsabilité des fermetures des lignes, qui sont des décisions impopulaires, soit transférée aux Régions qui ne sont pas responsables de la dégradation des infrastructures.

¹⁴ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, 127 pages

¹⁵ Camille Selosse, « Rapport Spinetta : le gouvernement tente de rassurer les élus » in *La Gazette des Communes*, publié le 22 février 2018, consulté le 12 août 2019. Adresse URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/550973/rapport-spinetta-le-gouvernement-tente-de-rassurer-les-elus/>

¹⁶ Jessica Ibelaidene, « Réforme ferroviaire : Edouard Philippe renonce à la fermeture des « petites lignes » » in *Le Moniteur*, publié le 26 février 2018, consulté le 12 août 2019. Adresse URL : <https://www.lemoniteur.fr/article/reforme-ferroviaire-edouard-philippe-renonce-a-la-fermeture-des-petites-lignes.1952639>

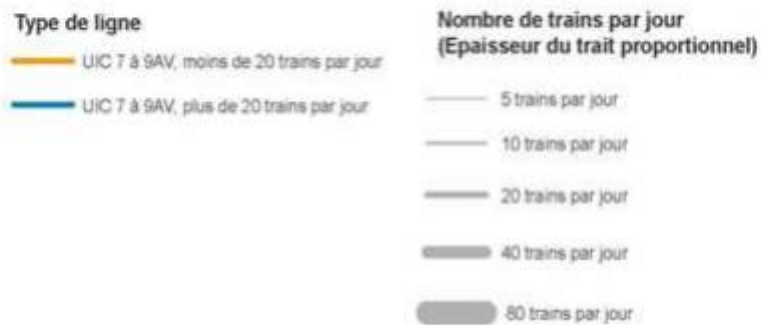


Figure 3 : Carte des lignes UIC 7 à 9 selon leur trafic voyageurs¹⁷

¹⁷ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, 127 pages

4. Rail et mobilité en milieu périurbain et rural : les raisons du mécontentement des « gilets jaunes »

Le mouvement des « gilets jaunes », initié au mois de novembre 2018, est né de la colère de citoyens qui dénonçaient la hausse du prix des carburants, liée à la hausse du prix du baril de pétrole, impacté par des tensions géopolitiques et la limitation de la production de certains pays exportateurs. Il s'est vite mué en lutte contre les taxes, en particulier de la taxe carbone et du rééquilibrage entre la fiscalité de l'essence et du diesel, qui devait se traduire au 1^{er} janvier 2019 par une hausse de 7,8 centimes d'euros par litre de diesel et 3,9 centimes d'euros par litre d'essence. Les « gilets jaunes » désapprouvaient aussi la limitation de vitesse sur les routes à 80 km/h au lieu de 90 depuis le 1^{er} juillet 2018, une mesure « prise depuis Paris » qui ne prendrait pas en compte les nécessités de déplacements quotidiens en voiture. Cette mobilisation citoyenne, culminant avec l'occupation des ronds-points et des manifestations parfois violentes dans les villes grandes et moyennes, a amené le gouvernement à renoncer à la hausse de la fiscalité carbone, pourtant nécessaire pour lutter contre le réchauffement climatique et la pollution de l'air.

Le mécontentement des « gilets jaunes » est en partie lié aux limites de l'aménagement du territoire. Un sondage Ipsos, dont les résultats ont été publiés en avril 2019¹⁸, révèle que 83% des personnes interrogées dans la région Occitanie utilisent leur voiture pour se rendre au travail, la moitié d'entre eux ayant le sentiment de perdre du temps dans ces trajets en raison des bouchons et des limitations de vitesse. Yves Thréard, dans *Le Figaro* du 7 août 2019, reflétait le malaise des populations rurales : « *Loin des grandes villes, des gens attendent le train ou le car. En vain. Il est passé, le temps de la micheline ! Dépassé par celui du TGV qui traverse les campagnes sans s'arrêter, des métropoles toujours plus gloutonnes, des nouvelles technologies inaccessibles à l'arrière-pays. La France des champs vit à l'écart. Elle se sent reléguée, abandonnée, ignorée* »¹⁹.

Cette dépendance d'une partie importante de la population pour ses déplacements quotidiens est liée aux conséquences d'une politique d'aménagement du territoire qui a favorisé depuis les Trente Glorieuses l'étalement urbain et la périurbanisation, grâce au pavillon individuel accessible en voiture individuelle. Cette tendance a certes ralenti ces dernières années avec la densification des centres métropolitains, mais elle a marqué le paysage français d'un habitat diffus, où l'offre de transports collectifs est rare car difficilement rentabilisable par le faible nombre d'usagers. Les logements se sont éloignés des lieux de travail, certains commerces et services publics ont quitté les villes moyennes et petites, et des centres commerciaux ont été construits en périphérie des villes pour être le plus accessible possible en voiture. La voiture devient alors indispensable pour assurer ces flux.

¹⁸ Frédérique Michalak, « Mobilité en région : impossible de se passer de la voiture » in *L'Indépendant*, édition du 24 avril 2019

¹⁹ Yves Thréard, « Transports collectifs : la colère des élus ruraux » in *Le Figaro*, éditorial du 7 août 2019

Par ailleurs, la périurbanisation s'est réalisée en dehors du chemin de fer, alors que les premières phases d'étalement urbain amorcées fin XIXe siècle s'étaient diffusées le long des voies ferrées, de préférence dans un rayon accessible à pied autour des gares. Le rail dessert mal les zones d'habitation et les nouveaux équipements (aéroports, campus, centres commerciaux...) aménagés depuis les années 1950. La construction de grands ensembles d'habitation a été réalisée au moment du boom de l'automobile, reposant sur une desserte par les voies routières et sur l'aménagement de vastes parkings. Les ouvrages routiers ont parfois nécessité la destruction d'infrastructures ferroviaires déclassées ou faiblement utilisées, des infrastructures qui pourraient pourtant jouer un rôle crucial dans les zones urbaines et périurbaines si elles venaient à être réhabilitées. Puis à partir des années 1970, la périurbanisation a été encouragée par l'Etat à travers des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété. Dans les années 1980-1990, après la décentralisation de l'urbanisme, les communes souhaitant attirer de nouveaux habitants pour disposer de plus de revenus ont utilisé tous les moyens de développer leur territoire, quitte à éparpiller dans les périphéries, sans aucune planification structurée de l'aménagement urbain.

C'est donc à cause de l'étalement urbain que les ménages périurbains et ruraux dépendent majoritairement de la voiture. Mais le poids des dépenses liées à l'automobile est plutôt resté stable depuis 20 ans, au contraire de celles du logement²⁰. Le carburant et ses taxes représentent une part moindre dans le budget d'une voiture (6 500 € par an) que celui de l'entretien et de l'assurance de la voiture. La révolte des « gilets jaunes » a surgi de la fluctuation des prix des carburants dans des ménages sensibles aux politiques fiscales et aux effets de conjoncture.

La question du droit à la mobilité s'est révélée avec acuité dans le mouvement des « gilets jaunes », mais celui-ci n'a pas été le déclencheur des réflexions du gouvernement actuel au travers de la loi d'orientation des mobilités. Le projet de loi prévoit de couvrir l'ensemble du territoire français d'autorités organisatrices de la mobilité afin d'éviter des « zones blanches » sans aucune solution de transport alternative à la voiture. Les communautés de communes pourront prendre la compétence mobilité, à défaut les Régions la reprendront, et mettront en place des outils appropriés à des territoires à faible densité et moins coûteux à mettre en place que des transports collectifs : vélo, covoiturage, transport à la demande... Ces solutions devraient s'adresser aux ménages périurbains et ruraux en général, mais aussi aux 20% de Français non motorisés, souvent des ménages sans qualification et sans emploi pour qui le coût de possession d'une voiture est trop lourd à porter. Par ailleurs, les entreprises pourront verser à leurs salariés des primes à l'utilisation du vélo ou du covoiturage, en complément du remboursement partiel des abonnements en transport en commun.

²⁰ Aurélien Delpirou, *La couleur des gilets jaunes*, La Vie des idées, novembre 2018, 8 pages

Mais les solutions présentées par le gouvernement oublient le train, qui peut pourtant jouer un rôle crucial dans les mobilités rurales et périurbaines. 37,5% des répondants du Grand Débat national mené début 2019 qui ont répondu au thème de la transition écologique ont souligné les actions en matière de transports pour protéger l'environnement²¹. La moitié d'entre eux pense qu'il faut utiliser davantage les transports en commun : c'est la première action qui vient à l'esprit des répondants tous thèmes confondus.

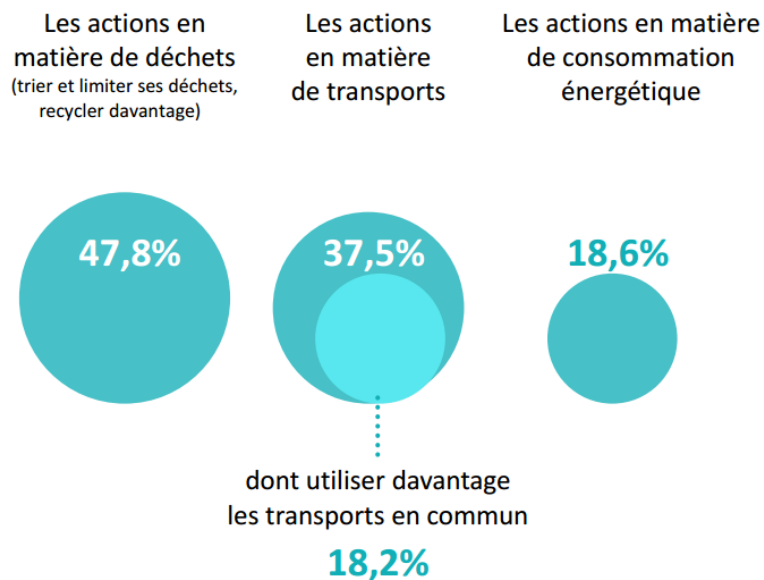


Figure 4 : Principaux résultats du Grand Débat national en matière de transition écologique²²

Par ailleurs, si l'amélioration des transports en commun vient en tête des incitations proposées pour changer les comportements de mobilité (17,1%), elle dépasse largement l'ensemble des incitations au changement de mode de transport individuel (vélo, voiture, covoiturage : 13,3%), le covoiturage recueillant à peine 1,4% des réponses. Les répondants pensent qu'il faudrait améliorer l'accès et l'offre des transports publics urbains, mais aussi de la SNCF, dont les prix sont jugés trop élevés, le service perfectible, et le maillage du réseau insuffisant. Le développement et la rénovation de lignes ferroviaires serait une solution appropriée qui ne doit pas oublier la nécessité de mieux relier toutes les communes y compris celles situées en zone rurale.

²¹ Opinionway, *Traitement des données issues du grand débat national*. « La transition écologique », juin 2019, 168 pages

²² *Op. cit.*



Figure 5 : Tag représentant la ligne Montréjeau-Luchon à Marignac le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Ce dessin mural témoigne de l'appropriation par les habitants du mode ferroviaire. Il a été peint à Marignac, en 2004, pour défendre le maintien du service ferroviaire sur la ligne Montréjeau-Luchon, alors déjà menacée de fermeture, à en constater les larges sourires des occupants et les représentations des gares traversées. Il dénonce aussi peut-être les conditions de transport des usagers, comme en attestent les roues des voitures et les déformations du sol, faisant référence à l'état dégradé des infrastructures et du matériel roulant, ainsi qu'à la substitution progressive du service par des autocars.

5. Le rôle du rail et du service public ferroviaire face aux enjeux de mobilité

Une politique plus volontariste en matière de transport ferroviaire, telle qu'elle est portée par certaines Régions comme l'Occitanie face à l'immobilisme de l'Etat et de la SNCF, pourrait répondre aux enjeux sociétaux et environnementaux qui se présentent aujourd'hui. Le rail pourrait retrouver sa place dans la palette d'offres de mobilité, à l'instar de pays comme l'Allemagne ou la Suisse. La Fnaut envisage « *un véritable « aménagement du territoire » structuré par le rail* », pour répondre « *à l'évolution prévue de la population et de sa répartition, du contexte social et culturel, de la fragilité des transports face à la dépendance pétrolière et des défis environnementaux* »²³.

²³ *Op. cit.*

Tout d'abord, le transport ferroviaire est un atout dans la lutte contre le réchauffement climatique et pour la préservation de l'environnement. Il pollue peu, beaucoup moins que la voiture par passager transporté, et a une capacité d'emport importante. Les trains roulant sur des lignes électrifiées ont un impact quasi nul (l'électricité en France est produite par l'énergie nucléaire, peu émettrice de CO₂). Les progrès technologiques font que les trains thermiques consomment de moins en moins de diesel, et qu'à moyen terme d'autres modes de combustion moins polluants comme l'hydrogène (qui ne rejette que de la vapeur d'eau) décarboneront le parc de matériel roulant. A l'inverse, les voitures émettent beaucoup de gaz nocifs pour l'environnement et la santé des individus (hydrocarbures, monoxyde de carbone, oxyde d'azote, dioxyde de carbone), et contribuent fortement au réchauffement climatique.

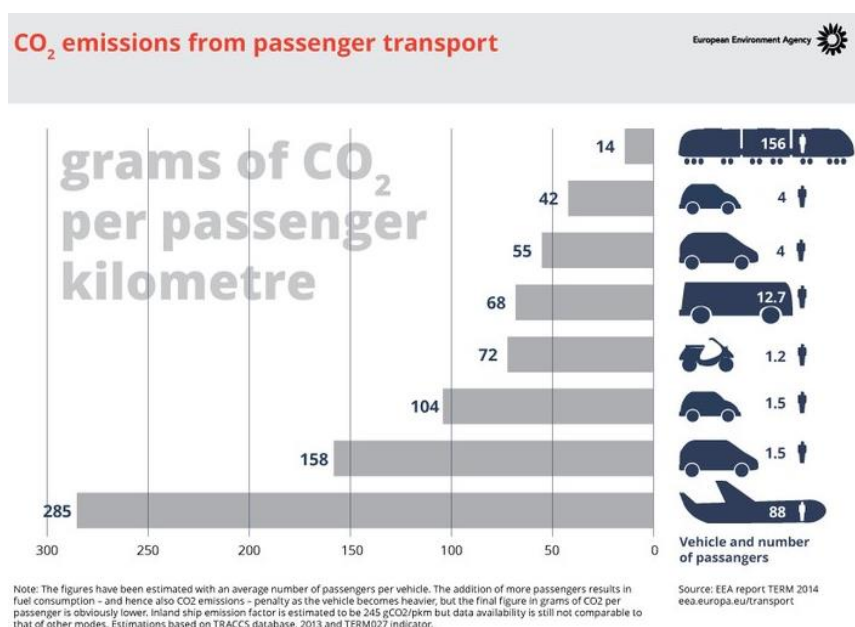


Figure 6 : Emissions de CO₂ par mode de transport par passager-kilomètre²⁴

Par ailleurs, le train est une réponse intéressante aux mutations contemporaines des comportements de mobilité. Pierre Messulam et Nacima Baron (2013)²⁵ expliquent que les individus cherchent certes à minimiser leurs coûts face à des contraintes budgétaires croissantes, mais aussi à saisir les opportunités d'emploi et de résidence dans des aires géographiques élargies. Il s'agit pour eux de « s'efforcer de penser les infrastructures en lien avec les logiques territoriales et les pratiques spatiales des Français, de manière à ce que le rail accompagne ou suscite de nouvelles manières plus durables d'habiter, de travailler, de consommer ». En effet, ils notent l'émergence de nouvelles formes et de nouveaux horaires de travail, qui ne nécessitent plus forcément de se déplacer physiquement, une valorisation des loisirs, que le réseau TGV stimule en attirant les courts séjours dans le sud de la France, ainsi qu'un allongement de la durée de la vie, avec des populations âgées qui ne souhaitent plus toujours utiliser la voiture pour des raisons de

²⁴ Agence Européenne pour l'Environnement, https://www.eea.europa.eu/media/infographics/co2-emissions-from-passenger-transport/image_large, consulté le 13 août 2019

²⁵ Pierre Messulam et Nacima Baron, *Réseau ferré, mobilités spatiales et dynamiques des territoires*, ESKA, Annales des Mines – Gérer et comprendre n° 113, 2013/3, p. 5-18

sécurité ou qui n'ont plus les moyens physiques ou cognitifs de l'utiliser. Un repositionnement de l'offre ferroviaire, y compris en milieu rural, pourrait participer de cette logique d'optimisation des temps et provoquer des déplacements en train pour les loisirs ou en complément d'autres modes de transport pour le dernier kilomètre.

Les auteurs montrent également que certaines campagnes se repeuplent, grâce à une plus faible pression sur les prix de l'immobilier que dans les grandes agglomérations et à un attrait croissant pour les aménités du monde rural. Ainsi des départements comme l'Ardèche, l'Aveyron, la Lozère ou l'Ariège ne sont plus en déclin démographique, avec l'arrivée de retraités et de jeunes actifs. Certaines familles font aussi ce choix pour rechercher un nouveau « projet de vie ». Le repeuplement des campagnes est favorisé par un élargissement de l'espace vécu, où peut très bien s'imbriquer mode de vie rural et urbain, les deux étant liés par des mobilités résidentielles ou touristiques ainsi que la diffusion d'Internet et des réseaux de téléphonie mobile. Mais ces espaces ont besoin d'une meilleure accessibilité et de liens avec les villes moyennes et grandes pour l'accès à certains emplois et services : là où une infrastructure ferroviaire passe, le rail mérite d'être valorisé, d'autant plus que le renchérissement du prix des carburants et la mise en cause impacts négatifs de l'automobile sur l'environnement avantagent les modes collectifs et moins gourmands en énergie.

Le transport ferroviaire fait aussi partie des services publics essentiels pour la population : il matérialise beaucoup plus la présence de services de transports que l'autocar, et suscite un attachement très fort des habitants. La fermeture d'une gare ou d'une liaison ferroviaire peut renforcer le sentiment d'abandon et l'enclavement de certains territoires. Elle provoque souvent une baisse de la fréquentation touristique, avec un impact négatif sur les commerces de proximité, accélère un déclin démographique qui s'accompagne d'une fermeture des services publics les plus élémentaires comme les écoles, les cabinets médicaux, les agences postales ou les gendarmeries. Certaines activités économiques dépendent encore aujourd'hui de liaisons ferroviaires pour survivre : c'est notamment le cas de l'usine sidérurgique ArcelorMittal de Saint-Chély-d'Apcher en Lozère, qui emploie 200 salariés directs et 300 en comptant les sous-traitants, et qui a besoin du rail pour exporter ses productions. Sans la ligne des Causses, menacée de fermeture, l'usine fermerait, avec une suppression d'emplois à la clé.

Une politique de relance de l'offre ferroviaire en milieu rural pourrait résoudre ces problématiques de marginalisation de territoires à l'écart des grandes métropoles. Les gares peuvent devenir des lieux de services, en particulier lorsqu'elles sont proches des centres-villes, en proposant un service de dépose de colis, un guichet d'accès aux services publics essentiels tel que pourraient le devenir les maisons France Services proposées par le Président de la République Emmanuel Macron en réponse au mouvement des « gilets jaunes ». Une gare redynamisée peut

inciter des commerces à s'installer, comme à Lamagistère dans le Tarn-et-Garonne²⁶, où le bâtiment voyageurs a été repris pour être transformé en boulangerie, ce qui a même déclenché un projet de zone commerciale avec des commerces de proximité autour de la gare, où s'arrêtent les TER de l'axe Toulouse-Agen. La gare peut également être remise au cœur de politiques d'aménagement et d'urbanisme y compris en milieu rural, via une densification résidentielle des alentours. Un pôle d'échanges multimodal à proximité faciliterait le rabattement à vélo, en voiture individuelle ou partagée, à pied ou en autocar depuis les territoires proches à faible densité, ce qui offrirait une alternative crédible à la voiture là où l'étalement urbain est fort.

L'utilisation du chemin de fer est source d'économies substantielles pour les ménages, et permet parfois de se passer de la deuxième voiture : le coût complet du km-train est de 8 centimes d'euros par voyageur-km pour le train contre 23 pour la voiture²⁷. L'utilisateur lambda prend en compte le coût du billet de train, mais pas le coût complet de la voiture : s'il calcule le coût de l'essence et du péage, il oublie les externalités négatives du transport routier sur l'entretien des voiries (qui coûte aux collectivités, donc au contribuable) et l'environnement, alors que le train paie son coût complet via les péages d'utilisation des infrastructures inclus dans le prix du billet.

Par ailleurs, le train roule sur une voie ferrée, qui est un site propre. Déneigé l'hiver, il garantit un accès aux régions montagneuses dans des conditions de sécurité plus avantageuses que l'emprunt d'une voiture sur des routes sinueuses et verglacées. Il permet aussi d'échapper aux embouteillages routiers à l'entrée des agglomérations, ce qui offre un gain de temps non négligeable pour l'utilisateur qui arrive directement au centre de la ville, qui plus est sans place de stationnement à chercher. Le conducteur d'une voiture doit passer son temps à conduire et à rester concentré vis-à-vis de la route et des autres usagers, alors que l'utilisateur d'un train peut consommer son temps à se détendre ou à travailler. L'exiguïté de l'autocar complique quant à lui la lecture de documents ou l'usage d'un ordinateur. Le train est enfin plus sûr que la voiture ou l'autocar : en 2017, 92 personnes sont décédées en France dans des accidents impliquant un train²⁸ – essentiellement des accidents de personnes ou aux passages à niveau – alors que 3 693 personnes ont été tuées dans des accidents de la route la même année d'après l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière²⁹.

²⁶ Manon Adoue, « A Lamagistère, la gare devient une boulangerie et fait revivre le village » in *La Dépêche du Midi* du 9 août 2019

²⁷ Transportrail, « Les petites lignes sont-elles un gros problème ? », <http://transportrail.canalblog.com/pages/les-petites-lignes-sont-elles-un-gros-probleme--/34012237.html>, consulté le 11 août 2019

²⁸ Statista, <https://fr.statista.com/statistiques/525651/personnes-tuees-trains-type-d-accident-france/>, consulté le 13 août 2019

²⁹ Rafaële Rivais, « Sécurité routière : légère baisse du nombre de morts en 2017 » in *Le Monde*, publié le 1^{er} février 2018, consulté le 13 août 2019. Adresse URL : https://www.lemonde.fr/securite-routiere/article/2018/02/01/securite-routiere-legere-baisse-du-nombre-de-morts-en-2017_5250473_1655513.html

Face à tous ces enjeux, le transport ferroviaire dispose d'atouts considérables à valoriser, ce qui passera par une vision ambitieuse, en termes de capacité et de performance du réseau, de maillage du territoire et de la qualité de l'offre. Aujourd'hui, ces atouts ne sont pas suffisamment mis en valeur à cause d'une dégradation de l'état des infrastructures sur les lignes secondaires, avec un impact sur les temps de parcours (4 000 km de ralentissements à l'heure actuelle) malgré les investissements des Régions. Certaines lignes voient circuler trop peu de trains, alors même qu'elles traversent des territoires plus denses que la moyenne et que le trafic routier le long de certaines lignes est important. La signalisation ferroviaire restreint dans certains cas la capacité d'une ligne, mais le coût du km-train TER facturé aux Régions est 30% plus élevé qu'en Allemagne ou en Suisse : il atteint 25€ (dont 18 sont attribuables à SNCF Mobilités), avec une augmentation bien plus rapide que celle de l'offre de transport. Les ressources financières limitées des Régions ne permettent plus d'amortir la dérive des coûts de SNCF Mobilités, celle-ci ne cherchant pas à les réduire tant qu'elle ne sera pas mise en concurrence. Dans d'autres pays comme la Suisse, les Cantons disposent de ressources financières dynamiques et abondantes leur offrant les moyens de réaliser une politique ferroviaire ambitieuse.

Les lignes ferroviaires secondaires mériteraient d'être mieux articulées avec les lignes structurantes pour « faire réseau », en facilitant les correspondances entre TGV et réseau classique. Elles alimentent en effet les grands axes par correspondance : la rentabilité de certaines liaisons TGV vient en partie des voyageurs de ces « petites lignes ». Cette mise en réseau permettrait de diffuser sur l'ensemble du territoire les gains de parcours procurés par la grande vitesse entre les grandes métropoles, et de mieux connecter des territoires isolés à la dynamique de métropoles ou de réseaux de villes. Elle suppose de revoir les fréquences, le confort et la vitesse des liaisons terminales, ce qui passe par une régénération du réseau secondaire et une politique d'exploitation plus volontariste. Elle serait enfin l'occasion de renouer avec le rôle du rail dans le développement du tourisme vert, actuellement en vogue : certains monuments, certains sites naturels et paysagers remarquables sont difficiles d'accès autrement qu'en voiture à cause d'une offre faible et d'horaires inadaptés surtout le week-end.

Contrairement aux discours qui prônent la substitution des services ferroviaires régionaux par des autocars pour des logiques de rentabilité économique, l'autocar n'est pas un moyen de substitution compétitif : il est moins capacitaire, moins sûr, souvent moins performant à niveau de desserte comparable et le serait d'autant moins si les performances nominales du réseau ferroviaire étaient restaurées. Le rail est compétitif sur les trajets de bout en bout, et maintient également une vitesse moyenne intéressante en s'arrêtant dans des villes intermédiaires, ce qui le rend performant pour des flux de cabotage. En face, l'autocar, pour assurer une desserte équivalente, s'arrête certes au centre des villages, mais au prix de traversées urbaines, de ronds-points et autres aménagements de voirie qui font chuter la vitesse moyenne. Dans certains cas les autocars n'assurent que la liaison directe entre les deux villes terminus, passant à côté des trafics de cabotage. Le remplacement du train par l'autocar entraîne donc de fait une augmentation du trafic automobile, seuls les usagers captifs (notamment les scolaires) restant dans les autocars. De

même, la suppression des trains aux heures creuses aboutit à rester sur quelques relations aux heures de pointe à coût fixe élevé – car elles structurent les moyens –, sans pouvoir les amortir par les revenus des abonnés domicile-travail ou domicile-études, en se privant de relations supplémentaires à coût marginal. En 2007, le rapport Gratadour³⁰ concluait que l'économie réalisée en fermant au trafic les 3 000 km de lignes supportant moins de 10 trains par jour ne serait que de 127 M€ par an, si on devait y maintenir le trafic de fret et compte tenu des coûts d'exploitation de l'autocar. A l'inverse, une exploitation économique sur l'ensemble du réseau UIC 7 à 9 apporterait une réduction des coûts supérieure à 330 M€ par an, permettant un renouvellement complet de l'ensemble des infrastructures du réseau en moins de 30 ans. C'est donc par une relance de l'exploitation et par un renforcement des infrastructures ferroviaires que devra passer l'avenir du transport ferroviaire régional, afin de répondre aux enjeux de mobilité, de société, d'environnement et d'aménagement des territoires ruraux et périurbains.

Conclusion

Le réseau ferroviaire s'est constitué durant la deuxième moitié du XIXe siècle. Il a irrigué les territoires jusqu'à l'échelon le plus fin, a modernisé le pays grâce à son rôle moteur dans la première révolution industrielle. Il a permis de développer l'agriculture, l'industrie, l'exploitation minière, tout en développant les échanges et en élargissant l'espace-temps accessible. Mais après avoir connu son apogée juste avant la Première Guerre Mondiale, le réseau secondaire a progressivement périclité face à la concurrence de plus en plus pressante de l'automobile et de l'autocar, et face au manque de volontarisme des dirigeants des classes politiques et de SNCF privilégiant une approche économique à une logique d'aménagement du territoire. Ce mouvement de déclin, malgré l'impulsion nouvelle des Régions depuis la régionalisation des transports ferroviaires, a repris de plus belle à cause du manque d'entretien des infrastructures par SNCF Réseau et de l'absence de stratégie de développement ferroviaire de l'Etat.

Pourtant, et la crise des « gilets jaunes » en particulier en témoigne, les mobilités en milieu périurbain et rural constituent un enjeu prégnant en réponse à une dépendance des ménages à l'automobile, pesant sur leur budget, et conséquence de décennies de non-aménagement du territoire autour du binôme pavillon-voiture individuelle. Les citoyens revendiquent un attachement particulier au ferroviaire, qui n'est pas toujours entendu par un gouvernement qui n'en perçoit pas les enjeux. Une exploitation économique, dynamisée – éventuellement par un autre opérateur que SNCF Mobilités – permettrait de retrouver une offre de service public ferroviaire à la hauteur des besoins potentiels de déplacements quotidiens et occasionnels. La restauration des performances nominales des infrastructures améliorerait les temps de parcours et donc l'attractivité du mode ferroviaire face à une voiture dont le coût environnemental est

³⁰ Fnaut-Infos n° 257, « *Petites* » lignes et « *petites* » gares, septembre 2017, 8 pages

majeur. Un aménagement du territoire autour d'un réseau ferroviaire maillé renforcerait la cohésion des territoires et aiderait à maintenir populations, activités et services publics de proximité dans les campagnes. Il pourrait même limiter l'étalement urbain via des stratégies de densification résidentielle près des gares, devenues lieux de services autour desquelles gravitent des commerces de proximité et des possibilités de rabattement vers d'autres modes de transport.

II. Diagnostic territorial et ferroviaire de la région Occitanie

La Région Occitanie a été créée le 1^{er} janvier 2016 de la fusion entre les anciennes Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Sa capitale est Toulouse. La région comptait en 2016 environ 5,8 millions d'habitants, et s'étend sur une superficie de 72 724 km², c'est-à-dire une surface aussi grande que l'Irlande ou la Bavière. Elle est frontalière de la Nouvelle-Aquitaine à l'ouest, de la région Auvergne-Rhône-Alpes au nord, de la région Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'est, de l'Espagne et de l'Andorre au sud. Elle est caractérisée par une diversité de paysages, une variété topographique qui module le territoire. Les reliefs, par exemple, constituent des obstacles naturels à la construction de voies ferrées, obligeant à construire des tunnels ou à franchir des fortes rampes. Nous nous intéresserons aussi aux principaux types d'activités économiques : la région est marquée par une agriculture riche, qui peut constituer un potentiel de trafic sur certaines lignes capillaires fret. L'industrie a été pendant longtemps basée sur l'exploitation des ressources naturelles et minières, et son déclin a entraîné une déprise démographique de certains espaces en lien avec celles du chemin de fer. Les caractéristiques sociales et démographiques de la population sont intéressantes à décrypter, parce qu'elles peuvent accompagner la relance de certaines lignes de chemin de fer, notamment dans sa dimension sociale en réponse aux difficultés de mobilité des populations précaires ou vieillissantes.

Par ailleurs, il semble important de remonter l'histoire du développement du réseau ferroviaire de la région, avec ses périodes de croissance, ses tumultes, ses crises entraînant la fermeture de nombreux tronçons de lignes secondaires, puis le renforcement des axes structurants au détriment de l'entretien du reste du réseau. Ce diagnostic nous amènera à constater l'état actuel du réseau, ou plutôt des réseaux ferroviaires, dont l'hétérogénéité témoigne de types d'infrastructures, de trafics et de normes de sécurité différents. Mais si aujourd'hui, la région Occitanie dispose d'environ 2 500 km de lignes ferroviaires, le réseau secondaire est de plus en plus en danger de fermeture, face au désintérêt de l'Etat et de la SNCF pour le rail en dehors des lignes structurantes et des LGV. Nous mesurerons l'état actuel des lignes secondaires, en parallèle avec leur classement selon l'intensité des trafics et leur classification UIC, celle-ci étant la base de l'intervention ou non de SNCF Réseau sur 52% du réseau régional.

1. La région Occitanie : une économie dynamique, des territoires variés, de forts enjeux sociaux et démographiques

La région Occitanie regroupe 13 départements depuis le 1^{er} janvier 2016 et la fusion des Régions. Elle réunit des territoires aux caractéristiques géographiques, économiques, sociales, démographiques et culturelles très hétérogènes. Le mariage des anciennes Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon apparaît comme un enjeu particulier qui n'est pas simple à résoudre : si Toulouse polarise l'ensemble de l'ancienne région Midi-Pyrénées, le cordon littoral fonctionne

selon une logique multipolaire, mais peu de liens fonctionnels connectent les deux réseaux urbains. De plus, la plaine littorale languedocienne s'oppose à l'arrière-pays, délimité par les contreforts des Cévennes. Montpellier polarise une partie de la région sans pouvoir l'unifier totalement : le Roussillon est attaché à une identité catalane, et profite d'un certain éloignement pour affirmer une certaine indépendance, avec la présence d'une université, d'un journal local (*L'Indépendant*), et où l'influence de Barcelone se fait ressentir.

Pour « faire région », la région Occitanie s'appuie notamment sur une longue histoire commune (ancien Languedoc) et sur la langue occitane. Mais cette fusion pourrait redonner leur chance à quelques lignes ferroviaires auparavant aux marges régionales, mais aujourd'hui au cœur de la nouvelle grande région : c'est le cas en particulier de la ligne des Causses, qui relie la Lozère, le sud de l'Aveyron et Béziers, mais qui connaît aujourd'hui un trafic anonyme, et de la liaison entre Rodez et Séverac dans l'Aveyron, suspendue aux circulations ferroviaires depuis décembre 2017, mais qui pourrait à la fois ouvrir la Lozère vers Toulouse et offrir un nouveau débouché pour l'Aveyron vers la Méditerranée.

La Région Occitanie peut être divisée en quatre grands sous-ensembles géographiques. Nous ne traiterons pas en particulier des spécificités des deux métropoles régionales, Toulouse et Montpellier, mais plutôt de leur imbrication dans leur environnement régional, le sujet des lignes ferroviaires secondaires nous amenant plutôt à privilégier les territoires ruraux et montagneux.

- Un premier ensemble est constitué par la haute montagne pyrénéenne, au sud-ouest, et par la moyenne montagne du Massif central au nord. S'y pose la question de l'accessibilité aux services et de la connexion aux grands ensembles urbains régionaux, alors que la desserte ferroviaire est souvent limitée.
- Entre les Pyrénées et le Massif central, les plaines et plateaux du Bassin Aquitain, alimentée par le bassin versant de la Garonne, se poursuit via le seuil de Naurouze vers le littoral languedocien. Il s'agit d'un couloir de circulations et d'échanges aux altitudes relativement faibles, parfois entaillées par quelques vallées. Le seuil de Naurouze partage les eaux des cours d'eaux se jetant dans l'Atlantique et la Méditerranée. Au cœur de cet espace, se trouve l'aire urbaine toulousaine.
- La façade littorale, le long du Languedoc et du Roussillon, de la frontière espagnole jusqu'au delta du Rhône. C'est un littoral très urbanisé, fortement touristique mais dont les milieux naturels ont été en partie préservés.
- La vallée du Rhône, à l'est, sépare l'Occitanie de la région Sud-PACA et prolonge le couloir de circulation venant de l'Espagne vers Lyon, l'Italie et le bassin rhénan.

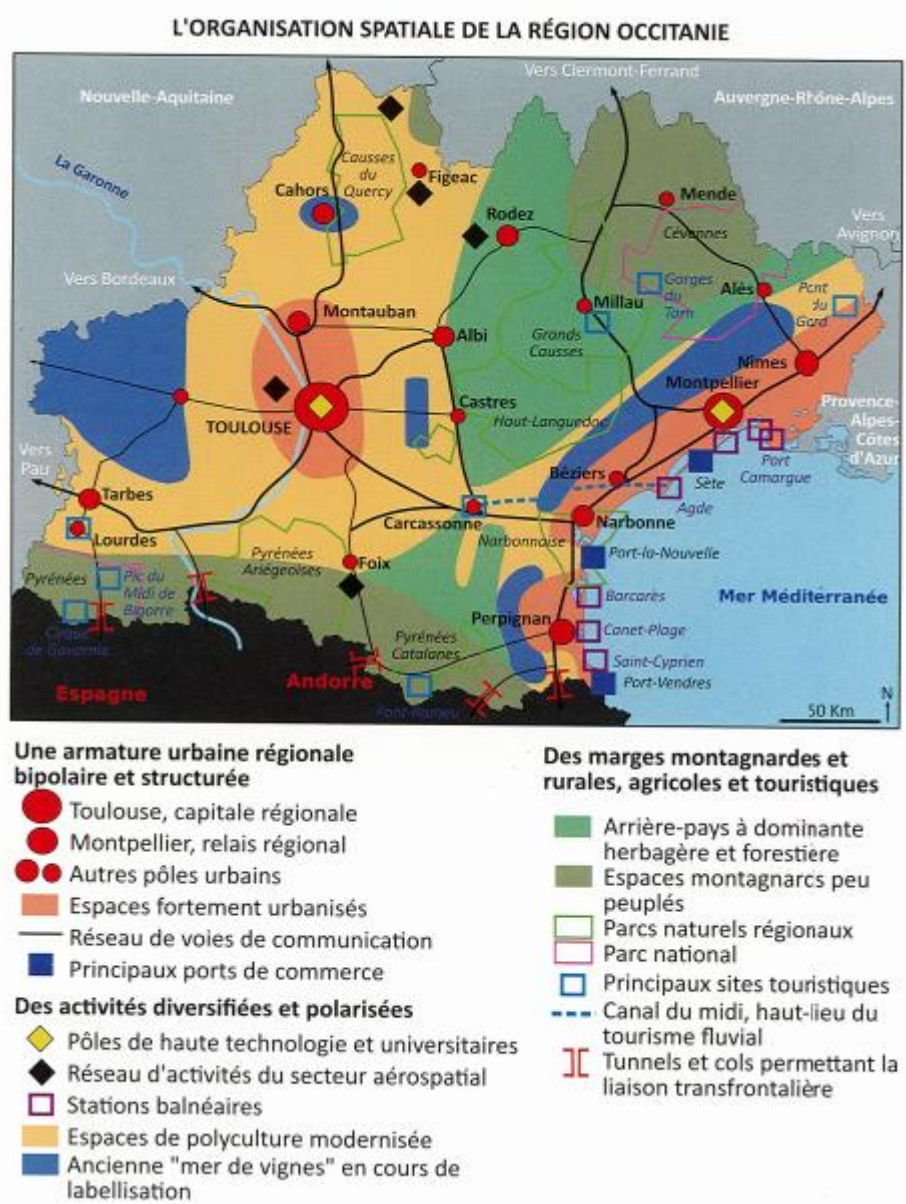


Figure 7 : Organisation territoriale de la région Occitanie³¹

A. Deux massifs montagneux entre valorisation et protection de la nature

Les Pyrénées sont le massif le plus élevé de la région Occitanie. Elles constituent la frontière naturelle avec l'Espagne et l'Andorre, et s'étendent sur quatre départements occitans : les Hautes-Pyrénées, la Haute-Garonne, l'Ariège et les Pyrénées-Orientales. Culminant à 3 298 mètres au Vignemale, les Pyrénées sont une barrière difficilement franchissable : peu de routes communiquent avec l'Espagne et l'Andorre, au prix de cols escarpés et de tunnels. Sur le plan ferroviaire, malgré les projets de transpyrénéens de la fin du XIXe siècle, seul subsiste le Transpyrénéen oriental entre Toulouse et Latour-de-Carol, remontant la haute vallée de l'Ariège

³¹ Source : Nora Nafaa, « Occitanie : un grand Sud attractif des Pyrénées à la Méditerranée » in Éric Janin et al, *Les 18 régions françaises*, éditions Ellipses, 2017, 358 pages

via des tunnels hélicoïdaux et des rampes atteignant 41‰, et franchissant les Pyrénées grâce au tunnel de Puymorens. A Latour-de-Carol, cette ligne offre des correspondances avec le Train Jaune ainsi qu'aux trains catalans Rodalies redescendant vers Barcelone, certes avec l'écartement ibérique. Le cœur des Pyrénées est composé d'espaces de haute montagne, avec des pentes abruptes et un climat montagnard, et où habitent peu de populations. En revanche, les Pyrénées ont une offre importante de stations de ski alpin – certes modérée par rapport aux Alpes -, grâce à une modernisation ces dernières années et une mise en réseau des pistes, même si les stations les plus basses ferment faute d'enneigement. La Mongie et Piau-Engaly, dans les Hautes-Pyrénées, sont des stations intégrées sur le modèle alpin, construites dans les années 1970 ex nihilo à une altitude proche des 2 000 mètres. Les autres stations sont sur les hauteurs de villages de vallées : Superbagnères près de Luchon, le Pla d'Adet près de Saint-Lary-Soulan, ou Bonascre au-dessus d'Ax-les-Thermes. Cependant, les stations de ski pyrénéennes subissent la concurrence des grands domaines skiables espagnols et andorrans. Leur activité est progressivement menacée par le réchauffement climatique et l'irrégularité des cycles d'enneigement, malgré l'investissement dans des canons à neige fortement consommateurs d'eau. Les Pyrénées sont pénétrées par des vallées étroites butant face à des montagnes raides. Au pied du massif, on trouve des villes moyennes comme Lourdes, Tarbes, Saint-Girons ou Prades, qui jouent le rôle de relais disposant de petits bassins d'emplois. La ville de Lourdes fait par ailleurs l'objet d'une fréquentation touristique importante (6 millions de visiteurs par an, un tiers du parc hôtelier régional) liée à son statut de site de pèlerinage religieux.

Les hauteurs du Massif central ne dépassent quant à elles que rarement les 1 500 mètres : son point culminant, le Mont Lozère, culmine à 1 699 mètres d'altitude. Le sud du massif marque la géographie du nord de la région Occitanie. Il dispose de quelques stations de ski familiales peu équipées et orientées vers la pratique du ski de fond. Le Massif central est un massif hercynien de moyenne montagne, fortement érodé, avec des profils vallonnés alternant plateaux calcaires (Causses du Quercy, du Larzac...) et volcaniques, granitiques ou cristallins, ainsi que des massifs montagneux peu élevés (Margeride, Cévennes...).

Les montagnes occitanes, qui occupent 60% du territoire de la région, abritent deux parcs nationaux (Pyrénées et Cévennes) qui permettent de conserver une biodiversité et des milieux fragiles. Ces milieux « naturels » sont promus par la Région en tant que destinations de tourisme vert (randonnée, activités de plein air...) en dehors des littoraux très fréquentés l'été, afin de valoriser la diversité géographique du territoire. Les Causses et les Cévennes ont été inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO en 2011 au titre des paysages culturels de l'agropastoralisme méditerranéen. D'autres parcs naturels régionaux (PNR) existent comme le PNR des Grands Causses, et mettent l'accent sur des activités agricoles de qualité à travers des appellations d'origine contrôlée (AOC), comme le roquefort, la préservation des paysages, l'aménagement de gîtes, de chemins de randonnées et de maisons à thèmes. Le Massif central descend jusqu'à la Montagne Noire (1 210 mètres au Pic de Nore), au contact de la plaine de l'Aude et du seuil de Naurouze.

B. Des littoraux fortement anthropisés

La plaine littorale s'étire le long de la mer Méditerranée, sur un arc-de-cercle allant de la frontière espagnole à la Camargue, jusqu'aux premières hauteurs des Cévennes, de la Montagne Noire, des Corbières et des Pyrénées Catalanes. Elle est constituée de terres basses, d'un ensemble de colmatages en arrière d'un cordon littoral rectiligne appuyé sur des piliers rocheux comme le mont Saint-Clair à Sète. Quelques pointements calcaires émergent et créent des paysages de garrigue, notamment près de Narbonne dans la montagne de la Clape. A l'est, la « petite Camargue », entre le Rhône et la Vidourle, est une plaine deltaïque. Ces terres sèches ont permis de développer une agriculture intensive (vignobles, vergers, horticulture), moyennant l'irrigation des sols. En effet, l'eau du Rhône était convoitée dès les années 1960 dans le cadre de l'aménagement du Languedoc-Roussillon. La Compagnie du Bas-Rhône Languedoc avait pour mission d'irriguer les Costières du sud de Nîmes et de la région de Montpellier. Aux confins est de la région, le Rhône fait office de frontière naturelle entre l'Occitanie et la région Sud-PACA. L'est du Gard est ainsi plutôt tourné vers Avignon, Arles, et les pôles gravitant autour des centrales nucléaires de la basse vallée du Rhône.

Plus à l'arrière, jusqu'à 50 km à l'intérieur des terres, on trouve des terrasses et des basses collines au pied desquelles sont localisées les principales agglomérations : Perpignan, Narbonne, Béziers, Montpellier, Nîmes. La plaine littorale accueille ainsi 20 000 habitants supplémentaires par an. Le Languedoc-Roussillon est depuis l'Antiquité une voie de passage (la Via Domitia) qui relie l'Espagne et Toulouse à l'ouest, vers l'Italie et la vallée du Rhône à l'est. La voie ferrée du littoral relie les principales agglomérations du secteur et constitue le seul point de passage ferroviaire, ce qui en fait un axe particulièrement vulnérable en cas d'incident. Le projet de LGV Montpellier-Perpignan devrait permettre d'augmenter le trafic périurbain et fret sur ce corridor stratégique à l'échelle européenne, face à une autoroute A9 saturée.

Ces espaces sont régulièrement concernés par des inondations lors des épisodes cévenols en automne, les nuages chargés d'eau chaude de Méditerranée butant sur les contreforts des Cévennes déjà refroidies. Ces inondations causent des dégâts liés à une urbanisation qui n'a pas toujours été planifiée, avec la construction de lotissements en zone inondable.

L'ancienne région Languedoc-Roussillon a bénéficié d'une opération d'aménagement du littoral d'envergure nationale depuis le plan Racine, initié dans les années 1960 par l'Etat. Ce littoral était auparavant parsemé d'étangs et de lagunes, inhospitalières pour l'Homme et les cultures à cause des moustiques et des maladies. L'Etat voulait valoriser ce littoral délaissé, diversifier des activités trop dépendantes d'une viticulture en crise et capter des touristes européens en transit vers l'Espagne. Ce littoral a été assaini, puis doté de grandes infrastructures de transports (autoroute A9) et de stations balnéaires très fonctionnelles, avec un urbanisme

d'immeubles-pyramides comme à La Grande-Motte, des ports de plaisance, des plages aménagées pour accueillir de nombreux estivants. Aujourd'hui, la côte languedocienne est l'un des espaces balnéaires les plus fréquentés de France : elle est devenue la première région française pour l'hôtellerie de plein air, avec environ 10 millions de touristes par an sur le littoral. Cette attractivité génère plus de 30 000 emplois saisonniers dans le seul département de l'Hérault, dans la restauration, l'hôtellerie ou le commerce. Les stations balnéaires les plus proches de Montpellier (Carnon, La Grande-Motte) accueillent des salariés et des étudiants hors saison touristique, même si la petite taille des logements réduit l'offre pour les familles.

Cependant, le succès de l'aménagement littoral a engendré une urbanisation et une bétonisation rapides, mettant en péril la conservation d'espaces naturels soumis à une forte spéculation. Les élus locaux regrettent un appauvrissement de l'économie locale à cause de la trop grande place accordée au tourisme, qui fragilise le tissu d'emplois (beaucoup de saisonniers l'été et de chômage le reste de l'année). Ils doivent gérer une population qui peut être multipliée par 10 l'été dans certaines stations balnéaires. Par ailleurs, le parc immobilier a vieilli, et les logements attirent peu une clientèle aisée préférant d'autres destinations méditerranéennes. Le cordon littoral est également soumis à une érosion des plages sableuses, qui obligent les autorités à recharger les plages ou à artificialiser les littoraux par des apports de rochers pour ralentir la force des vagues. Cette érosion peut menacer notamment la voie ferrée entre Sète et Agde, sur le lido séparant la Méditerranée et l'étang de Thau, et où la route parallèle a dû être reculée d'une centaine de mètres pour préserver le milieu naturel.

Face à la saturation des espaces littoraux l'été, la Région cherche à attirer une nouvelle clientèle en valorisant le tourisme culturel et le tourisme vert, qui constituent une chance de redynamiser l'arrière-pays et la fréquentation des lignes ferroviaires secondaires allant vers la Cerdagne (Train Jaune) ou le Haut-Languedoc. L'Occitanie est la première région thermale du pays, avec 160 000 curistes par an, notamment à Amélie-les-Bains ou Balaruc-les-Bains près de Sète. La Région regorge de bastides, de villes et de monuments touristiques, comme le canal du Midi, la cité de Carcassonne, les arènes de Nîmes, le Pont du Gard, les écluses de Fonserrannes, l'abbatiale de Saint-Guilhem-le-Désert.

C. Une agriculture variée en mutation, moteur de l'économie des territoires ruraux

La région Occitanie est une grande région agricole : le secteur agricole et agro-alimentaire occupe 164 000 emplois (7% des emplois régionaux) et produit un produit intérieur brut (PIB) de 6,8 milliards d'euros (MM€). 45% des exploitations sont de petite taille, mais elles n'apportent que 7% de la production pour 13% de la surface agricole utile. Mais ce secteur est menacé par le vieillissement, alors que le revenu agricole est le plus faible de France, avec de grandes disparités selon les types d'exploitations et d'orientations économiques. Il souffre de la concurrence des

pays méditerranéens ainsi que de la surproduction et de la pression des marchés de la grande distribution, tout en restant une composante essentielle de l'économie du territoire.

Les productions végétales réalisent les deux tiers de la valeur ajoutée agricole de la région. Celle-ci produit essentiellement des céréales, des cultures fourragères, des oléagineux et des vignes. Les grandes cultures occupent les zones de plaines et de coteaux autour d'Auch, de Montauban, d'Albi et de Toulouse. On se situe dans le val de Garonne, qui s'étire entre Carcassonne et Castelsarrasin. Le nord de la vallée est entaillé de lambeaux de plateaux calcaires s'achevant par des versants escarpés. Le sud de la vallée mène vers le piémont pyrénéen au moyen de glacis molassiques séparés par de larges vallées. La Garonne, prenant sa source dans les Pyrénées espagnoles, est alimentée par les eaux des affluents provenant des deux versants (Tarn, Baïse, Ariège...). L'irrigation est utilisée pour les cultures du soja et du maïs, mais elle pose des conflits d'usage pour la consommation d'eau et pollue les nappes phréatiques.

L'Occitanie est la deuxième région française pour la production de fruits. Le Tarn-et-Garonne est spécialisé dans les pommes, les poires, les kiwis, les raisins de table et les prunes, alors que le Gard et les Pyrénées-Orientales sont tournés vers les fruits à noyaux et le Lot sur les noix. Dans le Roussillon, la plaine est irriguée, avec des cultures légumières sous serre, créant des paysages de huertas en recul face à l'urbanisation intensive ; mais le maraîchage et l'horticulture parviennent à faire face à la concurrence espagnole. Le marché d'intérêt national (MIN) de Saint-Charles, près de Perpignan, permet d'exporter les productions agricoles vers la France entière, mais l'usage du train est menacé avec l'arrêt provisoire du dernier « train des primeurs », composé de wagons frigorifiques remontant au petit matin au MIN de Rungis près de Paris.

De Nîmes à Perpignan, sur près de 200 km de long, se déroule le vignoble du Languedoc, le plus étendu de France, parfois qualifié de « mer de vignes ». Il fournissait au début du XXe siècle près de la moitié du vin consommé en France. A cette époque, les petites exploitations dominaient, mais elles ont été touchées de plein fouet par les maladies (comme le phylloxéra), la surproduction et la concurrence des vins algériens, suscitant une grave crise et des révoltes de vignerons. Les vins du Languedoc n'arrivent pas à se débarrasser de leur mauvaise image. Pourtant, les vignobles de production de masse de vins médiocres tendent à monter en gamme et à changer de pratique (vins biologiques). De nombreuses AOC (comme l'AOC Corbières) ont été développées par l'Etat pour positionner cette production vers la qualité ; les superficies plantées ont diminué, les parcelles sont entretenues pour limiter le ravinement. Les syndicats de vignerons parviennent tant bien que mal à limiter les effets de la crise actuelle du secteur viticole et de la concurrence des vins espagnols. Cependant, aujourd'hui, l'Occitanie abrite le tiers des surfaces viticoles du pays, et le vin constitue plus de 20% de la production agricole de l'Aude et du Gard, et même 32% de celle de l'Hérault.

La région produit 7% des volumes d'exploitation forestière, notamment près des Pyrénées et des Cévennes, et en Lozère. Mais la pêche a décliné à cause d'un manque de rentabilité et de l'épuisement des ressources. Des petits ports de pêche comme Sète ou Port-Vendres alimentent encore quelques conserveries et restaurants locaux. Mais l'étang de Thau, pollué par les industries pétrochimiques du port de Sète, est affecté par une diminution de sa production d'huîtres et de moules à cause de maladies, voire par des interdictions temporaires de vente.

La production animale est d'abord orientée vers l'élevage bovin, destiné essentiellement pour la production de viande et de charcuterie. Ces élevages se trouvent dans le sud du Massif central et le piémont pyrénéen. Un quart des exploitations bovines produisent sous labels (veaux d'Aveyron et du Ségala, taureaux de Camargue). Mais la production laitière a reculé face à la suppression des quotas laitiers dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne (UE). En revanche, malgré un recul récemment des élevages, le Lot, l'Aveyron, le Tarn et la Lozère produisent encore le tiers du volume national de viande ovine. La région Occitanie produit même les trois quarts du lait d'ovins (brebis), en particulier dans les Causses autour de l'appellation d'origine protégée (AOP) roquefort. Les sociétés de production du fromage collectent l'essentiel de la production laitière. Les élevages porcins sont cantonnés à quelques zones de montagne, mais jouent la qualité (porc noir de Bigorre, jambon de Lacaune). Le Gers est quant à lui reconnu pour ses élevages de canards et sa production mondialement reconnue de foie gras. Les systèmes d'élaboration et de vente se partagent entre filières du terroir et réseaux associant entreprises et producteurs. Les industriels transforment, conditionnent et expédient les produits vendus sur les marchés locaux. Ils sont aussi en liaison avec les grands réseaux de distribution qui assurent leur commercialisation dans le monde entier.

Les pratiques agricoles se modernisent et s'adaptent face aux enjeux de préservation de l'environnement et d'une volonté chez les consommateurs de produits de qualité produits localement. 9% des exploitations agricoles de la région sont en bio, et 20% sont organisées en circuits courts. Les aides de la PAC ont été réorientées vers le développement rural – parfois à travers de programmes cofinancés par l'UE comme le programme leader -, la valorisation de labels, la recherche de qualité.

D. Une économie tertiarisée, une industrie entre reconversion et innovation

L'Occitanie est la troisième économie régionale de France. Elle hérite d'une industrie ancienne, organisant des bassins d'emplois aujourd'hui fragiles, des métropoles lieux majeurs d'innovation, un secteur agricole très dynamique mais fragile, et un secteur touristique qui classe la région comme une destination majeure aux échelles nationale et européenne.

Deux pôles majeurs d'emplois dominant : la Haute-Garonne (623 000 salariés) et l'Hérault (423 000 salariés). Cette hiérarchie se retrouve à l'échelle des bassins d'emplois : si l'emploi régional a augmenté de 21% ces 15 dernières années, les métropoles de Toulouse et Montpellier concentrent les deux tiers de la croissance régionale. Le secteur des services regroupe 80% des emplois, même si des départements où l'activité agricole est encore importante comptent encore moins de 70% d'emplois tertiaires (Lot, Aveyron, Gers et Lozère). Les services marchands produisent 75% des créations d'emploi régionales, avec une forte croissance des services aux entreprises, et un bon niveau de l'hébergement et de la restauration grâce à la fréquentation touristique. Le secteur du commerce profite d'une économie présente, liée à l'augmentation de la consommation des ménages. La construction, tirée par le logement collectif, a aussi recours à l'activité partielle malgré quelques pénuries dans les activités d'ingénierie et d'études techniques.

L'Occitanie est la 7^e région industrielle de France. Ses principaux atouts tournent autour de l'aéronautique, de l'aérospatiale et des systèmes embarqués, avec de fortes compétences en matière de recherche et d'innovation. L'Occitanie est la première région française pour les dépenses de recherche et développement (3,8% du PIB régional), avec plus de 30 000 chercheurs. L'activité aéronautique et spatiale est concentrée dans l'ancienne région Midi-Pyrénées (81 000 emplois), même si la Haute-Garonne et l'agglomération toulousaine regroupent les deux tiers des sites industriels. La filière est organisée en réseaux, avec les donneurs d'ordre concentrés à Toulouse (siège mondial d'Airbus Group à Blagnac, usines des avionneurs Airbus, ATR, Daher), et un tissu très important de sous-traitants et de fournisseurs, souvent des petites et moyennes entreprises (PME). La région Occitanie accueille également la moitié des effectifs nationaux, notamment chez Airbus Defence and Space ou Thales Alenia Space. A partir de la métropole toulousaine, cette activité aérospatiale s'étend jusque dans l'Aveyron, le Gers, la basse Ariège, Figeac et Montauban. D'autres filières structurent le tissu productif régional, comme les technologies de l'information et des communications (46 000 emplois, 3^e rang national) ou la filière santé (20 000 emplois), avec à la fois des PME et de grandes entreprises comme Pierre Fabre, premier laboratoire européen de dermo-cosmétique.

L'ex-région Midi-Pyrénées participe à 15 pôles de compétitivité, qui constituent les vitrines technologiques de différents secteurs d'activité. Un seul est classé comme mondial (Aerospace Valley) et deux autres sont à vocation mondiale (Pôle eau, Pôle mer Méditerranée). Les autres pôles concernent l'énergie, l'environnement, les biotechnologies, la santé, l'agriculture... Ces activités innovantes et labellisées sont parfois juxtaposées à des bassins industriels anciens en reconversion, mais qui restent des pôles industriels importants de la région (Alès, Rodez, Decazeville). En revanche, l'ancienne région Languedoc-Roussillon compte peu de sites industriels majeurs. 94% des entreprises ont moins de 10 salariés, ce qui souligne la fragilité du tissu économique.

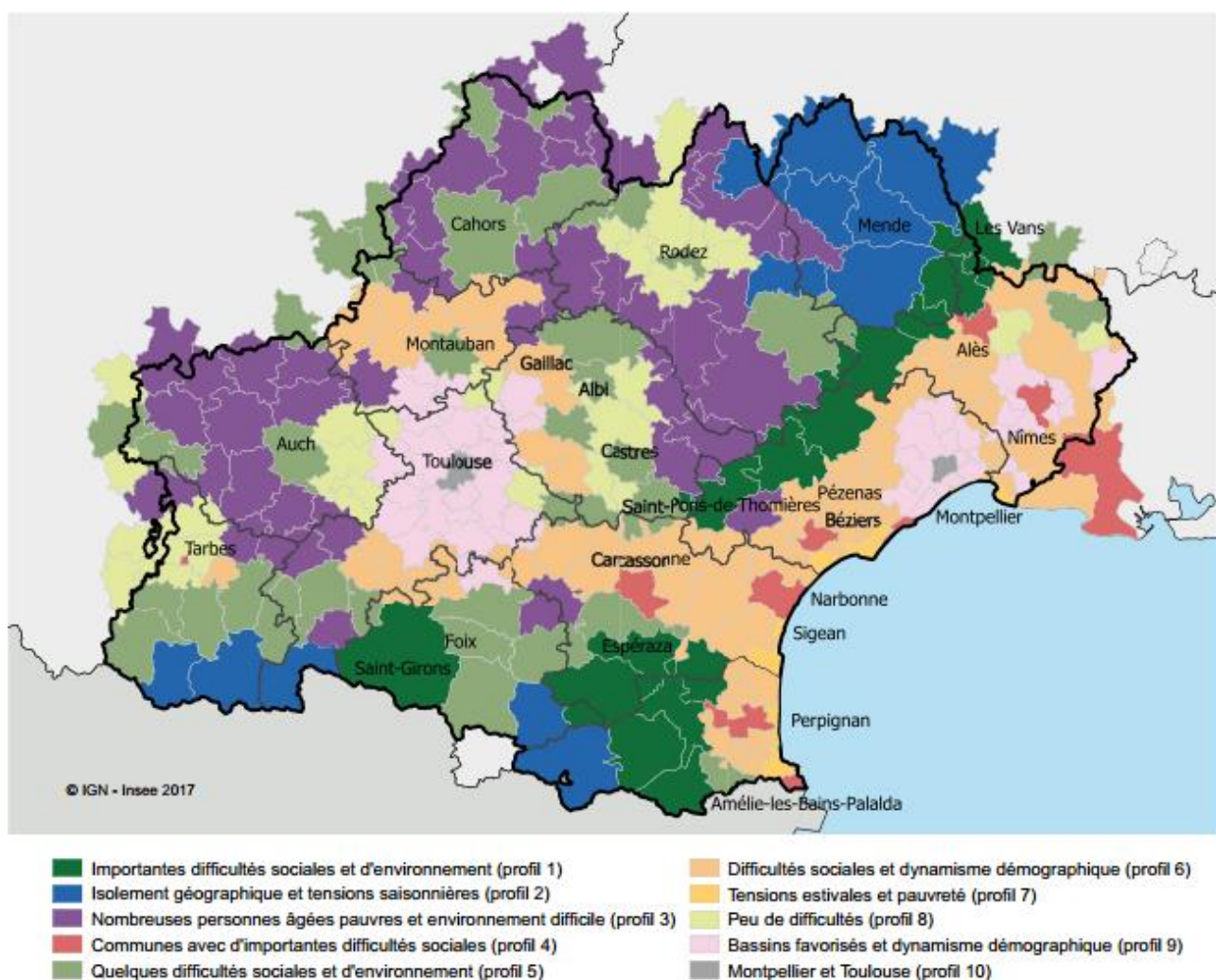
La région Occitanie a été peu concernée par l'industrialisation du XIXe siècle, ce qui a ralenti la croissance urbaine et le dynamisme des trafics sur le réseau ferroviaire, dans des territoires encore essentiellement ruraux. Les industries traditionnelles sont sur le déclin. Les mines de charbon de Carmaux (Tarn) ont été reconverties en parc de loisirs (Cap'Découverte). Les tanneries de cuir du bassin de Graulhet (Tarn) sont devenues des friches. Les bonneteries de Ganges (Hérault), les confections d'Alès, les ganteries de Millau survivent par des restructurations financières, commerciales et techniques, ou disparaissent face à la concurrence internationale. La haute vallée de l'Aude a connu une importante restructuration dans les domaines de la chaussure, du cuir et du formica. L'exploitation de la houille et du charbon a disparu près d'Alès, vidant certaines communes de la moitié de leur population (Bessèges, La Grand-Combe). La baisse du trafic ferroviaire qui s'en suit aboutit à la disparition de certains services ferroviaires (Alès-Bessèges, Limoux-Quillan), plongeant encore un peu plus ces territoires dans la crise, alors que la disparition de ces entreprises a précarisé les habitants qui font dorénavant face à des problèmes de mobilité.

E. Un profil socio-économique de la région contrasté

Si la région Occitanie est l'une des plus attractives de France, elle est cependant l'une des régions les plus pauvres, avec un habitant sur six vivant sous le seuil de pauvreté, contre un sur sept en moyenne nationale. Le taux de chômage fin 2016 était de 12%, soit deux points de plus que la moyenne nationale, du fait en partie de l'arrivée de populations cherchant un emploi en s'installant dans la région. Mais ce taux est géographiquement très différencié : l'ancienne région Midi-Pyrénées est moins concernée par le chômage (10,6% à Toulouse). Rodez, agglomération de 53 000 habitants avec seulement 6,4% de la population active au chômage, est une ville moyenne qui profite de son éloignement pour exercer son influence sur tout le sud du Massif central, et ne pas subir la concurrence de Toulouse. Elle abrite à la fois des activités administratives (préfecture), des services publics (hôpital de 1 500 salariés), des industries (groupe Bosch, 1 700 salariés) et des fonctions en lien avec la filière agro-alimentaire (siège du semencier RAGT). Une bonne desserte ferroviaire aux alentours de Rodez, notamment via la réouverture de la ligne Rodez-Séverac, permettrait de répondre à des besoins de déplacements domicile-travail et de faciliter l'accès à ce bassin d'emplois et de services depuis le reste du département de l'Aveyron, plus enclavé.

En revanche, l'ancienne région Languedoc-Roussillon est beaucoup plus vulnérable : des villes comme Béziers, Sète, Perpignan ou Alès ont un taux de chômage supérieur à 15% de la population active. De nombreux quartiers urbains de grands ensembles créés dans les années 1960-1970 renferment des poches de pauvreté et restent marginalisés. Les Pyrénées-Orientales sont le département de France métropolitaine avec le taux de chômage le plus élevé (15,4%), avec un marché de l'emploi précarisé par la forte proportion d'emplois saisonniers dans l'agriculture, le bâtiment et le tourisme. Cette situation socio-économique dégradée explique en partie la montée des tensions et des mouvements populistes et identitaires.

Les territoires de l'arrière-pays languedocien sont les plus vulnérables socialement. Ils cumulent un taux de chômage élevé, des faibles revenus, un vieillissement prononcé de la population et un certain enclavement par rapport aux grands axes routiers et ferroviaires. Le nord du Gard est en crise depuis la reconversion des houillères ; les vallées de la Cèze et de l'Auzonnet sont parmi les plus pauvres de la région. Le centre du Tarn, autour de Graulhet, est dans une situation similaire. Dans ces territoires, la crise des années 1970-1980 a fait disparaître de nombreux emplois dans la sidérurgie, le charbon ou le textile. L'Etat a aidé ces territoires qui connaissent une lourde dévitalisation et voient se succéder les plans de reconversion. Les collectivités locales ont peu de moyens pour transformer les paysages marqués par l'industrie, et dépendent fortement des aides publiques. En outre, certaines vallées pyrénéennes et cévenoles subissent un phénomène d'exode rural peu compensé par le développement de résidences secondaires.



Sources : Insee, BPE 2015, recensements de la population 2008 et 2013 ; Insee-DGE-CRT, enquête sur les hébergements touristiques 2016 ; Insee-DGFIP-CNAV-CCMSA, Filosofi 2013 ; IGN, BD TOPO 2016.

Figure 8 : Profil socio-économique des bassins de vie de la région Occitanie³²

³² INSEE Analyses Occitanie, *Difficultés d'accès aux services : l'arrière-pays méditerranéen cumule les contraintes*, n° 54, novembre 2017, 4 pages

F. Une démographie dynamique polarisée par les grands pôles urbains

Il y a 50 ans, la région Occitanie perdait des habitants, même si le Languedoc avait connu l'arrivée massive des rapatriés d'Afrique du Nord à partir de 1962. Aujourd'hui, c'est la région la plus attractive de France : elle compte 5,8 millions d'habitants (8,7% de la population française), mais gagne 53 000 habitants supplémentaires par an, ce qui ne va pas sans créer des déplacements supplémentaires qu'une offre ferroviaire pourrait amortir. La densité du territoire régional n'est que de 77 hab/km², inférieure à la moyenne nationale. Dans les années 1960, la croissance démographique s'est faite dans les grandes villes, les villes moyennes et sur le littoral. Puis les banlieues se sont développées, avant la périurbanisation des grandes aires urbaines de la région à partir des années 1980. Le littoral se renforce, et on mesure l'influence grandissante de Toulouse y compris dans les départements voisins, où l'étalement urbain se poursuit aujourd'hui.

Les deux départements les plus peuplés sont la Haute-Garonne et l'Hérault (respectivement 1,3 et 1,1 million d'habitants), qui abritent les deux principales métropoles régionales, Toulouse et Montpellier. En revanche, la Lozère (76 000 habitants) et l'Ariège (153 000 habitants) sont les départements les moins peuplés de la région, avec beaucoup d'espaces montagnards peu propices à l'installation de grandes villes ou d'une agriculture intensive. Ainsi le bassin de la Garonne et le littoral méditerranéen accueillent 87% de la population pour seulement 57% du territoire régional. Toulouse polarise un réseau de villes moyennes en étoile dans les départements limitrophes (Auch, Montauban, Albi, Pamiers...), alors que l'urbanisation du littoral est organisée autour d'un réseau plus équilibré de villes moyennes à grandes, de Perpignan à Nîmes en passant par Montpellier. On peut constater que le réseau ferré structure les armatures urbaines de la région, en reliant les territoires à forte densité de population et d'emplois dès le XIXe siècle afin de faciliter les échanges. Aujourd'hui, les communes abritant une gare restent en moyenne plus densément peuplées que la moyenne, la gare étant d'abord un noyau d'une extension de l'urbanisation villageoise, puis un vecteur de densification urbaine. Le train facilite l'accès aux villes proches, en garantissant des temps de parcours inférieurs à ceux de l'automobile ; c'est aussi dans ces territoires que l'offre ferroviaire est la plus dense.

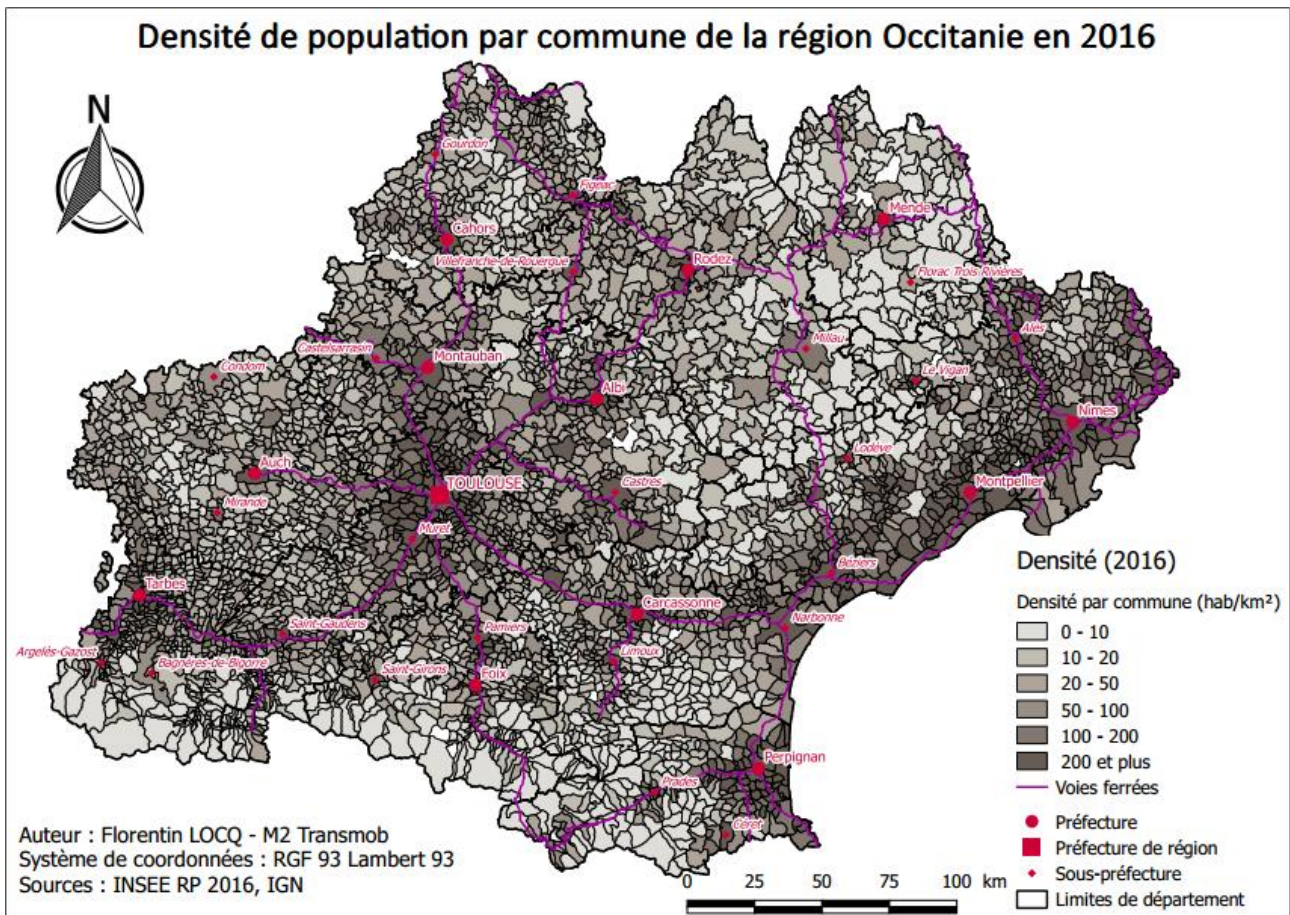


Figure 9 : Densité de population des communes d'Occitanie en 2016 (réalisation personnelle)

Par ailleurs, la croissance démographique de la région reste assez contrastée selon les territoires. Si tous les départements ont un solde démographique annuel positif, ce sont l'Hérault, la Haute-Garonne, le Gard et le Tarn-et-Garonne qui sont les plus dynamiques, avec un taux de croissance supérieur à 1% par an, grâce à l'attraction métropolitaine (par densification des centres et périurbanisation). L'attraction des villes universitaires explique l'arrivée de nombreux jeunes de 18 à 24 ans. Certains de ces jeunes quittent ensuite la région pour trouver un premier emploi ou poursuivre un cycle d'études supérieures hors de la région. De nombreux arrivants sont des retraités intéressés par le soleil et le climat chaud, ou des actifs en fin de carrière qui recherchent un nouveau projet de vie. Même si 19,7% des habitants de la région ont plus de 65 ans (contre 17,2% à l'échelle nationale), le vieillissement de la population n'est pas critique.

Les massifs montagneux et espaces ruraux tendent à stabiliser leur nombre d'habitants, alors que la population diminuait dans les années 1990. Le solde naturel déficitaire est compensé par un excédent migratoire dans les espaces d'altitude dynamiques (Cerdagne-Capcir, Haute Vallée de l'Aure, Louron, Haute-Bigorre...), bien que certaines villes comme Mende ou Rodez connaissent une légère baisse de leur population au profit des communes périphériques proches. Si la population des Pyrénées est composée pour un tiers de personnes de plus de 60 ans, les apports migratoires récents concernent autant des personnes âgées que des jeunes familles. Les

villes du piémont constituent des points d'appui pour le renouveau démographique des Pyrénées : une relance de l'offre ferroviaire (Montréjeau-Luchon, Train Jaune, Toulouse-Latour-de-Carol) pourrait profiter de ce regain de trafic potentiel et accompagner la dynamique de ces territoires.

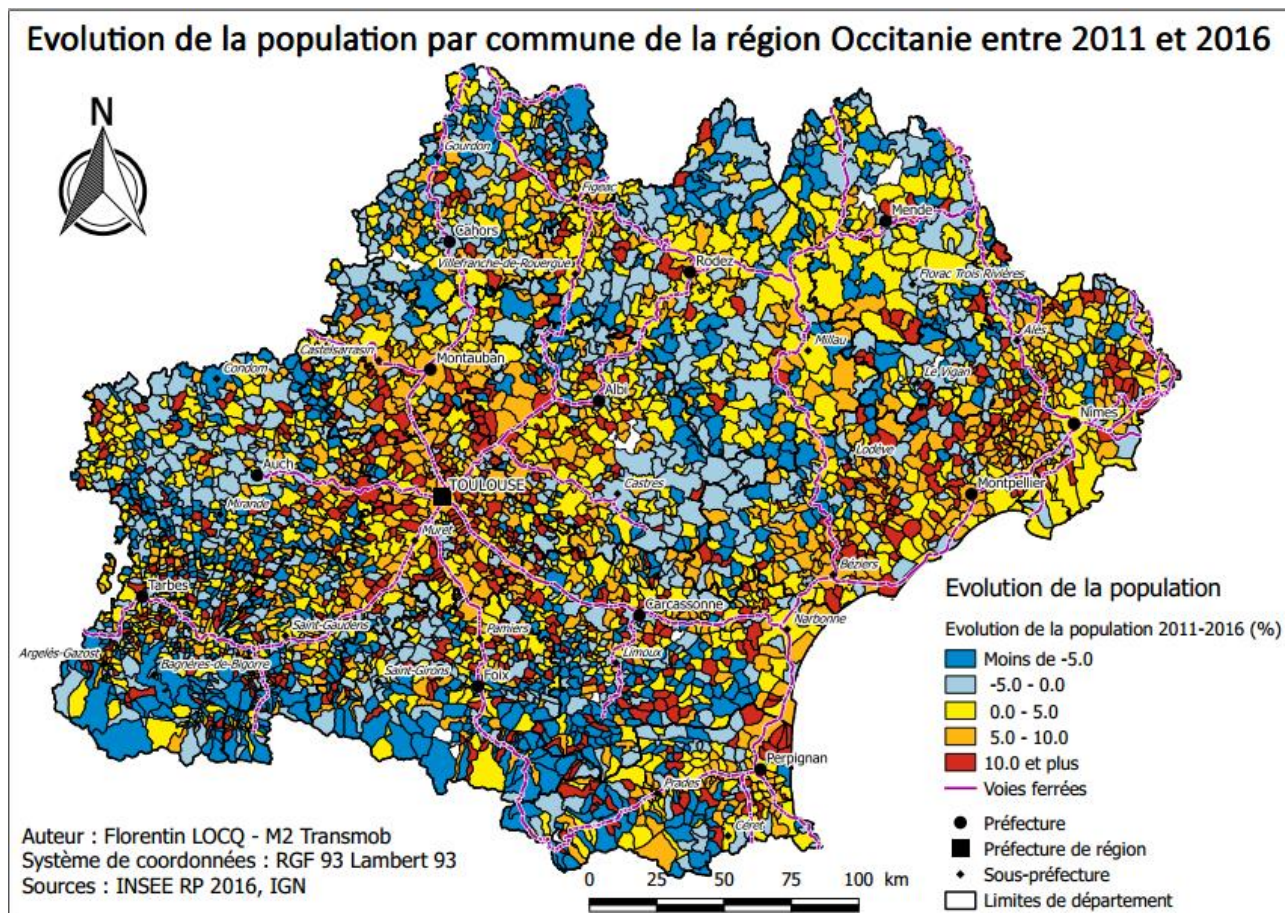


Figure 10 : Evolution de la population par commune entre 2011 et 2016 (réalisation personnelle)

2. De la genèse à la situation actuelle : un réseau ferré hétérogène

Doit-on parler d'un ou de plusieurs réseaux ferroviaires en Occitanie ? Les caractéristiques des lignes sont très différentes, selon l'écartement des voies, l'alimentation électrique, le type de trafic, avec des influences notables sur les modes de gestion et de gouvernance. De plus, le réseau secondaire se dégrade et devient menacé de fermeture malgré l'ambition régionale. Ce réseau ne bénéficie plus des investissements de SNCF Réseau sur le gros entretien et les opérations de renouvellement, la Région doit financer au minimum 91,5% des travaux. SNCF Réseau n'y réalise parfois plus d'entretien courant : c'est pourquoi certaines lignes au sein d'un même réseau ferroviaire sont concernées par des enjeux de sauvegarde du service voyageurs au nom de l'aménagement du territoire, alors que d'autres font face à la croissance du trafic périurbain, intervilles et grandes lignes.

Cette hétérogénéité du réseau ferroviaire est due à la fois à sa constitution à la fin du XIXe siècle, mais également à des décennies de désintérêt de la SNCF pour des lignes secondaires. La SNCF a construit des lignes à grande vitesse, modernisé le réseau structurant, en laissant de côté des lignes secondaires qui ont fermé au bénéfice de la concurrence routière. Ces dernières années, on assiste à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et de gestion des lignes capillaires fret, pour tenter de relancer un trafic moribond avec des acteurs extérieurs à la SNCF.

A. L'histoire du réseau ferré occitan : entre développement du réseau structurant et démantèlement d'une partie du réseau secondaire

Le réseau ferré de la région Occitanie s'est construit essentiellement durant la deuxième moitié du XIXe siècle, avec l'appui de la Compagnie du Midi. Cette société, créée en 1852, a construit la ligne principale Bordeaux-Cette (aujourd'hui Sète) en 1857, afin de relier les façades atlantique et méditerranéenne, en passant par Toulouse, avec en parallèle la construction par cette même compagnie du Canal latéral à la Garonne. La Compagnie du Midi a construit un réseau en étoile autour de Toulouse, vers les Pyrénées au sud, vers le Massif central au nord, avec des lignes qui franchissent des petits interfluves pour rejoindre les vallées perpendiculaires à la Garonne, imposant des profils sinueux. Le réseau de la Compagnie du Midi rejoint celui du PLM (Paris-Lyon-Méditerranée) à Sète. Le Plan Freycinet renforce le maillage du réseau en poussant à la construction de lignes secondaires qui desservent les campagnes. Des petites compagnies (comme la Compagnie des chemins de fer du Sud-Ouest) construiront des réseaux ferrés locaux, souvent à voie métrique le long des chaussées ; mais ces réseaux seront vite démantelés dès les années 1930 face à la concurrence de l'automobile, malgré leur reprise par les Départements. La création de la SNCF en 1937 intègre les lignes de la Compagnie du Midi dans le réseau ferré national, mais certaines d'entre elles fermeront en 1939 et seront remplacées par des autocars.

La Compagnie du Midi avait pourtant désenclavé les plateaux et les vallées pyrénéennes. Sa filiale, la Société hydro-électrique du Midi, avait construit des barrages hydroélectriques pour alimenter son réseau dès les années 1920 : toutes les lignes pyrénéennes seront électrifiées, et certains villages pyrénéens ont été parmi les premiers à bénéficier de l'arrivée de l'électricité. Les autres lignes, notamment celles au nord de Toulouse, n'ont pas été électrifiées. Mais cette électrification a souvent été faite de manière économique, avec des possibilités techniques limitées, ce qui pose notamment des problèmes de capacité des sous-stations électriques de la ligne de la vallée de l'Ariège, qui aujourd'hui fait l'objet d'une modernisation préparative à l'arrivée d'un matériel roulant plus capacitaire face à la hausse du trafic. Sur cette photographie ci-dessous, on voit la plateforme rénovée grâce au Plan Rail, mais également des caténaires incurvées fragiles, avec des poteaux en train de rouiller.



Figure 11 : Gare de Mérens-les-Vals sur la ligne de l'Ariège, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Depuis les années 1930 à aujourd'hui, le réseau ferré a perdu plus de 1 300 kilomètres rien que dans l'ex-région Midi-Pyrénées³³ ; le mouvement a été similaire en ex-Languedoc-Roussillon. La SNCF n'investissait plus sur ces voies ferrées, et n'avait plus réalisé d'opérations de maintenance lourde depuis les années 1950, laissant ces lignes périlcliter après avoir posé des limitations permanentes de vitesse pour maintenir la sécurité. Certaines de ces lignes étaient encore équipées, jusqu'au Plan Rail de 2007-2013, de rails double champignon dont les coussinets métalliques bloquant le rail sur son support pouvaient se casser et ainsi le fragiliser. Elles étaient aussi pénalisées par leur desserte de territoires ruraux ou montagnards peu peuplés et par un service ferroviaire de la SNCF bien faible, engendrant un maigre trafic. La concurrence du réseau autoroutier et routier entre Toulouse et les chefs-lieux de départements a renforcé les difficultés du réseau secondaire. De nombreuses villes vont perdre leur desserte ferroviaire, leur gare ; le transport de marchandises plus rentable résistera sur certaines lignes capillaires, mais d'autres lignes ont vu leurs rails déposés. Presque tous les trafics pondéreux ont disparu face au fret routier et à la fermeture des mines et des hauts fourneaux.

³³ Jean-Pierre Wolff, « la Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire » in *Géotransports* n° 8, 2016, p. 75-94

Dès les années 1930, la route assure une part croissante des échanges, notamment à l'échelle locale, alors que la crise économique diminue les volumes de marchandises à transporter. Les lignes secondaires feront face à la dynamique de petites entreprises familiales de camionnage. En revanche, le rail continuait à être privilégié dans les liaisons à moyenne et longue distance : c'est ce qui explique notamment le succès du Capitole, un « train bolide » créé en 1961 et qui mettra Toulouse à moins de 6 heures de Paris, au détriment de la desserte des villes moyennes intermédiaires. Plus récemment, ces trains rapides ont été mis en difficulté face à la croissance du trafic aérien intérieur, poussé par les compagnies low-cost qui proposent des liaisons aériennes depuis les villes moyennes, parfois subventionnées par l'Etat (par exemple Castres-Rodez-Paris). Des navettes aériennes relient Toulouse et Paris tous les quarts d'heure. Les services de trains de nuit ont été arrêtés un à un par la SNCF : il ne subsiste que le Paris-Rodez-Albi, le Paris-Toulouse-Latour-de-Carol, et le Paris-Cerbère sauvé par la contribution financière de la Région Occitanie.

Avant les années 1960, les installations et les matériels roulants avaient déjà été modernisés avec des augmentations de puissance, permettant une baisse des coûts d'exploitation et une hausse des échanges. Mais il restait de nombreux aiguillages obsolètes, et la signalisation manuelle empêchait toute augmentation du trafic. Les caténaires Midi limitaient la vitesse des trains. Une grosse vague de fermeture interviendra de 1969 à 1973 : 16 lignes ont vu leurs circulations voyageurs suspendues, notamment des antennes pyrénéennes (Lannemezan-Arreau-Cadéac, Bousens-Saint-Girons, Tarbes-Bagnères-de-Bigorre, Lourdes-Pierrefitte-Nestlas) avec dépose de la caténaire, ou des lignes qu'on pourrait aujourd'hui qualifier de périurbaines (Les Mazes-Le Crès-Sommières, Saint-Césaire-Sommières, Faugères-Paulhan-Montpellier, Mont-de-Marsan-Tarbes). Seul le trafic fret subsiste sur la ligne Auch-Agen dès 1969, sur la ligne de la rive droite du Rhône en 1973. Le trafic omnibus entre Ax-les-Thermes et Latour-de-Carol sera supprimé de 1974 à 1983 alors que les autocars de substitution ne peuvent pas franchir le col de Puymorens enneigé l'hiver à 1 920 mètres d'altitude. Enfin, les lignes Cahors-Capdenac et Sarlat-Souillac-Saint-Denis-près-Martel perdront leur desserte voyageurs en 1980, mais seront reprises par des trafics touristiques, la première par l'association Quercy Rail jusqu'en 2003, la seconde à partir de 1997 par le Chemin de fer du Haut Quercy.

En revanche, les lignes structurantes bénéficient à partir de 1973 d'investissements de la SNCF pour répondre à la hausse des trafics : elles vont faire l'objet de renouvellements de voie, de reprises de dévers, afin d'atteindre une vitesse de 140 voire 150 km/h. Un vaste programme pluriannuel de régénération et de confortement des tunnels sera enclenché après l'accident du tunnel de Vierzy dans l'Aisne. Le block automatique historique Midi commencera à être éliminé en 1975 : il était très sensible aux orages, et la réglementation imposait au mécanicien ayant rencontré un disque fermé de marcher à vue immédiatement et de s'arrêter au sémaphore suivant, même si celui-ci est ouvert. Il sera progressivement remplacé par du block automatique lumineux (BAL) ou du block automatique à permissivité restreinte (BAPR), selon l'intensité du trafic. La ligne de la rive droite du Rhône sera électrifiée entre 1978 et 1980, avec installation du

BAL et relèvements de vitesse, afin que la SNCF écoule plus facilement vers le nord les produits lourds sortant du complexe industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer.

Deux autres grandes lignes vont être électrifiées au début des années 1980 : Bordeaux-Montauban et Narbonne/Port-Bou. La SNCF voulait être moins dépendante du diesel pour la traction après les chocs pétroliers. Elle a aussi mis sous tension l'antenne fret d'Elne au Boulou, où les trafics étaient en forte progression grâce à l'émancipation économique de l'Espagne, puis l'antenne Perpignan-Villefranche-de-Conflent, où la caténaire était obsolète. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne en 1986 va accélérer la croissance des échanges marchandises, justifiant le renforcement des équipements des gares frontières de Cerbère et de Port-Bou pour les transbordements de wagons voie normale-voie large. Une continuité du cantonnement BAL sera assurée de Toulouse à Nîmes et de Souillac à Montauban.

En 1982, la SNCF va créer le train de jour Aubrac, avec animation à bord, reliant Paris, Clermont-Ferrand et Béziers en empruntant la ligne des Causses. Il connaît un fort succès l'été pour le développement du tourisme dans les territoires enclavés de la Lozère et de l'Aveyron. La même année, le TGV arrive à Montpellier – grâce à l'inauguration de la LGV Paris-Lyon -, supprimant peu à peu les trains classiques Paris-Montpellier et le train de nuit Vichy-Nîmes-Nice.

La SNCF a par la suite entrepris une opération de modernisation pluriannuelle jusqu'en 1985 sur la ligne du Transpyrénéen oriental, avec l'amélioration d'évitements, la modernisation de la caténaire Midi et des sous-stations de traction, des renouvellements de voie pour éliminer le vieux rail double champignon usagé permettant le relèvement de la vitesse à 140 km/h jusqu'à Foix. Le peu performant cantonnement téléphonique a été remplacé par le block unifié de voie unique de Portet à Ax. Face à l'augmentation du trafic, la section Empalot-Arènes est dotée du BAL de voie banalisée en 1983, puis la section Toulouse-Saint-Sulpice en 1985. Sur de nombreuses lignes régionales, la SNCF va remplacer le cantonnement téléphonique par le block manuel unifié de voie unique ou le cantonnement assisté par informatique (CAPI), l'accident de Flaujac dans le Lot ayant montré les risques en matière de sécurité sur les voies uniques encore équipées.

Les TGV Paris-Montpellier vont être rejoints en 1990 par les rames du TGV Atlantique – grâce à l'ouverture de la LGV Paris-Tours -, qui mettent Toulouse à 5h10 et Tarbes à 5h41 de Paris. Des correspondances permettent de diffuser les gains de temps procurés par la grande vitesse vers les autres gares de la région. Mais si le trafic à moyenne et longue distance augmente, il se fait au détriment des lignes classiques : les trains classiques Paris-Tarbes disparaissent, et le nombre de dessertes sur le Paris-Toulouse par la ligne classique va progressivement diminuer au profit du passage par Bordeaux, entraînant la disparition du Capitole. Le trafic de nuit diminue, tout comme le trafic des auto-trains dont le prix de transport est jugé trop élevé par les usagers.

La ligne des Causses est fragilisée à partir des années 1990 : le train diurne Aubrac conduit à la suppression du train de nuit Paris-Béziers, et le trafic marchandises chute dangereusement. Ses frais de gestion sont devenus prohibitifs, car au-delà de la maintenance des nombreux ouvrages d'art, de l'entretien de la voie, des caténaires, le cantonnement téléphonique peu sécurisant nécessite un gardiennage des gares. Pour améliorer la sécurité des circulations, la SNCF a installé le BAPR à compteur d'essieux au nord de Bédarieux, câblé les circuits de télécommunications, supprimé des évitements devenus inutiles face à la faiblesse du trafic.

En 1994, les premières liaisons Intersecteurs atteignent Montpellier après l'ouverture des LGV Interconnexion dans la région parisienne et Rhône-Alpes entre Lyon et Valence. La même année, les mines d'Alès ferment, entraînant la mise en place d'une exploitation en navette sur la ligne Alès-Bessèges en baisse de fréquentation.

Les essais réalisés en 1997 avec une rame pendulaire des FS italiens laissent entrevoir une accélération des trains entre Paris et Toulouse par la ligne classique via Limoges, afin d'atteindre un temps de parcours voisin depuis Paris de celui des TGV via Bordeaux. Mais le projet est annulé en 2003 par l'Etat à cause de son coût trop élevé.

En 2000, pour soulager le couloir rhodanien vient l'idée d'utiliser la ligne des Causses pour du trafic fret de transit, ce qui aurait permis de relancer le trafic sur cette ligne accidentée. Mais cette idée aurait nécessité de lourds investissements sur la voie, les caténaires et les sous-stations électriques, et des frais de traction très élevés. Des renouvellements de voie ont ainsi été faits au nord de Saint-Chély-d'Apcher et de part et d'autre de Millau au titre du Plan Gayssot, avec des investissements de l'ex-Région Languedoc-Roussillon sur Béziers-Neussargues au début des années 2000. Mais le projet tourne rapidement court et la ligne retombe dans le quasi-anonymat.

L'ouverture de la LGV Méditerranée en 2001 jusqu'à Nîmes bouleverse la grille horaire sur toutes les lignes de la région, et renforce le trafic interville, notamment à grande vitesse vers Montpellier. Les trains de nuit Paris-Narbonne et Genève-Port-Bou sont supprimés, puis le train de nuit Paris-Millau face à la concurrence de l'autoroute A75.

En 2003 s'achève le doublement partiel de la ligne Colomiers-Arènes, afin de renforcer le trafic sur la ligne d'Auch, relancée par l'urbanisation croissante de l'ouest toulousain. Le BAL y est installé. Quatre arrêts sont créés pour accompagner l'urbanisation des quartiers de Saint-Martin-du-Touch et des Ramassiers, desservis par des navettes ferroviaires Arènes-Colomiers. Le BAL est aussi installé entre Toulouse et Muret, et le block automatique de voie banalisée entre Portet et Foix, ce qui permet de renforcer les dessertes TER de Foix et Muret. Entre 2007 et 2013, la Région

Midi-Pyrénées lance le Plan Rail le plus ambitieux de France, en investissant 400 M€ (sur les 820 M€ du budget de l'opération) pour sauvegarder son réseau secondaire. Nous en parlerons plus en profondeur dans la prochaine partie de ce mémoire. De son côté, la Région Languedoc-Roussillon cofinance des opérations d'amélioration de l'armement et de renforcement des structures de plusieurs tunnels sur les lignes des Cévennes, des Causses, du H lozérien et Nîmes-Le Grau-du-Roi.

De nouvelles liaisons par train de nuit sont arrêtées, notamment les Nantes ou Bruxelles/Latour-de-Carol. En parallèle sont supprimés les Intercités de jour Paris-Rodez, le Cévenol et l'Aubrac perdent leur départ de Paris pour être amorcés à Clermont-Ferrand.

La chute du trafic de wagons isolés condamne l'activité des triages de Saint-Jory, Narbonne et Nîmes-Courbessac en 2005, où ne subsistent plus que les dessertes terminales et les garages de matériels. La crise économique de 2008-2009, l'arrivée d'opérateurs privés et la concurrence du fret routier font baisser le trafic de Fret SNCF de 30%, y compris pour le transport de conteneurs.

En 2012, la SNCF inaugure une première liaison TGV à bas coût Ouigo entre Marne-la-Vallée et Montpellier, desservant Nîmes. Le 6 juillet, la SNCF suspend le trafic voyageurs sur la ligne Alès-Bessèges, où ne subsiste que la desserte fret de l'usine chimique de Salindres. En 2013, l'ex-Aubrac de jour devient un simple TER, transformé avec du matériel automoteur avec rupture de charge à Neussargues. Le raccordement à voie unique de Courbessac évite le rebroussement des trains de Nîmes vers les Cévennes.

En 2014, la section Muret-Boussens bénéficie du BAPR, avec création d'un terminus partiel à Boussens. Mais le 18 novembre, la SNCF suspend le trafic ferroviaire sur la ligne Montréjeau-Luchon, entraînant l'élimination du train de nuit Paris-Luchon et d'un TER Toulouse-Luchon. La caténaire, en mauvais état, a été déposée au deuxième semestre 2017. La même année, le trafic des trains autos-couchettes est supprimé à cause d'un coût d'exploitation élevé d'après la SNCF. Ces dernières années, les derniers trains de nuit Hendaye-Nice, Nice-Port-Bou, Strasbourg et Luxembourg-Port Bou ont été suspendus. Le train de nuit Paris-Port Bou a été sauvé grâce à la contribution financière de la Région Occitanie.

Le 2 juillet 2017 est inaugurée la LGV Océane Tours-Bordeaux, mettant Toulouse à 4h17 de Paris, mais scellant le destin du train de nuit Paris-Irun. Le 10 décembre ouvre le Contournement Nîmes-Montpellier, objet d'un partenariat public-privé, servant dans un premier temps à décharger la ligne classique du trafic fret au profit du trafic périurbain. La gare Montpellier-Sud-de-France a été ouverte au service voyageurs en juillet 2018, mais le trafic TGV ne se musclera sur la ligne nouvelle qu'avec l'inauguration de la gare de Nîmes-Manduel, au croisement de la ligne

TER Nîmes-Tarascon, en décembre 2019, au détriment de la desserte des gares centrales et de l'accessibilité de ces gares exurbanisées. En parallèle, ces dernières années ont vu la fermeture des lignes Rodez-Séverac-le-Château et Limoux-Quillan.

B. La situation actuelle du réseau : diversité des caractéristiques, de l'état et des modes de gestion des lignes

Le réseau ferroviaire de la région Occitanie compte un peu plus de 2 500 km de lignes, dont un peu plus de 1 600 km sont électrifiées. On peut déjà observer une diversité des types d'électrification, qui nécessitent un matériel bicourant : 1 427 km sont sous caténares 1 500 V et 137 km sous 25 kV. La signalisation automatique est présente sur plus de la moitié des lignes, mais le block manuel – qui nécessite des agents aux postes de gares et réduit le débit des circulations – et le cantonnement téléphonique assisté par informatique – peu sécurisant et peu capacitaire – sont encore en fonction sur plus de 500 km de lignes secondaires. Ceux-ci sont majoritairement en mauvais état, leur remplacement est nécessaire pour éviter la fermeture des lignes et envisager une augmentation du nombre de dessertes. Le rail double champignon est quant à lui en recul, grâce aux opérations de renouvellement de rail entrepris par SNCF Réseau, mais il subsiste sur certaines portions de la ligne des Causses, sur Rodez-Séverac, Le Monastier-Mende-La Bastide, Carcassonne-Quillan, Montréjeau-Luchon, ainsi que sur les embryons des lignes capillaires fret.



Figure 12 : Armement de la voie et aiguillage à Marignac, sur la ligne Montréjeau-Luchon, le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Toutes les lignes classiques ouvertes aux voyageurs appartiennent au réseau ferré national (RFN). SNCF Réseau en est propriétaire (l'Etat le deviendra le 1^{er} janvier 2020), et surtout le gestionnaire d'infrastructure. Ces lignes sont contrôlées par l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF), et sont interoperables. Elles se voient appliquer des normes identiques à l'ensemble du réseau, des pratiques de maintenance et des solutions techniques le plus souvent calquées sur le réseau structurant, y compris sur des lignes à faible trafic. La Région a seulement un rôle d'autorité organisatrice des services TER, mais en pratique elle finance de plus en plus les travaux de renouvellement, notamment sur les lignes UIC 7 à 9.

La région Occitanie dispose de trois lignes à grande vitesse. La LGV Méditerranée, qui va jusqu'à Nîmes, est gérée par SNCF Réseau comme toute ligne du RFN, avec des normes spécifiques aux lignes à grande vitesse. En revanche, son prolongement inauguré en juillet 2017, le Contournement Nîmes-Montpellier, est géré par le biais d'une concession. En effet, la société Oc'Via³⁴, qui a pour actionnaires Bouygues, Colas, Spie Batignolles et le fond d'investissements Meridiam, a été chargée de construire la ligne en cinq ans (de 2012 à 2017), et est depuis responsable de l'entretien et de la maintenance de la ligne. L'infrastructure a été financée grâce à un partenariat public-privé, avec l'appui de SNCF Réseau, de l'Etat, des collectivités locales et de prêts bancaires. La société Oc'Via perçoit un loyer pour l'exercice de ses missions. En revanche, SNCF Réseau touche les péages d'utilisation de l'infrastructure payés par les compagnies ferroviaires et les opérateurs fret³⁵ ; elle est chargée de la gestion opérationnelle des circulations. En 2037, à l'échéance de la concession, la ligne sera rétrocédée gratuitement à SNCF Réseau. La ligne reste soumise aux normes de l'EPSF.

La LGV Perpignan-Figueras, inaugurée en 2010, intègre le réseau « comparable au RFN ». Elle a été construite par concession par le groupement franco-espagnol TP Ferro, emmené par les entreprises Eiffage et ACS³⁶. TP Ferro gérait l'infrastructure et percevait les péages, mais le trafic à l'ouverture était très faible : le groupement TP Ferro a été contraint de déposer le bilan, ne pouvant rembourser sa dette. Pour assurer la continuité de l'exploitation, la société de gestion LFP Perthus a été constituée à 50/50% Adif/SNCF Réseau.

La ligne du Train Jaune, et ses 63 km, est électrifiée par un troisième rail de contact 850 V, auquel seules les rames historiques Z 100 et les Z 150 sont aptes à rouler. Cette ligne constitue également un isolat technique du fait de son écartement à voie métrique. Elle n'est pas interoperable avec le reste du réseau : les spécifications techniques d'interopérabilité ne

³⁴ Oc'Via, <http://www.ocvia.fr/>, consulté le 16 août 2019

³⁵ Le Moniteur, <https://www.lemoniteur.fr/article/le-ppp-du-contournement-nimes-montpellier-approuve-par-decret.1377329#!>, publié le 19 juillet 2012, consulté le 16 août 2019

³⁶ Rail Passion, *Le rail en Occitanie*, hors-série de juillet 2019, 148 pages

s'appliquent plus, depuis les dispositions du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019³⁷. Depuis le 16 juin 2019, la sécurité du système de transport du Train Jaune n'est plus régie par les normes de l'EPSF (Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire), mais par l'autorité du Préfet des Pyrénées-Orientales, avec l'appui des services instructeurs du STRMTG (Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés). Ce basculement de système de management de la sécurité pose la question de l'autorité organisatrice responsable de la cohérence globale du système et coordinatrice de la sécurité : la Région peut demander à le devenir en lieu et place de SNCF Réseau, et maîtrisera le portage des documents de sécurité. Une exploitation alternative, plus souple et plus adaptée aux spécificités de cette ligne de montagne est envisageable à moyen terme pour relancer le trafic et sauver la ligne de la fermeture.



Figure 13 : Plateforme de la voie de la ligne du Train Jaune en gare de Mont-Louis La Cabanasse, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie, on constate que le rail est presque neuf, renouvelé grâce aux récents travaux d'urgence financés par l'ex-Région Languedoc-Roussillon. En revanche, les traverses en bois sont usées et pourrissent. Elles sont fixées par des tirefonds parfois manquants ou mal vissés. Le ballast est hétérogène, mal drainé : de l'herbe commence à pousser. A gauche

³⁷ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 1

des deux rails principaux, séparés d'un mètre, on trouve le 3^e rail entre deux planches de bois, qui assure l'alimentation électrique de la ligne.

Les lignes fret connaissent aussi une situation très hétérogène. Les lignes « de droit commun » appartiennent toujours au RFN et sont toujours gérées par SNCF Réseau : c'est notamment le cas de la ligne de la rive droite du Rhône, que la Région Occitanie veut rouvrir aux circulations voyageurs. Cependant, les lignes capillaires, souvent des antennes, sont entretenues à minima pour maintenir la sécurité, et reçoivent pour la plupart un faible trafic. Le contrôle de la sécurité sur la ligne de la rive droite du Rhône est toujours aux mains de l'EPSF. Mais le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 a changé les dispositions relatives aux lignes fret relevant du champ d'application du décret n° 2017-439 modifié, qui incluent « *les lignes locales à faible trafic d'une longueur ne dépassant pas 100 kilomètres qui sont utilisées exclusivement pour le trafic fret* »³⁸. Autrement dit, les lignes capillaires fret sont soumises à un régime de sécurité assoupli, adapté à l'absence de circulations voyageurs, sous l'autorité du Préfet, avec une responsabilité plus importante des opérateurs fret en matière de sécurité. Les gestionnaires d'infrastructures appliquent souvent des programmes de maintenance allégés par rapport à des lignes voyageurs.

La ligne capillaire fret Colombiers-Maureilhan, dans l'Hérault, appartient à la Région Occitanie depuis le 1^{er} janvier 2017. Le Département de l'Hérault a en effet transféré la propriété de la ligne à la Région en application des dispositions de la loi NOTRe, dont l'article 17 prévoit le transfert de « *la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des infrastructures de transports non urbains de personnes et de marchandises ferrés ou guidés d'intérêt local exploitées par le département à des fins de transport, ainsi que l'ensemble des biens afférents* »³⁹. La Région rédige le document de référence de la ligne, et a délégué le 1^{er} juillet 2018 – jusqu'en 2023 – la gestion de son infrastructure au Groupement Délégué Infrastructure Occitanie Pyrénées Méditerranée, composé de Sferis, ETF, RDT 13 et SNCF Réseau⁴⁰. La ligne n'appartient pas au RFN. Les voies ferrées portuaires des ports de Sète et de Port-la-Nouvelle, deux ports régionaux, appartiennent également à la Région : c'est le même groupement qui est en charge de la gestion de l'infrastructure.

La ligne capillaire fret Castelsarrasin/Beaumont-de-Lomagne, dans le Tarn-et-Garonne, est gérée par un prestataire gestionnaire d'infrastructure (PGI). La société Agenia a été créée en 2012, autour de la PME Egenie, spécialiste des travaux de maintenance de voies ferrées, et de Sferis⁴¹. Le

³⁸ Décret n° 2017-439 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires sur certaines voies ferrées locales supportant du transport de marchandises, version en vigueur depuis le 16 juin 2019, article 1

³⁹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, article 17

⁴⁰ Région Occitanie, Document de Référence du Réseau ligne locale Colombiers-Maureilhan. Année 2019. Rédigé le 28 novembre 2018, 49 pages

⁴¹ DREAL Rhône-Alpes, Régénération de lignes du réseau capillaire fret. Retour d'expériences national. 13 août 2015, 23 pages

groupement Egenie/Sferis est devenu le PGI de la ligne de 24 km en 2013, pour une durée de 6 ans, alors qu'Agencia est devenu opérateur ferroviaire de proximité en 2012 après avoir obtenu sa licence d'entreprise ferroviaire. Egenie et Sferis sont responsables des missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure pour le compte de SNCF Réseau ; ils ont rénové la ligne pour assurer la pérennité de l'exploitation fret selon des référentiels économiques dans le respect des normes du RFN. La ligne appartient toujours à SNCF Réseau, qui rémunère le PGI pour l'exercice de ses missions.

L'association Train touristique du pays Cathare et du Fenouillèdes (TPCF) prend possession en 2002 de la ligne capillaire fret entre Saint-Martin-Lys et Rivesaltes, dans les Pyrénées-Orientales⁴². TPCF et le syndicat mixte du chemin de fer touristique signaient chaque année une convention de mise à disposition de la ligne avec SNCF Réseau, mais SNCF Réseau était toujours responsable des opérations de maintenance lourde de l'infrastructure, TPCF réalisant l'entretien courant. En 2012, TPCF s'associe avec le logisticien Eurorail pour constituer l'opérateur fret de proximité Regiorail Languedoc-Roussillon. Il assure le renouveau des transports de marchandises sur cette ligne délaissée par Fret SNCF.

Enfin, la ligne Auch-Agen, fermée aux circulations par SNCF Réseau depuis le 1^{er} juillet 2015 entre Auch et Sainte-Christie, puis le 1^{er} mars 2016 sur le reste de la ligne, fait l'objet de réflexions au sein des Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine en vue d'un transfert de propriété de la ligne au profit d'un syndicat mixte formé des deux Régions. La gestion de l'infrastructure de la ligne sera confiée à une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), responsable des travaux visant à la réouverture de la ligne, et qui associera les deux Régions et un opérateur économique. Ce dernier exploitera et entretiendra la ligne par la suite pour le compte de la SEMOP. Nous y consacrerons un chapitre dans la troisième grande partie de ce mémoire.

⁴² *Op. cit.*

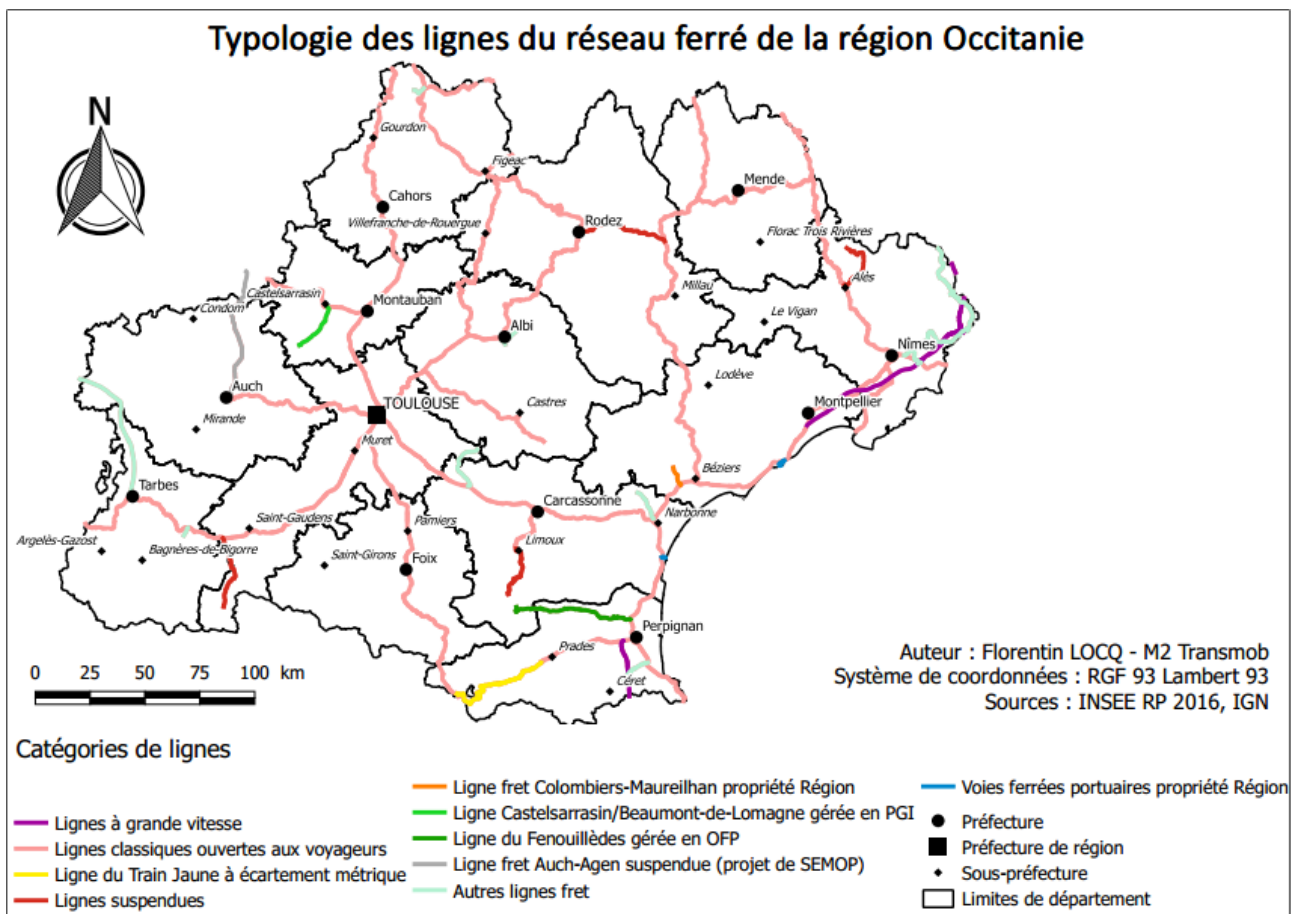


Figure 14 : Typologie des lignes du réseau ferré de la région Occitanie (réalisation personnelle)

Sur le réseau structurant, SNCF Réseau est en train de moderniser la ligne Toulouse-Tarbes, à la suite de la rupture d'un rail près de Carbonne en 2013⁴³, qui aurait pu causer le déraillement d'un train. Elle opère un renouvellement des voies, installe le BAPR sur les sections encore dépourvues, et installe un nouveau type de caténaire simplifiée pour remplacer la caténaire Midi vieillissante. La section Tessonnières-Albi sera le théâtre de l'expérimentation du système de signalisation NEXt Regio en 2021, qui permettra de renforcer les dessertes entre Toulouse, Albi et Rodez. Deux projets de lignes à grande vitesse ont été retardés par le Conseil d'Orientation des Infrastructures en 2018, mais la création de sociétés de projets, avec des financements innovants prévus par la loi d'orientation des mobilités, permettrait d'accélérer leur réalisation avant 2030. Le GPSO Bordeaux-Toulouse offrira un temps de parcours de 3h pour la liaison Paris-Toulouse, soit un gain d'une heure. La LGV Montpellier-Perpignan complètera le maillage grande vitesse dans le sud de la France, profitant aux liaisons Bordeaux-Marseille et France-Espagne.

⁴³ Philippe Emery, « Carbonne. Le mystère du rail disparu sur la ligne Toulouse-Tarbes » in La Dépêche du Midi, publié le 30 novembre 2013, consulté le 16 août 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/article/2013/11/30/1764601-le-mystere-du-rail-disparu-sur-la-ligne-toulouse-tarbes.html>

Cependant, le principal problème est lié au Contrat de Performance, signé entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2017. Celui-ci limite la participation de SNCF Réseau à 8,5% du montant total des opérations de renouvellement sur les lignes UIC 7 à 9, c'est-à-dire sur les lignes secondaires. L'intervention de l'Etat est renvoyée au cadre contractuel des CPER, mais bien souvent la Région est obligée de financer au moins 91,5% des opérations. Il faut noter que la région Occitanie a un linéaire de 1 432 km de lignes classées UIC 7 à 9⁴⁴, soit 52% du réseau (pour une moyenne nationale de 32%), ce qui renforce la responsabilité de l'autorité organisatrice alors qu'elle n'est ni propriétaire, ni gestionnaire d'infrastructures.



Figure 15 : Classement UIC des lignes ferroviaires de la région Occitanie (document SNCF Réseau)

Cette division entre réseau structurant et réseau secondaire, reposant sur un tonnage de fret et ne tenant pas compte des trafics sur les lignes, met dans le même « paquet » des lignes périurbaines comme Toulouse-Auch ou Nîmes-Alès, et des lignes à faible trafic. L'intervention de SNCF Réseau oublie le nord-est de la région, en particulier l'Aveyron et la Lozère, qui abritent des lignes au patrimoine riche en ouvrages d'art et tunnels dus au caractère montagneux du territoire, soumis à la rudesse des hivers et nécessitant des interventions rapides pour éviter leur fermeture.

⁴⁴ Note interne à la Région Occitanie, RDV Présidente – François Philizot, 7 février 2019, 4 pages

Lettre de l'exécutif régional à l'exécutif du groupe SNCF sur la sauvegarde des lignes ferroviaires UIC 7 à 9, envoyée le 28 juin 2018, 2 pages

Par ailleurs, SNCF Réseau néglige l'entretien courant du réseau : elle se retourne, souvent tardivement, vers la Région pour lui demander de financer en menaçant d'interruption du trafic quasi-immédiate, y compris sur des lignes qui ont fait l'objet d'investissements au titre du Plan Rail, comme le montre l'exemple du remplacement du fil de contact de la caténaire entre Foix et Latour-de-Carol. Malgré les investissements de la Région, les prévisions de dégradation de l'état des infrastructures sont plutôt alarmantes : d'après SNCF Réseau, 40% du réseau secondaire de la région est menacé de suspension du trafic à l'horizon 2022 si des travaux d'urgence – financés par la Région – ne sont pas réalisés pour en assurer la pérennité. Le gestionnaire d'infrastructure imposerait des ralentissements, qui dégraderont les temps de parcours et le service ferroviaire, en perturbant les plans de transport commandés par la Région.

A court terme, ce sont les lignes du H lozérien (Causses, Aubrac, Le Monastier-Mende-La Bastide), ainsi que la section Foix-Latour-de-Carol de la ligne de l'Ariège qui sont dans la situation la plus critique. D'autres « limitations de vitesse à 0 km/h » pourraient aussi intervenir plus ponctuellement sur des lignes aussi fréquentées que Arènes-Colomiers, ce qui en langage courant signifie la fermeture de la ligne à brève échéance si les travaux d'urgence ne sont pas réalisés.

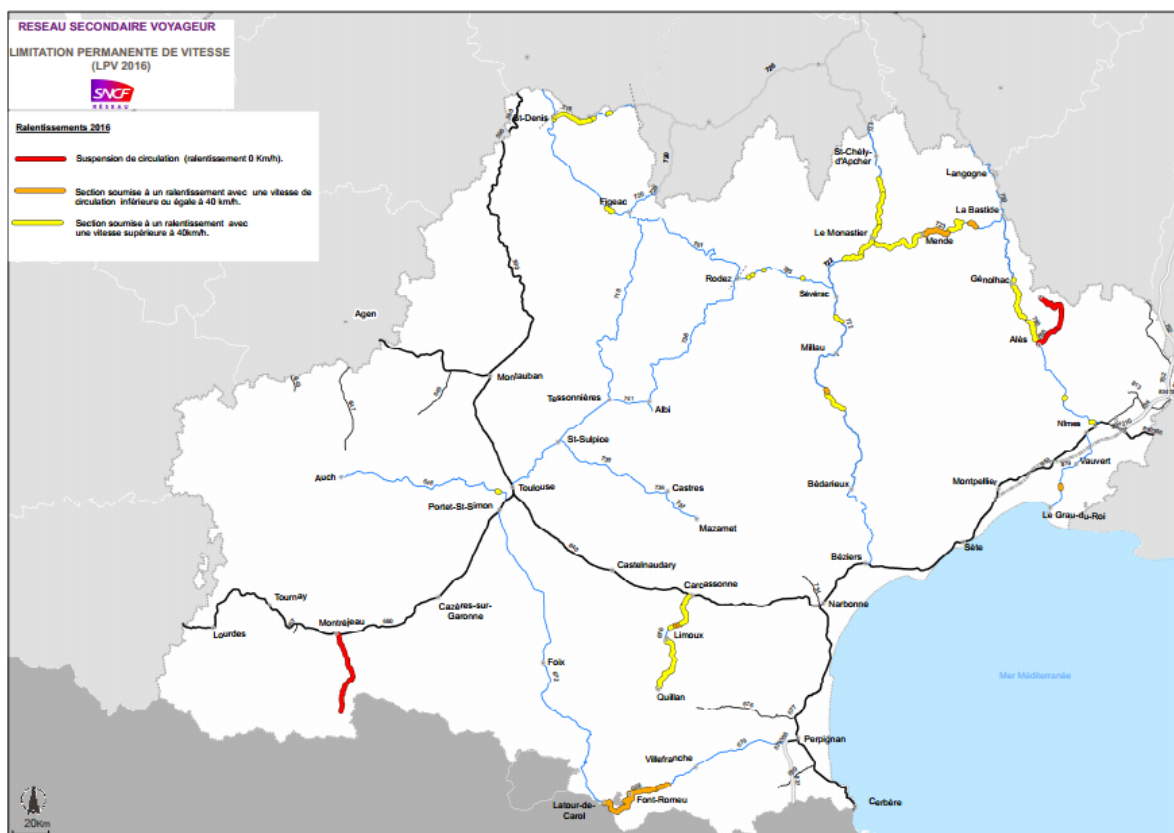


Figure 16 : Carte des ralentissements imposés par SNCF Réseau en 2016 (document SNCF Réseau)

LES LIGNES DE DESSERTE FINE DU TERRITOIRE

PERIMETRE : LIMITATION DE VITESSE EN LIEN AVEC LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PRESENTE EN COMMISSION PERMANENTE DU 19 JUILLET 2019

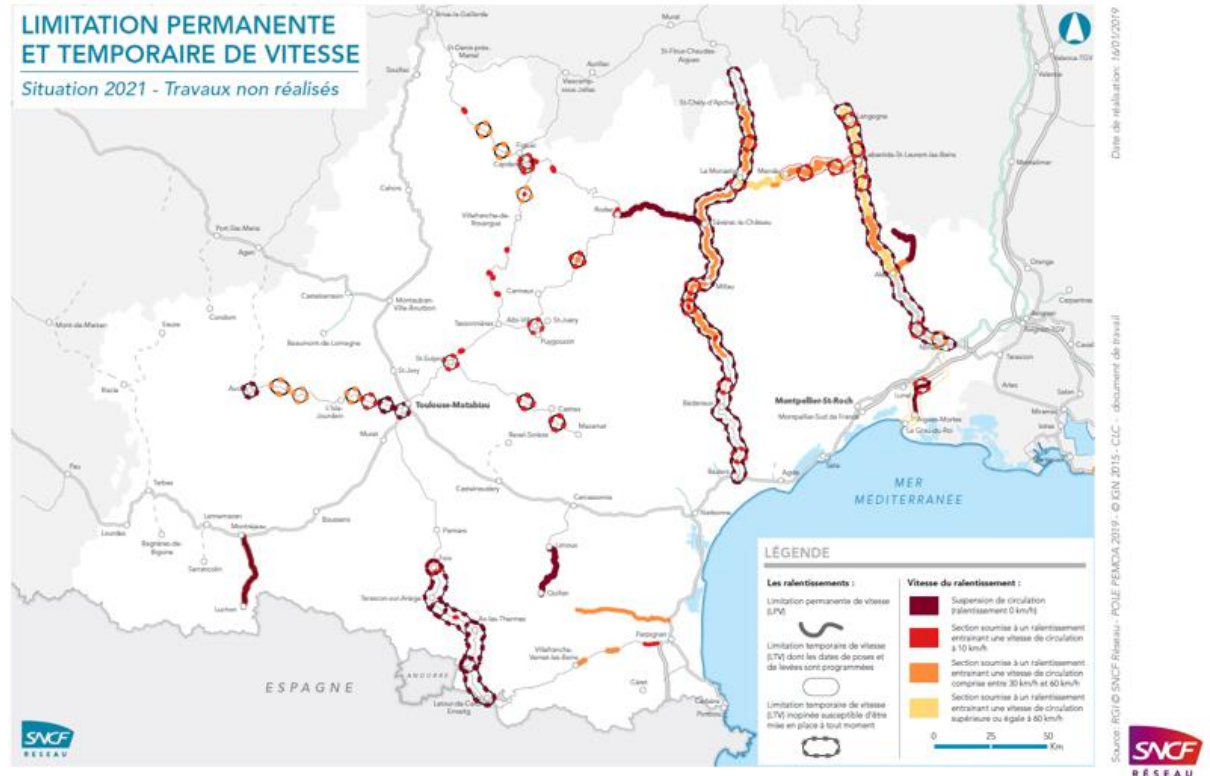


Figure 17 : Carte des ralentissements imposés par SNCF Réseau en 2021 en l'absence de travaux d'urgence (document SNCF Réseau)

Mais les besoins d'investissements sont instables, surtout à long terme, et l'impact des ralentissements sur les circulations n'a pas été évalué par SNCF Réseau de manière précise : 80 M€ seraient nécessaires dans les trois ans à venir, puis 1,4 MM€ (milliard d'euros) à moyen terme « à dire d'expert », sans étude approfondie⁴⁵. Aucune estimation précise des coûts de maintenance courante par ligne n'a été opérée par SNCF Réseau : alors que la Région paie des péages d'utilisation de l'infrastructure (146 M€ par an) pour les TER qu'elle organise, elle n'a aucune transparence sur les coûts du gestionnaire d'infrastructure. La situation devient préoccupante : les montants demandés par SNCF Réseau pour envisager simplement la poursuite de l'exploitation des trains régionaux semblent totalement inatteignables pour une Région dont les ressources financières sont limitées. Le tableau en page suivante détaille pour chaque ligne UIC 7 à 9 l'état des différentes composantes de l'infrastructure (voie, signalisation, ouvrages d'art et ouvrages en terre, alimentation électrique), et les coûts estimés par SNCF Réseau dans son diagnostic des lignes « de desserte fine du territoire » présenté à la Région en septembre 2018 pour assurer la pérennité de la ligne à moyen terme.

⁴⁵ Note interne à la Région Occitanie, Conférence de presse du 15 mai 2019. Lignes de desserte fine du territoire, version du 7 mai 2019, 1 page

Nom de la ligne ou du segment	Longueur (km)	Vocation	Nombre d'AR/j	Perspectives de trafic d'après SNCF Réseau	Nombre de voies	Electrifiée?	Performances globales	Etat de la voie	Etat des ouvrages d'art	Etat de la signalisation	Etat des caténaires	Risque de fermeture identifié par SNCF Réseau	Plan Rail?	CPER 2015/2020?	EGRIM?	Besoins d'investissement identifiés par SNCF Réseau (M€/km)
Empalot/Colomiers	11	Banlieue	40	Hausse	1 à 2	Non	Moyen	Bon	Moyen	Moyen	Sans objet	Non	Oui	Oui	Non	0,76
Colomiers/L'Isle-Jourdain	25	Périurbaine	18	Hausse	1	Non	Moyen	Bon	Moyen	Mauvais	Sans objet	Non	Oui	Oui	Non	0,76
L'Isle-Jourdain/Auch	48	Rurale/Intervilles	11	Stabilité	1	Non	Moyen	Bon	Moyen	Mauvais	Sans objet	2020	Oui	Oui	Non	0,76
Foix/Ax-les-Thermes	41	Rurale	10	Hausse	1	Oui	Moyen	Bon	Mauvais	Moyen	Mauvais	2021	Oui	Oui	Non	1,23
Ax-les-Thermes/Latour-de-Carol	40	Montagne	6	Stabilité	1	Oui	Moyen	Bon	Mauvais	Bon	Mauvais	2020	Oui	Non	Non	1,42
Tessonnières/Albi	16	Intervilles	16	Hausse	1	Non	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Sans objet	Non	Oui	Non	Non	0,67
Albi/Carmaux	17	Intervilles	13	Stabilité	1	Non	Bon	Bon	Moyen	Mauvais	Sans objet	Non	Oui	Oui	Non	0,67
Carmaux/Rodez	65	Intervilles	7	Stabilité	1	Non	Bon	Bon	Moyen	Non défini	Sans objet	Non	Oui	Non	Non	0,67
Saint-Sulpice/Mazamet	68	Intervilles	11	Stabilité	1	Non	Bon	Bon	Moyen	Moyen	Sans objet	Non	Oui	Non	Non	0,93
Tessonnières/Capdenac	96	Rurale	6	Stabilité	1	Non	Bon	Bon	Bon	Mauvais	Sans objet	Non	Oui	Non	Non	0,78
Figeac/Bagnac	14	Rurale	5	Stabilité	1	Non	Bon	Bon	Moyen	Non défini	Sans objet	Non	Oui	Non	Non	0,77
Turenne/Capdenac	80	Intervilles	8	Stabilité	1	Non	Mauvais	Mauvais	Moyen	Mauvais	Sans objet	2020	Oui	Oui	Non	0,86
Capdenac/Rodez	67	Intervilles	7	Stabilité	1	Non	Moyen	Bon	Mauvais	Non défini	Sans objet	2023	Oui	Non	Non	0,74
Saint-Denis-près-Martel/Viescamp	61	Intervilles	4	Doutes de SNCF Réseau	1	Non	Mauvais	Mauvais	Moyen	Non défini	Sans objet	2021 (partie AURA)	Non	Oui	Non	0,62
Rodez/Séverac	45	Moyenne montagne	0	Projet de réouverture porté par la Région	1	Non	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Sans objet	2017	Non	Non	Oui	1,76
Montréjeau/Luchon	35	Rurale	0	Projet de réouverture porté par la Région	1	Non	Mauvais	Mauvais	Moyen	Moyen	Sans objet	2014	Non	Oui	Oui	2,27
Béziers/Bédarieux	42	Périurbaine	5	Hausse	1	Oui	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Non	Non	1,26
Bédarieux/Millau	75	Moyenne montagne	3	Doutes de SNCF Réseau	1	Oui	Mauvais	Moyen	Mauvais	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Non	Non	1,51
Millau/Séverac	30	Moyenne montagne	2	Stabilité	1	Oui	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Oui	Non	1,66
Séverac/Le Monastier	36	Moyenne montagne	2	Doutes de SNCF Réseau	1	Oui	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Non	Non	1,41
Le Monastier/Saint-Chély d'Apcher	38	Moyenne montagne	2	Doutes de SNCF Réseau	1	Oui	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Non	Non	1,57
Saint-Chély d'Apcher/Cantal	15	Moyenne montagne	1	Doutes de SNCF Réseau	1	Oui	Mauvais	Bon	Moyen	Mauvais	Mauvais	2021	Non	Non	Non	0,6
Nîmes/Alès	47	Périurbaine	17	Hausse	2	Non	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Sans objet	Non	Non	Non	Non	1,97
Alès/Génolhac	34	Moyenne montagne	7	Stabilité	1	Non	Mauvais	Mauvais	Moyen	Mauvais	Sans objet	Non	Non	Oui	Non	1,75
Génolhac/La Bastide	32	Moyenne montagne	5	Stabilité	1	Non	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Sans objet	Non	Non	Oui	Non	1,75
La Bastide/Langogne	20	Moyenne montagne	3	Stabilité	1	Non	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Sans objet	Non	Non	Oui	Non	1,75
Alès/Bessèges	31	Périurbaine	0	Projet de réouverture porté par la Région	1	Non	Mauvais	Mauvais	Non défini	Non défini	Sans objet	2012	Non	Oui	Oui	2,61
Le Monastier/Mende	30	Moyenne montagne	1	Doutes de SNCF Réseau	1	Non	Moyen	Mauvais	Moyen	Mauvais	Sans objet	2020	Non	Non	Non	1,21
Mende/La Bastide	34	Moyenne montagne	2	Doutes de SNCF Réseau	1	Non	Mauvais	Moyen	Mauvais	Mauvais	Sans objet	2020	Non	Non	Non	1,25
Saint-Césaire/Le Grau-du-Roi	41	Périurbaine	3 (hiver), 5 (été)	Hausse	1	Non	Mauvais	Mauvais	Moyen	Mauvais	Sans objet	Non	Non	Non	Non	1,35
Carcassonne/Limoux	26	Périurbaine	6	Stabilité	1	Non	Moyen	Bon	Moyen	Non défini	Sans objet	2020	Non	Oui	Oui	0,42
Limoux/Quillan	28	Rurale	0	Projet de réouverture porté par la Région	1	Non	Mauvais	Mauvais	Mauvais	Non défini	Sans objet	2018	Non	Non	Oui	2,11
Perpignan/Villefranche-de-Conflent	41	Périurbaine	8	Hausse	1	Oui	Moyen	Bon	Moyen	Moyen	Mauvais	2021	Non	Non	Non	0,82
Train Jaune	63	Montagne/Tourisme	3 (hiver), 5 (été)	Stabilité	1	Oui	Mauvais	Moyen	Mauvais	Non défini	Mauvais	2020	Non	Oui	Oui	0,9

Figure 18 : Etat des infrastructures des lignes UIC 7 à 9 de la région Occitanie d'après SNCF Réseau (réalisation personnelle)⁴⁶

⁴⁶ Tableau réalisé d'après SNCF Réseau, Lignes de desserte fine du territoire avec voyageurs (Lignes classées UIC 7 à 9 AV). Fiches d'état des lieux. Septembre 2018, 42 pages

Conclusion

Depuis sa construction durant la deuxième moitié du XIXe siècle, le réseau ferroviaire de la région Occitanie a dû composer avec la diversité topographique du territoire. Il dessert des espaces de montagne dans les Pyrénées, dont l'énergie hydroélectrique a permis l'électrification dès les années 1920 des lignes des vallées. Ces lignes donnent l'accès aux stations de ski et de sports de plein air des Pyrénées, mais aussi aux sites naturels du sud du Massif central. Mais ces lignes tourmentées sont les plus vulnérables à la dégradation des infrastructures. Desservant des espaces peu peuplés, SNCF Réseau ne croit pas au potentiel de ces lignes, à l'instar de plus de la moitié du réseau ferroviaire de la région : elle ne réalise plus d'opérations d'entretien courant, et laisse la Région financer presque seule les opérations visant à maintenir leur pérennité. La situation dans les lignes rurales, traversant des territoires peu peuplés, n'est guère meilleure : le potentiel lié au tourisme vert et à la richesse des productions agricoles n'est pas suffisamment exploité par le train, au profit de la concurrence routière.

La région Occitanie connaît une croissance démographique et économique dynamique, y compris dans les territoires périurbains et ruraux. La fermeture des mines et des industries traditionnelles à partir des années 1970 a plongé certains territoires dans la crise. Si la région est une destination touristique majeure, où le potentiel est peu exploité par le train, le tourisme crée de nombreux emplois saisonniers au statut précaire. L'enjeu de désenclavement est tout aussi prégnant que celui de donner l'accès aux mobilités alternatives à la voiture – dont le train – pour des ménages modestes ayant besoin d'accéder à l'emploi, aux commerces et aux services de base.

Il faut parler de réseaux ferroviaires au pluriel et non pas au singulier. Derrière l'unicité apparente du réseau ferroviaire de la région, on démêle une palette de modes de gestion de l'infrastructure et de gouvernance de lignes. Les dernières LGV ont été conçues sous concession ou partenariat public-privé. Les lignes capillaires fret viennent de sortir du régime de sécurité classique de l'EPSF pour un référentiel adapté. Des initiatives de relance de lignes fret passent par l'intervention de groupements d'acteurs publics et/ou privés pour reprendre la gestion de l'infrastructure, voire l'exploitation d'un groupe SNCF peu enclin à valoriser le trafic de wagons isolés. La Région possède une ligne capillaire fret et deux réseaux de voies ferrées portuaires : son expérience en matière de gestion d'infrastructures ferroviaires reste récente et très limitée, son apprentissage est amené à se poursuivre si elle envisage d'assumer cette compétence sur des lignes voyageurs, là où SNCF Réseau n'entretient pas suffisamment les infrastructures.

III. Le volontarisme de la Région Occitanie face au désengagement de l'Etat et des SNCF

Le système ferroviaire actuel est régi par des relations entre la Région, autorité organisatrice des trains express régionaux (TER), SNCF Mobilités, pour quelques temps encore l'exploitant unique des TER, SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructures (GI) et l'Etat, donneur d'ordres des différentes entités du groupe SNCF. Nous nous attarderons sur le positionnement de chaque acteur, pour comprendre en quoi leur philosophie est positive ou négative pour la pérennisation du réseau ferré secondaire. La Région Occitanie est très volontariste en la matière : elle n'hésite pas à aller au-delà de ses compétences d'autorité organisatrice pour investir massivement sur des lignes menacées de fermeture par SNCF Réseau, voire déjà fermées. Nous verrons notamment à travers le Plan Rail et les Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité que la Région doit se battre face à un groupe public ferroviaire peu enclin à conserver ce patrimoine ferroviaire qui pour lui n'est pas rentable d'un point de vue économique. SNCF Mobilités offre un service peu optimal, avec des fréquentes réduites, une dégradation des prestations proposées aux usagers, en contrepartie d'une forte augmentation du coût du service proposé à la Région. Quant à SNCF Réseau, nous avons vu qu'elle imposait des ralentissements pour cause de dégradation d'une infrastructure qu'elle n'a pas entretenue depuis des décennies, avant de demander à la Région de financer des travaux d'urgence, sous menace de fermeture à brève échéance.

L'Etat, donneur d'ordre de la SNCF, est censé avoir un rôle de stratège, mais en réalité il tient une part de responsabilité dans le sort réservé aux lignes ferroviaires secondaires. Depuis le développement des lignes à grande vitesse (LGV) à partir des années 1980, les investissements sur le réseau classique se sont fortement réduits. La prise de conscience récente du mauvais état des infrastructures ferroviaires amène à une reconsidération du réseau classique et des transports du quotidien. Mais ce regain d'intérêt se concentre sur les axes à plus fort trafic et les nœuds ferroviaires des grandes agglomérations. Pour l'Etat, la meilleure réponse à la transition écologique et au désenclavement des territoires ruraux serait d'abandonner les « petites lignes » aux autocars et aux véhicules autonomes, jugés plus économiques, tout en poursuivant les projets de construction d'axes routiers ou autoroutiers au nom de la sécurité et de la lutte contre la congestion. Le Contrat de Performance, signé le 20 avril 2017 entre l'Etat et SNCF Réseau, et le rapport Spinetta, remis en février 2018 au Gouvernement, sont révélateurs d'une vision du transport ferroviaire chez des dirigeants plus intéressés par les économies financières procurées par des fermetures de lignes que par des tentatives de relance du trafic tenant compte des besoins de mobilité des territoires.

1. Une intervention de la Région allant au-delà de ses compétences d'autorité organisatrice

A. *Les missions de la Région en tant qu'autorité organisatrice*

Si l'on se fie au Code des Transports⁴⁷, depuis la régionalisation des transports ferroviaires effective au 1^{er} janvier 2002, la Région est autorité organisatrice des TER. Son rôle a été renforcé, nous le verrons plus tard dans ce mémoire, par son rôle de chef de file de l'intermodalité et de gestionnaire des transports routiers interurbains ex-départementaux attribué par la loi NOTRe. La Région est ainsi responsable « *de l'organisation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs exécutés dans son ressort territorial ou desservant son territoire, [et] des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires* ». La Région définit les dessertes, la tarification, les horaires, la qualité du service et l'information des usagers sur l'ensemble du réseau ferroviaire et routier interurbain liO (Lignes Interurbaines Occitanie), en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport.

Cependant, jusqu'à la fin de cette année, les Régions sont obligées de contractualiser avec l'opérateur unique SNCF Mobilités pour l'exploitation des services ferroviaires organisés par la Région. En Occitanie, la Convention SNCF/Région a été signée pour la période 2018-2025, pour un montant total d'environ 2,5 MM€ sur 8 ans, soit 300 M€ par an. La Région y définit les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires, en fixant des objectifs de service (notamment le nombre de relations TER quotidiennes sur chaque ligne), de ponctualité, et de qualité des prestations offertes aux usagers. La Région fixe ainsi des pénalités à SNCF Mobilités si l'opérateur ne respecte pas les objectifs qu'elle a fixés, mais en réalité SNCF Mobilités arrive à plafonner ces pénalités pour ne pas trop avoir à payer. Il est également peu cohérent que ce soit à la Région d'acheter le matériel roulant nécessaire à l'exercice des missions d'exploitant de SNCF Mobilités, puisque ce matériel appartient par la suite à SNCF Mobilités, avec une utilisation dans le périmètre de la région. Cependant, c'est la Région qui définit les principales caractéristiques du matériel roulant par rapport aux besoins des usagers, et qui choisit le pelliculage des rames, les dernières étant peintes aux couleurs du réseau régional LiO.

B. *Les actions de l'ancienne Région Midi-Pyrénées avant la régionalisation ferroviaire*

Cependant, l'intervention de la Région ne se limite pas à son simple rôle d'autorité organisatrice. L'ex-Région Midi-Pyrénées n'a pas attendu la régionalisation ferroviaire de 2002 pour demander un renforcement des dessertes ferroviaires sur le réseau secondaire. Ainsi dès

⁴⁷ Code des Transports, articles L. 2111-3 à L. 2111-4

1982, le schéma régional des transports collectifs de la Région Midi-Pyrénées (datant de 1981) se traduit par une légère augmentation des services omnibus sur l'étoile toulousaine vers Tarbes, Ax-les-Thermes, Montauban, Auch, puis vers Rodez et Mazamet. La Région a poussé la direction régionale de la SNCF à améliorer ces dessertes. Cependant, malgré les volontés régionales, la SNCF occupait une position dominante et imposait plus ou moins les opérations à mener pour la Région.

Mais le réseau ferré secondaire de la région n'était pas en capacité d'accueillir de nouvelles circulations : la Région Midi-Pyrénées a dû participer au financement du renouvellement de l'armement des voies sur les lignes du quart nord-est. Puis pour accélérer les relations TER Toulouse-Rodez, jugées trop lentes, la Région a financé des travaux d'amélioration de la voie au nord de Carmaux, où le tracé est tortueux et l'armement usagé. Des relèvements de vitesse ont été obtenus grâce à quelques acquisitions foncières et rectifications de tracé.

C. Le rôle déterminant de Martin Malvy dans la sauvegarde du réseau secondaire

C'est sous les différents mandats de Président du Conseil Régional de Martin Malvy, élu en 1998, que la politique ferroviaire de l'ex-Région Midi-Pyrénées va se clarifier pour prendre une tournure très ambitieuse pour la défense des lignes ferroviaires secondaires. Martin Malvy, originaire de Figeac, s'est toujours battu pour atténuer les disparités territoriales entre l'agglomération toulousaine et le reste de la région. Il avait pour but d'améliorer la situation des territoires ruraux dont certains présentaient de grandes difficultés socio-économiques. La Région avait très vite compris dès les débuts de la régionalisation ferroviaire en 2002 que le rail pouvait jouer un rôle crucial dans la structuration du territoire régional et le développement économique. Le rail était devenu le vecteur d'identification de la politique régionale le plus visible pour les citoyens, alors que la Région était encore une collectivité territoriale jeune en quête de notoriété.

Le premier Plan Régional des Transports (2000-2006) incarne cette politique volontariste de développement des services ferroviaires et routiers. La Région mettra en place une tarification solidaire pour les demandeurs d'emploi et les personnes en situation précaire, les étudiants de moins de 26 ans, les familles nombreuses et les personnes âgées. Elle entamera le renouvellement du parc du matériel roulant, plus moderne et plus confortable, en achetant des autorails X 73500 d'Alstom et des AGC de Bombardier. Elle cofinancera à hauteur de 30%, en partenariat avec l'Etat et la SNCF, un programme de rénovation de plus de la moitié des gares et haltes de la région entre 2003 et 2006, en allant au-delà de ses propres compétences. La Région a aussi participé de l'aménagement de parkings de rabattement pour les usagers du rail. En voulant changer l'image de marque du TER, la Région devient un acteur engagé dans la vie des territoires.

La Région Midi-Pyrénées impose, contre la volonté de la SNCF, le cadencement, qui sera déployé sur les lignes Toulouse-Auch en 2004 et Toulouse-Latour-de-Carol en 2005. Le cadencement, courant depuis plusieurs décennies en Allemagne et en Suisse, mais nouveau en France, consiste à clarifier les missions et la grille horaire en faisant partir et arriver les trains dans chaque gare à la même minute de chaque heure, avec une amplitude aux multiples de l'heure. Le cadencement améliore la lisibilité du service ferroviaire pour des usagers qui n'ont plus à mémoriser chaque horaire, chaque politique d'arrêts des trains. Ainsi le nombre de TER quotidiens est passé de 180 en 1998 à 341 en 2006, et le nombre d'usagers a augmenté de 60% pendant la même période⁴⁸. La Région a également tenté de simplifier les missions des services TER, en les classant en deux catégories : les TER intervilles de desserte régionale, et les trains périurbains voire de banlieue autour de l'agglomération toulousaine.

La portion Arènes-Colomiers de la ligne Toulouse-Auch a été partiellement doublée en 2003 pour créer des navettes de banlieue, intégrées dans la tarification des transports publics urbains de l'agglomération toulousaine. La signalisation a été modernisée. Quatre gares ont été construites pour anticiper l'urbanisation des secteurs de Saint-Martin-du-Touch et des Ramassiers.

Mais les conclusions de l'audit Rivier, publié en 2005, vont refroidir les ambitions d'une Région en passe de relancer les services ferroviaires régionaux à travers son nouveau rôle d'autorité organisatrice. L'audit montre que le réseau secondaire, après des décennies de sous-investissement, est dans un état fortement dégradé, notamment au niveau des voies et de la signalisation, dont l'âge est avancé. Le verdict tombe : plus de la moitié des lignes secondaires pourraient fermer dans les 5 à 10 ans à venir si des travaux d'urgence ne sont pas réalisés pour les régénérer. La Région commande alors un audit à un bureau d'études et d'ingénierie suisse pour faire un diagnostic complet des voies ferrées sur son territoire, un diagnostic qui n'avait jamais été opéré par RFF et dont la Région n'avait pas connaissance.

Les conclusions de cet audit confirment celles de l'audit Rivier. La Région décide alors en 2007 de lancer une opération inédite en France par son ampleur : le Plan Rail. L'exécutif régional, pour sauver les services ferroviaires organisés par la Région, mettra 500 M€ autour de la table (finalement 400 M€ après un basculement de crédits de l'Etat auparavant destinés à la route), et prendra RFF par la main pour qu'elle réalise les opérations de régénération sur l'ensemble de son réseau secondaire. Au total, le Plan Rail constitue un engagement financier de 820 M€, dont 400 M€ pour la Région, 193 M€ pour l'Etat, 179 M€ pour RFF et 48 M€ de crédits du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). RFF, au départ, était très réservé quant aux engagements financiers de la Région sur les lignes secondaires, préférant que la Région s'investisse sur l'axe

⁴⁸ Jean-Pierre Wolff, *La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire*, Géotransports n° 8, 2016, p. 75-94

Toulouse-Pau, lui aussi mal en point mais classé dans le réseau structurant, avec la circulation de trains Intercités. Mais l'avant-gardisme de la Région Midi-Pyrénées a été une chance qui lui a permis de mobiliser des financements considérables pour le renouvellement des infrastructures ferroviaires, avant que les autres Régions ne prennent conscience à leur tour de l'urgence de la situation des lignes secondaires.

Le Plan Rail inclut des renouvellements de plus de 500 km de voies, de ballast, de traverses, de rails, des rénovations d'ouvrages d'art, des consolidations d'ouvrages en terre et des renforcements de sécurité avec l'introduction de la signalisation automatique, sur 11 des 13 lignes secondaires de la région (les lignes Montréjeau-Luchon et Rodez-Séverac, moins fréquentées, n'étant pas concernées par le Plan Rail). Les travaux s'échelonnent principalement de 2007 à 2013, passant par des fermetures de lignes pour travaux sur l'ensemble du réseau ferré secondaire, avec :

- D'octobre 2008 à janvier 2009 : les sections Empalot-Arènes et L'Isle-Jourdain-Auch, avec le remplacement des ponts sur la Save et l'Arrats et l'installation du BAPR de voie banalisée depuis Colomiers en décembre 2009,
- De mars à juin 2009 : la section Tarascon-sur-Ariège/Latour-de-Carol, avec la substitution de tabliers métalliques permettant une pose de voie directe aux ponts-cages de Luzenac, des Cabannes, et le confortement de tranchées et de remblais,
- De juin à octobre 2009 : la section Albi-Rodez, avec la mise en étanchéité des viaducs d'Albi et le confortement de tranchées rocheuses,
- D'octobre 2009 à janvier 2010 : la section Lavar-Mazamet, avec le confortement du remblai de Vielmur et la mise en étanchéité des ponts Clos et de Naves,
- D'avril à juillet 2011 : la modernisation de la voie sur la section Portet/Tarascon-sur-Ariège, avec le remplacement de rails et de traverses, le relevage partiel de la voie, le renouvellement de l'armement au sud de Foix avec pose de longs rails soudés sur plancher béton.

Le Plan Rail englobe également des opérations de développement du réseau, en particulier le doublement partiel de 20 km sur le tronçon Toulouse-Saint-Sulpice, axe à voie unique le plus fréquenté de la région d'où vont les trains vers Albi, Rodez, Castres et Figeac. Les systèmes de gestion de la gare de Toulouse-Matabiau sont modernisés pour augmenter et fluidifier le trafic face à l'augmentation importante du nombre de trains.

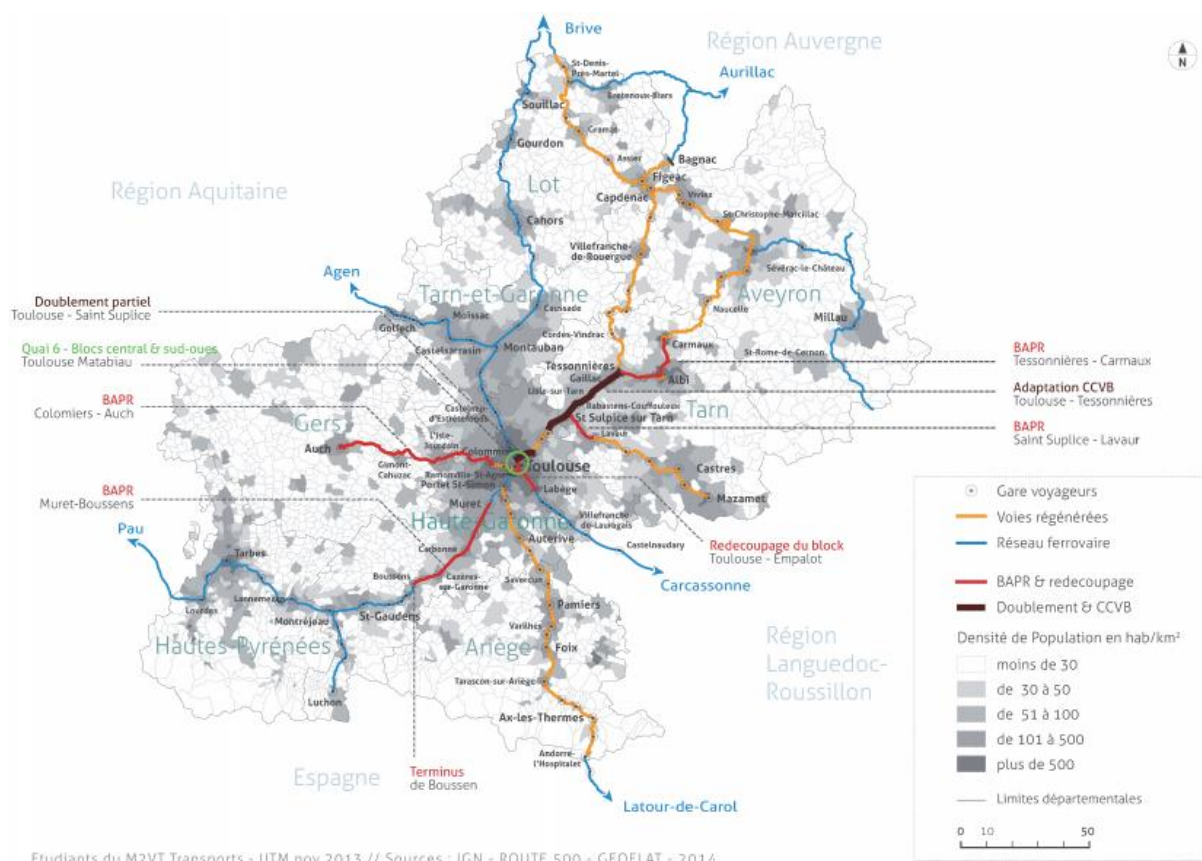


Figure 19 : Carte des principales opérations menées dans le cadre du Plan Rail⁴⁹

Entre 1998 et 2014, le réseau TER de la Région Midi-Pyrénées aura connu un doublement de sa fréquentation, passant de 25 000 à 50 000 usagers par jour. Sans l'engagement de la Région à défendre les lignes secondaires délaissées par RFF, ce succès aurait été largement compromis.

De son côté, la Région Languedoc-Roussillon a participé au financement d'opérations d'amélioration de l'armement et de renforcement des structures de plusieurs tunnels des voies uniques des Cévennes, des Causses, des lignes Nîmes-Le Grau-du-Roi et Mende-La Bastide-Puylaurent. Mais ses actions sur le ferroviaire régional sont plus mesurées par rapport à l'axe du littoral, concentrant populations, trafics et activités.

D. Les EGRIM : la continuité du volontarisme régional après la fusion

Depuis les mandats de Martin Malvy, malgré la concurrence du covoiturage et la libéralisation des autocars « Macron », le rail est resté la base de la politique de solidarité et

⁴⁹ Jean-Pierre Wolff, *La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire*, Géotransports n° 8, 2016, p. 75-94

d'aménagement territorial en Midi-Pyrénées. La nouvelle Présidente de la Région Occitanie, Carole Delga, va reprendre le flambeau dans une région agrandie, issue de la fusion des anciennes Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Son premier grand chantier sera l'organisation des Etats généraux du rail et de l'intermodalité (EGRIM), un acte fondateur pour unir des territoires où les relations sont compliquées par la distance et le manque d'infrastructures ferroviaires, excepté sur l'axe Toulouse-Montpellier. Certaines marges régionales se retrouvent au centre de la nouvelle région, mais disposent de voies de communications peu performantes, et dont les lignes ferroviaires au trafic très faibles étaient condamnées par la SNCF. En particulier, la réhabilitation des lignes Rodez-Séverac et Montréjeau-Luchon, reportée lors du Plan Rail, constituait un nouveau défi, mais celui-ci a pris une autre envergure après la fermeture par SNCF Réseau des deux lignes, respectivement en novembre 2014 et en décembre 2017.

Une quarantaine de réunions publiques se sont tenues en 2016, et la Région avait mis à disposition un site Internet dédié pour que les citoyens déposent leur contribution. Les demandes exprimées montrent l'attachement de la population au développement et à la sauvegarde des liaisons ferroviaires :

- Adaptation des horaires à la desserte domicile-travail (fréquences, amplitude horaire, modernisation ou création de gares dans les zones périurbaines),
- Amélioration des temps de parcours grâce à la modernisation des infrastructures,
- Renouveler les lignes à vocation régionale afin d'éviter leur fermeture. 84% des personnes interrogées considèrent importante la modernisation des lignes locales⁵⁰,
- Rouvrir des lignes fermées aux voyageurs,
- Repérer et démarcher les entreprises situées sur des petites lignes et qui pourraient contribuer à justifier leur réouverture ou leur modernisation. Le fret ferroviaire est perçu comme outil de développement économique et de désenclavement des territoires,
- Réfléchir pour des prix des péages ferroviaires abordables pour les chargeurs,
- Valoriser le maintien ou le développement de services ferroviaires sur les petites lignes de la région grâce à des activités de loisirs ou de tourisme,
- Renforcer les liaisons entre les deux ex-régions,
- Réfléchir à une tarification incitative très basse sur les lignes rurales peu fréquentées pour encourager les habitants à reprendre l'habitude du train.

Une des ambitions à l'issue des EGRIM est de « préserver le réseau ferroviaire » : le train doit garder un rôle structurant pour le développement et la cohésion du territoire. La Région souhaite également « garantir la mobilité dans les territoires ruraux », où la mobilité est une question de survie démographique, et où le maintien du train doit s'inscrire dans le cadre de projets de territoires partagés et soutenus par les collectivités locales, l'Etat et SNCF Réseau.

⁵⁰ Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*. 2016, 80 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4661_-_plaqueette-egri_170x270_-_page-a-page.pdf

Ainsi, le chantier n° 3 des EGRIM concerne « la sauvegarde des lignes ferroviaires et l'adaptation de l'offre TER », pour maintenir le service public ferroviaire sur les lignes à l'infrastructure fragilisée et adapter les dessertes ferroviaires régionales et les infrastructures aux besoins de mobilité des usagers. La Région a ainsi identifié 6 lignes « prioritaires » en difficulté ou fermées, avec un objectif de service de 6 AR/jour et un investissement prévu de 400 M€ :

- Le Train Jaune, ligne à vocation touristique symbole des Pyrénées-Orientales, mais aussi indispensable au désenclavement de la Cerdagne,
- Carcassonne-Quillan, dont la section au nord de Limoux a été récemment modernisée, mais la section sud a été fermée par SNCF Réseau début 2018,
- Montréjeau-Luchon, fermée par SNCF Réseau en novembre 2014,
- Alès-Bessèges, fermée par RFF en 2012,
- Rodez-Séverac, fermée par SNCF Réseau en décembre 2017,
- La ligne de la rive droite du Rhône, spécialisée fret, et où la Région veut rétablir un service voyageurs suspendu depuis 1973.

Le chantier n° 9 des EGRIM concerne « la relance du fret ferroviaire », afin de répondre aux objectifs environnementaux de la COP 21 et de désaturer le trafic routier par le report du transport de marchandises sur voie ferrée. Le fret ferroviaire est considéré comme un outil d'attractivité et de développement économique des territoires. La Région veut connecter les voies ferrées et les pôles d'activités économiques et logistiques générateurs de trafics, en s'appuyant sur ses ports (Sète, Port-la-Nouvelle) pour le développement de dessertes ferroviaires de marchandises. La Région gère depuis 2017 la ligne régionale Colombiers/Maureilhan et étudie la régénération ou la réouverture de certaines lignes existantes comme Auch-Agen.

Par ailleurs, les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon prévoient respectivement des investissements de 376 et 260 M€ sur le ferroviaire. Au total, la nouvelle Région Occitanie devrait engager 4 MM€ pour améliorer les infrastructures et le fonctionnement de l'ensemble des transports régionaux, y compris la gestion des anciens réseaux de transports collectifs départementaux dans une logique d'intermodalité. Ce plan est d'autant plus ambitieux que les contraintes budgétaires s'alourdissent : malgré l'augmentation rapide de la population et des besoins de mobilité dans la région, l'Etat diminue les dotations budgétaires allouées aux Régions et ne leur accorde aucune fiscalité dynamique. Depuis le pacte financier annoncé lors de la Conférence nationale des territoires en juillet 2017⁵¹, si les Régions augmentent leurs dépenses au-delà de 1,2%, elles sont pénalisées financièrement : elles ne peuvent donc pas répondre aux besoins de mobilité, et les montants annoncés par SNCF Réseau pour la régénération des lignes secondaires (1,4 MM€ sur 10 ans, dont 400 M€ pour les 6 lignes EGRIM) apparaissent d'autant plus insupportables pour les finances régionales.

⁵¹ Vie publique, « Dépenses des collectivités : une circulaire fixe le contrat type avec l'Etat », publié le 23 mars 2018, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://www.vie-publique.fr/focus/depenses-collectivites-circulaire-fixe-contrat-type-avec-etat.html>

La Convention TER signée entre la Région Occitanie et SNCF Mobilités le 23 mars 2018 pour la période 2018-2025 prévoit une augmentation de l'offre TER liO de 11%, avec un objectif d'amélioration de la régularité de 87,6 à 92%, et la réduction du nombre de trains supprimés par manque de matériel et de personnel⁵². Au service annuel 2019, les premiers aller-retours directs entre Toulouse et Perpignan ont été créés. Cette base devrait être renforcée à 6 A/R directs au service annuel 2020, c'est-à-dire en décembre 2019. 14 A/R devraient également être rajoutés sur la relation Toulouse-Agen/Cahors-Brive, 10 A/R sur Toulouse-Tarbes-Pau, et 6 A/R sur Sète-Lunel permis par l'impact positif du CNM, permettant de renforcer la desserte périurbaine autour de Montpellier. La Région a aussi amélioré les correspondances entre les TER liO et les Rodalies catalans à Latour-de-Carol et Port-Bou. Enfin, elle a mis sur pied en 2017 un dispositif PEM (pôles d'échanges multimodaux), sur le modèle de ce qui a été pratiqué en ex-Languedoc-Roussillon notamment à Baillargues (près de Montpellier). La Région cofinancera 40 à 50% des projets de PEM ruraux, pour un budget régional de 25 M€ : ils incluront des parkings de rabattement, des emplacements covoiturage et vélos, des infrastructures de stationnement des autocars liO ainsi qu'un renforcement des dessertes ferroviaires.

2. Une négation des responsabilités du gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau sur les lignes secondaires

SNCF Réseau est actuellement un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du Ministère des Transports⁵³. Ses missions sont prévues par l'article L. 2111-9 du Code des Transports, modifié par le pacte ferroviaire et l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018. D'après le législateur, « *SNCF Réseau a pour missions d'assurer, conformément aux principes du service public et dans le but de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable :*

- *L'accès à l'infrastructure ferroviaire du RFN, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure, [de manière indépendante vis-à-vis des entreprises ferroviaires],*
- *La gestion opérationnelle des circulations sur le RFN,*
- *La maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du RFN,*
- *Le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du RFN,*
- *La gestion des installations de service dont il est propriétaire et leur mise en valeur. »⁵⁴*

⁵² Région Occitanie, *Transport ferroviaire en Occitanie : Quel bilan pour les usagers et la Région ? Quelles perspectives ?* Publié le 15 mai 2019, 16 pages

⁵³ Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, version en vigueur au 17 août 2019

⁵⁴ Code des Transports, article L. 2111-9, version au 17 août 2019

SNCF Réseau est le propriétaire et le gestionnaire d'infrastructure sur le RFN. Elle est la plupart du temps maître d'ouvrage des opérations d'investissement, comprenant le développement et la régénération des lignes. Les investissements financés par les collectivités ou groupements donnent lieu à convention avec SNCF Réseau, mais celle-ci impose ses tarifs et ses délais de réalisation. SNCF Réseau est censée garantir une utilisation optimale du RFN, dans des objectifs de sécurité, de qualité de service et de maîtrise des coûts. Mais peut-on dire que les ralentissements et les suspensions de circulation améliorent la qualité de service ferroviaire et garantissent une utilisation optimale du réseau si tout est fait pour assécher les lignes secondaires de tout trafic ?

La politique de gestion et de développement du réseau ferroviaire est définie par des orientations de l'Etat, à travers le Contrat de Performance signé entre SNCF Réseau et l'Etat. Le dernier date du 20 avril 2017 et court jusqu'en 2026⁵⁵. Mais celui-ci entérine le retrait de l'Etat et de SNCF Réseau du financement des lignes secondaires voyageurs et fret. Sur le réseau structurant, il donne pour objectif de résorber le vieillissement du réseau via une augmentation significative du renouvellement pour améliorer la performance, et de moderniser la politique de maintenance.

Pour les lignes UIC 7 à 9, il s'agit de rénover les méthodes de gestion, notamment l'adaptation des référentiels et instructions techniques, dans le strict respect de la sécurité ferroviaire. Il est vrai que les référentiels de SNCF Réseau sont presque identiques sur l'ensemble du réseau et ne tiennent pas compte de la typologie des lignes, de leur trafic et de leur topographie. L'adoption de référentiels plus souples permettrait de diminuer les coûts des travaux et d'entretien sans dégrader les performances des lignes concernées.

Cependant, ce Contrat montre un sérieux manque d'ambition sur les lignes secondaires, avec une volonté de transférer la responsabilité de leur pérennisation à des Régions qui ne sont pas gestionnaires d'infrastructures. SNCF Réseau doit opérer « *les choix nécessaires dans l'attribution des moyens, en fonction des besoins réels de maintenance **et dans la limite des moyens alloués**, en intégrant le caractère critique des installations, leur âge, le trafic, la vitesse et l'évolution du périmètre du réseau* ». Autrement dit, sans financement des Régions pour régénérer les infrastructures, SNCF Réseau doit ne pas intervenir selon des critères purement économiques, quitte à fermer des lignes.

L'action de SNCF Réseau n'est plus priorisée sur les besoins de mobilité des personnes et des marchandises : « *le renouvellement du réseau de desserte fine doit s'envisager avec un objectif*

⁵⁵ Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

fort de réduction des coûts ». Par ailleurs, le Contrat de Performance stipule que « **SNCF Réseau ne participera au renouvellement au maximum qu'à la hauteur des économies de maintenance attendues sur une durée d'exploitation pertinente et que des financements des parties prenantes seront donc nécessaires** ». Autrement dit, les investissements de SNCF Réseau sont limités au maximum à 8,5% du budget total des opérations de renouvellement sur les lignes UIC 7 à 9, laissant les Régions intervenir au minimum à 91,5% - hors compétence – si elles ne veulent pas voir leurs lignes secondaires fermer. SNCF Réseau ne finance même plus un centime pour des travaux d'urgence qu'elle considère comme non pérennes. Les interventions de l'Etat sont renvoyées au cadre contractuel des CPER, mais sur le volet ferroviaire elles restent très limitées, et il apparaît que l'Etat a des retards dans le versement de ses crédits, retardant la réalisation des travaux. Ainsi, si on fait la somme des CPER 2015-2020 Midi-Pyrénées⁵⁶ et Languedoc-Roussillon⁵⁷, l'Etat a signé une intervention à hauteur de seulement 165 M€ pour le programme ferroviaire (228 M€ pour la Région, et seulement 111 M€ pour SNCF Réseau), contre 334 M€ pour le programme routier (128 M€ pour la Région). Ce rapport de 1 à 2 montre la priorité de l'Etat donnée au routier au détriment du ferroviaire : l'Etat n'hésite pas à verser la moitié des crédits des opérations sur le réseau routier national et autoroutier non concédé, alors qu'il ne veut pas participer plus abondamment sur un patrimoine ferroviaire dont il sera propriétaire à partir du 1^{er} janvier 2020.

Le barème des péages voyageurs devrait augmenter chaque année jusqu'en 2026, avec un barème atteignant + 3,6%/an en 2024, soit bien au-delà de l'inflation. L'Etat paiera donc plus cher les redevances d'accès pour l'utilisation du RFN par les TER pour le compte des Régions (augmentation de 28,5% des péages entre 2017 et 2016), à moins que le paiement de ces redevances ne soit transféré aux Régions. Ces dernières se vont vus affecter des redevances de marché sur les TER, qui atteignent pour la Région Occitanie 146 M€ en 2019, un montant difficilement supportable pour les finances régionales, et qui malgré son volontarisme, empêche la Région de renforcer les dessertes voyageurs sur des lignes qui en auraient besoin.

Le Contrat de Performance propose enfin de réduire les coûts de gestion de l'infrastructure, en intensifiant l'externalisation des études, services et travaux, en allongeant les plages travaux, et en diminuant le volume d'entretien consécutif à la régénération importante du réseau.

Les conséquences négatives du Contrat de Performance et du désengagement de SNCF Réseau sur les lignes secondaires amènent la Région à réagir, l'exécutif régional accusant SNCF Réseau dans une tribune du 10 avril 2019 de « *systématiquement torpiller, sacrifier [les choix de*

⁵⁶ Avenant n° 1 au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 Midi-Pyrénées, signé le 6 janvier 2017, 24 pages. Adresse URL : <https://www.laregion.fr/IMG/pdf/cper-mp-avenant-n1.pdf>

⁵⁷ Avenant n° 1 au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 Languedoc-Roussillon, signé le 6 janvier 2017, 20 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/cper_lr_avenant_n1.pdf

politiques de transport de la Région] sur l'autel des économies que la direction de SNCF Réseau fait subir d'ailleurs à l'ensemble du patrimoine ferroviaire national »⁵⁸. L'inaction de SNCF Réseau et le manque d'investissement de l'Etat entraînent une dégradation avancée des voies, des équipements de signalisation, de l'alimentation électrique, qui contraignent les déplacements quotidiens des habitants de la région, à tel point que SNCF Réseau décide unilatéralement des ralentissements, voire des suspensions des circulations ferroviaires sur les lignes. C'est le plan de transport TER liO de la Région qui est menacé : par exemple, SNCF Réseau prévoit de poser des ralentissements dès 2020 sur la ligne Toulouse-Latour-de-Carol, une ligne qui a pourtant fait l'objet d'investissements conséquents de la Région à travers le Plan Rail, parce que l'alimentation électrique est obsolète. L'Etat et SNCF Réseau se désengagent même du financement de la création de deux sous-stations électriques permettant de faire circuler des Regio2N plus capacitaires sur la ligne de l'Ariège, alors que l'opération est inscrite au CPER et que la ligne est classée UIC 6.

La Région critique également des retards dans l'exécution des travaux sur les lignes secondaires par SNCF Réseau, alors qu'elle a voté et consigné plusieurs millions d'euros qui pourraient même s'avérer insuffisants si la ligne était ralentie voire suspendue à court terme. La réouverture de la ligne Montréjeau-Luchon a été reportée à 2023 par SNCF Réseau, alors qu'elle était initialement prévue pour fin 2020. Les autres réouvertures de lignes prévues dans le cadre des EGRIM ne devraient pas avoir lieu avant 2025-2026, des délais trop longs pour la Région, avec des coûts prohibitifs (plus de 3 M€ par km de ligne) et des scénarii inadaptés aux besoins des liaisons ferroviaires à mettre en œuvre. Par ailleurs, SNCF Réseau veut basculer les fenêtres travaux le jour à partir de 2021, ce qui impacterait lourdement les nouvelles circulations organisées par la Région.

La Région regrette la « règle d'or » imposée par l'Etat dans le Contrat de Performance, qui fait que la maintenance des lignes de desserte fine du territoire n'est plus assurée par SNCF Réseau, à l'instar de la brigade de voie supprimée fin 2019 à Limoux, chargée de l'entretien de la ligne entre Carcassonne et Limoux⁵⁹. La Région doit financer au minimum 91,5% des opérations sur les lignes secondaires, sans pouvoir intervenir sur la nature des travaux, les délais, ou encore le calendrier des travaux. En outre, SNCF Réseau facture à la Région 20% de coûts de structure (frais de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre) sur les travaux, alors qu'elle ne finance que 8,5% maximum du montant total des travaux.

⁵⁸ Blog de Jean-Luc Gibelin, Les transports ferroviaires en Occitanie : Des avancées et des freins ! Publié le 11 avril 2019, consulté le 24 avril 2019, 10 pages. Adresse URL : <http://jean-luc-gibelin.com/les-transports-ferroviaires-en-occitanie-des-avancees-et-des-freins/>

⁵⁹ La Dépêche du Midi, « Les guichets de la gare et la brigade de voie supprimés », publié le 4 avril 2019

Par ailleurs, la direction de SNCF Réseau n'a pas la connaissance du réseau attendue d'un propriétaire, encore moins sur les lignes de desserte fine du territoire. La Région a enfin obtenu en septembre 2018 un état des lieux des lignes de desserte fine du territoire, daté de début 2016. Elle n'est pas assurée qu'une fois les travaux d'urgence réalisés (80 M€ à engager en 2019 et début 2020), les ralentissements et risques de fermetures seront levés. Au total, pour les dix prochaines années, c'est plus de 1,5 MM€ qu'il faudra investir sur l'ensemble du réseau secondaire, dont 40% du linéaire est menacé de fermeture à brève échéance sans travaux d'urgence.

C'est pourquoi la Région a inscrit en décision modificative n°1 de son budget 2019 plus de 50 M€ d'autorisations de programme nouvelles⁶⁰, afin de garantir la pérennité de l'exploitation des lignes secondaires jusqu'en 2023. Au total, 76,7 M€ d'opérations sont prévues dont 66,3 M€ de participation régionale.

Face au désengagement de SNCF Réseau et à l'état dégradé des infrastructures, la Région envisage de demander des transferts de gestion, selon les dispositions de la future loi d'orientation des mobilités⁶¹, notamment sur des lignes suspendues comme Montréjeau-Luchon ou Alès-Bessèges. En revanche, la Région exige le maintien de ces lignes dans le RFN, ce qui exclut la possibilité d'un transfert de propriété. Elle ne souhaite pas constituer une régie régionale, mais devrait déléguer la gestion de l'infrastructure à une entité tierce à l'issue du transfert de gestion. C'est ce contexte qui donne le cadre de ce stage, et même des indications sur le type de gouvernance et les modalités d'un éventuel transfert lorsque nous réfléchirons aux incidences en termes de responsabilités pour la Région. Cependant, la Région souhaite conserver l'opérateur historique SNCF Mobilités dans l'exploitation des lignes une fois le transfert opéré, ce qui nous éloigne d'un modèle intégré où la même entité serait à la fois GI et exploitant.

3. Les relations entre la Région et SNCF Mobilités : entre confiance et exigence

SNCF Mobilités est aujourd'hui l'exploitant unique des TER. Elle est le partenaire imposé pour réaliser les services ferroviaires commandés et financés par les Régions. Cependant, dès décembre 2019, les Régions pourront lancer des appels d'offres pour mettre en concurrence l'exploitation de certaines portions de leur réseau. D'autres opérateurs que SNCF Mobilités pourraient venir stimuler le transport ferroviaire régional, et les Régions auront un contrôle beaucoup plus exigeant des prestations réalisées. A partir de décembre 2023, les Régions devront soumettre l'exploitation de leur réseau à appel d'offre pour les nouvelles Conventions TER.

⁶⁰ Région Occitanie, *Plan d'urgence sur les lignes de desserte fine du territoire en Occitanie – Soutien Plan BTP*, voté en Commission Permanente du 19 juillet 2019, 9 pages

⁶¹ *Projet de loi d'orientation des mobilités*, article 46 bis

Les missions de SNCF Mobilités sont prévues par la loi⁶² : l'opérateur ferroviaire doit répondre aux besoins de transport des usagers « *dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité, à l'unité et à la solidarité nationales ainsi qu'à la défense du pays* ». Elle doit exploiter des services ferroviaires de voyageurs et de marchandises « *dans les meilleures conditions de sécurité, d'accessibilité, de célérité, de confort, de régularité et de ponctualité* ». Le positionnement de SNCF Mobilités vis-à-vis du ferroviaire est ambigu : l'opérateur prend « *toute initiative visant à développer l'usage du rail et des autres modes écologiquement responsables* ». Autrement dit, il peut lui sembler plus utile de développer des services d'autocars librement organisés, les cars Ouibus, lancés par la loi Macron en août 2015, en concurrence frontale avec des services ferroviaires parfois conventionnés avec les Régions. Il peut lui sembler plus intéressant de remplacer des trains par des autocars pour réduire les coûts d'exploitation sur des lignes à faible trafic, quitte à dégrader le service rendu aux usagers et à provoquer un report modal vers la voiture, que de prospecter les trafics potentiels et de trouver des revenus supplémentaires grâce à un meilleur service ferroviaire. Cette position se reflète dans « *l'équilibre satisfaisant entre [la] rentabilité des services ferroviaires et leur intérêt pour la collectivité* » que doit rechercher SNCF Mobilités : d'où une contraction progressive des services au profit des relations TGV radiales au départ de Paris, plus rentables.

SNCF Mobilités gère les gares de voyageurs et les autres installations de service qui lui sont confiées par l'Etat ou d'autres personnes publiques dans le respect des principes de transparence et de non-discrimination entre entreprises ferroviaires. Elle assure, dans le cadre de son autonomie de gestion (TGV) ou d'une convention conclue avec l'Etat (Intercités), les services de transport ferroviaire d'intérêt national, des services internationaux de transport ferroviaire et des services de mobilité complémentaires de ses services de transport ferroviaire (Ouibus, covoiturage, VTC...). Il assure les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional, à travers une convention pluriannuelle signée avec les Régions. Gares & Connexions, une filiale de SNCF Mobilités, assure les missions de gestion des gares de voyageurs, en particulier l'entretien des bâtiments voyageurs et leur valorisation commerciale. Gares & Connexions basculera dans le giron de SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020, ce qui harmonisera la gestion des voies, des quais et des bâtiments voyageurs au sein d'une même entité mieux coordonnée, et assurera un accès équitable à l'ensemble des entreprises ferroviaires après l'ouverture à la concurrence.

La Région Occitanie a choisi de maintenir SNCF Mobilités comme exploitant unique sur le réseau TER liO jusqu'en 2025, c'est-à-dire au-delà des obligations de mise en concurrence. Elle renouvelle sa confiance à l'opérateur historique et prend en compte les préoccupations sous-jacentes de préservation de l'emploi cheminot. Elle souhaite maintenir les chances de SNCF Mobilités d'améliorer son service ferroviaire et de partager son expertise dans le cadre d'une

⁶² Décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, version en vigueur au 17 août 2019

relation exigeante et renouvelée avec la Région. La Convention TER 2017-2025 prévoit 2,5 MM€ versés par la Région pour l'exploitation des services TER LiO.

Pourtant, le 10 avril 2019, l'exécutif régional affichait son « désappointement » et son « agacement » face au non-respect des objectifs de la convention par SNCF Mobilités, dont les résultats sont bien en-dessous des attentes de la Région⁶³. En 2018, 14% des trains qui circulaient en Occitanie ont été en retard⁶⁴ (hors grève), un pourcentage dépassant 30% sur des lignes comme celle du littoral ou de l'Ariège. D'autres trains ont été supprimés ou bondés. L'objectif de ponctualité pour 2018 était de 89% : la Région a appliqué des pénalités à SNCF Mobilités, ce qui lui a permis de rembourser une mensualité aux abonnés annuels SNCF.

Par ailleurs, SNCF Mobilités abandonne la présence humaine dans les guichets des gares, laissant l'entière responsabilité à la Région de maintenir l'accès, l'accueil, les emplois et la sûreté y compris dans les gares nationales. Les voyageurs n'ayant pas accès à Internet ne peuvent plus acheter leur billet, et se voient appliquer des amendes pour fraude par les contrôleurs alors qu'ils sont dans leur bon droit. SNCF Mobilités prévoit la fermeture des guichets d'accueil et de vente des billets de la gare de Carcassonne pour mai 2019⁶⁵. En juillet 2019, la CFDT Cheminots a mesuré un temps d'attente record de 1h20 en moyenne aux guichets de la gare Matabiau⁶⁶. En période de grands départs en vacances, seulement trois guichets étaient ouverts, ce qui fait parfois rater leur train aux usagers voulant acheter un billet. Les agents dirigent les voyageurs vers les bornes où on ne peut payer ni en espèces, ni en chèques, ni en chèques vacances, ni acheter un billet complexe. SNCF Mobilités se défend, et estime que « seulement » 20% des ventes de billets sont des ventes physiques, préconisant une digitalisation du système. Mais quid des usagers ayant des difficultés à utiliser Internet, et qui se voient de facto exclus du service public ferroviaire ?

4. De la priorité donnée à la grande vitesse au désintérêt pour les lignes secondaires : l'Etat, une stratégie ferroviaire ?

L'Etat est le donneur d'ordre des différentes entités du groupe SNCF. C'est lui qui détermine les stratégies de développement du réseau ferroviaire, ainsi que les relations entre la SNCF et les Régions. Depuis les années 1970-1980, après plusieurs décennies tournées vers le tout-routier, l'Etat s'est intéressé à doter le territoire français de lignes à grande vitesse, au

⁶³ Blog de Jean-Luc Gibelin, Les transports ferroviaires en Occitanie : Des avancées et des freins ! Publié le 11 avril 2019, consulté le 24 avril 2019, 10 pages. Adresse URL : <http://jean-luc-gibelin.com/les-transports-ferroviaires-en-occitanie-des-avancees-et-des-frains/>

⁶⁴ Région Occitanie, *Transport ferroviaire en Occitanie : Quel bilan pour les usagers et la Région ? Quelles perspectives ?* Publié le 15 mai 2019, 16 pages

⁶⁵ La Dépêche du Midi, « Les guichets de la gare et la brigade de voie supprimés », publié le 4 avril 2019

⁶⁶ Lisa Bellon, « Les cheminots dénoncent la fermeture des guichets » in *La Dépêche du Midi*, publié le 12 juillet 2019

détriment des liaisons ferroviaires classiques. Mais ces dernières années, on assiste à une prise de conscience – tardive et insuffisante – de la dégradation de l'état des infrastructures ferroviaires. Les derniers rapports montrent cependant que l'effort de l'Etat se concentre sur les grandes métropoles et les liaisons structurantes, au détriment des lignes secondaires dont le destin est voué au remplacement par les autocars et les plans de développement autoroutier.

A. Un réseau à grande vitesse développé au détriment des lignes secondaires

*« En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 km ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à 2x2 voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse »*⁶⁷. Cette phrase, issue de la loi du 4 février 1995 d'orientation et d'aménagement du territoire, résume à elle seule l'état d'esprit de l'Etat dans sa politique de transports et d'aménagement du territoire. Entre les années 1970 et le début des années 2010, le développement du réseau de lignes à grande vitesse était – en mettant à part le réseau autoroutier – le seul point de salut de l'Etat et de la SNCF.

En mai 1970, le Ministère des Transports publiait une « étude sur l'hypothèse d'une concentration de l'activité ferroviaire sur un réseau noyau voyageurs »⁶⁸. Cette étude concluait sur un optimum du réseau ferroviaire compris entre 15 000 et 18 000 km, condamnant les lignes régionales à la fermeture. Ce positionnement se traduit dans le rapport Guillaumat de 1978, qui propose de réduire le réseau ferroviaire à 5 000 km et 50 gares, réduisant le réseau ferroviaire français aux grandes radiales partant de Paris et à la desserte des grandes agglomérations, au détriment des lignes transversales et régionales ainsi que des villes petites et moyennes. En Occitanie, le réseau se limiterait aux lignes Paris-Toulouse, Bordeaux-Toulouse-Montpellier-Marseille, Lyon-Montpellier-Perpignan et Toulouse-Bayonne. Des départements entiers comme le Gers, l'Ariège, le Tarn, l'Aveyron ou la Lozère auraient perdu leur desserte ferroviaire.

⁶⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation et d'aménagement du territoire, article 17

⁶⁸ Fnaut-Infos, *Pourquoi et comment remailler le réseau ferré français*, n° 276, juillet-août 2019, 12 pages

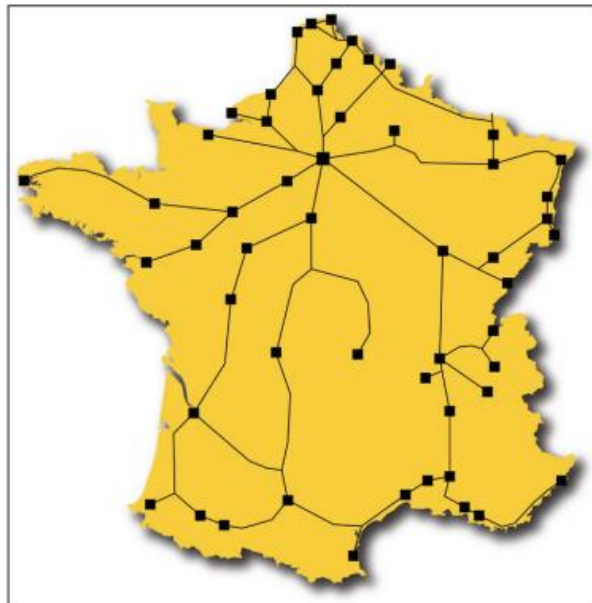


Figure 20 : Carte du réseau ferroviaire projeté dans le rapport Guillaumat (1978) ⁶⁹

Si de nombreuses lignes régionales ont été fermées à l'orée des années 1970, puis dans les années 2010, comme nous l'avons vu dans le diagnostic ferroviaire de la région, depuis 1981, environ 2 800 km de lignes à grande vitesse ont été construits en France. Le TGV apparaissait comme la vitrine commerciale de la SNCF face à un réseau ferroviaire vieillissant, pâtissant de la concurrence de l'automobile. Il offre des vitesses commerciales allant jusqu'à 300, voire 320 km/h, alors que les grandes lignes radiales ne dépassent guère les 200 km/h, et ce uniquement sur les portions les plus favorables. Il offre des gains de temps de parcours très importants entre Paris et les grandes métropoles régionales : par exemple, l'arrivée du TGV a fait descendre le trajet Paris-Lyon sous les deux heures, alors qu'il dépassait les quatre heures. Il a ainsi renforcé les échanges entre Paris et les métropoles.

Les « villes gagnantes », desservies par le TGV, ont profité de leur accessibilité renouvelée pour réaliser des projets urbains autour des gares, notamment à Lyon avec le quartier d'affaires de La Part-Dieu ou à Lille avec Euralille. Le TGV accompagne la montée en gamme des métropoles dans les emplois hautement qualifiés, dans les services, les finances ou encore les hautes technologies. Par ailleurs, la diffusion de l'effet TGV s'est poursuivie jusque dans des territoires non desservis par la grande vitesse : des grandes radiales ont été électrifiées, des relèvements de vitesse ont été réalisés pour réduire les temps de parcours depuis Paris.

Puis les élus locaux ont réclamé leur ligne à grande vitesse dans leur région, y compris pour desservir des villes moyennes comme Limoges. L'arrivée du TGV était l'occasion inespérée de

⁶⁹ *Op. cit.*

relancer l'activité économique dans des territoires touchés par la crise économique et la désindustrialisation. Les élus croyaient à « l'effet TGV » en aménageant des zones d'activités économiques autour des gares TGV, mais certaines d'entre elles sont restées quasiment vides, le TGV ne suffisant pas à attirer les entreprises sans un soutien fort des collectivités locales. On a assisté à la construction de gares exurbanisées, totalement déconnectées du reste du réseau, comme par exemple la gare TGV Haute-Picardie, entre Amiens et Saint-Quentin, qualifiée de « gare aux betteraves » du fait de son installation en pleins champs, sans agglomération à proximité. Cette gare n'est desservie que par quelques rares TGV, la SNCF trouvant que l'arrêt faisait perdre du temps aux autres voyageurs. Elle est située à l'intersection de deux autoroutes, les gares TGV n'ayant pas été pensées en lien avec le réseau ferroviaire classique.

Le Grenelle de l'Environnement, mené sous la présidence de Nicolas Sarkozy, est symptomatique de la priorité donnée au tout-TGV au détriment des liaisons ferroviaires classiques. Il prévoit « *une démultiplication des LGV dans le cadre d'un ambitieux plan de renforcement des infrastructures* »⁷⁰. Au nom du report modal, il inclut la construction de 2 000 km de nouvelles lignes à grande vitesse pour un investissement de 53 MM€ d'ici 2020. Récemment, 800 km ont été inaugurés : les LGV Tours-Bordeaux, Est phase 2 vers Strasbourg, Bretagne-Pays-de-la-Loire et le Contournement Nîmes-Montpellier.

Cependant, les investissements sur le réseau classique étaient des plus limités : si le Grenelle de l'Environnement souligne l'augmentation des ressources allouées à la régénération des lignes existantes (de 1,1 MM€ en 2008 et 1,8 MM€ en 2012), la réalisation de ces projets dépendait de la capacité de financement des infrastructures, et en particulier de la mise en place de l'écotaxe poids lourds, censée rapporter 1 MM€ par an à l'Agence de financement des infrastructures de transport (Afitf). Cette écotaxe n'ayant jamais été appliquée, les montants dédiés au réseau classique n'ont pas pu être abondés, renforçant la dégradation du réseau ferroviaire, dont le linéaire de régénération a chuté à 600 km en 2005.

La première des priorités du Grenelle de l'Environnement n'était pas vraiment le ferroviaire, mais la route, alors qu'il cherchait à réduire d'ici 2020 les émissions de CO₂ de 10%. Il s'agissait d'abord de réduire l'empreinte environnementale des modes de transports les plus émetteurs (route et avion), et de « *limiter l'augmentation de la capacité routière du pays à l'élimination des points de congestion, des problèmes de sécurité ou d'intérêt local* »⁷¹. Derrière cette formulation, de nombreux projets routiers peuvent être acceptés grâce au soutien des collectivités locales, notamment des déviations de villages ou de villes. Le rapport met surtout

⁷⁰ Alain Grimfeld, Jean Jouzel, Jean-François Le Grand, Nicole Notat et al, *Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement*, octobre 2010, 222 pages

⁷¹ *Op. cit.*

l'accent sur la décarbonation du parc automobile – qui reste encore aujourd'hui très relative -, avec l'instauration du bonus-malus et les aides à l'achat de véhicules hybrides et électriques. Le Pacte automobile de 2009 se traduit par l'appui à l'émergence d'une offre industrielle pour la batterie et la chaîne de traction électrique, l'installation de bornes de recharge, et l'achat de véhicules électriques par l'Etat et les collectivités.

Le Schéma National des Infrastructures de Transports, publié en janvier 2011, reprend les orientations du Grenelle de l'Environnement : il prévoit en tout 166 MM€ d'investissements, dont 62,2% pour le ferroviaire et 7,8% pour le routier. Il est cependant intéressant de noter le début d'une prise de conscience de l'urgence d'intervenir dans la régénération du réseau classique. Une des fiches actions consiste à « *passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive* »⁷². Le rythme annuel de renouvellement des voies était passé de 1 000 km de voies dans les années 1960-1970 à 500 km entre 1985 et 2005. La SNCF avait clairement délaissé son réseau classique au profit des lignes à grande vitesse. Cette réduction des investissements a entraîné un vieillissement accéléré du réseau, l'âge moyen de la voie passant de 25 ans en 1988 à 32 ans en 2004, une augmentation des charges d'entretien et une baisse du niveau de performance et de fiabilité du réseau.

Après les conclusions de l'audit Rivier remis par l'Ecole Polytechnique de Lausanne en 2005⁷³, l'Etat a lancé un plan de rénovation du réseau existant, en visant un rythme annuel pérenne de renouvellement de 1 000 km de voies et de 300 appareils de voie. L'exécution de ce programme devrait représenter une enveloppe entre 13 et 14 MM€, ce qui est dérisoire comparé au budget alloué à la construction de nouvelles LGV.

Mais cette trajectoire de maintenance ne concernait que les lignes du réseau secondaire parcourues par plus de dix trains par jour (on ne sait pas si c'est A/R ou non) : les lignes de montagne ou rurales, les plus fragiles, sont oubliées. Sur le réseau structurant, il s'agit de garantir l'absence de ralentissements, dus à des retards de renouvellement, et d'optimiser voire de réduire l'âge moyen des voies, dans le cadre de partenariats entre l'Etat, les Régions et RFF. Sur le réseau secondaire, il s'agit simplement d'assurer sa pérennité. Le recours à des modèles économiques alternatifs et performants (GI délégués, OFP gestionnaires et exploitants) n'est possible que pour les lignes capillaires fret, ce qui laisse les lignes secondaires dans l'impasse, face au désintérêt marqué de SNCF Réseau.

⁷² Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport. Avant-projet consolidé*. Janvier 2011, 196 pages

⁷³ Une analyse détaillée du contenu de l'audit Rivier a été réalisée dans la première partie de ce mémoire sur les liens entre rail et aménagement du territoire.

Schéma national des infrastructures de transports

Principaux projets de développement ferroviaire proposés à l'inscription

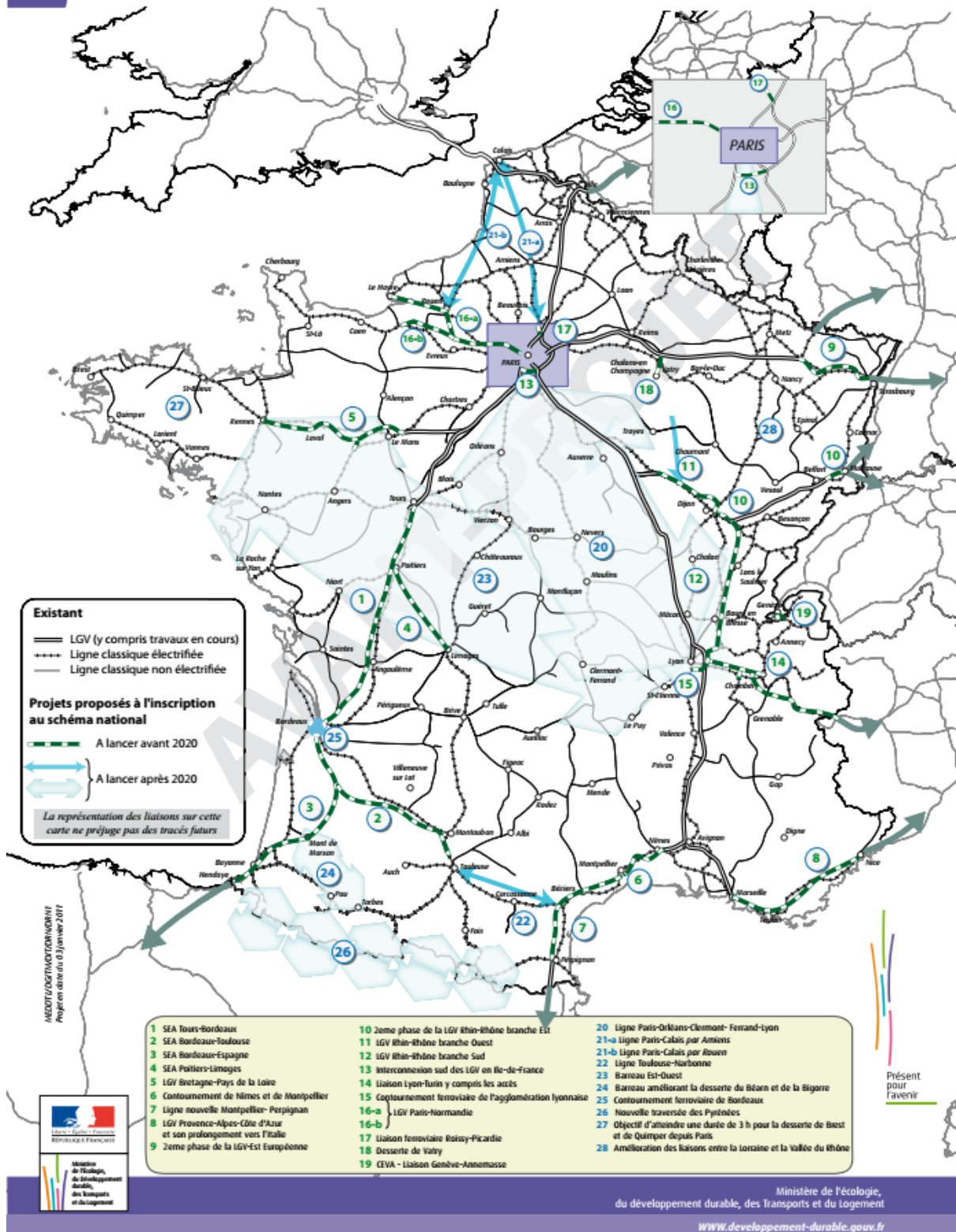


Figure 21 : Carte des lignes à grande vitesse projetées dans le SNIT⁷⁴

⁷⁴ Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport. Avant-projet consolidé*. Janvier 2011, 196 pages

Le rôle du rail dans l'aménagement des territoires est ignoré au profit de la route : une fiche action propose de « *garantir une meilleure régularité des temps de parcours* ». Des élargissements ponctuels de voies routières sont prévus, des modifications de la géométrie des voies (créneaux de dépassement, amélioration des croisements, déviations de villes et villages). L'objectif est de diminuer la congestion et les conflits d'usages entre véhicules légers et poids lourds, en particulier dans le cadre des Programmes de Modernisation des Itinéraires Routiers (PDMI). Une autre fiche action vise à « *renforcer l'accessibilité des territoires dont les populations souffrent d'enclavement* ». Pour le SNIT, certains territoires peu denses déjà desservis par le réseau routier national peuvent avoir besoin d'une amélioration de leur accessibilité routière, « *afin d'avoir d'accès dans des conditions raisonnables, aux services de base nécessaires à la vie quotidienne de leurs habitants : services publics de santé et d'éducation, commerces, bassins d'emplois* ». Pourtant, le transport ferroviaire peut également garantir un accès aux services, commerces et emplois, en particulier pour les individus n'ayant pas de voiture. Le patrimoine ferroviaire existe et mérite d'être valorisé, alors que la construction d'une autoroute est très coûteuse, cause des dommages irréversibles pour l'environnement et les paysages.

B. Remise en question de la priorité aux TGV et volonté d'abandon des lignes secondaires

Le mandat de François Hollande marque un tournant dans la stratégie de la politique des transports de l'Etat. Il remet en question la priorité donnée au « tout-TGV » au détriment d'un réseau classique en train de se dégrader. L'Etat a missionné Philippe Duron, député du Calvados, pour hiérarchiser les projets inscrits au SNIT, dont leur montant total (plus de 245 MM€ à l'horizon 2030-2040) a peu de chance d'être mobilisable entièrement dans une période de disette budgétaire. La Commission Mobilité 21 est ainsi chargée de rendre compatible le SNIT avec la situation et les perspectives des finances publiques, en faisant le tri dans les grands projets.

Le développement tous azimuts du réseau LGV a lourdement endetté la SNCF et RFF (la dette du groupe SNCF s'élève à 50 MM€ en 2019), ce qui met le groupe public ferroviaire en position financière délicate. La dette pourrait handicaper RFF dans ses missions d'entretien, de régénération, de modernisation et de développement du réseau ferroviaire. Le rapport Duron 1 note à juste titre qu' « *il faut sortir d'une vision trop restrictive où la grande vitesse est perçue par les acteurs comme seul marqueur de modernité, car elle conduit à des impasses en termes de soutenabilité environnementale* »⁷⁵. Les transports du quotidien ont été trop longtemps négligés, et un effort de 3 MM€ par an serait nécessaire pour que RFF réalise l'intégralité de ses missions de GI. Les grands nœuds ferroviaires sont considérés comme des projets prioritaires, ce qui bénéficie essentiellement aux métropoles : il s'agit à la fois de fluidifier le trafic grandes lignes et de redonner de la capacité pour les liaisons ferroviaires de banlieue et périurbaines. Ces opérations

⁷⁵ Commission Mobilité 21, « *Pour un schéma national de mobilité durable* », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013, 91 pages

doivent améliorer la régularité du trafic, fragilisé par des retards et par la vétusté des abords des grandes gares.

Cependant, le rapport Duron a interprété les conclusions de l'audit Rivier de manière trop restrictive. L'audit proposait pourtant de renforcer significativement les investissements sur le réseau ferré existant. Non, l'Etat s'est concentré sur le passage qui questionne le périmètre de pertinence du réseau ferroviaire français. Selon lui, les lignes secondaires sont vouées à être remplacées par des autocars, dont le coût d'exploitation kilométrique est bien moins élevé que celui d'un train. L'autocar « *moderne et prioritaire* », apparaît dans le rapport comme « *une réponse performante aux besoins de mobilité collective de proximité lorsqu'il s'agit de desservir des territoires ruraux ou périurbains diffus* ». Il renvoie la responsabilité aux collectivités, et en particulier aux Régions, qui devraient « *regarder les choses sans a priori ni tabous qui viendraient limiter la recherche de solutions innovantes, performantes et socialement acceptables* ». La croyance aux bienfaits de l'autocar est une contre-vérité : le transfert sur route à la suite d'une fermeture de ligne entraîne un report modal significatif vers la route, aggravant la congestion et la pollution atmosphérique, et dégrade les temps de parcours. Le covoiturage n'est pas non plus une solution miracle à tous les besoins : il faut trouver un conducteur ou un passager qui fasse le même trajet, à la même heure, ce qui est d'autant plus difficile dans des territoires à faible densité de population. Peut-on alors affirmer comme Philippe Duron que le transfert sur route entraîne une amélioration de la qualité de service aux usagers ?

Malgré les enjeux prégnants de transition écologique et énergétique – rappelons que la France a organisé la COP 21 en 2015, aboutissant à la signature de l'accord de Paris sur le climat -, la route est privilégiée par le rapport Duron pour la desserte des territoires peu denses, pour lutter contre la fracture territoriale, pour réaliser des trajets de courte et moyenne distance – qui peuvent être réalisés à vélo ou à pied dans certains cas -. Le problème de l'environnement serait réglé par la modernisation des véhicules et l'optimisation des déplacements. Il s'agit d'un renoncement de l'Etat à la question des lignes secondaires : s'il considère que la route « *restera le mode dominant* », et ne cherche pas le report modal, il n'est pas surprenant que le quinquennat de François Hollande ait conduit à la reprise des fermetures massives de lignes ferroviaires secondaires. Il est encore moins surprenant que le gouvernement ait lancé deux plans de relance autoroutier pour près de 4 MM€, en échange d'un allongement des concessions autoroutières profitant aux grands groupes privés de BTP et à leurs actionnaires. L'abandon de l'écotaxe poids lourds par Ségolène Royal, alors Ministre de l'Ecologie, face à la pression des « bonnets rouges » et des transporteurs routiers, atteste une nouvelle fois du manque de courage politique de ce gouvernement pour réduire la place de la voiture, alors que la mesure avait été votée à l'unanimité au Parlement et qu'elle était censée rapporter 1 MM€ par an au bénéfice notamment de la régénération des lignes secondaires.

C. *La politique ferroviaire d'Emmanuel Macron : la poursuite d'un recul au profit de la route et des innovations*

Le mandat d'Emmanuel Macron continue sur la pente dangereuse du déclin du transport ferroviaire au profit de la route et des « nouvelles mobilités ». Tout d'abord, il met une pause à l'aménagement de lignes à grande vitesse, lesquelles ayant sérieusement endetté l'Etat et la SNCF, dans une perspective de disette budgétaire. L'Etat entend redonner toute la priorité aux transports du quotidien, mais cette priorité est une nouvelle fois réservée aux grandes métropoles, au détriment du réseau ferré secondaire. Philippe Duron, déjà très incisif contre le ferroviaire sous le mandat de François Hollande, est rappelé pour faire un nouveau tri dans la programmation des infrastructures. Sans surprise, son discours est tout aussi défavorable aux lignes secondaires : le rapport de la Commission d'Orientation des Infrastructures (COI), rendu en janvier 2018, propose de « réorienter le système ferroviaire pour rendre de meilleurs services à coût maîtrisé »⁷⁶. Pour lui, le ferroviaire n'est pertinent que dans les secteurs urbains et périurbains, les grands axes reliant les métropoles et les grands corridors de fret, là où il y a un besoin de transport massifié : les territoires ruraux sont abandonnés à la route, alors qu'une autre stratégie aurait pu chercher à augmenter les trafics sur les lignes secondaires.

En outre, d'après le rapport du COI, la recherche du report modal vers le ferroviaire ne doit plus être systématique, car elle a conduit « à des coûts d'investissement et d'exploitation considérables pour la collectivité pour une réponse souvent insatisfaisante aux besoins tout en créant des effets d'éviction ». Plutôt que de remettre en cause le comportement de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau pour redonner un cap positif sur le ferroviaire régional, il renvoie à nouveau la responsabilité aux Régions en leur proposant de « réinterroger l'usage des voies faiblement fréquentées ». Le COI est d'accord pour que les Régions reprennent la propriété de certaines voies ferrées, ou partagent la gestion de ces lignes avec SNCF Réseau... pour les reconverter (car l'intérêt du maintien du service serait discutable au regard de la faiblesse des trafics) « en site propre des nouvelles mobilités ». Nous rappellerons qu'un véhicule autonome, au-delà d'être beaucoup plus lent qu'un train, a une capacité de transport réduite : il ne peut pas se substituer de manière efficace au train. Les infrastructures ferroviaires ne sont pas adaptées à ces projets : les coûts et les délais de conversion en site propre routier le désavantagent. Il est d'autant plus dommageable que l'Etat accorde des crédits pour la reconversion d'une emprise ferroviaire délaissée entre Nantes et Carquefou pour y voir circuler des navettes autonomes. Ce site propre ferroviaire pourrait être le support d'un tramway périurbain répondant réellement aux besoins de mobilité des usagers face à la congestion automobile.

⁷⁶ Conseil d'Orientation des Infrastructures, *Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, sous la présidence de Philippe Duron, janvier 2018, 215 pages

Mais « *pour réduire les inégalités territoriales en assurant de meilleurs accès pour les villes moyennes et les territoires ruraux* », le rapport du COI propose plutôt d'engager 200 M€/an pendant 10 ans de crédits de l'Etat pour mettre en œuvre un ambitieux programme d'amélioration de la qualité de la desserte routière nationale des territoires enclavés. 300 M€/an supplémentaires pendant 10 ans seraient ajoutés pour l'entretien des routes nationales non concédées dont il est vrai, l'état d'entretien commence à désirer à cause là aussi d'un manque d'investissements de l'Etat.

Les grands projets ferroviaires sont phasés à cause de leur coût très élevé. La réalisation de lignes nouvelles est prévue après la réalisation des travaux sur les nœuds ferroviaires, sous peine de contribuer encore plus à la saturation de ces nœuds et de ne pas atteindre les performances attendues. En revanche, l'Etat trouve l'argent dans le scénario 1 de la programmation des infrastructures (le moins ambitieux, mais proche de celui retenu dans le projet de loi LOM), d'allouer pour les 20 prochaines années 18,4 MM€ pour le programme routier contre seulement 12,6 MM€ pour le programme ferroviaire. Alors que des discours sont prononcés par l'Etat sur l'urgence climatique, les grands projets ferroviaires sont sacrifiés sur l'autel des économies budgétaires, ce qui n'est pas le cas du plan d'amélioration des dessertes routières.

Le rapport confié à Jean-Cyril Spinetta, ancien PDG d'Air France, est dans la continuité de l'ambition de l'Etat d'abandonner le réseau ferroviaire secondaire. Il partage certes le constat maintenant connu de vieillissement accéléré des infrastructures, notamment de la signalisation, des caténaires et des ouvrages d'art et en terre. Rien que sur les lignes UIC 7 à 9, SNCF Réseau a appliqué 4 000 km de ralentissements en 2017, et les charges d'entretien augmentent, nécessitant une surveillance renforcée ainsi que des opérations de maintenance corrective.

Mais comme Philippe Duron, ses conclusions sont semblables aux projets que tenait l'Etat dans les années 1970, à l'époque du tout-voiture : le rapport Spinetta écrit que « *dès lors que si la pérennité du réseau et des services de transport dépend de subventions publiques, la recherche d'une plus grande efficacité de la dépense publique doit conduire à concentrer les moyens sur les lignes les plus créatrices de valeur du point de vue de la collectivité* »⁷⁷. Pour lui, le rail est pertinent quand les flux sont massifiés (transports urbains et périurbains, liaisons rapides entre métropoles) car il a des coûts fixes élevés : une analyse plus volontariste aurait conclu que ce sont les premières circulations qui ont des coûts fixes élevés, alors que l'ajout de nouvelles circulations se ferait au coût marginal et apporterait un regain de fréquentation.

⁷⁷ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, 127 pages

Le rapport Spinetta dénonce ce qui est pour lui un paradoxe, mais qui en réalité signifie péréquation et solidarité territoriale :

- « D'un côté, le GI ne dispose pas des moyens nécessaires pour développer la performance du réseau [un tiers du réseau total] qui supporte 90% des trafics, et il doit s'endetter lourdement pour assurer la pérennité du réseau principal,
- De l'autre, l'Etat et les Régions consacrent plus de 2 MM€ par an à des lignes qui ne supportent que 2% des trafics [majoritairement des lignes UIC 7 à 9]. »

Selon lui, « l'intérêt collectif semble exiger un redéploiement du transport ferroviaire sur son domaine de pertinence, seul susceptible de permettre un saut de performance majeur, une meilleure qualité de service et une dépense publique plus efficace ». Autrement dit, il souhaite fermer les « petites lignes » qu'il juge « peu utilisées, héritées d'un temps révolu » où « le train était le seul mode de transport motorisé accessible à tous, et la cohésion des territoires dépendait étroitement de l'offre ferroviaire ». D'où sa proposition, à niveau d'effort constant, de fermer 4 000 km de lignes UIC 7 à 9 d'ici 2026 en raison de leur obsolescence, ce qui d'après lui permettrait d'économiser 500 M€ par an de dépenses de renouvellement pour pérenniser ces lignes sur le long terme, et 700 M€ par an d'économies liées à un transfert sur route. Jean-Cyril Spinetta chercherait ainsi à répondre aux contraintes financières des Régions et de l'Etat et aux besoins de financement du reste du réseau.

Mais les Régions sont attachées à leur compétence ferroviaire et au rôle du rail dans la structuration et l'aménagement de leur territoire. Ce n'est pas cette réponse qui est attendue, mais plutôt un investissement plus conséquent de l'Etat et de SNCF Réseau. Si le Contrat de Performance prévoit d'augmenter les montants alloués à la régénération du réseau à 3 MM€ par an (contre 1,1 MM€ en 2008), il faudrait au moins 4 MM€ par an pour répondre à l'ensemble des besoins du réseau. Si cette somme n'est pas mise sur la table par l'Etat et SNCF Réseau, ce n'est pas à cause de contraintes budgétaires, c'est bien par manque de volonté sur le ferroviaire : la France est en queue du peloton des pays européens classés par leur dépense ferroviaire par habitant. Par exemple, l'Allemagne vient de prévoir dans son nouveau contrat de performance avec la DB un investissement du GI de 8,6 MM€⁷⁸ par an sur 10 ans rien que sur la régénération de l'infrastructure, dont les trois quarts seront versés par l'Etat, afin de rattraper le retard de travaux d'entretien et de rénovation d'un réseau soumis à des pressions croissantes avec la hausse du trafic, notamment dans les nœuds ferroviaires.

⁷⁸ Mediarail, « Allemagne : 86 milliards pour maintenir le réseau ferré en bon état ! », publié le 29 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://mediarail.wordpress.com/2019/07/29/allemande-86-milliards-pour-maintenir-le-reseau-ferre-en-bon-etat/>



Figure 22 : Investissements sur l'infrastructure ferroviaire en 2018 par Etat en euros/habitant⁷⁹

A l'inverse, en France, le rapport Spinetta propose de redéployer les crédits de l'Etat sur les investissements ferroviaires des CPER vers la partie la plus circulée du réseau. Il rejette l'idée d'un transfert des petites lignes aux Régions, qui « *outré le fait qu'il ne pourrait pas se faire sans compensation, ne semble pas favorable à une réorientation des dépenses : il ne ferait que renforcer la responsabilité des Régions et conduirait à sanctuariser ces lignes* ». Les Régions chercheront à éviter la fermeture de ces lignes, car elles ont investi lourdement pour développer les services après la régionalisation. Alors Jean-Cyril Spinetta propose d'étouffer financièrement les Régions afin de les forcer à fermer les lignes : si l'Etat n'investit plus dans les CPER, et que le Contrat de Performance empêche SNCF Réseau d'investir, les Régions seront seules à vouloir pérenniser ces lignes, saute de quoi celles-ci feraient l'objet de ralentissements pour la sécurité des voyageurs, puis d'une fermeture. Il souhaite aussi que les Régions paient les redevances d'accès au réseau ferroviaire pour les services ferroviaires (1,38 MM€ par an) en lieu et place de l'Etat, assorties d'une augmentation de 750 M€/an pour les TER couvrent le coût complet du réseau sur lequel ils circulent. Le calcul est simple : on augmente les redevances d'accès, les Régions ne peuvent plus payer, elles ferment la ligne et économisent des redevances d'accès.

Ces propos de Jean-Cyril Spinetta doivent être liés à la commande politique : la lettre de mission du Premier Ministre du 12 octobre 2017 écrit que « *votre réflexion devra s'attacher à*

⁷⁹ Mediarail, « Investissements ferroviaires en Europe : de grandes disparités mais aussi des questions », publié le 19 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://mediarail.wordpress.com/2019/07/19/investissements-ferroviaires-en-europe-de-grandes-disparites-mais-aussi-des-questions/>

préciser la stratégie de desserte par le transport ferroviaire à l'horizon 2030, en fonction des besoins de mobilité et de la zone de pertinence de chacun des segments de marché que vous identifierez. Dans ce cadre, vous veillerez à tenir notamment compte des autres modes de transport susceptibles de constituer une alternative pour le voyageur, y compris en anticipant de nouvelles ruptures technologiques comme le véhicule autonome, et des contraintes sur l'état du réseau, au vu des investissements programmés ou à programmer. »⁸⁰

La question des lignes secondaires n'a pas été réglée dans le projet de loi d'orientation des mobilités. Seul le transfert de gestion est envisagé par le législateur⁸¹. En revanche, des dispositions beaucoup plus volontaristes ont été votées pour le soutien au covoiturage, au vélo, aux véhicules autonomes et aux voitures électriques. La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018⁸² prévoit l'ouverture à la concurrence des services TER : les Régions pourront à partir de décembre 2019, et devront dès décembre 2023, réaliser des appels d'offres pour la désignation d'un opérateur ferroviaire qui exploitera un ou plusieurs lots de lignes. Les Régions autorités organisatrices pourront surveiller beaucoup plus fortement les coûts et la qualité de service de l'opérateur, et pourront changer d'opérateur s'il ne satisfait pas le cahier des charges défini par la Région (et non par SNCF Mobilités). L'arrivée d'autres opérateurs que SNCF Mobilités, avec un coût d'exploitation 25 à 30% inférieur à celui de l'opérateur historique, pourrait bouleverser le paysage ferroviaire avec des pratiques plus dynamiques pour relancer un trafic régional souvent moribond sur les petites lignes.

L'ouverture à la concurrence sera-t-elle la planche de salut des lignes régionales ? Sûrement, encore faut-il que l'infrastructure soit renouvelée et que les péages imposés par SNCF Réseau ne soient pas trop dissuasifs à l'entrée de nouveaux opérateurs. Le pacte ferroviaire renvoie la question à la remise du rapport confié au Préfet François Philizot sur l'état des lignes de desserte fine du territoire. Ce rapport, dont la publication a été reportée à plusieurs reprises – il ne l'est toujours pas au moment de la rédaction de ce mémoire –, doit faire des propositions pour donner un avenir aux lignes secondaires, notamment en matière de gouvernance ou d'utilisation de techniques de conception et de maintenance de l'infrastructure plus innovantes. Mais le Gouvernement n'a toujours pas trouvé à l'heure actuelle de solutions pour financer une partie des préconisations du rapport, en particulier l'investissement de l'Etat sur les lignes UIC 7 à 9 les plus circulées afin de garantir leur pérennité. La tâche risque d'être compliquée : malgré les 320 M€ de recettes supplémentaires trouvées grâce à la taxe sur les billets d'avion – qui reste très modérée face à la contribution élevée du transport aérien au réchauffement climatique – et à la réduction de l'avantage fiscal sur le gazole pour les poids lourds, le Sénat a bloqué le 10 juillet 2019 l'adoption du projet de loi mobilités en commission mixte paritaire, au motif que l'Afitf ne dispose

⁸⁰ Premier Ministre, *Lettre de mission à Jean-Cyril Spinetta, envoyé le 16 octobre 2017*, 3 pages. Adresse URL : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.10.16_lettre_de_mission_spinetta.pdf

⁸¹ *Projet de loi d'orientation des mobilités*, article 46 bis

⁸² *Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire*, articles 14 et suivants

toujours pas des financements nécessaires pour réaliser les projets prévus dans la programmation des infrastructures⁸³.

Pendant ce temps, le patron du groupe SNCF, Guillaume Pépy, annonçait le 5 juillet 2019 vouloir un débat public sur l'avenir des « petites lignes ». Mais sa position est orientée pour la fermeture d'au moins une partie du réseau secondaire, au nom de la rationalité des coûts que ces lignes coûtent à la collectivité face à une volonté des citoyens, qualifiée d'émotionnelle, de les sauver. Si Guillaume Pépy met en avant le guide méthodologique remis par SNCF Réseau aux Régions, avec une palette de solutions pour réduire les coûts de rénovation et d'entretien des lignes secondaires – avec un bénéfice cependant non évalué -, il utilise la parole qui pourrait être donnée aux citoyens dans le cadre d'un débat public pour cautionner qu'« *à la fin, peut-être qu'il faut en garder 90%, il faut peut-être en garder 70%* »⁸⁴, c'est-à-dire que SNCF Réseau fermerait entre 1 000 et 3 000 km de lignes selon une pure logique économique, même si les interventions lors du débat prôneraient le contraire.

Conclusion

Les Régions ont fait du transport ferroviaire le fer de lance de l'aménagement du territoire et du développement socio-économique des espaces ruraux. Elles ont pris à bras le corps leur compétence d'autorité organisatrice des TER pour demander un renforcement significatif des dessertes ferroviaires, et pour imposer le cadencement, contre l'avis de la SNCF. L'ancienne Région Midi-Pyrénées n'a pas hésité en 2007, lorsqu'elle a su l'état de déliquescence des infrastructures, à lancer le plus important Plan Rail de France, contre l'avis de RFF, pour régénérer un réseau secondaire dont la moitié du linéaire était menacée de fermeture à brève échéance, allant au-delà de sa compétence d'autorité organisatrice. Son ambition pour la sauvegarde, voire la réouverture de lignes secondaire se poursuit aujourd'hui avec l'application du programme des EGRIM par la Région Occitanie.

Mais face à une Région ambitieuse, SNCF Réseau ne réalise pas les opérations d'entretien courant sur son réseau, ce qui entraîne des ralentissements. Elle se retourne tardivement vers la Région pour lui demander de financer la plupart des travaux d'urgence, hors compétence régionale, sous peine de fermer aux circulations voyageurs plus de 40% des lignes secondaires de la région. La Région se retrouve le plus souvent seule pour payer les opérations : le Contrat de Performance Etat/SNCF Réseau limite la participation de SNCF Réseau à 8,5% du budget total, et

⁸³ Eric Béziat, « Le gouvernement sous pression pour financer la mobilité » in *Le Monde* du 12 juillet 2019

⁸⁴ Frédéric Bergé, « Le patron de la SNCF veut un débat public sur l'avenir des petites lignes », *BFM TV*, publié le 5 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://www.bfmtv.com/economie/le-patron-de-la-sncf-veut-un-debat-public-sur-l-avenir-des-petites-lignes-1726133.html>

même 0% sur les opérations non pérennes comme les travaux d'urgence. La participation de l'Etat via les CPER est des plus limitées. En tant que maître d'ouvrage, SNCF Réseau fait tout pour empêcher la Région de rouvrir des lignes comme Montréjeau-Luchon, en proposant des délais très longs et des coûts de réalisation hors d'atteinte de finances régionales contraintes par l'Etat. C'est pourquoi la Région réfléchit, et c'est une partie du sujet de ce mémoire, à un éventuel transfert de gestion de certaines lignes pour reprendre la main sur les coûts et les délais, puis mieux contrôler leur entretien délégué à un tiers, en fonction de ses besoins.

La Région a en revanche renouvelé sa confiance envers l'opérateur historique SNCF Mobilités à travers la Convention TER 2018-2025. Mais elle est mécontente de la qualité de service offerte, avec des retards toujours récurrents, des fermetures de guichets et des réductions de personnel qui ne répondent pas aux objectifs de la Région. SNCF Mobilités est peu intéressée par l'exploitation de lignes secondaires qui ne sont pas rentables d'un point de vue financier : elle facture des coûts d'exploitation élevés à la Région pour l'inciter à ne pas développer les services TER liO sur ces lignes.

La Région n'est pas aidée par l'attitude de l'Etat, dont la stratégie vis-à-vis des lignes ferroviaires régionales n'est pas ambitieuse. Entre les années 1980 et le début des années 2010, l'Etat a toujours privilégié le développement de lignes à grande vitesse au détriment de l'entretien par la SNCF des lignes classiques. Cette situation est à l'origine de la dégradation avancée des infrastructures que nous constatons sur les lignes secondaires. Mais si aujourd'hui, l'Etat a pris conscience de l'urgence d'intervenir, les investissements proposés à SNCF Réseau pour régénérer le réseau ne sont pas à la hauteur des besoins ni de l'effort réalisé par la plupart des autres pays européens. Les derniers rapports le confirment : l'Etat souhaite fermer les lignes secondaires, trop coûteuses à régénérer, trop coûteuses à exploiter pour un faible trafic. L'Etat laisserait les territoires ruraux à l'abandon au profit de la route, qui bénéficie de programmes de désenclavement, de l'autocar et des « nouvelles mobilités » dont l'efficacité est et restera bien moindre que le train. Malgré les discours portés et médiatisés par l'Etat sur l'environnement, l'Etat ne cherche pas à se doter d'une réelle stratégie pour les transports ferroviaires répondant aux enjeux de mobilité et de lutte contre le réchauffement climatique, avec des investissements renforcés pour la régénération de l'ensemble du réseau et une recherche dynamique des potentiels de trafics par de nouveaux opérateurs, grâce à un service renouvelé et à plus forte valeur socio-économique pour les territoires traversés.

IV. Les transferts de gestion et de propriété, un des leviers des Régions

Depuis la création des Régions comme collectivités territoriales à part entière en 1982, celles-ci ont progressivement gagné en compétences, en termes de domaines d'intervention comme de spécialisation technique. Le transport ferroviaire régional est devenu un étendard de la politique régionale, visible pour les citoyens et occupant une place de plus en plus importante du budget régional. Les Régions, devenues autorités organisatrices, ont relancé les services ferroviaires qui étaient peu dynamisés par la SNCF, ce qui a engendré une augmentation considérable du trafic. L'ouverture prochaine à la concurrence des TER marquera un cap dans l'autonomie des Régions, qui pourront choisir et contrôler les opérateurs de transport ferroviaire sur leur réseau.

La prise de responsabilités des Régions sur les infrastructures ferroviaires n'est-elle pas une prochaine étape de l'apprentissage de la compétence ferroviaire ? Implicitement, les Régions interviennent déjà dans le financement des travaux de régénération des lignes secondaires, pour pérenniser leurs services ferroviaires face au désengagement de l'Etat et de SNCF Réseau. Pourtant, elles n'en ont pas aujourd'hui la compétence, celle-ci étant dévolue en théorie au gestionnaire d'infrastructures. Nous verrons qu'il existe aujourd'hui plusieurs possibilités juridiques pour adopter une gouvernance innovante d'une ligne secondaire. Mais le périmètre d'application reste très limité, et les modalités insuffisamment claires pour être incitatives. Une partie importante de mon stage aura consisté à poser des questionnements et à dégager des scénarios possibles sur certaines de ces pistes, nous en traiterons dans la deuxième grande partie de ce mémoire.

Nous ferons également un parallèle entre les transferts de gestion d'infrastructures ferroviaires, qui seront rendus possibles après l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM), avec les différentes phases de transfert des lycées aux Régions. Cet exemple montre que les Régions ont dû s'impliquer fortement pour se doter d'une compétence et d'une connaissance du patrimoine. Elles ont beaucoup investi pour remettre aux normes des bâtiments qui avaient mal été entretenus par l'Etat, voire construire de nouveaux lycées face à la croissance démographique, malgré l'insuffisance des dotations de compensation de l'Etat.

1. La montée en compétence ferroviaire des Régions

A. Les prémices de la régionalisation ferroviaire

La Région a été créée en tant qu'établissement public en 1972. L'exécutif régional était assuré par le Préfet de Région : la Région n'était qu'une entité déconcentrée de l'Etat, un relais d'où étaient prises les décisions de l'Etat au niveau local. La Région n'est devenue une collectivité territoriale à part entière qu'en 1982, lors de l'adoption de l'Acte I de la Décentralisation. La loi du 2 mars 1982⁸⁵ fait du Président du Conseil Régional le chef de l'exécutif de la Région. La Région est dotée d'une assemblée délibérante, le Conseil Régional, qui vote les décisions prises au nom de la Région. Ce Conseil Régional a été élu pour la première fois au suffrage universel direct en 1986. Le Préfet n'est donc plus que le représentant de l'Etat dans la région. La Région gagne une légitimité démocratique aux yeux des citoyens et une autonomie d'action sur un premier spectre de compétences décentralisées – urbanisme, formation professionnelle, gestion des lycées... –. Cependant, en tant que collectivité territoriale naissante, la Région avait beaucoup à faire pour se faire connaître auprès des habitants et pour valoriser ses actions au quotidien sur les territoires.

Au départ, les compétences de la Région en matière de transports furent assez limitées. La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982⁸⁶ accorde cependant à la Région le soin d'élaborer et de mettre en œuvre la politique globale des transports, conjointement avec l'Etat et toute personne intéressée. Cette planification donnait lieu à des schémas régionaux de développement des transports, qui tiennent compte des orientations nationales et locales d'aménagement dans une logique intermodale. L'autonomie stratégique de la Région est tempérée par la nécessaire compatibilité de ce document avec les schémas nationaux.

Mais les Régions obtiendront surtout la possibilité de conventionner directement avec la SNCF pour l'organisation de liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports. Elles seront consultées par la SNCF sur les modifications de la consistance générale des services assurés, mais globalement la SNCF reste l'entité décideuse et l'autorité organisatrice du transport ferroviaire régional. Toute ouverture ou fermeture de lignes ou de points d'arrêts sera soumise à l'avis de la Région, des Départements et des Communes concernées, mais cet avis n'est que consultatif. Cette compétence ferroviaire régionale n'était que facultative : diverses formes de conventionnement ont fait leur apparition sur certaines relations, portant généralement sur un faible nombre de dessertes. Si le socle de desserte restait financé par l'Etat, l'ajout de nouveaux services devait être assumé par la Région, les déficits supplémentaires n'étant pas compensés par l'Etat. Cette non-compensation n'a incité que peu de Régions à renforcer les services ferroviaires,

⁸⁵ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

⁸⁶ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, articles 4, 22 et 29

comme la Région Midi-Pyrénées, qui a poussé la SNCF à renforcer les dessertes omnibus sur l'étoile toulousaine, mais d'autres ont tenté d'en profiter pour réduire voire supprimer des services ferroviaires afin de faire des économies sur les relations les moins rentables. Il faut dire que la SNCF était réticente au conventionnement des dessertes, voyant d'un mauvais œil l'ingérence des Régions dans l'organisation du service : elle continuait d'organiser la fermeture de lignes secondaires.

En revanche, les Régions détiennent plus de libertés pour organiser des services d'autocars réguliers non urbains d'intérêt régional, ce qu'on appelait en Midi-Pyrénées le « Réseau Routier Régional ». Les Régions conventionnaient directement avec les transporteurs, dans le cadre de contrats à durée déterminée. Elles devaient cependant obtenir l'aval des Départements, compétents en matière de transports routiers interurbains, pour se mettre d'accord sur le périmètre d'intervention de chacun des réseaux.

Le concept de Transport Express Régional (TER), créé par la SNCF en 1986, était l'occasion pour l'opérateur ferroviaire d'encadrer les initiatives régionales en faisant financer par les Régions certaines opérations qu'elle proposait pour améliorer l'image du service, notamment la rénovation du matériel roulant, ou la rénovation de l'armement de la voie sur les lignes du quart nord-est toulousain. Mais la décennie 1980 était marquée par une forte dérive des coûts d'exploitation (+ 50%), alors que l'inflation était faible : le déficit des omnibus (trains s'arrêtant à chaque gare intermédiaire) explose, alors que le trafic n'augmente que de 20% sur les omnibus ruraux⁸⁷. Cette situation s'est aggravée au début des années 1990, avec même une chute de 20 à 40% du trafic des omnibus entre 1990 et 1993. Les Express qualifiés « d'intérêt régional » par la SNCF étaient au cœur d'un blocage entre la SNCF et les Régions. La SNCF cachait la réalité mais finit par devoir la présenter aux Régions, qui en retour, ont décidé de bloquer toute contribution sur les conventions à la marge dans l'attente d'une démonstration claire sur les mécanismes de compensation de la SNCF par l'Etat, ainsi que sur ses coûts d'exploitation. En 1993, l'Etat impose à la SNCF d'assurer la péréquation entre les lignes radiales et les liaisons d'aménagement du territoire. L'Etat versait 4 MMF de subventions à la SNCF (hors tarifs sociaux) pour les rapides et express, alors que le déficit des TER conventionnés atteignait 750 MF, celui des Express d'intérêt régional 500 MF et celui des grandes liaisons d'aménagement du territoire 750 MF. En 1995, avec 40 MM voyageurs-km, le trafic était inférieur de 40% aux prévisions ; le chiffre d'affaires de la SNCF était descendu à 54 MMF, soit 4 de moins qu'en 1989.

Le sénateur alsacien Hubert Haenel s'est alors vu confier par le Gouvernement deux rapport, l'un portant sur les conditions d'exercice du service public et l'aménagement du

⁸⁷ Transportrail, « 1945-2018 : Histoire du transport ferroviaire régional », consulté le 19 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/1945-2018---histoire-du-transport-ferroviaire-regional/36418048.html>

territoire, l'autre sur les relations entre les Régions et la SNCF. Hubert Haenel critique la dérive des coûts d'exploitation de la SNCF, la faible prise en compte de l'intérêt des voyageurs et la focalisation sur le trafic longue distance au détriment du développement de l'usage du train autour des grandes villes. Son rapport préconise le transfert complet de la compétence d'autorité organisatrice des services omnibus aux Régions, la SNCF devant simple prestataire de service. Une période de deux ans était prévue pour évaluer le système, avec la compensation par l'Etat du déficit généré par les nouvelles dessertes mises en œuvre.

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995⁸⁸ retranscrit la mise en place de l'expérimentation proposée dans le rapport Haenel. Elle prévoit l'adoption future d'une loi précisant « *les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux Régions* ». L'expérimentation de la décentralisation de l'organisation des TER commence en 1996 dans six Régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, PACA et Pays-de-la-Loire), auxquelles s'ajoute le Limousin dans un second temps. Cette expérimentation fut un succès : rien qu'entre 1996 et 1999, l'offre dans les sept régions expérimentatrices a augmenté de 17%, soit 10 fois plus que dans les autres régions. La hausse atteignait même 36% en Pays-de-la-Loire et 50% en Région Centre : ces résultats prometteurs étaient attendus dans des régions densément peuplées, avec des réseaux de villes grandes et moyennes nourrissant de forts échanges entre elles. Le trafic augmentait en moyenne de 12% dans ces sept régions, avec une pointe à + 20% en Rhône-Alpes, avant même que le cadencement et le renforcement des dessertes n'ait commencé à être étudié.

C'est dans cette période qu'arrivent les premiers matériels TER neufs, avec d'abord les X72500, les X73500, qui allaient devenir le matériel idéal pour les dessertes des territoires les moins denses, et les Z23500, première automotrice régionale à deux niveaux. Ces nouveaux matériels avaient vocation à éliminer les matériels des années 1950-1960 obsolètes pour rafraîchir l'image du transport ferroviaire, plus propre et plus confortable, grâce à l'action des Régions.

B. Une régionalisation fer de lance de l'action régionale et moteur de la relance du ferroviaire

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000⁸⁹ va bouleverser la gouvernance et l'organisation du transport ferroviaire régional. Elle fait de la Région « *l'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional* » à partir du 1^{er} janvier 2002. La Région organise l'ensemble des services ferroviaires régionaux de voyageurs sur le territoire régional – et

⁸⁸ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, article 67

⁸⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, articles 124 à 135

non sur seulement quelques dessertes ou quelques lignes – et des services routiers de substitution, sauf les services Intercités et TGV, ces derniers étant d'intérêt national.

La Région décide du contenu du service ferroviaire régional de voyageurs et notamment les dessertes (horaires, amplitude horaire, politique d'arrêts...), la tarification, la qualité du service et l'information des usagers. Elle doit tenir compte du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des Départements, des Communes et de leurs groupements. L'Etat reste garant de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire. Cependant, l'autonomie tarifaire des Régions se limite au respect des principes du système tarifaire national : si elles ont instauré des tarifications sociales pour faciliter l'accès au train chez les étudiants, les scolaires ou encore les demandeurs d'emploi, elles devaient se baser sur la grille tarifaire de la SNCF.

Ce transfert de compétence est accompagné d'une compensation des charges à travers une hausse de la dotation générale de décentralisation attribuée aux Régions. Cette dotation couvre d'abord une contribution pour l'exploitation des services ferroviaires transférés, mais celle-ci est calculée sur la base des services de l'année 2000. Etant indexée sur les taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement, cette compensation n'était pas dynamique au fur et à la mesure de la création de nouveaux services ferroviaires, qui restaient à la charge des Régions, au-delà du socle de dessertes existant avant le transfert. Il est même probable qu'elle ait diminué ces dernières années, à cause des baisses successives des dotations versées par l'Etat aux collectivités imposées pour des motifs budgétaires. En outre, une dotation complémentaire devait couvrir le renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services TER, et une autre devait compenser les tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'Etat.

Les Conventions TER signées entre les Régions et la SNCF – qui reste l'opérateur unique – sont l'occasion pour les Régions de redorer l'attractivité d'un rail miné par des dessertes souvent insuffisantes et inadaptées aux besoins des usagers. Par exemple, la Région Midi-Pyrénées a imposé, contre la volonté de la SNCF, le cadencement sur les lignes Toulouse-Auch en 2004 et Toulouse-Latour-de-Carol en 2005. L'apport d'horaires réguliers, plus lisibles pour les usagers, l'harmonisation des politiques d'arrêts et l'augmentation des services TER (de 180 en 1998 à 341 en 2006) ont entraîné une augmentation de 60% du nombre d'usagers par jour ouvré sur le réseau régional⁹⁰. De nouveaux matériels roulants, plus capacitaires, plus confortables, avec un aménagement intérieur choisi par la Région, seront acquis par la Région (AGC, Regiolis, Regio2N) pour moderniser l'image du TER et montrer aux usagers l'implication régionale au quotidien pour les transports ferroviaires. La Région commandera même un pelliculage spécial pour promouvoir

⁹⁰ Jean-Pierre Wolff, *La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire*, Géotransports n° 8, 2016, p. 75-94

des dispositifs régionaux comme les tarifications solidaires ou le Plan Rail. Par ailleurs, la Région a formé des agents, qui se sont spécialisés dans le domaine des transports grâce à un processus d'apprentissage par la pratique, ce qui vient rééquilibrer les relations avec la SNCF et RFF.

Dès les années 1990, la SNCF tirait la sonnette d'alarme sur l'état d'une partie de l'offre nationale assurée en trains Corail, demandant un financement du déficit par les Régions faute de quoi la desserte serait allégée, voire supprimée. Les Régions expérimentatrices de la décentralisation ferroviaire s'étaient même ouvertes à la reprise de certaines liaisons Intercités, mais la SNCF s'est opposée au transfert de ces liaisons à la tutelle régionale. Avec la passivité de l'Etat autorité organisatrice des TET (trains d'équilibre du territoire), la SNCF a éliminé la plupart des trains de nuit et réduit de 10 à 15% le service proposé entre 2010 et 2015. Finalement, en 2016, l'Etat engage le transfert de la majorité des dessertes Intercités aux Régions, en particulier dans le grand bassin parisien, avec une compensation plus ou moins marquée des déficits d'exploitations. En échange, l'Etat a financé le renouvellement du matériel roulant, encore marqué par des rames Corail vieillissantes. En Occitanie, l'Aubrac, sur la ligne des Causses, voit dorénavant son déficit d'exploitation partagé entre l'Etat et la Région (mais reste TET). En revanche, le Cévenol, sur la ligne des Cévennes, a été transféré à la Région Occitanie, en l'échange de l'achat par l'Etat de trois rames et de l'augmentation de sa participation au CPER pour les travaux de régénération de la ligne.

La régionalisation ferroviaire a relancé la fréquentation des TER dont le destin aurait été voué à la disparition progressive sans transfert, au point de provoquer une saturation de certains trajets aux heures de pointe malgré l'arrivée de rames plus capacitaires. Cependant, l'activité TER a enregistré une baisse de plus de 5% sur la période 2014-2016, à cause de la libéralisation des autocars et de la concurrence croissante du covoiturage, organisées en partie par la SNCF elle-même. Si la longue grève contre le pacte ferroviaire en 2018 a lourdement pénalisé les usagers des TER, il semblerait que le train régional connaisse depuis une nouvelle embellie.

C. Une Région renforcée par l'ouverture à la concurrence ferroviaire et la montée en compétences mobilité

Ces dernières années ont vu le renforcement de la Région comme collectivité intournable en matière de transports régionaux interurbains. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014⁹¹ fait de la Région la cheffe de file de l'intermodalité et de la complémentarité entre les modes de transports qu'elle organise et ceux organisés par d'autres collectivités ou groupements. A ce titre, elle doit rédiger

⁹¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, articles 3 et 6

un schéma régional de l'intermodalité, qui « *coordonne, à l'échelle régionale, en l'absence d'une autorité organisatrice de transport [...], les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques [...] en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique* ». Ce nouveau rôle attribué à la Région va faciliter son intervention dans des programmes d'aménagement de pôles d'échanges multimodaux, regroupant une offre ferroviaire, routière, de covoiturage, et des parkings voiture et vélos au sein d'une même gare ferroviaire ou routière. Il favorise aussi la mise en place de portails d'information régionaux multimodaux, regroupant l'ensemble des offres de mobilité présentes sur le territoire, l'harmonisation tarifaire et la suppression des doublons entre trains et autocars au profit de nouvelles correspondances.

Ce schéma régional de l'intermodalité, tout comme le schéma régional des transports, sera fusionné au sein d'un document harmonisé pour toutes les politiques régionales d'aménagement du territoire : le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Au-delà de ce volet planification, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁹² transfère l'ensemble des services routiers interurbains par autocars, réguliers ou à la demande, ainsi que les transports scolaires, des Départements aux Régions, à l'exception des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires, qui restent dans la vocation de solidarité des Départements. La Région récupère aussi les transports maritimes réguliers publics de personnes pour la desserte des îles françaises, sauf si l'île appartient au territoire d'une commune continentale. Elle devient enfin compétente, en lieu et place du Département, pour la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares publiques routières de voyageurs. Autrement dit, la Région devient l'unique autorité organisatrice en dehors des périmètres de transport urbain sur l'ensemble des transports ferroviaires et routiers, ce qui facilite la coordination entre les deux réseaux afin d'en faire un réseau unique harmonisé, à l'échelle de régions élargies, comme le réseau Lignes Interurbaines Occitanie (LiO).

Cependant, le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) devrait rebattre les cartes, à la fois en élargissant potentiellement les compétences des Régions vers le domaine des mobilités, mais aussi en brouillant le découpage institutionnel des autorités organisatrices. En effet, les collectivités autorités organisatrices des transports urbains acquerront de nouvelles prérogatives sur la coordination d'offres de covoiturage, d'autopartage, de transport à la demande, ou de politique cyclable. Comme l'intention du Gouvernement est de ne laisser aucune « zone blanche », aucun territoire à l'écart d'une autorité organisatrice de la mobilité, si une communauté de communes ne prend pas la compétence, celle-ci sera transférée à la Région, sans réelle contrepartie financière.

⁹² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, articles 10 et 15

En outre, alors que la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire avait acté le principe, longtemps réclamé par les Régions autorités organisatrices, d'obtenir la liberté tarifaire sur les services ferroviaires régionaux, il a fallu attendre un courrier du 18 avril 2017 du secrétaire d'Etat aux Transports pour mettre fin à l'indexation des prix sur le système tarifaire national⁹³. Les Régions sont maintenant responsables de la fixation des abonnements TER travail, élèves, étudiants et apprentis. Les Régions vont ainsi pouvoir maîtriser les recettes d'un service TER qu'elles financent, à travers une tarification plus attractive pour attirer de nouveaux usagers ou les fidéliser. Cette mesure facilite l'intégration tarifaire entre l'offre ferroviaire et les services routiers, voire la combinaison de billets TER + transports urbains, ce qui améliorera l'attractivité des transports publics face à la concurrence de la voiture et des nouvelles mobilités.

Mais la situation de monopole de SNCF Mobilités sur l'exploitation des services TER n'incite ni à l'innovation, ni à la dynamisation des dessertes régionales, ni à l'amélioration de la qualité de service, d'autant plus que le coût facturé par SNCF Mobilités aux Régions, 25 à 30% plus cher que d'autres grandes compagnies ferroviaires, ne brille pas par sa transparence... Les dernières Conventions TER montrent un niveau d'exigence relevé de la part des Régions, mais certaines d'entre elles sont passées à une posture de recherche d'économies sur le ferroviaire, n'hésitant pas à s'accorder avec la SNCF pour la fermeture de lignes.

L'ouverture des services de transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, instituée par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire⁹⁴, pourrait amorcer une nouvelle étape dans la régionalisation. A partir du 25 décembre 2023, les Régions seront obligées d'attribuer les contrats de service TER après publicité et mise en concurrence, sous réserve des possibilités d'attribution directe à un opérateur. Elles devront communiquer aux candidats potentiels les informations utiles pour préparer une offre dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence. SNCF Mobilités et SNCF Réseau devront transmettre au préalable aux Régions l'ensemble des informations relatives à l'organisation ou à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat, sans que puisse y faire obstacle le secret des affaires. Il s'agit là d'une véritable révolution : d'autres opérateurs que SNCF Mobilités pourront être désignés par la Région pour exploiter des lots de lignes sur le réseau ferroviaire sur le territoire régional. SNCF Mobilités devra montrer une transparence sur ses coûts et ses procédés, elle sera challengée par de nouveaux opérateurs qui amèneront une vision renouvelée, plus ambitieuse et plus dynamique, du transport ferroviaire régional, avec des coûts maîtrisés pour la collectivité. Les augmentations importantes de fréquentation et de dessertes ferroviaires obtenues à la suite de la libéralisation ferroviaire en Allemagne devraient faire des émules de l'autre côté du Rhin... Par dérogation, entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023, les Régions peuvent attribuer des

⁹³ Florence Guernalec, « TER : la liberté tarifaire des Régions enfin actée » in *Mobilicités*, publié le 24 avril 2017, consulté le 19 août 2019. Adresse URL : <http://www.mobilicites.com/011-6130-TER-la-liberte-tarifaire-des-Regions-enfin-actee.html>

⁹⁴ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, articles 14, 19 et 21

contrats de service public ferroviaire TER après publicité et mise en concurrence. Les Régions qui ont fait ce choix ont déjà prévu cette clause dans les Conventions TER actuelles, sur quelques lots de lignes de manière expérimentales, alors que d'autres, comme la Région Occitanie, font toujours confiance à l'opérateur historique SNCF Mobilités. Les Conventions TER actuelles se poursuivent jusqu'à leur terme fixé par les signataires, sans obligation de mise en concurrence.

Les Régions pourront obtenir le transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour l'exécution des services TER, ainsi que les terrains y afférents, à leur demande, dans le cadre des Conventions TER actuelles. En revanche, les modalités de transfert paraissent injustes pour les Régions, qui ont dû financer leur achat, puis leur modernisation, pour accompagner la croissance des services TER. En effet, les Régions devront verser une indemnité égale à la valeur nette comptable (vénale pour les terrains), nette de toutes subventions, à SNCF Mobilités pour récupérer la propriété d'équipements qu'elles ont financés avant de les mettre à disposition de SNCF Mobilités propriétaire.

Mais face à la dégradation avérée des infrastructures, dont leur pérennisation n'est maintenue que par le financement des Régions, sur des lignes qui supportent uniquement des circulations TER, le transfert de gestion ou de propriété pourrait constituer la prochaine étape de la décentralisation. SNCF Réseau, en tant que GI sur l'ensemble du RFN, est-elle l'acteur le plus approprié pour entretenir des lignes qui n'ont qu'un intérêt local à l'échelle nationale, mais crucial à l'échelle régionale ?

2. Les modalités juridiques de transfert de gestion et de propriété

Le droit français contient plusieurs dispositions qui permettent à des collectivités locales, notamment à des Régions, de bénéficier d'un transfert de propriété, ou à des prestataires externes de se voir déléguer la gestion d'une infrastructure par SNCF Réseau. L'article 46 bis du projet de loi LOM devrait enrichir cette palette d'outils de gouvernance alternative, avec l'introduction du transfert de gestion. Le début de mon stage a consisté à prendre connaissance des différentes possibilités législatives et d'en avoir une première interprétation. Avant de creuser plus en détail les responsabilités et les degrés d'implication des acteurs en fonction de ces possibilités, il convient de présenter les modalités prévues d'un transfert de propriété et d'un transfert de gestion. D'autres outils de valorisation des infrastructures utilisés par SNCF Réseau et qui concernent une utilisation temporaire de la ligne ou des formules spécifiques aux lignes capillaires fret seront détaillés dans la deuxième partie de ce mémoire, dans les modalités de gestion du patrimoine.

A. Le transfert de propriété : une solution au périmètre limité

Actuellement, SNCF Réseau est propriétaire des infrastructures de l'ensemble des lignes qui composent le réseau ferré national. Au 1^{er} janvier 2020, l'Etat reprendra la propriété du réseau, attribuant à SNCF Réseau les prérogatives du propriétaire⁹⁵. Il est aujourd'hui possible de faire appel à un transfert de propriété de ligne ferroviaire, mais cette option est à la fois limitée juridiquement et pas la plus privilégiée par l'Etat et SNCF Réseau.

Le premier cas d'application du transfert de propriété est prévu par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire⁹⁶. Son article 7 précise que « *des transferts de propriété d'infrastructures ferroviaires ou d'infrastructures de service appartenant à l'Etat ou à l'un des établissements publics constituant le groupe SNCF peuvent être opérés au profit d'une Région, à la demande de l'assemblée délibérante de celle-ci. Ces transferts concernent uniquement, sous réserve des besoins de la défense du pays, les lignes que la Région utilise ou envisage d'utiliser pour organiser des services de transport de personnes et qui sont séparées physiquement du reste du RFN* ». Autrement dit, il est possible de transférer une ligne à la Région si celle-ci est séparée par un heurtoir des autres lignes du réseau : les circulations sur cette ligne devront être indépendantes, y compris pour les roulements de service du matériel roulant et les travaux. La ligne devra se doter de son propre atelier de maintenance, dont l'investissement serait élevé pour un petit nombre de rames. Elle devra aussi disposer de son propre matériel travaux. Aucune circulation fret ne sera possible, car l'accès au RFN est nécessaire pour exporter les marchandises chargées autour de la ligne transférée.

L'article 16 de la loi NOTRe complète le périmètre d'application du transfert de propriété, même s'il reste encore très limité. Ce ne sont plus uniquement les Régions, mais aussi toute collectivité territoriale ou groupement compétente en matière de développement économique (EPCI à fiscalité propre et certains syndicats mixtes qui ont reçu la compétence), qui peuvent demander le transfert de propriété d'une ligne à la demande de leur assemblée délibérante. Il est tout de même surprenant que ce ne soit pas la compétence transports, mais la compétence développement économique qui soit attendue, ce qui montre que l'intention première du législateur est plutôt de transférer des lignes capillaires fret pour les faire basculer dans le régime des installations terminales embranchées (ITE), celles-ci étant indispensables au fonctionnement de certaines zones d'activités économiques, silos ou usines. Cette hypothèse est confirmée par le fait que la ligne faisant l'objet du transfert doit être physiquement séparée du reste du RFN, ou – nouveauté de la loi NOTRe – « *une ligne à faible trafic n'ayant pas été utilisée pour des services de transport de personnes depuis plus de 5 ans* »⁹⁷. L'ensemble des lignes capillaires fret est ainsi

⁹⁵ Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, articles 9 et 10

⁹⁶ Loi n°2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, article 7

⁹⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 16

concerné, mais les lignes voyageurs en sont exclues, sauf si SNCF Réseau a décidé d'en suspendre l'exploitation depuis plus de 5 ans, ce qui est le cas par exemple d'Alès-Bessèges, fermée aux voyageurs depuis 2012. Toutefois, l'obligation de poser un heurtoir pour rendre hermétique la ligne transférée du reste du RFN semble être levée : on voit mal comment une ligne capillaire fret puisse fonctionner en autonomie sur quelques kilomètres, sans que les opérateurs fret ne puissent accéder ni quitter la ligne.

Par ailleurs, l'article 17 de la loi NOTRe⁹⁸ entérine le transfert de propriété des anciennes voies ferrées d'intérêt local appartenant aux Départements au bénéfice des Régions. Ce transfert inclut l'ensemble des biens afférents. Il est obligatoire dans les 18 mois suivant la promulgation de la loi NOTRe, c'est-à-dire avant février 2017 ; il se fait à titre gratuit. La Région se substitue au Département dans l'ensemble des droits et obligations liés aux biens qui lui sont transférés, en particulier l'aménagement, l'entretien et la gestion des infrastructures. Cet article concerne en premier lieu la ligne capillaire fret Colombiers-Maureilhan dans l'Hérault, dont la Région est maintenant propriétaire.

Un décret du 10 novembre 2017⁹⁹ précise les modalités de la procédure de transfert de propriété prévue par la réforme ferroviaire de 2014 et la loi NOTRe de 2015. Il confirme qu'une Région, une collectivité territoriale ou groupement compétent en matière de développement économique peut bénéficier du transfert de propriété sur le territoire dans lequel sont situés les biens objets de la demande de transfert. Si l'Etat détient des biens à transférer, il peut les déclasser au préalable. SNCF Mobilités et SNCF Réseau peuvent être propriétaires ou gestionnaires de biens à transférer, ou de biens nécessaires à l'exploitation de la ligne concernée ou raccordée à cette ligne.

La personne publique qui demande le transfert de propriété doit transmettre un dossier au Ministère des Transports et aux trois établissements publics du groupe SNCF. Ce dossier doit indiquer la ligne objet de la demande, les infrastructures ferroviaires et les installations de service dont le transfert est souhaité, ainsi que le périmètre approximatif des terrains sur lesquels on trouve les biens à transférer. Le demandeur doit justifier que cette ligne ne soit pas nécessaire à la défense nationale, et qu'il utilise ou envisage d'utiliser cette ligne pour organiser des transports de personnes ou de marchandises à condition qu'elle soit séparée physiquement du reste du RFN ou qu'elle n'ait pas vu de circulations voyageurs depuis plus de 5 ans. Il doit préciser les principales caractéristiques des trafics et circulations attendus ou envisagés. Avant de démarrer la procédure de transfert, le demandeur doit solliciter les avis éventuels des autres personnes publiques

⁹⁸ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, article 16

⁹⁹ Décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire et portant diverses dispositions relatives à ce domaine

(Région, Département, EPCI, Communes...) susceptibles de demander le transfert de tout ou partie de ces mêmes biens.

Le Ministère des Transports demande l'avis des trois EPIC du groupe SNCF, qui est « *réputé rendu* » en l'absence de réponse dans les trois mois : on ne sait pas à la lecture du texte si l'absence d'avis de la SNCF entraîne avis favorable ou défavorable. Puis il s'assure que le transfert de propriété ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense et des orientations de la politique nationale des transports. Dans les 4 mois suivant la réception du dossier, le Ministère des Transports rend sa position motivée au demandeur et à la SNCF. L'absence de réponse vaut opposition au transfert de propriété, ce qui montre le peu d'envie de l'Etat et de la SNCF de léguer un patrimoine pourtant inutilisé dans les missions de la SNCF, ou dans le meilleur des cas non stratégique, alors qu'une collectivité locale pourrait relancer les trafics sur la ligne en lien avec une politique d'aménagement et de développement territorial.

Si la réponse est favorable, l'Etat et les trois entités du groupe public SNCF transmettent à la personne publique demanderesse dans les 3 mois l'ensemble des informations et documents administratifs, financiers et techniques dont ils disposent sur la ligne, et qui sont nécessaires à l'établissement de la convention de transfert. Cette convention est signée entre le demandeur, le Préfet et les trois entités du groupe SNCF afin d'opérer le transfert de propriété et l'intégration des biens transférés dans le domaine public du demandeur. Elle précise la date effective du transfert, la nature des biens transférés et les parcelles cadastrales correspondantes, les éventuels droits de propriété intellectuelle, les limites de gestion et d'entretien, les conditions financières et techniques du transfert. Les interfaces entre la ligne transférée et le RFN sont régies dans cette convention, afin de coordonner les actions de la personne publique bénéficiaire et SNCF Réseau. La ligne n'appartient plus au RFN à partir de la date de transfert.

Mais le transfert de propriété n'est pas la formule privilégiée par SNCF Réseau pour valoriser son patrimoine ferroviaire, à l'inverse de la cession de biens immobiliers beaucoup plus rémunérateurs. Le Contrat de Performance signé entre l'Etat et SNCF Réseau le 20 avril 2019 précise qu' « *afin de préserver les intérêts de long terme et permettre le cas échéant la mise en place ultérieure d'un système de transport sur les emprises mises à disposition, les dispositifs à caractère réversible avec maintien dans le domaine de SNCF Réseau, comme les conventions d'occupation temporaires ou les transferts de gestion, seront privilégiés* »¹⁰⁰. Il oriente le débat uniquement sur les lignes ne supportant plus de circulations et ne présentant pas de potentiel ferroviaire du point de vue de la SNCF : ce débat vise à déterminer la meilleure formule de valorisation des infrastructures et des biens au bénéfice du demandeur, sans obérer les intérêts patrimoniaux de SNCF Réseau, qui dans certains cas touchera un loyer pour l'occupation d'une

¹⁰⁰ Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

infrastructure qu'elle n'entretient pas. SNCF Réseau vaut ainsi se débarrasser des responsabilités liées à l'entretien d'un patrimoine qui ne l'intéresse pas, et préfère que l'opération lui rapporte : le transfert de propriété ne crée de revenus qu'au moment de la vente, si celui-ci n'est pas réalisé à titre gratuit compte tenu des investissements déjà réalisés par les Régions pour leur sauvegarde.

B. Le transfert de gestion : une option prévue par la loi LOM aux contours encore flous

Le transfert de gestion de tout ou partie d'une infrastructure ferroviaire au bénéfice d'une collectivité territoriale ou groupement n'est pas encore possible aujourd'hui. Cependant, il est prévu dans l'article 46 bis du projet de loi d'orientation des mobilités, dont l'adoption a été repoussée à la suite du veto des sénateurs en Commission mixte paritaire du 10 juillet 2019, faute de financements suffisants sur la programmation des infrastructures. La palette des gestionnaires d'infrastructures sur le RFN s'élargirait aux personnes auxquelles sont confiées des missions de gestion de l'infrastructure, aux collectivités territoriales et groupements assurant elles-mêmes certaines de ces missions, et aux personnes auxquelles SNCF Réseau délègue certaines missions d'entretien et de maintenance.

a. Texte prévu au projet de loi LOM

L'amendement déposé par le Gouvernement le 14 mars 2019¹⁰¹, avant l'examen de la LOM au Sénat, propose d'ajouter la possibilité pour « *les lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic du RFN* » de faire l'objet d'un transfert de gestion au profit d'une collectivité territoriale ou groupement compétent en matière de développement économique, à la demande de son assemblée délibérante. Le bénéficiaire peut déléguer tout ou partie de sa mission de gestionnaire d'infrastructures à toute personne publique ou privée, c'est-à-dire les missions attribuées par l'Etat à SNCF Réseau :

- L'accès à l'infrastructure ferroviaire du RFN (attribution des capacités, tarification de l'infrastructure...),
- La gestion opérationnelle des circulations sur le RFN,
- La maintenance (entretien, renouvellement) de l'infrastructure du RFN,
- Le développement, l'aménagement, la cohérence et la mise en valeur du RFN,
- La gestion et la mise en valeur des infrastructures de service¹⁰².

¹⁰¹ Sénat, *Projet de loi Orientation des mobilités (1^{ère} lecture). Amendement n° 944 présenté par le Gouvernement. Article additionnel après article 46*, déposé le 14 mars 2019, consulté le 20 mars 2019, 3 pages. Adresse URL : https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/369/Amdt_944.html

¹⁰² *Code des Transports*, article L. 2111-9, version en vigueur au 20 août 2019

Une convention technique entre SNCF Réseau et le bénéficiaire sera établie pour définir les modalités du transfert de gestion. Un accord du Ministère des Transports est nécessaire au préalable. Attention, les catégories de lignes concernées seront déterminées par décret ultérieurement : on suppose que les lignes en antenne devraient rentrer dans le dispositif, en espérant que celui-ci soit ouvert à d'autres types de lignes. La grosse différence par rapport aux autres possibilités de délégation de gestion prévues par la réforme ferroviaire de 2014 est que SNCF Réseau peut confier la gestion de l'accès à l'infrastructure, ce qui comprend la fixation des péages, une option non prévue par la réforme ferroviaire de 2014. En outre, la délégation de gestion peut se faire au bénéfice de toute personne publique ou privée, notamment des entreprises prestataires de gestion, sur l'ensemble des lignes à faible trafic du RFN, pour le compte de SNCF Réseau¹⁰³.

La deuxième piste ouverte par l'amendement consiste plutôt en une délégation de gestion de la part de SNCF Réseau au bénéfice de collectivités territoriales ou groupements compétents en matière de développement économique. Ces derniers peuvent recevoir les missions d'entretien et de maintenance si elles étaient financeurs majoritaires d'investissements de renouvellement ou de développement. Ce transfert entraîne une compensation des coûts ou des bénéfices qui en résultent pour SNCF Réseau, ce qui devrait valoir compensation des coûts de la mission à la valeur de l'année du transfert : mais à l'heure actuelle, SNCF Réseau n'a aucune transparence sur ses coûts d'entretien, et il est probable que compte tenu de la dégradation avancée des lignes secondaires, cette somme soit très faible, bien inférieure à ce qui serait nécessaire. Autrement dit, aucune compensation n'est possible au-delà du montant de ce que SNCF Réseau dépensait pour l'entretien et la maintenance de l'infrastructure : les Régions ne profitent pas de conditions financières très favorables. On voit qu'aucune adaptation n'a été faite par le législateur pour tenir compte des spécificités du domaine public ferroviaire : c'est le droit commun qui s'applique, c'est-à-dire les dispositions de l'article L. 2123-6 du Code général de la propriété des personnes publiques¹⁰⁴. Si les collectivités locales ne sont pas financeurs majoritaires, le transfert de gestion ne prévoit aucune compensation financière.

Enfin, cet amendement précise que les personnes publiques demanderesse peuvent faire connaître leur intention au Ministère des Transports de bénéficier d'un transfert de gestion, à la demande de leur assemblée délibérante, jusqu'au 1^{er} janvier 2020, date à laquelle l'Etat récupère la propriété du réseau.

¹⁰³ *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire*, article 6

¹⁰⁴ *Code général de la propriété des personnes publiques*, article L. 2123-6, version en vigueur au 15 mai 2019

b. Débats parlementaires sur les mobilités du transfert de gestion

Pour le Gouvernement, l'introduction de cet amendement est une réponse à la volonté de plusieurs Régions – en particulier Grand Est et Occitanie – de reprendre la gestion de lignes secondaires, afin de rattraper le retard d'investissement sur le réseau. Il s'agit d'aider des Régions qui iraient plus vite et mieux seules qu'en attendant des projets de régénération de SNCF Réseau, celle-ci étant concentrée sur la rénovation du réseau structurant. Mais certains parlementaires soulignent que la question du financement des lignes secondaires n'est pas traitée dans la LOM, ce qui d'après un sénateur socialiste, amènerait à ce que « *les Régions se voient transférer la patate chaude par un amendement gouvernemental tardif. L'outil est intéressant mais le financement ne suit pas...* »¹⁰⁵.

Lors du débat sur l'article 46 au Sénat le 26 mars 2019, la Ministre des Transports Elisabeth Borne a défendu l'idée de ne pas imposer les mêmes règles sur tout le RFN : « *une approche trop homogène et inadaptée aux réalités locales est à l'origine de la désaffectation de certaines petites lignes et voies de service. Nous limitons des obligations administratives qui font perdre du temps et génèrent des coûts* »¹⁰⁶. Des députés communistes et écologistes avaient déposé un amendement de retrait du texte, prétextant vouloir conserver l'unicité du RFN, et que la volonté d'alléger les contraintes sur les opérateurs ferroviaires de proximité menacerait la sécurité du système. L'article 46 bis fait plutôt consensus au Sénat, même si certains sénateurs de droite craignent que la dégradation des infrastructures soit tellement avancée qu'elle en soit déjà devenue irréversible, en tout cas avec des coûts de régénération trop lourds à assumer pour les Régions.

Le texte file ensuite en Commission du Développement Durable de l'Assemblée Nationale. Les députés communistes souhaitent son retrait et pensent que l'Etat a une stratégie de transférer la charge des lignes aux collectivités « *pour mieux s'en débarrasser* » : l'idée est au contraire de déléguer la gestion à une entité qui permettra de conserver les lignes, de les rénover et de relancer le trafic. Ils veulent que SNCF Réseau reste le propriétaire unique de l'ensemble des lignes du RFN : or le projet de loi ne vise qu'un transfert de gestion, les lignes resteront bien dans le RFN à l'issue du transfert. Les députés Modem proposent quant à eux de clarifier les conditions d'exploitation des lignes transférées, et de s'assurer que le transfert n'entraîne pas une rupture de la continuité des circulations pour les entreprises ferroviaires. Certains députés LREM souhaitent que la notion de « *lignes à faible trafic* » soit précisée : ils craignent que cette notion « *ne soit trop restrictive, privant le système ferroviaire de certaines opportunités de maintien de lignes pouvant*

¹⁰⁵ Sénat, *Compte-rendu de la séance de débat sur le projet de loi d'orientation des mobilités du 19 mars 2019*. Adresse URL : <https://www.senat.fr/seances/s201903/s201903.html>

¹⁰⁶ Sénat, *Compte-rendu de la séance de débat sur le projet de loi d'orientation des mobilités du 26 mars 2019*. Adresse URL : <https://www.senat.fr/seances/s201903/s201903.html>

être considérées comme structurantes dans l'offre de transport régionale, en se limitant par exemple aux seules lignes « détachables » »¹⁰⁷.

Le 22 mai 2019, lors de l'examen de l'article 46 bis en Commission du Développement Durable de l'Assemblée Nationale, la Ministre des Transports Elisabeth Borne répond que « *les lignes concernées resteront soumises à la réglementation applicable en matière de tarification et d'accès à l'infrastructure par les entreprises ferroviaires. Toutefois, la Région ou le gestionnaire d'infrastructure qu'elle désignera pourra choisir si elle le souhaite, dans le respect de cette réglementation, de faire évoluer les règles d'accès au réseau, par exemple les critères de priorité, les modalités de formulation des demandes de capacité, ou de tarifications, par exemple une structure de péages différente par rapport au Document de Référence de SNCF Réseau* »¹⁰⁸. Ainsi à l'issue du transfert, si celui-ci le prévoit, la Région sera libre de définir des péages d'utilisation de la ligne adaptés aux trafics, et de conventionner avec SNCF Réseau sur les modalités de traitement des commandes de sillons et de gestion des interfaces.

Le texte adopté part ensuite pour examen à l'Assemblée Nationale. Au-delà des amendements de retrait demandés par les Insoumis et les Communistes, un amendement du député LREM Jean-Baptiste Djebbari, adopté en séance du 14 juin 2019, propose de limiter la possibilité de transférer ou de déléguer la gestion de lignes ferroviaires aux Régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport ferroviaires. Il est vrai qu'il semble plus logique que la compétence transport soit exigée pour gérer une infrastructure ferroviaire plutôt qu'une compétence développement économique, mais les autres collectivités territoriales ou groupements compétents en matière de développement économique se retrouvent exclues du dispositif, tout comme certainement des groupements de deux Régions. Jean-Baptiste Djebbari explique qu'« *une répartition des rôles entre SNCF Réseau, une collectivité territoriale et un GI alternatif désigné par cette collectivité serait compliquée à mettre en œuvre, et poserait notamment des difficultés pour l'établissement des responsabilités de chaque partie prenante en matière de sécurité* »¹⁰⁹. Pourtant, c'est bien ce principe de gouvernance qui prévaudra à l'issue du transfert de gestion.

¹⁰⁷ Assemblée Nationale, http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements?LEGISLATURE=15#listeResultats=true&idDossierLegislatif=37029&idExamen=2427&missionVisee=&numAmend=&idAuteur=&premierSignataire=true&idArticle=00046Z02ZC&idAlinea=&sort=&sousReserveDeTraitement=&dateDebut=&dateFin=&periodeParlementaire=&texteRecherche=&zoneRecherche=tout&nbrEs=10&format=html®leTri=ordre_texte&ordreTri=croissant&start=1, consulté le 15 mai 2019

¹⁰⁸ Assemblée Nationale, *Compte-rendu du débat en Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*, séance du 22 mai 2019 à 21h30. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-dvp/18-19/c1819065.asp>

¹⁰⁹ Assemblée Nationale, *Loi d'orientation des mobilités. Amendement n° 2257 présenté par M. Djebbari. Article 46 bis*. Déposé le 29 mai 2019, consulté le 3 juin 2019. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1974/AN/2257>

Son amendement supprime aussi les compensations financières qui devaient accompagner le transfert : le transfert se fait-il à titre gratuit ? Sans compensation des charges financières de la Région par SNCF Réseau ? La version actuelle du texte, qui sera peut-être retouchée par la suite avant son adoption, marque un recul par rapport aux idées de départ, en restreignant les possibilités de transfert et les compensations financières, sans lever les incertitudes sur l'impact financier du transfert de gestion pour les Régions bénéficiaires. En outre, rien n'est précisé sur les conditions d'exploitation ni sur les mécanismes de tarification des infrastructures. Une partie du travail mené lors de ce stage aura consisté à clarifier les modalités de gestion de la ligne à l'issue d'un transfert et les implications qui en découlent pour la Région, de soulever des questionnements pour éclairer la Région dans son éventuelle stratégie de transfert.

Le texte du projet de loi LOM est à nouveau examiné en Commission du Développement Durable de l'Assemblée Nationale, après l'échec de la Commission Mixte Paritaire de juillet 2019. Un amendement présenté par la rapporteure de la loi rétablit la possibilité pour les Régions de bénéficier d'un transfert de gestion pour les lignes dont elles auraient été financeurs majoritaires d'opérations de renouvellement ou de développement. La version précédente du texte avait supprimé cette option, en limitant le transfert de gestion aux seules lignes « à faible trafic » déterminées par décret. Dans la version actuelle du texte, les Régions pourront demander, avec l'accord du Ministère des Transports et avec l'avis de SNCF Réseau, de récupérer certaines missions relatives à la maintenance et au développement de l'infrastructure. Mais l'écriture de cet amendement montre que l'Etat, avec peut-être le lobbying de SNCF Réseau, fait tout pour freiner les éventuelles demandes des Régions : il impose en effet que la convention « *prévoit notamment que les circulations ferroviaires doivent être interrompues sur les lignes concernées lors de la réalisation d'opérations de renouvellement* »¹¹⁰. Or, si le transfert de gestion a lieu, la Région devient maître d'ouvrage des travaux et décide de sa programmation. Elle devrait décider si les circulations ferroviaires sont interrompues ou non au nom de sa compétence de gestionnaire d'infrastructures. On ne voit pas comment des travaux de renouvellement pourraient créer des risques pour la sécurité, comme le pense le Gouvernement, s'il n'y a aucune interface avec les infrastructures des lignes gérées par SNCF Réseau. L'Etat, peut-être sous la pression de SNCF Réseau, s'immisce dans les affaires des Régions pour diminuer l'attractivité d'un transfert de gestion (une ligne fermée ne rapporte rien au gestionnaire d'infrastructure, suspend les services ferroviaires financés par les Régions et fait basculer une partie des usagers vers la route à cause des autocars de substitution), même si certes des travaux sur ligne fermée accélèrent les délais de réalisation. Cet amendement est d'autant plus incohérent que pour des opérations de développement, les sous-systèmes font l'objet d'une modification substantielle impliquant nécessairement leur homologation par l'EPSF, qui n'autorisera les travaux et/ou les circulations qu'après un diagnostic et qu'après s'être assuré que les travaux soient bien exécutés dans des bonnes conditions de sécurité.

¹¹⁰ Assemblée Nationale. Loi d'Orientation des Mobilités. Amendement n° CD159 présenté par Mme Park, rapporteure, sur l'article 46 bis, déposé le 23 juillet 2019, consulté le 3 septembre 2019. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2135/CION-DVP/CD159>

3. Le précédent du transfert des lycées : un apprentissage régional compliqué par l'Etat

Si dans le domaine ferroviaire, aucune expérience en matière de transfert de gestion ou de propriété d'une infrastructure n'a été réalisée au bénéfice d'une personne publique, il est intéressant de se pencher sur le précédent des lycées. Les Régions, qui venaient de devenir des collectivités territoriales à part entière, allaient se confronter à une période d'apprentissage d'une de leurs premières grosses compétences : la gestion des lycées. Elles ont dû fortement s'investir pour pallier le manque d'investissements réalisés par l'Etat jusqu'alors, et s'approprier les lycées comme fer de lance de leur politique d'intervention dans les territoires.

A. Les Régions face à l'affectation de bâtiments en mauvais état

La loi du 22 juillet 1983¹¹¹ fait des Régions les entités responsables des lycées dans le domaine de la planification scolaire, de la construction, de l'équipement et du fonctionnement matériel. A partir du 1^{er} janvier 1986, elles sont devenues affectataires des établissements existants, et propriétaires des nouvelles constructions ou extensions qu'elles réalisent. La responsabilité des biens meubles et immeubles est transférée à la Région, avec le remplissage d'un procès-verbal. Mais la Région ne devenait pas propriétaire des biens transférés : par exemple les lycées appartenant à la Ville de Toulouse restaient à la Ville de Toulouse. Pour demander la démolition d'un bâtiment, la Région devait voter en Commission Permanente un protocole pour demander l'accord à la Ville de Toulouse (6 mois, même pour un préfabriqué), puis le Préfet prenait un arrêté. La Région pouvait faire des travaux mais ne pouvait pas vendre.

Ce transfert de compétences s'est accompagné de dotations de l'Etat destinées à couvrir les charges de fonctionnement et d'investissement relatives aux établissements. Les crédits consacrés par l'Etat au fonctionnement sont intégrés dans la dotation générale de décentralisation, ce qui laisse une autonomie dans la répartition des crédits entre le scolaire et les autres charges transférées¹¹². Pour les dépenses d'investissement, la dotation régionale d'équipement scolaire est ouverte pour la première fois dans la loi de finances pour 1986. Mais elle était établie en fonction des dépenses effectivement réalisées par l'Etat et non des besoins constatés lors de la prise en charge des établissements. Il ne s'agissait pas seulement d'un transfert de charges. Même si l'Etat conserve la fonction pédagogique et que la compensation financière du transfert des établissements reste limitée, les Régions peuvent concevoir et réaliser

¹¹¹ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

¹¹² Monique Hirschhorn, « La décentralisation du système éducatif français » in *Annuaire des Collectivités locales*, 1991, p. 397-419

une politique éducative. Cependant, alors même qu'un rapport ministériel eût conclu que les Régions n'auraient pas eu beaucoup à investir, l'Etat avait diminué au maximum son subventionnement les années précédant le transfert : absence d'entretien, absence d'investissements. Les dotations de l'Etat aux Régions à la suite du transfert étaient donc très basses (100 MF par an pour Midi-Pyrénées).

Les Régions ont récupéré les lycées dont certains étaient dans un triste état. Elles ont dû reconstruire certains lycées ; beaucoup de bâtiments ont dû être désamiantés, ce qui a coûté extrêmement cher. De plus, elles ont récupéré les lycées au moment où la forte croissance démographique française, liée au baby-boom, a entraîné une explosion de la population lycéenne. Toujours aujourd'hui, de nouveaux lycées sont en construction dans la région Occitanie face à son attractivité démographique : un lycée neuf coûte 40 M€. Les Régions sont devenues architectes et maîtres d'ouvrages des lycées, et les avancées patrimoniales sont par endroits spectaculaires¹¹³.

En Midi-Pyrénées, le transfert des lycées a commencé à tâtons. Au début des années 1990, des manifestations lycéennes portaient notamment sur l'état des locaux, la Région n'ayant pas eu le temps de faire tous les travaux depuis qu'elle ait récupéré les lycées. La Région a donc mis en place le Programme Régional d'Investissements sur les Lycées, qui s'est accompagné d'une grosse vague de rénovations entre 1992 et 1995, avec une priorité donnée à la restauration et à l'hébergement. En 1998, à l'arrivée de Martin Malvy, elle a lancé son premier Programme Pluriannuel d'Investissements sur 5 ans (aujourd'hui 7 ans). La Région fait une liste des principes d'investissements basés sur les diagnostics. Elle dispose d'un calendrier des travaux très précis, avec tous les détails de la programmation (contenu, délais). Elle construit un lycée neuf de 15 000 m², pour 1 500 élèves, en 4 ans et 40 M€, des études à l'acquisition des terrains jusqu'à la mise en service. La Région réalise les diagnostics rendus obligatoires par la loi (énergie, amiante, radon...) :

Une dizaine d'agents de l'Etat ont été transférés à la Région Midi-Pyrénées. La Région a créé une société d'économie mixte (SEM), la COGEMIP, en 1985, pour gérer les travaux : une quarantaine de personnes ont été embauchées par la SEM¹¹⁴. La Région décidait, programmait et votait les travaux, puis les délégait à la COGEMIP via une convention de mandat. La COGEMIP conduisait les travaux et devait rendre des comptes à la Région sur les études, le choix des prestataires. La Région émettait ses observations et pouvait exprimer son désaccord. La COGEMIP fut d'abord une SEM (à 90% détenue par la Région, le reste étant complété par des banques et la Caisse des Dépôts et des Consignations).

¹¹³ Philippe Martin, « Ces lycées si chers aux Régions » in *Régions Magazine*, publié le 20 novembre 2017, consulté le 4 avril 2019. Adresse URL : <https://www.regionsmagazine.com/dossier/lycees-chers-aux-regions/>

¹¹⁴ Entretien avec une agente de la Direction Infrastructures, Mobilités et Développement de la Région Occitanie ayant travaillé dans un service lycées, réalisé le 12 juin 2019

Puis l'UE a obligé en 2006 une mise en concurrence des SEM. La Région a continué de travailler essentiellement avec la COGEMIP, mais aussi avec d'autres partenaires. Mais les frais de maîtrise d'ouvrage ont fortement diminué, passant de 5 à 3%, ce qui menaçait l'équilibre budgétaire de la structure. En 2011, la Région a remplacé la SEM par une société publique locale (SPL), avec 100% de fonds publics (majoritairement de la Région, le reste étant abondé par des petites communes ou des petits actionnaires). La SPL est une structure in house qui n'est pas mise en concurrence : les prix sont remontés. Le mandat passé entre la Région et la SPL précise les modalités de contrôle. La Région verse 5 à 10% d'avance avant les travaux, puis une nouvelle avance quand la SPL a justifié du montant des travaux (sur présentation des factures). Elle paie le solde à la fin des travaux.

B. Le transfert de propriété des lycées et des agents non enseignants à la Région

Avec l'Acte II de la décentralisation et la loi du 13 août 2004¹¹⁵, les Régions sortent du seul champ du patrimoine, et reçoivent la compétence sur la restauration scolaire et l'hébergement, l'entretien et l'accueil dans les lycées. Elles ont dû accueillir les 45 000 agents non enseignants (agents techniques, ouvriers et de service) transférés de l'Etat pour exercer ces missions et adapter leurs structures et modes de gestion à ce transfert. L'intégration de ces agents semble être un pari réussi ; pourtant, les craintes étaient nombreuses à cause d'une certaine méconnaissance de la fonction publique territoriale et à quelques réactions de résistance au changement¹¹⁶. Les élus régionaux ont mis en place d'importants dispositifs de communication et d'accueil pour réussir l'intégration des agents transférés.

La loi du 13 août 2004 entérine aussi le transfert de propriété des lycées à la Région :

- Tous les biens qui appartenaient à l'Etat sont transférés d'office, moyennant la signature d'un acte notarié.
- Pour les biens qui appartenaient à des communes ou à des EPCI, la Région devait justifier du montant de ses investissements réalisés. Le transfert n'a pas posé de problèmes, sauf quelques cas particuliers de limites de propriété qui posaient des problèmes dans l'acte notarié parce que le poteau du voisin ou ses clôtures empiétaient sur la parcelle du lycée.
- Les biens gérés par baux emphytéotiques étaient détenus par des propriétaires privés, qui voulaient récupérer de l'argent lié à la cession. Par exemple, le lycée agricole La Roque à Rodez est couvert d'un bail de 30 ans, les terres appartenaient au Crédit

¹¹⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹¹⁶ Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, *Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation. Etude qualitative sur le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service dans les régions et les départements*. CNFPT, avril 2010, 37 pages.

Agricole et on a construit dessus. La Région a aussi dû gérer l'affermage des terres agricoles.

- Le lycée Bellevue de Toulouse a été légué par Ozenne à sa mort, au début du XXe siècle. Ozenne a légué tous ses biens à la Ville de Toulouse à condition que les locaux et terrains soient dédiés à l'enseignement. Il a fallu demander l'avis des héritiers pour obtenir difficilement 20 m² de parcelle pour la construction des accès à la station de métro.

Depuis 2004, les transferts ne sont pas finis. Ce sont les services juridiques de la Région qui s'en chargent. Le transfert des lycées a été une bonne chose : la Région est plus à l'écoute, plus présente sur le terrain. La Région est une collectivité territoriale politisée : elle se doit de rendre le meilleur service, car l'exécutif régional est en première ligne. La Région Midi-Pyrénées (aujourd'hui Occitanie) a mis en place l'achat de livres scolaires, offre un ordinateur portable aux lycéens, donne des dotations complémentaires aux lycées s'ils achètent des aliments de qualité et/ou locaux.

Pour mémoire, en 2010, les Régions sont devenues compétentes en matière d'organisation éducative des territoires et de structuration de l'offre de formation. Depuis la loi NOTRe d'août 2015, elles ont récupéré les transports scolaires (sauf pour les personnes handicapées), une compétence qui appartenait auparavant aux Départements.

Le transfert des lycées a ainsi été le moyen pour les Régions d'avoir une politique à destination des jeunes. Mais l'Etat propriétaire ne leur a pas facilité les choses : il a diminué les dépenses d'entretien au minimum les années précédant le transfert, afin de réduire à la portion congrue les dotations de compensation à verser aux Régions. Celles-ci ont dû investir bien au-delà de ce qu'avait fait l'Etat pour remettre à niveau un patrimoine laissé dans un état très dégradé, et construire de nouveaux équipements afin de répondre aux besoins liés à la croissance démographique. Souvent, l'état des lieux du patrimoine transféré était incomplet, tout comme les listes des agents : les Régions ont dû procéder à des contre-expertises pour se doter de leur propre connaissance du patrimoine, et à des régularisations. La situation est finalement analogue à celle dans laquelle on se trouve sur le réseau ferroviaire avant que les transferts de gestion ne soient possibles : SNCF Réseau et l'Etat réduisent leurs investissements au minimum et ne réalisent plus leurs obligations d'entretien sur les lignes secondaires, avant de « refiler » la responsabilité des lourdes opérations de pérennisation aux Régions par le biais d'un transfert. Il est probable que la procédure de transfert soit semblable à celle des lycées, avec une compensation financière réduite et une nécessité pour la Région d'avoir une transparence sur les coûts et l'état des lieux du domaine public ferroviaire. L'expérience du transfert des lycées pourrait être mise à profit par la Région pour maîtriser les démarches à suivre lorsqu'elle deviendra gestionnaire d'infrastructures (GI) en termes de programmation d'investissements et de relations avec le GI délégué.

C'est pourquoi lors de la régionalisation des transports ferroviaires, les Régions ne voulaient pas que l'Etat leur « rejoue le coup des transferts des lycées ». Elles étaient prêtes à recevoir la compétence, mais à condition que les dotations de l'Etat soient à la hauteur et que les Régions aient les outils et les moyens à hauteur de leurs ambitions. A titre d'illustration, les Régions ont réussi à obtenir une dotation spécifique pour le renouvellement d'un matériel roulant vétuste et obsolète. La régionalisation a permis aux Régions d'acquérir une maturité, une montée en compétence, et même un esprit critique qui leur permet de proposer des solutions alternatives, alors qu'au départ elles suivaient les décisions de l'Etat et de la SNCF sans se rendre compte que celles-ci étaient incohérentes.

Conclusion

Depuis les prémices de la régionalisation des transports ferroviaires, les relations entre les Régions et la SNCF se sont rééquilibrées grâce à la montée en compétence des services techniques régionaux. Le volontarisme des Régions autorités organisatrices a permis de relancer la fréquentation et les dessertes ferroviaires sur les lignes régionales auparavant plus ou moins délaissées par la SNCF. L'ouverture à la concurrence donnera aux Régions un nouveau pouvoir de contrôle, beaucoup plus exigeant, avec les exploitants ferroviaires potentiellement autres que SNCF Mobilités. Le rapport de force de la gouvernance entre acteurs s'en retrouvera inversé, ce qui apportera un nouveau souffle aux services TER, au bénéfice des usagers et de l'aménagement des territoires ruraux. Les Régions, devenues cheffes de file de l'intermodalité et autorités organisatrices de l'ensemble des transports publics interurbains, seront au cœur de cette politique d'harmonisation, de constitution d'un réseau unique au bénéfice des citoyens.

Mais que seraient ces trains sans bonnes infrastructures ? Face au désengagement de l'Etat et de SNCF Réseau, ayant conduit à la dégradation avancée des lignes secondaires, la prise de compétence des Régions sur la gestion des infrastructures, à l'issue d'un transfert de propriété ou d'un transfert de gestion, apparaît comme une issue de plus en plus envisageable pour sauvegarder la circulation des trains sur l'ensemble du réseau. Mais les procédures sont lourdes, avec des modalités qui ne sont pas très favorables aux Régions, en particulier sur les compensations financières, alors que les Régions financent la quasi-totalité des opérations de régénération sur les lignes UIC 7 à 9. La formule du transfert de propriété est limitée juridiquement à quelques lignes, et sa rédaction ne semble pas être conçue pour des lignes voyageurs. SNCF Réseau souhaite en outre conserver la propriété de son patrimoine. En revanche, le transfert de gestion reçoit un peu plus l'aval de l'Etat et de SNCF Réseau pour que les Régions reprennent la main sur des infrastructures qui souffrent d'un défaut d'entretien. Mais là encore, les modalités du transfert et d'exercice des missions restent encore très floues, et peuvent encore bouger avant l'adoption définitive de la loi LOM. La deuxième partie de ce mémoire sera consacrée à l'analyse des conséquences des différents échelons de gouvernance des

infrastructures ferroviaires en termes de responsabilités pour la Région, et permettra de soulever des questionnements sur la gestion de la sécurité, des travaux, des circulations et du patrimoine.

Le précédent des transferts de lycées montre à quel point les Régions ont dû apprendre à maîtriser une nouvelle compétence devenue essentielle à son action auprès des citoyens et des territoires. Les Régions ont hérité de bâtiments souvent en mauvais état et de dotations largement inférieures aux besoins réels d'investissements qu'elles ont dû supporter. Les différentes étapes du transfert, et les conséquences inattendues liées à des états des lieux incomplets ou à des régularisations de contrats, sont une expérience qui pourrait s'avérer utile lors d'un éventuel transfert de gestion d'une ligne secondaire, parce que les procédures et les mauvaises surprises risqueraient d'être similaires. Les relations qu'ont la Région avec sa SPL de construction des lycées et les programmations d'investissements sont des mécanismes qui pourraient être répliqués sur le domaine public ferroviaire, moyennant les spécificités de la gestion d'une infrastructure de transport régies par des normes strictes.

Partie 2 :

Echelles d'implication, de responsabilités et de gouvernance en
fonction des niveaux de transfert

Plus de la moitié du linéaire des voies ferrées de la région Occitanie appartient aux catégories UIC 7 à 9, c'est-à-dire que la participation de SNCF Réseau se limite aux économies de maintenance générées par les travaux de renouvellement, soit au mieux 8,5% du montant total des opérations. La Région doit donc supporter seule la quasi-totalité des coûts pour sauvegarder les services ferroviaires voyageurs sur ces lignes : selon un dossier de presse qu'elle a publié le 15 mai 2019¹¹⁷, plus de 40% du réseau ferroviaire serait menacé de fermeture à court terme sans l'intervention de la Région. Près de 1,4 milliard d'euros seraient ainsi nécessaires pour préserver l'ensemble du réseau d'ici 2028. Par ailleurs, sur les six lignes que la Région a identifiées comme prioritaires à l'issue des États Généraux du Rail et de l'Intermodalité, les surcoûts et les reports de délais présentés par SNCF Réseau, ainsi que la fermeture aux voyageurs de Rodez-Séverac et Limoux-Quillan sont loin de répondre aux attentes et au volontarisme affiché par la Région. C'est pourquoi l'exécutif régional souhaite se saisir des nouvelles opportunités offertes par la loi d'orientation des mobilités¹¹⁸, qui laisse la possibilité aux collectivités locales, en particulier aux Régions, de demander le transfert de gestion de lignes de « desserte fine du territoire ».

Cette partie du mémoire se place dans une réflexion engagée au sein du service Infrastructures de la Région Occitanie pour prendre la mesure des implications pour la Région d'un hypothétique transfert de gestion, voire de propriété. La Commission Transports et Infrastructures du 4 avril 2019¹¹⁹ a validé le lancement d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour aider la Région à anticiper les conséquences juridiques, stratégiques, patrimoniales et financières d'un tel transfert. J'ai ainsi participé à l'élaboration des questions qui seront posées dans le cadre de ce marché ainsi qu'à la Direction des Affaires Juridiques.

En parallèle, j'ai effectué un travail de comparaison de plusieurs lignes et réseaux français qui disposent de modalités de gestion alternatives à une gestion de l'infrastructure classique menée par SNCF Réseau sur la quasi-totalité du réseau ferré national. Plusieurs entretiens téléphoniques avec des responsables des autorités organisatrices et des opérateurs de gestion locale, d'une durée de 45 minutes à une heure, ont été l'occasion de recueillir le ressenti, l'expérience de ces réseaux (Chemins de Fer de Corse, Chemins de Fer de Provence) en matière de transfert de gestion ou de propriété, les relations entre l'autorité délégante et le délégataire, les modalités de la délégation de gestion. Ces entretiens ont également porté sur les responsabilités à la charge de la Région, la gestion des travaux sur l'infrastructure, et la valorisation des biens et du patrimoine. Ils se sont pour certains inscrits dans une logique d'éclaircissement de l'organisation du management de la sécurité sous l'égide du STRMTG¹²⁰, une autorité de contrôle entre autres

¹¹⁷ Région Occitanie, *Transport ferroviaire en Occitanie : Quel bilan pour les usagers et la Région ? Quelles perspectives ?* Dossier de presse, publié le 15 mai 2019, mis à jour le 22 mai 2019, 16 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/dp172_transport_ferroviaire_bd.pdf

¹¹⁸ *Projet de loi d'orientation des mobilités*, article 46 bis

¹¹⁹ Commission Transports et Infrastructures de la Région Occitanie, *Délibération relative à l'AMO sur le réseau ferroviaire régional*, 4 avril 2019

¹²⁰ Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés

des chemins de fer à voie métrique qui deviendra compétente sur le Train Jaune à partir du 1^{er} juillet 2019, impliquant des changements de gouvernance et en particulier un poids décisionnel fort du Préfet, dans le cas du Train Jaune du Préfet des Pyrénées-Orientales. D'autres réponses ont été apportées par échanges de mails sur Saint-Gervais/Vallorcine, complétées par des recherches documentaires. Nous noterons que les interlocuteurs des réseaux où la SNCF n'est pas ou plus présente nous ont plus facilement accordé des entretiens téléphoniques et donné des détails sur le fonctionnement de leur réseau, allant jusqu'à nous transmettre l'intégralité des contrats de délégation de gestion et même les détails de la comptabilité analytique des opérateurs. A l'inverse, les responsables de lignes où la SNCF tient encore un rôle ne nous ont qu'au mieux apporté que quelques réponses par mail, uniquement sur les sujets qui n'engagent pas le secret industriel et commercial des contrats passés entre la SNCF et leurs délégataires.

A l'issue de ces entretiens, j'ai consigné les informations les plus importantes dans un tableau comparatif, complété des dispositions des contrats de délégation que nos interlocuteurs nous ont parfois transmis. Ce tableau a été une première étape vers l'élaboration d'une synthèse des informations stratégiques, qui posent autant de questionnements pour la Région sur les aspects stratégiques, économiques, patrimoniaux et juridiques. Puis à la lumière de ces grands thèmes, j'ai cherché à faire ressortir les différents degrés de changement du système sur une ligne : il existe des étapes intermédiaires entre la situation actuelle, où SNCF Réseau est propriétaire, gestionnaire d'infrastructure et maître d'ouvrage des travaux, et une situation où la Région serait bénéficiaire d'un transfert de gestion voire d'un transfert de propriété. Pour chaque échelon, l'idée est de comprendre les changements en termes de gouvernance pour la Région, et en particulier les responsabilités en termes de portage de la sécurité ou de gestion des travaux. Il convient de prendre la mesure de chaque étape, en nous demandant quels sont les avantages et les inconvénients par rapport à la situation actuelle. Cette réflexion aidera la Région à mieux comprendre les implications d'un transfert de gestion, et de présenter une palette de choix beaucoup plus large sur les lignes qui ne feront pas l'objet d'un transfert, mais sur lesquelles la Région doit intervenir pour assurer leur pérennité.

Nous replacerons d'abord les lignes et réseaux retenus dans leur contexte géographique et économique, et nous rappellerons les modalités de transfert et de délégation de gestion applicables sur ces lignes : cet environnement est essentiel pour comprendre certains choix et certaines modalités prises en accord avec les spécificités d'une ligne, et qui ne sont pas forcément applicables sur des lignes de la région Occitanie. Nous nous plongerons ensuite dans les principales thématiques qu'une Région doit anticiper avant de réaliser un transfert de gestion, à partir du vécu de ces réseaux et des changements normatifs et législatifs, en matière de responsabilités, de gestion des travaux et de valorisation du patrimoine immobilier. Il conviendra de considérer ces développements comme autant de questionnements stratégiques soulevés, et non comme des réponses concernant les futures modalités d'une délégation de gestion au sein de la région Occitanie.

I. Des modalités de transfert induites des environnements géographiques et économiques des réseaux retenus

Avant de rentrer dans le fond des modalités d'organisation alternatives de gestion d'un réseau ferré, il convient de présenter les caractéristiques géographiques de chaque ligne comparée. Nous avons choisi des réseaux où le gestionnaire d'infrastructure n'est pas SNCF Réseau (Chemins de Fer de Corse, Chemins de Fer de Provence) et des lignes gérées par des entreprises historiques reprises en filiales locales de la SNCF (Ligne du Blanc-Argent, Saint-Gervais-Vallorcine). Nous ferons aussi un point sur la ligne Nancy-Vittel en région Grand Est, qui fait l'objet d'une demande de transfert de gestion et d'un avis d'ouverture à la concurrence intégrant à la fois l'exploitation, la maintenance et les travaux visant à la réouverture de la ligne aux trafics voyageurs. Nous élargirons notre propos aux lignes capillaires fret de la région Grand Est, où la Région a initié ou accompagné plusieurs outils innovants de gestion en collaboration avec SNCF Réseau et les chargeurs.

Par ailleurs, nous reviendrons sur les choix de transfert réalisés pour ces réseaux, qui dépendent de l'implication des Régions, de l'histoire et du soutien aux retombées économiques du ferroviaire sur des territoires ruraux. Ces choix dictent en partie les modalités de gestion de l'infrastructure, qui dépendent d'un réseau à un autre.

1. Les Chemins de Fer de Corse : un réseau insulaire, propriété de la Collectivité et géré par une société d'économie mixte locale

Le réseau ferré corse est constitué de deux lignes à voie métrique, à voie unique, totalisant 232 kilomètres de linéaire. Il est composé d'une ligne principale Bastia-Ajaccio, reliant l'ouest et l'est de l'île en traversant la montagne corse, et d'une antenne vers la Balagne. Ce réseau a une vocation périurbaine près de Bastia et d'Ajaccio, une vocation de désenclavement des territoires montagnards au-delà, avec une teinte touristique plus marquée. Ce réseau insulaire ne fait pas partie du réseau ferré national ; il est contrôlé par le STRMTG sous l'autorité du Préfet.

Tracé des lignes et localisation des gares des Chemins de Fer de Corse

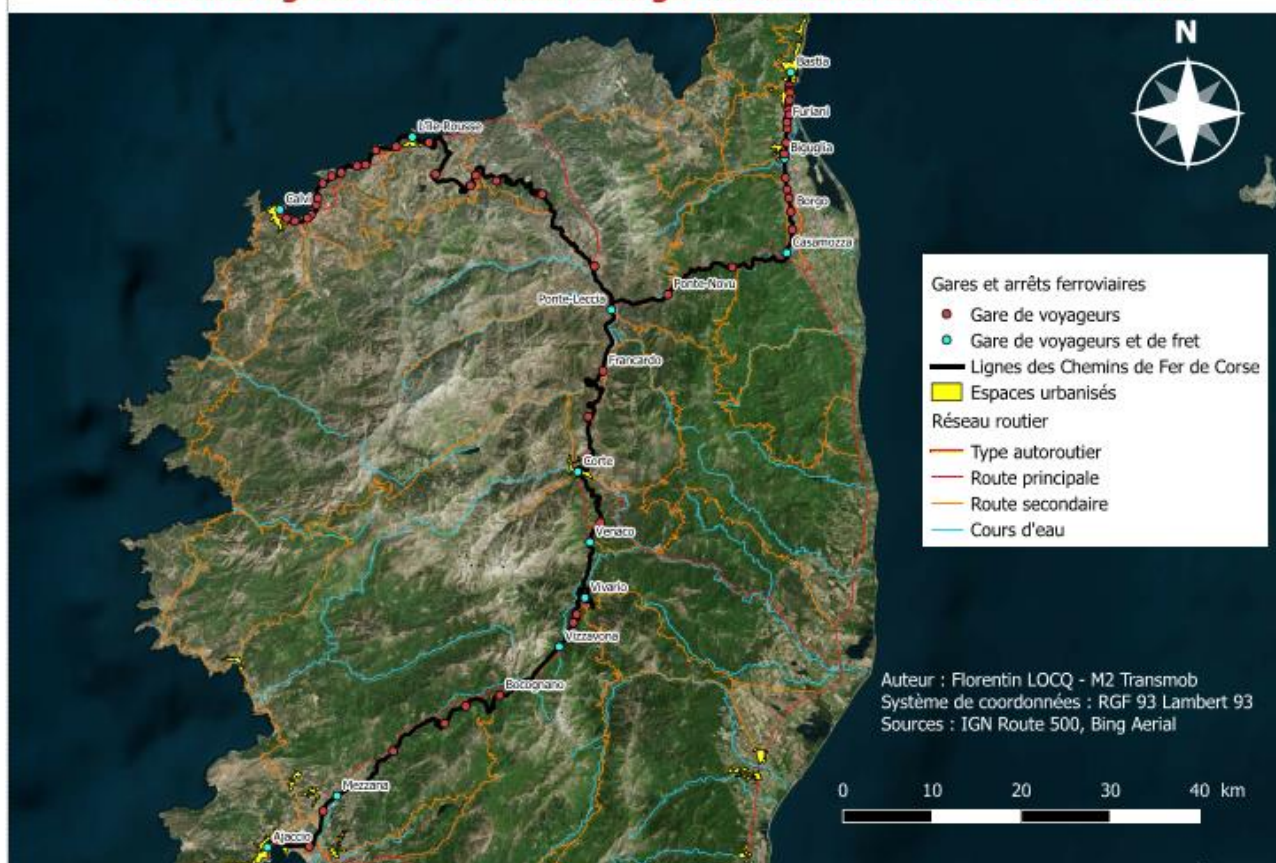


Figure 23 : Carte du réseau des Chemins de Fer de Corse

La Corse a été une collectivité précurseur dans la régionalisation des transports ferroviaires. Dès 1984, la Collectivité de Corse (CTC) devient autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux¹²¹, soit dix-huit ans avant les Régions continentales. La Collectivité Territoriale de Corse se substitue à l'État dans les droits et obligations concernant l'exploitation des transports ferroviaires. Elle reçoit de l'État une compensation équivalente aux charges d'exploitation assumées par l'État, par le biais d'une convention. Cependant, jusqu'en 2000, l'exploitation du réseau ferré corse était confiée à la SNCF, qui avait succédé à l'opérateur historique CFTA¹²². Ce n'est qu'en 2001 que la Corse pourra choisir l'exploitant sur son réseau, avec mise en concurrence : elle conventionnera avec la SNCF via une délégation de service public (DSP) pour une durée de dix ans.

La loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse¹²³ entérine le transfert de propriété du réseau corse de l'État à la CTC : son article 15 stipule que « le réseau ferré de Corse est transféré dans le

¹²¹ Loi n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences, article 18

¹²² Société générale de chemins de fer et de transports automobiles, une compagnie ferroviaire exploitant des réseaux locaux

¹²³ Loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, article 15

patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui en assure l'aménagement, l'entretien, la gestion et, le cas échéant, l'extension ». La CTC se substitue à l'État dans les responsabilités qui incombent au propriétaire. Elle bénéficie d'un transfert des biens, des droits et des obligations relatives au réseau. Ce transfert de propriété fait que les investissements régionaux rentrent dans son patrimoine : la CTC va lancer un grand plan de rénovation des infrastructures, laissées en mauvais état, puis acheter du matériel roulant neuf, le tout pour un montant de 220 M€¹²⁴. Elle renouvelle la signalisation sur la section périurbaine afin de développer le trafic, en mettant en place un système de commande centralisée de voie unique. Cependant, le reste du réseau est soumis à des contraintes de gestion liées à son tracé tourmenté, aux conditions de roulage, à la voie unique et à un système de cantonnement téléphonique devenu obsolète, où le STRMTG a imposé une limitation des circulations pour réduire les risques sur la sécurité des circulations.

Mais en 2011, la CTC décide de ne pas renouveler la convention d'exploitation à la SNCF. Lors de la consultation préalable au renouvellement de la DSP, la SNCF se présente comme le seul candidat à sa succession, avec un devis trois fois plus cher que celui prévu par la CTC. La CTC délibère alors le 27 octobre 2011 sur la création d'une société d'économie mixte locale¹²⁵ (SEML), les Chemins de Fer de Corse (CFC), chargée de l'exploitation des services ferroviaires régionaux et de la gestion de l'infrastructure pour dix ans sous la forme d'une DSP. La CTC détient la majorité (55%) des parts au sein de la SEML, à laquelle participent aussi les Chambres de Commerce et d'Industrie de Bastia et d'Ajaccio, les Communautés d'Agglomérations de Bastia et d'Ajaccio, ainsi que les deux Départements corses. La SNCF détient toujours une participation à hauteur de 15% de l'actionariat. Elle a apporté son assistance technique, notamment en matière de sécurité et de formation des personnels des CFC, durant les premières années de la convention.

La DSP qui lie la CTC et les CFC fonctionne sous un système d'affermage. Le délégataire (les CFC) a principalement une mission d'exploitation des services ferroviaires, la maintenance de biens mobiliers et immobiliers, la valorisation du patrimoine immobilier et le développement de la clientèle et de la politique commerciale. Les investissements restent essentiellement de la compétence directe de la CTC. Cependant, les CFC ne paient pas de péages d'accès au réseau, les coûts d'utilisation de l'infrastructure étant indirectement représentés dans les coûts d'entretien.

¹²⁴ Transportrail, *Les chemins de fer de la Corse*, publié le 1^{er} novembre 2014, consulté le 23 mai 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/les-chemins-de-fer-de-la-corse/30868300.html>

¹²⁵ Chambre Régionale des Comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives. Société d'Économie Mixte Locale des Chemins de Fer de Corse. Exercices 2011 à 2015*. Avril 2018, 139 pages

Missions de la CT de Corse	Missions de la SEML des CFC
Autorité organisatrice	Exploitant de tous les services de transport ferroviaire définis par la CTC
Actionnaire majoritaire	Assistance à MOA de la CTC
Garant de l'équilibre financier des CFC	Assure la police des chemins de fer
Propriétaire des voies, réseaux et matériels roulants	Assure l'accueil et l'information du public
Pilote du contrat de délégation	Définit et met en œuvre la distribution des titres de transports
Cosignataire de l'accord collectif des salariés	Met en œuvre les objectifs de qualité de service définis avec la CTC
Définit les plans de transports après proposition des CFC	Conserve en bon état de fonctionnement les installations mises à disposition
Réalise les investissements et met à disposition des CFC l'infrastructure et le matériel roulant ; MOA des travaux	Entretient, maintient et renouvelle l'infrastructure et le matériel roulant mis à disposition par la CTC
Contrôle la qualité et la bonne exécution du service	Valorise et gère le patrimoine immobilier lié à l'exploitation des services qui lui sont confiés
Responsable de la sécurité des bâtiments, met à disposition des CFC ceux qui sont nécessaires à l'exploitation	Rend compte et assure une mission permanente de conseil, de proposition

Figure 24 : Répartition des missions entre la CTC et les CFC dans le cadre de la DSP

Entre 2011 et 2015, c'est-à-dire depuis le changement de délégataire, l'offre en trains-kilomètres¹²⁶ a augmenté de 35% grâce à l'implication conjointe de la CTC et des CFC. La fréquentation a augmenté de 76%, alors que la contribution financière globale de la CTC s'est stabilisée à environ 20 M€ pour l'année 2015¹²⁷. Du point de vue de l'exploitation, cet exemple montre que les efforts de développement des services ferroviaires par une autorité organisatrice entraînent une augmentation encore plus forte du nombre de voyageurs, et mécaniquement une hausse des recettes de l'exploitant. De même l'ajout de services supplémentaires n'a qu'un coût supplémentaire d'exploitation marginal, ce qui permet d'équilibrer la contribution régionale. Ainsi en 2015, le chiffre d'affaires de la SEML CFC a atteint 5 M€, pour 24,8 M€ d'achats externes et de charges d'exploitation, comprenant notamment les impôts, les dépenses de personnel, de carburant ou d'assurance. La subvention régionale sert aussi à compenser les charges que les CFC supportent pour l'entretien et la maintenance courante des infrastructures et des biens qu'elle met à disposition. Nous verrons plus loin que le modèle corse de transfert de propriété laisse plus de latitude quant à la valorisation du patrimoine, et nous expliquerons les conséquences du choix des CFC d'une sous-traitance régulière des opérations d'entretien des voies et des abords.

¹²⁶ Un train circulant sur un kilomètre

¹²⁷ SAEML Chemins de Fer de la Corse, *Rapport du délégataire 2015*, publié le 19 janvier 2017, 99 pages. Adresse URL : <https://www.corse.fr/file/186262/>

2. Les Chemins de Fer de Provence : de la délégation de gestion en régie aux limites du modèle historique de concession

Le réseau des Chemins de Fer de Provence est composé d'une ligne, reliant Digne-les-Bains à Nice sur un linéaire de 151 kilomètres. La ligne est à voie unique, à voie métrique. Elle remonte la vallée du Var, et a une vocation périurbaine dans les premiers kilomètres vers Nice, puis a un rôle d'équilibre des territoires ruraux de moyenne montagne de Haute-Provence, avec un fort accent touristique estival. Cette ligne appartient aux voies ferrées d'intérêt local : elle ne fait pas partie du RFN géré par SNCF Réseau. Elle est contrôlée par le STRMTG sous l'autorité du Préfet.

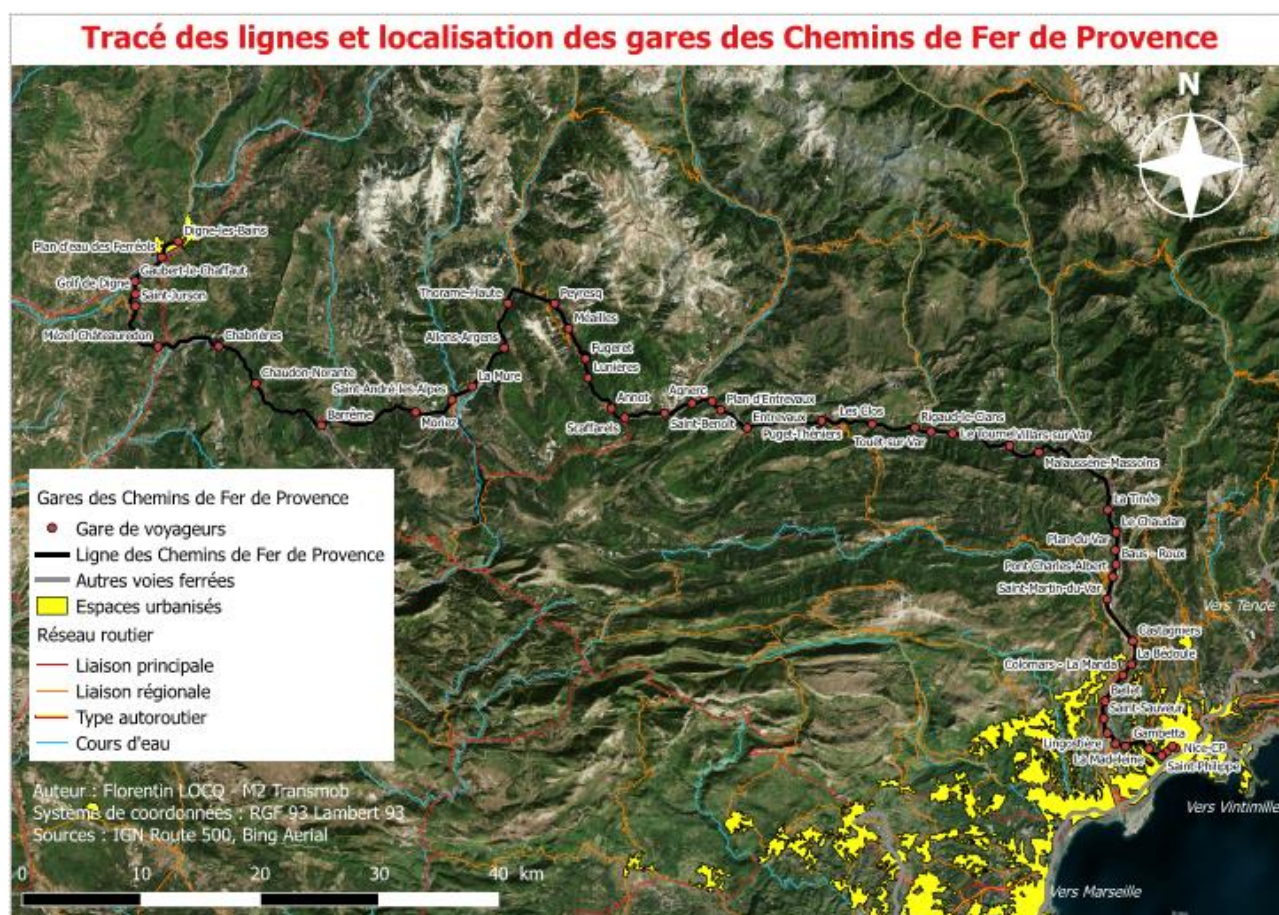


Figure 25 : Carte de la ligne des Chemins de Fer de Provence

La ligne Nice-Digne appartient à l'État : elle a longtemps vivoté, été en grande difficulté financière et menacée de fermeture. En 1972, l'État délègue la gestion de la ligne au Syndicat Mixte Alpes-Méditerranée, regroupant les villes de Nice et de Digne, les Départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Alpes-Maritimes ainsi que la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Cette délégation se fait dans un modèle ancien de concession, qui ressemble à ce qu'on qualifie aujourd'hui d'affermage. L'État ne paie rien sur la ligne, et n'a plus aucune responsabilité en tant que propriétaire (excepté en tant que Préfet).

Le 1^{er} janvier 2007, la Région PACA s'est substituée au Syndicat Mixte Alpes-Méditerranée en tant que nouveau concessionnaire de la ligne Nice-Digne. Elle a repris l'ensemble de ses droits et obligations. La concession sur la ligne est valable jusqu'en 2071 : elle englobe la gestion du service public, des infrastructures et du patrimoine bâti, le développement et la modernisation. Elle a choisi une filiale de Veolia-Transdev, la Compagnie Ferroviaire Sud France, pour l'exploitation de la ligne par DSP. Mais le 29 octobre 2012, l'assemblée régionale de PACA vote à l'unanimité le passage en Régie des Chemins de Fer de Provence (CP). L'exploitation du réseau bascule au 1^{er} janvier 2014 vers un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), la Régie Régionale des Transports, qui a bénéficié de la délégation de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure pour une durée de cinq ans, renouvelés pour dix années supplémentaires jusqu'en 2028. La Région a opéré ce basculement de DSP à régie pour permettre « *une meilleure maîtrise de l'offre de transport en termes de qualité et de service mais également un contrôle accru de l'usage des fonds publics* »¹²⁸. Le financement de ce service était assuré à 95% par la Région par la compensation des déficits d'exploitation, et les recettes pour un délégataire privé sont marginales.

Mais la Région PACA s'aperçoit que le modèle de concession de gestion n'est pas le plus adapté pour mettre en œuvre sa volonté de développer la ligne : comme l'État est toujours propriétaire, elle ne peut pas maintenir ses investissements dans le patrimoine régional, et bénéficie de moins de souplesse dans la valorisation du domaine immobilier. La Vice-Présidente de la Région déléguée au foncier, au logement et à l'habitat déclarait que la Région PACA « *intervient sur cette ligne depuis des décennies, on y a investi 80 M€, sans en être propriétaires [...] tout le patrimoine autour des gares est en train de se délabrer. La Région a signé avec tout le territoire de la ligne des CP un contrat d'axe, qui va permettre aux communes traversées de réinvestir sur ce patrimoine* »¹²⁹. La ligne étant techniquement indépendante du reste du réseau, la Région a fait une demande de transfert de propriété à l'État, afin de maîtriser son patrimoine et ses investissements. La Ministre des Transports a accepté à titre gratuit¹³⁰.

La Région PACA utilise la ligne des CP dans le cadre d'une politique ambitieuse de développement du trafic ferroviaire. Le Contrat de Plan État-Région 2015-2020¹³¹ prévoit l'augmentation de la capacité de la section périurbaine pour augmenter les fréquences à la demi-heure, puis au quart d'heure à long terme après l'électrification de la ligne. Nous noterons la forte implication des collectivités locales (Département, Métropole Nice Côte d'Azur) aux côtés de la

¹²⁸ Auteur inconnu, « Les Chemins de Fer de Provence repris en régie par la Région PACA » in *La Gazette des communes* du 30 octobre 2012, consulté le 2 avril 2019. Adresse URL (en cache) : <http://www.lagazettedescommunes.com/136845/les-chemins-de-fer-de-provence-repris-en-regie-par-la-region-paca/>

¹²⁹ Marie-France Bayetti, « La Région vient de se porter acquéreuse des gares » in *La Provence* du 27 octobre 2014, consulté le 2 avril 2019

¹³⁰ Entretien téléphonique avec le service Chemins de Fer de Provence à la Région Sud-PACA, réalisé le 23 avril 2019

¹³¹ « Contrat de Plan État-Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2015-2020 » in *Le Moniteur* du 24 juillet 2015, consulté le 2 avril 2019

Région et de l'État dans les investissements de développement de l'infrastructure, ce qui montre le rôle stratégique de cette ligne dans la structuration des mobilités de ce territoire. La partie haute de la ligne est concernée par des travaux de sécurisation et de remise à niveau avec le maintien à service constant ; le projet est sous maîtrise d'ouvrage régionale.

La délégation des missions à la Régie Régionale des Transports par la Région Sud-PACA passe par un contrat d'obligation de service public, sur le même principe qu'une DSP, mais avec des opérations menées sous le contrôle étroit de la Région. La Régie réalise à la fois les missions d'entretien et de maintenance courante de l'infrastructure ainsi que l'exploitation des services de transport ferroviaire.

Missions de la Région Sud-PACA	Missions de la Régie Régionale des Transports
Finance le service de transport	Exploite et gère le service public de transport
Achète les trains	Exploite les gares et haltes
Définit les horaires, la politique générale, la politique tarifaire et la consistance des services	Assure et planifie la maintenance de niveaux 1 à 3 des infrastructures et des matériels
Responsable de la maintenance de niveaux 4 et 5 qu'elle peut déléguer à la Régie via des contrats de prestation intégrés rémunérés	Réalise d'éventuels investissements utiles ou nécessaires à son fonctionnement et à l'exploitation du réseau
Assure la MOA des investissements	Assure l'accueil et l'information des voyageurs
Met à disposition de la Régie les biens nécessaires à l'exploitation et à l'entretien	Assure la promotion commerciale et la vente des titres de transport
Verse une contribution annuelle à la Régie	Met en œuvre la politique élaborée en concertation avec la Région
Contrôle la gestion du service délégué	Réalise et finance les études nécessaires à la réalisation des objectifs du contrat
Assure la cohérence de la politique d'information	A titre accessoire, réalise des travaux pour le compte de la Région

Figure 26 : Répartition des missions entre la Région Sud-PACA et la Régie Régionale des Transports

Entre 2014 et 2017, l'offre en trains-kilomètres a augmenté de plus de 10%, et la fréquentation a augmenté de plus de 13%¹³², alors que la contribution forfaitaire de la Région est restée stable autour de 12,5 M€ en 2017. Le taux de couverture des charges par les recettes se situe entre 15 et 17% ; il faut toutefois redistribuer ces charges entre l'exploitation et la gestion du réseau pour pouvoir comparer avec une ligne du RFN. Les recettes de la Régie sont majoritairement constituées par des contributions régionales directes, ou indirectes via le paiement de contrats de prestations intégrées de gros travaux. Les recettes d'exploitation sont reversées à la Région. On voit ici la proximité entre l'autorité organisatrice et le gestionnaire d'infrastructure, ce qui – on le verra plus loin dans ce mémoire – facilite la communication et

¹³² Régie Régionale des Transports, *Chemins de Fer de Provence. Rapport du Délégué. Exercice 2017*. 138 pages.

accélère la réalisation des travaux à la réception d'une commande. Nous approfondirons aussi les interrogations de la Région Sud-PACA autour du transfert de propriété de la ligne, qui semble être un élément déterminant pour définir l'étendue des possibles dans la valorisation du patrimoine.

3. La ligne du Blanc-Argent : un exemple d'affermage au sein d'une compagnie locale filialisée par la SNCF

Le réseau géré et exploité par la Compagnie du Blanc-Argent est composé d'une ligne, qui reliait à l'origine Le Blanc et Argent-sur-Sauldre en région Centre, et dont seule la section entre Salbris et Valençay est encore ouverte aujourd'hui, sur un linéaire de 56 kilomètres. La ligne est à voie unique, à voie métrique, à vocation plutôt rurale mais avec des correspondances vers Paris, Bourges et Tours. La Compagnie du Blanc-Argent transporte principalement des élèves dans des trains et des autocars TER, ou sur des circuits scolaires par autocars. La ligne appartient cependant RFN, et elle est jusqu'en juin 2019 contrôlée par l'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF). En effet, l'autorité de contrôle de la sécurité a basculé de l'EPSF au STRMTG, comme pour l'ensemble des lignes à voie métrique du territoire français, afin de se mettre en conformité avec le pilier technique du 4^e Paquet ferroviaire européen prévoyant des exceptions aux exigences d'interopérabilité pour les lignes physiquement indépendantes du reste du réseau ferré national.

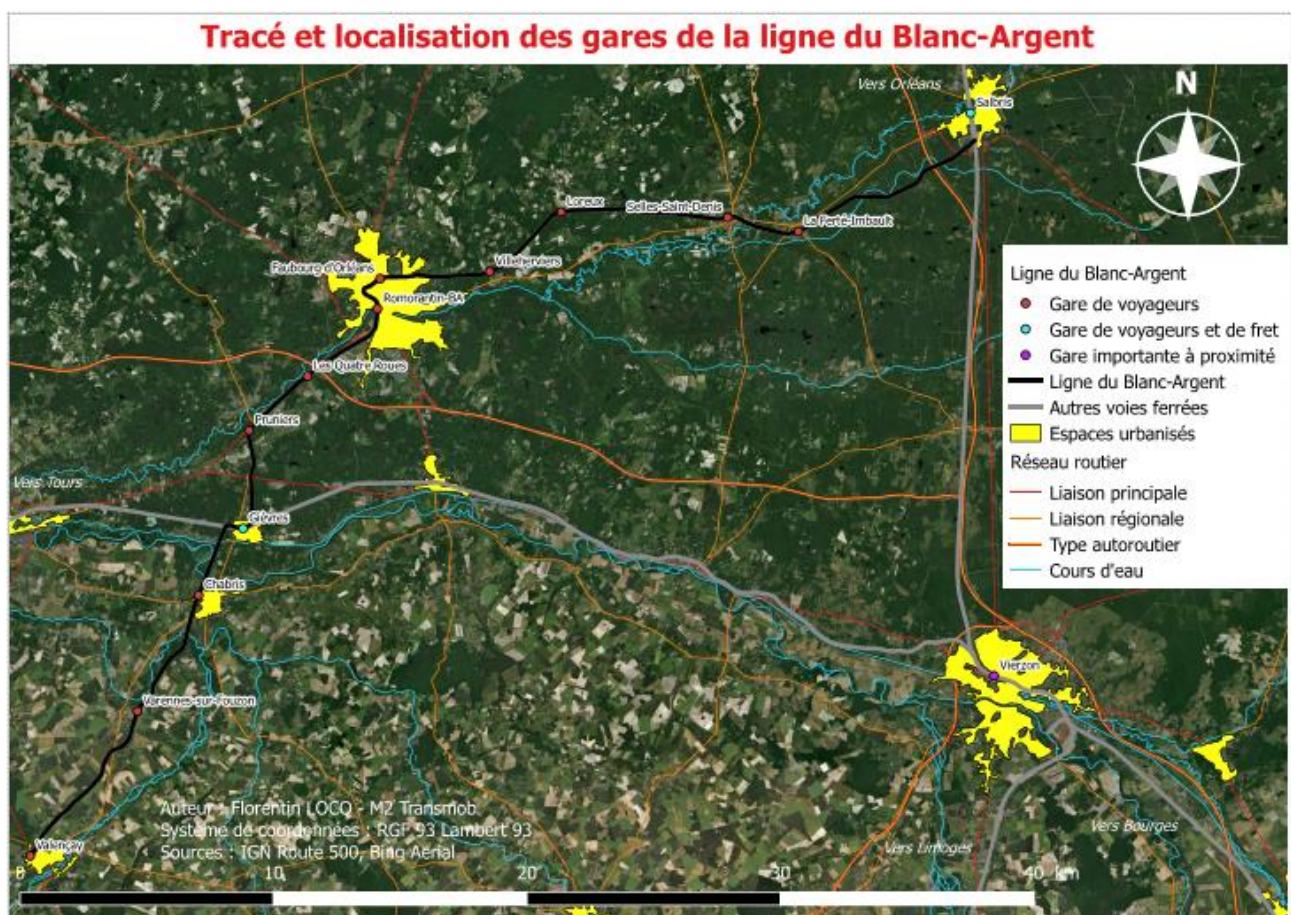


Figure 27 : Carte de la ligne du Blanc-Argent

La ligne appartient à SNCF Réseau, mais elle est gérée en partenariat avec la Compagnie du Blanc-Argent (CBA), selon une organisation locale. Une convention d'exploitation¹³³ est signée entre la CBA et SNCF Réseau. La CBA exploite les services ferroviaires et maintient l'infrastructure, cependant SNCF Réseau garde la main sur des missions qui nécessitent des compétences plus spécialisées comme celles liées à la signalisation ferroviaire. La CBA, exploitant historique de la ligne, a été rachetée par le groupe Keolis en 1999 : elle est devenue une filiale de SNCF Mobilités. La CBA ne perçoit pas les recettes d'exploitation, mais elle est rémunérée directement par son donneur d'ordres SNCF Mobilités. Enfin, si la CBA bénéficie d'une maîtrise d'ouvrage déléguée sur la ligne, SNCF Réseau a repris en main la maîtrise d'ouvrage de la maintenance de la ligne, en particulier les référentiels de maintenance. Elle réalise ainsi une activité d'entreprise ferroviaire intégrée pour le compte de la SNCF.

Cependant, le sort de la ligne aurait pu basculer si la Région Centre ne s'était pas mobilisée pour éviter sa fermeture. En 2011, RFF et la Région Centre se mettent d'accord sur le financement de la modernisation de la ligne (8,85 M€ Région / 4,5 M€ RFF / 0,25 M€ Communautés de Communes du Romorantinois et du Monestois), avec un renouvellement voie ballast partiel et l'automatisation de deux passages à niveau manuels, ce qui a permis de lever les ralentissements imposés par RFF. C'est également la Région Centre qui a financé l'équipement du matériel roulant et des voies d'une signalisation à base de compteurs d'essieux en 2015, pour 2 M€, pour se mettre en conformité avec le référentiel du réseau ferré national.

L'exploitation se fait avec des méthodes économiques : le coût d'exploitation était inférieur à 10 €/train.km¹³⁴. Les auteurs du rapport du Cerema sur l'organisation des petites lignes en 2014 avaient comparé la ligne aux coûts pratiqués sur une « petite ligne » exploités selon les référentiels classiques de la SNCF (Busseau-Felletin dans la Creuse, un aller-retour par jour), atteignant 21,8 €/train.km. Du point de vue de l'exploitation, cet exemple montre qu'une organisation locale, avec des coûts de structure allégés, hors des référentiels d'exploitation classiques de la SNCF, ainsi que l'engagement de plus de rotations des trains au coût marginal permettent de réduire les coûts de moitié, et d'améliorer l'équilibre économique de la ligne. Ainsi sur la ligne du Blanc-Argent, le taux de couverture des charges par les recettes atteint 22% (contre à peine 8% sur Busseau-Felletin). Les recettes d'exploitation atteignaient 450 000 €, contre 2,1 M€ de coûts d'exploitation.

¹³³ Bruno Meignien, Alexis Vernier, *Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ? Étude de cas en régions Centre-Val de Loire, Limousin et Bretagne*. Rapport d'études du Cerema, septembre 2019, 43 pages

¹³⁴ *Op. cit.*

4. Saint-Gervais/Vallorcine : une ligne de montagne transfrontalière gérée en affermage au sein d'une filiale de la SNCF

La ligne Saint-Gervais/Vallorcine remonte la haute vallée de l'Arve en Haute-Savoie, sur un linéaire de 55 kilomètres. Elle est à voie métrique, à voie unique, avec une alimentation électrique par troisième rail. C'est une ligne de montagne, avec des pentes de 90‰ côté français. Elle est en contact avec la ligne suisse Martigny-Le Châtelard, qui dispose d'un tronçon de crémaillère permettant de franchir des pentes de 200‰. La ligne a d'abord une vocation touristique (80% des motifs de déplacement en été)¹³⁵, profitant de la proximité des stations de ski de Chamonix et des possibilités de randonnées en montagne. Le reste de l'année, la ligne assure la desserte locale des habitants de la haute vallée de l'Arve. La ligne appartient au réseau ferré national et sa sécurité est contrôlée par l'EPSF jusqu'au 16 juin 2019, date au-delà de laquelle elle bascule sous l'autorité du STRMTG à l'instar de la ligne du Blanc-Argent et du Train Jaune.

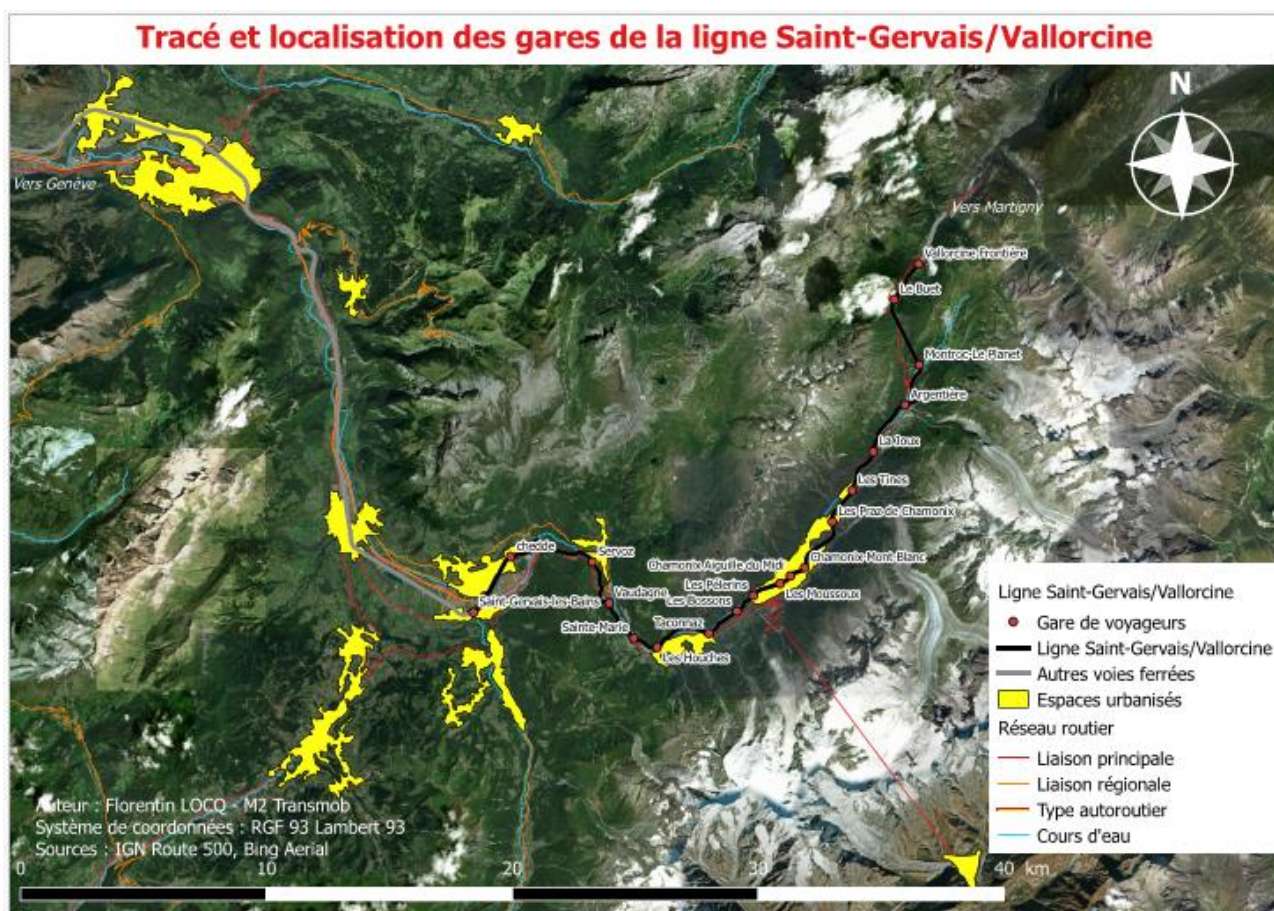


Figure 28 : Carte de la ligne Saint-Gervais/Vallorcine

La ligne appartient à SNCF Réseau. Son exploitation est partagée entre l'Établissement Mont-Blanc (EMB) pour la partie française, et Transports Martigny et Régions (TMR) pour la partie

¹³⁵ Échanges par mail avec la Direction territoriale Auvergne-Rhône-Alpes de SNCF Réseau, réponse du 6 mai 2019

suisse. Certaines circulations passent de part et d'autre de la frontière. L'Établissement Mont-Blanc a la charge de la gestion courante de l'infrastructure pour le compte de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. Son fonctionnement est relativement similaire à la Compagnie du Blanc-Argent : c'était une entreprise familiale devenue filiale de SNCF Mobilités, et qui fonctionne avec des moyens locaux et de faibles coûts de structure. Il réalise la gestion opérationnelle des circulations, la maintenance du matériel roulant et de la voie, la conduite, l'accompagnement à bord et la distribution. Cependant, SNCF Réseau garde la main sur la maintenance de l'alimentation électrique et de la signalisation.

Les collectivités locales participent activement à la valorisation de la ligne, en la plaçant au cœur des politiques de mobilité de la vallée de l'Arve, fortement touchée par la pollution de l'air émise par les camions en transit vers l'Italie. La Région Rhône-Alpes est la principale contributrice au financement de la régénération des voies et ouvrages d'art ainsi que des tunnels, dont les opérations ont été lancées en 2013. Par ailleurs, le système de signalisation a été remplacé au profit d'un système suisse permettant d'offrir une desserte à la demi-heure autour de Chamonix, et d'harmoniser les appareils techniques de part et d'autre de la frontière. Cependant SNCF Réseau estime que 50 M€ supplémentaires devront être investis pour assurer la pérennité à long terme de la ligne, alors que 93 M€ ont déjà été investis entre 2013 et 2021. Ces surcoûts affichés font que les collectivités cherchent à optimiser les coûts de régénération et de maintenance de l'infrastructure, afin d'être plus soutenables pour les finances publiques locales. Par ailleurs, l'État et la Région Auvergne-Rhône-Alpes pilotent une démarche pour évaluer la pertinence économique et les conditions d'un éventuel transfert de propriété de la ligne, avec sortie du RFN. Enfin, une réflexion sur les coûts d'exploitation de la ligne émerge, avec la volonté de la Région Auvergne-Rhône-Alpes d'ouvrir l'exploitation du service ferroviaire à la concurrence¹³⁶.

5. Nancy-Vittel : vers un modèle de gestion intégrée pour la réouverture

La ligne Nancy-Vittel est une ligne rurale, desservant le sud de la Meurthe-et-Moselle et l'ouest des Vosges. Depuis décembre 2016, seule la section périurbaine entre Nancy et Pont-Saint-Vincent est encore circulée par des services ferroviaires. Le reste de la ligne, sur un linéaire de 55 kilomètres, a subi une limitation à 40 km/h à cause d'un lourd déficit de maintenance. La Région Grand Est a alors jugé plus pertinent de transférer le service ferroviaire sur route en attendant la réalisation des travaux de régénération de l'infrastructure. Il s'agit d'une ligne à double voie, non électrifiée, à écartement normal. La ligne appartient au réseau ferré national, sous l'autorité de l'EPSF. Elle est sous propriété de SNCF Réseau, qui est encore gestionnaire d'infrastructures.

¹³⁶ Laurent Marcaillou, « Ferroviaire : ces régions qui vont mettre en concurrence la SNCF » in *Les Échos* du 28 mai 2018, consulté le 2 avril 2019, page 26

Tracé et localisation des gares de la ligne Nancy-Vittel

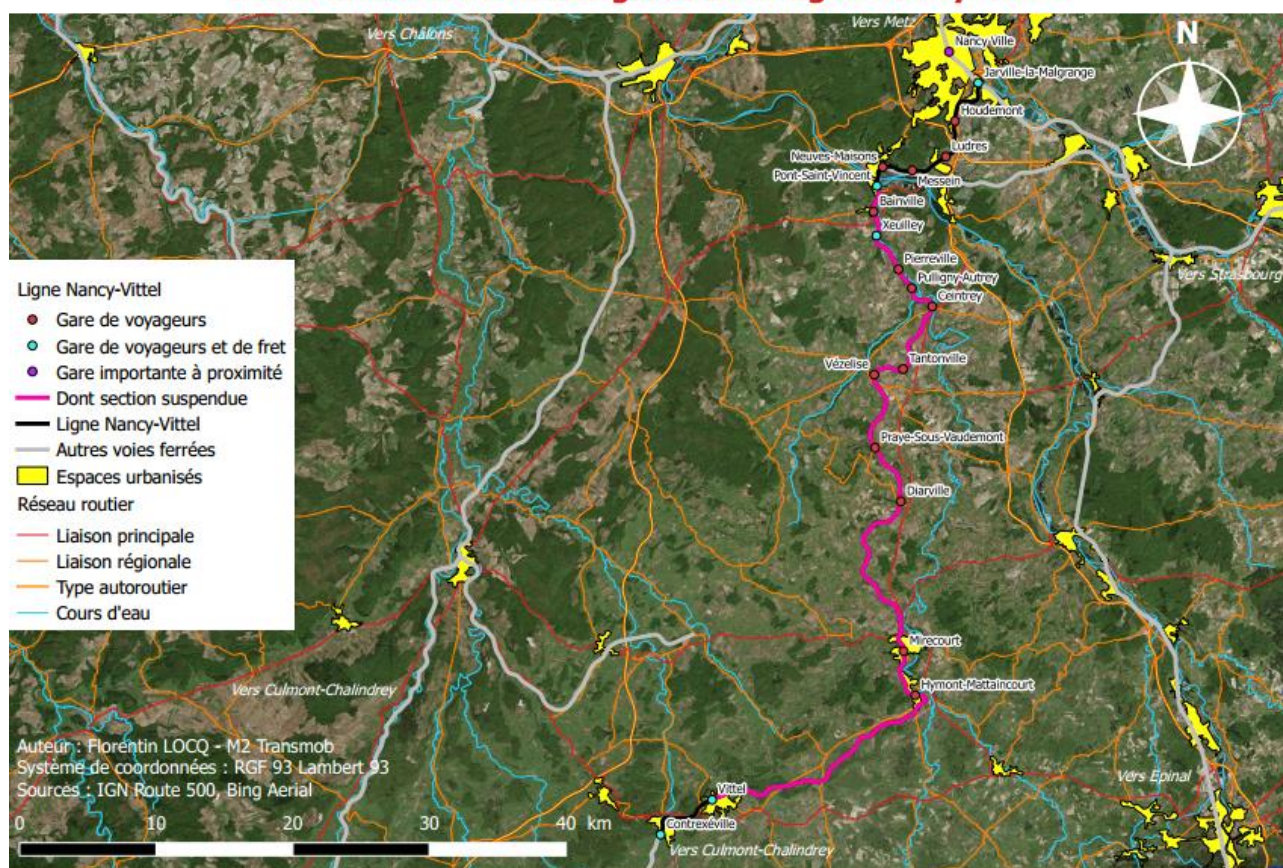


Figure 29 : Carte de la ligne Nancy/Vittel

Le 28 mars 2019, la Commission Transports et Déplacements de la Région Grand Est a voté une délibération sur l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire¹³⁷. Cette délibération inclut le transfert de gestion de la ligne Nancy-Vittel-Contrexéville : la facture proposée par SNCF Réseau pour la réouverture de la ligne était trop élevée (100 M€ d'abord, puis 66 M€ en optimisant les coûts). La Région Grand Est a ainsi publié un avis de pré-information avec mise en concurrence le 30 mars 2019¹³⁸. Cet avis porte sur un « contrat de service public pour la fourniture de services de transport ferroviaire et routier de voyageurs sur la ligne Nancy-Contrexéville ». Le nouvel exploitant devra financer les travaux de régénération de la ligne et prendre en charge la maintenance de l'infrastructure, en échange d'une exploitation des services ferroviaires et routiers pendant les 22 ans de la durée du contrat. En outre, la Région Grand Est versera une compensation à l'exploitant en contrepartie de l'exploitation du service en lien avec le niveau de fréquentation et les recettes. L'exploitant sera obligatoirement une entreprise ferroviaire titulaire de l'agrément et du certificat de sécurité délivrés par l'EPSF, ce qui lui permettra d'accéder au réseau ferré national. Ce projet de transfert de gestion apparaît pour la

¹³⁷ Conseil Régional Grand Est, *Délibération n° 19SP-489 du 28 mars 2019 portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires*

¹³⁸ Bulletin officiel des annonces de marchés publics, *Contrat de service public pour la fourniture de services de transport ferroviaire et routier de voyageurs sur la ligne Nancy-Contrexéville*, Avis n° 19-49174, publié le 30 mars 2019, diffusé le 2 avril 2019. Adresse URL : <https://www.boamp.fr/avis/detail/19-49174/officiel>

Région comme une manière innovante de rouvrir une ligne ferroviaire pour faire revenir du service public ferroviaire dans des territoires ruraux, à la fois pour les mobilités quotidiennes et pour le développement du thermalisme et du transport d'eaux minérales.

Conclusion

Ces exemples montrent une diversité des modes de gestion actuels sur des lignes ferroviaires (DSP, régie, filiales de SNCF Mobilités), ainsi qu'une diversité des solutions entreprises pour maintenir la pérennité de ces réseaux locaux (transfert de gestion, transfert de propriété, organisation intégrée gestion/exploitation). Des compagnies locales historiques filialisées par la SNCF, des opérateurs ferroviaires créés par des Régions ou mis en concurrence disposent d'une organisation plus souple, avec des méthodes de travail allégées et des coûts de structure plus faibles, ce qui améliore le bilan économique des lignes. Les collectivités locales, et en premier lieu les Régions, sont très impliquées dans la relance du trafic ferroviaire dans une logique de désenclavement des territoires ruraux et de réponse aux besoins de mobilité des habitants et des touristes. Selon les choix stratégiques et les intérêts qu'elles portent à l'aménagement de leur territoire, les solutions de gouvernance envisagées ne sont pas les mêmes.

Les échanges que nous avons menés avec les responsables de ces lignes et de ces réseaux nous ont permis d'approfondir les modalités de délégation de gestion selon les contextes locaux et les modalités de transfert. Nous avons cherché à comprendre comment fonctionne la gestion d'une infrastructure en dehors du schéma classique d'une maîtrise d'ouvrage SNCF Réseau. Les informations stratégiques qui en ressortent, sur la gestion des travaux, les responsabilités des acteurs et le management de la sécurité, ainsi que la valorisation du patrimoine – qui feront l'objet de la suite de ce mémoire – montrent des points communs et des divergences selon les cas. J'ai dû trier ces informations en me demandant quelle était la raison de chaque modalité de gestion : elle peut être causée par la sortie du réseau ferré national, un transfert de gestion, un transfert de propriété, une autorité de contrôle de la sécurité du Préfet assisté du STRMTG, ou encore une exploitation hors SNCF Mobilités. C'est à la lumière de ce tri que nous exposerons les possibles modalités de gestion apparues des discussions sur ces réseaux, qui soulèvent autant de questionnements pour la Région, qui adoptera sans doute des dispositions cohérentes avec son choix de maintenir ses lignes au sein du réseau ferré national avec une exploitation par SNCF Mobilités.

II. Des responsabilités accrues pour les Régions dépendant des modalités de gouvernance de la sécurité ferroviaire

La gouvernance de la sécurité est un sujet indispensable à la pérennité de l'exploitation de toute ligne ferroviaire. Elle recoupe un ensemble de procédures d'homologation, de normes, qui touchent l'ensemble du système ferroviaire, c'est-à-dire l'infrastructure, le matériel roulant, les véhicules, les conducteurs et agents de chantier ou encore la signalisation et l'alimentation électrique. Ces normes s'appliquent de manière uniforme sur la quasi-totalité du réseau : elles ont un impact important sur les référentiels de maintenance réalisés par SNCF Réseau. Mais ces normes représentent parfois des lourdeurs qui pénalisent le modèle économique des lignes de « desserte fine du territoire ». Elles entraînent des surcoûts lors des travaux de renouvellement, payés en majorité par la Région, qui pourraient être évités si d'autres référentiels de sécurité pouvaient être appliqués. Notre raisonnement s'inscrit ici dans la logique du rapport commandé au Préfet François Philizot sur l'avenir des lignes secondaires : une des réponses qui pourraient être apportées serait l'adoption de référentiels de sécurité plus souples et plus adaptés aux faibles trafics des lignes secondaires, sans toutefois déroger aux impératifs de sécurité de l'exploitation.

Cet aspect normatif nous conduira à présenter deux types de gouvernance des lignes ferroviaires. D'un côté, le système régenté par l'EPSF¹³⁹, applicable sur la quasi-totalité du réseau ferré national, avec un poids important de SNCF Réseau dans les procédures de sécurité et dans le partenariat à l'édiction des normes de maintenance. Ce système a récemment été impacté par les dispositions du décret du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire¹⁴⁰, qui actualise plusieurs décrets, notamment le décret du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire¹⁴¹. Ce décret correspond à la transposition en droit français des modalités techniques du Quatrième Paquet ferroviaire européen¹⁴²¹⁴³ : celui-ci renforce les prérogatives de l'Agence de l'Union Européenne pour le Chemin de Fer, en vue d'une harmonisation réglementaire de l'ensemble des réseaux ferrés européens. En effet, l'UE impose des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) applicables sur l'ensemble des réseaux pour lever les obstacles à la libre circulation des voyageurs et du fret entre les différents Etats.

¹³⁹ Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire

¹⁴⁰ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires

¹⁴¹ Décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire

¹⁴² Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne

¹⁴³ Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire

De l'autre côté, les lignes qui actuellement n'appartiennent pas au RFN et qui sont contrôlées sous l'autorité du Préfet, avec l'appui des services instructeurs du STRMTG¹⁴⁴. Les normes applicables sur le RFN ne s'y appliquent pas, ce qui laisse plus de latitude aux autorités organisatrices pour employer des normes plus adaptées aux lignes à faible trafic, par exemple, sans toutefois déroger aux impératifs de sécurité. Ce système STRMTG est régi par le décret du 20 mars 2017 relatif à la sécurité des systèmes de transport public guidés¹⁴⁵. Son périmètre d'application est en train de changer à partir des dérogations instituées par le décret du 27 mai 2019 aux normes applicables sur le RFN. Les lignes à voie métrique qui appartiennent encore au RFN (ligne du Blanc-Argent en Sologne, Saint-Gervais/Vallorcine dans les Alpes, et le Train Jaune dans les Pyrénées-Orientales) changeront d'autorité de contrôle, de l'EPSF vers le duo STRMTG/Préfet. Ces lignes constituent des exceptions à l'application des spécifications techniques d'interopérabilité, parce que leur écartement différent du reste du réseau en fait de facto des lignes non interopérables. Par ailleurs, un futur arrêté pourrait inclure certaines lignes secondaires à faible trafic dans le giron du STRMTG, mais la notion de « lignes à faible trafic » restera à définir dans les textes.

Cette partie vise à exposer les différents niveaux de responsabilités et d'implication des acteurs dans le management de la sécurité. Le changement d'autorité de contrôle de la sécurité ainsi que les modalités d'un transfert de gestion entraînent des modifications du schéma de gouvernance des lignes, avec des avantages et des inconvénients pour la Région. Auparavant, nous reviendrons sur le fonctionnement de la gestion de la sécurité dans le système actuel, avec un réseau contrôlé par l'EPSF et géré par SNCF Réseau.

1. Un management de la sécurité aujourd'hui porté par SNCF Réseau et contrôlé par l'EPSF

A. Documents de sécurité

Quasiment l'ensemble des lignes du réseau ferré national supportant des circulations voyageurs sont gérées par SNCF Réseau et contrôlées par l'EPSF. En tant que gestionnaire d'infrastructures (GI), SNCF Réseau doit tout d'abord établir et publier les documents de sécurité pour la mise en autorisation commerciale de chaque sous-système (infrastructure, signalisation, alimentation électrique), et le fabricant des véhicules devra homologuer son matériel roulant. La demande d'homologation concerne également le renouvellement ou le réaménagement de ces sous-systèmes si ceux-ci ont été substantiellement modifiés.

¹⁴⁴ Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés

¹⁴⁵ Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des systèmes de transport public guidés

Lors de la phase initiale de définition du projet, SNCF Réseau soumet un dossier de définition de sécurité¹⁴⁶. Ce dossier présente les caractéristiques techniques et fonctionnelles du projet et la liste des accidents et dangers pouvant survenir, notamment ceux qui peuvent affecter l'environnement. Il présente les enjeux en matière de sécurité et les spécifications techniques d'interopérabilité applicables. SNCF Réseau devra faire appel à des organismes d'évaluation de la conformité et de l'analyse des risques sur des points particuliers. Le dossier de définition de sécurité est soumis pour avis à l'EPSF, dont l'avis est réputé émis en l'absence de réponse dans les quatre mois suivant la réception du dossier.

Avant l'engagement des travaux de réalisation, SNCF Réseau doit soumettre un dossier préliminaire de sécurité¹⁴⁷. Ce dossier précise les objectifs de sécurité et les méthodes utilisées pour les atteindre. Il devra montrer les principes dont le respect permettra le maintien du niveau de sécurité pendant toute la période d'exploitation du sous-système. Ce dossier doit être accompagné d'un rapport établi par un organisme d'évaluation des risques et d'un rapport des organismes d'évaluation de la conformité. Le dossier préliminaire de sécurité est soumis à l'approbation de l'EPSF, dont le silence gardé pendant plus de trois mois et deux semaines vaut décision de refus. Cette approbation est nécessaire pour commencer les travaux de réalisation du projet, qui doivent débiter dans les deux ans suivant sa notification. L'EPSF peut fixer des prescriptions complémentaires, ainsi que les conditions du suivi de la réalisation des travaux et de son information sur l'avancement du projet par SNCF Réseau. Si les travaux montrent des écarts par rapport aux éléments du dossier préliminaire de sécurité, l'EPSF peut exiger de SNCF Réseau des études, tests ou essais complémentaires, et le cas échéant les mesures complémentaires que SNCF Réseau entend mener pour assurer le respect des exigences de sécurité et d'interopérabilité.

Avant la mise en service du sous-système, SNCF Réseau doit soumettre une demande d'autorisation accompagnée d'un dossier de sécurité¹⁴⁸, d'un rapport des organismes d'évaluation de la sécurité et d'un rapport établi par un organisme d'évaluation de l'analyse des risques. Ce dossier décrit le projet tel qu'il a été réalisé, en démontrant que les obligations et prescriptions de sécurité et d'interopérabilité sont satisfaites et pourront être respectées tout au long de la durée de l'exploitation des sous-systèmes. SNCF Réseau soumet ce dossier de sécurité pour approbation à l'EPSF, dont le silence gardé pendant plus de trois mois et deux semaines suivant la réception du dossier complet vaut décision de refus d'autoriser la mise en service.

¹⁴⁶ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 198 et 202

¹⁴⁷ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 198 et 203

¹⁴⁸ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 198 et 205

SNCF Réseau doit également disposer d'un agrément de sécurité pour exercer ses missions de gestionnaire d'infrastructures. Cet agrément, délivré par l'EPSF pour une durée maximale de cinq ans, peut être renouvelé à la demande du GI. Il établit son aptitude à satisfaire aux exigences réglementaires de sécurité et à maîtriser les risques liés à la conception, la réalisation, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure¹⁴⁹. Il doit être révisé en tout ou partie à chaque modification substantielle d'un sous-système. SNCF Réseau doit ainsi veiller à ce que l'état des infrastructures et des matériels permette d'atteindre l'objectif de sécurité maximal. Le silence gardé par l'EPSF pendant trois mois et deux semaines sur une demande d'agrément de sécurité vaut décision de rejet. L'EPSF a le pouvoir de retirer l'agrément de sécurité d'un GI si celui-ci contrevient aux exigences de sécurité, en particulier si des risques pour la sécurité de l'exploitation sont dus à une défaillance dans ses missions d'entretien et de maintenance. L'EPSF réalise ainsi des audits réguliers sur le terrain pour s'assurer de la sécurité du système.

Pour obtenir l'obtention de son agrément de sécurité, SNCF Réseau devra également élaborer un système de gestion de la sécurité¹⁵⁰, exigé pour tout gestionnaire de l'infrastructure et pour tout exploitant. Ce système de gestion de la sécurité résume la politique de sécurité du gestionnaire d'infrastructure. Il définit les règles, procédures et méthodes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de sécurité et respecter les spécifications techniques d'interopérabilité. Il décrit la répartition des responsabilités dans le cadre de l'organisation de SNCF Réseau, en particulier l'implication de la direction et du personnel. Le système de gestion de la sécurité inclut également des dispositions d'évaluation et de maîtrise des risques pour l'exploitation, l'infrastructure ou le personnel. Il tient compte des risques associés aux activités des autres acteurs, en particulier des opérateurs ferroviaires et des autres gestionnaires d'infrastructure sur son réseau, ainsi que de ceux induits par son activité sur les autres réseaux. Le système de gestion de la sécurité implique donc une concertation entre SNCF Réseau et les autres gestionnaires d'infrastructures à propos des interfaces, des conditions d'exploitation, des caractéristiques des circulations entre réseaux ainsi que les travaux et la maintenance de l'infrastructure.

Le personnel est encouragé à contribuer au développement de la sécurité. Il doit être formé pour acquérir les compétences nécessaires à l'exécution des tâches visant au maintien de la sécurité au quotidien. Il doit aussi être reconnu apte physiquement et psychologiquement à l'exercice de ses missions.

SNCF Réseau est gestionnaire d'infrastructures en charge de la gestion opérationnelle des circulations, de manière transparente et non discriminatoire. Elle s'assure de la sécurité de la

¹⁴⁹ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 68 à 74

¹⁵⁰ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 40 à 44

circulation des trains conformément au graphique de circulations qu'elle a validé et aux conditions générales au contrat d'utilisation de l'infrastructure du RFN¹⁵¹. Elle assure le suivi des convois et fournit aux opérateurs ferroviaires les informations utiles sur les conditions de circulation de leurs trains (accidents, incidents, limitations inopinées de vitesse...) sur le RFN. Elle supervise l'organisation des circulations et des aiguillages, l'ordonnancement des circulations et la gestion des mouvements des trains et des équipes travaux.

SNCF Réseau est donc amenée à publier la documentation d'exploitation¹⁵² sur le RFN. Cette documentation précise, selon les sections de lignes, les conditions techniques d'admission des circulations, les conditions opérationnelles permettant des essais de véhicules ou des circulations de véhicules ou de chargements nécessitant des mesures d'exploitation spécifiques. Elle définit également les consignes locales d'exploitation, qui peuvent être modifiées pour une durée provisoire en cas de risque imminent pour la sécurité. L'EPSF peut exiger la modification ou le retrait de la documentation d'exploitation qui ne permettrait pas de maintenir le niveau de sécurité des circulations ferroviaires ou qui fait obstacle au respect des impératifs d'interopérabilité.

Par le biais de sa mission de gestion opérationnelle des circulations, SNCF Réseau doit établir et mettre en œuvre si besoin un plan d'intervention et de sécurité¹⁵³, en concertation avec le Préfet et le cas échéant les autres gestionnaires d'infrastructures en charge de l'exploitation aux interfaces. Le plan d'intervention et de sécurité est transmis aux Préfets, aux exploitants ferroviaires et, sur sa demande, à l'EPSF. Il inclut les mesures d'urgence à prendre en cas de situation à risque au cours de l'activité.

Si SNCF Réseau, en tant que GI en charge de la gestion opérationnelle des circulations, constate ou est informée d'une situation présentant un risque grave ou imminent pour la sécurité, elle prend toutes les mesures conservatoires nécessaires, en concertation avec le Préfet, et en informe l'EPSF. En cas d'accident, elle prend les mesures immédiates nécessaires pour porter assistance aux victimes, pour assurer la sécurité des voyageurs, des personnels, des tiers et des circulations ferroviaires, ainsi que la protection de l'environnement. Elle prend les mesures nécessaires à la reprise de l'exploitation, en concertation avec les autorités chargées des opérations de secours ou des enquêtes judiciaires.

¹⁵¹ SNCF Réseau, *Document de Référence du Réseau Ferré National 2019. Annexe 5 : Principes relatifs à la gestion opérationnelle des circulations*, publié en décembre 2018, consulté le 27 juin 2019, 22 pages. Adresse URL : https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2019-03/DRR2019-annexe-5_0.pdf

¹⁵² Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 14 à 17

¹⁵³ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 46

En tant que gestionnaire d'infrastructures, SNCF Réseau transmet à l'EPSF un rapport annuel sur la sécurité. Elle doit signaler au Bureau d'Enquête sur les Accidents de Transport Terrestre (BEA-TT), au Ministre des Transports et à l'EPSF la survenance des accidents qui auraient pu conduire à des accidents graves. L'EPSF peut lui demander de faire un rapport sur tout accident ou incident survenu sur le système ferroviaire.

SNCF Mobilités, comme tout exploitant, doit disposer d'un certificat de sécurité pour pouvoir opérer des circulations. Dans sa demande, elle précise le type et la portée géographique des activités ferroviaires couvertes et le domaine d'exploitation envisagé. Elle doit également élaborer un système de gestion de la sécurité dans les mêmes conditions qu'un GI, et montrer qu'elle respecte les exigences de sécurité définies par les règles européennes et nationales.

La procédure d'acceptation des certificats de sécurité a changé en application du 4^e Paquet ferroviaire européen, afin de faciliter les procédures d'homologation des opérateurs ferroviaires qui souhaitent circuler sur l'ensemble du réseau ferré européen, en levant les restrictions liées aux procédures nationales. Elle exige dorénavant une seule demande pour un certificat de sécurité unique sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne, dans un contexte d'ouverture à la concurrence des services ferroviaires, alors qu'auparavant la demande se faisait au niveau national. Le règlement européen n° 2016/796 du 11 mai 2016¹⁵⁴, transposé en droits nationaux entre 2019 et 2020, a renforcé le rôle de l'ERA (Agence de l'Union Européenne pour les Chemins de Fer), qui devient un « guichet unique » à qui les opérateurs ferroviaires doivent s'adresser pour demander un certificat de sécurité. L'ERA est l'organisme chargé du suivi des demandes.

Il faut dorénavant distinguer deux cas de figure. Si l'exploitant veut circuler au-delà de son Etat d'origine, il peut demander un certificat de sécurité unique valable sur tout ou partie du réseau ferré européen. Dans ce cas, c'est l'ERA qui délivre, renouvelle, suspend et modifie les certificats de sécurité uniques et coopère avec les autorités nationales de sécurité¹⁵⁵, pour la France l'EPSF, consultée pour attester du respect des exigences de sécurité nationales.

Si l'exploitant ne veut circuler que sur le réseau ferré français¹⁵⁶, la demande adressée à l'ERA est automatiquement redirigée vers l'EPSF, qui délivre le certificat de sécurité unique sous sa propre responsabilité. L'EPSF examine la demande de certificat accompagnée du système de

¹⁵⁴ Règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union Européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004, article 12

¹⁵⁵ Règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union Européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004, article 14

¹⁵⁶ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 79, 81, 87 et 88

gestion de la sécurité et des preuves attestant du respect des règles nationales de sécurité. Le silence gardé pendant trois mois et deux semaines par l'EPSF vaut décision de rejet. Le certificat de sécurité unique est valable pour une durée maximale de cinq ans, renouvelable à la demande de l'exploitant. L'EPSF informe l'ERA dans les deux semaines suivant la délivrance du certificat de sécurité unique. Si l'exploitant dispose déjà d'un certificat de sécurité unique et qu'il souhaite étendre ses activités sur le territoire français, il transmet à l'EPSF par l'intermédiaire de l'ERA les documents complémentaires pertinents concernant le domaine d'exploitation français.

Le principal avantage du système actuel pour la Région est que celle-ci n'ait aucune responsabilité en matière de sécurité. Elle ne peut pas être tenue responsable de défauts de sécurité de l'exploitation ou de l'entretien de l'infrastructure. Elle n'a pas à écrire ni à porter les documents de sécurité, dont nous avons vu qu'ils sont très lourds à rédiger et engageant pour l'autorisation de travaux de renouvellement ou de mise en service de sous-systèmes. Ces documents de sécurité exigent des compétences très spécifiques. La Région n'a pas à gérer les risques et les situations d'urgence, qui demandent une grande réactivité et la soumettraient à un risque juridique beaucoup plus élevé.

B. Un référentiel de sécurité inadapté aux lignes secondaires

Cependant, le système actuel, avec contrôle de la sécurité par l'EPSF, pose notamment le problème des référentiels de sécurité et de maintenance. Les spécifications techniques d'interopérabilité et de sécurité sont identiques sur l'ensemble du RFN. Les normes de l'EPSF ont servi de support à la rédaction des consignes de conception des travaux et d'entretien publiées par SNCF Réseau. Or ces normes s'appliquent uniformément sur l'ensemble du réseau ferré national, et sont inadaptées aux besoins réels des lignes secondaires à faible trafic, d'où des surcoûts importants sur des programmes de travaux qui peuvent être optimisés.

Par ailleurs, alors que la Région finance au minimum 91,5% des opérations de renouvellement sur les lignes secondaires, elle a peu de latitude pour demander une adaptation des sous-systèmes. SNCF Réseau est responsable de leur mise en autorisation commerciale. Elle décide des « mesures conservatoires » en cas de risques pour la sécurité, c'est-à-dire des ralentissements et des suspensions des circulations qui impactent la régularité voire la pérennité des circulations TER organisées par la Région. Parfois, les mesures prises par SNCF Réseau, « pour des raisons de sécurité » dit-elle, ne montrent pas d'un niveau de risques avéré empêchant la poursuite des circulations ferroviaires en toute sécurité. Par ailleurs, sur les lignes secondaires, SNCF Réseau montre peu d'empressement à prendre les mesures visant à la reprise de l'exploitation après un accident alors même qu'aucun risque particulier ne viendrait menacer la sécurité de l'exploitation. A la date de rédaction de ce mémoire, l'exploitation n'a toujours pas repris sur la ligne Perpignan/Villefranche-de-Conflent à la suite de la collision entre un car scolaire

et un TER à un passage à niveau de Millas, le 14 décembre 2017, alors que les besoins de l'enquête ne justifient pas une fermeture aussi longue. Sur un cas similaire d'accident mortel à un passage à niveau à Avenay-Val-d'Or dans la Marne, le 16 juillet 2019, la voie ferrée a été rouverte aux circulations seulement 4 jours après le drame¹⁵⁷.

A défaut de demander des dérogations au système actuel, la Région peut responsabiliser un peu plus SNCF Réseau sur la sécurité de l'infrastructure, notamment sur les lignes secondaires qui souffrent d'un déficit d'entretien. Elle peut tout d'abord demander plus de transparence dans le fléchage des péages qu'elle paie à SNCF Réseau pour la circulation des TER, dont le mode de calcul actuel est opaque et ne tient pas compte des différences de niveaux d'entretien entre des lignes structurantes et des lignes secondaires. L'objectif est que le montant des péages soit effectivement dédié à l'entretien et à la maintenance de l'infrastructure sur laquelle circulent les TER. La Région Nouvelle-Aquitaine est allée plus loin : dans le cadre de la Convention TER 2019-2024, elle a souhaité « engager l'opérateur gestionnaire d'infrastructures, c'est-à-dire SNCF Réseau, à être responsable sur l'état de l'infrastructure »¹⁵⁸. Une partie des objectifs de ponctualité sera conditionnée aux infrastructures. La Région Nouvelle-Aquitaine est donc la première à avoir obtenu dans un cadre conventionnel un bonus-malus, le « compte qualité infrastructures » avec SNCF Réseau. Elle émettra des pénalités à SNCF Réseau si des trains sont en retard ou supprimés du fait de la défaillance du réseau. Ces pénalités seront uniquement dédiées aux travaux dans la région Nouvelle-Aquitaine. Mais la reproduction de ce mécanisme dans d'autres régions supposerait de modifier les conventions TER.

2. Des dérogations possibles aux spécificités techniques d'interopérabilité

Les inconvénients liés au référentiel de maintenance amènent à réfléchir sur des moyens d'intéresser SNCF Réseau à sa révision pour l'adapter au profil de la ligne, sans transfert de gestion ni basculement au STRMTG. Lors des devis de SNCF Réseau pour des opérations de renouvellement ou de réouvertures de lignes, SNCF Réseau présente à la Région des coûts prohibitifs et des délais de réalisation trop longs. La Région demande souvent une réévaluation des coûts, qui pourraient amener à des ajustements du projet.

Un pilotage unique en mode projet entre l'Etat, la Région, SNCF Réseau et SNCF Mobilités permettrait à la Région d'affirmer ses besoins réels en fonction du trafic, du type de matériel, de la vitesse ou des perspectives de la ligne. L'idée serait de faire converger le programme des opérations entre la Région et SNCF Réseau pour ne faire que les opérations utiles à la

¹⁵⁷ Communiqué de l'association Train en Têt, « A quand le retour du train Perpignan-Villefranche » in *L'Indépendant* du 2 août 2019

¹⁵⁸ Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine, séance plénière des 17 et 18 décembre 2018

pérennisation du trafic. Sur la ligne La Roche-sur-Yon/La Rochelle¹⁵⁹, SNCF Réseau avait estimé à 250 M€ le montant nécessaire au renouvellement de la ligne. Mais les CPER Pays-de-la-Loire et Poitou-Charentes 2007-2014 n'avaient inscrit que 138 M€. Le copilotage a permis d'élaborer plusieurs scénarios, associés à une étude d'exploitation qui a démontré la possibilité de passer en voie unique avec un évitement sans impacter la consistance de l'offre (4 aller-retours au service annuel 2018 contre 8 aller-retours possibles lorsque les travaux seront terminés). La maturation du projet de signalisation NExTRegio a présenté un fort intérêt : elle a permis d'envisager une réduction du coût de modernisation de la signalisation, permettant d'intégrer un deuxième évitement à coût constant. Les travaux sont réalisés en ligne fermée, et ont été mutualisés avec des travaux de mise en accessibilité en gare. Ce système permet d'optimiser les coûts du renouvellement en utilisant un référentiel de maintenance adapté et des techniques innovantes en partant d'une enveloppe financière contrainte. La Région pourrait ainsi se montrer candidate à l'expérimentation de nouvelles solutions techniques sur certaines des voies ferrées de son territoire, même si aujourd'hui elles ne sont pas encore éprouvées.

Il est effectivement possible de déroger ponctuellement de l'EPSF, mais ce dispositif est très encadré, notamment par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019. Dans un courriel technique, Régions de France pointait le fait que plusieurs Régions veulent bénéficier d'un transfert de gestion de lignes en antenne, mais physiquement non séparées du réseau. Si ces lignes ne sont pas incluses dans le futur arrêté faisant basculer certaines « lignes d'intérêt local » au STRMTG, elles seront toujours soumises aux spécifications techniques d'interopérabilité dans leur intégralité, avec l'ensemble des normes de sécurité de l'EPSF. Or ces référentiels de sécurité sont inadaptés aux faibles niveaux de circulations sur ces lignes, ce qui renchérirait les coûts d'exploitation et mettrait en danger l'équilibre économique et la pérennité de ces lignes.

Les dérogations aux spécifications techniques d'interopérabilité ne peuvent en effet concerner que¹⁶⁰ :

- Le renouvellement ou le réaménagement de tout ou partie d'un sous-système existant se trouvant à un stade avancé de développement, dans une liste communiquée par le Ministère des Transports à la Commission Européenne dans l'année qui suit l'entrée en vigueur de chaque norme.
- Le renouvellement ou le réaménagement de tout ou partie d'un sous-système, si l'application des normes concernées compromet la viabilité économique du projet ou la cohérence du système ferroviaire. SNCF Réseau devrait montrer que son référentiel de sécurité n'est pas adapté à l'exploitation des lignes de desserte fine du territoire, alors

¹⁵⁹ SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire. Une nouvelle méthode pour les projets de modélisation*, septembre 2018, 57 pages

¹⁶⁰ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, articles 6 à 11

que ce sont ces mêmes normes qu'elle applique uniformément sur l'ensemble du RFN et qu'elle ne souhaite guère changer « pour des raisons de sécurité ».

- Si à la suite d'un accident ou d'une catastrophe naturelle, les conditions de rétablissement rapide du réseau ne permettent pas économiquement ou techniquement l'application des normes correspondantes.

Ces dérogations concernent des sous-systèmes distincts. Par exemple une Région souhaitant expérimenter une signalisation alternative sortirait des normes en matière de signalisation, puisque l'expérimentation reviendrait à rendre la ligne non interopérable. Il serait logique que la ligne sorte du champ d'application des spécifications techniques d'interopérabilité, mais les exceptions concernant des lignes séparées sur le plan fonctionnel ne touchent que les voies métriques. Donc paradoxalement les normes d'interopérabilité continueront à s'appliquer pour les autres sous-systèmes.

Par ailleurs, le demandeur des dérogations est SNCF Réseau, en tant que gestionnaire d'infrastructures, ce qui signifie que si la Région veut mettre en place une innovation, elle devra obtenir l'aval de SNCF Réseau, qui peut bloquer le projet même si celui-ci est plus cohérent en termes d'exploitation économique de la ligne. La demande de dérogation précise les dispositions de remplacement que SNCF Réseau compte appliquer.

SNCF Réseau doit faire la demande de dérogation au moins 11 mois avant le dépôt de la demande d'autorisation du sous-système, c'est-à-dire au moins 15 mois avant la mise en service. La demande est portée au Ministère des Transports et à l'EPSF. L'EPSF fait connaître son avis dans les deux mois suivant la réception de la demande. Le projet doit respecter les objectifs de sécurité européens et les exigences essentielles nationales. Le silence gardé par le Ministère des Transports pendant six mois après réception de la demande vaut décision de rejet, ce qui montre les freins qui peuvent apparaître de la part de l'Etat lorsque l'on parle d'innovation ferroviaire¹⁶¹.

Si la demande de dérogation porte sur une innovation, le Ministère des Transports informe la Commission Européenne de sa décision de ne pas appliquer une ou plusieurs spécifications techniques d'interopérabilité lors de l'approbation de la dérogation. Il peut autoriser SNCF Réseau à appliquer sans délai les dispositions de remplacement en attendant la décision de la Commission Européenne. En l'absence de réponse de la Commission Européenne dans les quatre mois suivant la transmission du dossier par le Ministère, la dérogation est réputée acceptée. En somme, pour être acceptée, la dérogation doit être validée par l'Etat, l'EPSF et la Commission Européenne.

¹⁶¹ En général, lorsqu'il n'y a pas de réponse à une demande, cela signifie acceptation de la demande, ce qui est d'ailleurs le cas pour la Commission Européenne ci-après. Pourtant, ici la non-réponse du Ministère des Transports vaut bien décision de rejet.

3. Management de la sécurité et transfert de gestion

Ce scénario suppose qu'un transfert de gestion d'une infrastructure ait été réalisé de SNCF Réseau à la Région. Mais les modalités de management de la sécurité n'impliquent pas le même degré de responsabilité pour la Région si le transfert de gestion inclut ou non les missions relatives à la gestion opérationnelle des circulations.

A. Dispositions indépendantes de la gestion opérationnelle des circulations

Dans les deux cas, l'organisme de contrôle et de certification de la sécurité resterait l'EPSF, puisque les lignes appartiendraient toujours au RFN. La Région, en tant que gestionnaire d'infrastructures titulaire de la convention de gestion, devient responsable à la place de SNCF Réseau de la rédaction et du portage des documents de sécurité en vue de la mise en œuvre commerciale de chaque sous-système. C'est elle qui devra faire appel à des organismes d'évaluation de la conformité et de l'analyse des risques, et c'est elle qui sera référente auprès de l'EPSF pour l'homologation des sous-systèmes. L'EPSF pourra ainsi demander à la Région des documents complémentaires (résultats de tests et d'essais, pièces modificatives) et pourra lui fixer des prescriptions si elle a des doutes sur la sécurité du système. Or ces documents de sécurité nécessitent des compétences et une expertise technique spécifiques, et sont très lourds à rédiger. Il est probable qu'à l'instar des Chemins de Fer de Provence¹⁶² ou des Chemins de Fer de Corse¹⁶³, la Région ait à faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage, c'est-à-dire un bureau d'études qualifié, pour rédiger les dossiers. Cependant, la procédure demande un pilotage et une sensibilité particulières, notamment pour arbitrer en cas de problèmes, car la Région engage sa responsabilité. La Région pourra cependant demander des dérogations aux spécifications techniques d'interopérabilité auprès de l'EPSF, pour mettre en place des sous-systèmes innovants ou compatibles avec une exploitation économique de la ligne.

En tant que gestionnaire d'infrastructures titulaire de la convention, la Région devra établir son système de gestion de la sécurité, qui indique la répartition des responsabilités dans le cadre de son organisation. Le GI délégué désigné par la Région devra se conformer à ce système de gestion de la sécurité, et devra s'assurer que ses activités ne compromettent pas la sécurité de l'exploitation. Il devra disposer de son propre agrément de sécurité, après en avoir fait la demande auprès de l'EPSF, sous peine de ne pas pouvoir exercer ses missions. Si la Région décide de gérer l'infrastructure en direct, c'est elle qui devra acquérir son agrément de sécurité.

¹⁶² Entretien avec le service Chemins de Fer de Provence de la Région Sud-PACA réalisé le 23 avril 2019

¹⁶³ Entretien avec le service Transports ferroviaires et Intermodalité de la Collectivité territoriale de Corse réalisé le 19 avril 2019

Le GI délégué désigné par la Région sera responsable du maintien en bon état d'entretien et de maintenance de l'infrastructure et des bâtiments mis à disposition par la Région. La Région, en tant que GI titulaire de la convention, devra veiller à ce que l'état des infrastructures et des matériels permette d'atteindre l'objectif de sécurité maximal, parce qu'elle est responsable de la sécurité des infrastructures. Les deux acteurs devront souscrire à des assurances couvrant à la fois leur responsabilité civile et les dommages qu'ils pourraient causer à l'infrastructure, aux biens, aux tiers, aux voyageurs ou au personnel. SNCF Réseau ne pourra plus être tenue responsable en cas de dommages, ce qui pose un risque juridique accru pour la Région et le GI délégué.

L'EPSF réalisera toujours des audits sur le terrain pour s'assurer de la sécurité du système. Elle aura affaire à la Région et au GI délégué, ainsi qu'à SNCF Réseau si celle-ci a conservé la gestion d'une partie des sous-systèmes de la ligne. La Région, en tant que GI titulaire de la convention, transmet à l'EPSF les rapports annuels sur la sécurité, ce qui suppose un dialogue accru avec l'exploitant et le GI délégué pour récupérer les informations sur les incidents et accidents. Elle doit signaler la survenance des accidents à l'EPSF, au Ministère des Transports et au BEA-TT. L'EPSF pourra demander à la Région de faire un rapport sur un accident.

Le transfert de gestion offre à la Région la possibilité de contrôler beaucoup plus étroitement les opérations d'entretien et de maintenance réalisées par le GI délégué. Alors qu'elle a peu de moyens de pression face à SNCF Réseau, la Région pourra ici prendre des sanctions pécuniaires à l'encontre du GI délégué, pouvant aller jusqu'à la rupture anticipée du contrat pour faute si le GI délégué réalise des manquements graves et répétés aux obligations de sécurité.

Par ailleurs, la Région pourra élaborer son propre référentiel de maintenance en concertation avec le GI délégué, qui fera part de ses besoins opérationnels adaptés à ses moyens financiers et techniques, ainsi qu'au trafic et à la géographie de la ligne. Cette souplesse est relative : le référentiel devra respecter les normes de sécurité contrôlées par l'EPSF, et SNCF Réseau aura un droit de veto si ce référentiel est trop éloigné de ses normes de sécurité.

Cependant, le transfert de gestion s'accompagne de responsabilités accrues pour la Région, avec un risque juridique plus élevé qui lui est inédit, parce que ces responsabilités étaient auparavant attribuées à SNCF Réseau. La Région doit porter les documents de sécurité, qui sont lourds et nécessitent des compétences très spécifiques, et sont indispensables à la mise en service ou au renouvellement de sous-systèmes. L'EPSF ne se retournera plus vers SNCF Réseau, mais vers la Région, pour demander des informations complémentaires ou fixer des prescriptions. La Région devra aussi rédiger les rapports sur la sécurité et les rapports consécutifs à un accident.

En outre, la responsabilité de la veille au bon état d'entretien de l'infrastructure et du patrimoine est déplacée vers la Région. Mais l'emprise de SNCF Réseau reste forte : elle peut prendre des sanctions à l'encontre de la Région et/ou du GI délégué si elle constate des défauts de sécurité par rapport à ses référentiels, sur une infrastructure qu'elle n'entretient pas.

B. Dispositions applicables à un transfert sans gestion opérationnelle des circulations

Dans le cas où le transfert de gestion n'inclut pas les missions relatives à la gestion opérationnelle des circulations, SNCF Réseau sera toujours en charge de ces missions. C'est donc SNCF Réseau qui établit et publie la documentation d'exploitation, en particulier les conditions techniques des circulations, les conditions opérationnelles, ainsi que les consignes locales d'exploitation que doivent respecter les entreprises ferroviaires.

Par ailleurs, SNCF Réseau sera toujours en charge de la rédaction et de la mise en œuvre du plan d'intervention et de sécurité, en concertation avec le Préfet. Elle devra recueillir l'avis du GI délégué et de la Région, qui lui fournissent les informations nécessaires à l'établissement et au respect de ce document. C'est donc SNCF Réseau, en tant que porteur du plan d'intervention et de sécurité, qui gère les situations d'urgence en liaison avec le Préfet. Elle prend toutes les mesures immédiates pour assurer la sécurité des personnes, des tiers et des circulations ferroviaires en cas d'accident, en informant l'EPSF et l'autorité judiciaire. Elle prend toutes les mesures nécessaires à la reprise de l'exploitation, en liaison avec les autorités chargées des opérations de secours ou des enquêtes judiciaires ou administratives. L'absence de transfert des missions relatives à la gestion opérationnelle des circulations permet à la Région d'éviter une responsabilité en termes de gestion des situations de crise, dont le risque juridique est très élevé, engageant sa responsabilité pénale en cas de problèmes.

SNCF Réseau prendra toujours les mesures conservatoires (ralentissements, suspension des circulations) si elle constate ou est informée d'une situation ou d'un événement présentant un risque pour la sécurité. Même si le GI délégué et la Région participent à la concertation, SNCF Réseau aura le dernier mot alors qu'elle n'est pas responsable de la gestion de l'infrastructure au quotidien. Mais la Région pourra mettre plus de pression pour accélérer la reprise du trafic ou trouver des solutions économiques afin d'éviter des ralentissements préjudiciables à la circulation des TER, modulo le respect des impératifs de sécurité. La Région et le GI délégué devront informer l'EPSF et SNCF Réseau s'ils constatent ou sont informés d'un risque pour la sécurité.

C. Dispositions applicables à un transfert avec gestion opérationnelle des circulations

La Région deviendra responsable de la rédaction et de la mise en œuvre du plan d'intervention et de sécurité, en concertation avec le Préfet. Elle devra demander l'avis du GI délégué, et consulter SNCF Réseau en tant que GI en charge de l'exploitation aux interfaces, qui lui fourniront les informations relatives à l'établissement et au respect des plans d'intervention et de sécurité. Le GI délégué devra gérer les situations d'urgence en lien étroit avec la Région, en liaison avec le Préfet et dans les conditions prévues par le plan d'intervention et de sécurité. Les deux acteurs auront la charge de prendre les mesures nécessaires à assurer la sécurité des personnes, des tiers et des circulations ferroviaires en cas d'accident, en informant l'EPSF, SNCF Réseau et les autorités judiciaires.

La responsabilité juridique de la Région et du GI délégué sera donc en jeu pour le management de la sécurité et la gestion des incidents et accidents, ce qui implique un personnel dédié à la surveillance du réseau et une grande réactivité 24h/24. La Région et le GI délégué devront probablement faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le management de la sécurité, voire à un expert sécurité indépendant pour les accompagner. Sur les Chemins de Fer de Provence (qui sont soumis au contrôle du STRMTG), la Régie Régionale des Transports, qui exploite et gère l'infrastructure de la ligne Nice-Digne, fait appel à un prestataire externe qui assure la mission d'assistance sécurité, exploitation et maintenance. Ce prestataire :

- « Assure une veille réglementaire,
- Participe à la rédaction et valide les évolutions ou les nouvelles consignes ferroviaires,
- Aide à l'élaboration et à la révision des cahiers des charges des formations initiales,
- Valide l'ensemble des documents de sécurité ferroviaire à caractère permanent,
- S'assure du bon fonctionnement du management de la sécurité ferroviaire notamment par l'organisation de réunions trimestrielles, d'audits, et le suivi des réunions bimestrielles de sécurité à l'initiative de [la Région],
- Participe autant que nécessaire aux enquêtes et rapports d'incidents ou d'accidents. »¹⁶⁴

Des réunions mensuelles de sécurité sont également organisées entre le délégataire et la Région Sud pour évoquer la réglementation, les contrôles, les audits, les retours d'expérience, la formation, le suivi des documents de sécurité et l'avancement du plan d'action sécurité.

La Région, en tant que GI titulaire de la convention de gestion, prendra toutes les mesures nécessaires si elle constate ou est informée d'une situation ou d'un événement présentant un risque pour la sécurité. Elle devra informer l'EPSF et SNCF Réseau des mesures conservatoires prises. Ces mesures seront prises en concertation avec SNCF Réseau, qui doit aussi prévenir l'EPSF

¹⁶⁴ Régie Régionale des Transports, *Chemins de Fer de Provence. Rapport du délégataire exercice 2017*, 138 pages

et la Région si elle constate ou est informée d'un risque pour la sécurité. Ceci signifie que c'est la Région, et non plus SNCF Réseau, qui décidera des ralentissements et des suspensions de circulations face à une situation présentant un risque pour la sécurité de l'exploitation. La Région peut ne pas juger nécessaire de poser des ralentissements ou des suspensions dans certains cas où il est avéré que la sécurité n'est pas en péril, alors que SNCF Réseau le fait en imposant sa vision de la sécurité. Cependant, sa décision doit être prise en concertation avec SNCF Réseau, et la Région sera tenue responsable en cas d'incident.

La Région, en lien étroit avec le GI délégué, prendra aussi les mesures nécessaires à la reprise de l'exploitation, en informant SNCF Réseau, et en concertation avec les autorités chargées des secours ou des enquêtes judiciaires ou administratives. Les décisions de réouverture seront prises plus rapidement dès que les conditions de sécurité seront à nouveau réunies après un incident, afin de permettre le retour rapide des circulations TER.

Par ailleurs, la Région établira et publiera la documentation d'exploitation, ce qui signifie qu'elle pourra imposer des consignes locales d'exploitation et des consignes d'admission des circulations plus adaptées aux besoins de terrain des lignes secondaires, aux problématiques d'entretien et à la réalité du trafic, modulo le respect des impératifs de sécurité contrôlés par l'EPSF. Cependant, SNCF Réseau conserve le contrôle de l'attribution des sillons aux interfaces, et même si elle doit les attribuer de manière non discriminatoire, elle peut en pratique encore limiter le trafic sur la ligne gérée par la Région.

4. Management de la sécurité suite un basculement de lignes au STRMTG

Dans cette partie, nous nous appuyerons notamment sur les retours d'expérience des autorités organisatrices et des exploitants/GI des Chemins de Fer de Corse et de Provence, qui sont les deux lignes à voie métrique « historiques » contrôlées par le STRMTG, qui n'appartiennent pas au réseau ferré national. Cette analyse nous aidera à comprendre les implications pour la Région du basculement au STRMTG du Train Jaune¹⁶⁵, au titre des voies métriques non interopérables. Il est important de noter que le basculement au STRMTG n'entraîne pas la sortie de la ligne du réseau ferré national : le Train Jaune restera propriété de SNCF Réseau (en 2020 de l'Etat). Cependant, il conviendra de faire la différence entre une ligne contrôlée par le STRMTG mais gérée par SNCF Réseau (comme le Train Jaune), où SNCF Réseau conserve des prérogatives importantes, et une ligne contrôlée par le STRMTG avec un transfert de gestion à la Région (comme en Corse ou en Provence).

¹⁶⁵ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 1

A. Dispositions indépendantes du transfert de gestion

Le régime applicable aux lignes contrôlées par le STRMTG se rapproche des systèmes de transport guidés urbains, comme les tramways et les métros. Le Préfet devient l'autorité de contrôle et de certification de la sécurité, avec l'appui des services instructeurs du STRMTG. Contrairement au système EPSF où une demande d'autorisation de mise en service commerciale est exigée pour chaque sous-système (infrastructure, signalisation, alimentation électrique), le système STRMTG n'exige qu'un seul document unique pour tous les éléments du système. Ces documents de sécurité sont soumis à l'analyse du STRMTG puis à l'approbation du Préfet. Ce principe peut amener à prendre des solutions plus pragmatiques et plus adaptées aux lignes secondaires : un déficit de sécurité sur un élément du système devra être compensé par un surcroît de sécurité sur les autres, afin d'aboutir à un niveau maximal de sécurité au global, selon le principe « globalement au moins équivalent ».

Par ailleurs, le système STRMTG n'exige ni agrément de sécurité pour le gestionnaire d'infrastructures, ni certificat de sécurité pour l'exploitant. Cela ne signifie pas que les attentes en matière de sécurité sont moindres : c'est la manière de les atteindre qui est différente. L'organisation du GI et de l'exploitant fait partie de l'homologation globale du système. Le STRMTG réalise aussi des audits réguliers sur le terrain pour s'assurer de la sécurité du système. Les retours qui nous ont été faits par les autorités organisatrices corses et provençales font part de relations moins administratives qu'avec l'EPSF et plus concrètes, plus relationnelles. Le système STRMTG invite l'autorité organisatrice et l'organisme de contrôle à faire des compromis. Par exemple, la Collectivité Territoriale de Corse va installer une nouvelle signalisation (Commande Centralisée de Voie Unique) pour remplacer le cantonnement téléphonique obsolète. Or la CCVU est déjà installée sur une partie du réseau : la signalisation ne sera remplacée que là où elle doit être changée. Par ailleurs, l'autorité organisatrice doit faire appel à des organismes qualifiés agréés (OQA) indépendants pour faire des audits réguliers de la sécurité du système, mais également pour demander une autorisation de mise en service, avant la dépose du dossier préliminaire de sécurité et avant la dépose du dossier de sécurité. Le Préfet peut lui exiger l'intervention d'un OQA sur des aspects particuliers du système, comme la modernisation du matériel roulant, afin de s'assurer qu'ils ne contribuent pas à la dégradation des objectifs de sécurité du système.

B. Dispositions applicables si SNCF Réseau reste gestionnaire d'infrastructures

La gouvernance du portage des documents de sécurité est paradoxale. Pour les systèmes de transport guidé urbain, c'est l'autorité organisatrice de la mobilité qui porte les documents de sécurité. Mais pour les lignes ferroviaires, SNCF Réseau continuera à établir et à publier les documents de sécurité en vue de la mise en œuvre commerciale du projet, sauf si la Région

manifeste son intention de devenir autorité organisatrice, en charge d'assurer la cohérence globale du système de transport. En effet, le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 prévoit que « *les missions assignées à l'autorité organisatrice de transport sont assurées par le détenteur de l'infrastructure de transport considérée* »¹⁶⁶. Or, le décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 prévoit que le détenteur de l'infrastructure est l'entité titulaire de l'infrastructure ou d'un droit de disposition sur celle-ci¹⁶⁷, comme une délégation de gestion. SNCF Réseau refuse que la Région devienne autorité organisatrice, en se fondant sur des a priori négatifs en matière d'accidents qui ont pu arriver sur des lignes déjà contrôlées par le STRMTG. Pourtant, la Région finance au minimum 91,5% des opérations de renouvellement de l'infrastructure : elle n'aurait pas son mot à dire sur les demandes d'autorisation du système ou sur les référentiels de sécurité, et pourra difficilement demander des systèmes plus adaptés à une exploitation économique des lignes secondaires. Cependant, le Préfet des Pyrénées-Orientales laisse la possibilité à la Région de devenir autorité organisatrice, conformément au décret.

C'est donc SNCF Réseau qui publiera le référentiel de sécurité et de maintenance du système, sauf si la Région devient autorité organisatrice : on peut douter du fait qu'elle profite de la souplesse normative du STRMTG pour autoriser des méthodes d'exploitation alternatives. Cependant, le basculement au STRMTG sera peut-être l'occasion pour SNCF Réseau de faire de ces lignes des vitrines de son savoir-faire technique et de redorer son image après la parution du rapport Philizot. SNCF Réseau aurait intérêt à adopter de nouveaux référentiels de maintenance adaptés aux lignes secondaires en s'inspirant d'exemples étrangers ou en expérimentant des solutions issues du « *guide méthodologique* »¹⁶⁸ qu'elle a édité en septembre 2018.

SNCF Réseau sera donc garante de la cohérence globale de la sécurité du système, sauf si la Région devient autorité organisatrice. Elle (ou la Région le cas échéant) désignera un chef de file, soit SNCF Réseau, soit l'exploitant, qui établira et mettra en œuvre si besoin le plan d'intervention et de sécurité en concertation avec le Préfet. Il est probable que compte tenu de l'expérience déjà acquise par SNCF Réseau pour la rédaction des plans d'interventions et de sécurité, des rapports sur les incidents et des systèmes de gestion de la sécurité dans le système EPSF, SNCF Réseau soit cheffe de file. SNCF Réseau et SNCF Mobilités doivent toujours élaborer leur système de gestion de la sécurité, qui indique leurs responsabilités dans le cadre de leur organisation. SNCF Réseau doit veiller à ce que ses activités ne compromettent pas la sécurité de l'exploitation, et à ce que l'état des infrastructures et des matériels permette d'atteindre l'objectif de sécurité maximal. SNCF Mobilités doit prendre des dispositions sur le personnel, les conducteurs, la réglementation de sécurité, l'exploitation ou encore l'entretien des véhicules.

¹⁶⁶ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 212-III-14°

¹⁶⁷ Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés

¹⁶⁸ SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire. Une nouvelle méthode pour les projets de modélisation*, septembre 2018, 57 pages

SNCF Réseau, en tant que gestionnaire d'infrastructures, gère toujours les situations d'urgence en liaison avec le Préfet et dans les conditions prévues dans le plan d'intervention et de sécurité. Elle prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, des tiers et des circulations ferroviaires en cas d'accident, en informant le Préfet et l'autorité judiciaire (ainsi que la Région si celle-ci devient autorité organisatrice). Elle prend également les mesures nécessaires à la reprise de l'exploitation, en concertation avec les autorités chargées des opérations de secours ou des enquêtes judiciaires ou administratives.

Mais contrairement au système EPSF, SNCF Réseau n'a pas les pleins pouvoirs pour imposer des ralentissements ou des suspensions de circulation. Dans le système STRMTG, le Préfet peut demander à SNCF Réseau de prendre les mesures nécessaires s'il constate ou est informé d'une situation ou d'un événement présentant un risque pour la sécurité. Si SNCF Réseau ne propose pas de réponses suffisamment solides pour résoudre ce problème de sécurité, le Préfet peut imposer des mesures de restriction voire de suspension des circulations. Le Préfet lève ces mesures dès que les conditions de sécurité sont rétablies, et non au bon vouloir de SNCF Réseau. Ce poids du Préfet fait que les restrictions de circulations ne sont prises que lorsqu'il existe un risque avéré pour la sécurité, et non à partir d'une vision parfois subjective de SNCF Réseau. On constate que sur le réseau routier, la réouverture d'une route après un accident grave s'effectue au bout de quelques jours ou quelques semaines, après que les enquêteurs aient pu recueillir et modéliser toutes les informations nécessaires. En revanche, sur une ligne ferroviaire, SNCF Réseau met beaucoup plus de temps à dégager la voie après un éboulement ou un glissement de terrain, comme ce fut le cas sur la ligne de Maurienne en juillet 2019.

Par ailleurs, les rapports annuels sur la sécurité, rédigés par le chef de file désigné par SNCF Réseau ou la Région, sont transmis par SNCF Réseau au Préfet. SNCF Réseau signale la survenance des incidents et accidents au BEA-TT et au Préfet, ce dernier pouvant demander à SNCF Réseau de faire un rapport sur un accident. La Région n'a donc aucune responsabilité en matière de portage des documents de sécurité (sauf si elle devient autorité organisatrice) ou de gestion des risques et des incidents, à l'instar de ce que l'on peut retrouver au sein du système actuel.

C. Dispositions applicables avec un transfert de gestion à la Région

Ce scénario combinerait les apports du transfert de gestion et ceux du basculement du contrôle de la sécurité vers le STRMTG. Il correspond à la gouvernance que l'on retrouve sur les Chemins de Fer de Corse, où la Collectivité Territoriale de Corse est propriétaire de deux lignes, avec une délégation de gestion à une société d'économie mixte locale ; et sur les Chemins de Fer de Provence, où la Région bénéficie d'une concession attribuée par l'Etat, avec une délégation de gestion à une régie. Cependant, ce scénario est difficilement envisageable pour la Région : le basculement vers le STRMTG est limité au Train Jaune et à éventuellement quelques lignes

secondaires qui pourraient sortir du référentiel EPSF. Il faudrait par la suite que la Région envisage un transfert de gestion de la ligne.

En tant que gestionnaire d'infrastructures, la Région détiendrait un droit de disposition sur l'infrastructure à la suite du transfert de gestion. C'est donc la Région qui établirait et publierait les documents de sécurité en vue de la mise en œuvre commerciale du projet, après soumission au STRMTG et approbation par le Préfet. Elle aura donc plus de souplesse pour établir son référentiel de maintenance et de sécurité, en concertation avec le GI délégué, qui fera part de ses besoins opérationnels adaptés à ses moyens financiers et techniques, ainsi qu'au trafic et à la géographie de la ligne. La Région aura les outils en main pour exploiter autrement, dans le respect des normes de sécurité contrôlées par le STRMTG, sous l'autorité du Préfet. Par ailleurs, la Région pourra réellement agir sur l'état de l'infrastructure et contrôler beaucoup plus étroitement les opérations d'entretien et de maintenance réalisées par le GI délégué.

La Région devra probablement faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour rédiger ces documents de sécurité, qui sont lourds et exigent des compétences spécifiques. Elle devient l'entité garante de la cohérence de la sécurité du système. Elle devra également faire appel à des organismes qualifiés agréés indépendants pour auditer le système avant la dépose des documents de sécurité, puis lors du fonctionnement ou d'une modification substantielle du système. Le STRMTG et le Préfet peuvent demander à la Région des documents complémentaires, comme des résultats de tests ou d'essais, des pièces modificatives, exiger l'intervention d'un organisme qualifié agréé sur des aspects particuliers du système, ou fixer des prescriptions.

Le STRMTG réalisera des audits réguliers sur le terrain pour s'assurer de la sécurité du système. Il aura affaire le plus souvent au GI délégué pour surveiller ses missions d'entretien et de maintenance, et rencontrera aussi la Région pour les sujets touchant au management de la sécurité et aux relations Région/GI délégué.

La Région devra veiller à ce que l'état des infrastructures et des matériels permette d'atteindre l'objectif de sécurité maximal. Le GI délégué devra établir un système de gestion de la sécurité qui indique la répartition des responsabilités dans le cadre de son organisation. Il devra s'assurer que ses activités ne compromettent pas la sécurité de l'exploitation.

La Région devra désigner un chef de file (la Région elle-même, le GI délégué, l'exploitant ou le GI en charge de la gestion opérationnelle des circulations), qui sera chargé de coordonner les actions des acteurs, d'établir et de mettre en œuvre si besoin le plan d'intervention et de sécurité et le règlement de sécurité de l'exploitation (une partie du système de gestion de la sécurité) en

concertation avec le Préfet. Au vu des cas corse et provençal, où le délégataire est en charge de la rédaction de ces documents, il est probable que le GI délégué soit le chef de file désigné par la Région. La Région aura un rôle de contrôle et de supervision de ces documents et devra donner son avis sur le plan d'action prévu par le GI délégué en cas d'incident ou d'accident. Elle devra envoyer ces documents au Préfet, accompagné de son avis. Cependant, la Région ne pourra établir et publier la documentation d'exploitation que si le transfert de gestion inclut la gestion opérationnelle des circulations ; dans le cas contraire, c'est SNCF Réseau qui s'en chargera.

La Région et le GI délégué devront gérer les situations d'urgence en liaison avec le Préfet. Ils devront faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe pour les accompagner dans le management de la sécurité, qui exige des compétences très spécifiques et une grande réactivité, au risque d'engager la responsabilité juridique de la Région en cas de problème de sécurité. Le Préfet pourra demander à la Région ou au GI délégué de prendre toutes les mesures nécessaires s'il constate ou est informé d'une situation ou d'un événement présentant un risque pour la sécurité. La Région et le GI délégué seront invités à émettre leurs observations et à proposer des réponses solides pour éviter que ce risque ne se reproduise et éviter la prise de mesures de restriction voire de suspension des circulations par le Préfet. Les restrictions de circulation ne sont plus systématiques, et la Région aura la possibilité de trouver d'autres moyens d'améliorer la sécurité du système, mais elle sera tenue responsable en cas d'incident. La Région et le GI délégué devront prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, des tiers et des circulations ferroviaires en cas d'accident, en informant le Préfet et les autorités judiciaires. La Région et le GI délégué devront aussi prendre les mesures nécessaires à la reprise de l'exploitation.

Enfin, la Région, en tant que titulaire de la convention, transmet au Préfet le rapport annuel sur la sécurité, rédigé par le chef de file qu'elle aura désigné. La Région et le GI délégué signalent la survenance des incidents et accidents au Préfet et au BEA-TT. Le Préfet pourra leur demander de faire un rapport sur un accident.

Le schéma ci-dessous résume les interactions entre acteurs dans la gouvernance de la sécurité dans un système type Chemins de Fer de Corse et de Provence, avec un contrôle par le STRMTG et une gestion par la Région. La variante par rapport à notre raisonnement est que le GI délégué, dans ces deux cas, est également l'exploitant de la ligne. Dans la région Occitanie, si le transfert de gestion est envisagé, la Région souhaite conserver SNCF Mobilités comme exploitant. Or SNCF Mobilités ne peut pas réaliser de tâches liées à la gestion de l'infrastructure : le GI délégué sera forcément différent de l'exploitant.

Bilan de la répartition des responsabilités

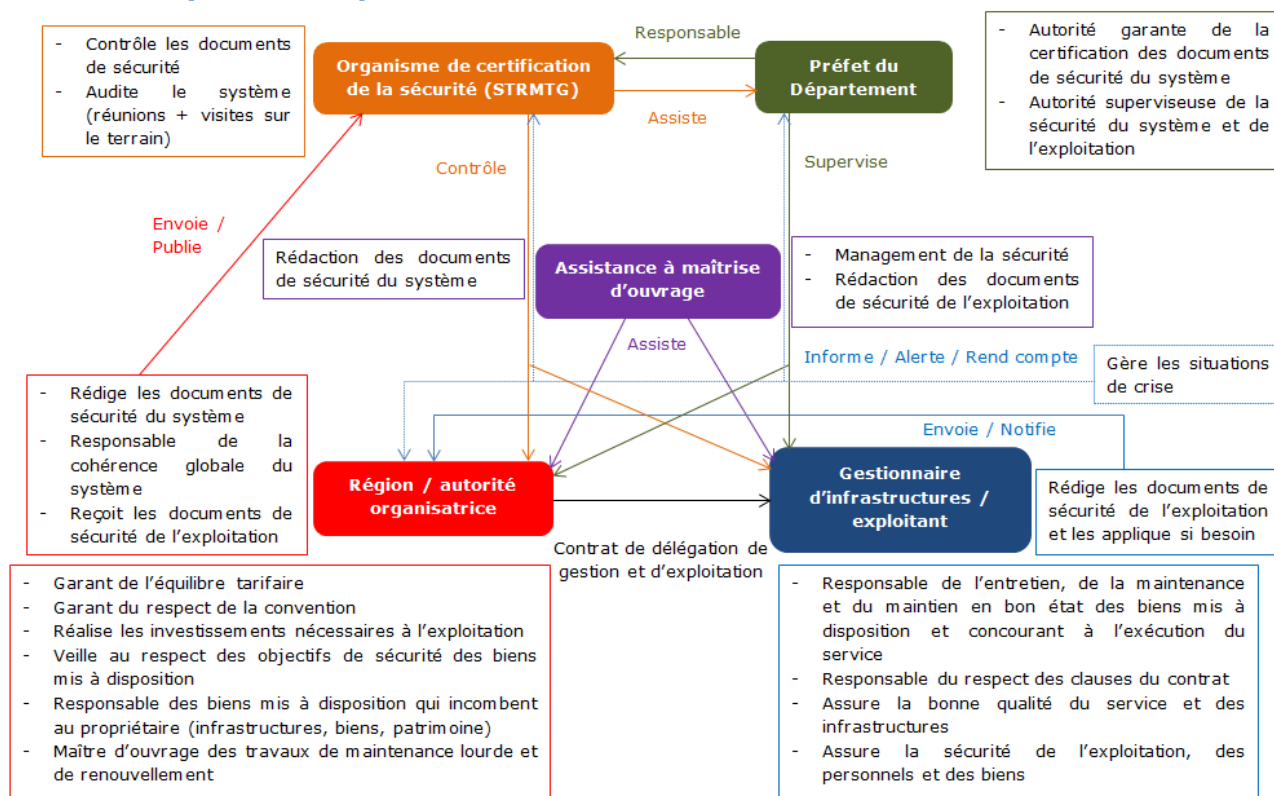


Figure 30 : Gouvernance de la sécurité dans un système type Chemins de Fer de Corse ou de Provence (réalisation personnelle)

Conclusion

L'analyse des modalités de contrôle et de gestion de la sécurité ferroviaire nous a permis d'identifier les différents niveaux d'implication et de responsabilité de la Région dans la gouvernance des lignes ferroviaires, avec l'invariant de respecter les impératifs de sécurité. Dans le système actuel, régenté par l'EPSF, SNCF Réseau possède une maîtrise complète du portage des documents de sécurité, et dispose de la totalité des responsabilités liées à la gestion des risques et des accidents. Mais les normes de l'EPSF, à l'origine des référentiels de sécurité de SNCF Réseau, ne sont pas adaptées à des lignes secondaires, menaçant la pérennité de leur exploitation et de leur modèle économique.

Un transfert de gestion augmente fortement les responsabilités et les risques juridiques pour la Région, notamment dans le portage des documents de sécurité. Cependant, il permet à la Région et au GI délégué d'élaborer un référentiel de sécurité et de maintenance adapté aux besoins réels de la ligne. Le transfert de la mission gestion opérationnelle des circulations ajoute la responsabilité de la gestion des risques et des accidents, pouvant engager pénalement la Région en cas de dommages. Mais cette mission laisse la possibilité à la Région d'adopter ses propres réglementations d'exploitation.

Le basculement de l'autorité de contrôle vers le STRMTG est limité juridiquement au Train Jaune et peut-être à quelques autres lignes. Le Préfet tient un rôle superviseur plus fort, avec un contrôle plus proche et plus pragmatique des services du STRMTG. Ce système permet réellement d'envisager des méthodes alternatives d'exploitation. Mais sans transfert de gestion, SNCF Réseau tient toujours les rênes de la gouvernance de la sécurité et des demandes d'homologation de systèmes innovants, alors que la Région finance la quasi-totalité des opérations de renouvellement sur les lignes secondaires. La frise ci-dessous résume les implications des acteurs pour chaque modèle de gouvernance de la sécurité, avec les avantages (en vert) et les inconvénients (en rouge) qui en résulteraient pour la Région.

Degrés d'implication et de responsabilités en matière de sécurité pour la Région

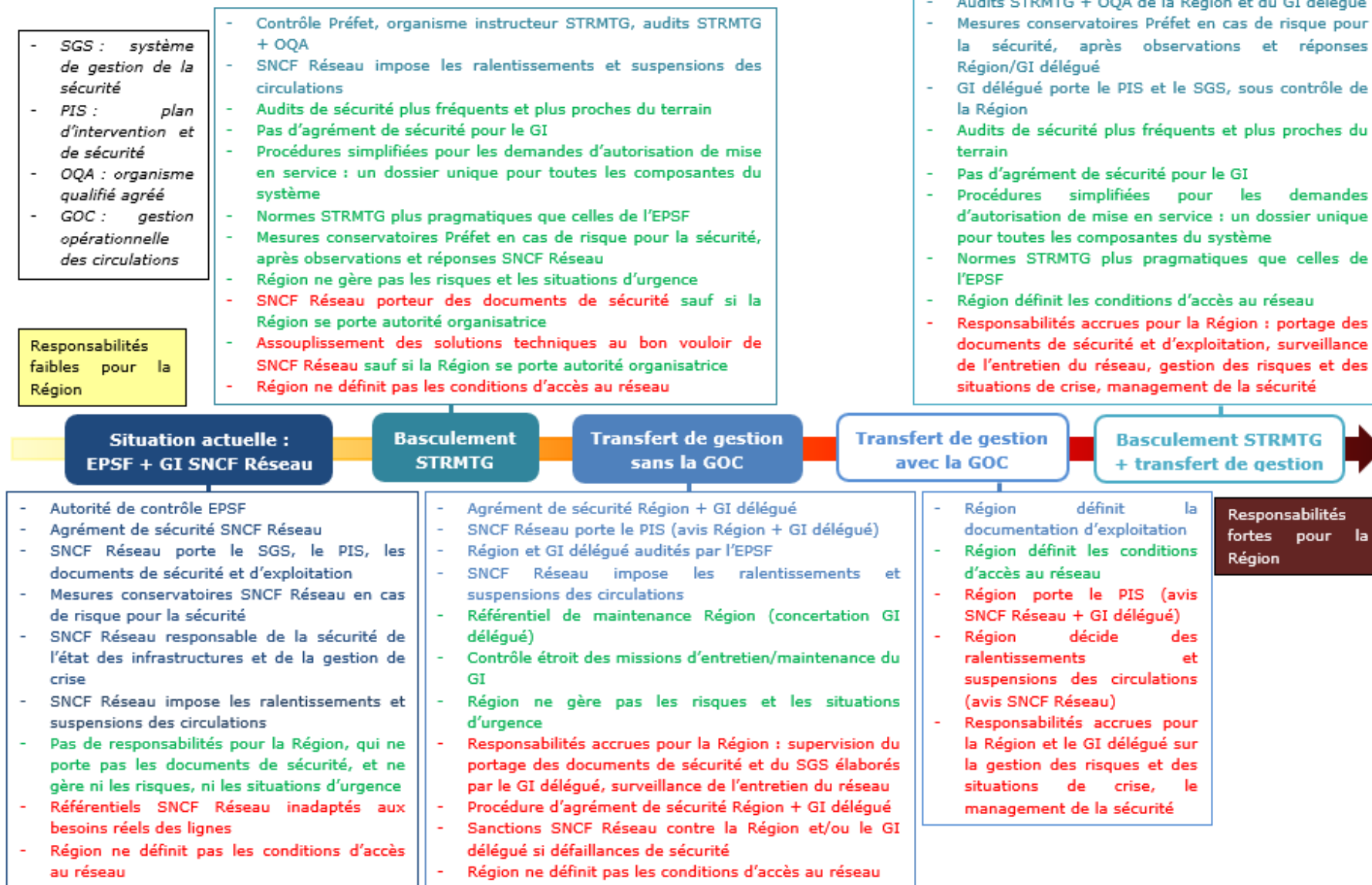


Figure 31 : Frise des degrés d'implication régionale dans le management de la sécurité (réalisation personnelle)

III. Une gestion des travaux et des circulations plus souple et plus adaptée après un transfert de gestion

La gestion des travaux est actuellement au cœur des préoccupations de la Région Occitanie. Malgré les investissements massifs de l'ancienne Région Midi-Pyrénées dans le cadre du Plan Rail, et le volontarisme de la Région Occitanie sur les lignes de desserte fine du territoire, les voies ferrées secondaires se dégradent. D'après l'exécutif régional, plus de 40% des 1 450 kilomètres de lignes de desserte fine de la région font l'objet d'un commentaire dans le diagnostic présenté par SNCF Réseau : « *en l'absence de travaux d'urgence, une limitation de vitesse voire une suspension des circulations est prévue pour les années 2019, 2020 ou début 2021* »¹⁶⁹. Cette situation est la conséquence d'un déficit d'entretien courant des lignes secondaires par SNCF Réseau, qui supprime des brigades de voie, comme celle de Limoux¹⁷⁰, responsable de l'entretien de la ligne entre Carcassonne et Limoux, pourtant régénérée en 2017-2018 pour un investissement de plus de 12 M€, supporté en majorité par la Région. Ce déficit d'entretien prive les lignes secondaires de maintenance préventive. SNCF Réseau sollicite tardivement la Région pour lui demander de financer les travaux de maintenance curative ou de régénération, en menaçant de fermer la ligne aux circulations. Pourtant, légalement, SNCF Réseau « *a pour mission d'assurer [...] la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement, de l'infrastructure du réseau ferré national* »¹⁷¹, donc y compris sur les lignes secondaires.

Par ailleurs, les devis des travaux présentés par SNCF Réseau à la Région dépassent les ordres de grandeur que l'on peut légitimement attendre d'un chantier. SNCF Réseau facture à la Région des frais de structure très élevés, pouvant atteindre 17% de frais de maîtrise d'œuvre (MOE) et 4% de frais de maîtrise d'ouvrage (MOA)¹⁷². La Région demande régulièrement une réévaluation des coûts, afin d'aboutir à un plan de financement plus supportable pour les finances régionales, qui doivent couvrir au moins 91,5% des investissements totaux sur la ligne. Les délais annoncés par SNCF Réseau ne sont pas non plus à la hauteur des attentes de la Région portées à la suite des EGRIM, qui se sont conclus en 2016 : SNCF Réseau annonce des dates de réouverture aux environs de 2025-2026, et a suspendu les circulations sur deux lignes (Rodez-Séverac et Limoux-Quillan) depuis les EGRIM.

¹⁶⁹ Blog de Jean-Luc Gibelin, *Les transports ferroviaires en Occitanie : des avancées et des freins*, publié le 11 avril 2019, consulté le 24 avril 2019. Adresse URL : <http://jean-luc-gibelin.com/les-transports-ferroviaires-en-occitanie-des-avancees-et-des-freins/>

¹⁷⁰ Claude Boyer, « Les guichets de la gare de Carcassonne et la brigade de voie supprimés » in *La Dépêche Aude* du 4 avril 2019, consulté le 4 avril 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/04/04/les-guichets-de-la-gare-de-carcassonne-et-la-brigade-de-voie-supprimees,8109641.php>

¹⁷¹ Article L. 2111-9 du Code des Transports, version applicable au 1^{er} juillet 2019

¹⁷² Sur Carcassonne-Quillan avec les fonctionnalités complémentaires à la régénération simple. Montants annoncés le 11 juillet 2018 par SNCF Réseau à la Région suite aux études préliminaires des lignes EGRIM.

Ce déficit d'entretien, ainsi que ces inflations des coûts et des délais, font réfléchir la Région sur une éventuelle reprise de la maîtrise d'ouvrage, afin de programmer et de contrôler les travaux et les investissements. C'est un des atouts offerts par le transfert de gestion, qui devrait permettre une maîtrise des coûts et des délais, et un contrôle beaucoup plus strict de l'entretien et de la maintenance courante des lignes secondaires assurés par le gestionnaire d'infrastructures (GI) délégué. Nous expliquerons, à l'appui notamment des exemples corse et provençal, comment fonctionne la gouvernance des travaux entre la Région et le GI délégué, et quelles sont les marges de manœuvre qui découlent d'une reprise de la gestion des lignes secondaires. Cependant, le transfert de gestion n'est pas le seul levier d'implication pour la Région. D'autres mécanismes que SNCF Réseau maîtrise, comme la délégation de MOA, la délégation de MOE, l'externalisation des travaux à des prestataires externes, permettent de rattraper le retard accumulé dans les travaux sur les lignes structurantes tout en libérant du personnel pour la régénération des lignes secondaires. Nous reviendrons au préalable sur le fonctionnement de la gestion des travaux dans le système actuel classique, où SNCF Réseau réalise les travaux en interne.

Il conviendra également de s'intéresser à deux outils que la Région aurait entre ses mains si le transfert de gestion inclut la gestion des accès aux circulations. Tout d'abord, la Région pourrait fixer son propre mécanisme de tarification en rédigeant son Document de Référence du Réseau, un document qui inclut également les conditions d'exploitation et d'accès au réseau pour les opérateurs. Aujourd'hui, SNCF Réseau fixe une tarification uniforme pour l'ensemble des lignes TER, dont on ne connaît pas le mode de calcul : la Région ne connaît pas le montant de la redevance d'accès payée directement par l'Etat à SNCF Réseau ligne par ligne (le total pour l'ensemble des lignes TER en Occitanie est de 146 M€). Par ailleurs, le Président de SNCF Réseau Patrick Jeantet annonçait le 24 juin 2019 vouloir que les péages TER augmentent plus vite que l'inflation afin que le flux de trésorerie disponible de SNCF Réseau devienne positif en 2024, conformément à la trajectoire financière fixée avec l'Etat¹⁷³. Il dénonçait la décision de l'Arafer de maintenir les péages TER au niveau de l'inflation pour 2019, qui « *provoque un écart avec cette trajectoire* », et déclarait pour les années à venir que « *soit on augmente [les péages] comme prévu, soit il faut une subvention qui équilibre [SNCF Réseau]* ».

1. Les limites de la maîtrise totale des travaux par SNCF Réseau

Dans une situation classique, SNCF Réseau est en tant que gestionnaire d'infrastructures le maître d'ouvrage (MOA) des opérations d'entretien et de maintenance des infrastructures, ainsi que des travaux, sur l'ensemble du réseau ferré national. Le maître d'ouvrage est l'entité porteuse

¹⁷³ Camille Selosse, « Patrick Jeantet : soit on augmente les péages TER comme prévu, soit il faut une subvention qui nous équilibre » in *Contexte Transports*, publié le 24 juin 2019, consulté le 9 juillet 2019. Adresse URL : https://www.contexte.com/article/transports/patrick-jeantet-soit-on-augmente-les-peages-ter-comme-prveu-soit-il-faut-une-subvention-qui-nous-equilibre_102180.html

du besoin. Il définit les objectifs du projet, son calendrier et le budget consacré aux opérations. Cependant, il n'a pas forcément les compétences techniques liées à la réalisation de l'ouvrage : dans le cas de SNCF Réseau, la structure a bien les compétences techniques, mais délègue parfois l'exécution des travaux.

Cependant, les lignes secondaires de la Région Occitanie sont pour la plupart en mauvais état, que ce soit au niveau de la voie, de l'alimentation électrique ou d'une signalisation obsolète. SNCF Réseau impose de plus en plus de ralentissements, voire de suspensions de circulations, contraignant l'exécution des services ferroviaires dont la Région est autorité organisatrice. Elle n'est pas motivée à l'entretien et à la maintenance des lignes secondaires, qu'elle considère non rentables : elle supprime du personnel de surveillance et d'entretien dédié à ces lignes, ou du matériel de maintenance. Sur la ligne Montréjeau-Luchon, SNCF Réseau a même fait état du besoin d'un apport de financement annuel, en fonctionnement, pour la maintenance de l'infrastructure, les péages étant jugés trop faibles, sans préciser à la Région un ordre de grandeur de ces charges annuelles¹⁷⁴.

SNCF Réseau exige des investissements lourds, qu'elle estime à 1,4 milliard d'euros d'ici 2028¹⁷⁵, ne serait-ce que pour assurer la pérennité de l'ensemble du réseau de la région Occitanie à moyen terme. Par ailleurs, SNCF Réseau est tenue à la « règle d'or ». Dans le Contrat de Performance Etat/SNCF Réseau signé en avril 2017¹⁷⁶, ses investissements sur les lignes UIC 7 à 9 doivent se limiter aux économies de maintenance générées, soit au maximum 8,5% du montant total des travaux. La Région doit verser le reste, en étant prévenue trop tardivement, sous peine que SNCF Réseau ordonne la suppression des circulations. C'est comme si on demande au locataire (la Région en tant que financeur des services TER) de payer les réparations d'une maison (par analogie le patrimoine ferroviaire de SNCF Réseau) à la place du propriétaire. Pourtant, SNCF Réseau doit assumer les risques et la responsabilité des infrastructures, des biens et du patrimoine. Elle doit s'assurer de leur bon état d'entretien et de maintenance.

Dans le système actuel, SNCF Réseau est MOA des travaux. Si SNCF Réseau décide que les travaux se font en totalité avec son propre personnel et son propre matériel, elle n'est pas assujettie à la mise en concurrence. L'absence de mise en concurrence sur les travaux ne challenge SNCF Réseau ni sur les prix des prestations, ni sur la qualité et l'innovation des solutions techniques utilisées. Par exemple, sur la ligne Auch-Agen, le programme de financement issu des

¹⁷⁴ Fiche technique interne à la Région Occitanie sur le renouvellement de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon, version du 27 mai 2019

¹⁷⁵ Région Occitanie, *Transport ferroviaire en Occitanie : quel bilan pour les usagers et la Région ? Quelles perspectives ?* Dossier de presse publié le 15 mai 2019, 16 pages. Adresse URL : <https://www.laregion.fr/Dossier-de-presse-Transport-ferroviaire-en-Occitanie>

¹⁷⁶ Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

études préliminaires indique – pour le scénario prévoyant un renouvellement total de l’infrastructure – un renouvellement voie ballast de 700 000 € du kilomètre¹⁷⁷, correspondant à un montant forfaitaire applicable sur toutes les lignes UIC 9 sans voyageurs, sans prendre en compte les spécificités de la ligne. Cependant, SNCF Réseau, en tant que structure publique, doit passer des marchés, avec mise en concurrence, pour la fourniture de matériels. Mais elle facture un surplus à la Région par rapport au prix d’achat des matériels.

Par ailleurs, comme SNCF Réseau programme les travaux, elle est responsable du bon déroulement des travaux et de leur réalisation dans les meilleures conditions de sécurité. Elle est responsable de la sécurité et de la formation du personnel réalisant les travaux. La Région, quant à elle, n’a aucune responsabilité quant au déroulement des travaux. Elle est cantonnée au simple rôle de financeur à partir des devis présentés par SNCF Réseau et de la programmation des opérations par SNCF Réseau, dont les délais longs ne tiennent pas compte de l’impact sur les circulations TER organisées par la Région. Les coûts présentés par SNCF Réseau augmentent à cause de marges MOA et MOE élevées, d’une structure comportant trop de niveaux hiérarchiques, qui ralentit aussi la prise de décisions et ne favorise pas la souplesse.

Nous rappellerons enfin que le référentiel de maintenance du réseau est établi par SNCF Réseau, mais il est commun à l’ensemble du réseau, et est donc inadapté aux trafics et à la morphologie des lignes secondaires. Cependant, si SNCF Réseau dispose d’un programme de maintenance, elle n’a ni les moyens, ni le personnel pour l’appliquer sur l’ensemble de son réseau.

Le système actuel présente tout de même quelques avantages pour la Région. Celle-ci n’a aucune responsabilité dans la MOA des travaux ni dans leur déroulement. La Région n’engage ni personnel, ni matériel. Elle n’est pas responsable du suivi des travaux ni de leur coordination. Par ailleurs, le savoir-faire technique de SNCF Réseau est reconnu comme étant en général de bonne qualité, et a été pendant longtemps éprouvé. Les équipes de SNCF Réseau sont censées connaître avec précision les caractéristiques techniques des infrastructures sur les lignes et les besoins d’entretien et de travaux. SNCF Réseau connaît les opérations déjà réalisées ainsi que les besoins de régénération de l’infrastructure, quand elle en fait le diagnostic.

Plusieurs pistes existent pour la Région si elle veut convaincre SNCF Réseau de réduire la facture des travaux. Plus tôt dans ce mémoire, nous avons développé le cas du copilotage en

¹⁷⁷ Egis, *Etude sur l’avenir de la ligne Agen-Auch. Diagnostic de la ligne et programme de renouvellement*, octobre 2016, 53 pages

mode projet des travaux sur la ligne La Roche-sur-Yon/La Rochelle¹⁷⁸. Dans la région Hauts-de-France, face aux surcoûts affichés par SNCF Réseau, la Région a décidé de généraliser les expertises indépendantes sur toutes les études produites par SNCF Réseau, et d'étalonner sa participation sur l'analyse des écarts entre les deux ingénieries¹⁷⁹. Ainsi la Région Hauts-de-France apporte 81,5% et non 91,5% des 92,6 M€ nécessaires à la régénération de l'étoile de Saint-Pol-sur-Ternoise, agacée par les surcoûts du projet.

Les débats actuels autour du financement des lignes secondaires pourraient également être l'occasion pour la Région d'obtenir un financement de SNCF Réseau au-delà des 8,5% du total des opérations de renouvellement, en dérogeant à la « règle d'or ». La classification UIC, basée sur le tonnage fret que peut supporter une voie, ne tient pas compte de l'intensité des trafics sur la ligne. Pourtant, actuellement, elle est utilisée pour distinguer les lignes sur lesquelles l'Etat a demandé à SNCF Réseau de ne pas investir. La remise en question de cette classification est amorcée dans le rapport Spinetta, qui précise que « *les décisions d'investissement devraient s'appuyer sur une vision précise de l'état des lignes, des besoins d'investissements et de l'utilité collective de ces investissements* »¹⁸⁰. Le « *réseau principal* », « *constitué par les lignes les plus utilisées* », « *présente un enjeu d'amélioration de ses performances* »¹⁸¹. La Région pourrait donc démontrer l'intérêt national de certaines lignes UIC 7 à 9 et leur faire bénéficier d'investissements au titre du réseau structurant. Dans la région Grand Est, sur la ligne Nancy/Epinal, classée UIC 7 sur l'ensemble de son linéaire, mais empruntée par 5 000 voyageurs/jour, SNCF Réseau a accepté de prendre en charge 100 % des travaux pour garantir la pérennité de la ligne à court terme¹⁸². Il faut cependant prendre garde au raisonnement inverse : le même rapport Spinetta préconise de fermer « *le réseau obsolète constitué par les lignes dont la rénovation n'est pas justifiée d'un point de vue socio-économique* », c'est-à-dire nombre de lignes secondaires à faible trafic dont leur rôle est pourtant structurant pour l'aménagement des territoires. Jean-Cyril Spinetta proposait à l'Etat de ne plus allouer d'investissements sur ces lignes dans le cadre des Contrats de Plan Etat-Région (CPER)¹⁸³, et de désengager SNCF Réseau de l'entretien de ces lignes.

Au-delà du rapport Spinetta, la Région pourrait proposer à SNCF Réseau de tester des expérimentations de solutions techniques innovantes, à condition que SNCF Réseau participe au financement. C'est un moyen d'obtenir des financements annexes d'autres acteurs, en particulier

¹⁷⁸ Voir la partie 2 du chapitre sur le management de la sécurité, dans lequel nous évoquons des exemples de concertations ayant amené à déroger aux référentiels de sécurité classiques et à employer des solutions techniques dérogatoires aux normes classiques, ce qui a amené à une diminution d'environ 40% de la facture.

¹⁷⁹ Transportrail, « Vers la renaissance de l'étoile de Saint-Pol-sur-Ternoise », publié le 4 juin 2019, consulté le 5 juin 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2019/05/03/37323669.html>

¹⁸⁰ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, page 52

¹⁸¹ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, page 53

¹⁸² Entretien avec la Direction Transports Ferroviaires de Voyageurs de la Région Grand Est, mené le 7 juin 2019

¹⁸³ Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, pages 54-55

des subventions de l'Etat voire de partenaires privés au titre d'autres programmes d'investissements centrés sur l'innovation.

2. Une délégation de MOE favorable à la réévaluation des devis des travaux

Ce scénario implique que SNCF Réseau conserve la MOA des travaux, tout en externalisant les études d'avant-projet et/ou le suivi des travaux à un bureau d'études. SNCF Réseau mettrait en concurrence le marché de maîtrise d'œuvre (MOE). Le maître d'œuvre est l'entité retenue par le maître d'ouvrage pour réaliser ou faire réaliser l'ouvrage, dans les conditions de délais, de qualité et de coût fixées par le maître d'ouvrage conformément à un contrat. Le MOE est responsable des choix techniques relatifs à la réalisation de l'ouvrage conformément aux exigences du MOA. Il désigne un chef de projet chargé de la coordination des entreprises réalisant les travaux¹⁸⁴.

Cependant, SNCF Réseau resterait responsable de l'entretien et de la maintenance de l'infrastructure. Elle assume toujours les risques et la responsabilité des infrastructures, des biens et du patrimoine. Elle réaliserait toujours les travaux avec son propre personnel, à moins qu'elle ne décide de les externaliser. La Région n'aurait toujours aucune responsabilité quant au déroulement des travaux : elle est cantonnée au simple rôle de financeur à partir des devis et de la programmation des opérations imposés par SNCF Réseau.

Le prestataire qui réalisera les études en délégation de SNCF Réseau trouvera certainement des solutions techniques sortant du carcan normatif de la SNCF, qui seront plus adaptées aux trafics sur les lignes secondaires. Sur la ligne Montréjeau-Luchon¹⁸⁵, SNCF Réseau a proposé que l'étude préliminaire, qui annonçait des travaux d'un montant de 75,4 M€ HT avec une réouverture à l'horizon 2023, fasse l'objet d'une expertise externe commanditée et financée par SNCF Réseau. Le bureau d'études a identifié 11% d'économies, et propose de réaliser des travaux anticipés, même si les délais globaux restent les mêmes. En parallèle, la Région Occitanie a commandé une mission de contre-expertise, confiée à un groupe de travaux public indépendant de SNCF Réseau, qui estime un écart de 20% par rapport au devis initial, avec une reprise des circulations ferroviaires fin avril 2021, dans un scénario optimiste, au lieu des 2023 annoncés par SNCF Réseau. Par ailleurs, sur la ligne Nancy-Vittel¹⁸⁶, la Région Grand Est a demandé à SNCF Mobilités de faire une étude technique sur la ligne, pour optimiser les coûts d'investissements et de maintenance, et pour améliorer les performances de la ligne. SNCF Mobilités a sous-traité cette étude à sa filiale

¹⁸⁴ Comment Ça Marche, « Maîtrise d'ouvrage / Maîtrise d'œuvre », dernière modification le 8 octobre 2018, consulté le 1^{er} juillet 2019. Adresse URL : <https://www.commentcamarche.net/contents/983-maitrise-d-ouvrage-maitrise-d-oeuvre>

¹⁸⁵ Fiche technique interne à la Région Occitanie sur le renouvellement de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon, version du 27 mai 2019

¹⁸⁶ Entretien avec la Direction Transports Ferroviaires de Voyageurs de la Région Grand Est, mené le 7 juin 2019

Systra, qui a proposé des principes constructifs innovants ou frugaux (mise partielle à voie unique car une voie double n'est pas forcément nécessaire pour le trafic sur la ligne, ce qui permet des économies sur les travaux ; grave-bitume, signalisation ERTMS régional, ligne interdite aux circulations fret). Systra aboutit à une facture abaissée d'un tiers par rapport aux études SNCF Réseau (66 M€ contre 100M€). Les solutions techniques proposées par Systra ont servi de support au « guide méthodologique »¹⁸⁷ élaboré par SNCF Réseau en septembre 2018. Cependant, on pourrait imaginer que si la Région Grand Est avait délégué l'étude à un autre bureau d'études que SNCF Réseau, celui-ci aurait pu trouver quelques sources d'économies supplémentaires.

Les taux de MOE seront probablement plus faibles qu'avec une MOE SNCF Réseau : ils seront conformes à ce que l'on peut attendre sur un chantier classique. Les délais de réalisation des études préliminaires et des études techniques pourraient aussi s'en trouver raccourcis : la délégation de MOE permet à SNCF Réseau de surmonter la charge importante de dossiers liée aux retards dans la régénération du réseau, qu'elle est incapable de porter seule en interne. L'enjeu pour la Région pourrait alors être de demander plus systématiquement à SNCF Réseau d'externaliser les études techniques, pour la sensibiliser à des solutions « innovantes » et donc diminuer les coûts des travaux. SNCF Réseau pourrait accepter d'autant plus facilement que les études sont lourdes et compliquées à porter en interne à SNCF Réseau.

3. Externalisation des travaux à une entreprise privée avec MOA SNCF Réseau

Aujourd'hui, selon la CGT Cheminots, 35% de l'activité de SNCF Réseau serait soustraite¹⁸⁸. L'externalisation des missions concerne essentiellement les travaux d'entretien et de maintenance courante de l'infrastructure. Les possibilités juridiques d'externalisation ont été actualisées par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 : « *A condition qu'aucun conflit d'intérêts ne survienne et que la confidentialité des informations sensibles sur le plan commercial soit garantie, le gestionnaire d'infrastructure peut :*

- *Déléguer des fonctions en les confiant à une entité différente, à condition que celle-ci ne soit pas une entreprise ferroviaire, qu'elle ne contrôle pas une entreprise ferroviaire ou qu'elle ne soit pas contrôlée par une entreprise ferroviaire [...],*
- *Déléguer l'exécution de travaux et de tâches connexes concernant le développement, l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire en les confiant à des*

¹⁸⁷ SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire. Une nouvelle méthode pour les projets de modélisation*, septembre 2018, 57 pages

¹⁸⁸ La Lettre du Cheminot, « SNCF. Le recours à la sous-traitance représenterait un surcoût de 10% selon la CGT », publié le 1^{er} novembre 2018, consulté le 11 juin 2019. Adresse URL : <https://www.lettreducheminot.fr/politique/sncf-recours-a-traitance-representerait-surcout-de-10-selon-cgt/>

entreprises ferroviaires ou à des sociétés qui contrôlent l'entreprise ferroviaire ou qui sont contrôlées par l'entreprise ferroviaire. »¹⁸⁹

Cette ordonnance préserve la séparation sur le plan fonctionnel des entités chargées de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation, tout en laissant la possibilité à SNCF Réseau de déléguer certaines tâches de maintenance courante à un exploitant dans une logique de mutualisation. On constate que l'externalisation des travaux est autorisée sur l'ensemble du RFN, ce qui permet de soulager les équipes de SNCF Réseau, qui font face à une accélération des chantiers de modernisation du réseau structurant. SNCF Réseau conserve le pouvoir de supervision sur l'exercice des fonctions du gestionnaire d'infrastructures et assume les responsabilités à cet égard.

La délégation de gestion est une autre possibilité laissée par la loi. L'article L. 2111-9 du Code des Transports prévoit que « *pour des lignes à faible trafic ainsi que pour les installations de service, SNCF Réseau peut confier par convention certaines de ses missions, à l'exception de [l'accès à l'infrastructure ferroviaire du RFN], à toute personne, selon les objectifs et principes de gestion qu'il définit* ». Ainsi SNCF Réseau peut conventionner avec un prestataire externe pour que celui-ci assure les missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure pour le compte de SNCF Réseau. Si en théorie ce scénario est envisageable pour des lignes voyageurs à faible trafic, la délégation de gestion n'est utilisée aujourd'hui que sur des lignes capillaires.

SNCF Réseau conserve la MOA des travaux. Elle supervise les missions des entreprises prestataires. Elle programme les travaux et veille au respect du contrat d'externalisation. Elle paie les prestations externalisées à travers des conventions de travaux ou des conventions de gestion. Cependant, SNCF Réseau n'est pas exemptée de ses obligations en matière d'entretien et de maintenance de l'infrastructure, sauf si elle a délégué ces missions à un prestataire, auquel cas elle devra toujours garantir le bon état d'entretien de l'infrastructure par le prestataire. SNCF Réseau reste responsable du bon déroulement des travaux et de leur réalisation dans les meilleures conditions de sécurité.

Les entreprises prestataires de gestion, notamment des filiales de SNCF Réseau ou des entreprises privées de travaux publics, doivent obtenir leur agrément de sécurité auprès de l'EPSF pour pouvoir réaliser leurs missions de GI conventionné. Mais cet agrément n'est pas nécessaire pour les entreprises qui interviennent ponctuellement pour la réalisation de travaux.

¹⁸⁹ Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, article 1, 13°

Ces entreprises réalisent les travaux pour le compte de SNCF Réseau avec leur propre personnel et leur propre matériel. Elles doivent respecter les exigences de sécurité des travaux et ne pas entraîner de risques à l'exploitation, auquel cas leur responsabilité serait engagée. Elles sont responsables de la sécurité et de la formation du personnel réalisant les travaux. Les sous-traitants sont placés directement sous la responsabilité du maître d'œuvre, mais n'ont aucune responsabilité directe avec le maître d'ouvrage, même si celui-ci a un droit de regard et de supervision sur son organisation et sur le bon exercice des travaux. Dans la plupart des cas, SNCF Réseau reste le MOE : les entreprises prestataires doivent respecter les règles de sécurité imposées par SNCF Réseau à travers une convention de travaux ou une convention de gestion.

La délégation de gestion à un prestataire externe est également l'occasion de trouver du personnel pour réaliser les travaux et/ou les missions d'entretien et de maintenance, alors que SNCF Réseau réduit ses personnels cheminots en interne et que le programme des travaux sur les liaisons structurantes s'accélère. La délégataire pourra alors adopter son propre référentiel de maintenance, avec l'accord de SNCF Réseau et en respectant les normes de sécurité de l'EPSF. La Région n'a quant à elle aucune responsabilité quant au déroulement des travaux : elle reste cantonnée au simple rôle de financeur à partir des devis présentés par SNCF Réseau et de la programmation des opérations par SNCF Réseau.

Pour SNCF Réseau, l'externalisation des travaux permet de « *favoriser l'innovation technologique et de profiter de la capacité des prestataires à apporter des méthodes nouvelles de réalisation des travaux* »¹⁹⁰. Elle permet aussi de « *répondre à l'augmentation des chantiers nécessaires, afin de rattraper le retard dans la rénovation du réseau* »¹⁹¹. Ainsi l'externalisation permet de faire face à la pénurie de main-d'œuvre spécialisée dédiée aux travaux chez les agents de SNCF Réseau. Les entreprises prestataires réalisent de l'entretien et de la maintenance sur les lignes secondaires, alors qu'avant l'externalisation ces missions attribuées au GI étaient négligées par SNCF Réseau. Par exemple, SNCF Réseau a délégué à Sferis, une de ses filiales spécialisées dans la maintenance, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure sur six lignes (quatre dans la région Grand Est et deux en région Hauts-de-France), à l'issue d'un appel d'offres¹⁹². La procédure de mise en concurrence préalable assure une compétition entre les candidats potentiels afin de proposer des coûts optimisés par rapport aux besoins réels des lignes capillaires fret.

¹⁹⁰ *La Lettre du Cheminot*, « SNCF. Le recours à la sous-traitance représenterait un surcoût de 10% selon la CGT », publié le 1^{er} novembre 2018, consulté le 11 juin 2019. Adresse URL : <https://www.lettreducheminot.fr/politique/sncf-recours-a-traitance-representerait-surcout-de-10-selon-cgt/>

¹⁹¹ *L'Usine Nouvelle*, « Chez SNCF Réseau, la sous-traitance coûte cher », publié le 28 octobre 2018, consulté le 11 juin 2019. Adresse URL : <https://www.usinenouvelle.com/article/chez-sncf-reseau-la-sous-traitance-coute-cher.N758659>

¹⁹² Entretien avec le service Projets et Equipements de la Région Grand Est, réalisé le 7 juin 2019

Pour Socorail¹⁹³, une filiale du groupe Eurotunnel, l'externalisation des travaux de rénovation des lignes capillaires aurait permis de baisser la facture des travaux de près du tiers par rapport à ce qui était annoncé initialement par SNCF Réseau. Socorail a réalisé de la maintenance curative dans un premier temps, afin de remettre en bon état les réseaux portuaires qui lui ont été mis à disposition. Ces travaux de régénération aboutissent ensuite à une diminution des coûts de maintenance grâce à un réseau en meilleur état. Socorail a utilisé des méthodes plus innovantes, comme de la maintenance prédictive, à l'appui d'outils de surveillance à distance. Cependant, la gestion d'une infrastructure nécessite une ingénierie suffisamment forte pour respecter les normes de sécurité. Les délais des travaux sont également raccourcis par rapport à l'attente que crée SNCF Réseau à cause d'un programme de travaux très lourd sur les lignes structurantes.

Mais cette vision positive de l'externalisation des travaux n'est pas partagée par l'ensemble des acteurs du ferroviaire. Si la direction de SNCF Réseau justifie le recours à la sous-traitance pour des questions d'économies, la CGT Cheminots s'appuie sur les résultats d'un rapport commandé par le comité d'entreprise Maintenance et Travaux de SNCF Réseau, et présenté en octobre 2018. Le cabinet qui a rendu ce rapport estime que la sous-traitance générerait un surcoût de 10% par rapport aux travaux réalisés en interne par des agents de SNCF Réseau¹⁹⁴, à cause de coûts d'encadrement et d'accompagnement des prestataires facturés par SNCF Réseau. Par ailleurs, les syndicats dénoncent des malfaçons sur certains chantiers réalisés par des sous-traitants, obligeant les agents de SNCF Réseau à intervenir à nouveau, et la Région à passer une nouvelle fois à la caisse. Ils pointent aussi que « *les matériaux sont parfois de moins bonne qualité que ceux qu'emploierait la SNCF* », « *une perte des savoir-faire, la diminution du parc de matériels nécessaires à l'exercice des missions [des agents de SNCF Réseau]* ».

Enfin, il faut se demander si SNCF Réseau va réellement répercuter les économies du budget travaux à la Région, dont on rappellera qu'elle n'a toujours aucune responsabilité dans la gestion des travaux. SNCF Réseau devrait toujours facturer des frais de MOA et de MOE, qui incluent les coûts d'accompagnement et d'encadrement des prestataires. Les économies liées à la sous-traitance apparaissent alors plus minimes par rapport à des travaux réalisés par les agents de SNCF Réseau. Mais il reste indéniable que l'externalisation de l'entretien et de la maintenance est une réponse au délaissement par SNCF Réseau de la maintenance des lignes secondaires.

¹⁹³ Table ronde « Quelle gestion frugale de l'infrastructure ? », colloque *Faire le ferroviaire autrement* du 28 novembre 2018 à Bordeaux, organisé par le Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine et Mobilettre

¹⁹⁴ *Op. cit.*

4. Contrats d'affermage avec gestion pour le compte de SNCF Réseau

Ce modèle est spécifique à quelques lignes secondaires, comme la ligne du Blanc-Argent en Sologne, ou la ligne reliant Saint-Gervais-les-Bains à Vallorcine en Haute-Savoie. Il concerne d'anciennes lignes d'intérêt local qui ont toujours été gérées par des petites compagnies historiques, reprises en filiales de Transdev (Carhaix/Paimpol en Bretagne) ou de SNCF Mobilités. La Compagnie du Blanc-Argent¹⁹⁵, rachetée par Keolis en 1999, réalise une activité d'entreprise ferroviaire intégrée pour le compte de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. Elle conventionne ainsi avec SNCF Réseau, et exerce les missions d'entretien et de maintenance courante de l'infrastructure, sauf sur les sous-systèmes qui nécessitent des compétences très particulières comme celles liées à la signalisation ferroviaire. La Compagnie du Blanc-Argent est une structure comptant moins de 100 salariés, c'est-à-dire avec une taille humaine adaptée aux attentes du marché local et des collectivités, en favorisant une certaine réactivité tout en limitant les frais de structure. Elle dispose de son agrément de sécurité délivré par l'EPSF pour la gestion de l'infrastructure, et de son certificat de sécurité délivré par l'EPSF pour l'exploitation¹⁹⁶.

L'Établissement Mont-Blanc fonctionne sur un modèle similaire : c'est une structure intégrée à SNCF Mobilités, qui assure pour le compte de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau l'exploitation, la gestion opérationnelle des circulations ainsi que l'entretien et la maintenance de la voie¹⁹⁷. SNCF Réseau est toujours en charge de la maintenance de l'alimentation électrique et de la signalisation. L'Établissement Mont-Blanc compte 110 personnes et un parc de matériel entièrement dédiés à la ligne.

La compagnie délégataire est MOA des opérations d'entretien et de maintenance courante sur le périmètre qui lui a été confié. Elle les programme en accord avec SNCF Réseau. SNCF Réseau et la compagnie délégataire sont responsables du bon déroulement des travaux et de leur réalisation dans les meilleures conditions de sécurité. SNCF Réseau conserve la MOA et la programmation des opérations de maintenance lourde comme sur l'ensemble du RFN. Elle assume les risques et la responsabilité liées à la propriété des infrastructures, des biens et du patrimoine, et doit s'assurer de leur bon état d'entretien et de maintenance. Elle a donc un rôle de supervision des missions du délégataire, qui est responsable de la bonne exécution des tâches d'entretien et de maintenance. Une coordination entre les deux GI qui s'occupent de sous-systèmes différents sur la même ligne est nécessaire pour ne pas pénaliser les interventions de l'un des GI, ce qui peut parfois compliquer la programmation des travaux.

¹⁹⁵ Bruno Meignien, Alexis Vernier, *Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ? Etude de cas en régions Centre-Val-de-Loire, Limousin et Bretagne*. Rapport d'étude du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), septembre 2016, 43 pages

¹⁹⁶ A noter que les lignes du Blanc-Argent et Saint-Gervais/Vallorcine, deux lignes à voie métrique, viennent de changer de système de contrôle de la sécurité. Elles sont contrôlées par le STRMTG sous l'autorité du Préfet.

¹⁹⁷ Echanges par mail avec SNCF Réseau Auvergne-Rhône-Alpes, réponse du 6 mai 2019

Les référentiels de sécurité et de maintenance sont dérogatoires aux dispositifs classiques SNCF Réseau, et adaptés au nombre de circulations sur ces lignes. Par exemple, la Compagnie du Blanc-Argent réalise un renouvellement économique de la voie (560 000€/km, soit 30 à 40% moins cher qu'un renouvellement voie ballast réalisé par SNCF Réseau). La voie n'est pas renouvelée à l'approche des gares, parce que les trains y sont limités à 20 km/h, et les rails n'ont pas été soudés mais raccordés entre eux par des éclisses¹⁹⁸. Le renouvellement de la voie est assuré sur 1 km/an, avec une pérennité de 50 ans, un horizon de temps rarement atteint sur des régénérations de lignes secondaires. Les coûts d'entretien et de gestion de l'infrastructure sont ainsi bien plus faibles qu'avec une GI SNCF Réseau, avec un personnel dédié à la ligne qui est beaucoup plus attentif aux besoins du terrain, et intervient beaucoup plus rapidement. Le délégataire a une certaine souplesse pour proposer des solutions techniques plus simples et plus pragmatiques.

Par ailleurs, la Compagnie du Blanc-Argent assure la maintenance de la voie avec des moyens locaux. Elle détermine sa propre politique de maintenance, adaptée aux trafics d'une ligne de desserte fine du territoire. Les défauts sur la voie étaient corrigés au jour le jour, sans maintenance prédictive, « à la main ». Le rehaussement des voies s'effectuait sans bourreuse. Mais ses référentiels de maintenance doivent dorénavant être approuvés par SNCF Réseau, qui a tendance à vouloir imposer de plus en plus son référentiel classique « pour des raisons de sécurité », ce qui apporte des lourdeurs.

Les agents de ces compagnies locales sont polyvalents. Un conducteur de trains est aussi formé à la réalisation de tâches simples d'entretien. Cette polyvalence facilite les roulements des personnels, la gestion des périodes de congés des agents, et permet de s'adapter en période de crise. Un conducteur de trains peut ainsi conduire un autocar de la même compagnie. Par ailleurs, les lignes sont homologuées pour permettre la conduite à agent seul, assurant la conduite du train et la vente de billets à bord. Mais la Région Centre a souhaité la présence systématique d'un contrôleur à bord. Certains arrêts sont réalisés « à la demande » du passager souhaitant l'arrêt, ce qui suppose une vitesse faible pour s'arrêter à temps si un voyageur veut monter. Ce système des « établissements pleine ligne » offre un gain en souplesse d'exploitation, car les arrêts non desservis constituent une marge horaire utile en cas de retard à rattraper. Seul le freinage électrique est utilisé, et des phases de démarrage inutiles et consommatrices de carburant sont économisées. Cette souplesse permet à la Compagnie du Blanc-Argent d'atteindre un coût d'exploitation (hors péages) inférieur à 10€/train/km, contre 22 pour la ligne Busseau/Felletin dans la Creuse, une ligne exploitée par SNCF Mobilités avec une desserte d'un aller-retour ferroviaire par jour. En revanche, sur les TER exploités par SNCF Mobilités, la politique consiste plutôt à réduire le nombre d'arrêts par ligne en supprimant les arrêts ou haltes les moins utilisés.

¹⁹⁸ Attention : l'absence de soudure entraîne une diminution significative du confort pour les passagers. Elle entraîne des contraintes mécaniques plus importantes sur la voie et le matériel roulant, en particulier dans les courbes. Les éclisses risquent de diminuer la durée de vie des actifs et d'augmenter sensiblement les coûts de maintenance à moyen terme sur la voie et le matériel roulant.

Cependant, la compagnie délégataire ne perçoit pas les péages. La Région continue à payer des redevances d'utilisation de l'infrastructure à SNCF Réseau pour les services ferroviaires qu'elle organise. La compagnie est par la suite rétribuée par son donneur d'ordres (SNCF Mobilités ou SNCF Réseau). La Région n'a toujours aucune responsabilité quant au déroulement des travaux : elle est cantonnée au simple rôle de financeur à partir des devis présentés par SNCF Réseau et de la programmation des opérations de travaux lourds par SNCF Réseau.

Le système d'affermage n'empêche pas la Région d'être confrontée au même problème de limitation de la participation de SNCF Réseau à 8,5% du montant total des investissements sur les lignes UIC 7 à 9. Par exemple, sur la ligne Saint-Gervais/Vallorcine, la Région Rhône-Alpes a dû financer seule la deuxième tranche de régénération de voies et ouvrages d'art, pour un montant de 24 M€. Par ailleurs, SNCF Réseau peut imposer à la Région des investissements d'urgence « pour des raisons de sécurité » sous peine de suspendre les circulations, alors que la norme appliquée est une lourdeur pour l'exploitation de la ligne. Sur la ligne du Blanc-Argent, RFF a imposé l'installation du dispositif d'arrêt automatique des trains, pour continuer à autoriser les croisements en gare. La Région Centre a investi 2 M€ pour équiper le matériel roulant et les voies de cette signalisation additionnelle à base de compteurs d'essieux. Le gain en matière de sécurité a été faible, compte tenu des dispositifs déjà en place. Ce dispositif a entraîné la disparition des matériels légers X240¹⁹⁹, qui coûtaient 25% moins cher que des autorails classiques, car il aurait fallu une remise à niveau coûteuse du matériel qui présentait des éléments obsolètes. L'application d'un référentiel de sécurité unique sur le RFN est ici la source d'un surcoût qui aurait pu être évité.

5. Gestion des travaux et des circulations à l'issue d'un transfert de gestion²⁰⁰

A. Dispositions applicables après un transfert de gestion de l'ensemble de l'infrastructure

Un transfert des missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure ainsi que des opérations d'investissements ou de régénération serait réalisé de SNCF Réseau vers la Région, à la demande de l'assemblée délibérante de cette dernière, et après accord du Ministère des Transports. La Région deviendrait alors maîtresse d'ouvrage sur la ligne transférée, ce qui impliquera de créer un nouveau service pour la MOA, la MOE et le suivi des relations avec les délégataires. Nous pouvons ici faire le parallèle avec les Chemins de Fer de Provence, pour laquelle la Région Sud-PACA a constitué le service Chemins de Fer de Provence au sein de sa

¹⁹⁹ La masse à l'essieu était deux fois plus faible, ce qui engendrait des coûts de maintenance du matériel et de la voie réduits. La consommation de carburant était 35% plus faible qu'un autorail classique.

²⁰⁰ Pour cette partie, nous nous appuyons particulièrement sur les expériences en matière de gestion de l'infrastructure sur les lignes des Chemins de Fer de Corse et de Provence, où SNCF Réseau n'est plus partie prenante dans la gestion de l'infrastructure.

Direction des Transports²⁰¹. Ce service compte une quinzaine d'agents, notamment des ingénieurs, des agents pour gérer le domaine public ou des agents aux services support. Un transfert de gestion impliquera pour la Région de recruter du personnel et de le former pour disposer des compétences requises.

La Région pourra choisir de réaliser les études et le suivi des entreprises en interne. Mais ces missions nécessitent des compétences et du personnel spécifiques : la Région peut décider de déléguer la MOE à un prestataire externe, après publicité et mise en concurrence. Sur les Chemins de Fer de Provence, c'est la Région qui paie et choisit son MOE ainsi que les entreprises qui remportent les marchés des travaux ; la Régie n'a ni les moyens, ni les compétences. Ce transfert de MOE laisse à la Région la possibilité d'opter pour des solutions techniques innovantes. La Région Sud-PACA pense qu'à quelques spécificités près liées à son caractère ferroviaire, les méthodes de gestion sont les mêmes que pour toute infrastructure linéaire comme une route. Elle souhaite que les MOE s'imprègnent de techniques existantes à l'étranger, qui fonctionnent parfaitement sur la ligne Nice-Digne :

- Longs rails soudés en reprenant les normes suisses,
- Traverses métalliques près des gares, et bientôt des traverses en fibre de verre ou en plastique recyclé, moins polluantes,
- Réflexions sur un matériel roulant au GNV,
- Réflexions sur l'utilisation de méthodes de construction de trottoirs ou d'arrêts de tramways pour refaire un quai.

La Région Sud-PACA a en effet pris en considération les spécificités de la ligne Nice-Digne, en particulier pour l'aménagement des appareils de voie et du type de sécurité. Les cahiers des charges définissent ce dont la Région a réellement besoin sans aller au-delà comme pourrait le faire le référentiel RFN. Le coût des prestations de la Régie est calculé en fonction des normes applicables sur les Chemins de Fer de Provence et non sur celles du RFN, ce qui permet de faire baisser le coût de la contribution régionale. Par exemple, le block automatique lumineux (BAL) installé sur la section périurbaine de Nice a coûté beaucoup moins cher que s'il était issu de SNCF Réseau. Ainsi la Région a pu constituer son propre référentiel de maintenance, adapté aux moyens techniques et financiers du délégataire ainsi qu'aux trafics sur la ligne.

Cependant, la Région a du mal à trouver des fournisseurs et des MOE, car ils utilisent des normes de la SNCF datées et inadaptées à la ligne. Il faut tout de même relativiser du fait que Nice-Digne n'appartient pas à SNCF Réseau (mais à l'Etat), et que sa sécurité est contrôlée par le STRMTG, ce qui laisse une souplesse aujourd'hui inenvisageable sur le RFN.

²⁰¹ Entretien avec le service Chemins de Fer de Provence de la Région Sud-PACA, réalisé le 23 avril 2019

Par ailleurs, la Région devra définir avec son GI délégué une répartition des travaux sur l'infrastructure. Le délégataire aura probablement peu de moyens financiers et techniques pour opérer les gros travaux : la Région devra très certainement conserver la responsabilité des gros travaux, c'est-à-dire qu'elle choisira les entreprises prestataires après publicité et mise en concurrence, et qu'elle contrôlera la bonne exécution des travaux par les sous-traitants.

Toutefois, la frontière entre les travaux confiés au GI délégué et les travaux de responsabilité régionale est variable. Sur les Chemins de Fer de Provence, la Régie Régionale des Transports (RRT), à la fois exploitante et GI délégué, réalise les petits travaux d'urgence, avec des petits moyens propres. Elle assure l'entretien et la maintenance des biens mis à sa disposition par la Région et concourant à l'exécution du service, notamment les installations ferroviaires (voies, installations de signalisation et d'exploitation), les gares, les abords, les ouvrages d'art et ouvrages en terre. La Région a confié les opérations d'entretien et de maintenance légère à la Régie. Les opérations de maintenance lourde et de renouvellement sont du ressort de la Région, avec le cas échéant délégation à la Régie et financement de la prestation par la Région. En effet, dans le cadre des projets locaux de régénération de l'infrastructure, la Régie opère des contrats de prestation intégrée pour le compte de la Région, par exemple du bourrage de voie, de la régénération de passages à niveau, ou encore des partenariats avec des collectivités qui ont une infrastructure routière à proximité afin de mutualiser les opérations.

Sur les Chemins de Fer de Corse²⁰²²⁰³, les travaux neufs portant sur les biens nécessaires à l'exécution de la convention ferroviaire sont exécutés par la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) à ses frais. La CTC peut confier la réalisation de ces travaux à des tiers sous réserve du respect des règles de publicité et de mise en concurrence applicables. Si les travaux sont urgents, elle ne met pas en concurrence (article 35 du Code des Marchés publics), ce qui permet à une entreprise d'intervenir dans la semaine qui suit. Si les travaux sont moins urgents, elle passe par une mise en concurrence, puis des entreprises privées hors SNCF réalisent les travaux. Les Chemins de Fer de Corse (CFC), exploitant et GI délégué, font quelques travaux d'entretien courant en interne avec leur personnel. Ils disposent d'une enveloppe de 1 M€ par an donnée par la CTC pour réaliser des petits investissements ou des travaux se situant à la frontière entre maintenance courante et maintenance lourde. Mais contrairement aux Chemins de Fer de Provence, en général ils sous-traitent, afin de s'attacher les services d'entreprises performantes et d'utiliser au mieux leur savoir-faire pour opérer le contrôle des prestations réalisées. Cependant, la Chambre Régionale des Comptes a pointé que si ces missions étaient internalisées, les CFC feraient des économies²⁰⁴.

²⁰² Entretien avec le service Transports Ferroviaires et Intermodalité de la Collectivité Territoriale de Corse, réalisé le 19 avril 2019

²⁰³ Collectivité Territoriale de Corse, Convention d'exploitation de services et de gestion du réseau ferroviaire de la Collectivité Territoriale de Corse, publié le 10 janvier 2012, 63 pages. Adresse URL : <https://www.corse.fr/file/118079/>

²⁰⁴ Cour des Comptes, *Rapport d'observations définitives. Société d'Economie Mixte Locale des Chemins de Fer de Corse. Exercices 2011 à 2015*. Avril 2018, 139 pages

Le délégataire participe à la définition des programmes de travaux avec la Région, qui après un transfert de gestion, est l'autorité décisionnaire. Il exprime ses besoins par rapport à l'état de l'infrastructure et à ses moyens, et peut avoir une obligation d'assistance à maîtrise d'œuvre en assistant les services de la Région en matière d'ingénierie. Cette concertation est nécessaire pour que la Région se dote d'un Programme Pluriannuel d'Investissements, en distinguant les gros investissements réalisés par la Région et les petits investissements confiés au délégataire.

Le délégataire est également beaucoup plus à l'écoute des besoins de la Région sur l'amélioration des performances de l'infrastructure. Comme son personnel est sur place, l'entretien est réalisé, et plus rapidement qu'avec SNCF Réseau donneuse d'ordres, ce qui permettra sûrement à l'infrastructure de retrouver un bon état d'entretien. Il est probable que la Région investisse sur des opérations de renouvellement, afin de rouvrir la ligne aux circulations voyageurs, puis de permettre au GI délégué d'optimiser ses missions, la maintenance d'une infrastructure rénovée coûtant moins cher. Dans ce système, la Région contrôle beaucoup plus étroitement la bonne exécution des travaux. Elle pourra contrôler les délais de réalisation des travaux, alors que SNCF Réseau lui imposait des délais très éloignés pour des lignes qu'elle gère.

Par ailleurs, le délégataire devra élaborer un programme de maintenance préventive, sous le contrôle de la Région, et s'y tenir. Il devra rendre des comptes à la Région de la bonne exécution du programme, et la Région pourra mener des contrôles inopinés sur le terrain. La Région devra très certainement investir dans le gros matériel qu'elle mettra à disposition du délégataire pour faire les travaux (boureuse, wagon de chantier...). Le matériel plus léger sera apporté aux frais du GI délégué.

La Région héritera tout de même de responsabilités accrues après un transfert de gestion. Elle devra veiller à ce que l'état des infrastructures qu'elle met éventuellement à disposition du délégataire permette d'atteindre l'objectif de sécurité maximal. Ce délégataire sera responsable du bon état d'entretien de l'infrastructure, ainsi que de son personnel. Libre au délégataire de réaliser ses missions en interne ou de sous-traiter à des entreprises externes spécialisées dans certains domaines (passages à niveau, signalisation...). Le degré de sous-traitance est très variable selon les choix du délégataire, qui sera responsable du respect par ses sous-traitants des clauses du contrat de délégation (écrit par la Région) susceptibles de leur être appliquées.

B. Un modèle économique maîtrisé par la Région

Les coûts des travaux à l'issue d'un transfert de gestion seront en outre inférieurs par rapport au système SNCF Réseau. Le GI délégué aura une structure beaucoup plus petite que SNCF Réseau, avec moins de niveaux hiérarchiques, ce qui à la fois accélère la prise de décisions et

diminue les frais de structure, dont on rappellera qu'ils peuvent atteindre 20% chez SNCF Réseau rien que sur la MOA et la MOE. Les taux de MOE seront ainsi conformes à ce qu'on peut attendre d'une entreprise de travaux. La Région n'aura plus à payer de frais de MOA puisque qu'elle en aura la charge. Par ailleurs, la mise en concurrence des entreprises fait baisser les prix : le coût de la prestation fera partie des critères de sélection du prestataire par la Région, ce qui amènera les candidats à proposer le juste prix sous peine de ne pas être retenus. Lorsqu'elle achètera des fournitures, la Région et le GI délégué pourront s'approvisionner directement chez le fournisseur et non via l'intermédiaire de SNCF Réseau, qui facturait une marge à la Région au passage.

De plus, la Région pourra opérer un contrôle beaucoup plus étroit et transparent des coûts du délégataire pour les travaux d'entretien/maintenance. Le GI délégué devra en effet rendre des comptes à la Région en lui présentant ses coûts de gestion de l'infrastructure dans les rapports annuels, ainsi que toutes les factures des travaux et des achats qu'elle réalise. La Région peut en effet appliquer des pénalités à l'encontre du GI délégué si ces coûts débordent de l'enveloppe initialement prévue dans le contrat. Ce contrôle strict de la Région se justifie par le fait que c'est la Région qui finance directement la totalité des gros travaux, soit en payant le prestataire qu'elle aura choisi, soit en contractualisant avec le GI délégué ; et indirectement la quasi-totalité des missions d'entretien et de maintenance courante du GI délégué. Sur les Chemins de Fer de Provence, en 2017²⁰⁵, 85% du budget de la Régie Régionale des Transports étaient constitués de contributions de la Région, et 10% supplémentaires de travaux et de prestations payés par la Région via des contrats de prestation intégrée. La Région Sud-PACA verse une rémunération forfaitaire (12,8 M€/an pour la période 2018-2020) égale à l'engagement forfaitaire de la Régie sur ses charges d'exploitation et de gestion de l'infrastructure, minorée de prévisions de recettes accessoires de la régie. Le contrôle des coûts de la régie permet d'atteindre un taux de couverture des charges par les recettes entre 15 et 17%, qui doivent être redistribuées dans le cas provençal entre l'exploitation et la gestion du réseau pour pouvoir être comparables avec une ligne gérée par une entité entre que l'opérateur. Sur les Chemins de Fer de Corse, alors que la CTC n'est pas actionnaire unique au sein de la SAEML, elle est la seule à prendre en charge tout déséquilibre financier du GI délégué dans le cadre de la DSP : la subvention atteint 20,4 M€ en 2015²⁰⁶. Cependant, le modèle économique côté Occitanie devrait être différent de celui des Corses et des Provençaux, car la Région prévoit de conserver SNCF Mobilités en tant qu'exploitant sur les lignes transférées, ce qui signifie que le GI délégué n'aura ni recettes, ni charges d'exploitation.

Pour donner un ordre d'idée du coût de gestion d'une infrastructure sur une ligne secondaire au profil accidenté à l'issue d'un transfert de gestion, nous pouvons nous fier aux dépenses des Chemins de Fer de Corse et de Provence. Dans son rapport annuel d'activités 2017, la Régie Régionale des Transports présentait des charges de personnel au sein de la Direction Voie

²⁰⁵ Régie Régionale des Transports des Chemins de Fer de Provence, *Rapport du Délégué. Exercice 2017*. Septembre 2018, 138 pages.

²⁰⁶ *Op. cit.*

et Bâtiments de 2,022 M€. Il faut y ajouter 195 000 € de charges de surveillance et de travaux extérieurs, et environ 200 000 € de charges d'entretien des bâtiments, d'amortissement de l'outillage et de charges indirectes voie/bâtiments. Le budget total de maintenance du GI délégué sur la ligne Nice-Digne (150 km, à voie métrique) se situait aux alentours de 2,4 M€ en 2017, auquel il faut ajouter 502 000 € de travaux confiés par la Région à la Régie dans le cadre des contrats de prestation intégrée, ainsi que les gros travaux financés par la Région. Sur les Chemins de Fer de Corse, les CFC présentent des frais de sous-traitance pour l'entretien des abords et les interventions sur les voies de 779 000 € en 2015. La CTC lui a versée 911 000 € pour la réalisation de travaux de gros entretien.

C. Conséquences du transfert du contrôle des accès aux circulations sur la tarification et l'accès aux sillons

Le 22 mai 2019, la Ministre des Transports Elisabeth Borne annonçait en Commission du Développement Durable de l'Assemblée Nationale que « *la Région ou le GI qu'elle désignera pourra choisir si elle le souhaite, dans le respect de [la] réglementation [applicable en matière de tarification et d'accès à l'infrastructure], de faire évoluer les règles d'accès au réseau, par exemple [...] les modalités [...] de tarifications, par exemple une structure de péages différente par rapport au Document de Référence de SNCF Réseau* ». Le Document de Référence du Réseau (DRR) regroupe notamment les modalités de la tarification des circulations et des demandes de sillons. Dans le système actuel, SNCF Réseau publie chaque année un DRR qui s'applique sur l'ensemble du RFN²⁰⁷. C'est donc SNCF Réseau qui impose les péages d'utilisation de l'infrastructure payés par l'Etat pour le compte de la Région (146 M€ en 2019 pour l'ensemble des lignes TER en Occitanie) qui sont trop élevés par rapport aux besoins des lignes secondaires, et dont le mode de calcul reste opaque. Ce sera toujours le cas si le transfert de gestion n'inclut pas les missions relatives à l'accès aux circulations, ce qui signifie que SNCF Réseau percevra les péages payés par la Région pour une infrastructure qu'elle n'entretient pas.

Si et seulement si la Région demande le transfert des missions concernant « *l'accès à l'infrastructure ferroviaire du RFN, comprenant la répartition des capacités et la tarification de cette infrastructure* » (article L. 2111-9 du Code des Transports), la Région pourra fixer une nouvelle grille de tarification d'usage de l'infrastructure lorsqu'elle devra rédiger son DRR. Elle sera libre de décider si les péages versés par les entreprises ferroviaires seront perçus par elle (comme pour Colombiers-Maureilhan dans l'Hérault, une ligne appartenant à la Région Occitanie) ou par le GI délégué. Cette tarification pourra donc être plus adaptée à l'usage réel de l'infrastructure et aux coûts d'entretien. Si la Région perçoit les péages, le GI délégué sera indirectement compensé par les dotations que la Région versera au titre de l'exercice de ses

²⁰⁷ SNCF Réseau, Document de référence du réseau ferré national. Horaire de service 2019. Version 3 du 7 décembre 2018. 123 pages. Adresse URL : <https://www.sncf-reseau.com/fr/document-reference-reseau/horaires-service-2019>

missions d'entretien et de maintenance. Mais en pratique, c'est la Région qui paie les redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les services voyageurs de TER qu'elle finance. Il serait peu cohérent qu'elle se paie des redevances à elle-même : le coût du service TER payé par la Région sera moins cher, ce qui laissera plus de possibilités pour rajouter des circulations. D'ailleurs, ni la Régie Régionale des Transports en Provence, ni la SAEML des Chemins de Fer de Corse ne paient de péages à la Région, cette dernière considérant qu'ils sont inclus dans les coûts d'entretien et de maintenance. Cependant, pour les circulations fret et touristiques, les opérateurs paieront bien un péage à la Région ou au GI délégué, ce qui est le cas du train touristique à vapeur circulant entre Annot et Puget-Théniers en Haute-Provence.

Concernant l'attribution des sillons, dans le système actuel, c'est SNCF Réseau qui, en tant que GI en charge de l'accès à l'infrastructure, construit les sillons. Deux ans avant le début du service annuel, la Région, les opérateurs fret et SNCF Mobilités (pour les services non conventionnés) expriment leurs besoins pour une trame cadencée. SNCF Mobilités commande les sillons nécessaires pour l'exploitation des services ferroviaires à SNCF Réseau, sur la base des besoins définis par la Région en tant qu'autorité organisatrice. SNCF Réseau achève sa trame cadencée aux deux heures 18 mois avant le service annuel, puis échange avec la Région et SNCF Mobilités sur l'attribution des sillons préconstruits 24 heures. L'horaire de service est donc commandé et déterminé 8 mois avant la mise en service effective du service, modulo quelques ajustements²⁰⁸.

C'est la Direction de l'Attribution des Capacités de SNCF Réseau qui assure la répartition et l'attribution des capacités sur l'ensemble du RFN en répondant au mieux aux demandes de sillons pour satisfaire les besoins des demandeurs tout en dégageant des capacités pour permettre la maintenance, la rénovation et le développement du réseau²⁰⁹. Le guichet capacité de SNCF Réseau traite les demandes de dernière minute.

Il existe des limites de capacité, c'est-à-dire un nombre maximal de sillons journaliers, sur les lignes à voie unique à signalisation simplifiée (VUSS) ou à cantonnement téléphonique. Dans les cas où le nombre de sillons demandés excéderait la capacité définie, SNCF Réseau pourra procéder, après évaluation du besoin en concertation avec les demandeurs, et lorsque les conditions d'exploitation et de sécurité le permettent, à des études en vue d'étendre la capacité au-delà des niveaux définis. Le document détaillant les seuils de capacité des lignes à voie unique sera mis à jour en tenant compte des résultats de ces études, et communiqué aux demandeurs.

²⁰⁸ Région Occitanie, *Coordination des dessertes régionales 2020*, document interne à diffusion restreinte, 74 slides, présenté le 15 mai 2019

²⁰⁹ SNCF Réseau, *Document de Référence du Réseau 2020, version 1 du 7 décembre 2018*, 134 pages

D'après l'article L. 2122-4-3 du Code des Transports, la répartition des capacités est, à l'instar de la tarification de l'infrastructure, exercée par le GI en charge de l'accès à l'infrastructure « en toute indépendance sur le plan juridique, décisionnel et organisationnel vis-à-vis des entreprises ferroviaires et dans des conditions garantissant une concurrence libre et loyale et assurant un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure »²¹⁰. Ce GI publie chaque année un DRR (article L. 2122-4-5 du Code des Transports) qui décrit les règles de répartition des capacités et les tarifs des prestations offertes.

En cas de transfert de gestion n'incluant pas le transfert de missions relatives à l'accès aux circulations, SNCF Réseau reste responsable de l'attribution des capacités et rédige le DRR de la ligne. La Région, ou le GI délégué, transmettent à SNCF Réseau les éléments sur les caractéristiques de l'infrastructure relevant de leur compétence afin que SNCF Réseau les intègre au DRR. Mais si le transfert de gestion inclut les missions relatives à l'accès aux circulations, c'est à la Région de rédiger son DRL (Document de Référence de la Ligne), et au GI délégué d'avoir la responsabilité de l'attribution des sillons. Il est intéressant de se pencher sur le cas de la ligne capillaire fret Colombiers/Maureilhan, dans l'Hérault, pour comprendre comment fonctionne ce mécanisme en cas de transfert de l'attribution des sillons.

La ligne Colombiers/Maureilhan est détenue à la Région Occitanie depuis le transfert des voies ferrées d'intérêt local des Départements aux Régions institué par la loi NOTRe. La ligne appartenait auparavant au Département de l'Hérault. Elle ne fait pas partie du RFN. La Région a délégué la gestion de l'infrastructure à un groupement, le Groupement Délégué Infrastructure Occitanie Pyrénées Méditerranée (GDIOPM), composé de Sferis, d'ETF, RDT 13 et de SNCF Réseau²¹¹. Le GDIOPM assure un service de répartition des capacités. Cette prestation est réalisée par l'opérateur de gestion des circulations fret coordinateur de la ligne, qui établit le programme de circulation sur la ligne. Il assure cette demande d'attribution dans un respect équitable et non discriminatoire des demandes. Les sillons doivent être demandés à SNCF Réseau selon les modalités définies dans le DRR du RFN, même si Colombiers/Maureilhan n'appartient pas au RFN. SNCF Réseau livre au GDIOPM 8 mois avant le nouveau service annuel l'ensemble des demandes de sillons qui concerne la ligne Colombiers/Maureilhan. Le GI délégué doit harmoniser ses sillons avec ceux de SNCF Réseau, pour assurer la continuité aux interfaces, avant de les livrer aux opérateurs fret. La continuité des sillons RFN sur le périmètre de la ligne Colombiers/Maureilhan se fait d'entente entre le GI délégué et SNCF Réseau en fonction des demandes des opérateurs fret et des capacités de l'infrastructure de la ligne transférée.

²¹⁰ Ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, article 3

²¹¹ Région Occitanie, *Document de Référence de la ligne locale Colombiers-Maureilhan, année 2019*, version 3 du 28 novembre 2018, 49 pages

D. Le rôle de SNCF Réseau à l'issue d'un transfert de gestion

Le transfert de gestion a pour conséquence de retirer à SNCF Réseau ses missions en matière de gestion de l'infrastructure. Cependant, SNCF Réseau pourra se porter candidate, comme toute autre entité volontaire, sur des marchés de travaux passés par la Région. Elle pourra donc réaliser des travaux pour le compte de la Région si elle est retenue à l'issue de la mise en concurrence. Dans ce cas, SNCF Réseau devra se soumettre aux clauses du contrat qui pourraient lui être appliquées par la Région, et notamment contrôler ses coûts. Par ailleurs, la Région pourra demander que dans la convention de transfert de gestion soit inclus un contrat d'assistance technique de SNCF Réseau, comme en Corse, pour appuyer la Région et le GI délégué les premières années suivant le transfert. L'objectif est que l'expertise technique sur le management de la sécurité et l'entretien/maintenance de l'infrastructure soit transmise au nouveau personnel du GI délégué. La Région paiera la prestation à SNCF Réseau. Le risque est de voir percoler au GI délégué les rigidités normatives de SNCF Réseau dans les process de maintenance. La Région peut bien évidemment faire appel à une assistance technique d'une autre entité que SNCF Réseau, après publicité et mise en concurrence.

Il ne faut pas oublier que SNCF Réseau, en tant que signataire de la convention de gestion et en tant que propriétaire (à partir du 1^{er} janvier 2020 attributaire pour le compte de l'Etat), pourra toujours prendre les mesures conservatoires (ralentissements, suspension des circulations...) si elle constate ou est informée d'une situation ou d'un événement présentant un risque pour la sécurité, en particulier un manque d'entretien, ou une maintenance trop éloignée des standards de SNCF Réseau venant à compromettre sa vision de la sécurité. SNCF Réseau pourra ainsi prendre des sanctions à l'encontre de la Région et/ou du GI délégué pouvant aller jusqu'à la rupture du transfert de gestion. Si le référentiel de maintenance est trop éloigné des standards de SNCF Réseau, ou si SNCF Réseau juge que les solutions techniques utilisées lors de travaux compromettent sa vision de la sécurité de l'exploitation, SNCF Réseau pourra en outre exprimer son désaccord à la Région.

Par ailleurs, la Région devra informer SNCF Réseau de la programmation des travaux afin de s'assurer que celle-ci ne compromette pas les activités de SNCF Réseau, ni la sécurité de l'infrastructure et des circulations aux interfaces. SNCF Réseau pourra s'opposer aux décisions de la Région, d'autant plus si elle conserve la gestion opérationnelle des circulations et le contrôle des accès à l'infrastructure.

Cependant, SNCF Réseau ne participera plus financièrement aux opérations de renouvellement, ce qui confirmera son désengagement des lignes « de desserte fine du territoire ». Elle ne participait déjà que peu sur les lignes secondaires, au maximum pour 8,5% du montant total des travaux, laissant la Région payer seule le reste hors de sa compétence. En effet,

le Contrat de Performance Etat/SNCF Réseau²¹² précise que « *SNCF Réseau ne participera au renouvellement au maximum qu'à la hauteur des économies de maintenance attendues sur une année d'exploitation pertinente [...] des financements des parties prenantes seront donc nécessaires* ». Si SNCF Réseau n'est plus GI, elle n'aura plus d'économies à rechercher sur l'entretien et la maintenance de l'infrastructure. La Région devra donc financer les travaux de régénération de l'infrastructure sans SNCF Réseau, et devra se tourner vers les collectivités locales pour trouver d'autres sources de financement.

E. Dispositions applicables à un transfert de gestion d'une partie du système de la ligne

Un transfert de gestion aurait lieu entre SNCF Réseau et la Région, mais sur une partie seulement du système de la ligne. Par exemple, les missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure pourraient être confiées à la Région, mais SNCF Réseau pourrait conserver la gestion de la signalisation et de l'alimentation électrique, à l'instar de ce qui se fait sur Saint-Gervais/Vallorcine ou sur la ligne du Blanc-Argent. On aurait deux MOA et deux MOE des travaux, la Région et SNCF Réseau, chacune pour les composantes de l'infrastructure dont ils ont la gestion. Une coordination générale de la programmation des travaux sera donc nécessaire entre les deux acteurs, qui devront s'entendre pour que les travaux réalisés par l'un des deux GI ne perturbent pas les activités de l'autre GI. A la fin, il est probable que SNCF Réseau ait le dernier mot.

La Région devra constituer un service pour la MOA sur la ligne et le suivi des relations avec les délégataires et SNCF Réseau. Sur la partie gérée par SNCF Réseau, la Région subirait les choix techniques et les frais de structure du GI historique. Si la MOE reste chez SNCF Réseau, les scénarios proposés risquent de ne pas être adaptés aux trafics sur la ligne, et le devis proposé à la Région sera toujours aussi cher. Par ailleurs, la Région pourra élaborer son référentiel de maintenance pour les sous-systèmes qui la concernent, mais ce référentiel devra être certifié par SNCF Réseau. La marge de manœuvre de la Région est donc assez étroite, et SNCF Réseau continuera d'employer son référentiel de maintenance classique pour les autres sous-systèmes. Enfin, le Programme Pluriannuel d'Investissements réalisé par la Région devra être élaboré en concertation et avec l'accord de SNCF Réseau, ce qui risque de freiner la réalisation des travaux.

La Région continuera de bénéficier de l'ingénierie et de l'expertise technique de SNCF Réseau pour les travaux sur les sous-systèmes non transférés, qui sont souvent ceux qui nécessitent des compétences et des formations spécifiques, avec plus de précautions à prendre par rapport au respect des normes de sécurité et aux risques pour les ouvriers (signalisation, passages à niveau, alimentation électrique...). Elle aura moins de contributions à verser à son

²¹² Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

délégataire que si celui-ci doit gérer l'ensemble du système de la ligne. Le délégataire aura ainsi moins de missions à faire et pourra se concentrer sur l'entretien et la maintenance des sous-systèmes dont il a la charge.

Cependant, SNCF Réseau conserve un poids important dans la prise de décisions, la supervision de la Région et du GI délégué, les prix et les délais de réalisation des travaux. Les responsabilités de la Région et du GI délégué seront presque les mêmes que si le transfert concerne l'ensemble du périmètre de la ligne, alors que les économies de coût des travaux seront plus limitées. La coordination entre la Région, le GI délégué et SNCF Réseau sera difficile à mettre en œuvre, et les différences de postures entre acteurs compliqueront la gouvernance de la ligne.

6. Gestion des travaux et des circulations à l'issue d'un transfert de propriété

La gestion des travaux et des circulations à l'issue d'un transfert de propriété n'est pas fondamentalement très différente que celle qui s'opère à la suite d'un transfert de gestion. Le transfert de propriété inclut dans la plupart des cas le transfert de gestion de l'infrastructure de SNCF Réseau vers la Région. L'ensemble des missions attribuées au GI sur le RFN sont donc transférées à la Région, et les responsabilités qui vont avec. Mais SNCF Réseau ne sera quasiment plus dans le jeu, hormis les éventuelles assistances techniques et prestations qu'elle réaliserait après mise en concurrence, où elle aura le statut de simple prestataire, devant respecter les clauses du contrat qui la lieraient à la Région. SNCF Réseau n'aura plus de pouvoir de supervision du bon état d'entretien de l'infrastructure et ne pourra plus prendre de sanctions à l'encontre de la Région et/ou du GI délégué en cas de défauts d'entretien. Elle n'aura plus son mot à dire sur le référentiel de maintenance du GI délégué, et ne freinera plus la Région sur les décisions concernant les délais, les coûts et la programmation des travaux. Cependant, la Région aura l'entière responsabilité de veiller au bon état de la ligne auprès du GI délégué, sous peine d'être mise en cause en cas d'incident ou d'accident grave.

La Région sera libre de fixer les conditions d'accès à la ligne, en particulier les péages d'utilisation de l'infrastructure. Les investissements qu'elle réalisera dans le cadre de travaux rentreront dans le patrimoine régional, et pourront être valorisés.

La principale nouveauté qu'accorde un transfert de propriété, avec la sortie de la ligne du RFN, est que les normes du RFN contrôlées par l'EPSF et plus ou moins dictées par SNCF Réseau ne s'appliquent plus. La Région pourrait alors établir un référentiel de maintenance plus souple, plus simple et plus adapté aux trafics sur la ligne et aux moyens du GI délégué, tout en respectant les

normes de sécurité du STRMTG²¹³. Les missions de gestion de l'infrastructure et les travaux seront contrôlés par le STRMTG, sous l'autorité du Préfet. Autrement dit, les services du STRMTG auditeront régulièrement l'état d'entretien de la ligne et l'organisation du GI délégué pour s'assurer que les impératifs de sécurité soient respectés. Ils peuvent faire des recommandations à la Région et au GI délégué, sous peine de sanctions prises par le Préfet à leur encontre, pouvant aller jusqu'à la suspension des circulations. En effet, si les services du STRMTG ou les agents diligentés par le Préfet constatent des défauts d'entretien ou de maintenance qui posent des risques pour la sécurité, ils demanderont des comptes à la Région et/ou au GI délégué, qui devront émettre leurs observations et prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier au problème. La responsabilité de SNCF Réseau sera mise hors de cause, puisqu'elle ne sera ni GI, ni propriétaire.

Conclusion

L'analyse des modalités de gestion des travaux et des circulations nous a permis d'identifier les différents niveaux d'implication et de responsabilité de la Région dans la gestion des infrastructures des lignes secondaires. Dans le système actuel, SNCF Réseau est le donneur d'ordres pour toute opération de travaux, que ce soit de l'entretien courant ou de la régénération. Elle impose des devis et des coûts qui peuvent largement être optimisés afin que la facture et l'échéancier des travaux soient plus à la mesure des ambitions et des moyens de la Région. La Région n'a qu'un simple rôle de financeur de chantiers qui sont hors de sa compétence, à cause du désengagement de SNCF Réseau et de l'Etat dans le financement des opérations de renouvellement sur les lignes UIC 7 à 9. Par ailleurs, SNCF Réseau a tendance à négliger l'entretien courant et la surveillance des lignes secondaires, et se tourne tardivement vers la Région pour lui demander de financer des opérations d'urgence, y compris sur des lignes auparavant concernées par le Plan Rail, sous peine que les circulations TER et le plan de transport organisés par la Région soient suspendus. Cependant, la Région n'a aucune responsabilité dans le portage des projets et le maintien en bon état d'entretien et de sécurité des infrastructures.

Un transfert de gestion permettrait à la Région de reprendre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre directes des travaux, avec possibilité de délégation à des bureaux d'études spécialisés. Plusieurs modèles de délégation existent, mais il est probable que la Région délègue l'exécution des missions d'entretien et de maintenance courante de l'infrastructure à un gestionnaire d'infrastructures délégué. La Région fera appel à des entreprises spécialisées, après mise en concurrence, pour la réalisation des gros travaux. La Région détiendra donc un pouvoir de supervision beaucoup plus étroit de la gestion de l'infrastructure, qui devrait garantir un entretien plus scrupuleux des lignes secondaires par le délégataire. Elle pourra également contrôler les

²¹³ Pour plus d'informations sur les avantages du basculement du contrôle de la sécurité vers le STRMTG en matière de référentiels techniques, cf partie I.4 de la partie 2 sur le management de la sécurité avec le STRMTG.

coûts des travaux et faire de réelles économies par rapport à une MOA SNCF Réseau, et maîtrisera les délais de réalisation des opérations. Elle programmera les investissements et les travaux avec le GI délégué, et pourra adopter un référentiel de maintenance et des solutions techniques innovants et plus adaptés aux lignes de desserte fine du territoire.

Cependant, bien que la répartition des responsabilités entre la Région et le GI délégué reste à définir, la Région aura une charge bien plus importante de la veille au bon état d'entretien et de sécurité des lignes transférées, sous peine de sanctions de SNCF Réseau. La Région devra payer directement les gros travaux, et rémunérer le GI délégué pour l'exercice de ses missions, sans aucune participation financière de SNCF Réseau.

Enfin, il faut noter que le transfert des missions relatives à l'accès aux circulations donnerait la possibilité pour la Région de définir une tarification d'usage de l'infrastructure adaptée aux trafics sur la ligne et aux moyens du GI délégué, ce qui diminuera probablement les coûts des services TER et relancera les trafics voyageurs et fret. Un transfert de propriété ne changerait pas grand-chose à la gestion des travaux, si ce n'est que le basculement du contrôle de la sécurité vers le STRMTG laissera encore plus de latitude dans l'adoption de solutions techniques plus souples par rapport aux normes de l'EPSF, sans toutefois déroger aux impératifs de sécurité.

Degrés d'implication et de responsabilité en matière de gestion des travaux pour la Région

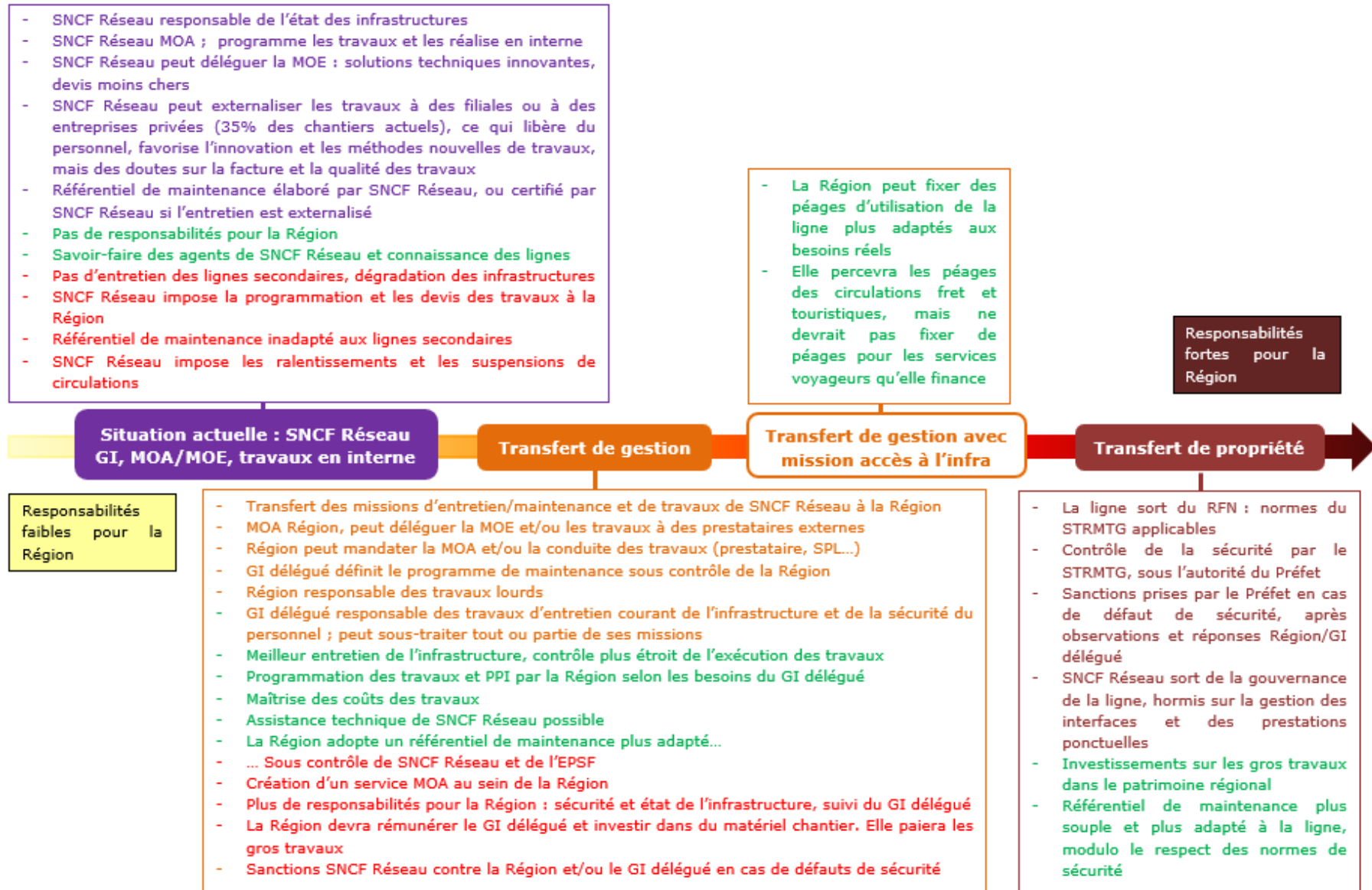


Figure 32 : Frise des degrés d'implication régionale dans la gestion des travaux et des circulations (réalisation personnelle)

IV. Des responsabilités de gestion du patrimoine souvent au-delà des possibilités de valorisation

La gestion du patrimoine est une mission particulière, qui appelle à gérer l'infrastructure et les biens nécessaires à l'exploitation, mais aussi un patrimoine immobilier dans les prérogatives du propriétaire. SNCF Réseau est propriétaire d'un patrimoine foncier très étendu²¹⁴, et SNCF Mobilités est attributaire pour le compte de l'Etat d'un foncier également important. La filiale de SNCF Mobilités Gares & Connexions est chargée de la gestion des gares, et notamment de la valorisation commerciale de ces espaces localisés dans des positions souvent stratégiques au sein des espaces urbains. SNCF Immobilier prospecte des candidats et cède des terrains à des promoteurs immobiliers désireux de valoriser des friches ferroviaires ou des parcelles devenues inutiles à l'exploitation, afin d'urbaniser ces quartiers rendus bien accessibles par le rail.

La possession ou l'attribution d'un patrimoine s'accompagne de nombreuses responsabilités, qui concernent notamment la veille au bon état d'entretien et de sécurité des biens, ainsi que leur bonne affectation par les entités gestionnaires. Le propriétaire dispose d'une multitude d'outils de valorisation de son patrimoine : cession, autorisations d'occupation temporaire, superposition d'affectations, contrats de prestations de services. Mais nous verrons que si la plupart des responsabilités du propriétaire sont transférées à la Région dès le transfert de gestion, ce transfert ne s'accompagne pas d'une maîtrise du périmètre et de l'attribution des biens. Par exemple, la Région ne peut pas construire ou démolir sur des bâtiments appartenant à SNCF Réseau, alors qu'elle doit en financer la majorité des travaux. La Région peut même devenir responsable de la gestion des titres d'occupation domaniale sans en percevoir les bénéfices, un travail qui est normalement de la compétence d'un gestionnaire immobilier. SNCF Réseau fait d'ailleurs appel à un prestataire extérieur pour gérer le patrimoine dont elle est propriétaire, et pour lequel elle a des difficultés pour disposer de la connaissance la plus précise²¹⁵. Seul un transfert de propriété permet réellement à la Région de valoriser le patrimoine ferroviaire qu'elle gère dans le cadre de stratégies territoriales, mais il est juridiquement limité à quelques lignes et confronté à un refus dans la plupart des cas de SNCF Réseau souhaitant conserver la maîtrise de son foncier pour sécuriser des besoins hypothétiques à long terme.

Nous ferons au préalable un point sur la répartition des biens entre SNCF Mobilités, SNCF Réseau et l'Etat depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 jusqu'au pacte ferroviaire, celui-ci rentrant en application le 1^{er} janvier 2020. Nous parlerons aussi des modalités

²¹⁴ RFF possédait en 2011 au niveau national un patrimoine d'environ 108 000 ha et de 25 000 bâtiments d'une superficie totale de 4,7 millions de m².

²¹⁵ Marine Moro, *La valorisation foncière des emprises RFF à travers la procédure de cession*, mémoire de master 1 IUP Aménagement et Développement Territorial à l'Université Toulouse Le Mirail, encadré par Jean-Pierre Wolff, soutenu le 7 juillet 2011, 119 pages

d'utilisation des différents outils de valorisation du patrimoine, à partir des dispositions du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques, et notamment des rôles et des responsabilités du propriétaire et du bénéficiaire. Il conviendra de revenir sur les modalités d'externalisation des travaux et/ou de l'entretien des infrastructures, avec un regard plus centré sur l'action de Gares & Connexions dans l'attribution de contrats de prestations de services ou de concessions en gares.

1. La répartition des biens entre SNCF Réseau, SNCF Mobilités et l'Etat : un partage mouvant et difficile

Les périmètres du patrimoine ferroviaire répartis entre l'entité gestionnaire d'infrastructures et l'entité exploitant de la SNCF ont changé à plusieurs reprises depuis la loi LOTI. Nous allons remonter l'historique des lois définissant la répartition des biens entre l'Etat et la SNCF pour comprendre qui est propriétaire des différents éléments constitutifs de l'infrastructure. Ce paysage actuel évoluera au 1^{er} janvier 2020, date à partir de laquelle l'Etat récupèrera la propriété des voies ferrées gérées par SNCF Réseau.

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 octobre 1982 a créé l'établissement public industriel et commercial (EPIC) SNCF, qui a pour objet « *d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national* »²¹⁶. Auparavant, la SNCF était une société anonyme d'économie mixte faisant suite à la fusion en 1937 des principales compagnies ferroviaires privées avec une participation majoritaire de l'Etat au capital. L'Etat était propriétaire des biens mobiliers et immobiliers du domaine ferroviaire, et les avait concédés à la SNCF. En 1982, les biens immobiliers qui étaient concédés à la SNCF sont remis en dotation à l'EPIC SNCF. La SNCF reçoit donc les prérogatives du propriétaire Etat : elle peut procéder à des cessions, accorder des autorisations d'occupation, fixer et encaisser à son profit le montant des redevances d'utilisation des infrastructures et des biens. Les biens mobiliers qui étaient concédés à la SNCF sont attribués en pleine propriété et à titre gratuit à l'EPIC SNCF. Tous les droits et obligations résultant soit des actes ou conventions passés avec l'ancienne SNCF, soit des participations prises par l'ancienne SNCF dans des sociétés tierces sont transférés à l'EPIC SNCF.

La loi du 13 février 1997 entérine la séparation du gestionnaire d'infrastructure et de l'exploitant ferroviaire en deux entités distinctes, respectivement Réseau Ferré de France (créée par la loi) et SNCF. Son article 5 stipule que « *les biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par*

²¹⁶ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, articles 18 et 19

la SNCF sont [...] apportés en pleine propriété à RFF »²¹⁷. RFF se substitue à la SNCF pour les droits et obligations liées aux biens qui lui sont apportés, qui ont le caractère de service public. Ce transfert est réalisé à titre gratuit. La SNCF conserve l'attribution des biens dédiés à l'exploitation des services de transport, les ateliers de maintenance et les immeubles administratifs. RFF perçoit des redevances versées par la SNCF pour l'utilisation du RFN et des biens qui lui sont apportés où qu'il acquiert. Enfin, RFF peut céder à l'Etat ou à des collectivités territoriales des biens immobiliers qui lui appartiennent pour des motifs d'utilité publique, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution. Les déclassements du domaine public ferroviaire préalables à la cession sont soumis à autorisation de l'Etat et à l'avis de la Région concernée.

Afin d'effectuer cette répartition des biens entre RFF et la SNCF a été créée une Commission Nationale de Répartition des Actifs²¹⁸. Mais les deux acteurs ayant des interprétations différentes des textes et ne s'entendant pas sur le partage des biens, ils ont demandé la création en 2004 d'une structure arbitrale, qui a rendu ses arbitrages en octobre 2006. Ces arbitrages sont à l'origine d'un arrêté du 27 novembre 2006 clarifiant le partage des biens entre RFF et la SNCF, qui définit en particulier les limites exactes du périmètre classé hors site, qui est transféré à RFF sous réserve du droit des tiers, à l'exception des terrains acquis par la SNCF après le 1^{er} janvier 1997. Mais en 2011, il restait encore environ 500 cours de gares dans des communes de plus de 5 000 habitants dont la propriété était à définir au cas par cas : les accès routiers auraient dû revenir à RFF et les zones de stationnement à la SNCF.

Après sa création en 2009, Gares & Connexions devient avec le décret « gares » du 20 janvier 2012²¹⁹ une branche autonome au sein de la SNCF, avec une direction autonome, chargée d'assurer la gestion des infrastructures de services, et en particulier des gares de voyageurs. SNCF et RFF continuent de percevoir les redevances pour les parties qui les concernent.

La réforme ferroviaire du 4 août 2014²²⁰ met fin à la séparation entre RFF et SNCF : elle crée un EPIC gestionnaire d'infrastructures, SNCF Réseau (ex-RFF), un EPIC exploitant, SNCF Mobilités (ex-SNCF), chapeautées par un EPIC de tête SNCF, le tout au sein de la même holding SNCF. L'EPIC de tête coordonne la gestion domaniale, et devient l'interlocuteur de l'Etat, des collectivités territoriales et groupements qui souhaitent se porter acquéreurs de biens immobiliers

²¹⁷ Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire, articles 5 et 6

²¹⁸ Marine Moro, *La valorisation foncière des emprises RFF à travers la procédure de cession*, mémoire de master 1 IUP Aménagement et Développement Territorial à l'Université Toulouse Le Mirail, encadré par Jean-Pierre Wolff, soutenu le 7 juillet 2011, 119 pages

²¹⁹ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

²²⁰ Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

appartenant à la SNCF pour des motifs d'utilité publique, toujours après déclassement et versement d'une indemnité égale à la valeur de reconstitution.

SNCF Mobilités peut céder aux Régions des biens immobiliers qu'elle utilise exclusivement pour l'exécution de services TER, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette des subventions versées par la Région. La Région les met par la suite à disposition de SNCF Mobilités pour la poursuite des missions prévues dans la convention TER. SNCF Mobilités peut également aliéner les biens immobiliers qui ne sont plus affectés à la poursuite de ses missions à toute personne, après déclassement.

Les biens attachés aux missions de gestion de l'infrastructure, ainsi que les terminaux de marchandises inscrits à l'offre de référence SNCF, qui appartenaient ou étaient gérés par SNCF Mobilités pour le compte de l'Etat sont transférés à titre gratuit en pleine propriété à SNCF Réseau. Cette dernière se substitue à SNCF Mobilités pour les droits et obligations attachés à ces missions, sans aucune incidence sur les contrats et conventions conclus par SNCF Mobilités ou SNCF Réseau. Les infrastructures de services autres que les gares de voyageurs et les centres d'entretien sont également transférées après accord entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Enfin, les biens du domaine public propriété de l'Etat confiés à la SNCF nécessaires aux transports ferroviaires effectués pour les besoins de défense sont transférés en pleine propriété à SNCF Réseau. Ainsi, à la date d'écriture de ce mémoire, la répartition des biens du domaine public ferroviaire entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités peut être résumée dans le tableau ci-dessous.

Biens de propriété SNCF Réseau	Biens gérés par SNCF Mobilités reçus en dotation de l'Etat
<ul style="list-style-type: none"> - Voies et aiguillages - Ouvrages d'art - Passages à niveau - Quais à voyageurs et à marchandises - Triages et chantiers de transport combiné - Installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures - Bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures - Terminaux de marchandises - Ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> - Gares - Entrepôts - Installations d'entretien du matériel roulant - Immeubles administratifs

Figure 33 : Répartition des biens entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2019

Le pacte ferroviaire du 27 juin 2018²²¹ remplace les trois EPIC SNCF par un groupe public SNCF unifié, au statut de société anonyme à capitaux publics détenus intégralement par l'Etat. Il prévoit notamment que Gares & Connexions, qui était une branche de SNCF Mobilités, bascule chez SNCF Réseau afin d'assurer une gestion unifiée des gares de voyageurs. Auparavant, SNCF Réseau gérait les quais et les voies, alors que SNCF Mobilités, à travers Gares & Connexions, s'occupait des bâtiments voyageurs, ce qui donnait parfois un manque de cohérence dans l'information voyageurs ou la coordination entre les deux acteurs. Gares & Connexions devient donc une filiale de SNCF Réseau dotée d'une autonomie décisionnelle, organisationnelle et financière.

Par ailleurs, une Région peut demander le transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour des services TER, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable (vénale pour les terrains afférents) minorée des subventions régionales. La Région peut par la suite, avec l'ouverture à la concurrence, mettre à disposition d'un ou de plusieurs opérateurs ces biens pendant la durée de la convention.

Enfin, l'ordonnance SNCF du 3 juin 2019²²² change à nouveau la répartition des biens entre l'Etat, SNCF Mobilités et SNCF Réseau, et aura donc des conséquences sur les rôles de ces interlocuteurs dans la demande de transfert de gestion par la Région. A partir du 1^{er} janvier 2020, SNCF Réseau deviendra attributaire des lignes du RFN, dont la propriété est transférée à l'Etat. Elle et sa filiale Gares & Connexions assumeront toujours toutes les obligations du propriétaire pour le compte de l'Etat. Elles conserveront également tous les outils de valorisation du patrimoine du propriétaire, et exerceront tous pouvoirs de gestion sur les biens immobiliers qui leur sont attribués par l'Etat ou qu'elles acquièrent au nom de l'Etat. Elles pourront :

- *« Accorder des autorisations d'occupation et consentir des baux, constitutifs de droits réels ou non,*
- *Fixer et encaisser à leur profit le montant des redevances, loyers et produits divers,*
- *[...] Procéder à des cessions et échanges,*
- *[...] Conclure des conventions de transfert de gestion et de superposition d'affectations,*
- *[...] Procéder à tous travaux de construction ou de démolition,*
- *[...] Acquérir les biens nécessaires à la réalisation de leurs missions par la voie de l'expropriation. »*

Le montant des prix de cessions et des indemnités perçus par SNCF Réseau ou Gares & Connexions doit être utilisé pour l'aménagement et le développement des biens immobiliers qui leur sont attribués par l'Etat. L'utilisation de ces revenus doit être suivable via une comptabilité

²²¹ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, articles 5 et 21

²²² Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF, articles 9 et 10

spéciale. Enfin, SNCF Réseau et Gares & Connexions exercent avec l'Etat les pouvoirs du propriétaire « *pour la répression des atteintes à l'intégrité et à la conservation des biens du domaine public de l'Etat qui leur sont attribués* ». A noter que SNCF Mobilités récupère la pleine propriété du patrimoine qui lui était attribué par l'Etat.

2. Gestion du patrimoine par SNCF Mobilités et SNCF Réseau

A. Responsabilités du propriétaire/attributaire

Au moment de la rédaction de ce mémoire, SNCF Réseau est propriétaire des biens du domaine public ferroviaire qui ne concernent pas directement l'exploitation. SNCF Mobilités est attributaire des biens nécessaires à l'exploitation, et les gère avec toutes les prérogatives du propriétaire pour le compte de l'Etat. Les deux EPIC (bientôt des sociétés anonymes) sont responsables des droits et obligations liés à la propriété ou à l'attribution des biens qui leur sont apportés, en particulier les risques et la responsabilité des biens. Ils ont souscrit à des assurances dommages aux biens et responsabilité civile. Ainsi, SNCF Mobilités et SNCF Réseau sont responsables de la sécurité de leur patrimoine, et doivent veiller à leur bon état d'entretien. Elles sont chargées, ou délèguent l'entretien et la maintenance du patrimoine dont elles sont gestionnaires. Elles peuvent aussi construire et démolir, et faire réaliser les gros travaux sur les infrastructures et les biens.

SNCF Mobilités et SNCF Réseau paient les impôts et les taxes du propriétaire et du gestionnaire. Elles perçoivent des redevances d'occupation des biens. En particulier, SNCF Réseau fixe et perçoit des péages d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire et des quais de gares. SNCF Mobilités, par le biais de Gares & Connexions, perçoit des péages pour les bâtiments voyageurs. Ces péages sont payés par les opérateurs ferroviaires pour les services non conventionnés (TGV) et le fret, par l'Etat pour les Intercités. L'Etat verse directement aux SNCF les péages d'utilisation de l'infrastructure pour les services TER pour le compte des Régions autorités organisatrices.

La gestion du patrimoine par les SNCF ne confère à la Région aucune responsabilité en termes de maintien en sécurité et en bon état d'entretien pour l'affectation prévue. La Région ne paie ni impôts, ni taxes pour les biens relevant du domaine public ferroviaire. Mais SNCF Réseau fixe des péages qui ne correspondent pas aux montants réels d'entretien et de maintenance sur les lignes secondaires. La Région ne peut que subir ces péages en augmentation, au risque que ses circulations TER soient suspendues.

Par ailleurs, la Région n'est pas maître d'ouvrage des travaux sur les infrastructures et les gares : elle ne décide ni de la programmation des opérations, ni des délais, ni des coûts. Elle ne peut pas valoriser ses investissements sur les infrastructures, qui ne font pas partie du patrimoine régional. En particulier, c'est Gares & Connexions qui décide des commerces et des services présents en gare, alors que la Région devrait disposer de locaux plus grands pour gagner en visibilité sur le réseau liO. Enfin, il faut rappeler que SNCF Réseau ne satisfait pas ses obligations d'entretien courant de l'infrastructure sur les lignes secondaires, et supprime des agents chargés de leur surveillance et de leur entretien. Face à la dégradation de ces infrastructures, SNCF Réseau demande tardivement à la Région d'investir massivement dans la régénération du réseau, hors compétence régionale, sous peine de suspendre les circulations.

Cependant, si SNCF Mobilités gère en relative autonomie son patrimoine immobilier, ce n'est pas le cas de SNCF Réseau, qui mandate à une filiale la gestion des titres d'occupation du patrimoine. Lors du transfert des biens à RFF en 1997, RFF a fait appel à la SNCF pour gérer son patrimoine, moyennant une convention de gestion du patrimoine²²³. Elle ne procédera qu'en 2005 à la mise en concurrence de ces activités : à partir du 1^{er} janvier 2007, les missions de gestion du patrimoine et de cession des biens sont confiées à des promoteurs immobiliers (Nexity en Occitanie, puis aujourd'hui Yxime). Ces promoteurs immobiliers gèrent les locations, les cessions, l'entretien et les gros travaux sur les bâtiments banalisés hors infrastructures.

RFF continuait de confier à la SNCF des missions qui ne pouvaient pas entrer dans le cadre de la mise en concurrence par le biais d'une convention de prestations de services. Ainsi, SNCF avait la charge de la gestion des charges immobilières courantes, des gros travaux sur les bâtiments techniques de l'infrastructure, du suivi des procédures d'urbanisme et de la gestion de la fiscalité locale.

Enfin, la Direction Foncière et Immobilière de RFF :

- Assurait le rôle de propriétaire et la gestion des risques associés (entretien, travaux),
- Assurait et optimisait la gestion locative,
- Valorisait les actifs à travers le développement de l'activité locative,
- Analysait la mutabilité des terrains et développait les projets urbains,
- Définissait et mettait en œuvre la stratégie de vente,
- Organisait le choix de l'acquéreur et menait les négociations avec les acquéreurs potentiels.

²²³ Marine Moro, *La valorisation foncière des emprises RFF à travers la procédure de cession*, mémoire de master 1 IUP Aménagement et Développement Territorial à l'Université Toulouse Le Mirail, encadré par Jean-Pierre Wolff, soutenu le 7 juillet 2011, 119 pages

B. Les outils de valorisation du patrimoine et la politique de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités

Le réseau ferré national reste inaliénable, mis à part pour quelques lignes physiquement séparées du reste du RFN ou suspendues aux circulations depuis au moins 5 ans. La propriété de ces lignes peut être transférée à une collectivité territoriale ou groupement compétente en matière de développement économique. SNCF Réseau n'est en général pas favorable à un transfert de propriété pour ne pas compromettre une reprise du trafic à long terme, sauf pour les lignes dont elle ne perçoit aucun potentiel de trafic. En revanche, SNCF Réseau et SNCF Mobilités n'hésitent pas à **céder** en pleine propriété les biens qui ne sont pas utiles à leurs missions.

Les biens constitutifs de l'infrastructure ferroviaire font partie de la domanialité publique : un acte de déclassement doit être pris par SNCF Mobilités ou SNCF Réseau, après avis de l'Etat et de la Région, pour changer le régime juridique de ces biens vers le domaine privé. Le déclassement est un préalable indispensable à la cession. Les statuts de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau prévoient la possibilité d'une délibération de leur conseil d'administration pour déclasser les biens qui ne sont pas affectés à la poursuite de leurs missions²²⁴²²⁵. SNCF Mobilités et SNCF Réseau doivent au préalable consulter la Région, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître son avis sur le projet de déclassement. L'avis est réputé favorable en l'absence de réponse de la Région. SNCF Mobilités et SNCF Réseau transmettent cet avis au Ministère des Transports (ou au Préfet pour les biens de faible valeur), qui a deux mois pour autoriser le déclassement. Elles ont ensuite trois ans renouvelables à compter de l'autorisation du Ministère pour procéder au déclassement.

Par ailleurs, l'autorisation du Ministère des Transports de fermer administrativement une ligne ou une section de ligne vaut autorisation de procéder au déclassement de son terrain d'assiette. SNCF Réseau peut ensuite céder les biens. Dans ce cas, SNCF Réseau a cinq ans renouvelables pour déclasser les biens préalablement à la cession.

Ensuite, si SNCF Mobilités et SNCF Réseau envisagent de céder ces biens immobiliers, elles en informent au préalable le Préfet, les Présidents du Conseil Régional et du Conseil Départemental ainsi que le Maire de la commune où est situé le bien. L'Etat et les collectivités territoriales ont deux mois pour manifester leur intention de se porter acquéreur de ces biens. Le prix de cession du bien immobilier sera égal à sa valeur vénale²²⁶, diminuée si l'acquéreur est une collectivité territoriale par les subventions non amorties qu'elles auraient versées pour ces biens.

²²⁴ Décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, articles 43 à 47

²²⁵ Décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, articles 49 à 51-2

²²⁶ La valeur vénale correspond à la valeur du bien s'il vient à être vendu sur le marché.

La cession se fait en général après publicité et mise en concurrence, même si la loi n'oblige pas SNCF Mobilités et SNCF Réseau à le faire.

Le nouveau propriétaire est libre de céder ou de consentir des baux et conventions d'occupation temporaire à des tiers, et d'en toucher des redevances. Il paie le bien au moment du transfert, puis n'a aucune redevance à verser au cédant. Il paie les impôts et taxes en tant qu'occupant et en tant que propriétaire auprès de l'administration fiscale. Il prend le bien dans l'état où il se trouve au jour de l'état des lieux, sans garantie de la part du cédant : il ne peut pas exiger de travaux de la part de SNCF Réseau ou de son mandataire. Il récupère l'ensemble des responsabilités dues au propriétaire et au gestionnaire des biens transférés. Il devra souscrire à des assurances, et devra s'assurer du respect de la convention par ses éventuels locataires. Il aura la maîtrise d'ouvrage des travaux, et sera libre de réaliser des travaux portant sur le bien transféré, de construire et de démolir, dans le respect des normes d'urbanisme en vigueur. Ainsi il n'est plus contraint par une convention définissant les attributions autorisées par le propriétaire.

Le cédant n'a plus aucune obligation de contrôle de l'état d'entretien des biens transférés à l'issue de la cession. Il se déleste de toute responsabilité concernant l'entretien, la maintenance et le maintien en sécurité de ces biens. La cession permet à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau de se séparer de biens dont elles n'ont plus l'utilité et qui coûtent cher à entretenir, et qui pourraient mieux être valorisés par le nouveau propriétaire, par le biais de programmes immobiliers par exemple. C'est pourquoi l'Etat pousse SNCF Mobilités et SNCF Réseau à se doter de programmations pluriannuelles de cessions afin de récupérer des revenus importants et de participer à des stratégies d'aménagement urbain, le foncier près des gares étant proche du centre-ville, facilement densifiable et accessible par d'autres modes de transport que la voiture. Cependant, le cédant perd le contrôle de l'attribution des biens, et ne reçoit plus de redevances d'usage après le transfert. A long terme, cette perte de redevances est plus forte que les gains immédiats de revenus liés à la vente. Enfin, la cession nécessite un apport financier conséquent de l'acquéreur au moment du transfert.

Les **superpositions d'affectations** sont mises en œuvre au cas par cas par SNCF Réseau, mais ne constituent pas un outil privilégié de valorisation du patrimoine, car elles compliquent la gestion des biens. Deux ou plusieurs affectations d'une même emprise sont possibles dès lors qu'elles sont compatibles entre elles²²⁷. La superposition d'affectations donne lieu à la signature d'une convention qui précise les modalités financières et techniques et l'indemnisation à raison des dépenses ou des privations de revenus qu'elle peut entraîner. En général, la superposition d'affectations se fait à titre gratuit, si elle a un caractère d'utilité publique. Il convient surtout de s'assurer que la cohabitation avec d'autres affectations ne perturbe pas l'exploitation ferroviaire.

²²⁷ Code général de la propriété des personnes publiques, articles L. 2123-7 et L. 2123-8

La superposition d'affectations permet au bien d'avoir une ou plusieurs destinations nouvelles tout en conservant sa destination d'origine. Elle est notamment utilisée pour des passerelles (gérées par le gestionnaire de voirie) au-dessus des voies ferrées (gérées par SNCF Réseau), ou pour des parvis qui accueillent des activités ferroviaires et de transport urbain.

La convention est conclue pour la durée de vie des ouvrages construits²²⁸. La collectivité MOA de l'infrastructure faisant l'objet de la superposition est propriétaire des ouvrages. Elle est chargée de leur gestion, de leur maintenance et de leur garde, et en assume les responsabilités correspondantes. SNCF Réseau reste propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, du foncier et du terrain d'assiette. Le propriétaire des ouvrages peut transférer à une autre personne publique la propriété ou la gestion de l'ouvrage, après en avoir informé SNCF Réseau au moins un an avant. Le nouveau propriétaire devra se substituer, ou bien le nouveau gestionnaire devra se rajouter par voie d'avenant au propriétaire actuel dans les droits et obligations de la convention de superposition d'affectations. En cas de volonté de désaffectation par SNCF Réseau ou le propriétaire des ouvrages, le requérant pourra en proposer la cession à l'autre entité en pleine propriété, moyennant une indemnisation à hauteur de la valeur vénale du bien. Tant que l'ouvrage n'est pas démolé, son propriétaire reste tenu d'assumer les obligations qui lui incombent au titre de la convention.

En cas d'intervention programmée sur l'ouvrage ou sur le domaine ferroviaire, le propriétaire de l'infrastructure en question doit solliciter l'avis de l'autre propriétaire sur le foncier afin de s'assurer de la compatibilité de cette intervention vis-à-vis des installations ferroviaires ou de l'ouvrage. Le propriétaire de l'ouvrage devra prendre en charge le coût des interventions de SNCF Réseau au titre de la sécurité ferroviaire, ainsi que la réservation éventuelle des sillons pour l'opération concernée. Il doit informer SNCF Réseau trois ans avant la réalisation de travaux susceptibles d'avoir des conséquences sur les circulations ferroviaires, de telle sorte que SNCF Réseau puisse élaborer le portefeuille travaux dans un délai compatible avec le processus lié à la planification stratégique des travaux.

Enfin, SNCF Mobilités et SNCF Réseau attribuent de nombreuses **autorisations d'occupation temporaire**, mais contrairement à la logique du droit commun, elles n'accordent de droits réels aux occupants de leur patrimoine qu'à titre exceptionnel. Il est tout d'abord possible d'accorder des conventions d'occupation temporaire (COT) pour la réalisation de travaux sans circulations ferroviaires. En effet, l'article 2 du décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif

²²⁸ Pour détailler les modalités des superpositions d'affectations, nous nous appuyons sur un exemple où Bordeaux Métropole pilote le construction d'un pont et d'une passerelle au-dessus d'une voie ferrée dans le cadre du prolongement d'une ligne de tramway. Source : SNCF Réseau, Bordeaux Métropole, *Convention de superposition d'affectations, de gestion et de maintenance du pont Beyerman de Bruges et de la passerelle de Blanquefort*, version du 8 août 2016, 13 pages.

au transfert de propriété du domaine public ferroviaire²²⁹ prévoit une possible mise à disposition par SNCF Réseau à des collectivités ou groupements de lignes ou sections de lignes dont les circulations sont suspendues depuis au moins cinq ans. Le bénéficiaire peut ainsi réaliser des travaux ou des aménagements rendant ces lignes temporairement inaptes à supporter des circulations ferroviaires. La COT accorde au bénéficiaire le droit de réaliser des travaux sur les emprises de SNCF Réseau dans l'affectation prévue dans le contrat²³⁰. L'aménagement doit respecter le principe de réversibilité en cas de reprise des circulations ferroviaires, par exemple en reposant les rails et traverses déposés au cours du chantier. Le bénéficiaire de la COT assume seul la responsabilité de toute utilisation faite sur le site, par lui-même ou ses prestataires et entreprises de travaux. La convention impose une redevance d'occupation domaniale que doit payer le bénéficiaire jusqu'à l'échéance du contrat.

SNCF Réseau peut également « autoriser dans des conditions transparentes et non discriminatoires des circulations sur les lignes ou sections de lignes auxquelles n'ont pas accès les entreprises ferroviaires ou les mettre à disposition de tiers en vue d'y réaliser des circulations. Les frais occasionnés par ces circulations ou mises à disposition sont facturés aux bénéficiaires »²³¹. Autrement dit, SNCF Réseau peut mettre à disposition de tiers une ligne fermée administrativement en vue d'y réaliser des circulations, aux frais du bénéficiaire de la convention. Par exemple, sur la ligne capillaire fret Mézy-Montmirail²³² (Aisne-Marne), une section a été régénérée en 2008 par l'Etat et RFF. Le reste de la ligne, fermé à tous trafics depuis 2005 en raison de son mauvais état, a fait l'objet d'une demande de remise en fonctionnement de l'embranchement ferroviaire de Montmirail par VFLI, qui dispose d'un atelier de maintenance ferroviaire. RFF a choisi de fermer la ligne, puis de mettre à disposition de VFLI la section à travers une convention d'occupation temporaire de 15 ans. L'idée de la COT était de permettre à VFLI de faire les travaux de remise en état de la portion de ligne – que RFF ne veut pas faire – à ses frais en vue d'autoriser les circulations sur cette portion. Les collectivités locales de la Marne et de la Région ont participé au financement, et les travaux ont été réalisés par un prestataire extérieur à la SNCF. La ligne sort du RFN pendant la durée de la convention, mais bascule dans le domaine privé de RFF (maintenant SNCF Réseau), qui reste propriétaire. Le titulaire de la COT peut faire circuler des trains suivant une réglementation moins contraignante que sur le RFN (régime des ITE), et utiliser des solutions techniques et des méthodes de maintenance adaptés aux trafics sur la ligne. SNCF Réseau se désengage des responsabilités du propriétaire, qui sont transférées au bénéficiaire, tout comme l'entretien et la maintenance de la ligne.

²²⁹ Décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire, article 2

²³⁰ Pour détailler les modalités des conventions d'occupation temporaire, nous nous appuyons ici sur une COT signée entre SNCF Réseau, la Ville de Paris et la RATP pour permettre à la RATP d'installer une base travaux pour la construction d'une station de métro, en utilisant les emprises de la ligne de Petite Ceinture. Source : Mairie de Paris, *Autorisation de signature d'une convention d'occupation temporaire au profit de RATP pour la réalisation de la gare Maison-Blanche (Ligne 14 Sud du Grand Paris Express)*, Projet de délibération 2017 SG 32, 2017, 5 pages

²³¹ *Op. cit.*

²³² Clémentine Harnois, *Régénération de lignes du réseau capillaire fret. Retour d'expériences national*, DREAL Rhône-Alpes, publié le 13 août 2015, 23 pages

Par ailleurs, Retail & Connexions²³³, une filiale de Gares & Connexions, est mandatée pour gérer les commerces et les services en gare. Elle publie des appels à manifestation d'intérêt pour ouvrir un nouveau commerce. Puis elle met en concurrence via des appels d'offres pour les bâtiments qu'elle souhaite louer. Elle choisit le candidat répondant le mieux aux conditions d'exploitation en gare, qui peut occuper le local de gare par le biais de conventions d'occupation temporaire (les gares relevant du domaine public, le régime des baux commerciaux n'est pas applicable). Un candidat peut aussi manifester spontanément son intérêt pour un emplacement en gare, mais il devra passer par la mise en concurrence. C'est la logique qui est actuellement portée par le projet « 1 001 gares », où Retail & Connexions vient de lancer un appel à projet pour trouver des occupants d'espaces vacants dans des gares secondaires. La SNCF veut ainsi « réinvestir les petites gares par des activités innovantes et utiles et en faire des lieux vivants ancrés dans les territoires », et éviter « le syndrome gare fantôme »²³⁴.

La COT est signée pour une durée qui tient compte de l'amortissement des investissements réalisés par l'occupant. Le bénéficiaire ne paie pas de droit d'entrée ou de propriété commerciale, mais verse un loyer, dont une partie est fixée en pourcentage du chiffre d'affaires réalisé. Il bénéficie souvent d'un emplacement au cœur de la ville, avec une large zone de chalandise. La concession/COT permet à Gares & Connexions de mieux valoriser la gare, d'en faire un lieu de vie dans la ville, en répondant aux principaux besoins des voyageurs avec des enseignes de proximité sur des horaires étendus. Le risque financier est limité pour la SNCF : elle externalise des activités qui ne sont pas son cœur de métier (restauration, presse, distribution automatique...) à des acteurs ayant un meilleur savoir-faire et en mesure de proposer des offres clés en main²³⁵.

Gares & Connexions utilise de plus en plus l'outil COT pour externaliser la rénovation de certains locaux en gare. Par exemple, elle a passé un contrat de concession avec 2theloo²³⁶, une entreprise néerlandaise spécialisée dans les boutiques-toilettes, pour la gestion d'une quarantaine de toilettes de gares en France. Les toilettes des gares jouissaient d'une mauvaise image auprès des usagers ; elles étaient parfois sales et mal entretenues par la SNCF. 2theloo a été désignée pour rénover les toilettes de gares (10 M€ dont 1 M€ de fonds propres SNCF), concevoir un aménagement intérieur plus agréable pour l'expérience usager. Du personnel de 2theloo est systématiquement présent pour nettoyer les toilettes et les sécuriser. Gares & Connexions a

²³³ Retail & Connexions, <http://www.retail-connexions-sncf.fr/>, consulté le 18 juin 2019

²³⁴ *La Dépêche du Midi*, « Cinq gares tarnaises cherchent des locataires », publié le 29 juillet 2019, consulté le 29 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/07/29/cinq-gares-tarnaises-cherchent-des-locataires,8335959.php>

²³⁵ Marc Li, « La concession : un levier de transformation des gares en espaces à vivre » in Transportshaker, publié le 13 février 2015, consulté le 19 juin 2019. Adresse URL : <https://www.transportshaker-wavestone.com/la-concession-un-levier-de-transformation-des-gares-en-espaces-vivre/>

²³⁶ Parvis, « Déploiement de relais-toilettes en gare », consulté le 19 juin 2019. Adresse URL : <https://www.parvis.fr/eng/references/deploiement-de-relais-toilettes-en-gare/32>

conservé la MOA des travaux, la MOE a été déléguée en partie à 2theloo (qui l'a redéléguée), en partie à des prestataires spécialisés.

La COT est accordée personnellement à un occupant, qui ne peut ni le céder, ni le transmettre sous quelque forme que ce soit à un tiers²³⁷. L'occupant prend le bien dans l'état où il se trouve au jour de l'état des lieux, sans garantie de la part du propriétaire. A l'issue du titre d'occupation, il doit rendre ce bien dans l'état où il était à la signature du contrat, démolir les équipements qu'il aurait construits durant la convention sauf si le mandataire a accepté sa demande de les conserver²³⁸. Les biens font retour de plein droit et gratuitement au concédant. La COT définit les activités autorisées, et interdit souvent la sous-occupation. Tout changement d'affectation doit faire l'objet d'un accord du propriétaire.

L'occupant paie une redevance à SNCF Réseau ou à Gares & Connexions²³⁹, les frais de dossier, les impôts et taxes en tant qu'occupant auprès de l'administration fiscale, ainsi que les charges de raccordement aux réseaux publics auprès des services concernés. Dans la plupart des cas, l'occupant doit rembourser les impôts et taxes que le propriétaire est amené à acquitter pour le bien.

La COT interdit souvent la réalisation de travaux par l'occupant, sauf des travaux bien définis dans la convention, que l'occupant réalise à ses frais et en respectant les normes ferroviaires, par exemple la pose d'une clôture de protection. Le cas échéant, l'occupant devra fournir au mandataire de SNCF Réseau ou de Gares & Connexions les devis, les plans des travaux et leurs impacts sur les biens concernés. Il doit recueillir l'accord exprès et écrit du propriétaire et du mandataire sur le projet envisagé. Il a un certain délai pour réaliser les aménagements, et doit informer le mandataire de l'achèvement des travaux, en lui fournissant les factures et les procès-verbaux des réalisations. Le mandataire peut à tout moment vérifier la nature et la consistance des aménagements réalisés. L'occupant devra souscrire à des assurances, et sera responsable des dommages qu'il cause, sans qu'il ne puisse procéder à un recours contre le propriétaire.

Enfin, nous rappellerons après notre partie sur la gestion des travaux que SNCF Réseau **externalise** régulièrement la réalisation de travaux à des filiales ou à des entreprises privées de travaux publics. Les entreprises sous-traitantes doivent respecter les exigences de sécurité des

²³⁷ SNCF Réseau, *Occupation d'immeubles bâtis ou non bâtis dépendant du domaine public de SNCF Réseau non constitutives de droits réels. Conditions particulières*. Modèle utilisé pour la convention SNCF Réseau – Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie pour une parcelle nue de 131 m². Edition du 5 octobre 2016, 51 pages. Adresse URL : www.coeurcotefleurie.org/convention_sncf_reseau_&.pdf, consulté le 20 juin 2019

²³⁸ *Code général de la propriété des personnes publiques*, article L. 2122-9

²³⁹ *Code général de la propriété des personnes publiques*, article L. 2122-13

travaux et ne pas entraîner de risques à l'exploitation, auquel cas leur responsabilité serait engagée. SNCF Réseau paie la prestation d'externalisation à travers une convention de travaux ou une convention de gestion. La délégation de gestion est l'occasion de trouver du personnel pour réaliser les travaux et/ou les missions d'entretien/maintenance, alors que SNCF Réseau réduit ses personnels cheminots en interne et que le programme de travaux sur les liaisons structurantes s'accélère. En revanche, la délégation de gestion d'une ligne ferroviaire à un prestataire externe ne concerne aujourd'hui que quelques lignes capillaires fret, bien qu'elle soit juridiquement possible pour toutes les lignes à faible trafic si SNCF Réseau le décide.

Gares & Connexions mandate aussi certaines des missions d'entretien des gares à des prestataires extérieurs, via des **contrats de prestation de services**. Ces contrats permettent d'externaliser certaines activités qui ne sont pas du cœur de métier de la SNCF (nettoyage, entretien des toilettes...) et de recentrer les agents de la SNCF vers les activités strictement ferroviaires. Les entreprises prestataires réalisent ces missions avec du personnel de droit privé, souvent en propre. En parallèle, Gares & Connexions supprime des agents en gare et paie le prestataire. La responsabilité du maintien du bon état d'entretien des gares est donc en partie déplacée vers des prestataires externes, sous le contrôle de SNCF Mobilités et de Gares & Connexions, ces dernières conservant en revanche les prérogatives du propriétaire. Les contrats de prestations de services ne confèrent aucun droit réel sur la gestion des titres de propriété des biens immobiliers.

3. Gestion du patrimoine à l'issue d'un transfert de gestion : des charges élevées sans les outils du propriétaire

A. Principes généraux

SNCF Réseau et SNCF Mobilités opèrent peu de transferts de gestion de biens, car elles préfèrent céder en pleine propriété les biens qui ne sont pas utiles à leurs missions, sauf si la propriété de ces biens constitue un enjeu particulier. Le transfert de gestion permet de confier au bénéficiaire la capacité de gérer le bien, dans le cadre d'une nouvelle affectation, avec les droits et les obligations du propriétaire, sauf la capacité de céder les biens²⁴⁰. Il est envisageable quand, dans un souci de cohérence foncière, il a été décidé de confier à une personne publique la réalisation et la gestion d'aménagements publics présentant pour elle ou ses usagers une utilité certaine. Il donne lieu à une indemnité en fonction des dépenses ou de la privation de revenus qu'il peut causer au propriétaire²⁴¹. En général, le transfert se termine avec la désaffectation du bien, qui entraîne son retour à titre gratuit à son propriétaire, ou avec un changement

²⁴⁰ Code général de la propriété des personnes publiques, article L 2123-3

²⁴¹ Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 2123-6

d'affectation décidé par le propriétaire, qui doit dans ce cas indemniser le bénéficiaire des investissements restant à amortir.

A l'issue d'un transfert de gestion d'une ligne ferroviaire secondaire, la Région deviendrait gestionnaire du patrimoine, des infrastructures, des gares et des biens du domaine public transférés. Elle sera responsable de leur bon état d'entretien et de maintenance. La Région récupèrera la MOA sur les biens dont elle aura la gestion, et aura la charge de la conduite des gros travaux ; mais elle devra obtenir l'accord du propriétaire si elle veut construire ou démolir. Elle pourra ainsi définir un programme d'investissements et de travaux, en accord avec SNCF Réseau et/ou Gares & Connexions. La Région et ses éventuels sous-traitants et occupants devront souscrire à des assurances couvrant leur responsabilité civile et les dommages aux biens et aux tiers.

L'acte de transfert précise les affectations prévues pour les biens transférés. Il détermine la durée de validité de la convention, date après laquelle les biens font retour gratuitement au propriétaire, sauf si la convention prévoit la possibilité de prolonger le transfert. La Région n'aura plus de redevance à payer après l'indemnisation du propriétaire au moment du transfert, sauf la redevance d'usage de l'infrastructure si elle n'a pas la charge des missions relatives à l'accès à l'infrastructure. SNCF Mobilités et SNCF Réseau paieront les impôts et taxes du propriétaire, mais pourront en demander le remboursement à la Région. Celle-ci devra payer les charges de raccordement aux réseaux publics de distribution d'eau, d'électricité, de téléphonie...

B. Modalités de mise à disposition de biens au GI délégué

La Région pourra mettre à disposition du GI délégué tout ou partie des biens dont elle aura récupéré la gestion, sous le contrôle du propriétaire. Ces biens feront l'objet d'un inventaire, et d'un procès-verbal contradictoire au moment de la mise à disposition. La Région devra remettre au GI délégué tous les documents utiles à la connaissance et à l'utilisation des biens, en particulier l'historique des différentes interventions sur le patrimoine, des documents qu'elle devra obtenir auprès du propriétaire préalablement au transfert de gestion. Le GI délégué pourra être chargé de la gestion des biens nécessaires à l'entretien et à la maintenance de l'infrastructure.

A l'observation des contrats de délégation sur les Chemins de Fer de Corse et de Provence, on peut noter que ces biens sont divisés en trois catégories de régimes de propriété :

- Les biens de retour : ces biens sont indispensables et concourants à l'exécution des missions de gestion de l'infrastructure. Ils font retour à la Région à la fin de la

convention, et sont toujours propriété de SNCF Réseau, de l'Etat, ou de la Région si elle a acquis des biens.

- Les biens de reprise : ces biens sont utiles et concourants à l'exécution des missions de gestion de l'infrastructure. Ils sont propriété du GI délégué, mais la Région peut les racheter à la fin de la convention.
- Les autres biens propriété du GI délégué restent propriété du GI délégué à la fin de la convention.

La Région pourra également faire appel à des prestataires externes pour la gestion de certains bâtiments ou services en gare. Elle peut également déléguer l'entretien des gares aux municipalités, qui disposent de services techniques de proximité capables d'intervenir au quotidien, ou encore l'entretien de certains abords mitoyens par les gestionnaires de voirie.

C. Impacts du transfert de gestion sur les outils de valorisation du patrimoine

Si et seulement si la convention de transfert de gestion prévoit que la Région en soit responsable, la Région récupèrera la gestion des titres d'occupation domaniale²⁴², qu'elle pourra par la suite déléguer au GI délégué ou à un mandataire. Ce dernier aura alors la charge de rechercher des occupants, de négocier, renouveler, rédiger, signer et mettre fin à tout titre, contrat et avenant pour le compte de la Région. Il percevrait alors probablement les loyers des occupants. Il s'agit donc pour la Région d'avoir les responsabilités d'un gestionnaire de patrimoine immobilier, dont les compétences ne sont pas du tout celles d'un gestionnaire d'infrastructure ferroviaire. Or nous avons vu que SNCF Réseau était elle-même incapable de gérer ni même d'avoir une connaissance complète de son patrimoine, ce qui montre la difficulté de la tâche à accomplir. Cette mission de gestion des titres d'occupation domaniale apparaît d'autant plus comme une charge que la Région ne bénéficie pas des outils de valorisation du patrimoine du propriétaire à l'issue d'un transfert de gestion : la Région se retrouve alors à gérer des biens qui ne servent ni à l'exploitation, ni à la gestion d'une infrastructure ferroviaire, sans pouvoir les vendre puisqu'ils appartiennent à SNCF Réseau ou sont attribués à SNCF Mobilités par l'Etat.

Il faut en effet noter que si le transfert de gestion confère à la Région la plupart des responsabilités liées à l'entretien voire à la gestion du patrimoine, la Région ne bénéficie pas des outils de valorisation du patrimoine que possèdent SNCF Mobilités et SNCF Réseau : elle se retrouve en charge d'un patrimoine inutile aux activités ferroviaires dont l'entretien et le maintien en sécurité sont très coûteux. Cependant, il est intéressant d'observer les rôles et les responsabilités de la Région sur l'utilisation de ces outils par les propriétaires/attributaires.

²⁴² Code général de la propriété des personnes publiques, article R. 2122-2

Concernant les **superpositions d'affectations**, le législateur prévoit deux situations :

- Pour les biens dépendant du domaine public dont l'Etat a confié ou concédé la gestion à SNCF Mobilités, « *la convention est passée, après avis du [Préfet], par l'autorité compétente de SNCF Mobilités [...] sauf disposition contraire* »²⁴³.
- Pour les biens dépendant du domaine public propre de SNCF Réseau ou acquis par SNCF Mobilités, « *la décision est prise par l'autorité compétente de l'établissement* ».

L'identité du propriétaire et de l'attributaire changera à partir du 1^{er} janvier 2020, lors de l'application du pacte ferroviaire, mais il est probable que le statut de société anonyme ne change pas fondamentalement les dispositions qui étaient applicables à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau lorsqu'ils étaient établissements publics. Cependant, le législateur n'a pas prévu le cas où l'Etat confie la gestion d'un bien appartenant au domaine public ferroviaire à la Région. On peut supposer que SNCF Réseau conservera les prérogatives d'accorder ces conventions de superposition d'affectations, après avis de l'Etat propriétaire. Pour analyser le rôle de la Région, nous ferons une analogie avec les superpositions d'affectations sur le domaine public fluvial, où l'Etat est propriétaire et Voies Navigables de France (VNF) gestionnaire sans les prérogatives du propriétaire²⁴⁴, c'est-à-dire une situation semblable à celle d'un transfert de gestion sur le domaine public ferroviaire.

L'Etat propriétaire à travers la convention peut mettre en superposition de gestion d'une partie du domaine public fluvial en vue d'une affectation compatible avec l'affectation initiale du domaine. Le gestionnaire de l'ouvrage est chargé d'approuver le programme des travaux avant son lancement par le bénéficiaire. Les travaux sont réalisés et pris en charge par le bénéficiaire. Sauf cas particuliers, les titres d'occupation domaniale délivrés antérieurement à la convention demeurent en vigueur et prévalent sur la superposition d'affectations. Le bénéficiaire ne peut pas modifier ou supprimer les ouvrages établis sur le domaine sans en avoir au préalable obtenu l'autorisation du gestionnaire. Par analogie, on peut supposer qu'à l'issue d'un transfert de gestion, SNCF Réseau conclura pour le compte de l'Etat propriétaire les futures conventions de superposition d'affectations avec les futurs bénéficiaires. La Région (et éventuellement le GI délégué) contresignera la convention et récupérera les responsabilités attribuées au GI.

Concernant les **autorisations d'occupation temporaire** (AOT), le Code général de la propriété des personnes publiques précise que « *la demande d'autorisation est adressée à la personne publique propriétaire. [...] Toutefois, lorsque la personne publique propriétaire a confié la gestion de ce domaine à un établissement public ou à un autre organisme gestionnaire, la*

²⁴³ Code général de la propriété des personnes publiques, article R. 2123-15

²⁴⁴ Voies Navigables de France, *Convention de mise en superposition de gestion du domaine public fluvial aux fins de la mise en œuvre et de la gestion d'un itinéraire cyclable*, publié le 30 mars 1992, consulté le 21 juin 2019, 8 pages. Adresse URL : www.vnf.fr/vnf/img/cms/hidden/superposition%20de%20gestion_200302211743.pdf

demande est adressée à cet établissement ou organisme, s'il tient expressément du texte qui lui confie ou cède la gestion du domaine le pouvoir d'y délivrer des titres d'occupation »²⁴⁵. Autrement dit, il faut distinguer deux cas.

Si la convention de transfert de gestion prévoit que la Région gère les titres d'occupation domaniale, la demande d'AOT est adressée à la Région. La décision d'attribution devrait revenir à la Région : *« lorsqu'un établissement public de l'Etat tient expressément du texte qui lui confie ou concède la gestion d'un élément du domaine public le pouvoir d'y délivrer des titres d'occupation, la décision d'autorisation est prise par l'autorité compétente de l'établissement [...]». Les mêmes dispositions s'appliquent aux organismes gestionnaires du domaine ne détenant pas le statut d'établissement public »²⁴⁶. Dans ce cas, la Région pourrait délivrer des AOT, et donc rechercher des occupants qui généreraient certains locaux des gares à la place de la Région, en particulier sur certains domaines dont elle n'a pas la compétence (restauration, commerces de proximité, toilettes...). L'occupant serait alors responsable de l'entretien, et éventuellement de la rénovation de ces locaux. La Région devrait alors percevoir un loyer de la part de l'occupant, qui pourra couvrir les dépenses de la Région en matière de gestion des gares. Elle serait responsable de l'usage de ces locaux dans l'affectation qui a été prévue, dans un bon état de sécurité et d'entretien. Ces AOT permettront de dynamiser les gares gérées par la Région, avec une offre plus riche de commerces et de services de proximité pour les voyageurs et les habitants du quartier. Mais la Région pourra-t-elle réellement mener une politique de valorisation des gares si celles-ci ne rentrent pas dans son patrimoine ? De même, on peut sérieusement douter que SNCF Réseau et Gares & Connexions laissent le droit à la Région de décider de l'attribution d'AOT et de l'affectation de biens qui ne lui appartiennent pas, et de percevoir des loyers sur des biens dont elle n'est pas propriétaire, ce qui s'apparenterait à de la sous-location, souvent interdite dans les conventions écrites par SNCF Réseau et Gares & Connexions.*

Si la convention de transfert de gestion ne prévoit pas que la Région gère les titres d'occupation domaniale, SNCF Réseau, SNCF Mobilités et Gares & Connexions continueront à attribuer les AOT. La Région sera toujours gestionnaire des gares, mais ne pourra pas valoriser ces locaux, et ne pourra pas percevoir de revenus tirés de l'occupation de commerces ou de services de proximité.

Toutes ces contraintes à la valorisation du patrimoine géré par la Région ont poussé la Région Sud-PACA à se lancer dans une procédure de transfert de propriété de la ligne Nice-Digne. Dès 2014, elle estimait que la concession de la ligne par l'Etat n'est pas le cadre contractuel le plus

²⁴⁵ Code général de la propriété des personnes publiques, article R. 2122-2

²⁴⁶ Code général de la propriété des personnes publiques, article R. 2122-5

adapté pour mettre en œuvre sa volonté de développer la ligne²⁴⁷. Il était alors nécessaire que la Région Sud-PACA ait pleine compétence sur le réseau ferré secondaire de son territoire afin de pouvoir maintenir au mieux ses investissements dans le patrimoine régional, gérer plus simplement le domaine public, et avoir la possibilité de construire des partenariats avec des collectivités locales pour mettre en valeur un bâti en voie de délabrement pour en faire un outil touristique au service du territoire. Ce transfert de propriété n'a pas encore eu lieu, mais il est toujours envisagé par la Région, qui a fait la demande officielle de transfert²⁴⁸. Le Ministère des Transports est d'accord pour un transfert de propriété à titre gratuit, la Région est en train de réaliser l'état des lieux d'un patrimoine qu'elle maîtrise. Mais deux problèmes subsistent :

- Les routes nationales élargies sur le domaine public ferroviaire nécessitent l'intervention d'un géomètre pour redécouper les parcelles,
- Les 500 derniers mètres à Digne, qui croisent le foncier de la ligne qui partait de Digne vers la vallée de la Durance, neutralisée depuis 1991 suite à l'arrêt des circulations en 1990. Les emprises appartiennent encore à SNCF Réseau, et les discussions sont plus compliquées. Aujourd'hui, la Région n'a pas la possibilité d'y toucher, mais elle est en train de négocier avec SNCF Réseau pour se voir transférer ce tronçon et le rénover.

Pour la Région Sud, ce transfert de propriété ne changera rien à ses missions et à ses responsabilités. Il apportera cependant plusieurs avantages. La Région pourra en effet vendre des parcelles devenues inutiles à l'exploitation et qui engendraient des surcoûts d'entretien. Les investissements rentreront dans le patrimoine régional. La Région pourra valoriser le patrimoine, des activités pourraient s'y développer dans les villages pour redynamiser l'activité autour du train. Elle pourra attribuer des conventions d'occupation temporaire sur ces bâtiments, ce qu'elle ne peut pas faire aujourd'hui.

4. Gestion du patrimoine à l'issue d'un transfert de propriété : une valorisation possible par la Région

A l'issue d'un transfert de propriété d'une ligne ferroviaire, la Région deviendrait propriétaire du patrimoine du domaine public ferroviaire. Ce patrimoine rentrera dans le domaine public régional, tout comme les investissements réalisés par la Région sur les infrastructures et les biens. La Région assumera les risques et la responsabilité des biens qui incombent au propriétaire, notamment les droits et obligations liés à la propriété des biens transférés. Elle sera responsable de la sécurité de son patrimoine, et devra veiller à son bon état d'entretien. Elle devra souscrire à des assurances dommages aux biens et aux tiers et responsabilité civile.

²⁴⁷ Marie-France Bayetti, « La Région vient de se porter acquéreuse des gares » in *La Provence* du 27 octobre 2014, consulté le 2 avril 2019

²⁴⁸ Entretien avec le service Chemins de Fer de Provence de la Région Sud-PACA, mené le 23 avril 2019

Cependant, SNCF Mobilités et SNCF Réseau cherchent à se séparer des biens du domaine public ferroviaire les plus rémunérateurs avant le transfert de propriété. Sur la ligne Auch-Agen, Yxime, le mandataire de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités, a envoyé un courrier le 29 janvier 2019 à la mairie de Fleurance lui informant que SNCF Réseau et SNCF Mobilités souhaitent céder l'ancien bâtiment voyageur à réhabiliter, comprenant un logement à l'étage, ainsi que les terrains alentour²⁴⁹. Mais ces biens pourraient servir à la reprise de l'exploitation après le transfert de propriété. On peut penser que SNCF Réseau et SNCF Mobilités cherchent à tirer des revenus de la cession des biens qui ont le plus de valeur sur le marché, avant que le transfert de propriété ne soit réalisé à titre gratuit ou avec une indemnisation moindre de la collectivité.

La Région serait toujours gestionnaire du patrimoine, des gares et des biens du domaine public transférés, et pourra en déléguer l'entretien et la maintenance à son GI délégué. Elle sera MOA des biens dont elle aura la gestion, pourra construire et démolir, et définir son programme d'investissements, le tout sans l'accord de SNCF Réseau. La Région percevra également les redevances liées à l'utilisation de la ligne transférée. Elle pourra fixer sa propre politique de péages et percevoir les redevances des opérateurs.

La Région devra indemniser le cédant (l'Etat, SNCF Réseau ou SNCF Mobilités) au moment du transfert, à hauteur des dépenses ou de la privation de revenus qui peuvent en résulter pour le cédant. Elle n'aura plus de redevances à verser par la suite au cédant, mais devra payer les impôts et taxes du propriétaire, ainsi que les charges de raccordement aux réseaux publics sauf si elle a délégué la gestion des gares et des biens immobiliers à un mandataire ou au GI délégué.

La Région pourra également déléguer la gestion des titres d'occupation domaniale à un mandataire ou au GI délégué, qui aura alors la charge de rechercher des occupants, de renouveler, rédiger, signer et mettre fin à tout titre, contrat et avenant pour le compte de la Région. Le mandataire ou le GI délégué pourrait alors percevoir les loyers des occupants.

Par ailleurs, la Région pourra décider de l'affectation des biens, et disposer de toute la panoplie des outils de valorisation du patrimoine, afin de définir avec le GI délégué le périmètre le plus juste des biens nécessaires à l'exploitation et à la gestion de l'infrastructure, qui seront conservés par la Région, des autres biens que la Région pourra céder, après délibération du Conseil Régional. Les biens vendus seront valorisés pour d'autres affectations par les nouveaux propriétaires intéressés par le foncier ainsi libéré. L'acte de vente apportera un revenu conséquent à la Région au moment de la cession. Celle-ci permettra de réduire l'étendue du

²⁴⁹ Lettre envoyée par Yxime à la Mairie de Fleurance le 29 janvier 2019 portant sur le projet de cession de terrains appartenant à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau

patrimoine sous responsabilité de la Région, et de limiter le patrimoine que le GI délégué devra entretenir, ce qui est un facteur d'économies.

La Région pourra toujours mettre à disposition du GI délégué tout ou partie des biens dont elle est propriétaire, dans les mêmes modalités qu'après un transfert de gestion. Elle pourra aussi toujours faire appel à des prestataires externes pour la gestion de certains bâtiments ou services en gare, ou l'exécution de gros travaux sur l'infrastructure. Mais avec le transfert de propriété, la Région pourra également signer des conventions de superposition d'affectations, ainsi que des conventions d'occupation temporaire avec tout occupant potentiel (volontaire ou recherché) de locaux en gare ou de bâtiments après mise en concurrence. Ces COT permettront de dynamiser les gares gérées par la Région, avec une offre plus riche de commerces de proximité pour les voyageurs et les habitants du quartier. La Région pourra lors mener une véritable politique de valorisation des gares, qui s'inscriront dans le développement économique et touristique local des territoires, avec les outils à la hauteur de ses ambitions.

Cependant, la procédure de transfert de propriété est lourde, car elle nécessite l'inventaire de l'ensemble du patrimoine concerné et la réalisation de procès-verbaux. Elle reste limitée juridiquement à quelques lignes au circulations suspendues depuis au moins cinq ans, ou techniquement indépendantes du RFN. Par ailleurs, SNCF Réseau souhaite conserver la propriété (après 2020 l'attribution par l'Etat) du domaine public ferroviaire, pour conserver la maîtrise du foncier.

Conclusion

La gestion du patrimoine et des biens est un pendant du transfert de gestion ou de propriété qui nécessite des compétences très spécifiques, dignes d'un promoteur immobilier. Aujourd'hui SNCF Mobilités et SNCF Réseau détiennent ou sont attributaires d'un important patrimoine qui n'est pas toujours valorisé, et dont il est parfois difficile d'en avoir une connaissance complète. Elles mandatent la gestion des biens et des titres d'occupation domaniale à des prestataires spécialisés. SNCF Mobilités et SNCF Réseau disposent de tous les outils de valorisation du patrimoine du propriétaire : cession, convention d'occupation temporaire, superposition d'affectations, prestations de services, transfert de gestion. Elles mènent une politique de valorisation des biens qui lui sont les plus rémunérateurs à l'issue de la vente, tandis que les autres biens non nécessaires à l'exploitation et à la gestion de l'infrastructure sont plus ou moins délaissés.

Le transfert de gestion transfère à la Région les responsabilités du propriétaire liées à la surveillance et au maintien en bon état d'entretien et de sécurité du patrimoine. La Région peut déléguer la gestion des biens utiles à l'exploitation au GI délégué, mais conserverait la charge d'un important patrimoine non affecté aux activités ferroviaires, entraînant des surcoûts importants d'entretien et des responsabilités. Pourtant, la Région ne disposera quasiment d'aucun outil de valorisation du patrimoine du propriétaire : elle ne peut pas définir le juste périmètre du patrimoine nécessaire aux activités ferroviaires ni céder le reste. Par ailleurs, si la convention de transfert de gestion le prévoit, la Région pourrait récupérer la charge de la gestion des titres d'occupation domaniale, un travail lourd et éloigné de la volonté de la Région de relancer le trafic ferroviaire sur la ligne, dont on ne voit pas comment elle pourrait acquérir des compétences spécialisées d'un gestionnaire immobilier alors que SNCF Réseau et SNCF Mobilités ne sont même pas capables d'exercer ces activités sans les mandater.

Seul le transfert de propriété permettra réellement à la Région de valoriser le patrimoine dont elle aura la gestion, dans le cadre d'une politique de développement économique et touristique des territoires. Ses investissements rentreront dans le patrimoine régional, et la Région pourra décider de la nature des gros travaux sans le veto de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. Même si la gestion du patrimoine est une charge lourde pour la Région, celle-ci aura tous les outils en main pour délimiter le périmètre du patrimoine et dynamiser l'occupation des biens notamment en gare, dans l'affectation qu'elle aura choisie. Cependant, le transfert de propriété est juridiquement limité à quelques lignes, et passe par une procédure très lourde d'inventaire et de procès-verbaux du patrimoine, d'autant plus que généralement SNCF Réseau souhaite conserver la propriété du foncier et ne pas compromettre une reprise du trafic à long terme sur les lignes aux circulations suspendues.

Degrés d'implication et de responsabilité en matière de gestion du patrimoine pour la Région

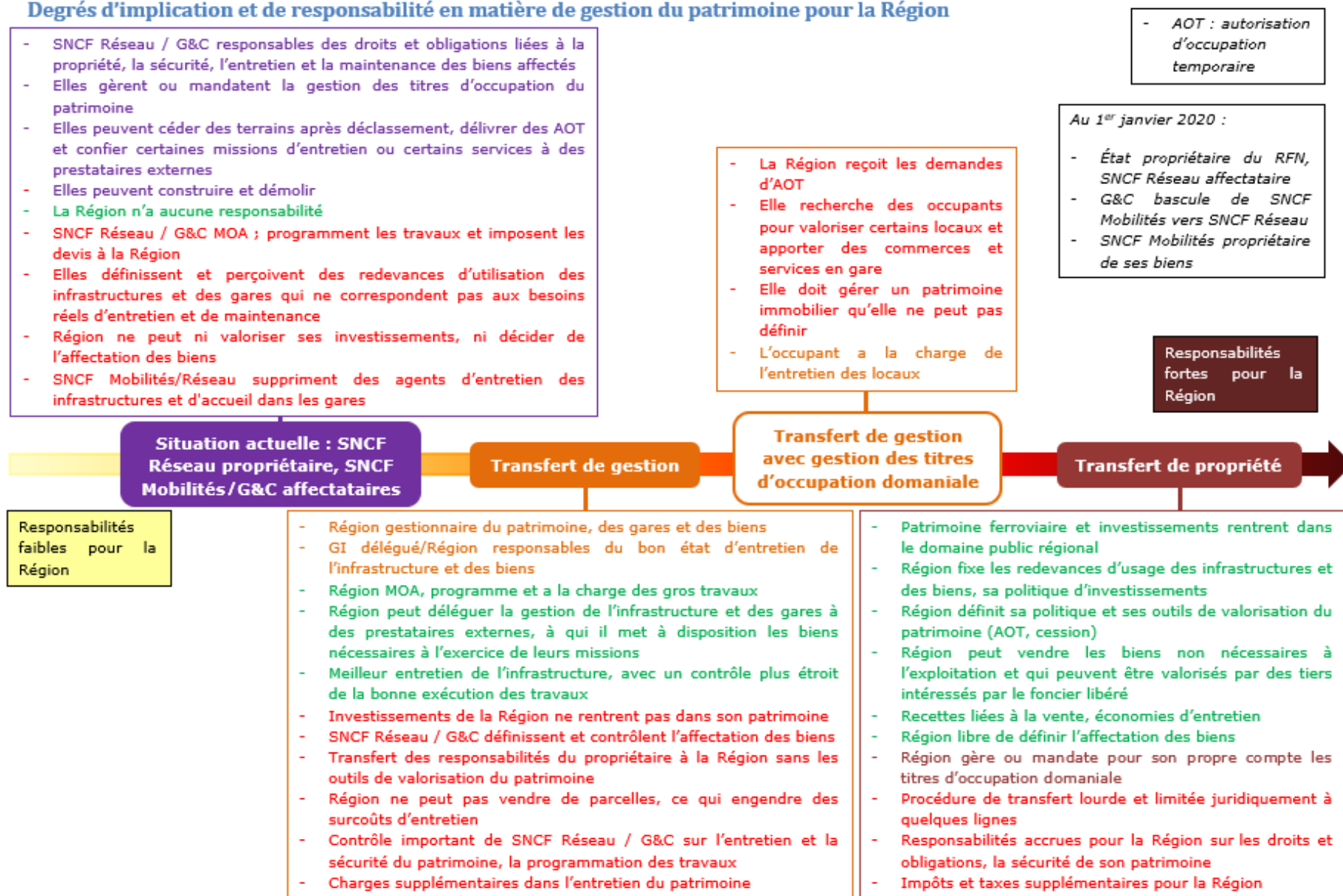


Figure 34 : Frise des degrés d'implication régionale dans la gestion du patrimoine (réalisation personnelle)

Partie 3 :

Quelles incidences des changements de gouvernance dans la relance de l'exploitation de lignes secondaires en Occitanie ?

L'analyse des différentes modalités de gouvernance de la gestion des infrastructures nous a permis de constater la grande hétérogénéité du champ des possibles pour la Région. Derrière le transfert de gestion ou de propriété et le changement d'autorité de contrôle de la sécurité se cachent de multiples options, des missions que la Région peut récupérer ou non, et dont il convient de prendre la mesure lorsqu'il s'agira de définir les modalités d'un éventuel transfert, tant ces missions sont aussi impactantes en positif ou en négatif pour la Région que le transfert en lui-même. Globalement, sortir en partie du système actuel, où SNCF Réseau maîtrise tout, de la gestion de la sécurité à la gestion des travaux, en passant par celle du patrimoine, nécessitera des responsabilités accrues pour la Région, mais les marges de manœuvre qu'elle serait censée disposer en tant que gestionnaire de l'infrastructure (GI) ne seront pas aussi importantes qu'en cas de sortie totale de la ligne du réseau ferré national. Mais le transfert de gestion permet une maîtrise des coûts et des délais des travaux par la Région et un contrôle scrupuleux des missions d'entretien et de maintenance du GI délégué, avec une possible définition de sa propre tarification d'accès à la ligne, sans obligatoirement s'encombrer d'une gestion périlleuse des situations d'urgence ou d'un patrimoine dont elle n'a ni la vocation, ni la compétence. Le changement d'autorité de contrôle de la sécurité n'est enclenché que sur les voies métriques, mais la Région pourra à l'issue d'un transfert de gestion batailler pour obtenir des dérogations aux normes d'interopérabilité régies par l'EPSF.

Cette partie du mémoire s'inscrit dans la continuité de cette analyse. L'idée de la dernière partie de mon stage a été de mettre en application le questionnement sur les modalités de gouvernance sur trois lignes secondaires de la région Occitanie. Tout d'abord, nous porterons une attention particulière à la ligne Auch-Agen, à cheval sur les départements du Gers et du Lot-et-Garonne. J'ai pu assister à plusieurs réunions techniques pour préparer le lancement de la demande de transfert de propriété au bénéfice des deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, en traitant des questions juridiques préalables. J'ai aussi suivi les différentes étapes de consultation des entreprises potentiellement candidates à la procédure d'appel d'offres en vue de la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP), à capital réparti entre les deux Régions et un opérateur économique, qui sera responsable des travaux visant à la réouverture au fret de la ligne, puis de son entretien et de son exploitation.

Nous parlerons ensuite de la ligne Montréjeau-Luchon, dans les Pyrénées Haut-Garonnaises, qui a été fermée aux circulations voyageurs et fret par SNCF Réseau le 18 novembre 2014, après des décennies de manque d'entretien et d'investissement sur une ligne vitale à l'économie et au tourisme du territoire. Cette ligne a fait l'objet de désaccords entre la Région et SNCF Réseau sur les délais et les coûts des travaux visant à sa réouverture. Elle pourrait devenir le terrain d'expérimentation français des trains à hydrogène. Nous nous demanderons si le transfert de gestion, évoqué par l'exécutif régional, a des conséquences sur les travaux et la gestion de l'infrastructure de la ligne.

Puis nous traiterons du Train Jaune, mythique ligne des Pyrénées catalanes à voie métrique, dont la sécurité vient de basculer sous l'autorité du Préfet des Pyrénées-Orientales, avec l'appui des services instructeurs du STRMTG. Compte tenu des enjeux prégnants de pérennisation du matériel roulant historique et de sauvegarde de l'infrastructure sur une ligne délaissée par la SNCF, le passage au STRMTG permettra d'adopter des solutions techniques en rupture avec les normes ferroviaires actuelles, beaucoup plus adaptées aux spécificités de la ligne, ce qui permettra de redynamiser un trafic bloqué par des prescriptions réglementaires. L'enjeu de l'identité de l'autorité organisatrice coordinatrice de la sécurité sur la ligne du Train Jaune déterminera qui pourra disposer de cette souplesse, avec des degrés d'implication qui n'entraînent pas forcément une gestion des risques et des situations d'urgence par la Région.

Après une ouverture sur les pratiques des autorités organisatrices et des gestionnaires d'infrastructure sur des lignes secondaires étrangères gérées localement, nous prendrons du recul pour interroger la pertinence de ces modèles de gouvernance pour l'avenir à long terme de ces lignes, ainsi que les conséquences d'une éventuelle réplique sur d'autres lignes secondaires de la région Occitanie.

I. Auch-Agen : des discussions autour du transfert de propriété et d'une exploitation intégrée d'une ligne capillaire fret

La ligne Auch-Agen est une ligne capillaire fret de 64 kilomètres, qui irrigue les chargeurs céréaliers du Gers (90 000 tonnes transportées chaque année avant la fermeture de la ligne) en donnant un débouché ferroviaire vers les ports des façades atlantique et méditerranéenne. Elle est à cheval sur deux régions (Occitanie et Nouvelle-Aquitaine) et sur deux départements (Gers et Lot-et-Garonne). Elle a été inaugurée par la Compagnie du Midi en 1865, puis a été fermée aux voyageurs par la SNCF le 4 avril 1970²⁵⁰.

²⁵⁰ Rail Passion, *Le rail en Occitanie*, hors-série de juillet 2019, 148 pages

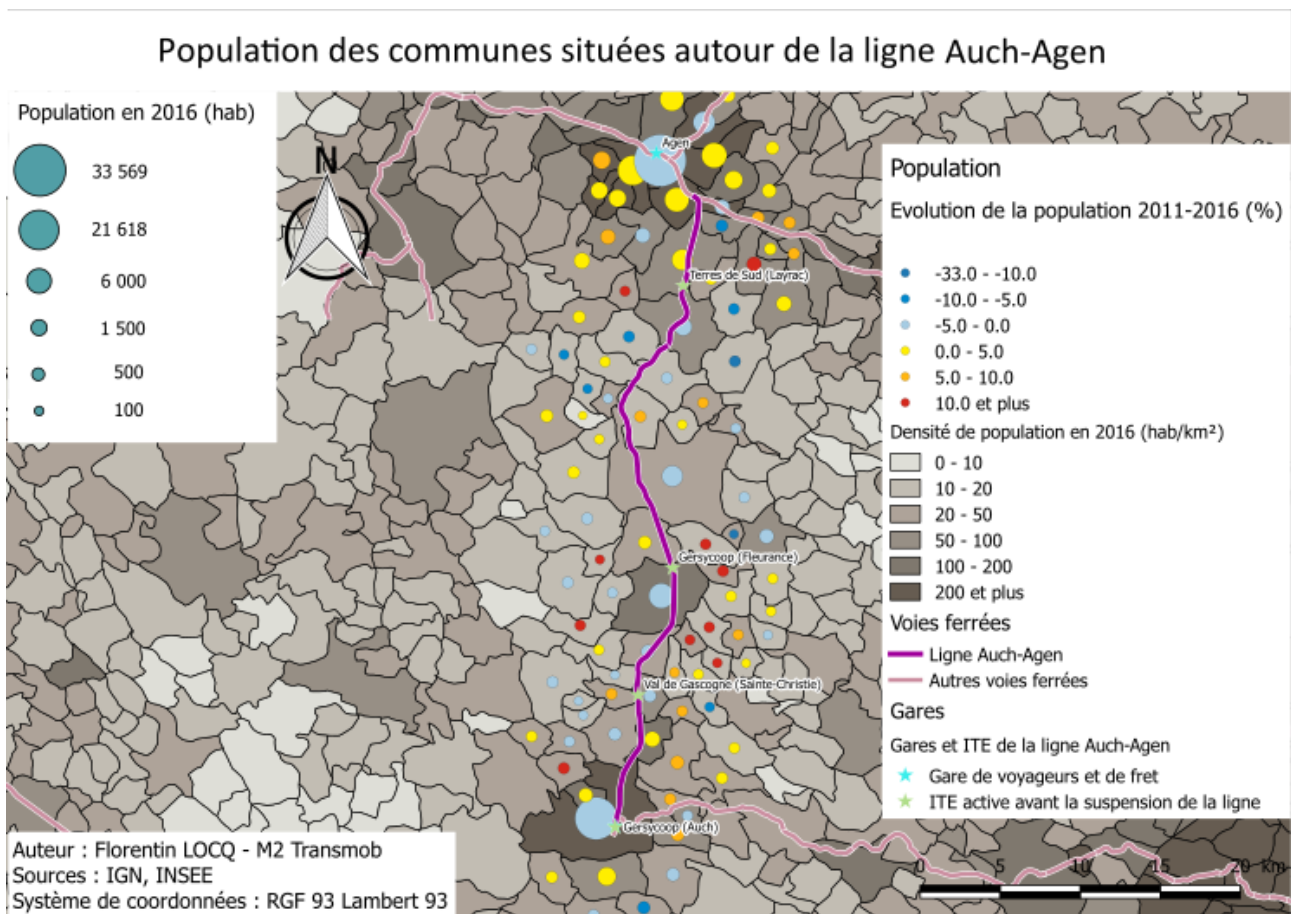


Figure 35 : Répartition de la population et des entreprises embranchées sur la ligne Auch-Agen (réalisation personnelle)

1. Du projet de réouverture « classique » à l'idée du transfert de propriété avec gestion en SEMOP

En 2009, le renouvellement complet de la ligne Auch-Agen avait été estimé à environ 60M€, et selon SNCF Réseau un minimum de 15 M€ est nécessaire pour garantir une exploitation fret sur le court terme. Mais malgré des travaux d'urgence réalisés en 2014 pour pérenniser la ligne après des inondations, SNCF Réseau a décidé de suspendre le trafic fret le 1^{er} juillet 2015 entre Auch et Sainte-Christie, puis le 1^{er} mars 2016 sur le reste de la ligne, en raison de l'état dégradé de l'infrastructure.



Figure 36 : Plan de voies de la gare de Fleurance le 10 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie, on distingue à peine la voie de la végétation. Le rail est ancien, mais en relativement bon état, à l'inverse des traverses en bois qui sont très usées, et parfois mal vissées. Le ballast est de petite granulométrie, sur une couche hétérogène et peu épaisse. Depuis la fermeture de la ligne aux circulations fret en 2016, des arbres poussent sur les voies, qui servent même de dépôt de branchages.

La Commission Permanente de la Région Occitanie a approuvé le 19 mai 2017²⁵¹ la convention relative au financement et à la réalisation des études et travaux de rénovation de la section Agen/Sainte-Christie sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau. Elle avait accordé 1,25 M€ sur les 7,2 M€ du budget de renouvellement pour une pérennité à 15 ans²⁵². Le renouvellement du reste de la ligne aurait dû être examiné après trois ans de fonctionnement de la première section rénovée. La Région Occitanie avait également délibéré sur l'importance de conserver la ligne au

²⁵¹ Note interne à la Région Occitanie sur la ligne ferroviaire Auch-Agen, version du 5 avril 2019

²⁵² Le plan de financement initial prévoyait cette répartition : 30% UE, 30% Etat, 17,41% Région Occitanie, 8,70% Région Nouvelle-Aquitaine, le reste étant abondé par des participations minoritaires des Départements, des EPCI et des chargeurs concernés. SNCF Réseau n'apportait pas un centime sur les travaux visant à la réouverture de la ligne, ce qui montre encore une fois son désintérêt pour le fret capillaire.

sein du réseau ferré national. L'Union Européenne avait prévu d'accorder une subvention pour les travaux au titre du RTE-T, car Bordeaux est sur le corridor atlantique, mais le « Grant Agreement » lié à cette subvention prévoyait le transfert de propriété de la ligne au bénéfice du Grand Port Maritime de Bordeaux. Ce transfert aurait orienté l'acheminement des wagons céréaliers du Gers vers le port de Bordeaux au détriment des ports languedociens, en particulier de celui de Port-la-Nouvelle, géré par la Région Occitanie. L'avenant au « Grant Agreement » transmis à la demande de la Région à l'UE ne prévoit plus la sortie de la ligne du RFN vers le Port de Bordeaux.

Mais à l'été 2017, certaines collectivités ont annoncé la diminution de leur participation au financement, entraînant par ricochet la baisse des subventions de l'État et de l'UE. Un nouveau projet de convention a été élaboré, ramenant la capacité d'investissement des partenaires à 6,45M€. Il a été signé par tous les partenaires, sauf le Grand Port Maritime de Bordeaux (qui n'a pas réussi à obtenir le transfert de propriété de la ligne) porteur de la subvention européenne. La réalisation des travaux n'ayant pu être assurée avant la fin 2018, la subvention européenne n'a pas pu être déclenchée, entraînant l'impossibilité de mettre en œuvre le plan de travaux prévu sous le modèle classique de maîtrise d'ouvrage SNCF Réseau.

La Région Occitanie s'est depuis associée avec la Région Nouvelle-Aquitaine dans une réflexion sur un nouveau mode de gouvernance de la ligne. Elles envisagent un transfert de propriété de la ligne Auch-Agen, avec sortie du RFN, à un syndicat mixte constitué des deux Régions, en vue de la création d'une Société d'Économie Mixte à Opération unique²⁵³ (SEMOP). La SEMOP aura la charge de la régénération de la ligne en vue de la rouvrir aux circulations fret, ainsi que l'exploitation et la maintenance futures de la ligne. Sa gouvernance serait partagée entre les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, et un opérateur économique qui sera désigné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. L'attribution du contrat à l'opérateur devrait avoir lieu entre fin 2019 et début 2020. Les deux Régions ont organisé début 2019 une campagne de sourcing auprès d'opérateurs potentiels, qui ont pu s'exprimer sur les modalités d'exploitation afin d'éclairer les conditions de viabilité économique et financière du projet. Les entreprises intéressées ont ensuite fait part des grandes lignes de leur projet et de leurs méthodes d'interventions lors de consultations en juillet 2019.

Les deux Régions engagent les démarches officielles de demande de transfert : les deux exécutifs ont signé un courrier commun daté du 7 août 2019 au Ministère des Transports, pour demander un transfert de la propriété des infrastructures et de l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers afférant à la ligne Auch-Agen, au bénéfice d'un syndicat mixte, lequel mettrait à

²⁵³ Une SEMOP est une société d'économie mixte, avec une gouvernance et un financement partagés entre collectivités publiques et opérateurs privés. Elle est dédiée à la réalisation d'un projet, et sa durée est limitée à la durée du projet. La part du capital privé peut être majoritaire, mais les Régions conservent un pouvoir sur la prise de décisions stratégiques.

disposition la ligne à une SEMOP en charge de la maintenance, des travaux et de l'exploitation. Le Ministre des Transports a fait part de son intérêt pour le transfert, et a garanti que l'État maintiendra sa participation de 30% du montant total des investissements pour la réouverture de la ligne. SNCF Réseau a lancé une démarche en interne pour préparer le transfert de la ligne, afin de lancer les inventaires de préparation du dossier de demande de transfert. Mais la position de SNCF Réseau diffère de celle des Régions²⁵⁴ : elle réfléchit à des possibilités de phasage de la LGV Bordeaux-Toulouse, qui pourraient nécessiter la réutilisation d'une partie de la ligne Auch-Agen pour des possibilités de raccordement. SNCF Réseau propose ainsi une procédure de transfert différenciée lui permettant de conserver la propriété du foncier sur la section la plus proche d'Agen. Les collectivités refusent le phasage de la LGV, d'autant plus que le projet de loi d'orientation des mobilités laisse la possibilité de créer des sociétés de projet avec des financements innovants pour accélérer les travaux.

Par ailleurs, on peut ressentir dans les discussions techniques entre les deux Régions quelques divergences de points de vue. La Région Nouvelle-Aquitaine, où se situe le Grand Port Maritime de Bordeaux ayant échoué à se voir bénéficier d'un transfert de propriété de la ligne, souhaitait rédiger un projet d'amendement à la loi LOM pour prévoir le transfert à un groupement de deux Régions, parce que la rédaction du texte de loi²⁵⁵ n'est pas claire (même si le texte indique bien qu'un groupement de collectivités locales peut demander le transfert de propriété de la ligne, à condition de lui déléguer la compétence développement économique). La Région Occitanie, où se situent les chargeurs céréaliers utilisateurs de la ligne, pense que le transfert à un syndicat mixte est la seule solution pour aboutir à la réouverture de la ligne. Lancer un projet d'amendement n'aurait pas été souhaitable car il aurait laissé entendre à l'État que le projet est fragile et non soutenu.

L'ensemble des biens mobiliers et immobiliers de la ligne devraient aussi être transférés au syndicat mixte formé des deux Régions à l'issue du transfert de propriété. Mais Gares & Connexions et SNCF Immobilier souhaitent vendre certains biens immobiliers attenants à la voie à Fleurance. Elles ont mandaté leur gestionnaire immobilier délégué, Yxime, pour solliciter l'avis des collectivités locales²⁵⁶. Le risque de vente à un particulier changerait la destination de ces bâtiments pour en faire des locaux résidentiels ou économiques, alors que ces bâtiments peuvent être nécessaires à l'exploitation de la ligne. On voit bien la stratégie financière de SNCF Réseau et de Gares & Connexions, qui consiste à vendre tous les biens sur lesquels elles peuvent en tirer un revenu conséquent, avant que le transfert de propriété ne soit effectué – peut-être à titre gratuit – et que ces biens ne leur rapportent plus rien.

²⁵⁴ Échanges techniques entre la Région Occitanie et SNCF Réseau du 9 avril 2019

²⁵⁵ *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République*, article 16

²⁵⁶ Lettre envoyée par Yxime à la Mairie de Fleurance le 29 janvier 2019 portant sur le projet de cession de terrains appartenant à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau



Figure 37 : Ancien bâtiment voyageurs de la gare de Fleurance le 10 septembre 2019 (photographie personnelle)

L'ancien bâtiment voyageurs de la gare de Fleurance est actuellement inhabité. Les façades sont défraîchies et les fenêtres condamnées par des planches de bois. La partie gauche du bâtiment correspond probablement à une ancienne habitation de cheminot. Au premier plan passent les voies de gauche à droite, au beau milieu des hautes herbes et des arbustes.

2. Fonctionnement et gouvernance d'une SEMOP

La SEMOP est une société d'économie mixte à opération unique. La possibilité pour les collectivités territoriales ou groupements de créer ces structures a été introduite par une loi du 1^{er} juillet 2014²⁵⁷. La collectivité doit désigner un opérateur économique appelé à constituer avec elle une SEMOP. Celle-ci signe un marché public, une concession de travaux, de services ou d'aménagement selon la structure du capital et la nature des travaux. L'opérateur est sélectionné à l'issue d'une procédure de mise en concurrence unique valable à la fois pour le choix de cet opérateur économique partenaire et pour le contrat devant être conclu lors de la création de la

²⁵⁷ Loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique

SEMOP entre celle-ci et la collectivité ou groupement. L'attribution du choix de l'opérateur économique par la collectivité entraîne la naissance de la SEMOP. La SEMOP se substitue à l'opérateur économique sélectionné lors de la signature du contrat.

Le document de consultation des entreprises doit être complété d'un « document de préfiguration de la SEMOP »²⁵⁸, qui précise les principales caractéristiques de la structure (part de capital, règles de gouvernance et de contrôle, gestion des biens à la dissolution) et le coût prévisionnel de l'opération pour la collectivité.

La SEMOP est créée pour une seule opération : elle a une durée de vie limitée à celle du contrat, ce qui donne une plus grande visibilité au projet pour les investisseurs et prêteurs. Elle ne peut pas connaître de modification de son objet social et disparaît dès que l'opération pour laquelle elle a été créée est terminée. Des partenaires autres que l'opérateur économique peuvent se contenter de fournir un soutien financier, mais ne participeront pas à l'exécution du contrat confié à la SEMOP. Sur la ligne Auch-Agen se pose la question du rôle de la Caisse des Dépôts et des Consignations, qui a démarché la Région Occitanie pour devenir tiers investisseur au sein de la SEMOP. S'il s'agit d'un nouveau partenaire financier intéressé par la démarche, il complique la gouvernance et dilue la représentation entre les entités publiques ; en outre, il n'existe qu'un seul cas de SEMOP en France où la Caisse des Dépôts était présente. L'intégration ou non de la Caisse des Dépôts dans le capital de la SEMOP sera à arbitrer, d'autant plus qu'il n'existe aucune jurisprudence sur ce montage.

L'actionnariat de la SEMOP est composé d'une collectivité territoriale ou groupement rassemblant entre 34 et 85% du capital, et d'au moins un opérateur économique privé détenant entre 15 et 66% du capital. La collectivité ou groupement conserve donc au minimum une minorité de blocage dans cette structure à gouvernance public-privé. L'outil SEMOP permet donc que l'opérateur privé possède la majorité du capital, ce qui est attractif pour les candidats. Dans la pratique, il semblerait effectivement que la majorité des SEMOP existantes aient un capital majoritairement privé. Pour la ligne Auch-Agen, un des arbitrages à réaliser concernera la répartition du capital entre le syndicat mixte et l'opérateur économique : il faudra déterminer politiquement qui de l'entité publique ou privée détiendra la majorité du capital de la SEMOP.

L'association d'une collectivité et d'un opérateur privé favorise la mise en place d'une gouvernance rapprochée du projet objet de la SEMOP. La collectivité conserve un pilotage et un contrôle fort de la gestion du projet, tout en bénéficiant de l'expertise d'un acteur spécialisé. Les

²⁵⁸ Ministère de la Cohésion des Territoires, *Réseau National des Aménageurs, L'aménagement urbain en coproduction public-privé : la SEMOP d'aménagement*, date de parution inconnue, 16 pages

risques économiques sont partagés entre la collectivité ou groupement et l'opérateur économique, la présence de financements privés mettant la SEMOP dans une logique de marché et de rentabilité, sans pour autant compromettre l'attractivité pour un opérateur privé.

Une fois le contrat de concession signé entre la collectivité ou groupement et la SEMOP, cette dernière peut réaliser l'opération :

- Soit en contractualisant avec l'opérateur économique pour lui confier la réalisation du contrat pour son compte, ce qui ressemble à une sous-concession. Cet opérateur économique contractualise par la suite avec les prestataires sous-traitants nécessaires ;
- Soit en contractualisant directement avec les prestataires nécessaires.

La SEMOP ou l'opérateur économique sont donc susceptibles de mobiliser des « sous-traitants » pour la réalisation de la prestation, ce qui n'est possible que dans le respect des règles applicables à la SEMOP pour rester conforme au droit européen. Il faut donc déterminer si la SEMOP peut être considérée ou non comme pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice²⁵⁹. Si oui, elle sera soumise aux contraintes des règles de la commande publique, mais la collectivité aura un contrôle majoritaire de la SEMOP. Pour ne pas être soumise à ces règles, la collectivité peut chercher à céder le contrôle de la SEMOP à l'opérateur économique partenaire. Dans tous les cas, le Président de la SEMOP est obligatoirement un représentant de la collectivité.

La SEMOP permet un contrôle plus poussé de la collectivité ou groupement que dans les autres SEM, grâce à la présence des élus dans toutes les instances dirigeantes, la présidence de la collectivité et son niveau de capital qui lui confère une minorité de blocage. La collectivité ou groupement conserve ainsi une maîtrise importante de l'opération d'aménagement qui permet d'assurer la prise en compte de l'intérêt général.

L'apport en capital de la part des actionnaires a pour contrepartie le partage des bénéfices et des risques de la SEMOP entre la collectivité ou groupement, l'opérateur économique et les éventuels partenaires financiers. Le statut de mandataire social d'une entreprise entraîne des responsabilités, pouvant aller jusqu'à la mise en cause personnelle des dirigeants. Il est possible de rédiger un pacte d'actionnaires, publié au même titre que les statuts, pour formaliser le report des risques sur l'opérateur économique.

²⁵⁹ Une SEM est dite entité adjudicatrice si la collectivité détient plus de la moitié du capital, et/ou plus de la moitié des sièges au Conseil d'Administration, et/ou dispose d'un contrôle sur la SEM.

3. Implications du transfert de propriété et de la formule SEMOP sur la gestion de l'infrastructure

A. Une ligne capillaire fret au contrôle de sécurité assoupli

Avant la fermeture de la ligne, SNCF Réseau était le gestionnaire d'infrastructures de la ligne. Elle portait les documents de sécurité, gérait les risques et les situations d'urgence, était responsable de la sécurité de l'infrastructure au quotidien, et devait respecter les normes de l'EPSF. A l'issue du transfert de propriété, le syndicat mixte formé des deux Régions deviendrait propriétaire de la ligne. La gestion de l'infrastructure serait déléguée à la SEMOP, et il convient de voir quelle serait la répartition des rôles entre les membres de la SEMOP en termes de sécurité et de gestion opérationnelle des circulations.

Le régime de sécurité de la ligne Auch-Agen vient d'être modifié à la suite de la parution du décret du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire²⁶⁰. Comme la ligne est destinée uniquement au fret et qu'elle mesure moins de 100 km, elle rentre dorénavant dans le champ d'application du décret du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires sur certaines voies ferrées locales supportant du transport de marchandises²⁶¹. Ce décret permet une adaptation des exigences au niveau de risque en favorisant la responsabilisation de l'exploitant ferroviaire, ici l'opérateur économique pour le compte de la SEMOP. L'autorité de contrôle de la sécurité passe de l'EPSF au Préfet ; comme la majorité du linéaire d'Auch-Agen se situe dans le département du Gers, c'est le Préfet du Gers qui coordonnera, en lien avec le Préfet du Lot-et-Garonne, les missions qui sont attribuées au Préfet. Cependant, aucun système de transport guidé ni aucune voie ferrée n'a jamais été supervisée par le Préfet du Gers. Le service relais du Préfet pourrait ne pas être la DDT du Gers, mais la DREAL Occitanie.

Puisque la ligne sort du contrôle de l'EPSF, aucun agrément de sécurité ne sera exigé pour la SEMOP ou l'opérateur économique pour réaliser ses missions de gestionnaire d'infrastructure. En revanche, un certificat de sécurité sera requis pour l'exploitation : l'opérateur devra emprunter des lignes contrôlées par l'EPSF sur le RFN à la sortie de la ligne Auch-Agen, depuis ou vers le port de Bordeaux ou les ports méditerranéens, afin de récupérer et d'exporter les marchandises des chargeurs. C'est probablement l'opérateur économique qui, en tant qu'exploitant, portera la demande de certificat de sécurité pour le compte de la SEMOP.

²⁶⁰ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 212

²⁶¹ Décret n° 2017-439 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires sur certaines voies ferrées locales supportant du transport de marchandises, version en vigueur depuis le 16 juin 2019

L'opérateur économique devra élaborer un système de gestion de la sécurité (SGS) pour le compte de la SEMOP, qui contrairement au régime EPSF, est commun à ses activités de gestionnaire d'infrastructures (GI) et d'exploitant. Son SGS précisera les mesures de maintenance et d'exploitation nécessaires et adaptées à la nature des enjeux de sécurité de l'infrastructure et des circulations pendant toute la durée de l'exploitation. Il décrira les tâches de sécurité et les spécifications à mettre en œuvre pour leur exécution, notamment les mesures garantissant la compétence du personnel. Il indiquera les consignes d'exploitation et les dispositions relatives à la gestion des interfaces avec les entreprises embranchées et SNCF Réseau, GI sur le RFN. L'opérateur économique devra soumettre son SGS à l'avis de SNCF Réseau, puis à l'approbation du Préfet du Gers. Il devra le mettre en œuvre si besoin.

L'opérateur économique, pour le compte de la SEMOP, devra faire appel à un audit externe de son SGS et contrôler en interne l'efficacité de ses procédures de sécurité. Mais il en est exempté si l'infrastructure présente un « faible niveau de risques » (pas de transport de matières dangereuses, pas de grands dévers...), mais cette notion n'est pas définie par le décret. L'audit est valable trois ans, le premier devra être fait dans les six mois suivant la réouverture aux circulations fret de la ligne.

Si l'organisme d'inspection estime nécessaire une intervention de la SEMOP ou de l'opérateur économique (en tant qu'exploitant et non en tant que GI, contrairement au système EPSF) s'il constate des points de fragilités ou de non-conformité à la réglementation, la SEMOP et l'opérateur économique devront rendre compte de leur action dans le délai prescrit, faute de quoi cet organisme en avise le Préfet. Si cet organisme d'inspection constate un manquement grave à la réglementation ou un risque grave ou imminent pour la sécurité des circulations, il en avise immédiatement le Préfet. Celui-ci peut exiger la réalisation d'un audit externe par un organisme d'inspection aux frais de la SEMOP, s'il existe un doute sérieux sur l'application du SGS ou sur son adéquation aux enjeux de sécurité. Il peut faire procéder à des visites de contrôle de l'opérateur économique exploitant, voire interdire, restreindre ou suspendre les circulations sur la ligne.

L'opérateur économique et la SEMOP, en tant que GI, gèrent les situations d'urgence en liaison avec le Préfet du Gers. L'opérateur établit un plan d'intervention et de sécurité (PIS), sur la base des renseignements qu'il possède en tant qu'exploitant. Le PIS définit le rôle et les responsabilités de l'ensemble des personnels des exploitants ferroviaires. Il est soumis au Préfet. En cas d'accident ou d'incident grave, l'opérateur économique, en tant qu'exploitant, met en œuvre le PIS et prend les mesures immédiates nécessaires pour assurer la sécurité des équipes de secours, des personnels, des tiers et des circulations ferroviaires ainsi que la protection de l'environnement. Il en informe sans délai le Préfet, dans un délai de deux mois à compter de sa survenance ou de sa découverte, un rapport circonstancié sur l'événement.

A l'instar du système EPSF, pour chaque sous-système (infrastructure, signalisation...), un dossier préliminaire de sécurité devra être rédigé avant toute modification substantielle (travaux de renouvellement). Pour chaque sous-système, un dossier de sécurité devra être rédigé avant la mise en service, par exemple avant la réouverture de la ligne aux circulations fret. En revanche, ces documents ne seront pas approuvés par l'EPSF, mais par le Préfet. Celui-ci peut par exemple décider de suspendre les travaux si la SEMOP ne respecte pas les conditions auxquelles il a subordonné l'approbation du dossier préliminaire de sécurité.

C'est probablement la SEMOP, en particulier les deux Régions – au sein du syndicat mixte – membres de la SEMOP, qui devront porter les documents de sécurité. Il est fort probable qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage soit sollicitée pour rédiger ces documents, qui sont lourds à rédiger et demandent des compétences très spécifiques. La SEMOP devra alors passer un marché avec mise en concurrence. La SEMOP devra également faire appel à l'évaluation de ses documents de sécurité par un organisme d'évaluation de l'analyse des risques. Un avis favorable sera exigé pour obtenir l'autorisation du Préfet.

En résumé, le portage des documents de sécurité passe sous la charge de la SEMOP, et notamment des deux Régions au sein du syndicat mixte. La SEMOP, en particulier son opérateur économique, héritera des responsabilités liées à la gestion de la sécurité, des risques et des situations d'urgence. Les responsabilités seront partagées entre chacun des actionnaires, donc entre les deux Régions et l'opérateur économique, avec une possible mise en cause personnelle des dirigeants de la SEMOP. Les deux Régions peuvent reporter les risques sur l'opérateur économique à travers une convention dans le cadre d'un pacte d'actionnaires, soumis à publication au même titre que les statuts. Cependant, reporter tous les risques sur l'opérateur économique pourrait freiner certains candidats.

B. Des travaux entre SEMOP et référentiel de maintenance capillaire fret

Comme Auch-Agen est une ligne capillaire fret, elle vient de sortir des normes de l'EPSF. A l'issue du transfert de propriété, SNCF Réseau ne sera plus GI : les référentiels de maintenance de SNCF Réseau – qui étaient peu appliqués vu le manque d'entretien – et les solutions techniques de conception de l'infrastructure – qui étaient inadaptées aux lignes capillaires fret – ne seront plus applicables. L'opérateur économique devrait devenir le GI délégué sur Auch-Agen pour le compte de la SEMOP.

Pour la définition du référentiel et du programme de maintenance, il faudra se fier aux « bonnes pratiques » présentées dans l'arrêté du 28 septembre 2016 portant un référentiel de maintenance pour les lignes capillaires fret²⁶², applicable pour les lignes fret à vitesse limitée à 80 km/h maximum, à l'exception des infrastructures comportant des longs rails soudés. La stratégie de maintenance de l'opérateur économique devra atteindre l'objectif de sécurité défini par rapport à des indicateurs simples relatifs aux accidents et incidents d'exploitation, tout en prenant en compte les contraintes économiques de la SEMOP.

Le plan de maintenance de l'opérateur économique s'appuiera sur le référentiel de maintenance et sur un état documenté des composants de l'infrastructure. SNCF Réseau vient d'ailleurs d'envoyer à la Région des procès-verbaux des ponts, des voies, des ouvrages d'art et en terre de la ligne Auch-Agen préalablement à la procédure de transfert de propriété. Il conviendra de les actualiser au fur et à mesure des interventions sur l'infrastructure, afin d'avoir un état des lieux actualisé permettant de planifier les interventions de maintenance préventive et curative. Un inventaire spécifique devra être constitué pour chaque passage à niveau. Dans les faits, il est probable que les deux Régions – au sein du syndicat mixte – commandent un état des lieux du patrimoine transféré à l'issue du transfert de propriété pour compléter leur connaissance du patrimoine. Les futurs candidats devraient avoir accès à la ligne dans le cadre de la procédure d'appel d'offres en vue de la désignation de l'opérateur économique membre de la SEMOP. Ils souhaiteront réaliser leur propre diagnostic afin de déterminer les besoins de travaux, d'adapter leur programme de maintenance et d'investissements et donc leur modèle économique.

Ce plan de maintenance sera décliné sous forme de programmes de maintenance annuels de la part de l'opérateur économique, afin de planifier les opérations de maintenance systématiques. Les deux Régions, dans le cadre de la SEMOP, auront à exprimer leur avis et à exercer un contrôle strict de la bonne exécution des missions d'entretien et de maintenance du GI pour garantir la sécurité des circulations, dans des coûts et des délais maîtrisés. Ce plan servira aussi à définir un Programme Pluriannuel d'Investissements, où la SEMOP planifiera et budgétisera les interventions lourdes sur l'infrastructure.

L'opérateur économique sera chargé des travaux d'entretien et de maintenance courante. Les interventions sur la signalisation et sur les passages à niveau à signaux automatiques lumineux devront être assurées par du personnel agréé dont la qualification est reconnue. La réalisation des gros travaux seront soit confiés à l'opérateur économique si les statuts de la SEMOP le prévoient, avec une contractualisation de l'opérateur en cas de besoin avec des prestataires « sous-traitants » ; soit contractualisés directement par la SEMOP avec les prestataires nécessaires. Si les

²⁶² Arrêté du 28 septembre 2016 portant un référentiel de maintenance pour certaines infrastructures ferroviaires sans circulations de voyageurs

deux Régions possèdent le contrôle et/ou plus de la moitié du capital et/ou des sièges au Conseil d'Administration de la SEMOP, celle-ci devra passer les marchés selon les contraintes du Code de la commande publique, sinon la passation des marchés sera de droit privé.

Dans tous les cas, l'une des deux Régions aura la présidence de la SEMOP, mais ceci renvoie à la répartition du capital et des représentations au sein du syndicat mixte propriétaire. En effet, près des trois quarts de la ligne étant géographiquement dans le Gers, il serait logique que la Région Occitanie détienne au moins les deux tiers des sièges au syndicat, laissant le dernier tiers à la Région Nouvelle-Aquitaine, mais cette question sera à arbitrer.

Les deux Régions conserveront au minimum une minorité de blocage lors de la prise de décisions stratégiques au sein de la SEMOP. Cependant, les décisions sur le fonctionnement courant de l'exploitation et de la GI seront aux mains de l'opérateur économique, lequel aura plus d'expertise technique, avec un contrôle fort des deux Régions.

La SEMOP aura donc la responsabilité de la bonne conduite des gros travaux et du suivi des prestataires. L'opérateur économique sera chargé de la bonne exécution des travaux d'entretien et de maintenance courante, avec un contrôle de la sécurité et de la qualité par les deux Régions ainsi que par les audits externes de la sécurité et du Préfet. Le syndicat mixte des deux Régions confiera l'infrastructure à la SEMOP, donc indirectement à l'opérateur économique, qui devra garantir le bon état des biens durant toute la durée du contrat.

Les constituants incorporés à l'occasion du plan de maintenance sont choisis par l'opérateur économique pour le compte de la SEMOP. Celle-ci pourra employer des solutions techniques adaptées aux trafics d'une ligne capillaire fret, et donc limiter les coûts sans dégrader la sécurité. Les deux Régions auront un contrôle fort des coûts du matériel et des travaux. Pour les gros travaux, la SEMOP devra commander et payer les matériels et fournitures, dans les mêmes conditions et hypothèses que pour les marchés de prestations de travaux.

C. Gestion des circulations et des interfaces

Dans le système de gestion de la sécurité porté par l'opérateur économique pour le compte de la SEMOP, seront définies les dispositions relatives à la gestion des interfaces avec le RFN géré par SNCF Réseau. La SEMOP devra signer une convention avec SNCF Réseau pour préciser les modalités techniques du raccordement avec les lignes Bordeaux-Toulouse et Auch-Toulouse, ainsi que les règles d'exploitation. Cette convention précisera que les interventions d'un

GI sur un réseau ne doit pas compromettre la sécurité des circulations et les missions du GI de l'autre réseau. Par ailleurs, SNCF Réseau devra être consultée pour la programmation de toute intervention de l'opérateur économique à proximité des lignes du RFN. Elle peut émettre un avis défavorable et contraindre la bonne exécution des missions du GI et des prestataires de travaux, donc contraindre l'exploitation de la ligne Auch-Agen.



Figure 38 : Raccordement entre la ligne Auch-Toulouse et la ligne Auch-Agen, le 10 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie, on constate nettement la différence de traitement entre la voie de la ligne Auch-Agen (à gauche) et la voie de la ligne Auch-Toulouse (à droite). La première a une plateforme conquise par la végétation, même si l'armement de la voie paraît être en bon état. La seconde, qui quitte au fond un Regiolis pour Toulouse, a été renouvelée lors du Plan Rail Midi-Pyrénées. Les trains venant de l'axe Auch-Agen devront croiser la voie Auch-Toulouse et franchir un double aiguillage pour atteindre les voies de service de la gare d'Auch.

Avant sa fermeture, la ligne Auch-Agen était exploitée en navette : un seul train à la fois pouvait circuler sur l'ensemble du linéaire, même si celui-ci était stationné pendant plusieurs heures le temps d'être chargé en céréales. Ce régime d'exploitation peut s'avérer contraignant en été, quand plusieurs coopératives récoltent puis exportent leurs productions : il ne permet pas l'écoulement des céréales en flux tendu. Un système de signalisation plus performant ouvrirait la porte à plus de circulations sur la ligne, ce qui rapporterait plus de redevances à la SEMOP.

Cependant, il n'est pas nécessaire à court terme d'investir dans un autre système de signalisation si les besoins exprimés ne vont pas au-delà de deux à trois trains par semaine. Tout au plus, un travail sur la composition des sillons pourrait permettre à un train d'arriver, d'être chargé et de repartir dans la même journée.

Même si juridiquement, les chargeurs peuvent demander des capacités d'utilisation de l'infrastructure depuis 2015²⁶³, ils ne font que commander une prestation de service de transport de marchandises pour exporter les céréales auprès de l'opérateur économique. Celui-ci sera chargé par la suite de demander des sillons à SNCF Réseau selon les modalités du DRR du RFN, parfois à la dernière minute, en exprimant les besoins issus des chargeurs.

L'opérateur économique devrait être le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant unique du transport de fret sur la ligne Auch-Agen. L'obligation d'indépendance sur le plan organisationnel du GI par rapport aux entreprises ferroviaires en matière de tarification et de répartition des capacités, prévue dans l'article L. 2122-4-3 du Code des Transports, n'a pas lieu. En effet, l'article L. 2122-5 du même Code précise que « *le GI assurant la fonction de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire d'un réseau sur lequel une seule entreprise circule et n'effectue que des services de marchandises est dispensé d'établir le Document de Référence du Réseau (DRR) tant qu'il n'existe pas d'autre demandeur de capacité dudit réseau que cette entreprise* ». La SEMOP n'est donc pas obligée de rédiger un DRR, tant qu'un chargeur ne demande pas de sillons, puisque l'opérateur économique sera l'unique demandeur : l'absence de DRR signifierait l'absence de tarification d'usage de l'infrastructure pour la circulation des trains de marchandises sur la ligne Auch-Agen.

L'opérateur économique devrait donc recevoir des capacités pour l'utilisation du RFN de la part de SNCF Réseau. Une entente devra être trouvée entre SNCF Réseau et l'opérateur économique GI pour assurer la continuité des sillons entre le RFN et la ligne Auch-Agen, en fonction des demandes de l'opérateur économique et des capacités des infrastructures des deux réseaux. Un coordinateur de la ligne sera ensuite chargé de la gestion finale des sillons et des circulations sur la ligne Auch-Agen.

²⁶³ Ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, article 3. Transposition en droit français de la Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

D. Gestion du patrimoine de la ligne entre le syndicat mixte et les membres de la SEMOP

Le transfert de propriété de la ligne Auch-Agen sera réalisé au profit du syndicat mixte formé des deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Ce syndicat mixte deviendrait propriétaire du patrimoine du domaine public ferroviaire. Les investissements réalisés par les actionnaires de la SEMOP rentreront dans le patrimoine des deux Régions. Ce syndicat mixte sera responsable des droits et obligations du propriétaire, en particulier de la sécurité de son patrimoine. Il est très probable que ces responsabilités soient transférées à la SEMOP, qui devra veiller au bon état d'entretien par l'opérateur économique du patrimoine nécessaire à l'exploitation de la ligne mis à la disposition. Pour le patrimoine non nécessaire à l'exploitation :

- Soit le syndicat mixte formé des deux Régions attribue les prérogatives du propriétaire à la SEMOP (à l'instar de ce que fera l'Etat avec SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020). La SEMOP mandatera et paiera un prestataire pour gérer le patrimoine immobilier et les titres d'occupation domaniale,
- Soit ce syndicat mixte mandate directement ce prestataire pour gérer le patrimoine immobilier et les titres d'occupation domaniale, ce qui supposera pour les deux Régions d'abonder de manière plus conséquente le budget du syndicat mixte en-dehors de celui de la SEMOP.

La SEMOP définira son programme d'investissements, et sera en charge de la réalisation des gros travaux, qu'elle confiera à l'opérateur économique ou à un prestataire après mise en concurrence. A l'instar du syndicat mixte, elle pourra décider de construire et démolir, avec l'accord de ce syndicat si elle n'a pas les prérogatives du propriétaire. Elle pourra enfin faire appel à des prestataires externes pour la gestion de certains bâtiments ou pour effectuer la maintenance courante, en prenant exemple sur l'initiative Vigie Gares Rail, menée dans 19 petites gares des Hauts-de-France par la SNCF, qui confie aux facteurs « *une mission de surveillance dans des gares haltes sans personnel SNCF* »²⁶⁴.

Le syndicat mixte (ou la SEMOP si elle est attributaire) sera libre de définir les affectations prévues pour les biens transférés, et veillera au bon usage des biens par le GI délégué ou les occupants dans l'affectation qu'il a prévue. Il pourra opérer ou faire opérer par un mandataire des conventions d'occupation temporaire, de superposition d'affectations, de cession. Il paiera les impôts du propriétaire. Il pourra vendre les parcelles et les biens qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation. Ces biens seront valorisés pour d'autres affectations par les nouveaux propriétaires intéressés par le foncier ainsi libéré. L'acte de vente apportera un revenu conséquent pour le syndicat mixte (ou la SEMOP si elle est attributaire) au moment de la cession. Le patrimoine sous

²⁶⁴ Ville, Rail et Transports, « Des facteurs pour surveiller les petites gares », publié le 8 janvier 2019, consulté le 23 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.ville-rail-transports.com/ferroviaire/facteurs-surveiller-petites/>

responsabilité du syndicat mixte, que l'opérateur économique devra entretenir, se limitera au périmètre utile à l'exploitation, ce qui est facteur d'économies.

La SEMOP devra payer les charges courantes, sauf si elle a délégué la gestion du patrimoine à l'opérateur économique. Les deux Régions devront supporter des charges supplémentaires dans l'entretien du patrimoine, une compétence qu'elles n'ont pas aujourd'hui.

Les biens mis à disposition de la SEMOP et de l'opérateur économique par le syndicat mixte feront l'objet d'un inventaire et d'un procès-verbal contradictoire au moment de la mise à disposition, avec la remise de tous les documents utiles à la connaissance et à l'utilisation des biens. Le patrimoine délégué est divisible en trois catégories :

- Les biens de retour : ils sont indispensables et concourants à l'exécution des missions de gestion de l'infrastructure et d'exploitation. Ils font retour au syndicat mixte formé des deux Régions à la fin de la convention, et sont toujours propriété des deux Régions ;
- Les biens de reprise : ils sont utiles et concourants à l'exécution des missions de gestion de l'infrastructure et d'exploitation. Ils sont propriété de la SEMOP ou de l'opérateur économique, mais le syndicat mixte peut les racheter à la fin de la convention ;
- Les autres biens propriétés de la SEMOP ou de l'opérateur économique restent de leur propriété à la fin de la convention.

En somme, la gestion du patrimoine de la ligne Auch-Agen se rapprochera du scénario classique que nous avons exposé sur les transferts de propriété. La gestion des circulations est simplifiée par la présence d'un opérateur économique qui intègre les missions de GI et d'exploitation de la ligne. Le programme de maintenance et de travaux, tout comme les prescriptions en matière de sécurité, sont devenues spécifiques aux lignes capillaires fret, ce qui laisse plus de souplesse, mais aussi plus de responsabilités à l'exploitant, avec un fort contrôle des deux Régions. Toutefois, le succès de la formule SEMOP est indissociable à un long travail de prospection par l'opérateur économique et les deux Régions de tous les potentiels de trafics susceptibles d'apporter des revenus. Une certaine créativité sera nécessaire pour trouver des sources de recettes de GI pour pallier la probable absence de tarification d'usage de l'infrastructure.

4. Propositions pour le futur modèle économique de la ligne Auch-Agen

La réouverture de la ligne, quelle qu'en soit le modèle de gouvernance, est une occasion rare de redynamiser le rôle du rail dans le transport de marchandises. La maximisation des trafics est en effet un levier capital pour équilibrer le modèle économique de la SEMOP, et donc de

diminuer les risques pour les membres. L'idée de cette partie est d'explorer toutes les pistes de recettes et d'économies potentielles sur les travaux, l'entretien et l'exploitation de la ligne afin de diminuer les contributions d'équilibres des deux Régions et de tendre vers une rentabilité tant souhaitée par l'opérateur économique en tant que structure privée.

Les entreprises qui avaient fait part de leur intérêt lors du sourcing²⁶⁵ ont fait part de leurs suggestions sur le futur modèle économique de la ligne. Tout d'abord, si les Régions concèdent la ligne pendant 15 ans à partir de la fin des travaux de réouverture, l'opérateur devra atteindre un taux de retour sur investissement de 7% par an pour couvrir les coûts de rénovation. Une subvention d'investissement de 1,5 M€ par an serait nécessaire si le scénario de trafic le plus ambitieux (162 500 t/an) est atteint. Mais si le trafic est plus faible, plus proche du scénario moins ambitieux (80 000 t/an) semblable à ce qui circulait avant la fermeture de la ligne, les chargeurs pensent qu'il faudra aussi une subvention d'exploitation de 0,6 M€ par an pour couvrir les frais de maintenance et d'exploitation.

Certains opérateurs potentiels voulaient intégrer les chargeurs dans le capital de la SEMOP pour s'assurer de leur engagement sur la durée. Les subventions de compensation des coûts de rénovation, d'entretien et de maintenance de la ligne risquent de ne pas suffire, et les cinq installations terminales embranchées (ITE) ne suffiraient pas à apporter un trafic substantiel, au-delà de deux à trois trains par semaine. Une autre attente était d'assurer une réactivité dans le pilotage du projet grâce à une participation majoritaire de l'opérateur privé et à une autonomie dans la gestion des affaires courantes. Les Régions conserveraient un droit de veto sur les décisions stratégiques. Le retranchement du RFN serait une condition préalable pour parvenir d'après les opérateurs potentiels à un modèle économique viable, avec des règles de maintenance moins contraignantes. Enfin, une sous-traitance de la maintenance et de l'exploitation de la ligne à une entreprise spécialisée apporterait pour certains répondants plus de flexibilité sur les circulations et une production optimisée. L'opérateur devra optimiser les coûts grâce à de nouvelles technologies ou à de nouvelles méthodes d'ingénierie de maintenance.

Les chargeurs sont prêts à remettre une centaine de trains dans le circuit (162 500 t/an) à condition de disposer d'une infrastructure de qualité à un coût de maintenance raisonnable²⁶⁶. Des redevances d'accès feraient perdre en compétitivité le fer. Avant la fermeture de la ligne, de nombreux chargements étaient expédiés par la route, plus flexible, dont le prix du transport de marchandises était moins cher que le train, et présentant moins d'incertitudes liées à des fermetures intempestives de la ligne par SNCF Réseau.

²⁶⁵ Ernst and Young, *Projet Occitanie. Consultation préalable de potentiels candidats en vue de la mise en place d'une SEMOP dédiée à la rénovation, l'exploitation et la maintenance de la ligne Agen-Auch*, 5 mars 2019, 8 slides

²⁶⁶ Chambre de Commerce et d'Industrie du Lot-et-Garonne, Grand Port Maritime de Bordeaux, *Rapport de visite des embranchés de la ligne ferroviaire entre Agen et Auch*, décembre 2015, 17 pages

A. Sources potentielles de recettes

Avant de nous pencher sur les sources potentielles de recettes sur la ligne Auch-Agen, nous rappellerons que l'article L. 2122-4 du Code des Transports oblige à une séparation comptable entre les activités de GI et d'exploitant d'une entreprise verticalement intégrée. Les fonds publics, ici des subventions régionales, versées à la division GI de l'opérateur économique ne pourront pas être transférés par l'entreprise à sa division exploitation et vice-versa.

Avant la fermeture de la ligne, le trafic atteignait 90 000 t/an. Les chargeurs pensent pouvoir atteindre 162 500 t/an, soit 100 trains/an, à la suite de la réouverture de la ligne (hypothèse haute). Les transporteurs, quant à eux, ne croient pas à un trafic supérieur à 80 000t/an (hypothèse basse). Enfin, Fret SNCF estime que les prix fer sont assez proches de la route, mais que de nombreuses coopératives du secteur commercialisent des petits lots de 300 à 500 tonnes, difficilement captables en train entier. L'opérateur historique pense que le trafic à la réouverture se limitera à une fourchette située entre 30 000 et 80 000 t/an, ce qui montre le peu d'intérêt qu'il porte au fret capillaire et à son incapacité à fonctionner par wagons isolés. Le seul moyen de gagner des recettes d'exploitation est de récupérer des tonnages supplémentaires en prospectant d'autres chargeurs potentiels, ou en incitant les chargeurs « historiques » à exporter plus de marchandises par le rail. Plusieurs études font part des potentiels de trafics marchandises autour de la ligne Auch-Agen ainsi que des freins ressentis par les chargeurs au report modal vers le train. Les résultats sont présentés dans le tableau suivant, et vont bien au-delà des quelques coopératives céréalières embranchées.

Sources de trafics potentiels	Activités potentielles
Céréaliers	Trois coopératives (Terres du Sud, Gersycoop et Val de Gascogne) et cinq ITE. Le volume total de production de ces coopératives est de 1,35 Mt (2015). Un quart de la production part vers l'Espagne, mais le marché français est moins concurrentiel face aux céréales ukrainiennes moins chères arrivant au port de Tarragone. Un autre quart (270 000 t) est exporté vers les ports de l'Atlantique et de la Méditerranée : ici se trouve le potentiel captable du rail.
Carriers	Ils pourraient utiliser des ITE déjà embranchées, mais chargent des marchandises à faible valeur ajoutée avec de faibles marges : la rupture de charge serait difficile à supporter économiquement. Les chargeurs n'ont pas montré d'intention de modifier leurs modes d'expéditions et de livraisons, à moins qu'il soit démontré que le prix du transport de bout en bout revienne moins cher que la route.

Sources de trafics potentiels	Activités potentielles
Agroalimentaire	Plusieurs entreprises sont présentes à quelques kilomètres de la ligne. Elles pourraient être intéressées si la rupture de charge n'est pas trop dissuasive.
Base travaux GPSO	Fret SNCF suit l'évolution de la LGV Bordeaux-Toulouse, dont une base travaux serait prévue à Layrac et pourrait de ce fait amener un trafic important sur les premiers kilomètres de la ligne Auch-Agen.
Engrais	Fret SNCF s'interrogeait sur la faisabilité de livrer des engrais des usines du bec d'Ambès (près du port de Bordeaux) sur les silos de la ligne Auch-Agen, ce qui éviterait le retour à vide.
Industrie	Fret SNCF était en contact avec le groupe Fayat, maison-mère de l'entreprise Castel et Fromaget (construction métallique) installée à Fleurance et autrefois embranchée.
Oléagineux (tournesol)	Potentiels peu développés malgré de temps à autre des demandes spot de navires de bonne taille à charger rapidement pour l'export.

Figure 39 : Sources de trafics potentiels sur la ligne Auch-Agen^{267 268}



Figure 40 : Ligne Auch-Agen à proximité de la coopérative Gersycoop de Fleurance, le 10 septembre 2019 (photographies personnelles)

Sur l'image de gauche, prise à un passage à niveau, on voit plus nettement l'armement de la voie, qui a dû être nettoyé à proximité d'une voirie routière. En revanche, les équipements de signalisation et de sécurité du passage à niveau sont obsolètes, et la voie s'enfonce dans les hautes herbes. Pourtant, sur l'image de droite, on devine le début de l'installation terminale embranchée de Gersycoop (devant le portail orange). Sa régénération pourrait être le moteur d'un trafic céréalier à la réouverture.

²⁶⁷ Egis, SNCF Réseau, *Etude sur l'avenir de la ligne Auch-Agen. Evaluation du potentiel fret*, octobre 2016, 34 pages

²⁶⁸ Chambre de Commerce et d'Industrie du Lot-et-Garonne, Grand Port Maritime de Bordeaux, *Rapport de visite des embranchés de la ligne ferroviaire entre Agen et Auch*, décembre 2015, 17 pages

Pour gagner des trafics, il faudra améliorer la compétitivité du rail par rapport à la route. Aujourd'hui, l'offre ferroviaire est perçue comme chère, inadaptée et peu fiable auprès des chargeurs : Transportrail écrivait en décembre 2017 que « *le projet de réforme de la tarification du réseau en 2018 ne passe pas auprès des chargeurs, et c'est un doux euphémisme. La position de SNCF Réseau est la suivante : chaque train de fret fait perdre de l'argent au GI car son péage ne couvre pas les coûts générés, sachant que l'Etat l'enjoint de viser une couverture au coût complet. Bilan, entre 2016 et 2018, les sillons devraient augmenter en moyenne de 30%, et la nouvelle tarification fondée sur le tonnage transporté devrait se traduire par une inflation de 5,6% par an, à laquelle il faudrait ajouter un triplement du tarif des voies de service* »²⁶⁹.

Il sera difficile de jouer sur les travaux et la qualité des sillons : Auch-Agen dépendra toujours du trafic des lignes gérées par SNCF Réseau en aval. Mais au moins, la ligne sera disponible et utilisable sans que SNCF Réseau ne décide de fermetures intempestives. En revanche, nous avons vu précédemment que le fait que l'opérateur économique soit à la fois GI et exploitant devrait retirer une des charges d'exploitation qui est le paiement des redevances d'usage de l'infrastructure (8% des charges totales²⁷⁰). Il est en effet peu probable que des péages soient prévus étant donné l'absence d'obligation de rédaction d'un DRR. Les coûts d'utilisation de l'infrastructure seront inclus dans les charges d'entretien et de maintenance de l'opérateur économique.

Par ailleurs, les deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine opéreront un contrôle strict des coûts d'exploitation de l'opérateur économique, afin que leur contribution financière soit la plus basse possible, ce qui obligera l'opérateur économique à optimiser ses coûts. Il faut donc s'attendre à une diminution des coûts des prestations de services de transport de fret par le nouvel opérateur par rapport à ce que devaient payer les chargeurs avec Fret SNCF. Cette diminution pourrait rendre le rail de nouveau compétitif et attirer des tonnages supplémentaires sur la ligne. Pour donner un ordre d'idée, les opérateurs fret concurrents de Fret SNCF ont un coût d'exploitation inférieur de 20 à 30%²⁷¹. En parallèle, le coût du transport routier augmente, notamment avec la hausse des prix des carburants. La montée en considération des préoccupations environnementales et la pénurie de chauffeurs routiers en Europe centrale pourraient faire basculer les choses en faveur du transport ferroviaire de marchandises et de la ligne Auch-Agen.

²⁶⁹ Transportrail, « Les opérateurs fret de plus en plus inquiets », publié le 7 décembre 2017, consulté le 25 juillet 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2017/12/07/35892901.html>

²⁷⁰ Bruno Revelli, *La relance du fret ferroviaire de proximité en France et en Occitanie*, cours donné à l'Université Toulouse Jean Jaurès, novembre 2018

²⁷¹ Marc Carémantrant, « Quel avenir pour le fret ferroviaire en France » in *Rail Passion* n° 258, publié le 28 mars 2019, consulté le 25 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.railpassion.fr/fret/avenir-fret-ferroviaire-france/>

Pour couvrir les coûts de gestion de l'infrastructure, nous avons vu que l'opérateur économique ne devrait pas pouvoir se rémunérer sur des péages, étant donné qu'il sera le seul utilisateur de la ligne. D'autres solutions que les subventions de l'Etat et des collectivités (travaux), des subventions régionales (fonctionnement et investissement), et des éventuels surplus de recettes d'exploitation devront être trouvés pour équilibrer le modèle économique de la ligne. Une piste pourrait partir de la participation des chargeurs au financement des travaux puis de la maintenance de la ligne Auch-Agen. Le plan de financement initial prévoyait que les coopératives Gersycoop et Val de Gascogne investissent chacune 50 000 € pour les travaux visant à la réouverture de la ligne²⁷². Cet effort montre l'intérêt porté par ces entreprises à un retour du fret ferroviaire pour optimiser leur circuit logistique. Les céréales sont des produits à haute valeur marchande – quoique dépendant de cours mondiaux très instables –, avec des expéditions mutualisables en train complet, moins cher que la commande de dizaines de camions et de chauffeurs. Mais d'autres chargeurs potentiels seraient-ils prêts à participer au plan de financement de la régénération de la ligne ?

Un exemple pourrait être répliqué de la Région Grand Est, qui a mis en place le dispositif Cap Fret²⁷³. La Région intervient au financement de la régénération de la ligne à condition que soit signé un protocole contractuel entre le propriétaire/gestionnaire de la voie ferrée et les chargeurs utilisateurs de la voie modernisée pour le financement de la gestion et de la maintenance de la voie, des abords, des ouvrages d'art, sur la période de pérennité des investissements engagés. Concrètement, les chargeurs paient un surcoût de 2 € la tonne pour financer la maintenance. Si on applique ce taux à Auch-Agen, on peut s'attendre à des recettes se situant entre 180 000 € (hypothèse basse de trafic) et 325 000 € (hypothèse haute) par an. Le montant de la participation financière sera à négocier avec les chargeurs, qui contribueront d'autant plus qu'ils auront besoin du rail pour pérenniser leur activité. Un calcul en fonction du nombre de trains pourrait les inciter à charger des trains complets, mais un calcul à la tonne s'ajusterait aux variations d'activité. Cette proposition offrirait une source de financement pérenne pour l'opérateur économique GI, tout en diminuant le besoin de subventions de la part des Régions. Il garantirait un engagement des chargeurs sur le long terme à utiliser le rail pour leurs expéditions, avec une participation modulée en fonction de leur production. Cependant, en cas de mauvaise récolte, les recettes pour le GI seront moindres ; et surtout, une taxe supplémentaire sur les chargeurs, quand bien même le prix de la prestation de transport de l'opérateur économique serait moins cher que celui facturé par Fret SNCF, risquerait de peser lourd dans le chiffre d'affaires des chargeurs et donc de freiner le chargement de marchandises par le rail. Un taux de 2 € la tonne apparaîtrait alors trop élevé.

En contrepartie, les chargeurs pourraient participer à la gouvernance de la SEMOP, voire investir dans son capital. S'ils ont une participation minoritaire à la gouvernance, leurs besoins

²⁷² Note d'arbitrage interne à la Région Occitanie portant sur la ligne Auch-Agen, février 2018

²⁷³ Entretien avec le service Projets et Equipements de la Direction des Transports de la Région Grand Est, réalisé le 7 juin 2019

seront écoutés lors des prises de décisions courantes et stratégiques. La politique de la SEMOP et de l'opérateur économique sera donc au service des chargeurs, ce qui enclenchera une dynamique positive de trafic. Si les chargeurs prennent une participation minoritaire au capital de la SEMOP, ils seront intéressés par ses bénéfices si l'exercice est excédentaire. Or pour maximiser les recettes de la SEMOP, il faut maximiser les trafics : les chargeurs seront incités à augmenter la part de leurs expéditions par le rail dans la mesure du possible. Le risque est que si l'exercice de la SEMOP est déficitaire, les chargeurs perdront de l'argent alors qu'ils avaient déjà investi au titre de la maintenance et payé une prestation de service de transport de fret ferroviaire.

B. Sources potentielles d'économies sur les travaux et la maintenance

Le chiffrage du plan de financement proposé par SNCF Réseau prévoyait déjà plusieurs pistes d'économies par rapport à une régénération classique. Il était indiqué l'utilisation de rails de réemploi provenant de LGV et une épaisseur de ballast de 10 cm, dérogoire à la norme de 15cm²⁷⁴. Il reste assez peu de leviers d'optimisation du type de matériaux utilisés. En revanche, il est possible que l'opérateur économique en charge des travaux revende les rails, ballasts et traverses usagés pour recyclage. Auparavant, c'était la SNCF qui récupérait les bénéfices de la vente sans les répercuter sur les factures présentées à la Région. Après le transfert, les bénéfices permettront de diminuer les coûts des travaux ou de donner quelques revenus à l'opérateur économique. Le remplacement de rails, très ponctuel, présente peu d'enjeux ; cependant dans le scénario pérennité à 15 ans, retenu dans le programme de financement initial, 17 800 traverses devaient être remplacées et 1 000 autres achetées pour provision. Le potentiel de revente est minime, les traverses bois en créosote polluante doivent être incinérées dans des installations spécifiques. SNCF Réseau annonce une traverse à 60 € l'unité (hors main d'œuvre, remplacement, installation et traitement). Il serait possible d'en trouver pour 45 à 50 € l'unité dans des magasins de jardinage/bricolage, soit jusqu'à 25% moins cher : l'économie potentielle atteindrait 122 000 à 192 000 € sur Agen/Sainte-Christie, et jusqu'à 282 000 € sur l'ensemble de la ligne. L'achat directement chez le fournisseur et la mise en concurrence de l'achat de fournitures permettront en outre de diminuer les coûts ; c'est aussi vrai pour les prestations de travaux.

Par ailleurs, les frais de provision pour risques (1,83 M€ sur les 10,49 M€ du budget de rénovation pour l'ensemble de la ligne) peuvent être optimisés : le taux de 25% appliqué par SNCF Réseau paraît excessif. Si ce taux est abaissé à 15% par exemple, ce qui reste honorable pour un chantier de ce type, la facture totale baisserait de 500 000 € sur la section Agen/Sainte-Christie, et jusqu'à 732 000 € sur l'ensemble de la ligne. C'est l'opérateur économique qui fixera ce taux quand il facturera les travaux à la SEMOP. La maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre devraient être assurées soit par la SEMOP, soit par l'opérateur économique, avec l'assistance de prestataires

²⁷⁴ Egis, *Etude sur l'avenir de la ligne Agen-Auch. Diagnostic de la ligne et programme de renouvellement*, octobre 2016, 53 pages

externes à l'issue d'une procédure de mise en concurrence. Quelques économies peuvent aussi être obtenues sur ces postes de dépenses.

La maintenance de la ligne Auch-Agen occasionnera quoi qu'il arrive un surcoût pour les deux Régions par rapport à la situation antérieure où elles n'étaient pas responsables de la gestion de l'infrastructure. Les deux Régions devront subventionner les activités de l'opérateur économique pour l'exercice de ses missions, en particulier si les résultats d'exploitation n'arrivent pas à couvrir les coûts de maintenance.

Sur les gros travaux, le prestataire devra répondre à l'appel d'offres en fonction du critère qualité et du critère prix : le coût de sa prestation sera moindre qu'une prestation SNCF Réseau, avec des marges réduites. Sur l'entretien courant, les deux Régions (au sein de la SEMOP) opèreront un contrôle strict des factures et des bilans comptables de l'opérateur économique. On peut imaginer qu'à l'instar de la Suisse et de l'Office Fédéral des Transports²⁷⁵, elles ne rétribuent les missions de gestion de l'infrastructure qu'à la hauteur de ce qu'elles estiment nécessaires, laissant les surcoûts à la charge de l'opérateur économique.

La sortie de la ligne Auch-Agen du RFN, des normes et des référentiels de l'EPSF et de SNCF Réseau laissera une marge de manœuvre pour adopter des solutions techniques et des méthodes d'ingénierie de maintenance adaptés aux besoins d'une ligne capillaire fret. Un exemple pourrait être pris sur la ligne du Blanc-Argent, avec une maintenance réalisée au jour le jour, avec des moyens locaux, hors des référentiels SNCF, et une polyvalence des agents²⁷⁶. La Compagnie du Blanc-Argent a acheté un véhicule conçu spécifiquement pour la ligne, un engin rail-route capable de réaliser du désherbage, de l'élagage, du bourrage et du relevage de voie, tout en diminuant substantiellement les temps d'intervention vu que l'appareil accède à la ligne par la route. Le renouvellement de la voie est assuré sur 1 km/an avec une durée de vie de 50 ans, afin d'éviter un coûteux renouvellement total de la ligne. Les coûts de gestion et d'entretien de l'infrastructure sur la ligne du Blanc-Argent ont été estimés à 11 000 €/km/an, ce qui par analogie donnerait des coûts d'entretien de 704 000 €/an sur les 64 km de la ligne Auch-Agen, coûts qui risquent d'être inférieurs puisque les exigences d'entretien sont moindres pour une ligne capillaire fret.

Le cas de la ligne des Chemins de Fer de Provence, contrôlée par le STRMTG et hors RFN, montre que l'autorité organisatrice a su prendre en considération les spécificités de la ligne, en

²⁷⁵ Entretien avec le bureau d'études suisse SMA, réalisé le 1^{er} juillet 2019

²⁷⁶ Cerema, *Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ferroviaires ? Etude de cas en Régions Centre-Val de Loire, Limousin et Bretagne*, septembre 2016, 43 pages

particulier pour l'aménagement des appareils de voie et du type de sécurité²⁷⁷. Les travaux répondent complètement aux besoins de la ligne sans aller au-delà des besoins. Certaines méthodes de gestion de l'infrastructure peuvent s'inspirer de routes ou de lignes de tramway. Le référentiel de maintenance de la Régie est adapté aux moyens financiers de la Région. Sur des lignes portuaires, Socorail (filiale d'Eurotunnel) a fait certifier des référentiels de maintenance adaptés aux trafics des lignes qu'elle entretient pour le compte de SNCF Réseau²⁷⁸. Elle a réalisé de la maintenance curative dans le même budget que celui alloué à la surveillance à l'époque.

Conclusion

La ligne Auch-Agen a été fermée aux circulations fret à cause du manque d'entretien réalisé par SNCF Réseau et du manque d'intérêt que porte Fret SNCF pour l'exploitation des lignes capillaires et les trafics de wagons isolés. Les Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine s'associent pour demander le transfert de propriété de la ligne au bénéfice d'un syndicat mixte formé des deux Régions. Elles envisagent de créer une SEMOP pour les travaux visant à la réouverture de la ligne, puis l'entretien et l'exploitation du trafic marchandises. Ce modèle de gouvernance innovant, associant un contrôle fort de la collectivité et une autonomie de gestion d'un opérateur économique privé, permet de bénéficier d'une expertise technique tout en limitant les coûts et en garantissant l'intérêt public du projet.

Les dernières évolutions législatives ont bouleversé les règlements s'appliquant aux lignes capillaires fret. Les normes et les procédures de sécurité sont simplifiées, avec une sortie du champ de l'EPSF et une supervision par le Préfet du Gers. Les responsabilités sont transférées en grande partie vers l'opérateur économique en tant qu'exploitant. Celui-ci pourra adopter un référentiel de maintenance et des solutions techniques plus souples et plus adaptées aux trafics de la ligne, ce qui permettra de limiter les coûts tout en améliorant la sécurité globale de la ligne. En revanche, SNCF Réseau conservera un contrôle sur la gestion des interfaces et l'attribution des sillons.

Ce modèle de gestion en SEMOP pose avec une acuité particulière la question du modèle économique de la ligne : la présence d'un actionnaire privé favorisera la recherche de la rentabilité dans une logique de marché, tandis que les deux Régions trouveront un intérêt à réduire leurs subventions d'équilibre. Il sera impératif pour l'opérateur économique de prospecter un maximum de chargeurs potentiels afin de maximiser les trafics qu'il assurera, et donc ses recettes d'exploitation. En revanche, l'intégration des missions de gestion de l'infrastructure et

²⁷⁷ Entretien avec le service Chemins de Fer de Provence de la Région Sud-PACA, réalisé le 23 avril 2019

²⁷⁸ Table ronde « Quelle gestion frugale de l'infrastructure ? », colloque *Faire le ferroviaire autrement* du 28 novembre 2018 à Bordeaux, organisé par le Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine et Mobilettre

d'exploitation dans une même structure entraîne de facto une absence de tarification d'usage de la ligne, puisque l'opérateur économique sera le seul demandeur de capacités à la suite de l'attribution du contrat, après mise en concurrence. Des dispositifs innovants, pouvant laisser place à une contribution des chargeurs, apporteraient des recettes supplémentaires à l'opérateur pour la maintenance de la ligne, mais un juste milieu devra être trouvé pour ne pas réduire l'intérêt économique de l'utilisation du rail par les chargeurs. Ceux-ci pourraient trouver voix au chapitre dans la gouvernance de la SEMOP, pour que les actions de la structure soient adaptées aux besoins réels du marché, ce qui favoriserait un engagement sur le fret ferroviaire sur le long terme.

II. Montréjeau-Luchon : un transfert de gestion pour sauter les obstacles à la réouverture ?

La ligne Montréjeau-Luchon a été ouverte en 1867 par la Compagnie du Midi²⁷⁹, comme l'une des antennes pénétrant dans les vallées pyrénéennes depuis la ligne structurante Toulouse-Bayonne. Elle a servi à désenclaver la vallée de la Pique et a accompagné le développement de la station thermale de Bagnères-de-Luchon. La ligne fut électrifiée grâce aux barrages hydroélectriques situés en amont. Mais SNCF Réseau a décidé de fermer la ligne le 18 novembre 2014, après des décennies de manque d'entretien et une offre de trafic rachitique. Depuis, la Région Occitanie se bat pour obtenir la réouverture de la ligne, inscrite comme prioritaire à la suite des EGRIM. Mais elle doit faire face au manque de volonté de SNCF Réseau, qui propose des coûts et des délais excessifs par rapport aux ambitions régionales. Un transfert de gestion tel qu'envisagé par la Région faciliterait-il la pérennisation de la ligne ?

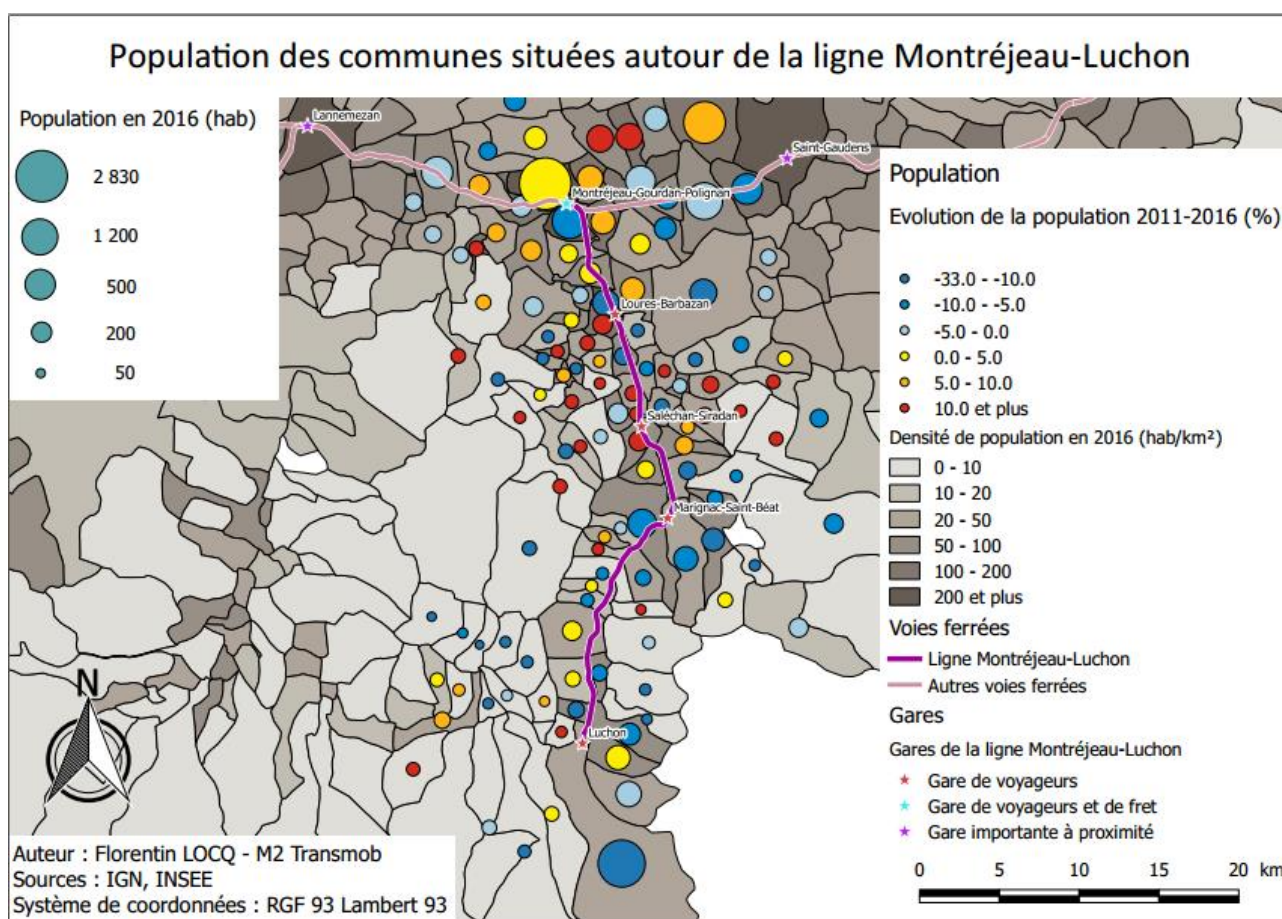


Figure 41 : Localisation des gares et répartition de la population autour de la ligne Montréjeau-Luchon (réalisation personnelle)

²⁷⁹ Rail Passion, *Le rail en Occitanie*, hors-série de juillet 2019, 148 pages

1. Un parcours semé d'embûches pour la réouverture de la ligne²⁸⁰

La ligne Montréjeau-Luchon, qui mesure 36 km, a vu ses circulations suspendues par SNCF Réseau depuis le 18 novembre 2014, en raison de l'état de l'infrastructure. La desserte ferroviaire était auparavant constituée d'un seul aller-retour quotidien TER et de l'aller-retour en train de nuit Paris-Luchon les week-ends et tous les jours en été. Elle est depuis substituée par des autocars en complément de l'offre routière (5 AR/j) qui existe déjà. Le dernier renouvellement complet de la voie a été réalisé en 1953 : depuis, la SNCF puis RFF ont laissé progressivement la ligne se dégrader, jusqu'à ce que des ralentissements allant jusqu'à 10 km/h viennent contraindre le plan de transport commandé par la Région et rallonger les temps de parcours. Le train mettait autant de temps que l'autocar, qui lui, avait 27 arrêts intermédiaires entre Montréjeau et Luchon.²⁸¹ La ligne n'a pas été inscrite au Plan Rail Midi-Pyrénées.



Figure 42 : Gare de Marnac-Saint-Béat le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie prise sur l'une des gares de la ligne, on distingue à peine les quais et les voies, qui ont été progressivement conquises par la végétation faute de débroussaillage. Le bâtiment voyageurs est encore en état, à part l'horloge arrêtée. La gare n'avait pas dû faire l'objet d'aménagements particuliers, cependant elle était éclairée, avec un abri voyageurs. Le rail est

²⁸⁰ Cette sous-partie est élaborée à partir de plusieurs notes internes à la Région Occitanie portant sur la ligne Montréjeau-Luchon.

²⁸¹ Avant 2014 : Toulouse 7h39 – Montréjeau 9h32 – Luchon 10h26 et retour Luchon 10h37 – Montréjeau 11h43 – Toulouse 13h25 (semaine) ou Luchon 17h32 – Montréjeau 18h39 – Toulouse 20h11 (week-ends)

ancien, les traverses en bois (en béton près de la gare) pourrissent avec le temps et sont mal fixées par des tirefonds manquants ou mal vissés. Le ballast est hétérogène.

Une étude sur les besoins de transport des Hautes Vallées du Comminges a été menée en 2015 par le bureau d'études Egis, pour le compte de SNCF Réseau et sous pilotage de l'Etat, pour examiner les potentialités et le devenir de la ligne. Le scénario retenu par la Région prévoyait d'investir 36 M€ pour le renouvellement intégral de la ligne, soit 1 M€ du kilomètre. Il permettait d'économiser 20 M€ par rapport au scénario avec renouvellement de la caténaire et régénération de la sous-station électrique ; la caténaire existante en mauvais état devait être déposée dans tous les cas.

Dans le cadre de la révision 2016 du CPER Midi-Pyrénées 2015-2020, la Région a demandé l'inscription du renouvellement de la ligne Montréjeau-Luchon pour un montant de 36 M€, conformément au scénario issu de l'étude de 2015. L'avenant au CPER a été signé le 6 janvier 2017 : l'Etat devait intervenir à hauteur de 6 M€ (16,67%), et SNCF Réseau à hauteur de 4,5 M€ (12,5%). La part restant à charge de la Région sur cet investissement aurait donc été de 25,5 M€ (70,83%), mais la facturation des coûts d'entretien de l'infrastructure rénovée par SNCF Réseau n'est pas à exclure.

La Région a validé en décembre 2016 sa participation au financement d'une étude préliminaire, qui définit avec précision la consistance, les estimations et le planning de réalisation du renouvellement de la voie. Elle a dû faire l'avance de la part de l'Etat dans l'attente du versement par celui-ci des crédits correspondants. Les études préliminaires sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau devaient s'achever fin 2017, et les travaux de renouvellement aurait dû s'achever fin 2020, avec une reprise des circulations ferroviaires pour le service annuel 2021. Le renouvellement de la ligne Montréjeau-Luchon s'inscrit dans la feuille de route des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité (EGRIM), dont les résultats ont été restitués le 14 décembre 2016 après une large concertation citoyenne et approuvés par l'Assemblée plénière du 2 février 2017. La ligne fait partie des six lignes prioritaires retenues dans le troisième chantier « *La sauvegarde des lignes ferroviaires et l'adaptation de l'offre TER* »²⁸².

Lors des tournées de surveillance, SNCF Réseau a diagnostiqué un risque imminent de rupture de nombreux supports de la caténaire dont la base est fortement corrodée. Elle a dû faire procéder à la dépose de la caténaire et des installations fixes de traction électrique sur l'ensemble de la ligne. L'opération étant un préalable indispensable avant le renouvellement de

²⁸² Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*. 2016, 80 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4661_-_plaquette-egri_170x270_-_page-a-page.pdf

l'infrastructure quel que soit le scénario retenu, elle s'inscrit dans l'opération de modernisation de la ligne. La convention de financement des travaux de dépose de la caténaire a été signée le 8 septembre 2017 pour un montant total de 1,8 M€. Ces travaux conduits sous maîtrise d'ouvrage SNCF Réseau ont débuté fin août 2017 pour s'achever fin décembre 2017. En outre, la convention de financement de l'étude d'avant-projet a été signée le 25 septembre 2017 pour un montant total de 3 M€.



Figure 43 : Pied d'un ancien poteau caténaire à Marignac le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie, on observe au centre les traces d'un ancien poteau caténaire, où subsiste le pied après le démantèlement de la caténaire usagée. Sur la gauche, un ancien poteau de signalisation manuelle était guidé par du personnel, montant par un escalier. A droite, on devine un levier d'enclenchement d'un aiguillage menant aux voies de service.

Les résultats de l'étude préliminaire présentée par SNCF Réseau le 11 avril 2018 sont un coup de tonnerre pour la Région, et menacent la faisabilité même de la réouverture de Montréjeau-Luchon. Ils donnent des coûts de remise en état de l'infrastructure représentant près du double de ceux issus de l'étude de 2015. Les écarts entre les deux études se situent au niveau du nombre d'ouvrages d'art à régénérer (10 M€), de la base travaux, de la modernisation du système d'exploitation (2 M€), de la rénovation des passages à niveau (9 M€) et des installations

de communication (5 M€). Le renouvellement voie ballast (RVB) seul coûte 33 M€, base travaux comprise, pour une ligne de 36 km.

SNCF Réseau, pourtant maître d'ouvrage des deux études, n'assume pas cet écart et a tendance à renvoyer la faute sur Egis, dont l'étude se limitait à un simple RVB et à la réfection minima d'ouvrages. Pour le gestionnaire d'infrastructures, sur les 75 ouvrages identifiés présentant un état préoccupant, 18 nécessitent des travaux de sécurisation importants avant toute remise en circulation. Les 36 M€ inscrits au CPER pour le renouvellement de la ligne Montréjeau-Luchon sont insuffisants pour financer le programme de base (59 M€) hors provisions pour risques (7 M€) permettant une pérennité à 10 ans. Des leviers potentiels d'économies ne parviennent pas à combler cet écart :

- 4 M€ maximum d'économies possibles avec l'utilisation de rail de réemploi, un renouvellement partiel du ballast et l'absence de circulations ferroviaires pendant les travaux (approvisionnement par camions),
- 1 à 2 M€ pourraient faire l'objet d'un financement tiers, si l'infrastructure de la fibre optique était mutualisée avec un opérateur,
- 7 M€ de risques pourraient être finalement réduits.

En outre, si le calendrier initial prévoyait une reprise des circulations ferroviaires fin 2020, le planning issu de l'étude préliminaire annonce une réouverture de la ligne au second semestre 2023. Là encore, SNCF Réseau considère avoir déjà optimisé le calendrier et renvoie à des évolutions règlementaires (procédures d'évaluation environnementale) ou internes (l'EPSF a mis en demeure SNCF Réseau d'entreprendre des nouveaux travaux de sécurisation des passages à niveau avec la mise en place de la télésurveillance à la suite de l'accident de Millas) pour justifier cet écart de trois ans, sur lequel la Région n'avait jamais été alertée. Les enjeux environnementaux seraient élevés sur tout le linéaire de la ligne, la plupart des opérations devant être réalisées dans des zones sensibles comme des lits de cours d'eau. En réalité, SNCF Réseau fait tout pour freiner le projet porté par la Région de réouverture de la ligne, au nom de son désengagement – et de celui de l'Etat – sur les lignes UIC 7 à 9. Face au mécontentement de la Région face à ces coûts et ces délais excessifs par rapport à ce que l'on peut attendre d'un déroulement normal des travaux, Patrick Jeantet, le PDG de SNCF Réseau, a proposé à ce qu'une expertise externe, prise en charge par SNCF Réseau, évalue le coût de l'opération tel qu'il a été présenté aux services de la Région.

Mais pour engager les études d'avant-projet, SNCF Réseau demande la signature d'un avenant technique à la convention de financement fixant le programme, donc les options retenues, et le nouveau calendrier de l'opération. Faute de quoi, SNCF Réseau prévoit que son comité national des investissements et des engagements ne l'autorise pas à engager les études. Or pour la Région, il ne paraît pas possible de fixer un programme sur une opération dont le financement n'est pas assuré, puisque son coût a doublé. En outre, si SNCF Réseau garantit sa

participation à 12,5% aux études d'avant-projet, il n'en est pas de même pour les études de projet et les travaux de renouvellement (8,5% au mieux, SNCF Réseau est tenue au Contrat de Performance Etat/SNCF Réseau). Par ailleurs, SNCF Réseau a fait état d'un apport de financement annuel pour la maintenance des infrastructures, les péages étant d'après elle trop faibles. La Région a demandé un ordre de grandeur de ces charges annuelles, sans réponse à ce jour.

En septembre 2018, SNCF Réseau communique à la Région un chiffrage général des travaux nécessaires sur les lignes secondaires afin d'éviter leur fermeture à brève échéance. Sur Montréjeau-Luchon, elle évalue le besoin d'investissement à 80 M€²⁸³, montant issu de l'étude préliminaire, pour une durée de vie estimée à 30/40 ans. Il faut aussi noter que si le montant des travaux était fixé à 75,4 M€ HT par SNCF Réseau lors des études préliminaires, incluant les options nécessaires à l'exploitation de la ligne, ce montant était indiqué aux conditions économiques de juin 2015. Le montant réactualisé aux conditions économiques de février 2019 est de 79,9 M€ HT.

L'étude externe commanditée et financée par SNCF Réseau a commencé début 2019 et s'est terminée en avril 2019. Le bureau d'études prestataire TTK a identifié 11% d'économies par rapport au budget issu de l'étude préliminaire SNCF Réseau. Il ne propose certes pas une réduction du délai global (3^e trimestre 2023), mais pense que certains travaux pourraient être anticipés à partir du 2^e trimestre 2021.

En parallèle, la Région a commandé une mission de contre-expertise confidentielle de l'étude préliminaire à l'insu de SNCF Réseau. Elle juge que le planning présenté par SNCF Réseau n'a pas été optimisé, avec certaines tâches d'une durée excessive et sans chevauchement des tâches entre elles. Le bureau d'études NGE, mandaté par la Région, estime à 60 M€ HT un programme de travaux chiffré à 75,4 M€ HT par SNCF Réseau aux conditions économiques 2015, soit un écart de 20%, qui atteint même 23% sur le seul programme de base (48 M€ HT contre 59). En termes de délais, NGE propose une reprise des circulations ferroviaires fin avril 2021. Il s'agit cependant d'un planning tendu de l'aveu même du bureau d'études, avec des délais nécessaires aux études et aux procédures environnementales et règlementaires paraissant très optimistes. Pour autant, la faisabilité d'un démarrage des travaux avant fin 2020 semble avérée.

Ces deux études montrent que sur les lignes de desserte fine du territoire comme Montréjeau-Luchon, SNCF Réseau utilise des pratiques variées pour freiner les ambitions de la Région. Elle sur-facture certaines prestations, et applique des frais généraux (provisions pour risques, marges d'incertitude) dépassant largement ceux appliqués sur des chantiers classiques.

²⁸³ SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire avec voyageurs (Lignes classées UIC 7 à 9 AV). Fiches d'état des lieux*. Septembre 2018, 42 pages

Elle n'hésite pas à se tourner vers la Région pour lui demander de financer la quasi-totalité des opérations, hors compétence, et même de financer l'entretien et la maintenance de l'infrastructure après la réouverture sans aucune transparence sur les coûts. Elle ralentit le lancement des études préalables, et ne cherche pas à optimiser le planning des travaux pour rallonger les délais et décourager encore un peu plus la Région.

Cependant, le 17 juin 2019, SNCF Réseau présente ses premières estimations issues des études d'avant-projet : les travaux sont maintenant estimés à 60,5 M€ HT aux conditions économiques de février 2019, soit -24% par rapport aux études préliminaires ! Elle s'est alignée sur les résultats des contre-expertises, ce qui montre jusqu'où il faut aller dans la mise sous pression par la Région pour qu'elle propose des devis correspondant réellement aux besoins. Le tableau ci-dessous montre les différences de coût entre les études et les contre-expertises. On peut ici conclure que les surcoûts auparavant facturés par SNCF Réseau ne relèvent d'aucune justification technique, opérationnelle ou sécuritaire, mais bien d'une volonté de ne pas rouvrir la ligne.

Désignation	Base	Opt°	EP SNCF Réseau (CE juin 2015)		Expertise NGE Région	Expertise TTK SNCF Réseau	AVP SNCF Réseau Etudes en cours (CE juin 2015)
			Incertitude [+5%; -25%]				
Régénération voie, ballast, traverses				33,00 M€	28,51 M€	28,06 M€	24,84 M€
Régénération ouvrages prioritaires délai 10 ans				9,20 M€	7,90 M€	8,95 M€	7,68 M€
Signalisation navette			Minimum 62,62 M€	1,54 M€	1,40 M€	1,54 M€	1,29 M€
Passages à niveau				8,15 M€	6,06 M€	6,21 M€	5,31 M€
Télécommunications				4,22 M€	2,68 M€	4,22 M€	3,53 M€
Mise en accessibilité et rénovation des points d'arrêt				3,27 M€	0,93 M€	3,27 M€	2,73 M€
Mesures environnementales et base travaux Marignac				3,24 M€	2,33 M€	3,24 M€	1,03 M€
Jumelage/déjumelage à Montréjeau				0,19 M€		0,19 M€	0,16 M€
Voies de service à Luchon				2,07 M€		1,27 M€	1,73 M€
Un embranchement fret				0,34 M€		0,34 M€	0,28 M€
Régénération ouvrages prioritaires délai 30 ans				10,18 M€	4,27 M€	10,18 M€	8,50 M€
Frais généraux				Déjà inclus	5,97 M€	Déjà inclus	Déjà inclus
Total				75,40 M€	60,04 M€	67,47 M€	57,07 M€
Total CE fév. 2019				79,89 M€	-20,37% -24,84%	-10,51%	60,47 M€

Figure 44 : Comparaison des devis issus de l'étude préliminaire, des contre-expertises et de l'étude d'avant-projet²⁸⁴

A noter que les taux de provision pour risques non identifiés ont été ramenés à 10% (au lieu de 18,6% en études préliminaires), et que les marges d'incertitude ont été réduits à 0/-10% (au lieu de +5/-25% en études préliminaires).

Enfin, la Région Occitanie a écrit au Premier Ministre pour proposer l'expérimentation d'un train à hydrogène sur la ligne Montréjeau-Luchon, dans le cadre de sa politique de « région à énergie positive en 2050 » mobilisée pour la transition énergétique. Elle est la première en France

²⁸⁴ Région Occitanie, Comité de pilotage n° 2. Ligne Montréjeau-Luchon. 17 juin 2019, 16 slides

à souhaiter le test d'un train Régiolis hybride électrique/hydrogène qui réduirait de 15 à 20% la consommation énergétique par rapport à un train hybride électrique/diesel. Cependant, même si l'expérience acquise sur le train hybride bénéficiera au train à hydrogène, les études de faisabilité démarrent seulement en France, pour des premières circulations expérimentales fin 2022. Le train à hydrogène allemand n'est pas homologué pour circuler en France et sa version française en sera techniquement différente. Une station de recharge en hydrogène devra être aménagée près de l'atelier de maintenance de Toulouse.

2. Quels enjeux en termes de responsabilités pour la Région en cas de transfert de gestion ?

Les dernières annonces de SNCF Réseau concernant la réévaluation des coûts des travaux, avec une baisse de près de 25% par rapport aux estimations des études préliminaires, questionnent la pertinence d'un éventuel transfert de gestion pour la Région. A partir des scénarios que nous avons analysés lors de la précédente partie de ce mémoire, il convient de bien mesurer les avantages et les inconvénients de cette formule.

A. Gestion de la sécurité sur Montréjeau-Luchon après un transfert de gestion

Les modalités de gestion de la sécurité et les responsabilités afférentes sur Montréjeau-Luchon rentreraient dans la catégorie des lignes dont la gestion a été transférée, sans spécificités particulières hormis la gestion de l'interface à Montréjeau et l'expérimentation du train à hydrogène.

La Région deviendrait responsable de la rédaction et du portage des documents de sécurité en vue de la mise en œuvre commerciale de chaque sous-système. Elle devrait faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour rédiger ces documents, qui sont soumis par la suite à l'approbation de l'EPSF. La Région pourrait ainsi demander des dérogations aux spécifications techniques d'interopérabilité auprès de l'EPSF. Cependant, dès que la Région aura donné son accord via la signature d'une convention de financement sur le programme et les options des travaux, on imagine mal par la suite la Région demander à reprendre la main sur des choses déjà étudiées par SNCF Réseau. En revanche, à moyen-long terme, le portage des documents de sécurité par la Région pourrait s'avérer utile lors des opérations de pérennisation et de modernisation, afin que la Région décide de solutions techniques plus adaptées et plus économiques au profil de la ligne.

Le GI délégué désigné par la Région devra disposer d'un agrément de sécurité, délivré par l'EPSF pour 5 ans maximum, après approbation du système de gestion de la sécurité établi par la Région. A l'issue du transfert de gestion, la Région et le GI délégué deviendraient responsables du bon état d'entretien, de maintenance et de sécurité de l'infrastructure et des bâtiments mis à disposition par SNCF Réseau. L'EPSF les auditera pour s'assurer de la sécurité du système.

La Région pourrait contrôler beaucoup plus étroitement les opérations d'entretien et de maintenance réalisées par le GI délégué. Elle pourrait réellement agir sur l'état de l'infrastructure et établir une programmation des investissements et des travaux, ainsi que son propre référentiel de maintenance, en accord avec les besoins opérationnels du GI délégué, même si SNCF Réseau aura un droit de veto. Ces dispositions seraient très intéressantes lorsque la ligne aura été rouverte, car on perçoit déjà le manque d'intérêt de SNCF Réseau pour l'entretien de cette ligne qui d'après elle n'est pas rentable. Quitte à ce que la Région doive financer la maintenance sur Montréjeau-Luchon selon les souhaits de SNCF Réseau, le transfert de gestion permettrait de déléguer la gestion de l'infrastructure à une entité intéressée, sous une supervision forte de la Région garantissant la qualité des travaux à coûts maîtrisés pour la collectivité. Cependant, SNCF Réseau pourra prendre des sanctions à l'encontre de la Région et/ou du GI délégué si elle constate des défauts de sécurité par rapport à ses référentiels.

A l'issue d'un éventuel transfert de gestion, la Région transmettrait à l'EPSF un rapport annuel sur la sécurité. Elle signalerait la survenance des accidents à l'EPSF, au Ministère des Transports et au BEA-TT. L'EPSF pourra demander à la Région ou au GI délégué de faire un rapport sur un accident.

Il serait en outre préférable que la Région n'opte pas pour le transfert des missions relatives à la gestion opérationnelle des circulations sur Montréjeau-Luchon : les inconvénients en matière de responsabilités pénales et d'exposition aux risques dépassent largement les avantages. SNCF Réseau conserverait alors le portage du plan d'intervention et de sécurité, avec l'avis du GI délégué et de la Région. Elle gèrerait toujours les situations d'urgence, et prendrait toujours les mesures conservatoires nécessaires (ralentissements, suspension des circulations...) si elle constate ou est informée de risques pour la sécurité, en concertation avec la Région, le GI délégué et l'EPSF. La Région est inexpérimentée à ce genre de missions qui nécessitent d'avoir les reins solides 24h/24 et une expérience que SNCF Réseau détient.

B. Enjeux liés à la gestion de l'interface à Montréjeau

La gestion de l'interface entre la ligne Toulouse-Bayonne gérée par SNCF Réseau et l'antenne Montréjeau-Luchon potentiellement gérée par le GI délégué par la Région, est d'autant

plus prégnant que certains services seront directs Toulouse-Luchon, et nécessiteront un rebroussement à Montréjeau. Ces trains basculeraient entre deux infrastructures gérées par deux GI différents. Or le décret du 27 mai 2019²⁸⁵ stipule que « *le système de gestion de la sécurité (SGS) du GI tient également compte des effets de l'activité des autres GI sur son réseau ainsi que de ceux induits par son activité sur les autres réseaux. A cette fin, le SGS précise les modalités d'information et de concertation avec les autres GI, concernant notamment les interfaces, les conditions d'exploitation, les caractéristiques des circulations entre réseaux ainsi que les travaux et la maintenance de l'infrastructure* ». Les documents de sécurité à la charge de la Région devront également préciser les dispositions relatives aux interfaces, et s'assurer que la sécurité des lignes gérées par SNCF Réseau ne soit pas affectée.

Par analogie avec les clauses du Document de Référence de la Ligne (DRL) Colombiers-Maureilhan²⁸⁶, qui appartient avec la Région, le DRL que devra rédiger la Région définira le point kilométrique d'interface entre les deux GI, et devra contenir un plan du raccordement de l'interface. Les consignes locales d'exploitation préciseront les règles de fonctionnement entre les deux GI pour l'interface entre la ligne Montréjeau-Luchon et le réseau géré par SNCF Réseau, ainsi que les conditions de desserte de la ligne.



Figure 45 : Extrémité de la gare de Montréjeau avec les aiguillages et la séparation pour Luchon au fond, le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

²⁸⁵ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 44

²⁸⁶ Région Occitanie, Document de Référence de la ligne locale Colombiers-Maureilhan, année 2019, version 3 du 28 novembre 2018, 49 pages

Sur cette photographie prise à l'extrémité de la gare de Montréjeau, on devine à l'arrière-plan des aiguillages permettant de rejoindre les deux voies principales depuis les voies de service. Un peu plus loin, un aiguillage commande l'accès à la voie pour Luchon (vers la droite). Ceci suppose que les trains venant de Luchon doivent croiser la voie dans le sens Toulouse-Tarbes, parfois à contresens, avant de rejoindre les quais les plus éloignés du bâtiment voyageurs pour effectuer leur retournement. Un aménagement de la gare sera nécessaire pour régénérer les quais extérieurs.

Pour le parcours Toulouse-Luchon ou inversement, SNCF Mobilités – qui sera toujours l'opérateur de la ligne après la réouverture – fera une demande globale de sillons auprès de SNCF Réseau selon les procédures d'attributions décrites au DRR du RFN et qui impliquent une étude de faisabilité, une commande de sillons et des échanges avec la Région et SNCF Réseau lors de la construction du graphique de circulation. La continuité des sillons sur le périmètre de la ligne Montréjeau-Luchon se fera d'entente entre le GI délégué par la Région et SNCF Réseau en fonction des demandes des opérateurs et des capacités de l'infrastructure de la ligne (occupation des voies, heures d'ouverture...). Le programme prévisionnel des travaux sera transmis chaque année au bureau horaire de SNCF Réseau et aux opérateurs ferroviaires.

Du point de vue de l'exploitation, là encore il serait préférable que le transfert de gestion n'inclue pas la gestion opérationnelle des circulations. Un Centre de Commande Centralisée est en cours d'aménagement à Toulouse-Matabiau, avec cofinancement régional, pour superviser le trafic de l'ensemble des trains ayant pour origine ou terminus Toulouse, dont Toulouse-Montréjeau-Luchon, afin d'améliorer la fiabilité de l'ensemble de l'étoile ferroviaire. Deux gestionnaires d'infrastructure différents en charge de la gestion opérationnelle des circulations risqueraient de compliquer la coordination pour assurer le suivi des trains Toulouse-Luchon et de compliquer le dialogue pour remédier aux incidents d'exploitation. Les mouvements des aiguillages à Montréjeau devront de toute manière être gérés par la même entité, donc SNCF Réseau, pour ouvrir la voie vers Toulouse ou rebrousser vers Luchon.

C. Enjeux liés à la gestion des travaux

Lors d'un éventuel transfert de gestion, un transfert des missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure et des opérations d'investissements serait réalisé de SNCF Réseau à la Région. La Région pourrait alors confier tout ou partie de ces missions à un GI délégué. Elle conserverait la responsabilité des gros travaux, choisirait les entreprises prestataires et s'assurait de leur bonne exécution. La Région deviendrait maître d'ouvrage des gros travaux, ce qui impliquerait de créer un nouveau service pour la maîtrise d'ouvrage sur la ligne Montréjeau-Luchon et le suivi des relations avec les délégataires. Elle pourra réaliser la maîtrise d'œuvre en interne ou la déléguer à un prestataire externe.

Le GI délégué serait responsable du bon état de l'infrastructure mise à disposition. Il serait libre de réaliser ses missions en interne ou de sous-traiter à des entreprises externes spécialisées dans certains domaines (passages à niveau, signalisation...). Il devra alors élaborer un programme de maintenance préventive, sous le contrôle de la Région, en lui rendant compte de sa bonne exécution. La Région pourra mener des contrôles inopinés sur le terrain.

La Région devra édicter un référentiel de maintenance, mais celui-ci devra respecter les impératifs de sécurité de l'EPSF. Elle pourra laisser au GI délégué la possibilité d'employer des solutions plus simples et plus adaptées à la ligne, en s'inspirant d'expérimentations ou de modèles étrangers. Elle devra aussi élaborer un Programme Pluriannuel d'Investissements, pour lequel elle fera réaliser les gros investissements, et confiera les petits investissements au GI délégué. Le GI délégué exprimera ses besoins sur les travaux par rapport à l'état de l'infrastructure et à ses moyens. La Région rémunérerait le GI délégué pour la réalisation de ses missions, et devrait investir dans le gros matériel travaux qu'elle mettrait à disposition du GI délégué. Ce scénario accorde à la Région la maîtrise des coûts et des délais des investissements sur la ligne lorsqu'elle sera rouverte, grâce à un contrôle beaucoup plus étroit des missions d'entretien et de maintenance du GI délégué visant à s'assurer de la qualité de l'entretien et de la sécurité de la ligne. La Région aura le choix des options techniques et ne subira pas les freins imposés par SNCF Réseau, qui sera peu encline à s'occuper de cette ligne secondaire.

En revanche, le différentiel de coûts des travaux entre le GI délégué et SNCF Réseau s'est réduit après la réestimation des montants des opérations visant à la réouverture de la ligne par SNCF Réseau. On le perçoit dans les contre-expertises menées par un bureau d'études transports et un groupe de travaux publics, qui certes indiquaient des économies substantielles par rapport au montant des études préliminaires, mais se retrouvent maintenant plus chères que le programme sur lequel s'est aligné SNCF Réseau. La pertinence de la réalisation des travaux en vue de la réouverture de Montréjeau-Luchon par une autre entité que SNCF Réseau s'en retrouve limitée. En revanche, pour les travaux d'entretien et de pérennisation future de l'infrastructure, il est probable que SNCF Réseau ne diminue pas cette fois-ci ses coûts : on retrouve la pertinence de la délégation de gestion par la Région à un GI délégué, avec moins de frais de structure, des taux de maîtrise d'œuvre conformes à ce qu'on peut attendre, une concurrence qui fait baisser les prix et un approvisionnement directement chez le fournisseur. En revanche, SNCF Réseau pourra encore imposer des contraintes au référentiel de maintenance ou à la programmation des travaux. Elle pourra poser des problèmes à la Région si elle constate des défauts liés à la sécurité sur une ligne qu'elle n'entretient pas. SNCF Réseau ne participera plus au financement des travaux : cependant, la faiblesse de sa participation devrait être compensée par une maîtrise des coûts du GI délégué, ce qui sera financièrement neutre voire positif pour la Région.

D. Quel modèle de tarification d'usage de l'infrastructure ?

Si le transfert de gestion n'inclut pas les missions relatives à l'accès aux circulations, Montréjeau-Luchon sera intégrée au DRR de SNCF Réseau. La Région et le GI délégué transmettront à SNCF Réseau les éléments sur les caractéristiques de l'infrastructure de la ligne afin que SNCF Réseau les intègre au DRR. C'est donc SNCF Réseau qui définira les règles de répartition des capacités et la tarification. Mais la tarification sur Montréjeau-Luchon risque d'être dissuasive pour le développement des trafics et d'être surévaluée par rapport aux besoins réels de l'infrastructure. Les opérateurs fret, l'Etat et la Région devront verser les péages à SNCF Réseau. Le GI délégué ne percevra donc pas les péages d'utilisation de l'infrastructure qu'il maintient, ce qui serait d'autant moins logique si SNCF Réseau demandait à la Région de financer la maintenance sur la ligne au nom des missions de GI de SNCF Réseau.

Il serait ainsi pertinent que la Région demande lors du transfert de gestion à ce qu'elle récupère les missions relatives à l'accès aux circulations. La Région fixerait librement la tarification d'accès aux infrastructures et aux installations de service, dans le cadre du DRL de la ligne Montréjeau-Luchon. Elle décidera si c'est elle qui percevra les péages ou le GI délégué. Ces péages serviront par la suite au GI délégué (par dotation régionale si besoin) pour exercer ses missions d'entretien et de maintenance de l'infrastructure.

En pratique, c'est la Région (ou l'Etat pour son compte) qui paie les redevances d'utilisation de l'infrastructure pour les services voyageurs TER qu'elle organise et finance. Il serait peu cohérent que la Région se paie des redevances à elle-même. En conséquence, le coût du service TER payé par la Région sera moins cher. Cependant, la Région peut facturer des péages pour les circulations fret, les circulations touristiques et les trains de voyageurs non TER (notamment le train de nuit). Pour maximiser ses recettes de gestion de l'infrastructure, la Région et le GI délégué auront tout intérêt à développer les circulations fret, touristiques et les trains de nuit. Nous détaillerons plus loin la nature de ces potentiels de trafics, mais utilisons-les pour évaluer un ordre de grandeur des recettes de gestion de l'infrastructure qui pourraient en découler.

En nous appuyant sur le DRR de la ligne Colombers-Maureilhan (6,12 km hors RFN), où la Région fixe la tarification d'usage de l'infrastructure (35 € HT aller-retour, soit 2,86 € du km), nous posons l'hypothèse que les péages seraient similaires sur Montréjeau-Luchon²⁸⁷. Le péage d'utilisation des installations de chargement/déchargement serait donc de 35 € HT, comme sur la ligne héraultaise.

²⁸⁷ Région Occitanie, *Document de Référence de la ligne locale Colombers-Maureilhan, année 2019*, version 3 du 28 novembre 2018, 49 pages

- Si le train de fret emprunte la totalité de la ligne Montréjeau-Luchon (36 km), il devrait payer environ 206 €. S'il s'arrête à Marignac (après 21 km), il devrait payer environ 120 €. Or, avec le potentiel fret exploitable, on peut attendre une dizaine de trains de fret par semaine, soit environ 500 par an, répartis aux trois quarts à Luchon (eaux minérales et une partie du bois) et un quart à Marignac (carrières et l'autre partie du bois). Le fret donnerait des revenus issus des péages d'environ 92 000 €/an pour les circulations, auxquels s'ajouteraient environ 17 500 €/an pour l'utilisation des installations de chargement/déchargement.
- Le potentiel de revenus liés au retour du train de nuit est plus faible, de l'ordre d'une centaine d'aller-retours par an s'il ne circule que les week-ends : 20 600 €/an pour les circulations et 35 000 €/an pour l'utilisation de la gare de Luchon.
- Le potentiel lié aux trains touristiques est très limité, de l'ordre de trois aller-retours par an maximum.
- Selon cette hypothèse de trafics et de péages, on obtiendrait un potentiel de péages d'environ 165 000 €/an.

Si un transfert de gestion est opéré avant les travaux visant à la réouverture de la ligne, SNCF Réseau ne donnerait pas un centime de participation, puisqu'elle n'aurait aucune économie de maintenance à attendre. L'Etat a quant à lui toujours 6 M€ à dépenser au titre de la ligne Montréjeau-Luchon dans le cadre du CPER. Les études d'avant-projet annoncent un montant de 60,47 M€ : la Région aurait donc encore 54,47 M€ à verser. Il serait opportun de rechercher des financements d'autres collectivités, à l'instar de ce qui a été pratiqué sur le Train Jaune, notamment auprès du Département de Haute-Garonne et de la Communauté de Communes des Pyrénées Haut-Garonnaises.

E. Pistes de diminution des coûts des travaux

Cette question a été posée après la dérive des coûts annoncés par SNCF Réseau à l'issue des études préliminaires. Des études complémentaires ont trouvé des pistes d'optimisation des coûts, sur lesquelles SNCF Réseau s'est positionnée. TTK, le bureau d'études mandaté par SNCF Réseau, proposait 11% d'économies par rapport à l'estimation de SNCF Réseau :

Pistes d'optimisation TTK (mandat SNCF Réseau)	Evaluation TTK	Montant économisé
Taux de provision pour risques non identifiés	Taux de 18,6% imposé par SNCF Réseau trop élevé	
Revente du rail double champignon	Prix de revente : 250 €/t soit 29 000 €/km de voie, c'est-à-dire 1,13 M€ sur l'ensemble de la ligne	1,13 M€

Pistes d'optimisation TTK (mandat SNCF Réseau)	Evaluation TTK	Montant économisé
Adapter les voies de service aux besoins en gare de Luchon	Renouveler les voies de service sur 300 m permet de répondre à l'ensemble des besoins Régiolis + Train des Fleurs + maintenance. Les études préliminaires SNCF Réseau proposaient un renouvellement à l'identique, sur 480 m.	0,18 M€
Réemploi/recyclage de ballast		3,26 M€
Double emploi des nouvelles voies de service de la base travaux	Temporaire à Marignac puis permanent à Luchon	0,54 M€
Voie neuve et appareils en gare de Luchon	Baisse du taux de provision pour risques + montant au forfait voies uniques	0,62 M€
Pont de Juzet	Retour d'expérience TTK sur ouvrage similaire	0,22 M€
Passages à niveau	Suppression simple de 9 PN ²⁸⁸ + adaptation des normes SNCF Réseau aux DFT ²⁸⁹ en fonction du critère fréquentation (les PN à faible trafic ne déclenchent pas d'aménagements particuliers) + suppression de la téléphonie fixe	1,94 M€
Report de l'ITE ²⁹⁰	Report d'investissement en l'attente de projet fret clairement défini, sans renoncer à la fonctionnalité fret	0,40 M€
Cofinancer la fibre optique avec les territoires traversés	Connecter les territoires à la fibre optique SNCF en négociant avec les acteurs (Départements, opérateurs télécoms...)	1,51 M€

Figure 46 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par TTK²⁹¹

TTK proposait d'anticiper les travaux de sécurisation « au titre de la mission du GI de sécurisation des emprises ferroviaires vis-à-vis du public » en complément des travaux préparatoires (debroussaillage, déboisement et curage des fossés), indépendamment de la reprise des circulations. Ces travaux seraient anticipés à partir du 2^e trimestre 2021, au lieu du 4^e trimestre 2022 selon l'estimation de SNCF Réseau. Cependant, la date de remise en service reste fixée à fin 2023, notamment à cause des délais incompressibles de l'enquête publique, des études d'impact et des procédures environnementales.

L'utilisation de rail Vignole de réemploi, envisagée par SNCF Réseau, pourrait faire économiser 0,75 M€ supplémentaires. TTK est en revanche réservé sur l'allègement de

²⁸⁸ PN : passage à niveau

²⁸⁹ DFT : lignes de desserte fine du territoire

²⁹⁰ ITE : installation terminale embranchée

²⁹¹ TTK, *Expertise technique de l'étude préliminaire SNCF Réseau de modernisation de la ligne Montréjeau-Luchon. Restitution aux partenaires de projet.* Présenté le 27 mars 2019, 19 slides

l'armement de la voie, surtout en partie haute de la ligne où les courbes le rendent difficile et limiteraient la fonctionnalité fret de la ligne.

La contre-expertise commandée par la Région à NGE retenait pour hypothèses une sortie de la ligne du RFN pendant la phase travaux, sur un modèle proche de la convention d'occupation temporaire, l'agrément de l'entité GI, l'exploitation de la ligne dans le RFN et la capacité d'accueillir des trains de marchandises (avec une ITE de principe) ainsi qu'un train événementiel annuel du type Train à vapeur de la Fête des Fleurs de Luchon. NGE avait identifié 20% d'économies par rapport au montant estimé lors des études préliminaires par SNCF Réseau :

Pistes d'optimisation NGE (mandat Région)	Evaluation NGE	Montant économisé
Installation de la base travaux à Montréjeau		0,91 M€
Optimisation RVB	Utilisation d'un train mécanisé de RVB pour les zones denses et complexes, réunissant d'un bloc la dégarnisseuse, la cribreuse à ballast et la pose des traverses neuves	4,49 M€
Ballast	Réutilisation du ballast existant à hauteur de 40%	
PN	Télésurveillance, téléphonie et alimentation des PN prioritaires + condamnation provisoire des autres PN le temps des enquêtes publiques. 50% des équipements de signalisation PN seraient encore en fonctionnement.	2,09 M€
Infrastructure réseaux	Substitution des caniveaux techniques par des tubes enterrés le long de la voie	1,54 M€
Régénération des OA/OT ²⁹² pérennité 10 ans	Étanchéité de la totalité des OA plus simple et moins onéreuse à réaliser dans une phase de coupure de voie	1,30 M€

Figure 47 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par NGE²⁹³

NGE applique des taux de maîtrise d'œuvre de 7%, d'assistance à maîtrise d'ouvrage de 1,3 à 4% et de provisions pour risques de 2 à 10%, le renouvellement voie ballast étant l'opération la moins taxée. Ces taux sont largement inférieurs à ceux employés par SNCF Réseau. NGE proposait de démarrer les études de projet fin 2019, sans faire d'étude d'avant-projet, en même temps que le démarrage des travaux. L'objectif était de rouvrir la ligne fin 2021, mais ce planning ne tient pas compte des questions environnementales et réglementaires. Ce planning aurait nécessité de régler au 1^{er} semestre 2019 la question de la maîtrise d'ouvrage, du transfert potentiel de la ligne et de l'attribution des travaux, ce qui est court. Il ne sera pas appliqué en réalité : les études préliminaires lancées par SNCF Réseau viennent seulement de débiter, et les retards dans

²⁹² OA/OT : ouvrages d'art et ouvrages en terre

²⁹³ NGE, *Mission d'expertise sur l'étude préliminaire de renouvellement de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon. Note de synthèse*. Offre du 4 décembre 2018, 18 pages.

l'adoption de la loi LOM empêchent tout enclenchement d'une éventuelle procédure de transfert de gestion. Les défauts de l'estimation de NGE sont d'ailleurs critiqués par SNCF Réseau.

Lors des premières estimations issues de l'étude d'avant-projet, SNCF Réseau a annoncé un coût des travaux 24% moins cher que ce qu'elle affichait après les études préliminaires :

Pistes d'optimisation SNCF Réseau	Montant économisé
Suppression de 12 PN	1,8 M€
Optimisation RVB (réemploi rail et ballast)	4,0 M€
Revente du rail double champignon	1,1 M€
Risques non identifiés de 10% (au lieu de 18,6%)	3,0 M€
Risques identifiés levés (base travaux)	2,1 M€
Incertitude des études (-10% sur une plage +5/-25%)	6,3 M€
Total de gain sur le montant EP SNCF Réseau	18,3 M€

Figure 48 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par SNCF Réseau²⁹⁴

SNCF Réseau propose le découpage, le transport et le stockage à Marignac de 70 km de rails en provenance du RVB mené entre Muret et Boussens entre fin 2019 et début 2020. Ces opérations peuvent être traitées en dehors du dossier cas par cas et de l'éventuelle enquête publique bien que l'approvisionnement fasse partie de l'opération complète. SNCF Réseau considère l'opportunité de réutiliser le rail du réseau comme une « exception », en outre l'approvisionnement de rail constitue un premier engagement financier (1,5 M€) vis-à-vis de l'opération complète de modernisation de la ligne pendant la phase d'avant-projet.

SNCF Réseau envisage l'utilisation du ballast extrait de la carrière de Gourdan-Polignan, et positionnerait l'ITE à proximité : ce serait une première étape d'un projet industriel de long terme. Nous verrons lorsque nous analyserons les potentiels de trafic sur Montréjeau-Luchon qu'un autre positionnement de l'ITE est envisageable près des carrières de Chaum, à proximité de Marignac, qui serait plus à même de recevoir les chargements de marbre extraits depuis les alentours de Saint-Béat. SNCF Réseau enverra un courrier aux Eaux de Luchon pour obtenir formellement la position de l'industriel concernant une activité fret dans le cadre de la reprise des circulations sur la ligne.

²⁹⁴ SNCF Réseau, CPER Midi-Pyrénées 2015-2020. Point d'avancement des études d'avant-projet de modernisation de la ligne Montréjeau-Luchon. Réunion bilatérale Région Occitanie – SNCF Réseau du 7 juin 2019, 11 slides.

F. Pistes de diminution des coûts d'entretien et de maintenance

La conception de l'infrastructure ne pourra pas s'affranchir des normes de l'EPSF, ni de celles de SNCF Réseau si le transfert de gestion n'inclut pas la gestion opérationnelle des circulations. Si et seulement si le transfert de gestion inclut la gestion opérationnelle des circulations, il serait possible de déroger à quelques règles SNCF Réseau : installation du KVB ou du dispositif d'arrêt automatique des trains sur ligne exploitée en navette, et gardiennage des passages à niveau. Les marges de manœuvre restent cependant limitées : le nouveau règlement que la Région devrait rédiger devra être homologué par l'EPSF. Ces dérogations impliqueraient en outre de trouver des solutions alternatives à homologuer, qui coûteraient probablement autant à installer sur l'infrastructure et le matériel roulant, et qui nécessiteraient une formation des personnels d'entretien et des conducteurs.

En revanche, une partie des pistes évoquées sur Auch-Agen peuvent être reprises sur Montréjeau-Luchon. Quoi qu'il arrive, la maintenance de la ligne Montréjeau-Luchon occasionnera un surcoût pour la Région par rapport à la situation antérieure où elle n'était pas responsable de la gestion de l'infrastructure. La Région devra subventionner les activités du GI délégué pour l'exercice de ses missions. Sur les gros travaux, le prestataire devra répondre à l'appel d'offres en fonction du critère prix et du critère qualité : le coût de sa prestation sera moindre qu'une prestation SNCF Réseau, avec des marges réduites. Sur l'entretien courant, la Région opérera un contrôle strict des factures et des bilans comptables annuels du GI délégué. Elle ne rétribuera les missions de gestion de l'infrastructure qu'à la hauteur de ce qu'elle estime nécessaire, laissant les surcoûts à la charge du GI délégué.

G. Gestion du patrimoine sur Montréjeau-Luchon

Les modalités de gestion du patrimoine sur la ligne Montréjeau-Luchon sont similaires à la description que nous avons faite durant la deuxième partie de ce mémoire sur des lignes dont la gestion a été transférée. Le GI délégué sera gestionnaire de l'infrastructure, des gares et du patrimoine. La Région devra veiller à leur bon état d'entretien et de maintenance. La Région récupérera la maîtrise d'ouvrage sur les biens dont elle aura la gestion. Cependant, elle devra obtenir l'accord de SNCF Réseau, qui aura un droit de veto, pour programmer les travaux et demander une construction ou une démolition de bâtiments. La Région aura peu de marges de manœuvre pour valoriser le patrimoine dont elle aura la gestion.



Figure 49 : Gare de Luchon le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

SNCF Mobilités et SNCF Réseau conserveront la responsabilité des droits et obligations du propriétaire/affectataire. Elles surveillent la gestion, la sécurité et l'état d'entretien du patrimoine par la Région et le GI délégué. Elles paient les impôts et taxes du propriétaire/affectataire, mais pourront en demander le remboursement à la Région. La Région devra indemniser le propriétaire au moment du transfert.

La Région pourra faire appel à des prestataires externes pour la gestion de certains bâtiments ou services en gare. Ces prestataires seront plus à même de réaliser des services annexes hors compétence régionale. En revanche, la Région héritera de la plupart des responsabilités du propriétaire, sans qu'elle ne puisse bénéficier de tous les outils de valorisation du patrimoine, ni décider de l'affectation des biens. Elle ne pourra pas céder des terrains, ce qui créera des surcoûts d'entretien sur certains biens devenus inutiles à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure. Le transfert de gestion entraînera des charges supplémentaires pour la Région dans l'entretien du patrimoine, mais celui-ci sera mieux entretenu, et la Région aura un contrôle plus strict des missions du GI délégué.

La Région aurait tout intérêt à demander que l'éventuel transfert de gestion de la ligne Montréjeau-Luchon n'inclue pas la gestion des titres d'occupation domaniale. Elle éviterait ainsi de se retrouver à réaliser des tâches que seul un gestionnaire immobilier est capable de faire, et

que même SNCF Réseau délègue. Elle n'aurait pas à recevoir des demandes d'autorisations d'occupation temporaire d'occupants potentiels, qui certes offrirait de nouveaux commerces et services en gare et entretiendraient certains locaux contre le paiement d'un loyer, mais dont la décision et les modalités d'attribution, tout comme la perception des loyers, incomberait à Gares & Connexions. Ainsi, si la convention de transfert ne prévoit rien, SNCF Réseau et Gares & Connexions continueront de gérer les titres d'occupation domaniale.

3. Quels impacts du transfert de gestion sur la Convention TER ?

La réalisation des services TER sur les voies ferrées de la région Occitanie est régie par la Convention TER signée entre SNCF Mobilités et la Région Occitanie pour la période 2018-2025. Il convient de se pencher dessus, pour voir si un éventuel transfert de gestion de la ligne Montréjeau-Luchon a des impacts sur la rédaction de la Convention, nécessitant d'adopter des avenants pour prendre en compte les nouvelles modalités de gouvernance. Le risque perçu était de devoir rompre avec la Convention TER actuelle pour lancer une procédure de mise en concurrence afin de désigner un opérateur si SNCF Mobilités ne pouvait pas être reconduite à l'issue du transfert de gestion.

La Convention TER actuelle²⁹⁵ SNCF Mobilités/Région Occitanie donne une définition du gestionnaire d'infrastructures (GI) : *« toute entité ou entreprise chargée notamment de l'établissement, de la gestion et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire, y compris la gestion du trafic, et du système de signalisation et de contrôle-commande, donc l'EPIC SNCF Réseau »*. Cette définition n'implique pas obligatoirement que SNCF Réseau soit le GI : elle ne poserait pas de problème si la Région ou son GI délégué remplacent SNCF Réseau sur Montréjeau-Luchon après le transfert de gestion.

Cette Convention garantit à SNCF Mobilités une « *exclusivité* » pour la réalisation de l'ensemble des services ferroviaires TER en Occitanie. Si la Région avait voulu changer d'opérateur ferroviaire, ce n'est pas prévu dans la Convention : il aurait fallu y mettre un terme et écrire une nouvelle convention prévoyant l'ouverture à la concurrence, à l'instar d'autres Régions l'ayant prévue. Ce n'est pas l'ambition de la Région : ce point ne constitue pas un problème.

Le périmètre géographique de la Convention couvre 18 lignes régionales dont Luchon-Toulouse et le Train Jaune. Alès-Bessèges a vocation à y être intégrée par voie d'avenant ultérieur

²⁹⁵ SNCF Mobilités, Région Occitanie, *Convention de service public ferroviaire régional de transport de voyageurs 2018-2025*. Version consolidée après l'approbation de l'avenant 3 du 21 février 2019 – CP/2019-FEVR/10.14, 113 pages

lorsque la ligne sera rouverte. Le périmètre fonctionnel des services recouvre notamment l'exploitation, la commande des sillons, la gestion des gares conformément du Document de Référence des Gares de Gares & Connexions, ainsi que la gestion des biens nécessaires à l'exécution du service. Sur la commande des sillons, après un éventuel transfert de gestion, la Région exprimerait ses besoins à SNCF Mobilités qui commanderait les sillons à SNCF Réseau, que le transfert inclue ou non l'accès aux circulations. SNCF Réseau communiquerait les sillons disponibles aux services du GI délégué si celui-ci gère les sillons. Ce point ne nécessite pas de modification de la Convention. Il en est de même pour la gestion des biens nécessaires à l'exploitation, car SNCF Mobilités en conserverait la charge à l'issue du transfert de gestion en restant l'opérateur de la ligne Montréjeau-Luchon.

Cependant, sur la gestion des gares et des services en gare, la Convention actuelle écrit que SNCF Mobilités commande une prestation à Gares & Connexions. A partir du 1^{er} janvier 2020, SNCF Réseau deviendra affectataire des gares par le biais de sa filiale Gares & Connexions, qui aura basculé depuis les mains de SNCF Mobilités. La Convention TER devra faire l'objet d'un avenant, indépendamment d'un transfert de gestion pour prendre en compte ces évolutions législatives.

Seul l'article 14 de la Convention TER serait impacté par un éventuel transfert de gestion. Il prévoit actuellement que les biens utilisés dans le cadre de l'exploitation du service TER se composent du matériel roulant, des biens de SNCF Mobilités affectés à la Direction Régionale SNCF TER Occitanie, et surtout des biens constitutifs de l'infrastructure, propriété du GI, tels que définis dans le DRR de SNCF Réseau, et du réseau des gares affecté à Gares & Connexions, tels que définis au DRG. Il faudra amender la Convention sur ces deux derniers types de biens pour que celle-ci précise, pour Montréjeau-Luchon, que si le transfert de gestion inclut l'accès aux circulations, ce sera le DRR de la ligne transférée rédigé par la Région qui définira les biens propriété de l'Etat et de SNCF Réseau. Il faudra aussi indiquer que les gares de la ligne Montréjeau-Luchon (qui sortiraient du DRG Gares & Connexions) font partie intégrante de la Convention.

Cet article 14 ajoute que « *l'infrastructure et les autres installations fixes utilisées pour l'exploitation du service ferroviaire appartiennent à SNCF Réseau* », hormis les installations propriété de SNCF Mobilités. Cette phrase changera par le biais d'un avenant pour tenir compte du nouveau régime de répartition des biens entre l'Etat, SNCF Mobilités et SNCF Réseau au 1^{er} janvier 2020. Puis il est écrit que « *l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure ferroviaire incombent au GI qui en définit les principes de gestion* » : ici le GI peut être une autre entité que SNCF Réseau, le transfert de gestion n'aurait pas d'impacts sur ce point de la Convention.

En somme, un éventuel transfert de gestion de la ligne Montréjeau-Luchon aurait un impact limité sur la Convention TER, notamment grâce au fait que SNCF Mobilités en restera l'opérateur. Il faudra seulement mentionner le DRR de la ligne Montréjeau-Luchon rédigé par la Région si le transfert inclut les missions relatives à l'accès aux circulations, avec une définition du périmètre des biens constitutifs de l'infrastructure. En revanche, cette analyse de la Convention TER confirme un travail en cours au sein de la Région, qui est la rédaction d'un avenant tenant compte des changements de répartition des biens entre l'Etat, SNCF Réseau et SNCF Mobilités, ainsi que du changement d'entité superviseuse de Gares & Connexions au 1^{er} janvier 2020.

4. Potentiels de trafics sur la ligne Montréjeau-Luchon

La réouverture d'une ligne aux circulations voyageurs ne peut être un succès que si le service voyageurs en lui-même répond aux besoins de déplacements des usagers quotidiens et occasionnels. La ligne doit être remise au cœur d'une véritable stratégie de développement territorial mettant en relation le train, les autocars, les offres touristiques, les zones d'emploi et scolaires. Le transfert de gestion de la ligne Montréjeau-Luchon repose cette question avec plus d'acuité, en particulier s'il inclut les missions relatives à l'accès aux circulations : la Région aura à déterminer une tarification d'usage de l'infrastructure maintenue par son GI délégué. Le modèle économique de la ligne sera d'autant plus équilibré que le nombre de circulations sera important. La Région et le GI délégué devront prospecter tous les potentiels de trafics pour récupérer le maximum de recettes, comme nous l'avions présenté plus tôt dans cette partie.

Le projet de service à la réouverture de la ligne prévoit que la ligne Montréjeau-Luchon soit exploitée en navette, c'est-à-dire qu'un seul train à la fois est en circulation sur la ligne. L'étude préliminaire se base sur une offre ferroviaire de 5 ou 6 AR/jour entre Montréjeau et Luchon et Luchon, dont 1 à 2 AR/j Toulouse-Luchon, incluant des correspondances à Toulouse avec le train de nuit Paris-Toulouse-Latour-de-Carol. Les horaires prévus par la Région en interne, qui ne sont pas officiels, rentreraient dans la grille suivante (horaires en correspondance en italique) :

Jours	L-V	SD	TUJ	TUJ	TUJ	SD	L-V	L-S	D
Toulouse	6h41	7h02	<i>10h29</i>	<i>12h29</i>	<i>14h29</i>	17h02	<i>17h29</i>	<i>19h29</i>	<i>20h29</i>
Montréjeau	8h16	8h25	11h50	13h50	15h50	18h25	18h50	20h55	21h50
Luchon	8h50	9h00	12h25	14h25	16h25	19h00	19h25	21h30	22h25

Jours	L-S	D	TUJ	TUJ	TUJ	SD	L-V	S	L-V	D
Luchon	6h13	7h00	9h35	12h35	14h35	17h00	17h35	19h35	20h10	20h35
Montréjeau	6h48	7h35	10h10	13h10	15h10	17h35	18h10	20h10	20h45	21h10
Toulouse	8h19	8h59	<i>11h31</i>	<i>14h25</i>	<i>16h31</i>	18h59	<i>19h31</i>	<i>21h31</i>	<i>22h19</i>	<i>22h31</i>

Figure 50 : Service ferroviaire prévu à la réouverture de la ligne Montréjeau-Luchon²⁹⁶

²⁹⁶ Horaires envisagés par la Région non officiels, donnés à titre indicatif.

Ce projet de desserte prévu par la Région a été élaboré à partir de plusieurs hypothèses. Les correspondances sont recherchées à Montréjeau depuis et vers Toulouse avec les trains de l'axe Toulouse-Pau. Le matériel roulant sera acheminé à Toulouse pour maintenance. Les citoyens des alentours de la ligne demandent un à deux aller-retours directs Toulouse-Luchon sans changement à Montréjeau. Ce projet se ferait avec des coûts d'exploitation soutenables, en réduisant le nombre d'engins mobilisés, en optimisant les roulements matériels et le personnel de conduite. Il recherche les correspondances avec les TGV ainsi qu'avec le train de nuit à Toulouse (6h, 22h30), une correspondance toutefois ratée de peu le dimanche soit avec le dernier train arrivant de Montréjeau une minute après le départ du train de nuit pour Paris. Il répond aux besoins des skieurs se rendant vers Superbagnères et Peyragudes.

Ce projet de grille horaire tient compte des horaires des lycées de Saint-Gaudens et Luchon, des lycées professionnels de Luchon et de Gourdan-Polignan. L'utilisation du train par les scolaires doit aussi être facilitée par des ajustements éventuels des heures de cours. Cependant, des renforts scolaires seront prévus en autocar (il resterait 7 à 8 A/R/jour) pour acheminer et ramener les élèves depuis et vers les lycées, en complément du train.

Egis, dans son étude de 2015, estimait à 200 voyageurs/jour le potentiel captable sur les cinq aller-retours TER prévus initialement à la réouverture. Mais la suspension des services ferroviaires a eu un impact sensible sur le tissu économique et social des Hautes Vallées du Comminges. Une offre de services ferroviaire maintenue devrait être relayée par un niveau d'engagement des acteurs locaux sur un projet de territoire à la hauteur des enjeux. En avril 2018, la Communauté de Communes des Pyrénées Haut-Garonnaises a accepté de piloter le projet de territoire autour de la ligne en concertation avec les collectivités voisines.

Cependant, considérer le potentiel de trafic uniquement avec les déplacements domicile-travail et scolaires ne suffira pas à dynamiser la fréquentation de la ligne Montréjeau-Luchon dans un territoire faiblement peuplé. Un billet de Transportrail résume cette nécessité de prospecter au-delà, vers les besoins touristiques et le transport de marchandises : *« considérer en premier lieu les liaisons domicile-travail [15 000 habitants autour de la ligne] ne peut évidemment suffire à viabiliser ce type de ligne : c'est toute une démarche qui doit être mise en place en lien avec les stations de ski, les offices de tourisme et les potentiels clients du fret pour faire du train un levier de développement économique du territoire. Le coût de rénovation de la ligne serait insupportable dans une seule approche domicile-travail vers Toulouse. En revanche, la valorisation d'un accès commode aux stations de ski, la promotion du tourisme vert en été, une approche positive sur les deux principaux clients fret qui semblent d'ores et déjà identifiés [les eaux minérales de Luchon sont aujourd'hui expédiées uniquement par la route, faute d'offre ferroviaire adaptée ; plusieurs*

carrières sont aussi potentiellement intéressées] permettraient de jeter les bases d'un projet d'investissement allant au-delà des seuls financeurs habituels d'un projet ferroviaire »²⁹⁷.

A. Potentiel lié aux stations de ski

Les stations de ski du secteur doivent pleinement s'appuyer sur le train comme moyen d'accès, ce qui implique un travail fin sur les parcours gares/station. Les outils touristiques doivent mettre en avant l'usage du train par le biais d'un panel de propositions coordonnées.

Le produit Skirail est toujours proposé sur Superbagnères. Skirail est une offre tarifaire initiée par la Région Midi-Pyrénées, qui combine le voyage aller-retour en train, le transfert entre la gare et la station de ski et le forfait journalier pour les remontées mécaniques. Il est intéressant de comparer le nombre de forfaits Skirail vendus avec la station d'Ax-3-Domaines en Ariège :

Saison	2013-2014	2014-2015	2017-2018
Luchon-Superbagnères	2 114	1 702	510
Ax-3-Domaines	16 839	16 505	9 863

Figure 51 : Comparaison du nombre de forfaits Skirail vendus à Luchon et Ax-3-Domaines²⁹⁸

Le nombre de forfaits Skirail vendus pour Superbagnères a été divisé par 4 depuis la fermeture de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon, alors que le nombre de forfaits pour Ax-3-Domaines n'a même pas été divisé par deux. Outre les aléas météorologiques, il s'agit bien d'une démonstration que l'autocar ne peut pas se substituer efficacement au train dans la desserte des stations de ski : la majorité de la clientèle s'est évaporée au profit de la voiture, polluant encore plus les vallées pyrénéennes. Plusieurs autres raisons expliquent le succès plus important d'Ax :

- Les horaires sur Montréjeau-Luchon avant la fermeture de la ligne étaient inadaptés aux besoins des skieurs en semaine, le train repartait aussitôt arrivé à Luchon,
- Un seul train par jour était porteur de l'offre vers Luchon contre deux vers Ax-les-Thermes,
- Il fallait presque une heure de trajet aller de plus pour rejoindre Superbagnères en train par rapport à Ax-3-Domaines, notamment à cause des ralentissements sur l'infrastructure, ce qui est rédhitoire pour profiter d'une journée sur les pistes,
- La fréquentation d'Ax-3-Domaines reste deux fois supérieure à celle de Superbagnères (377 000 journées-ski en 2013 contre 222 000)²⁹⁹.

²⁹⁷ Transportrail, « Montréjeau-Luchon : suspendue en attendant des jours meilleurs », consulté le 31 juillet 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/montrejeau-luchon--suspendue-en-attendant-des-jours-meilleurs/30850296.html>

²⁹⁸ D'après les chiffres détenus en interne à la Région Occitanie

Avec la réouverture de la ligne, le temps de parcours entre Toulouse et Luchon tomberait autour des deux heures, un temps équivalent au parcours Toulouse/Ax-les-Thermes. Une liaison ferroviaire directe serait rétablie. On peut alors s'attendre à ce que le nombre de forfaits Skirail vendus vers Superbagnères retrouve voire dépasse ses niveaux d'avant la fermeture de la ligne grâce à la levée des ralentissements sur l'infrastructure. Le principal enjeu concerne ensuite l'acheminement des skieurs depuis la gare de Luchon vers les stations de ski de Superbagnères, Peyragudes et Le Mourtis.



Figure 52 : Télécabine montant de Luchon à Superbagnères le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

A noter que lors de ma visite de Luchon le 9 septembre 2019, le téléphérique était fermé. Une prolongation de sa période d'ouverture estivale permettrait de profiter d'une autre clientèle de curistes qui souhaiteraient se promener en montagne et s'oxygéner.

²⁹⁹ Communauté de Communes Pyrénées Catalanes, *Plan global de déplacement intercommunal de la CC des Pyrénées Catalanes, Phase 1 Diagnostic*, présenté en COPIL Train Jaune du 29 avril 2019, 69 slides. Adresse URL : https://www.pyrenees-catalanes.net/sites/default/files/documentation/20190429_pres_copil_diag_p1_pgdi_v2.pdf

B. Potentiel touristique hors ski

Deux Grands Sites Occitanie (GSO) sont situés à proximité de la ligne Montréjeau-Luchon. Le GSO de Luchon englobe la ville de Luchon, la station thermale, les circuits de randonnée et de ski à Superbagnères, des sites naturels exceptionnels comme la vallée du Lys, le lac d'Oô, l'Hospice de France ou encore le port de Vénasque. Celui de Saint-Bertrand-de-Comminges inclut la cathédrale Sainte-Marie, le centre historique de Saint-Bertrand, les ruines de Lugdunum Convenae, la chapelle Saint-Julien et la basilique Saint-Just de Valcabrère. Trois sites et monuments historiques dépassent les 10 000 visiteurs par an :

Site	Fréquentation
Les Olivetains (Saint-Bertrand)	38 444 (2016)
Cathédrale Sainte-Marie (Saint-Bertrand)	33 160 (2016)
Eglise Saint-Just (Valcabrère)	11 059 (2015)

Figure 53 : Fréquentation des sites et monuments autour de la ligne Montréjeau-Luchon³⁰⁰

Près de 12 000 curistes³⁰¹ ont fréquenté la station thermale de Luchon en 2015 pour plus de 210 000 journées passées sur place. Luchon a connu une baisse de 13% du nombre de curistes entre 2010 et 2015 (contre + 3,7% en moyenne sur Midi-Pyrénées), ce qui est dû notamment à la déprogrammation puis à la disparition du train de nuit Paris-Luchon, ainsi qu'à la disparition des circulations TER. En revanche, le nombre de prestations bien-être à la journée sur Luchon a triplé depuis 2005, atteignant près de 50 000 prestations vendues en 2015.

³⁰⁰ Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Fréquentation des sites et monuments en Haute-Garonne*, 2017, 2 pages

³⁰¹ Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Evolution du nombre de curistes – cures thérapeutiques*, 2016, 2 pages



Figure 54 : Thermes de Luchon le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Durant l'été 2016, il a été recensé 744 000 nuitées dans l'hôtellerie pyrénéenne³⁰², dont 12% des chambres sont en Haute-Garonne, principalement autour de la ligne Montréjeau-Luchon. Plus de 1,7 M de nuitées ont été réalisées dans l'hôtellerie de plein air, dont 6% des emplacements en Haute-Garonne. On peut estimer à 89 000 nuitées d'hôtels et 103 000 nuitées d'hôtellerie de plein air le potentiel captable par la ligne Montréjeau-Luchon.

Par ailleurs, la ville de Luchon est connue pour sa Fête des Fleurs, dont on fêtait les 120 ans du 22 au 25 août 2019. Il existait avant la fermeture de la ligne un train affrété par l'association Train à Vapeur de Toulouse qui amenait les voyageurs depuis Toulouse, Portet, Muret, Carbonne, Cazères, Bousens, Saint-Gaudens, Montréjeau et Marignac vers le corso fleuri de Luchon. Le train partait à 7h55. Il était tracté par une locomotive à vapeur, et composé de voitures classées aux Monuments Historiques³⁰³. Il pourrait être opportun de reconduire ce Train des Fleurs à la réouverture de la ligne, et de proposer un tarif spécial TER + Fête des Fleurs de Luchon. A l'instar des deux TER spéciaux qui ont acheminé des voyageurs depuis Nîmes et Pont-Saint-Espirit jusqu'à Remoulins pour le passage du Tour de France, la Région pourrait même affréter un train spécial

³⁰² Observatoire du tourisme pyrénéen, Confédération pyrénéenne du tourisme, *Tourisme pyrénéen : Bilan de saison 2016*, date de publication inconnue, 24 pages

³⁰³ Office de Tourisme de Luchon, <http://www.luchon.com/train-vapeur-fete-des-fleurs/bagneres-de-luchon/tabid/37155/offreid/761c22b3-b112-4f24-9380-78588dbc1a00/detail.aspx>, consulté le 31 juillet 2019

Fête des Fleurs dès 2020 pour montrer sa détermination à rouvrir la ligne et à montrer que cette réouverture est possible. D'autres forfaits spéciaux pourraient être créés pour le Festival des Créations télévisuelles de Luchon au mois de février.

Une inspiration pourrait être trouvée d'autres initiatives menées dans la région pour développer des produits touristiques autour du train. Des forfaits combinés offriraient l'aller-retour à -50% depuis toutes les gares en Occitanie, avec des entrées à prix réduit pour visiter les monuments de Saint-Bertrand³⁰⁴, profiter des thermes de Luchon³⁰⁵ ou des pistes VTT de Superbagnères³⁰⁶. Le billet de train pourrait offrir 10% de réduction sur certains hébergements, restaurants ou magasins de vente de produits du terroir chez les partenaires, à l'instar de ce qui se fait sur la ligne du Train Jaune³⁰⁷.

C. Potentiel fret

En 2008, 80 millions de bouteilles étaient produites chaque année à Luchon et expédiées par la route car la SNCF n'a jamais voulu de ce trafic, prétextant la fermeture administrative de Montréjeau-Luchon au trafic marchandises, ou la nécessité de travaux sur la ligne. Lors de l'ouverture de l'usine, celle-ci produisait 8 millions de bouteilles/an. La SNCF avait à l'époque assuré que le trafic les intéresserait à partir de 10 millions de bouteilles. Pourtant, on a atteint les 80 millions et deux extensions d'usine et la SNCF refusa toujours l'expédition de ces bouteilles par fret ferroviaire³⁰⁸. En outre, le trafic fret existait de Montréjeau à Marignac jusqu'en 2003, date de fermeture de l'usine Alcan qui produisait de l'alumine. C'est d'ailleurs à cette période que la ligne a failli fermer et que les élus se sont mobilisés.

³⁰⁴ Exemple de l'offre existante TER + château fort de Lourdes : aller-retour à -50% depuis toutes les gares en Occitanie + entrées à prix réduit pour visiter le château fort de Lourdes et le musée Pyrénéen. Source : SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/ter-decouverte-ville/chateau-fort-lourdes> , consulté le 31 juillet 2019

³⁰⁵ Exemple de l'offre existante TER + Bains du Couloubret à Ax-les-Thermes : aller-retour à -50% depuis toutes les gares en Occitanie + deux heures de détente aux thermes. Source : SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/bien-etre-decouverte/bains-couloubret> , consulté le 31 juillet 2019

³⁰⁶ Exemple de l'offre existante TER + descente en VTT à Ax-3-Domains : aller-retour à -50% depuis toutes les gares en Occitanie + accès illimité pour la journée à la télécabine, au télésiège et à la piste VTT au prix réduit de 14€. Source : SNCF TER Occitanie, <http://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/activites-plein-air/vtt-ax> , consulté le 31 juillet 2019

³⁰⁷ SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/train-jaune/%5Btab%5Dlaligne> , consulté le 31 juillet 2019

³⁰⁸ Le web des cheminots, <https://www.cheminots.net/forum/topic/14191-montr%C3%jeau-luchon-linea-non-grata/#comments> , consulté le 31 juillet 2019



Figure 55 : Usine d'embouteillage des eaux minérales de Luchon le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Mais pour SNCF Réseau, le potentiel de transport de marchandises par le rail serait relativement faible et difficile à capter. La programmation issue des études préliminaires prévoyait la création d'une ITE et la régénération des voies de service à Luchon, mais la contre-expertise mandatée par SNCF Réseau et réalisée par TTK proposait de reporter sa construction pour faire des économies, estimant qu'il n'existe pas de projet industriel mature à cette date, voire d'opter pour un RVB sans fonctionnalité fret au-delà de l'ITE pour offrir un armement de la voie plus léger. Pourtant, celui-ci est beaucoup plus important que ne le pense un groupe SNCF qui n'est pas motivé à relancer les trafics sur la ligne : les carrières, la chaux, les eaux de Luchon et le bois constituent de véritables gisements de trafics qui s'ils étaient valorisés par le train, apporteraient des revenus conséquents à la Région et au GI délégué à l'issue du transfert de gestion.

D'après un cheminot³⁰⁹, la présence de l'usine d'embouteillage des eaux minérales de Luchon pourrait assurer l'aller-retour quotidien d'un train de fret. Le quai de chargement est au gabarit ferroviaire et les camions sont relevés pour y accéder. Si 50% des eaux minérales de Luchon étaient expédiées par le rail, le trafic potentiel serait de 60 000 t/an. En outre, l'usine de chaux SOCLI est située à Izaourt, mais n'est pas embranchée. Il existe plusieurs carrières de marbre autour de Saint-Béat, dont sont extraits environ 290 000 t/an³¹⁰. L'usine OMG de Saint-Béat produit 200 000 t/an de poudres de marbre, de granulés de marbre et de poudres agricoles. Le marbre est un produit à haute valeur ajoutée, on pourrait très bien imaginer un transbordement vers le rail à Marignac (ITE à reconstruire), à condition que la rupture de charge ne soit pas trop pénalisante pour les chargeurs. Si 50% des exportations de carrières étaient expédiées par le rail, le potentiel captable serait de 100 000 t/an. On pourrait compléter les

³⁰⁹ *Op. cit.*

³¹⁰ DREAL Occitanie, *Schéma départemental des carrières de la Haute-Garonne*, 2007, 103 pages. Adresse URL : http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SDC31_FINAL_cle6eecbf-1.pdf

ressources transportables par le rail avec le chargement de wagons de bois depuis les exploitations forestières par transbordement à Luchon ou Marignac.



Figure 56 : Entrée d'une usine de transformation du bois à Marignac le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur cette photographie, on devine après le passage de l'entrée des rails, témoignant de l'existence d'une ancienne installation terminale embranchée, qui débouche dans l'herbe et qui venait se raccorder à la gare de Marignac. Sa réactivation pourrait servir de base à la relance du trafic de fret ferroviaire sur la ligne Montréjeau-Luchon.

D. Potentiel intermodalité

Le transfert des transports routiers interurbains du Département de la Haute-Garonne à la Région depuis la loi NOTRe (actuellement réalisés en délégation par le Département pour le compte de la Région) devrait être l'occasion de renforcer la complémentarité entre les offres ferroviaire et routière, notamment en supprimant les doublons. Une coordination pourra être recherchée avec les dessertes par autocars publics et privés. Elle pourrait s'articuler autour de futurs pôles d'échanges multimodaux, portés par les territoires, avec le soutien du dispositif de la Région. Il conviendra alors d'assurer l'interface entre les différents modes de transport et le fer au niveau des conditions d'accès aux gares, du stationnement, du développement des modes actifs et de la maîtrise du foncier autour des gares.



Figure 57 : Autocars devant le parking de la gare de Luchon le 9 septembre 2019 (photographie personnelle)

Sur le parking de la gare de Luchon étaient stationnés en début d'après-midi un autocar de la ligne liO 394 assuré par délégation par le Département de la Haute-Garonne (à gauche), et un autocar TER SNCF (au fond). Ces deux autocars desservent quasiment les mêmes arrêts, et sont affrétés par le même transporteur. La gare de Luchon dispose toujours d'un guichet, d'un écran d'information des prochains départs et arrivés des autocars SNCF, et de quelques bancs.

A Luchon, il existe des navettes gratuites pour les skieurs, gérées par la station de Superbagnères, afin de les acheminer vers le téléphérique grim pant à Superbagnères³¹¹. Mais elles ne circulent que durant la saison hivernale et ne passent pas par la gare de Luchon. Une autre navette gratuite permet de se rendre aux thermes depuis la gare. L'amorçage de la navette à la gare (en correspondance avec les TER), et sa prolongation en-dehors de la période hivernale pour l'accès aux activités de randonnées et de sports de plein air à Superbagnères, amélioreraient la liaison entre la gare de Luchon et la station de Superbagnères. Cependant, comme il ne s'agit pas d'une offre LiO, il faudra négocier avec l'autorité organisatrice de ces navettes.

Une rotation aller-retour privée existe pour se rendre à la station de Peyragudes depuis Luchon³¹². Il faudrait négocier pour recalculer les horaires en fonction de l'arrivée et du départ du TER direct Luchon-Toulouse, et proposer dans le forfait Skirail une formule qui inclut la navette.

³¹¹ Pyrénées 31, <http://www.luchon.com/navette-ville-hiver/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/466f2dbd-3d05-4381-9c1e-031fc7855626/detail.aspx>, consulté le 30 juillet 2019

³¹² Pyrénées 31, <http://www.luchon.com/navette-hiver-luchon-peyragudes-les-agudes/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/cc281d90-2a9e-4837-bc13-7ddc98637b45/detail.aspx>, consulté le 30 juillet 2019

Pour information, il existe une autre navette privée partant de plusieurs points de Toulouse et de Colomiers pour amener les skieurs directement à Peyragudes. Le forfait Ski'Zy³¹³ comprend l'aller-retour en autocar, une boisson chaude et le forfait, avec 50% de réduction sur la location de skis dans les magasins partenaires.

Deux autres navettes, avec 2 rotations quotidiennes l'été, partent de l'Office de tourisme de Luchon en direction des Granges d'Astau (Lac d'Oô) et de l'Hospice de France, points de départ de randonnées. Il faudrait les faire partir de la gare et recalculer les horaires par rapport aux départs et arrivées des trains directs vers Toulouse. Là encore, ces navettes ne font pas partie du réseau liO : une démarche similaire avec les navettes vers Peyragudes pourrait être mise en œuvre.

Près de Marignac, il existe une offre de transport à la demande (TAD) depuis les communes alentour pour se rendre au marché de Cierp-Gaud (le mardi), Marignac (le jeudi) et Saint-Béat (le vendredi)³¹⁴. Cette offre de TAD pourrait être renforcée pour fonctionner au moins tous les jours en semaine, en rabattement vers la gare de Marignac, en correspondance avec les TER vers Montréjeau ou vers Luchon, tout en maintenant l'accès aux marchés. Cette proposition compléterait les dessertes d'autocars liO aux heures creuses et désenclaverait les petits villages des hauteurs. La Région pourrait aider la Communauté de Communes des Pyrénées Haut-Garonnaises financièrement dans le cadre de son dispositif de cofinancement des services TAD aux collectivités rurales.

Par ailleurs, il existait jusqu'en 2018 une navette circulant pendant les vacances scolaires de février permettant l'accès à la station de ski du Mourtis depuis Marignac et Saint-Béat. Il serait opportun de négocier avec l'autorité organisatrice de ces navettes (l'offre est hors liO) pour prolonger ce service au minimum pendant les vacances scolaires de Noël et les week-ends en hiver, et repositionner les horaires pour les mettre en correspondance à Marignac avec les TER directs venant ou partant vers Toulouse. Il faudrait ouvrir la tarification Skirail pour la station du Mourtis et concevoir une tarification couplée train + navette + forfait.

En outre, la ligne 395 du réseau liO Arc-en-Ciel Saint-Gaudens/Saint-Béat/Les³¹⁵ est en correspondance à Les, à la frontière espagnole, avec les autocars du réseau Alsa. Elle circule du lundi au vendredi. La ligne liO Arc-en-Ciel 393 relie Marignac, Saint-Béat et Saint-Gaudens, du lundi au vendredi, mais les horaires sont principalement destinés aux lycéens de Saint-Gaudens. Un

³¹³ Communauté Nouvelles Pyrénées, <http://www.n-py.com/peyragudes/skizy>, consulté le 30 juillet 2019

³¹⁴ Communauté de Communes des Pyrénées Haut-Garonnaises, <http://www.cc-pyreneeshautgaronnaises.fr/vivre/services-a-la-personne/transport-demande>, consulté le 31 juillet 2019

³¹⁵ Département de Haute-Garonne, <https://www.haute-garonne.fr/proximite/au-quotidien/reseau-des-cars-lio-arc-en-ciel>, consulté le 31 juillet 2019

travail sur ces lignes répondrait aux enjeux d'accès à la haute vallée de la Garonne depuis Toulouse, c'est-à-dire aux environs de Saint-Béat. Il améliorerait l'accès au val d'Aran et à la station de ski de Baqueira-Beret, l'une des plus fréquentées d'Espagne. Des discussions pourraient être lancées pour trouver un accord de partage des relations entre liO et Alsa pour opérer des liaisons directes Marignac/Saint-Béat/Vielha/Baqueira, sans rupture de charge à Les, avec correspondance systématique à Marignac pour les trains venant ou allant vers Toulouse.

Il existe également une navette privée hors réseau liO qui circule certains jours de juillet à début octobre, qui part de Bénasque côté espagnol vers Luchon le matin et revient à Bénasque le soir³¹⁶. Il serait pertinent de négocier pour proposer une autre relation qui permette de se rendre à Bénasque et d'en revenir dans la journée, en correspondance avec le TER depuis/vers Toulouse à Marignac, mais cela nécessiterait probablement l'achat d'un autre véhicule pour le transporteur.

Depuis Montréjeau, la ligne 398 du réseau liO Arc-en-Ciel Saint-Gaudens/Montréjeau assure une seule liaison quotidienne en semaine entre Montréjeau et Saint-Bertrand-de-Comminges aux aurores, la ligne étant à vocation scolaire. Elle ne remplit pas son rôle pour acheminer les touristes vers Saint-Bertrand autrement qu'en voiture. Une possibilité serait de créer au sein de l'offre liO une navette ou un TAD depuis la vallée de l'Ourse (nombreux petits villages autour de Mauléon-Barousse, à l'ouest de la ligne Montréjeau-Luchon, actuellement sans aucune offre de transports collectifs), qui passerait par Saint-Bertrand pour se caler à Montréjeau sur les trains des axes Toulouse-Luchon et Toulouse-Pau.

E. Un retour du train de nuit ?

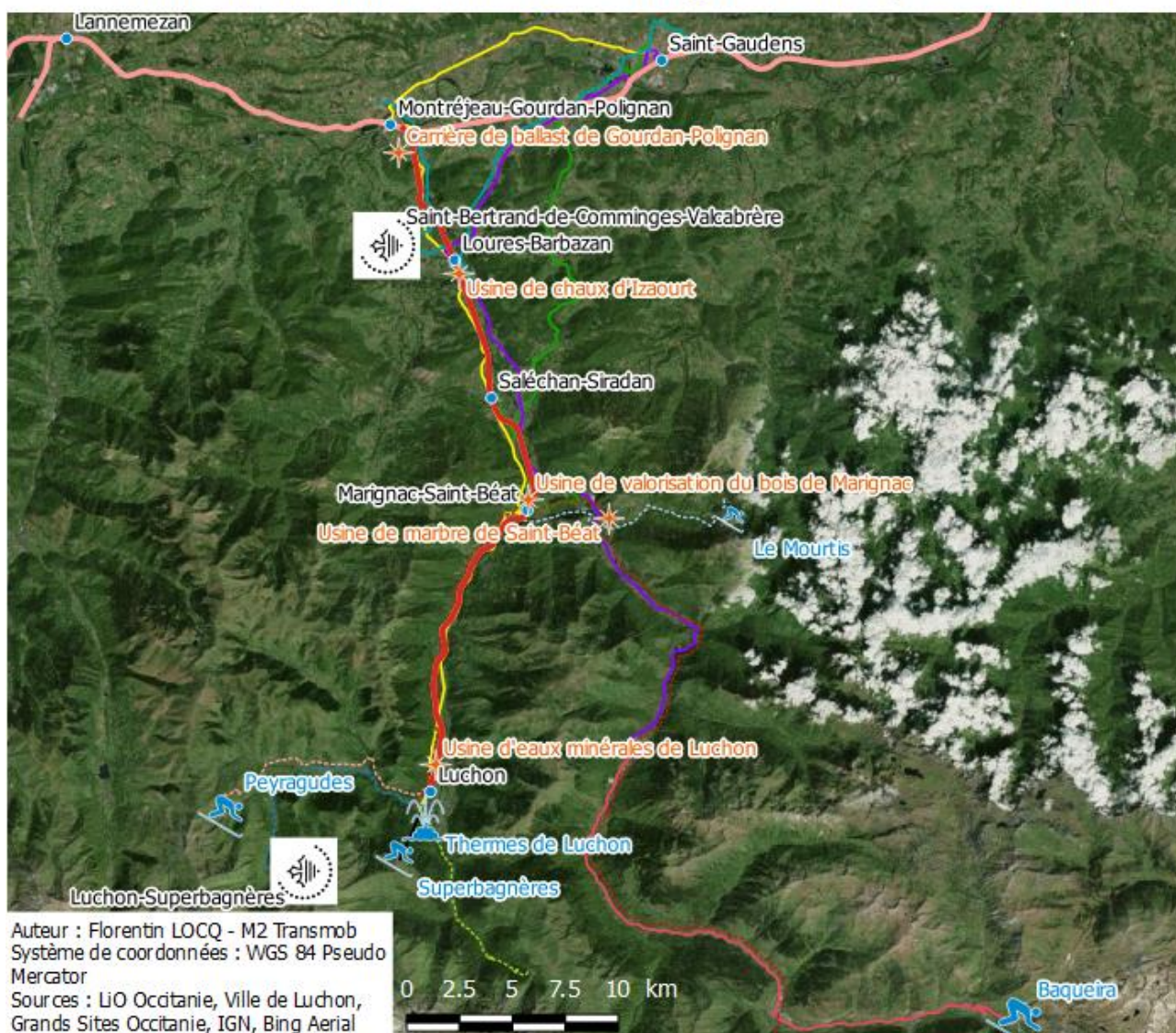
Le projet de service de la ligne Montréjeau-Luchon ne prévoit pas le retour du train de nuit Paris-Luchon après sa réouverture. Pourtant, certains élus locaux regrettent que l'arrêt du train de nuit par la SNCF ait eu un impact négatif sur la fréquentation touristique, en particulier à Luchon. En effet, le train de nuit permettait à une clientèle parisienne plus lointaine de profiter de la montagne sans traverser la France en voiture, et en économisant une nuit d'hôtel. Cette clientèle rapportait des revenus conséquents à l'économie de la vallée. Il serait possible de relancer le train de nuit sur Paris-Luchon, tout d'abord le week-end où le potentiel de trafic touristique est le plus important, ce qui ajouterait une liaison directe sans correspondance à Montréjeau pouvant s'arrêter à Toulouse et prendre des voyageurs. Ce train de nuit arriverait à Luchon à 8h15, soit 45 minutes avant le premier TER. Le soir, il reprendrait le sillon du dernier TER, pour récupérer les autres voitures-lits à Toulouse avant 22h30, en se branchant au train de nuit existant Paris/Latour-de-Carol/Port-Bou. Ce scénario nécessiterait l'usage d'une locomotive bimode pour faire le trajet

³¹⁶ Office de Tourisme de Luchon, <http://www.luchon.com/benasque-vielha-luchon/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/6c0c6fc8-89a9-46ef-8aa0-31bbb8036263/detail.aspx>, consulté le 31 juillet 2019

Toulouse-Luchon. Comme le train de nuit est un Intercités, si la Région récupère les missions relatives à l'accès aux circulations à l'issue du transfert de gestion, elle pourrait imposer un péage au train de nuit, ce qui apporterait des revenus pour le GI délégué.

Si ce train de nuit prend la place d'un sillon TER, il faudra des voitures à sièges inclinables en plus des voitures-couchettes, afin d'assurer le service TER avec des arrêts intermédiaires entre Luchon et Toulouse. SNCF Mobilités n'en propose pas, mais par exemple les trains de nuit autrichiens ÖBB Nightjet ont des voitures avec sièges inclinables vendues moins chères. Si les trains de nuit venaient à être mis en concurrence et qu'un autre opérateur que SNCF Mobilités l'emporte, l'occasion pourrait se présenter. La Région devrait alors probablement subventionner ce service (comme elle le fait pour Paris-Port-Bou mais sans possibilités de trajets internes à la région) pour permettre à des usagers de monter avec la tarification TER.

Potentiels de trafics autour de la ligne Montréjeau-Luchon



Potentiels de trafic et intermodalité

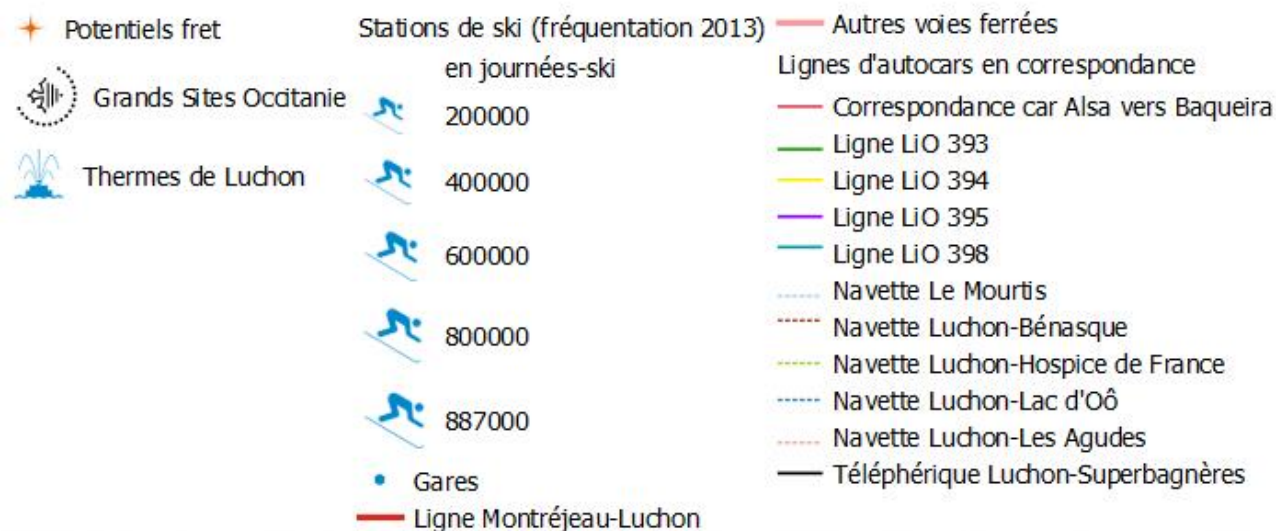


Figure 58 : Carte des potentiels de trafics autour de la ligne Montréjeau-Luchon (réalisation personnelle)

Conclusion

La ligne Montréjeau-Luchon, indispensable au désenclavement et à l'attractivité touristique des hauts cantons de la Haute-Garonne, a été fermée par SNCF Réseau le 18 novembre 2014, après des décennies de manque d'entretien et de service voyageurs modeste. La Région souhaite la rouvrir aux circulations voyageurs et fret, et matérialise son ambition à travers l'inscription de la ligne aux EGRIM. Mais elle doit franchir un véritable parcours d'obstacle dressé par SNCF Réseau, qui fait tout pour faire renoncer la Région, en imposant des délais très longs et des coûts allant bien au-delà de ce qu'on peut attendre d'un chantier de cette ampleur. Il a fallu une forte pression politique de la Région et plusieurs contre-expertises pour que SNCF Réseau revienne enfin à des devis raisonnables.

La réévaluation récente des coûts de réalisation des travaux par SNCF Réseau questionne la pertinence de l'éventualité d'un transfert de gestion de la ligne. Les études d'avant-projet sont déjà engagées et SNCF Réseau a réévalué ses coûts : un transfert avant le début des travaux n'apporterait que peu de gains financiers, et nécessiterait de reprendre les études en cours pour la Région. En revanche, un transfert de gestion à l'issue de la réouverture de la ligne aurait toute sa pertinence, puisque SNCF Réseau réclame à la Région le financement de la maintenance de la ligne. Quitte à payer, autant que la Région reprenne en main l'entretien et la maintenance de la ligne en déléguant ces opérations à une entité tierce intéressée. La Région pourra contrôler les coûts et la qualité des missions du GI délégué, ce qui sécuriserait la pérennité de la ligne. Elle éviterait d'avoir à gérer les risques et les situations d'urgence, puisque le transfert de la gestion opérationnelle des circulations aurait des conséquences négatives sur la gestion de l'interface à Montréjeau et la fluidité du trafic sur le nœud ferroviaire toulousain. Quelques détails devront être réglés dans la Convention TER pour inclure le futur DRR de la ligne Montréjeau-Luchon rédigé par la Région, mais la Convention n'empêche pas un transfert de gestion.

La réouverture de la ligne dans le cadre d'un transfert avec missions relatives à l'accès aux circulations permettrait à la Région de fixer les péages d'utilisation de l'infrastructure. Pour maximiser les revenus à destination du GI délégué, la Région aurait tout intérêt à prospecter le maximum de trafics potentiels et à remplir au maximum les six aller-retours quotidiens qu'elle souhaite faire circuler sur la ligne. La ligne pourrait se replacer au cœur d'un projet de territoire, avec la mise en place de produits combinant activités touristiques et train. Montréjeau-Luchon ouvre l'accès vers plusieurs stations de ski des Pyrénées, des sites naturels exceptionnels, des thermes reconnus, un patrimoine historique riche. Un travail sur le positionnement des autocars et des navettes faciliterait une articulation entre le train et toutes ces destinations finales, tout comme le retour du train de nuit. La ligne pourrait aussi servir à l'expédition des eaux minérales, du bois et des produits issus des carrières de marbre. Toutes ces initiatives iraient dans le sens d'une dynamisation du trafic d'une ligne secondaire au bénéfice des usagers quotidiens et occasionnels, et au profit de l'activité économique du territoire.

III. Le Train Jaune : vers un renouveau de la ligne après le basculement au STRMTG ?

La ligne du Train Jaune est une ligne mythique des Pyrénées-Orientales. Il a été décidé en 1883 de construire une ligne de chemin de fer pour relier les hauts cantons et désenclaver la Cerdagne afin d'assurer la survie de son économie.³¹⁷ Cette ligne est due à la ténacité d'Emmanuel Brousse, élu conseiller d'arrondissement de Saillagouse en 1895 puis conseiller général de Cerdagne en 1898, et Jules Lax, ingénieur en chef de la Compagnie du Midi. Elle a été inaugurée en 1910 entre Villefranche-de-Conflent et Mont-Louis, puis en 1911 jusqu'à Bourg-Madame. La jonction avec le Transpyrénéen oriental a été assurée par le prolongement de la ligne du Train Jaune vers Latour-de-Carol en 1927. Outre sa vocation touristique et de transport du quotidien au niveau local, la ligne transportait du minerai de fer des contreforts du Canigou et des productions agricoles. Elle est indissociable du barrage des Bouillouses, inauguré par la Compagnie du Midi en 1900 pour alimenter le Train Jaune en électricité. Cette ligne doit sa notoriété par l'aspect exceptionnel des paysages montagnards traversés, dont plusieurs ouvrages sont classés aux Monuments Historiques. Elle constitue ainsi une prouesse technique que les contemporains n'auraient jamais pu réaliser. Elle est unique du fait de son écartement à voie métrique, son alimentation par 3^e rail, des pentes allant jusqu'à 62‰ et la circulation d'un matériel roulant centenaire hérité des origines de la ligne.



Figure 59 : Train Jaune approchant du Pont Gisclard, le seul pont suspendu ferroviaire de France, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

³¹⁷ Françoise Démelin-Pellet, Equipe du PNR des Pyrénées Catalanes, *Le Train Jaune. 100 ans. Tout ce qu'il faut savoir quand on le prend*. Edition Talaia, 2009, 56 pages

Mais la ligne du Train Jaune souffre, comme bien d'autres lignes secondaires, d'un manque d'entretien par SNCF Réseau : l'infrastructure est dans un état tellement dégradé que des ralentissements sont imposés sur quasiment toute la ligne. La signalisation archaïque contraint le nombre de circulations autorisées. La Région finance des travaux d'urgence pour sauver cette ligne emblématique des Pyrénées catalanes d'une fermeture à brève échéance que pourrait prononcer un groupe SNCF qui fait fi du potentiel touristique d'une ligne au patrimoine exceptionnel au nom de déficits d'exploitation. Le basculement de la ligne sous le contrôle du Préfet des Pyrénées-Orientales, appuyé pour le contrôle de la sécurité par le STRMTG, pose à court terme la question de l'autorité organisatrice coordinatrice des interventions des acteurs du Train Jaune. Si la Région le devient, elle pourra à moyen terme profiter de l'occasion pour adopter des solutions techniques en rupture avec le monde ferroviaire actuel, afin d'augmenter le nombre de circulations et la fréquentation, et de replacer le Train Jaune au cœur d'un projet de développement territorial.

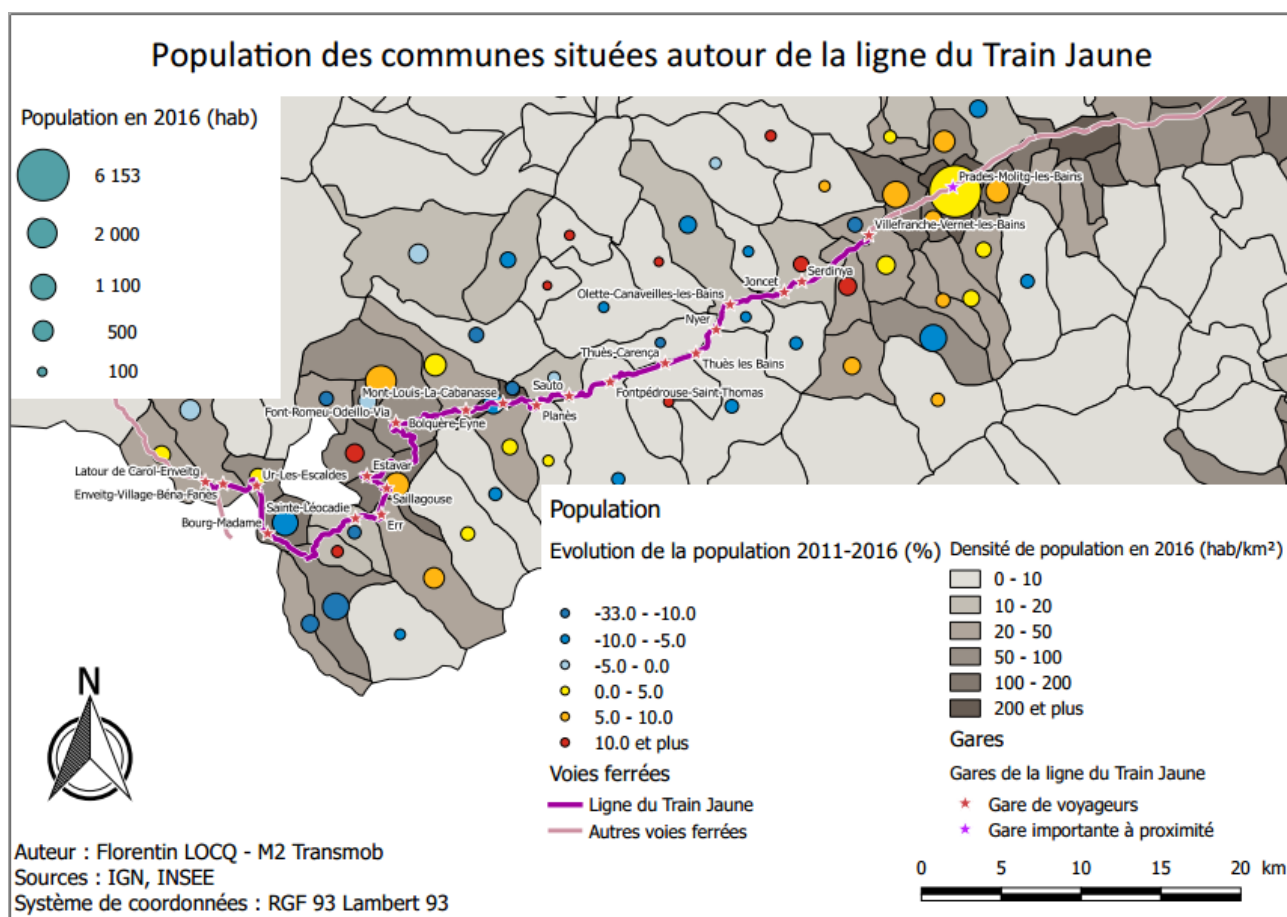


Figure 60 : Répartition des gares et de la population autour de la ligne du Train Jaune (réalisation personnelle)

1. La Région mobilisée face aux enjeux de pérennisation de la ligne³¹⁸

La ligne du Train Jaune serpente sur 63 kilomètres entre Villefranche-de-Conflent et Latour-de-Carol. Son exploitation fait partie de la convention TER signée avec SNCF Mobilités pour sa contribution au désenclavement des territoires. Elle est l'une des six lignes identifiées dans le chantier 3 « *Sauvegarde des lignes ferroviaires et adaptation de l'offre TER* » issu de la feuille de route des EGRIM³¹⁹. Le 20 février 2017, afin d'initier une démarche globale articulant aspects techniques et territoriaux, une gouvernance a été installée par l'exécutif de la Région Occitanie :

- Un comité de pilotage, composé des financeurs du Train Jaune et coordonné par la Région, coordonne
- Une commission technique, pilotée par la Région, chargée de déterminer le programme de modernisation du Train Jaune sous forme d'un schéma stratégique,
- Et une commission territoriale, pilotée par le Parc Naturel Régional (PNR) des Pyrénées Catalanes, chargée de réaliser une animation au niveau des territoires et de définir une feuille de route pour des actions portées par les acteurs locaux.

Trois grands sujets font l'objet de préoccupations : les infrastructures, le matériel roulant et le service proposé aux usagers.

A. Des travaux d'urgence pour sauvegarder une infrastructure délaissée par la SNCF

L'infrastructure de la ligne du Train Jaune est dans un état moribond, hérité de l'absence d'investissements depuis des décennies par la SNCF, qui fait pression sur la Région pour qu'elle investisse hors compétence sur la réhabilitation de la ligne et de son matériel sans vision économique. Des ralentissements sont en cours ou prévus sur la ligne (20-30 km/h), qui posent la question de la pertinence même de la desserte. Les vitesses sont également limitées à cause des faibles rayons de courbure et des insuffisances de dévers.

D'après SNCF Réseau, le remplacement de l'ensemble des rails ne serait pas un gage de pérennité de la ligne. La fragilité des parois rocheuses pourrait remettre en question son exploitation en cas d'éboulement. L'amélioration de la sécurité des circulations liée à l'absence de système de signalisation, ou de la sécurité électrique du 3^e rail au sol, pourrait amener des investissements supplémentaires conséquents.

³¹⁸ Cette sous-partie est élaborée à partir de plusieurs notes internes à la Région Occitanie portant sur le Train Jaune.

³¹⁹ Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*. 2016, 80 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4661_-_plaquette-egri_170x270_-_page-a-page.pdf

L'exploitation est réalisée par cantonnement téléphonique centralisé. La ligne est assimilée à une voie unique à signalisation simplifiée (VUSS), où la sécurité repose intégralement sur le personnel. En juillet 2013, deux aller-retours par jour de bout en bout ont été supprimés après l'interdiction de RFF et la perte de la dérogation de l'EPSF permettant de faire circuler 14 trains par jour³²⁰ au lieu de 10 en juillet et en août. Afin de supprimer le régime dérogatoire, améliorer le niveau de sécurité et autoriser la mise en marche de trains supplémentaires, la seule possibilité sur le réseau régi par l'EPSF est de mettre en place un block automatique à permissivité restreinte (BAPR), pour plus de 20 M€. D'autres systèmes plus simples et beaucoup moins onéreux, tels que la commande centralisée de voie unique (CCVU), qui présentent des caractéristiques similaires adaptées à ce type de réseau, ne peuvent être envisagés.

Le CPER Languedoc-Roussillon 2015-2020 prévoit un programme d'investissements de 14M€. La Région a délibéré le 24 juillet 2015 pour accorder une première enveloppe permettant la réalisation d'une première tranche de travaux de renouvellement des infrastructures entre Font-Romeu et Latour-de-Carol. Il s'agit de traiter les courbes de rayon les plus serrées et de déclivité importante, car cette configuration est propice à la rupture de rail. 13 courbes ont été identifiées pour 14 km de rails et 2 200 traverses à remplacer. Ces travaux ont été réalisés en 2016.

Mais après étude de SNCF Réseau, il s'est avéré que les montants prévus au CPER ne permettraient pas de couvrir l'ensemble des travaux d'urgence sur les infrastructures et le matériel roulant. Dans le cadre de la révision du CPER, il a été proposé d'augmenter l'enveloppe du CPER à 15,2 M€, contre 14 M€ prévus initialement.

La deuxième phase de travaux d'urgence a été votée par la Commission Permanente de la Région Occitanie le 18 novembre 2016 : la Région y contribue à hauteur de 4,945 M€ sur un montant total de l'opération estimé à 6,5M€. L'Etat, qui avait prévu initialement une participation de 1 M€ au titre du CPER, a refusé dans un premier temps de signer cette convention de financement avec les autres partenaires financiers : il voulait afficher son désengagement des lignes de desserte fine du territoire. Il est finalement revenu sur sa décision en janvier 2017. Ces travaux ont été réalisés en 2017.

SNCF Réseau a lancé un schéma directeur du Train Jaune, qui abordera les questions d'infrastructures, de matériel roulant et de gouvernance. Ce schéma objectivera les investissements sur la ligne au regard de l'état des lieux et des perspectives de développement. SNCF Réseau a ainsi proposé en novembre 2018 un programme d'opérations prioritaires pour le

³²⁰ Cette dérogation est accordée moyennant une régularité supérieure à 90% et un cantonnement assisté par informatique accompagné d'un dispositif d'arrêt automatique des trains.

maintien en exploitation du Train Jaune. Ces opérations concernent principalement la régénération d'ouvrages d'art, d'ouvrages en terre et le traitement de l'alimentation électrique. SNCF Réseau estime les besoins d'investissements – uniquement sur le poste infrastructures – à 57 M€ à l'horizon 2028, dont 17,1 M€ de travaux d'urgence d'ici 2022.

Mais par courrier adressé à la Région en date du 18 juin 2019, SNCF Réseau annonce que ses instances nationales « ont décidé de retenir, à titre exceptionnel, l'application [du] taux de 8,5% pour la participation aux études d'avant-projet de rénovation des 49 ouvrages en terre ainsi que pour les travaux ne nécessitant pas d'études »³²¹. Pour SNCF Réseau, les travaux d'urgence visant à éviter la fermeture de la ligne ne lui apportent pas d'économies de maintenance, d'autant plus que les travaux ne sont pas pérennes, d'où le caractère « exceptionnel » des 8,5% de participation. Elle ajoute en effet qu'elle n'est pas tenue de financer ces travaux de régénération des 49 ouvrages en terre à l'issue des études, car « le faible nombre de circulations ne permet pas aujourd'hui de combler sur cette ligne le déficit d'exploitation auquel [l'entreprise SNCF] est confrontée ». Elle propose de transférer la gestion de la ligne du Train Jaune à la Région, qui affiche une volonté de renforcer l'offre de transport au service du développement économique des Pyrénées-Orientales. SNCF Réseau, n'étant pas intéressée par la ligne, veut ainsi se dédouaner de l'entretien et de la maintenance de la ligne. On perçoit ici que si la Région ne finance pas la régénération du Train Jaune, SNCF Réseau sous-entend qu'elle fermera la ligne, celle-ci étant ignorée des hauts responsables parisiens qui pourtant prennent des directives visant à la fermeture du Train Jaune.

B. Un matériel roulant historique à préserver

Le matériel roulant du Train Jaune est constitué de 13 motrices Z 100 et 14 remorques Z 200, dont 5 voitures découvertes, datant de l'origine de la ligne, dont certains sont inscrits à l'inventaire supplémentaire des Monuments Historiques. La Région Languedoc-Roussillon avait financé en 2002 l'acquisition par la SNCF de deux automotrices Z 150 Stadler, dont la conception est peu adaptée à une ligne en mauvais état. La ligne du Train Jaune dispose aussi de deux fourgons chasse-neige.

³²¹ SNCF Réseau, *Lettre adressée à la Région Occitanie portant sur la modernisation de la ligne du Train Jaune*, daté du 18 juin 2019



Figure 61 : Matériel d'entretien (à gauche) et rames du Train Jaune (à droite) le 6 septembre 2019 (photographies personnelles)

Sur la photographie de droite (prise à Mont-Louis), on voit une remorque découverte Z 150 au centre, encadrée de deux motrices Z 100 dans une composition totale du train à 6 voitures le jour de la visite. Ce matériel date de l'origine de la ligne, et connaît un franc succès auprès des touristes. Sur la photographie de gauche (prise à Villefranche-de-Conflent), on voit du matériel de travaux conçu spécifiquement pour la voie métrique de la ligne.

Le matériel historique a subi deux rénovations lourdes, l'une dans les années 1960 avec notamment une modification des aménagements intérieurs, l'autre entre 1984 et 1988, centrée sur certains organes techniques, et au cours de laquelle lui a été donné son aspect extérieur actuel. La SNCF envisageait leur radiation dès 2010. La Région Languedoc-Roussillon avait investi 1,1 M€ entre 2011 et 2014 pour remplacer les pièces critiques du matériel historique, et a versé une subvention de 2,5 M€ en 2014. La vétusté du matériel s'inscrit dans un contexte réglementaire dérogatoire qui s'est arrêté en 2015³²² : le matériel historique était menacé de ne plus pouvoir circuler sur la ligne. Il n'était pas possible de conserver le matériel à l'identique compte tenu des modifications nécessaires pour faire face à la raréfaction de certaines pièces. Il fallait fournir pour chaque composant modifié un dossier technique de sécurité. Il n'était pas non plus possible de faire évoluer le numéraire du parc matériel et d'envisager la mise en circulation d'autres voitures découvertes, lesquelles étant pourtant une source d'attractivité majeure de la ligne. Le changement de statut de la ligne (STRMTG) pourrait offrir un cadre plus adapté à ce type d'exploitation qui revêt les spécificités d'une attraction touristique, ce qui limiterait les investissements et les coûts d'exploitation.

³²² A l'époque la ligne était soumise au régime de sécurité de l'EPSF ; elle a basculé au STRMTG le 16 juin 2019.

Une nouvelle tranche de travaux (1,645 M€ au titre du CPER, financés à 100% par la Région) a été votée par la Région en mai 2016 afin de permettre le maintien du Train Jaune et la mise en sécurité du matériel historique après les résultats d'un audit de sécurité réalisé par un cabinet externe. Le non-respect des conclusions de cet audit engage la responsabilité pénale de l'exploitant et de l'autorité organisatrice.

Aujourd'hui, les coûts de maintenance du matériel roulant représentent la moitié des charges d'exploitation du Train Jaune. Pour la Région, le matériel centenaire, techniquement obsolète, donc cher à maintenir, est incomparable en termes de confort et de services à bords avec des matériels récents. Mais ce matériel ancien est l'âme de la ligne et indispensable pour son attractivité : revenir à une fréquentation de 400 000 voyageurs/an (155 000 en 2017) nécessite de proposer du matériel ancien. Ils devront être préservés a minima pour les besoins touristiques :

- Soit en prolongeant la durée de vie du matériel sans modification de composants, avec reconstruction à la pièce des éléments à changer,
- Soit en conservant seulement une partie des constituants anciens et en changeant « ce qui ne se voit pas » par des composants modernes, ce qui suppose des études techniques et leur validation par le STRMTG.

L'acquisition de matériels neufs ne peut pas être écartée pour assurer les dessertes régulières en dehors de la période estivale. Le rejet local des rames achetées en 2002 – qu'il faudrait céder – est légitime : il est la conséquence de leur inadéquation à des infrastructures obsolètes. Le Stadler Z 150 regroupait tous les équipements de traction sur un bogie central, d'où une masse à l'essieu élevée. Son aménagement intérieur était plutôt typé périurbain. Une solution pourrait passer par un mélange entre matériels anciens et neufs, avec des scénarios de dessertes différenciés selon l'usage et les saisons, considérant l'importance du matériel historique auprès des touristes et le besoin de matériel efficace et performant pour les trains du quotidien.

Lors du comité de pilotage Train Jaune de février 2017, la Région a demandé à SNCF Mobilités d'étudier la faisabilité de prolonger le matériel historique au-delà du 31 décembre 2020, et ce jusqu'à 2030 a minima. L'étude préliminaire menée par SNCF Mobilités, présentée à la Région en avril 2018, confirme cette possibilité sous réserve de financer et de réaliser un programme de régénération ainsi que des investissements sur les installations de maintenance. SNCF Mobilités propose que ce programme s'étale du printemps 2021 jusqu'en 2026. L'investissement nécessaire global pour la prolongation du parc roulant historique jusqu'en 2030 est estimé par SNCF Mobilités à 65,4 M€ aux conditions économiques 2018. L'achat de matériels roulants neufs au design du matériel historique a été évalué à 120 M€. Face à ces montants et à l'urgence d'engager rapidement les études pour commencer la rénovation des rames au plus tôt, la Région privilégie la rénovation du matériel roulant historique (65,4 M€). Les montants totaux des investissements en matière de matériel roulant et d'infrastructures s'élèvent à 122 M€ pour

garantir l'exploitation du Train Jaune à l'horizon 2028-2030, correspondant à l'enveloppe nécessaire pour l'achat de rames neuves.

C. Un ou deux ateliers pour la maintenance du matériel roulant ?

Les travaux sur le matériel du Train Jaune sont répartis entre les ateliers SNCF de Villefranche et de Béziers, ce dernier n'assurant progressivement plus que les opérations de reconstruction financées par la Région, à l'exception de la maintenance des contacteurs électriques pour lesquels Béziers est centre national. Villefranche ne réalisait que les opérations de maintenance légère, alors que Béziers effectuait la maintenance lourde. Le matériel était transporté par camion entre les deux sites. Cette division géographique entraînait des surcoûts de maintenance (coûts de transport, loyers, énergie, doublement de certains outillages, durée d'immobilisation du matériel).

La SNCF s'est réorganisée depuis le 1^{er} avril 2017, avec un établissement dédié aux métiers du Train Jaune à Villefranche-de-Conflent. Cette organisation est censée apporter une meilleure fiabilité de la production et des économies de fonctionnement. Des travaux ont été réalisés sur le site de Villefranche (6 M€) afin de voir sa capacité de production monter progressivement en puissance tout en assurant la maintenance courante sans rupture d'activité. A terme, ce site sera en capacité d'assurer tous types d'opérations de maintenance et d'exploitation. Cependant, SNCF Mobilités doit s'engager sur le maintien d'une activité industrielle de maintenance à Béziers. Par exemple, si la Région optait pour la rénovation à l'identique du matériel Train Jaune, l'atelier de Béziers pourrait être sollicité.



Figure 62 : Stockage de voitures du Train Jaune avec au fond l'atelier de maintenance dédié à la ligne de Villefranche-de-Conflent, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

2. Quelle répartition des responsabilités en matière de sécurité sur le Train Jaune ?

Le Train Jaune, en tant que ligne à voie métrique, a basculé dans le référentiel réglementaire du STRMTG, en vertu de l'application des dispositions du décret STPG du 30 mars 2017³²³, dans sa version modifiée par le décret du 27 mai 2019 sur la sécurité ferroviaire et l'interopérabilité³²⁴. La ligne est exonérée des spécifications techniques d'interopérabilité prévues par le 4^e Paquet ferroviaire européen, du fait qu'elle n'est pas interopérable vue sa différence d'écartement et d'alimentation électrique avec le reste du RFN. Depuis le 16 juin 2019, c'est donc le Préfet des Pyrénées-Orientales qui assure la responsabilité d'autorité compétente en matière de sécurité sur le Train Jaune, en lieu et place de l'EPSF, avec l'appui technique du STRMTG. Nous rappellerons que la ligne reste au sein du RFN.

³²³ Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, version en vigueur au 16 juin 2019

³²⁴ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 1

Un règlement de sécurité de l'exploitation provisoire a dû être remis au STRMTG par SNCF Réseau dans les deux mois suivant le basculement au STRMTG, soit avant le 15 août 2019. Puis les documents de sécurité doivent être mis aux normes STRMTG dans les deux ans, soit avant le 16 juin 2021. Le processus de validation reste très proche des standards EPSF, mais les principes s'en différencient avec l'application de la méthodologie GAME (globalement au moins équivalent), ouvrant la possibilité de développer de nouveaux systèmes, à la condition qu'ils assurent un niveau de sécurité au moins équivalent à la situation antérieure. L'équilibre de la cohérence du système est recherché dans sa globalité : un déséquilibre sur un sous-système peut être compensé par un renforcement de la sécurité sur un autre ; alors que dans le système EPSF, chaque composante du système devait répondre aux mêmes impératifs de sécurité.

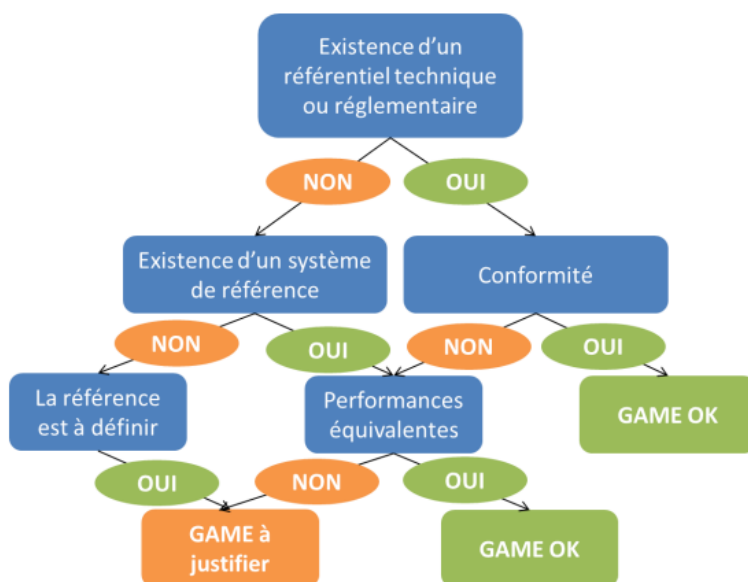


Figure 63 : Principe du « globalement au moins équivalent » (GAME)³²⁵

L'article 75 modifié du décret STPG prévoit désormais que « les missions assignées à l'autorité organisatrice de transport [impliquant une responsabilité en matière de sécurité] sont assurées par le détenteur de l'infrastructure de transport considérée (SNCF Réseau), sauf si [la Région] exerce ces missions »³²⁶. L'autorité organisatrice est garante de la cohérence du système de transport. Elle assure la coordination des différents acteurs et doit soumettre au Préfet des Pyrénées-Orientales les différents dossiers de sécurité. Ce Préfet demande, par courrier notifié à la Région daté du 29 juillet 2019³²⁷, si la Région veut assumer ce rôle, à défaut de quoi ces missions seront assurées par SNCF Réseau. Un préalable pour la Région serait qu'elle soit associée aux travaux préparatoires de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités des règlements provisoires d'exploitation, et qu'elle soit destinataire de ces mêmes dossiers.

³²⁵ SNCF Réseau, Note de synthèse – Passage au STRMTG de la ligne du Train Jaune, document préparatoire de la réunion bilatérale SNCF Réseau/Région Occitanie du 12 juillet 2019, 3 pages

³²⁶ Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, article 75, version en vigueur au 16 juin 2019

³²⁷ Préfet des Pyrénées-Orientales, Lettre adressée à la Région portant sur le Train Jaune, en date du 29 juillet 2019

Cependant, au départ, SNCF Réseau ignorait cette possibilité accordée par la loi. Selon elle, l'autorité organisatrice est le détenteur de l'infrastructure, donc elle-même. Elle voyait avec un a priori négatif un basculement de ce rôle à la Région, en s'appuyant sur des cas d'accidents sur les Chemins de Fer de Corse et de Provence, alors que ces lignes ne sont pas plus dangereuses que d'autres, des accidents mêmes mortels arrivant aussi sur le RFN. La Région avait demandé de la souplesse : pourquoi SNCF Réseau porterait-elle les dossiers de sécurité alors que la Région finance au minimum 91,5% de la maintenance et du renouvellement du Train Jaune ?

La position de SNCF Réseau semble depuis avoir changé : le gestionnaire d'infrastructures (GI) veut se décharger de toutes ses responsabilités sur le Train Jaune, en proposant un transfert de gestion à la Région. Or si la Région devient GI, la convention de transfert lui confèrera un droit de disposition sur l'infrastructure. La Région deviendrait de facto détentrice de l'infrastructure au sens de l'article 2 du décret STPG³²⁸, et deviendrait l'autorité organisatrice de la sécurité de la ligne. Par ailleurs, SNCF Réseau attend une attention particulière du STRMTG sur de traitement des ouvrages en terre et la modernisation du système d'exploitation, deux problématiques importantes associées à la ligne du Train Jaune.

Pour éclairer les enjeux liés aux implications de devenir potentiellement autorité organisatrice de la sécurité, j'ai approfondi l'analyse sur les degrés d'implication en matière de sécurité en fonction que ce soit SNCF Réseau ou la Région qui porte ces missions. J'ai aussi présenté un scénario plus ambitieux dans lequel la Région récupérerait la gestion de la ligne tel que le souhaite SNCF Réseau, pour le comparer au basculement vers le STRMTG avec SNCF Réseau GI. Le scénario de référence, détaillé précédemment dans ce mémoire³²⁹, correspond à la situation antérieure où la sécurité du système était régie par l'EPSF. Ce travail réalisé à la lecture du décret STPG³³⁰ aidera peut-être la Région à se positionner sur le fait de devenir ou non autorité organisatrice en matière de sécurité, en soulignant les impacts positifs et négatifs de chaque échelon de responsabilités.

A. Basculement au STRMTG avec SNCF Réseau toujours autorité organisatrice

Comme SNCF Réseau restera autorité organisatrice, elle restera responsable de la rédaction et du portage des documents de sécurité, alors que la Région finance au minimum 91,5% des opérations de renouvellement de l'infrastructure. Ceci ne facilitera sans doute pas

³²⁸ Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, article 2, version en vigueur au 16 juin 2019 : le « détenteur de l'infrastructure » est « la personne ou l'entité propriétaire de l'infrastructure ou titulaire d'un droit de disposition sur celle-ci, qui exploite ou fait exploiter cette infrastructure ».

³²⁹ Cf partie 2 de la deuxième grande partie de ce mémoire sur les degrés d'implications et de responsabilités en matière de sécurité

³³⁰ *Op. cit.*

l'adoption de systèmes innovants, plus adaptés aux trafics et aux spécificités de la ligne. SNCF Réseau soumettra ces documents à l'approbation du Préfet des Pyrénées-Orientales après leur analyse par le STRMTG. Ces documents sont nécessaires pour obtenir l'autorisation de mise en service ou de modification substantielle du système. Un document de sécurité unique est exigé pour toutes les composantes du système. SNCF Réseau devra faire appel à des organismes qualifiés indépendants (OQA) pour demander une autorisation de mise en service, puis pour auditer le système. La ligne sera également audité par le STRMTG, avec des contrôles plus proches du terrain et plus pragmatiques.

SNCF Réseau, en tant qu'autorité organisatrice, désignera un chef de file (le choix se fait entre SNCF Réseau ou SNCF Mobilités), qui sera chargé de la coordination courante de l'exploitation du système de transport. Compte tenu de son expérience en la matière³³¹, il est très probable que SNCF Réseau soit chef de file. A ce titre, elle devra élaborer le plan d'intervention et de sécurité, rédiger le rapport annuel commun³³², ainsi que le rapport circonstancié en cas d'accident ou d'incident grave ou de tout autre événement affectant la sécurité de l'exploitation. SNCF Réseau devra également définir dans son règlement de sécurité de l'exploitation³³³ les dispositions relatives à la gestion des interfaces avec les autres exploitants (Renfe) et GI (Adif).

L'approbation du règlement de sécurité de l'exploitation par le Préfet vaut approbation des orientations du système de gestion de la sécurité. Celui-ci doit être rédigé par SNCF Mobilités (en tant qu'exploitant) et par SNCF Réseau (en tant que GI), chacun de leur côté, pour préciser les mesures de maintenance et d'exploitation nécessaires pour assurer, pendant toute la durée d'exploitation du système, la sécurité des usagers, des personnels d'exploitation et des tiers. Toute modification est soumise à l'approbation du Préfet, la demande étant réputée refusée en l'absence de réponse dans les deux mois. SNCF Réseau, en tant que GI en charge de la gestion opérationnelle des circulations, publie la documentation d'exploitation. En tant que GI, elle reste responsable du bon état d'entretien, de maintenance et de sécurité de l'infrastructure et des bâtiments.

SNCF Mobilités et SNCF Réseau mettent en œuvre le plan d'intervention et de sécurité en cas de besoin et prennent les mesures immédiates nécessaires pour assurer la sécurité des usagers, des équipes de secours, des personnels d'exploitation et des tiers. Elles prennent, en liaison avec SNCF Réseau autorité organisatrice, les mesures immédiates pour que la reprise de

³³¹ Dans le système EPSF, c'était déjà SNCF Réseau qui, en tant que GI en charge de la gestion opérationnelle des circulations, devait rédiger le plan d'intervention et de sécurité ainsi que les rapports circonstanciés en cas d'accident, et informer l'EPSF. SNCF Réseau et SNCF Mobilités devaient chacun rédiger leur système de gestion de la sécurité.

³³² SNCF Réseau, en tant qu'autorité organisatrice, transmet au Préfet ce rapport, accompagné de son avis sur le plan d'actions qu'il contient.

³³³ Le règlement de sécurité de l'exploitation contient les orientations du système de gestion de la sécurité qui font l'objet d'une transmission au Préfet pour approbation.

l'exploitation s'effectue dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Elles informent le Préfet, SNCF Réseau et le BEA-TT sur le déroulement de cet accident ou incident et sa gravité. Dans les deux mois suivant la survenance ou la découverte de l'accident ou incident grave, SNCF Mobilités ou SNCF Réseau (en tant que chef de file) adresse un rapport circonstancié sur cet événement au Préfet et à SNCF Réseau autorité organisatrice. Le rapport analyse les causes et les conséquences constatées de cet événement, les risques potentiels, et indique les enseignements qui en ont été tirés ainsi que les mesures prises afin d'éviter son renouvellement.

Le Préfet des Pyrénées-Orientales peut demander à SNCF Mobilités ou à SNCF Réseau de remédier à tout défaut ou à toute insuffisance du système de transport ou de son exploitation en matière de sécurité, chacun pour ce qui le concerne, et imposer des mesures restrictives d'exploitation. Il peut leur demander de faire procéder à un diagnostic de la sécurité du système par un OQA en cas de défaut ou d'insuffisance du système de transport ou de son exploitation en matière de sécurité. Il peut soumettre la remise en service du système à son autorisation et demander que tous les éléments nécessaires lui soient fournis pour s'assurer du rétablissement du niveau de sécurité du système.

B. Basculement au STRMTG avec la Région devenue autorité organisatrice

Dans ce deuxième scénario, la Région autorité organisatrice deviendrait responsable de la rédaction et du portage des documents de sécurité. Elle devrait faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour rédiger ces documents. Ce portage devrait faciliter le choix par la Région de nouveaux systèmes innovants pour moderniser la ligne de manière plus souple et plus adaptée à une ligne touristique isolée techniquement, potentiellement gérable en mode tramway. La Région soumettra ces documents de sécurité à l'approbation du Préfet des Pyrénées-Orientales à la suite de l'analyse du STRMTG. Elle devra faire appel à des OQA pour demander une autorisation de mise en service, puis pour auditer le système.

En tant qu'autorité organisatrice, la Région désignera un chef de file (soit SNCF Réseau GI, soit SNCF Mobilités exploitant), qui sera chargé de la coordination courante de l'exploitation du système de transport. Ce chef de file, qui sera probablement SNCF Réseau, devra rendre des comptes à la Région. SNCF Réseau sera donc toujours le rédacteur du plan d'intervention et de sécurité ainsi que du règlement de sécurité de l'exploitation, ces documents devront être envoyés à la Région afin qu'elle demande l'autorisation de mise en service conjointement au dossier de sécurité. La Région transmettra les rapports annuels sur la sécurité de l'exploitation au Préfet, accompagné de son avis sur le plan d'actions qu'il contient.

SNCF Mobilités et SNCF Réseau seront toujours gestionnaires des risques et des situations d'urgence, ce qui protège la Région d'une lourde responsabilité. La Région prendra part aux prises de décisions et sera informée du déroulement des accidents et incidents, tout comme le Préfet, SNCF Réseau et le BEA-TT. En revanche, le Préfet se tournera toujours vers SNCF Mobilités et SNCF Réseau, mais il pourra aussi demander à la Région de remédier à tout défaut ou à toute insuffisance du système de transport ou de son exploitation en matière de sécurité.

C. Basculement au STRMTG avec transfert de gestion à la Région

La Région serait toujours autorité organisatrice porteuse des documents de sécurité. Cependant, elle ne pourra plus désigner SNCF Réseau comme chef de file, puisque SNCF Réseau ne sera pas GI. Ce chef de file, chargé de la coordination courante de l'exploitation du système, sera la Région, SNCF Mobilités ou plus probablement le GI délégué par la Région. Il devra rendre des comptes à la Région. Ce serait donc le GI délégué qui élaborerait le plan d'intervention et de sécurité, le règlement de sécurité de l'exploitation³³⁴, rédigerait les rapports annuels et les rapports post-accidents, le tout sous contrôle de la Région. Celle-ci devra donner son avis sur le plan d'action contenu dans le rapport annuel, et envoyer les autres documents avec le dossier de sécurité pour demander l'autorisation de mise en service.

SNCF Mobilités et le GI délégué élaboreront un système de gestion de la sécurité qui précise les mesures de maintenance et d'exploitation nécessaires pour assurer, pendant toute la durée d'exploitation du système, la sécurité des usagers, des personnels d'exploitation et des tiers. SNCF Mobilités et le GI délégué mettront en œuvre le plan d'intervention et de sécurité en cas de besoin et prendront les mesures immédiates nécessaires pour assurer la sécurité. Ils prendront, en liaison avec la Région, les mesures immédiates pour que la reprise de l'exploitation s'effectue dans des conditions de sécurité satisfaisantes. Ils informeront le Préfet, la Région, le GI délégué et le BEA-TT sur le déroulement de cet accident ou incident et sa gravité. Le Préfet pourra demander à SNCF Mobilités, au GI délégué ou à la Région de remédier aux défauts de sécurité et imposer des mesures restrictives d'exploitation. La Région publiera la documentation d'exploitation. Enfin, le GI délégué deviendra responsable du bon état d'entretien, de maintenance et de sécurité de l'infrastructure et des bâtiments. La Région devra veiller à la bonne exécution des missions du GI délégué, sous peine de sanctions possibles de SNCF Réseau dans le cadre de la convention de transfert de gestion.

³³⁴ En Corse et en Provence, le délégataire élabore le plan d'intervention et de sécurité ainsi que le règlement de sécurité de l'exploitation, informe et rapporte en cas d'accident.

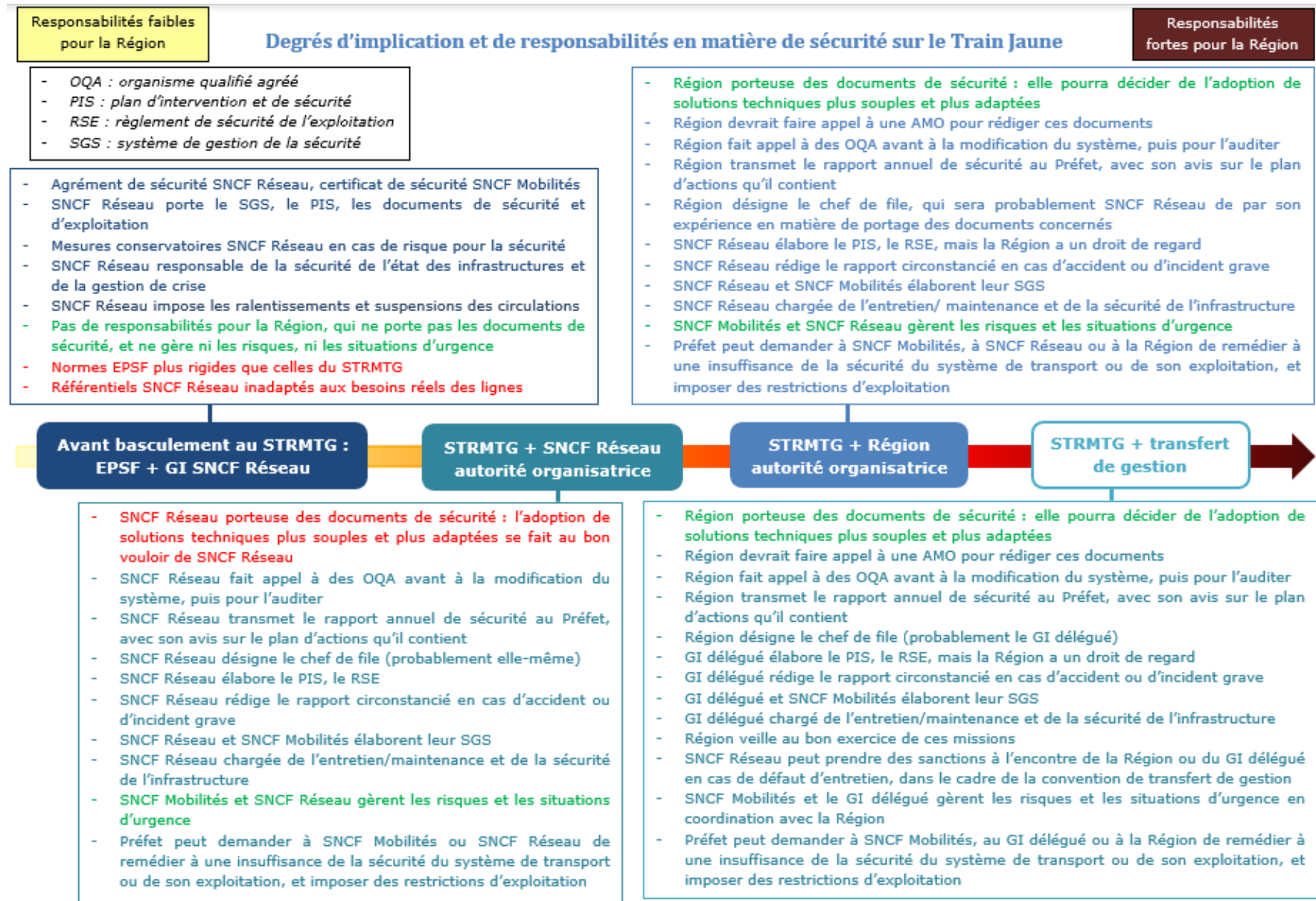


Figure 64 : Scénarios de responsabilités et d'implication pour la Région sur le Train Jaune après basculement au STRMTG (réalisation personnelle)

Dans le scénario où la Région devient autorité organisatrice de la sécurité sans transfert de gestion, la Région coordonne l'action des autres acteurs (SNCF Mobilités et SNCF Réseau), qui devront lui rendre des comptes en cas d'incidents liés à l'exploitation ou au mauvais état de l'infrastructure. Elle sera beaucoup moins exposée qu'avec un transfert à la gestion des risques et des situations d'urgence, qu'elle aurait dû assumer avec le GI délégué ; sa responsabilité de réponse aux défauts de sécurité et sa responsabilité pénale seront moins en jeu. Elle n'aura pas la plupart des documents à rédiger, alors qu'elle n'en a pas l'expérience. Mais elle portera les documents de sécurité, ce qui lui permettra d'adopter des solutions techniques plus adaptées aux spécificités de la ligne et aux trafics, une possibilité qu'elle n'a pas si SNCF Réseau reste autorité organisatrice. Cependant, pour adopter les solutions techniques choisies, la Région devra passer par un transfert de gestion pour devenir maître d'ouvrage des travaux et en définir la programmation.

3. Quels potentiels d'amélioration de l'infrastructure sur le Train Jaune ?

Le basculement au STRMTG laisse la possibilité pour la Région, d'autant plus si elle est autorité organisatrice, d'adopter des solutions techniques en rupture par rapport aux normes ferroviaires actuelles. A partir d'un diagnostic de l'infrastructure, nous exposerons les marges de manœuvre qu'il sera possible d'adopter à l'occasion de travaux de régénération de la ligne.

A. Une infrastructure en mauvais état³³⁵

Des usures importantes sur le rail d'origine 30 kg Etat, sélectionné pour répondre aux efforts appliqués par les Z 100, peuvent être engendrées lors de l'utilisation du matériel roulant récent, car la masse à l'essieu du Z 150 est plus importante (12 tonnes) que celle du Z 100 (7,5 tonnes). L'ancienneté et le mauvais état du rail, fissuré, ont nécessité son remplacement progressif par un type de rail identique (36 E 1), fabriqué spécifiquement pour le Train Jaune. Plusieurs opérations de renouvellement de rails ont été réalisés depuis 2005. Les renouvellements réalisés en 2017 ont été accompagnés de mesures complémentaires pour le traitement des joints, qui constituent un point faible de la voie et entraînent des défauts de géométrie. Ce traitement s'est traduit par l'apport de ballast dans la zone et la mise en place de traverses de joints permettant d'améliorer la portance au niveau du joint.

Le plancher est constitué de traverses bois, qui se caractérisent par un pas élevé (80 cm) acceptable pour une ligne à faible trafic, faible vitesse et faible charge à l'essieu. Sur la plupart des

³³⁵ Artelia, Arcadis, *Schéma directeur stratégique du Train Jaune – Volet ferroviaire. Phase 1 – Diagnostic infrastructure*. Version du 30 juillet 2018, 70 pages

lignes principales, le pas de traverses est à 60 cm, ce qui assure une portance supérieure de la voie. Des besoins conséquents de remplacement de traverses sont identifiés³³⁶.

Le ballast est un des gros points faibles de la ligne : il est constitué de granit concassé à grosse granulométrie, mal calibré. Il n'a pas fait l'objet de renouvellement systématique. L'épaisseur sous traverse semble généralement très faible. La problématique de ce type de ballast provient essentiellement de la difficulté de le bourrer pour respecter et maintenir la géométrie de la voie. Elle est accrue par le manque d'engins mécaniques de bourrage, la proximité des talus et l'absence de garde-ballast permettant de maintenir le profil du ballast. Un retour aux performances nominales nécessiterait une intensification et une mécanisation de l'entretien.



Figure 65 : Etat de la voie et des quais au niveau de la gare de Mont-Louis La Cabanasse, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Deux types de limitations de vitesse sont constatés sur la ligne du Train Jaune : des limitations liées à la vétusté de l'infrastructure, et des limitations spécifiques au matériel roulant Z150, liées à l'incompatibilité de ce type de matériel avec la consistance de l'infrastructure. Grâce

³³⁶ Sur la ligne des Chemins de Fer de Provence, des appareils de voie parfois centenaires ont été remplacés et les traverses en bois ont laissé place à des traverses en béton, dans le cadre du RVB mené en 2011-2012 sur la partie basse de la ligne. En 2018-2019, un important programme de renouvellement est en cours sur la partie haute de la ligne, consistant en un remplacement de 50 appareils de voie et la mise en accessibilité de l'ensemble des gares et haltes. Les traverses bois sont remplacées par des traverses métalliques.

au remplacement progressif de la quasi-totalité du rail, l'état du rail permettrait dès aujourd'hui un retour aux vitesses nominales. Toutefois, la consistance du plancher et l'état de la géométrie de la voie sont des points bloquants pour un retour à des vitesses supérieures.

Les sous-sections électriques sont alimentées par des lignes aériennes 20 kV. Aujourd'hui, les sections et supports situés entre Villefranche et Bourg-Madame sont très vétustes et demandent une régénération urgente à court terme. Le 3^e rail est quasiment « d'époque ». Sa structure même n'est pas engagée, mais les isolateurs et les systèmes de fixation sont très usés. Une remise à niveau de l'ensemble est à prévoir à terme, et notamment sur son aspect sécuritaire à cause du risque d'électrification.

La signalisation globale de la ligne est de type simplifié. Le chef de ligne, situé à la gare de Villefranche, est responsable de la sécurité et de la gestion des croisements de trains (6 gares de croisement pour l'ensemble de la ligne hors terminus) en assurant les fonctions d'agent de circulation, ainsi que d'agent sécurité électrique. Il dispose pour cela d'une liaison radio avec les conducteurs : ces derniers ne peuvent partir d'une gare que s'ils en ont l'ordre (par radio avec enregistrement par dépêche). Le chef de ligne est aidé par un système informatique vérifiant la cohérence des ordres donnés. Depuis 2014, du fait des risques d'erreurs humaines en période de fort trafic d'été, avec la nécessité de réaliser jusqu'à 7 changements d'aiguilles de croisement dans la même journée, le nombre maximal de trains de voyageurs a été limité à 10 trains, auquel d'ajoutent deux trains autres pour la maintenance.



Figure 66 : Signalisation en gare de Mont-Louis, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Lors de ma visite le 6 septembre 2019, nous avons dû attendre entre 7 et 8 minutes en gare de Fontpédrouse avant de repartir, alors que le train venant en sens inverse était stationné sur le croisement. En effet, comme indiqué sur la photographie ci-dessus, le train ne peut partir qu'après en avoir reçu l'ordre par le chef de ligne situé à Villefranche-de-Conflent.

La ligne du Train Jaune compte 83 ouvrages en terre, dont 81 classés sensibles. L'incidentologie associée aux ouvrages rocheux est importante (24 chutes de rochers durant les 30 dernières années, soit 10 fois la moyenne du RFN). On note aussi des coulées, glissements et inondations. Un important besoin d'entretien courant a été mis en évidence en 2015, avec des opérations de purge, de curage de fossés et de débroussaillages de parois considérées comme urgentes. Leur importance relevait de leur manière à retarder voire supprimer la nécessité de travaux de mise en sécurité, sous réserve d'entretien régulier. La pose de rails de sécurité a par endroits été réalisée pour maintenir des conditions de sécurité acceptables au niveau des ponts-rails et des zones avec des versants escarpés, sections où le risque de chute est important.

La gestion du risque aggravé cherche à limiter les conséquences d'une éventuelle chute de blocs de pierre, par exemple en imposant une limitation de vitesse dans les zones sensibles, et/ou en équipant celles-ci d'un rail de sécurité évitant le risque de chute de train après un éventuel déraillement. Ainsi environ 20 km du parcours sont limités à 30 km/h, et 2-3 km sont équipés en rail de sécurité. La limitation de vitesse se traduit par une perte de temps de 10 minutes par rapport à la situation nominale.

La ligne comporte 57 passages à niveau, dont aucun n'est inscrit dans le programme de sécurisation national des passages à niveau. Quatre d'entre eux présentent une mauvaise visibilité, et des vitesses de passage entre 10 et 20 km/h leur ont donc été imposées. La ligne n'a connu que 13 incidents entre 2007 et 2018, et l'incident le plus récurrent consiste en un heurt avec des installations : les passages à niveau n'ont pas de danger spécifique. Leur maintenance semble être faite dans de bonnes conditions. La très faible fréquentation de certains passages à niveau conduit à s'interroger sur la possibilité de les supprimer en rabattant par exemple le flux routier vers d'autres voiries. Les dangers d'électrification au niveau de passages à niveau piétons pourraient également amener à leur suppression.

B. Quels systèmes pour la modernisation du Train Jaune ?

Le passage au STRMTG de la ligne du Train Jaune entraîne de facto la sortie des normes de l'EPSF et des spécifications techniques d'interopérabilité. Il autorise l'adoption de solutions techniques en rupture avec les usages ferroviaires de la SNCF, en se rapprochant de systèmes de tramways ou de trains touristiques, tant que le principe du « globalement au moins équivalent »

est appliqué. La nécessaire modernisation de la ligne du Train Jaune, face à l'obsolescence de ses infrastructures et de son matériel roulant, apparaît comme une occasion unique d'entamer ce virage pour la Région, d'autant plus si elle devient autorité organisatrice. L'idée est de renouer avec les temps de parcours nominaux de la ligne, c'est-à-dire entre 2h23 et 2h27 entre Villefranche-de-Conflent et Latour-de-Carol, tout en renforçant les fréquences afin d'emporter plus de voyageurs, et en recherchant des correspondances aux terminus de la ligne vers Toulouse, Barcelone et Perpignan. A titre de comparaison, le Train Jaune mettait entre 2h29 et 2h54 en 1956 pour relier les deux terminus de la ligne³³⁷, contre 2h57 à 3h05 aujourd'hui. Les scénarios de desserte envisagés par la Région ne pourront se réaliser qu'avec la levée des ralentissements sur l'infrastructure, au prix d'investissements importants.

Sur les véhicules, il est envisagé de renouveler le matériel roulant du Train Jaune à l'horizon 2030 voire au-delà, face à l'obsolescence des Z 100 actuels et à l'inadaptation des Z 150 à l'infrastructure. Ce matériel serait conçu en reproduisant le design des Z 100 historiques. SNCF Réseau avait évalué à environ 122 M€ le renouvellement total de la flotte du matériel roulant du Train Jaune. Or le matériel roulant Z 100 comporte plusieurs marches pour accéder à bord : il ne répond pas aux normes d'accessibilité PMR. Si on envisage de changer le matériel roulant, il faudra réfléchir à la mise aux normes d'accessibilité de la ligne : se posera la question de la hauteur des quais, qui devra être identique à celle du plancher du futur matériel. Cependant, il serait préférable que ce nouveau véhicule ne soit pas à plancher bas, afin de disposer de plus grosses roues et de plus grosses suspensions, qui solliciteront moins l'infrastructure³³⁸. Il sera pour les mêmes raisons attendu un matériel roulant avec une faible charge à l'essieu (9 tonnes maximum), en sachant que les Z 100 ont une charge à l'essieu de 7,5 tonnes. Il ne sera pas utile d'aller chercher une vitesse maximale élevée : l'infrastructure limite la vitesse à 50 km/h dans les sections les plus favorables. Ceci laisserait la possibilité d'avoir des modules courts, assemblables en unité multiple, dont le nombre serait ajusté en fonction de la fréquentation et de la saison, et avec éventuellement des toits panoramiques. Le matériel roulant devra bien entendu être conçu pour circuler sur des voies à écartement métrique. En somme, le futur matériel roulant du Train Jaune pourrait se rapprocher des caractéristiques d'un tram-train.

Actuellement, la ligne est équipée d'un 3^e rail 850 V, qui assure l'alimentation électrique des trains. Ce 3^e rail pose des problèmes de sécurité, avec un risque d'électrisation. Il est en mauvais état, mal entretenu. Or à long terme (autour de 2030, c'est-à-dire à l'échéance du matériel roulant actuel), le Schéma directeur stratégique du Train Jaune prévoit la régénération du 3^e rail sur l'ensemble de la ligne pour 18,8 M€. Cette opération sera nécessaire si le matériel roulant historique est maintenu au-delà de 2030.

³³⁷ Indicateur Chaix SNCF du 3 juin 1956. Source : Open Archives SNCF, <http://openarchives.sncf.com/archive/291106> , consulté le 4 juillet 2019

³³⁸ Transportrail, « Des trains plus légers pour les petites lignes », <http://transportrail.canalblog.com/pages/des-trains-plus-legers-pour-les-petites-lignes--/37521563.html> , consulté le 9 août 2019

Cependant, si en 2030 il est décidé de remplacer le matériel roulant historique par de nouvelles rames au design Train Jaune, on peut se questionner sur la pertinence du 3^e rail. Une première possibilité consisterait en l'installation de caténaires simplifiées renforcées régularisées sur les 62 km de la ligne. Mais cette solution, plus économique que la pose de caténaires classiques, reste très coûteuse. Par exemple, le renouvellement de la caténaire entre Montréjeau et Tarbes coûte 85,3 M€³³⁹ pour 52,5 km de ligne à double voie, soit environ 1,62 M€ du km. Si on applique cette somme à la voie unique du Train Jaune, la pose de caténaire coûterait autour de 50M€. Une autre possibilité serait de passer à une motorisation sur batteries. Mais les premiers prototypes (Talent 3 de Bombardier³⁴⁰, Desiro ML de Siemens) ont une autonomie qui ne dépasse pas quelques dizaines de kilomètres, avec un temps de recharge de 7 à 10 minutes, ce qui apparaît dissuasif pour tenir les temps de parcours et pour l'exploitation d'une ligne de montagne comme le Train Jaune.

L'hypothèse qui tiendrait le plus la corde serait le passage à une motorisation à l'hydrogène. Le Coradia iLint fabriqué par Alstom a une autonomie allant jusqu'à 800 km³⁴¹. Cependant, il faut rester prudent sur la tenue de ce matériel sur les rampes difficiles du Train Jaune qui atteignent 62‰ : l'autonomie des piles à combustible sera plus faible, et la puissance nécessaire plus importante en montée. Or les batteries du Coradia iLint ne permettent pas d'offrir la puissance nécessaire sur les profils difficiles³⁴². En descente et dans les freinages il sera néanmoins possible de profiter d'une récupération d'énergie. Mais sur le Train Jaune, les rames seront loin de rouler 800 km/jour pour réaliser leur service. L'autonomie des piles à combustible devrait suffire, à condition que des progrès techniques soient réalisés dans les dix ans pour augmenter la puissance des batteries. Il faudrait en outre équiper le centre de maintenance de Villefranche-Vernet-les-Bains pour approvisionner les trains à hydrogène : une centrale de production d'hydrogène vert y serait installée, alimentée par l'énergie hydroélectrique du barrage des Bouillouses. Dans dix ans, il est probable que le coût de la technologie hydrogène ait diminué pour passer sous celui d'un autorail diesel. Il faudra tenir compte des coûts d'installation de la centrale de production d'hydrogène et de son fonctionnement. Le passage à l'hydrogène entraîne la dépose du 3^e rail, et donc des économies d'entretien de l'infrastructure, dont la maintenance sera facilitée et sécurisée. Attention cependant au poids des batteries, qui pourrait augmenter la charge à l'essieu du véhicule : mais les progrès techniques devraient les alléger.

³³⁹ SNCF Réseau, *Modernisation accélérée de la ligne Toulouse-Tarbes 2016-2020*. Comité de pilotage n° 1 du 10 septembre 2018, 31 slides

³⁴⁰ Bombardier, « Bombardier Transport présente un nouveau train par batteries et établit les normes de la mobilité durable », publié le 12 septembre 2018, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : https://www.bombardier.com/fr/media/nouvelles/detail.bt_20180912_world-premiere--bombardier-transportation-presents-a.bombardiercom.html

³⁴¹ Transportrail, « Allemagne : Alstom livre les premiers autorails à hydrogène », publié le 19 novembre 2017, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2017/11/19/35857800.html>

³⁴² Transportrail, « Les limites de l'autorail à hydrogène », publié le 14 juillet 2018, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2018/07/14/36443882.html>

Sur la signalisation, le schéma directeur stratégique du Train Jaune, sous maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau, n'avait pas exploré de scénarios en rupture par rapport aux signalisations traditionnelles : le BAPR a été privilégié, avec compteurs d'essieux et commande centralisée, ce qui coûterait autour de 29 M€ à moyen terme. Pourtant, le basculement au STRMTG rend possible la création d'une signalisation de type tramway, dans le respect du guide technique du STRMTG « *Signal d'Aide à la Conduite pour les réseaux de transports guidés type tramway ou assimilés. Principes de fonctionnement et de sécurisation* »³⁴³. Les systèmes de signalisation sont spécifiques à chaque réseau urbain : il est probable que si la Région prend cette orientation, elle fasse appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour définir ce système et l'homologuer, et commander une prestation après appel d'offres pour le choix technique du dispositif et son installation.

Cette signalisation devra être adaptée à une ligne à voie unique. Un signal annoncerait que la voie est libre et que le train peut s'engager sur le canton suivant jusqu'à la gare de croisement suivante. Un autre signal annoncerait que la voie n'est pas libre parce que le canton est déjà occupé par un autre train. Les vitesses limites seront indiquées via une signalisation latérale, à vue. Un dispositif d'arrêt automatique des trains devra être installé sur la voie et dans les trains, pour actionner le freinage d'urgence du train avant qu'il ne s'engage sur la voie si un autre train occupe le canton dans l'autre sens. Par exemple, le système KFS SIL 2³⁴⁴ comporte une balise disposée sur la voie en interface avec les signaux, un capteur embarqué sur le bogie qui reçoit les informations de la balise, et un calculateur embarqué qui se voit envoyer les informations du capteur et lance une commande d'arrêt d'urgence du train. Ce dispositif a été installé sur la ligne T2 du tramway de Valenciennes (à voie unique avec évitements aux stations), et sur le Rhônexpress de Lyon (où le terminus de l'aéroport est à voie unique).

Des capteurs sur les voies, déclenchés par les bogies, détecteront en temps réel que le train a bien franchi le canton, et ouvriront le signal pour libérer la voie au train allant dans l'autre sens. Ce système de signalisation devrait permettre d'augmenter sensiblement le nombre de trains potentiellement en circulation sur la ligne, dans la limite des contraintes de l'infrastructure. Il faudra tout de même rénover les systèmes de déclenchement des passages à niveau. Cependant, si on considère que le système Train Jaune est un tramway, l'arrêté du 18 mars 1991 relatif au classement, à la réglementation et à l'équipement des passages à niveau ne devrait pas s'appliquer. Seul un feu rouge ou bleu clignotant avec arrêt obligatoire devant le passage à niveau, avec sonnerie, pourrait suffire à faire arrêter les voitures, ce qui dispenserait de l'aménagement coûteux de passages à niveau. Mais compte tenu des enjeux de sécurité autour des passages à niveau, il est peu probable qu'on puisse aller jusque-là.

³⁴³ STRMTG, *Signal d'Aide à la Conduite pour les réseaux de transports guidés type tramway ou assimilés. Principes de fonctionnement et de sécurisation*, guide technique, version 2 de février 2019, 19 pages. Adresse URL : <http://www.strmtg.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/GT2-DTW-SAC.pdf>

³⁴⁴ Fersil Railway, <https://www.fersil-railway.com/systemes-securitaires/freinage-arret-automatique-train/arret-automatique-train-kfs/>, consulté le 9 août 2019

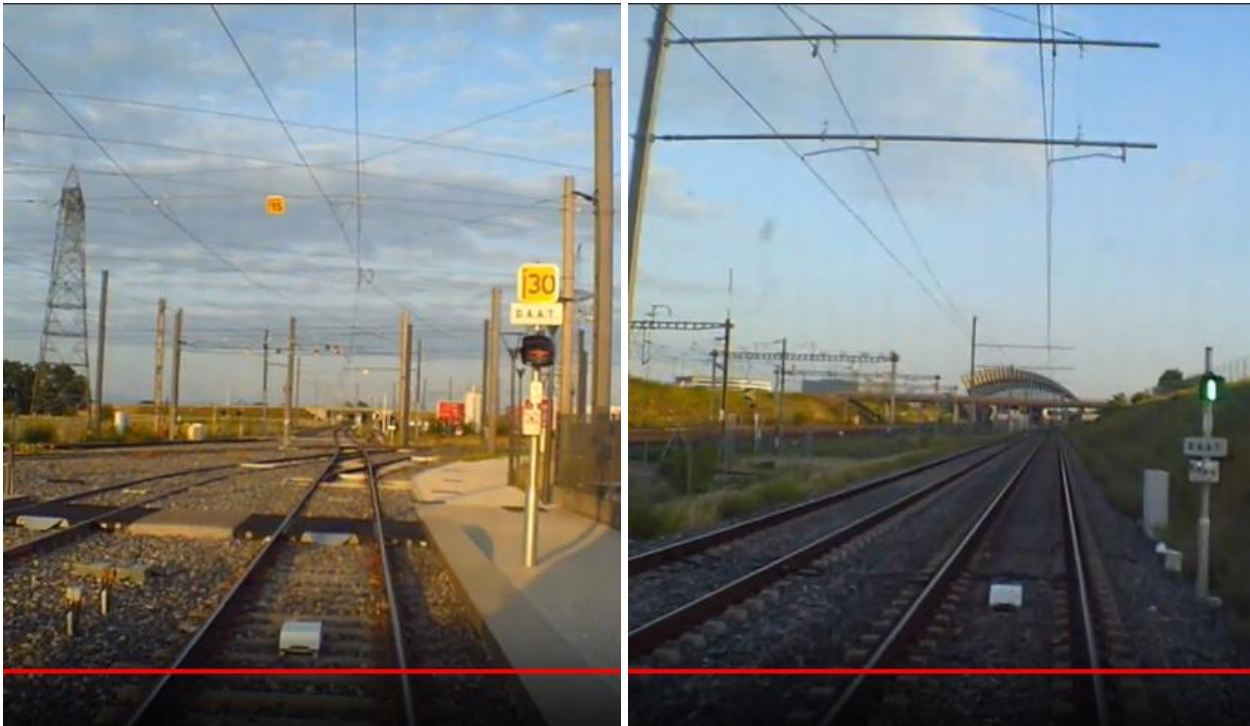


Figure 67 : Exemples de signalisation type tramway du Rhônexpress de Lyon³⁴⁵

En somme, le basculement de la ligne du Train Jaune vers le STRMTG devrait permettre à la Région de complètement changer la conception de l'infrastructure à long terme, en penchant vers un système de type tramway. L'horizon de renouvellement total des composantes obsolètes est l'occasion de changer le type de signalisation, d'alimentation du matériel roulant, et de définir les principales caractéristiques des futures rames au design Train Jaune.

4. Des évolutions de la tarification d'accès à l'infrastructure ?

Aujourd'hui, la Région doit payer des péages pour l'utilisation de l'infrastructure et des gares du Train Jaune par les trains qu'elle organise. Mais sans attendre un éventuel transfert de gestion incluant les missions relatives à la gestion opérationnelle des circulations, il serait possible d'économiser une contribution régionale au profit de Gares & Connexions et de SNCF Réseau, ces derniers ne disant rien des exemptions possibles.

Tout d'abord, le Document de Référence des Gares (DRG), rédigé par Gares & Connexions pour chaque gare de voyageurs du RFN n'est pas obligatoire pour le Train Jaune. Le décret du 7

³⁴⁵ Antoine Schmurtz, « Trajet en Rhônexpress », vidéo ajoutée le 24 juin 2015, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : https://www.youtube.com/watch?v=WAO7Q_-1dHA

mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, dans sa version actuellement en vigueur³⁴⁶, précise en effet que « *ce document n'est pas exigé pour les gares de voyageurs dont la desserte, lors du dernier horaire de service arrêté, n'est assurée que par des dessertes conventionnées relevant d'une seule autorité organisatrice* ». Sur des lignes secondaires comme le Train Jaune, où ne circulent que des TER organisés par la Région, sans circulations fret, Gares & Connexions n'est pas dans l'obligation de fixer des redevances pour l'usage des gares et des quais. La Région pourrait à l'avenir utiliser cet article de loi pour dénoncer des péages qu'elle n'est pas obligée juridiquement de payer à Gares & Connexions, ce qui lui apporterait quelques économies.

L'exemption du paiement des redevances d'usage de l'infrastructure n'est en revanche pas automatique. Le Train Jaune appartient toujours au RFN, ce qui ne le dispense pas du champ d'application des règles applicables au gestionnaire d'infrastructure issues du Code des Transports, à l'inverse des Chemins de Fer de Provence ou de Corse où de facto, ne s'appliquent ni l'obligation de séparation entre GI et exploitant, ni la rédaction du Document de Référence du Réseau (DRR), ni l'obligation de fixer des redevances d'utilisation de l'infrastructure³⁴⁷. C'est pourquoi ni la Régie Régionale des Transports en Provence, ni la SAEML des Chemins de Fer de Corse ne paient de péages à leur Région, parce que ces péages se répercutent dans les coûts d'entretien et d'exploitation financés par la Région.

Le titre II de l'article L. 2122-2 du Code des Transports³⁴⁸ laisserait cependant des marges de manœuvre intéressantes pour la Région, surtout si elle récupère la gestion de la ligne du Train Jaune. Il exempte un certain nombre d'infrastructures ferroviaires locales de l'ensemble des règles juridiques applicables au GI, à l'exception de l'obligation de séparation comptable des missions de GI et d'exploitant et de non-discrimination des fonctions de gestion opérationnelle des circulations et de planification de l'entretien. Si le Train Jaune en fait partie, la Région si elle a repris la gestion des accès à l'infrastructure sera dispensée de rédiger un DRR et de fixer des péages sur la ligne. En revanche, en l'absence de transfert de gestion, il serait peu probable que SNCF Réseau fasse bénéficier à la Région de ces dérogations ; SNCF Réseau devrait continuer à fixer des péages élevés à la Région pour la circulation des trains.

Cependant, le même article prévoit que la liste des lignes concernées soit inscrite par un arrêté du Ministère des Transports, pris après notification à la Commission Européenne. A l'heure

³⁴⁶ Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, version en vigueur au 26 août 2019, article 14-1

³⁴⁷ Code des Transports, article L. 2122-1, version en vigueur au 27 août 2019 : « *pour l'application [du chapitre consacré aux règles applicables aux GI], le réseau ferroviaire est composé du RFN et des lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées* »

³⁴⁸ Code des Transports, article L. 2122-2, titre II, modifié par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, article 1

de la rédaction de ce mémoire, cet arrêté n'a pas été publié, et aucune notification de projet d'arrêté n'a été envoyée par le Ministère des Transports à la Commission Européenne. Les lignes concernées devraient rassembler les lignes non interopérables : mais l'Etat se limitera-t-il aux « réseaux locaux et régionaux autonomes destinés à des services de transport de voyageurs empruntant une infrastructure ferroviaire »³⁴⁹, comme la voie métrique du Train Jaune ou quelques lignes en antenne, ou étendra-t-il les dérogations aux « infrastructures locales qui ne revêtent pas une importance stratégique pour le fonctionnement du marché ferroviaire [...] compte tenu de la longueur des lignes concernées, de leur degré d'utilisation et du volume de trafic qui pourrait être affecté », ce qui engloberait une grande partie des lignes secondaires ? Le degré d'initiative de l'Etat laissé par les textes européens dépendra en partie de son ambition pour l'avenir des lignes secondaires et du rôle qu'il veut attribuer au train dans l'aménagement des territoires ruraux, les péages n'incitant pas à des trafics élevés.

5. Potentiels de trafics sur le Train Jaune

Un des principaux enjeux sur le Train Jaune, au-delà des questions liées à l'infrastructure et au matériel roulant, concerne le service proposé aux usagers. A l'heure actuelle, seuls 2 A/R/jour sont proposés de bout en bout, entre Latour-de-Carol et Villefranche-Vernet-les-Bains, complétés de 1 à 3 A/R/jour supplémentaires (respectivement en hiver et en été) limités au parcours entre Villefranche-Vernet-les-Bains et Font-Romeu. La Région souhaite redynamiser le trafic à la suite des travaux sur l'infrastructure, ce qui supposera d'augmenter les fréquences et de construire un nouveau modèle où le Train Jaune est articulé avec les projets de développement territorial et touristique des communes alentour.

Le Train Jaune est un vecteur fort de l'identité du territoire avec une valeur touristique et patrimoniale intrinsèque, mais aussi une vocation réaffirmée de desserte locale. La majorité des usagers utilisent le Train Jaune comme un voyage d'agrément et non pas comme un mode de transport. Mais le Train Jaune est la ligne qui a le coût d'exploitation le plus élevé de tous les TER de la Région, ce qui a poussé SNCF Mobilités à supprimer des dessertes sans empêcher de contenir les déficits d'exploitation.

L'inadaptation des horaires de desserte reste un sujet fréquemment remonté à la Région par les acteurs du secteur, qui souhaiteraient de meilleures correspondances avec les autres trains à Perpignan et Latour-de-Carol. Par ailleurs, les travaux régulièrement entrepris sans calendrier

³⁴⁹ Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, article 2

anticipé et arrêté suppriment des dessertes de tronçons entiers. Les problèmes de matériel roulant dérèglent la permanence de l'offre.

L'attractivité de la ligne générait à elle seule près de 400 000 voyageurs annuels dans le passé³⁵⁰. Aujourd'hui, à cause des restrictions de circulations (10 trains/jour maximum à cause d'une signalisation obsolète), le Train Jaune n'atteint plus que 160 000 voyages sur l'année, dont 79% entre juin et septembre. Le trafic est plus important sur le bas de la ligne : les origines-destinations Villefranche/Mont-Louis et Villefranche/Font-Romeu représentent 75% de la fréquentation du Train Jaune.



Figure 68 : Forte fréquentation du Train Jaune en gare de Mont-Louis, le 6 septembre 2019 à 16 heures (photographie personnelle)

Lors de ma visite le 6 septembre 2019, à cause d'un retard, le Train Jaune a exceptionnellement fait terminus à Mont-Louis au lieu de Font-Romeu. La foule de touristes descendant du train se mêle à celle montant pour redescendre vers Villefranche. La fréquentation était telle qu'une composition à 6 voitures était pratiquée. Les voitures découvertes étaient pleines, et l'une des motrices était réservée par un tour opérateur anglais.

³⁵⁰ Note interne à la Région Occitanie sur le Train Jaune

A. Un fort potentiel touristique à valoriser

La Région Occitanie a lancé début 2017 la réalisation d'un schéma directeur, en partenariat avec le Département des Pyrénées-Orientales, les EPCI, les communes, les usagers et les associations, afin de constituer un projet de territoire structuré autour du Train Jaune. Ce schéma doit traiter du potentiel économique, touristique, du matériel roulant, des centres de maintenance et des infrastructures. Deux groupes de travail ont été constitués au sein de la commission territoriale, portée par le PNR des Pyrénées Catalanes, des associations et des professionnels du tourisme, pour proposer des orientations sur le projet de territoire. Le Train Jaune est vu comme un moyen de desserte du secteur et comme un moyen de découverte. Des acteurs ont indiqué préparer un projet de musée du Train Jaune, et souhaitent récupérer du matériel roulant (une automotrice et un chasse-neige).

La ligne du Train Jaune est un moteur du tourisme des Pyrénées Catalanes. Elle passe près de nombreux sites fréquentés, dont leur visite est souvent combinée avec celle du Canari.

Site	Fréquentation
Train Jaune	160 273 (2015)
Bains de Saint-Thomas (Fontpédrouse)	112 000 (2016)
Site des Bouillouses (Font-Romeu)	109 000 (2015)
Fort Libéria (Villefranche-de-Conflent)	103 010 (2016)
Grotte des Grandes Canalettes (Villefranche-de-Conflent)	56 250 (2016)
Parc animalier de Casteil	42 000 (2016)
Bains romains de Dorres	30 478 (2016)
Abbaye de Saint-Michel-de-Cuxa (Codalet)	28 026 (2016)
Four solaire d'Odeillo	27 000 (2015)
Abbaye Saint-Martin du Canigou (Casteil)	25 589 (2016)
Forteresse de Mont-Louis	21 240 (2014)
Remparts de Villefranche-de-Conflent	20 407 (2016)
Grotte de Fontrabiouse	19 500 (2016)
Four solaire de Mont-Louis	18 450 (2015)
Maison de la Vallée d'Eyne	13 032 (2016)
Angles Aventures (Les Angles)	9 500 (2016)
Plateforme Thémis Solaire Innovation (Targassonne)	7 334 (2016)

Figure 69 : Fréquentation des sites et monuments autour de la ligne du Train Jaune³⁵¹

³⁵¹ Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Fréquentation des sites et monuments dans les Pyrénées-Orientales*, 2017, 2 pages



Figure 70 : Cités de Mont-Louis (à gauche) et Villefranche-de-Conflent (à droite), le 6 septembre 2019 (photographies personnelles)

Le Train Jaune passe aussi à quelques kilomètres des principales stations de ski des Pyrénées-Orientales, mais ce potentiel est beaucoup moins exploité : la fréquentation du Train Jaune reste faible en hiver, avec deux à trois aller-retours par jour, alors que les routes environnantes sont enneigées. Le renforcement de lignes d'autocars liO existantes et la mise en place de navettes pour la desserte des stations de ski en hiver pourraient redorer le lustre du Train Jaune l'hiver.

Station de ski	Journées-ski
Font-Romeu	441 000 ³⁵² (2018/2019)
Les Angles	385 000 (2017/2018)
Cambre d'Aze	107 000 ³⁵³ (2013)
Formiguères	95 000 (2017/2018)
Puigmal	41 000 (2013)
Puyvaldor-Rieutort	22 000 (2013)

Figure 71 : Fréquentation des stations de ski autour de la ligne du Train Jaune

Ce mémoire n'a pas vocation à proposer un schéma directeur touristique, mais nous pouvons exposer les principaux enjeux sur lesquels il faudrait répondre afin d'améliorer l'attractivité du Train Jaune et son articulation avec les communes environnantes et les sites touristiques. Tout d'abord, le système de distribution des billets n'est pas en phase avec les usages actuels des touristes³⁵⁴ : soit les voyageurs achètent leur billet à un guichet ouvert dans les cinq

³⁵² Skipass, https://www.skipass.com/forums/enmontagne/stations_ski_france/pyrenees/sujet-140809.html , consulté le 4 juillet 2019

³⁵³ Communauté de Communes Pyrénées Catalanes, *Plan global de déplacement intercommunal de la CC des Pyrénées Catalanes, Phase 1 Diagnostic*, présenté au COPIL Train Jaune du 29 avril 2019, 69 slides. Adresse URL : https://www.pyrenees-catalanes.net/sites/default/files/documentation/20190429_pres_copil_diag_p1_pgdi_v2.pdf

³⁵⁴ Kisio Analysis, « *Un nouveau souffle* » pour le Train Jaune, octobre 2016, 23 slides

gares du parcours où il y a du personnel, formant des longues queues susceptibles de faire rater leur train à certains usagers, soit ils montent à une gare dépourvue de guichet, et achètent leur billet auprès du contrôleur. Pourtant, SNCF Mobilités vient de mettre en place un système de réservation en ligne sur le Train Jaune pour trois trains du matin et du soir jusqu'à fin septembre³⁵⁵ : il est injustifiable que de tels blocages aient lieu pour l'achat de billets sur le Train Jaune. Quitte à instaurer la réservation obligatoire sur les trains les plus chargés l'été, ce système éviterait que des voyageurs ayant payé leur billet soient empêchés de monter dans le train parce qu'il est complet.

L'information voyageurs est déficiente : il n'existe aucun site Internet officiel dédié au Train Jaune. Le site TER SNCF n'est qu'en français, et pour trouver les horaires du Train Jaune, il faut être un bon connaisseur pour savoir qu'ils sont intégrés à la fiche horaire Perpignan/Villefranche. Il manque des informations facilement lisibles et compréhensibles par des affiches en gare, les usagers ne connaissent le prix du billet que par une affichette collée sur la porte de la gare. Il n'y a pas d'information en temps réel, pas d'information dynamique des clients sur les perturbations de circulation. Lorsque je me suis rendu sur la ligne du Train Jaune le 6 septembre 2019, à la gare de Mont-Louis, ce sont les agents du guichet qui ont dû prévenir les voyageurs à voix haute du retard éventuel du train et de la suppression inopinée de la fin du parcours entre Mont-Louis et Font-Romeu.



Figure 72 : Tarifs et guichet de la gare de Mont-Louis, le 6 septembre 2019 (photographies personnelles)

L'information touristique est faite maison. Aucun distributeur de titres n'existe dans les gares, sauf à Latour-de-Carol qui propose un distributeur de titres TER. La pose de distributeurs dans un premier temps dans les gares les plus fréquentées de la ligne allégerait les queues aux guichets, mais risquerait d'accélérer le mouvement amorcé par SNCF Mobilités de fermeture progressive des guichets du Train Jaune. Par ailleurs, des annonces faites par les conducteurs des

³⁵⁵ SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/train-jaune/%5Btab%5Dachat>, consulté le 27 août 2019

trains l'été pourraient annoncer l'histoire du Train Jaune, expliquer les caractéristiques des gares, des ouvrages d'art, ou encore la présence de sites touristiques. Certains touristes s'étonnaient même que le train ne s'arrête pas sur le pont Gisclard, qui n'était même pas signalé par un cheminot.

Les signalétiques d'accès entre les gares et les centres-villes sont souvent peu lisibles, avec peu de cheminements piétons et cyclables pour rejoindre les générateurs à proximité. La plupart des gares sont à une distance de marche conséquente des lieux touristiques. Certains stationnements proches des gares sont improvisés. Des panneaux en gares pourraient indiquer des plans des villages desservis avec les principaux points d'intérêt et les distances de marche, à l'instar des panneaux d'affichage des sentiers de randonnées proches. Des panneaux directionnels accompagneraient cette signalétique pour guider les voyageurs vers leur destination finale.

Le Train Jaune est actuellement l'une des rares lignes du réseau TER liO Occitanie à proposer des tarifications combinées entre le train et des activités touristiques. Des partenariats ont été noués entre SNCF Mobilités et des partenaires locaux. Ainsi, certains restaurants proposent une réduction de 10% sur l'addition ou offrent l'apéritif sur présentation d'un billet Train Jaune. Des réductions sont aussi proposées pour l'entrée dans certains sites touristiques et stations de ski, quelques terrains de camping et boutiques de produits du terroir, ainsi que quelques activités de plein air³⁵⁶. Mais ces initiatives restent assez minoritaires : elles devraient être bien plus systématisées en proposant des réductions peut-être plus importantes chez les acteurs partenaires. Les hôtels autour de la ligne pourraient proposer moyennant un petit supplément sur la chambre un pass illimité pour emprunter le Train Jaune et les lignes d'autocars liO proches pendant la durée de leur séjour, une initiative diffusable aux offices de tourisme et aux gares, y compris sur le littoral. Ce pass améliorerait fortement l'attractivité du Train Jaune tout en soutenant l'économie touristique des hauteurs et en valorisant la gastronomie locale.

³⁵⁶ SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/train-jaune/%5Btab%5Dlaligne>, consulté le 27 août 2019

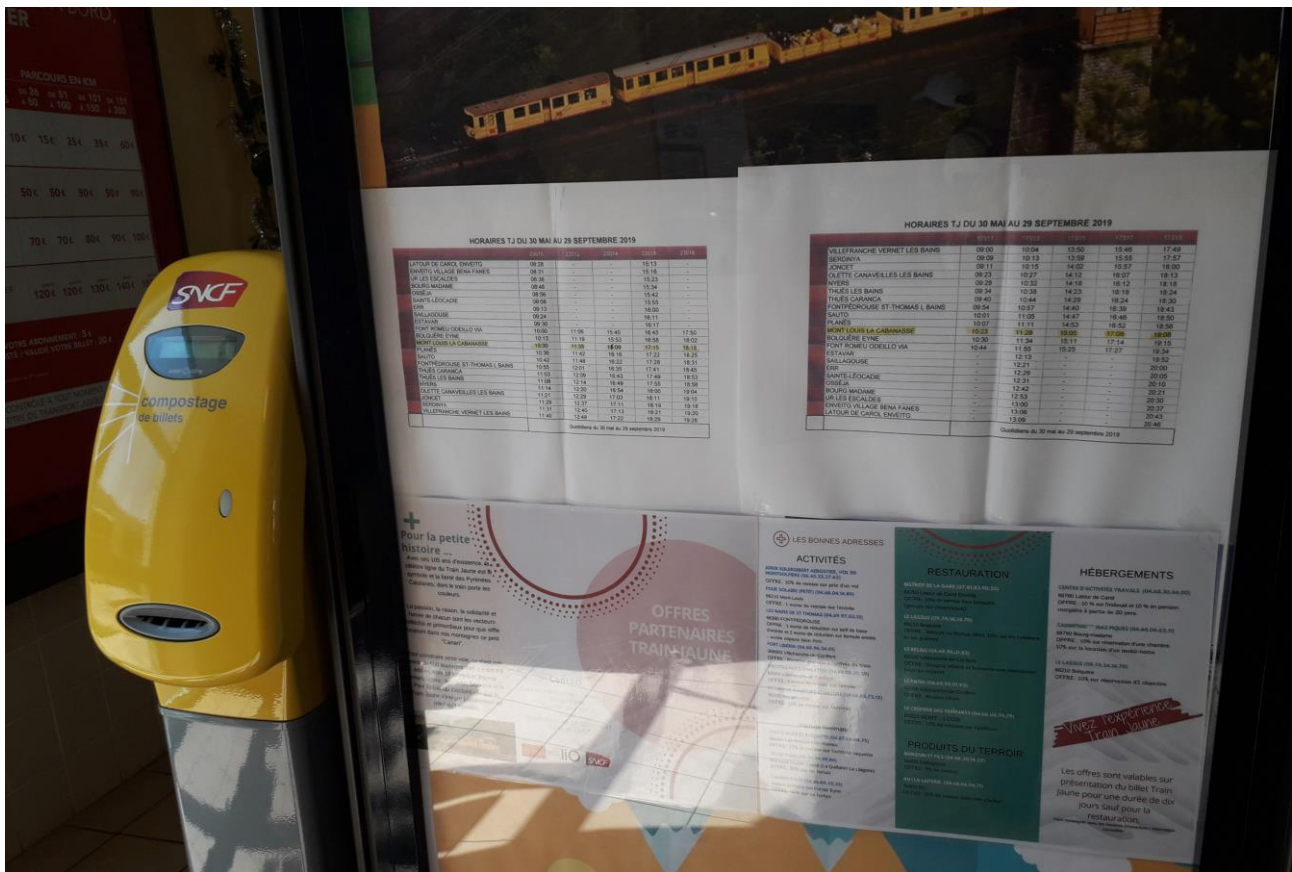


Figure 73 : Horaires et formules combinées Train Jaune + activités, gare de Mont-Louis, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

Par ailleurs, des campagnes de publicité y compris en ligne pourraient être largement diffusées dans les journaux, sur les réseaux sociaux et même dans les stations de métro de Toulouse et à l'aéroport. Sur le modèle des Chemins de Fer de Provence, des publicités en chinois pourraient accueillir les touristes à l'aéroport de Toulouse-Blagnac, où des vols directs vers la Chine ont été inaugurés, et valoriseraient le Train Jaune chez un public friand de ferroviaire et de formules tout compris. La Région pourrait aussi nouer un partenariat avec le Routard pour la publication d'un guide spécifique sur le Train Jaune et les destinations touristiques à visiter autour de la ligne, sur le modèle du guide publié sur le Chemin de fer de Provence³⁵⁷. Un circuit combinant le Train Jaune avec des TER comme la ligne de l'Ariège et la ligne du Littoral, ainsi que des visites de sites sur la ligne, vendu sous la forme d'un pack unique à la journée ou aux deux jours, accroîtrait la visibilité de la ligne notamment depuis Toulouse ou Barcelone. Par exemple, la formule Norway in a nutshell³⁵⁸, vendue sur Internet, combine dans la même journée des trajets en train, en train touristique, en autocar et en bateau pour visiter les fjords et les cascades, ainsi que le train touristique de Flåm, avec des commentaires sur les curiosités touristiques traversées. Les escales permettent aux touristes de manger et d'acheter des souvenirs en boutiques, avec des prix relativement élevés.

³⁵⁷ Le Routard, <https://www.routard.com/idees-week-end/cid136003-le-train-des-pignes-de-nice-a-digne-les-bains-avec-le-routard.html>, consulté le 27 août 2019

³⁵⁸ Norway in a nutshell®, <https://www.norwaynutshell.com/original-tour/>, consulté le 27 août 2019

B. Des correspondances à optimiser

La gare de Latour-de-Carol est le terminus des trains en provenance de Toulouse, Barcelone et du Train Jaune. Les trains venant de Toulouse et de Barcelone ont été mis en correspondance pour le service annuel 2019. L'objectif est de rechercher des correspondances entre le Train Jaune et les trains à destination de Toulouse et de Barcelone : la gare de Latour-de-Carol pourrait devenir un nœud de correspondances, à condition d'adapter les horaires du Train Jaune, ce qui pourrait amener une nouvelle clientèle. Par exemple, le Train Jaune du midi le week-end arrive à Latour-de-Carol à 13h09, c'est-à-dire deux minutes après le départ du dernier TER pour Toulouse à 13h07. La levée des ralentissements après les travaux de pérennisation de l'infrastructure devrait réduire les temps de parcours et faire arriver le Train Jaune à Latour-de-Carol à temps. Dans l'autre sens, aucun train venant de Toulouse ne permet de correspondance vers le Train Jaune à temps d'attente acceptable ; en outre, le Train Jaune de l'après-midi quitte Latour-de-Carol à 15h13, une minute seulement avant l'arrivée du Rodalies venant de Barcelone.



Figure 74 : Correspondance en gare de Latour-de-Carol pour Barcelone, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

La gare de Villefranche-Vernet-les-Bains est le principal point d'entrée de la ligne du Train Jaune pour les touristes. Mais la fermeture de la ligne ferroviaire entre Perpignan et Villefranche-de-Conflent depuis l'accident de Millas complique l'accès en train à la vallée, ce qui profite à la voiture et entraîne des encombrements, ainsi qu'à l'autocar liO à 1€ qui emprunte la voie rapide. Les horaires ci-dessous sont ceux des trains applicables à la réouverture de la ligne, les autocars de substitution rallongent les temps de parcours et peuvent faire sauter des correspondances, d'où une baisse de fréquentation du Train Jaune.

Perpignan	7:26 (L-S)	8:26	12:26	14:26	16:46 (L-V)
Prades-Molitg-les-Bains	8:11	9:11	13:09	15:09	17:31
Villefranche-Vernet-les-Bains (A)	8:19	9:19	13:17	15:17	17:39

Villefranche-Vernet-les-Bains (D)	9:00	10:04	13:50	15:46	17:49
Olette-Canaveilles-les-Bains	9:23	10:27	14:12	16:07	18:13
Fontpédrouse-St-Thomas-les-Bains	9:54	10:57	14:40	16:39	18:43
Mont-Louis-La Cabanasse	10:23	11:28	15:05	17:08	19:08
Font-Romeu-Odeillo-Via	10:44	11:55	15:25	17:27	19:34
Saillagouse		12:21			20:00
Bourg-Madame		12:53			20:30
Latour-de-Carol-Enveitg (A)		13:09			20:46

Latour-de-Carol-Enveitg (D)	...	13:24 (L-V) 13:07 (SDF)	...	18:51	20:40 (DF)
Toulouse	...	16:16 (L-V) 16:15 (SDF)	...	...	23:14 (DF)
Paris (ICN)	...	...	...	6:52	...

Latour-de-Carol-Enveitg (D)	...	13:47	...	...	...
Puigcerdá	...	13:54	...	...	...
Barcelone Place de Catalogne	...	16:45	...	...	...

Figure 75 : Horaires de service été 2019 dans le sens Villefranche/Latour-de-Carol³⁵⁹

³⁵⁹ Sources : TER SNCF Occitanie, Rodalies FGC. Pour des raisons de lisibilité, les arrêts à la demande du Train Jaune n'ont pas été mentionnés dans ce tableau.

Barcelone Place de Catalogne	...	...	...	12:12	...
Puigcerdá	...	...	...	15:08	...
Latour-de-Carol-Enveitg (A)	...	...	...	15:14	...

Paris (ICN)	21:54	...	...	...	...
Toulouse	...	...	...	9:49 (L-V) 10:50 (SDF)	...
Latour-de-Carol-Enveitg (A)	9:15	...	...	12:36 (L-V) 13:39 (SDF)	...

Latour-de-Carol-Enveitg (D)	8:28			15:13	
Bourg-Madame	8:48			15:34	
Saillagouse	9:24			16:11	
Font-Romeu-Odeillo-Via	10:00	11:06	15:40	16:45	17:50
Mont-Louis-La Cabanasse	10:30	11:35	16:09	17:15	18:18
Fontpédrouse-St-Thomas-les-Bains	10:55	12:01	16:35	17:41	18:45
Olette-Canaveilles-les-Bains	11:21	12:29	17:03	18:11	19:10
Villefranche-Vernet-les-Bains (A)	11:40	12:49	17:22	18:29	19:28

Villefranche-Vernet-les-Bains (D)	11:25	13:25	17:45 (L-V/D)	18:45	
Prades-Molitg-les-Bains	11:33	13:33	17:53	18:53	
Perpignan	12:13	14:13	18:33	19:33	

Figure 76 : Horaires de service été 2019 dans le sens Latour-de-Carol/Villefranche³⁶⁰

Le scénario de base envisagé par la Région vise à proposer un train toutes les deux heures en été avec 5 à 6 services A/R/jour de bout en bout, avec une recherche de cadencement destinée à faciliter la lisibilité des horaires, la possibilité d'effectuer plusieurs arrêts en cours de ligne (des visites ou pauses de deux heures), des correspondances systématiques à Villefranche et dans la mesure du possible à Latour-de-Carol. Le scénario plus volontariste consisterait à rajouter des services partiels entre Font-Romeu ou Mont-Louis et Villefranche, ce qui permettrait d'accueillir davantage de touristes sur la section la plus fréquentée de la ligne.

Plusieurs lignes d'autocars existantes³⁶¹ pourraient mieux se mettre en synergie avec le Train Jaune, plutôt que de jouer une concurrence frontale. La ligne liO 560 relie Porté-Puymorens et Perpignan en passant par Latour-de-Carol, Font-Romeu, Mont-Louis, Villefranche et Prades. Une variante avec correspondance à Mont-Louis (LiO 566) dessert les villages des contreforts sud de la Cerdagne. Son temps de parcours est plus rapide que le Train Jaune, mais le car emprunte des routes de montagne sinueuses qui peuvent s'avérer dangereuses l'hiver. Une correspondance doit être recherchée à Latour-de-Carol entre le liO 560, le liO 566 et les trains venant de Toulouse et Barcelone pour compléter la desserte du plateau cerdan, certains arrêts du Train Jaune étant éloignés des centres-bourgs comme Font-Romeu. Une autre correspondance doit être proposée à

³⁶⁰ Sources : TER SNCF Occitanie, Rodalies FGC. Pour des raisons de lisibilité, les arrêts à la demande du Train Jaune n'ont pas été mentionnés dans ce tableau.

³⁶¹ liO Région Occitanie, <https://www.laregion.fr/transports-pyrenees-orientales-regulier>, consulté le 27 août 2019

Mont-Louis La Cabanasse, pour permettre aux utilisateurs du Train Jaune de se rendre à Font-Romeu ou à Mont-Louis ou d'en revenir dans le cadre de visites de quelques heures, ce qui répondra en partie à la question du dernier kilomètre. Dans l'idéal, les fréquences des autocars pourraient être renforcées pour qu'à Mont-Louis, il y ait une correspondance systématique entre le liO 560, le liO 566 et le Train Jaune.

La ligne liO 561 relie quant à elle Mont-Louis au Capcir, desservant les stations de ski des Angles et de Formiguères. Elle est en correspondance avec la ligne liO 560 à Mont-Louis, mais tous les services ne terminent pas à La Cabanasse, où se trouve la gare du Train Jaune de Mont-Louis. La correspondance en autocar est ici privilégiée à celle en train, ce qui témoigne du passif d'un réseau ex-départemental en concurrence avec un réseau TER organisé par la Région. Une prolongation systématique de tous les services vers La Cabanasse irait dans le but d'offrir une correspondance entre le Train Jaune et la ligne d'autocar du Capcir sans devoir monter à pied pendant un kilomètre jusqu'à Mont-Louis. Par ailleurs, il pourrait être opportun de réfléchir à prolonger la ligne vers le nord pour offrir une liaison directe entre Mont-Louis et Quillan, avec l'utilisation de minibus pour tenir compte des sinuosités des gorges de l'Aude et de ponts bas. Ce prolongement, combiné à la réouverture de la ligne ferroviaire Limoux-Quillan, permettrait de rallier la Cerdagne et le Capcir depuis Carcassonne en moins de 2h30, tout en désenclavant un territoire de montagne qui manque d'offre de transport en commun.

A noter la présence de la ligne liO 562, fonctionnant en hiver, qui relie sans correspondance Latour-de-Carol et les stations de ski de Font-Romeu et du Capcir, ce qui permet par exemple de se rendre aux Angles depuis Toulouse en une seule correspondance. La ligne liO 564, quant à elle, relie les Bouillouses à Mont-Louis : elle mériterait d'être renforcée depuis la gare du Train Jaune pour améliorer l'accès à ce site de randonnées, avec un éventuel prolongement jusqu'au lac des Bouillouses, qui reste loin du terminus actuel du Pla de Barrès.

Côté Villefranche-de-Conflent, si la ligne liO 525 a une vocation de desserte locale vers Py, il serait intéressant de faire concorder les horaires du Train Jaune, de la ligne ferroviaire Perpignan/Villefranche et des lignes liO 521 et 522 Perpignan/Prades/Vernet-les-Bains. Outre l'enjeu de faciliter l'accès au Train Jaune depuis Perpignan, ce travail permettrait de combiner une visite du Train Jaune avec celle des alentours de Vernet-les-Bains (station thermale) et de Casteil (parc zoologique et abbaye de Saint-Martin-du-Canigou), point de départ des randonnées vers le Pic du Canigó, symbole des Pyrénées Catalanes et Grand Site Occitanie.

Potentiels de trafics autour de la ligne du Train Jaune

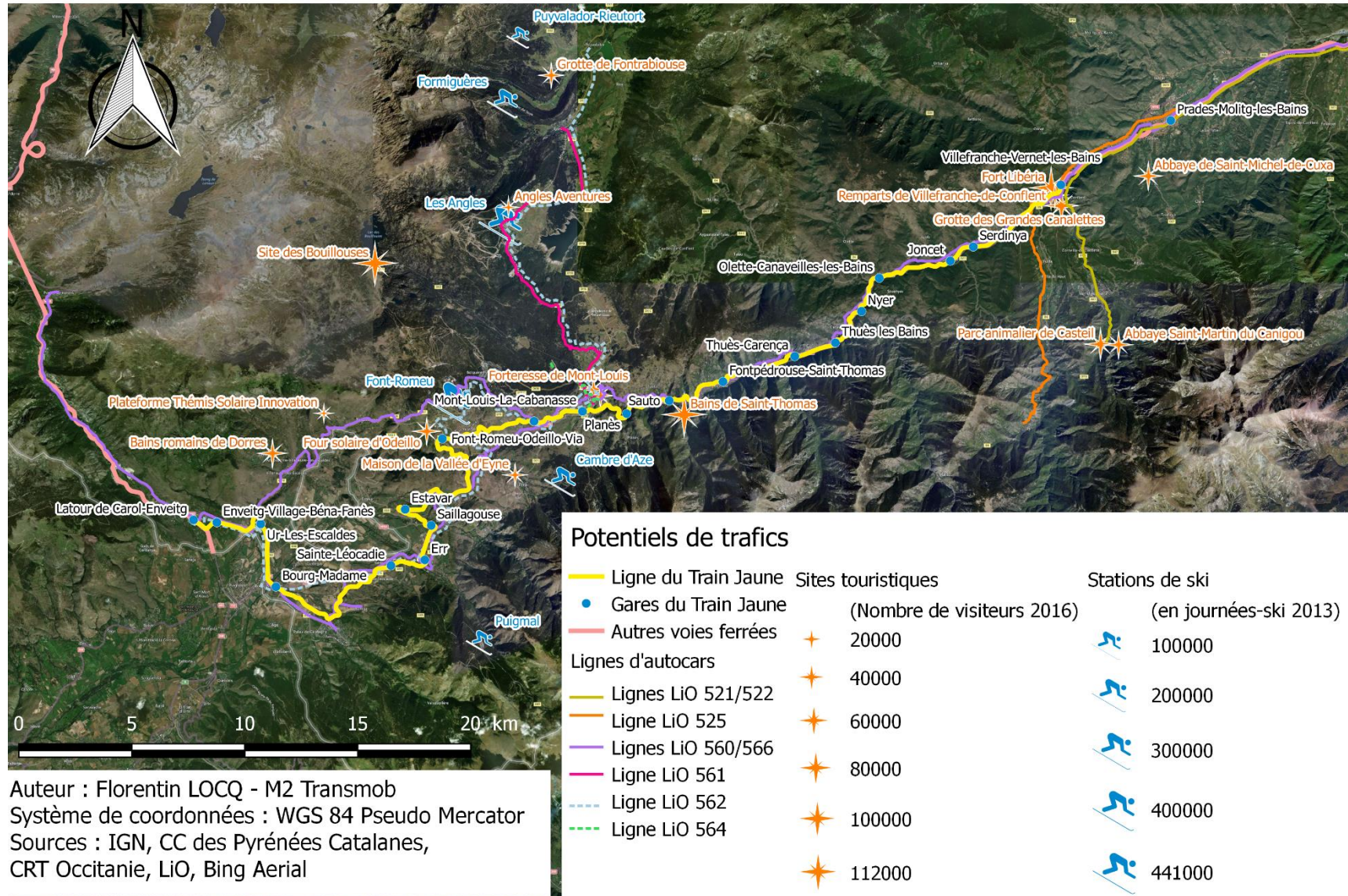


Figure 77 : Potentiels de trafics autour de la ligne du Train Jaune (réalisation personnelle)

Conclusion

La ligne du Train Jaune est à la fois un symbole de l'identité des Pyrénées Catalanes et un outil de déplacement et de désenclavement des territoires montagnards des Pyrénées-Orientales. Elle est en elle-même un objet touristique, grâce à l'héritage de son matériel roulant historique et de la nature exceptionnelle des paysages et des ouvrages d'art empruntés. Son attractivité reste à travailler, en renforçant les initiatives de communication et d'offres promotionnelles combinées avec des acteurs touristiques locaux. L'accès aux sites et monuments proches de la ligne peut être amélioré grâce à un renforcement des lignes d'autocars liO et au fléchage des cheminements piétons.

Mais pour améliorer l'attractivité du Train Jaune et augmenter sa fréquentation touristique, il est indispensable de réaliser des opérations lourdes de sauvegarde d'une infrastructure délaissée par SNCF Réseau faute d'entretien. Les déficits d'exploitation sont le motif exprimé par le groupe SNCF pour se désengager de la ligne, laissant la Région seule pour financer les travaux de régénération, hors compétence, afin d'éviter une fermeture à brève échéance. Le rôle du Train Jaune dans le désenclavement de la Cerdagne, du Capcir et du haut Conflent, et son attractivité touristique sont ignorés des décideurs parisiens. La signalisation obsolète limite le nombre de trains sur la ligne par des décisions réglementaires. Le 3^e rail est à bout de souffle, et le matériel roulant historique devra être remplacé à long terme. Ces échéances sont l'occasion, grâce au basculement de l'autorité de contrôle de la sécurité vers le Préfet des Pyrénées-Orientales, avec l'appui du STRMTG, d'adopter des solutions techniques en rupture avec les normes du monde ferroviaire actuel, inadaptées aux trafics du Train Jaune et générateurs de surcoûts. Cette souplesse pourrait être portée par une Région devenue autorité organisatrice de la sécurité du système, coordinatrice des interventions des acteurs et porteuse des documents de sécurité. Elle sera d'autant plus simple à exploiter avec un transfert de gestion, qui permettra à la Région de devenir maître d'ouvrage des travaux et de définir une programmation des investissements. N'oublions pas que la ligne du Train Jaune fait partie des six lignes prioritaires à sauvegarder pour la Région dans le cadre des EGRIM : ces outils matérialiseront l'ambition forte de la Région sur cette ligne symbolique. Ce transfert abolirait le modèle de tarification d'usage des infrastructures et des gares de la ligne, encore en vigueur à l'heure actuelle à cause du silence de SNCF Réseau et de Gares & Connexions sur les dérogations aux règles législatives applicables aux gestionnaires d'infrastructures.

IV. Des exemples réussis d'organisations locales et pragmatiques à l'étranger

La gestion des infrastructures ferroviaires par des collectivités locales existe déjà dans plusieurs pays européens. Elle est même courante en Suisse et en Allemagne. Elle est facilitée par des contextes institutionnels laissant souvent plus d'autonomie aux équivalents des Régions, avec des ressources financières plus importantes leur laissant réellement la possibilité d'exercer leurs compétences à la hauteur de leurs ambitions. Elle est également facilitée par des contextes législatifs plus favorables au transport ferroviaire régional, où les Etats ont pris conscience des enjeux particuliers des lignes secondaires dans l'aménagement des territoires et les mobilités du quotidien. Il faut y ajouter le contexte historique, et notamment la conservation dans les pays germaniques des lignes de chemins de fer d'intérêt local, celles-ci ayant quasiment toutes disparu en France avec la démocratisation de l'automobile.

Dans cette partie, nous réaliserons quatre études de cas, quatre lignes et réseaux, dans quatre pays européens différents : la Schönbuchbahn en Allemagne, près de Stuttgart, la ligne Merano-Malles au nord de l'Italie, la ligne Lleida-La Pobla de Segur en Catalogne, ainsi que les réseaux ferrés cantonaux suisses. Il m'a paru utile dans le cadre de mon stage de comprendre comment fonctionnent des réseaux gérés par des entités locales et de mesurer les succès – à la fois de fréquentation, d'état et de performance de l'infrastructure – après des transferts de propriété ou de gestion, ou grâce à une gestion historiquement locale. Un des dénominateurs communs de ces exemples étrangers est en effet la souplesse et le dynamisme de ces réseaux, entretenus par la proximité entre les décideurs et leurs territoires. Ce travail pourra aussi servir d'appui à la Région pour identifier quelques « bonnes pratiques » dans les relations entre l'autorité organisatrice, son GI et l'exploitant du service ferroviaire.

Cependant, il convient de noter que les contextes institutionnels et les choix de gouvernance diffèrent entre les Etats, et seront différents de la trajectoire qui sera adoptée par la Région Occitanie, qui envisagerait un transfert de gestion expérimental avec une délégation de gestion à un GI délégué tout en conservant l'exploitation chez SNCF Mobilités. La Région Occitanie ne dispose pas des mêmes outils juridiques, et encore moins des moyens financiers nécessaires pour atteindre son ambition de sauvegarder l'ensemble de son réseau ferroviaire secondaire. Le transfert de gestion constituera un apprentissage d'une nouvelle compétence, dans un contexte difficile où l'Etat et les entités du groupe SNCF envoient des signaux négatifs, qui peut cependant être surmonté comme le montre l'abnégation de ces collectivités locales étrangères à rouvrir des lignes qui avaient été délaissées par la compagnie ferroviaire nationale, malgré parfois les freins imposés – notamment en Espagne nous le verrons – par les Etats et les compagnies ferroviaires.

1. L'Allemagne : des transferts participant d'un contexte favorable au transport ferroviaire régional

A. Une législation volontariste sur les transferts de lignes ferroviaires et de biens

La législation allemande est beaucoup plus souple que les textes français sur les transferts de gestion et de propriété de lignes ferroviaires. La loi générale sur les chemins de fer du 27 décembre 1993³⁶² précise que si un GI a l'intention d'interrompre définitivement l'exploitation d'une ligne ou d'en réduire la capacité, il doit en faire la demande à l'autorité de contrôle compétente³⁶³. Le GI doit au préalable démontrer qu'il n'est plus possible d'exploiter raisonnablement la ligne et qu'il n'a pas réussi à proposer à des tiers de reprendre en charge l'infrastructure en la vendant ou en la louant. Il doit publier son intention de fermer la ligne au Journal Officiel fédéral, en mettant à disposition des informations pour l'évaluation commerciale de l'infrastructure. Après publication, des tiers peuvent présenter une offre de reprise au GI dans les trois mois. L'offre tient compte du périmètre du terrain et de l'infrastructure à transférer nécessaires au transport ferroviaire, ainsi que de leur valeur immobilière, celle-ci étant prise en compte lors de la détermination du prix de la cession. L'offre doit inclure la connexion à l'infrastructure ferroviaire existante. Si aucun service ferroviaire n'a circulé au cours des 24 mois précédant la cessation prévue des activités, et si aucune demande d'utilisation n'a été faite à l'intention connue de l'opérateur, l'autorité compétente peut décider que la communication de l'intention du GI n'est pas nécessaire.

L'autorité compétente statue sur la demande dans les trois mois, en tenant compte des critères de circulation et des critères économiques. Jusqu'à la décision, le GI doit maintenir l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. L'autorisation est réputée avoir été accordée en cas de silence de l'autorité de contrôle dans les 3 mois. En cas de décision de refus, l'autorité rembourse au GI les frais occasionnés par le refus, sauf si les raisons du refus étaient liées au comportement présenté par le GI.

La DB est par ailleurs habilitée et obligée d'effectuer le transfert des biens immobiliers nécessaires au transport local de voyageurs à la demande d'une autorité locale ou groupement

³⁶² *Loi générale sur les chemins de fer (Allgemeinen Eisenbahn-gesetzes) du 27 décembre 1993*, article 11

³⁶³ Pour les lignes de chemin de fer fédérales, l'autorité fédérale des chemins de fer décide en concertation avec l'autorité territoriale compétente

chargée d'assurer des services de transports publics, dans la mesure où ces biens sont nécessaires pour l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire³⁶⁴. Ce transfert doit remplir plusieurs conditions :

- L'infrastructure ferroviaire doit être utilisée exclusivement pour le transport local de voyageurs par chemin de fer à la suite du transfert,
- La DB n'est plus prête à fournir des services de transport,
- Aucun accord n'a été conclu avec les autorités des transports sur le financement de l'exploitation de services de transports sur l'infrastructure ferroviaire,
- Le transporteur garantit la fourniture de services de transport locaux pendant au moins quinze ans et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire pendant au moins trente ans.

Le transfert des biens immobiliers et la garantie des droits réels sur ces biens sont réalisés par contrat, ce qui nécessite l'approbation du Ministère fédéral des Transports. Les biens doivent par ailleurs être cédés gratuitement, sauf si la DB a effectué des investissements après avoir terminé la procédure de transfert. Dans ce cas, le transporteur doit prendre en charge l'amortissement proportionnel des coûts. Le contrat de transfert prévoit également le retour des biens à la DB si le nouvel opérateur ne se conforme pas à la garantie de la fourniture de services de transports publics locaux pendant quinze ans et de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire pendant au moins trente ans.

L'Etat fédéral allemand a un véritable rôle de stratège : il veille à ce que l'intérêt public, en particulier les besoins en matière de transport, soient pris en compte dans l'extension et la maintenance du réseau ferroviaire du gouvernement fédéral et dans ses propres services de transport sur ce réseau. Les Länder disposent de ces missions pour le transport ferroviaire régional de voyageurs³⁶⁵.

Les transferts de gestion et les transferts de propriété ont été massivement utilisés depuis la réunification allemande : entre 1994 et 2011, 2 353 kilomètres de voies ferrées appartenant à la DB ont été cédées ou louées à des collectivités locales³⁶⁶. Depuis les années 1960, beaucoup de lignes secondaires en ex-RFA ont été fermées par la DB à cause de la démocratisation de l'usage de la voiture, détournant les passagers du rail. A l'inverse, en RDA communiste, l'automobile était réservée à une élite, ce qui a permis de conserver un maillage fin du réseau ferroviaire. La DB a ainsi récupéré à l'issue de la réunification de très nombreuses voies ferrées en ex-RDA, souvent en mauvais état. Elle a consacré avec l'Etat fédéral des moyens colossaux pour la régénération des

³⁶⁴ *Loi sur la fusion et la réorganisation des chemins de fer fédéraux (Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen) du 27 décembre 1993, article 26*

³⁶⁵ *Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), article 87e*

³⁶⁶ *Deutscher Bundestag, Réponse du gouvernement fédéral à la question des députés Martin Burkert, Sören Bartol, Uwe Beckmeyer ainsi que d'autres députés et d'une fraction du groupe parlementaire du SPD. Situation des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires non fédérales en Allemagne. 30 novembre 2011, 8 pages*

principales lignes en ex-RDA pour accompagner son rattrapage économique. Ces moyens n'ont pas été consacrés aux lignes secondaires du reste du pays : la cession permettait à la DB de se dédouaner des responsabilités en termes d'entretien en transmettant des infrastructures à des collectivités locales intéressées par une exploitation plus dynamique. La cession a ainsi permis d'éviter de nombreuses fermetures de lignes secondaires pourtant indispensables aux mobilités à une échelle locale.

Cette vague de cessions constitue une seconde chance, un sursis pour ces lignes, et une opportunité pour les opérateurs ferroviaires concurrents de la DB d'acquérir de l'expérience en termes d'exploitation économique de lignes régionales avant de répondre à d'autres appels d'offres dans le cadre de la libéralisation naissante des transports ferroviaires en Allemagne. La répartition des autorités organisatrices des transports par bassin de vie a aidé les opérateurs à répondre aux besoins de déplacements quotidiens des usagers, ce que la DB avait délaissé jusqu'alors. Elle facilite le dialogue et l'émulation entre autorités organisatrices, opérateurs ferroviaires et acteurs politiques locaux. Par ailleurs, les Länder et les collectivités locales allemandes disposent de compétences élargies et d'une véritable autonomie fiscale et législative, notamment dans les transports ferroviaires, ce dont les Régions françaises ne bénéficient pas. La décentralisation allemande s'accompagne de revenus conséquents pour les collectivités locales, qui disposent de moyens financiers conséquents pour opérer une politique de transports collectifs ambitieuse, en particulier l'exploitation et la gestion de voies ferrées secondaires, la cession ayant souvent été réalisée à peu de frais.

Il faut aussi noter que la procédure de transfert de propriété est beaucoup plus large et beaucoup plus favorable à la relance du trafic ferroviaire régional qu'en France. En Allemagne, la logique consiste à rechercher un opérateur ferroviaire, une collectivité intéressée par la relance du trafic avant de suspendre les circulations, alors que SNCF Réseau le décide unilatéralement, sans essayer de tirer profit du potentiel de trafic et du potentiel économique que pourraient constituer des lignes secondaires relancées par des Régions, avec une exploitation dynamisée par l'entrée de nouveaux opérateurs au service des usagers. La DB n'hésite pas à opérer des transferts de propriété à titre gratuit de lignes, alors que la SNCF adopte une politique malthusienne qui vise à bloquer toute tentative de relance de lignes secondaires qui ne l'intéressent pas, pour des raisons de sécurité ou de maîtrise d'un foncier qu'elle ne valorise pas. En France, cette procédure de transfert est par ailleurs limitée juridiquement à quelques rares lignes, et reste assez peu explicite dans les textes et dans la volonté politique de réaliser ces transferts.

B. La Schönbuchbahn : la réouverture réussie d'une ligne délaissée par la DB

La Schönbuchbahn est une ligne périurbaine de 17 kilomètres au sud de Stuttgart, entre Böblingen et Dettenhausen. Elle a été fermée en 1985 aux trafics voyageurs, et en 1990 pour les marchandises, par la Deutsche Bundesbahn (DB) faute de trafic et de rentabilité³⁶⁷.

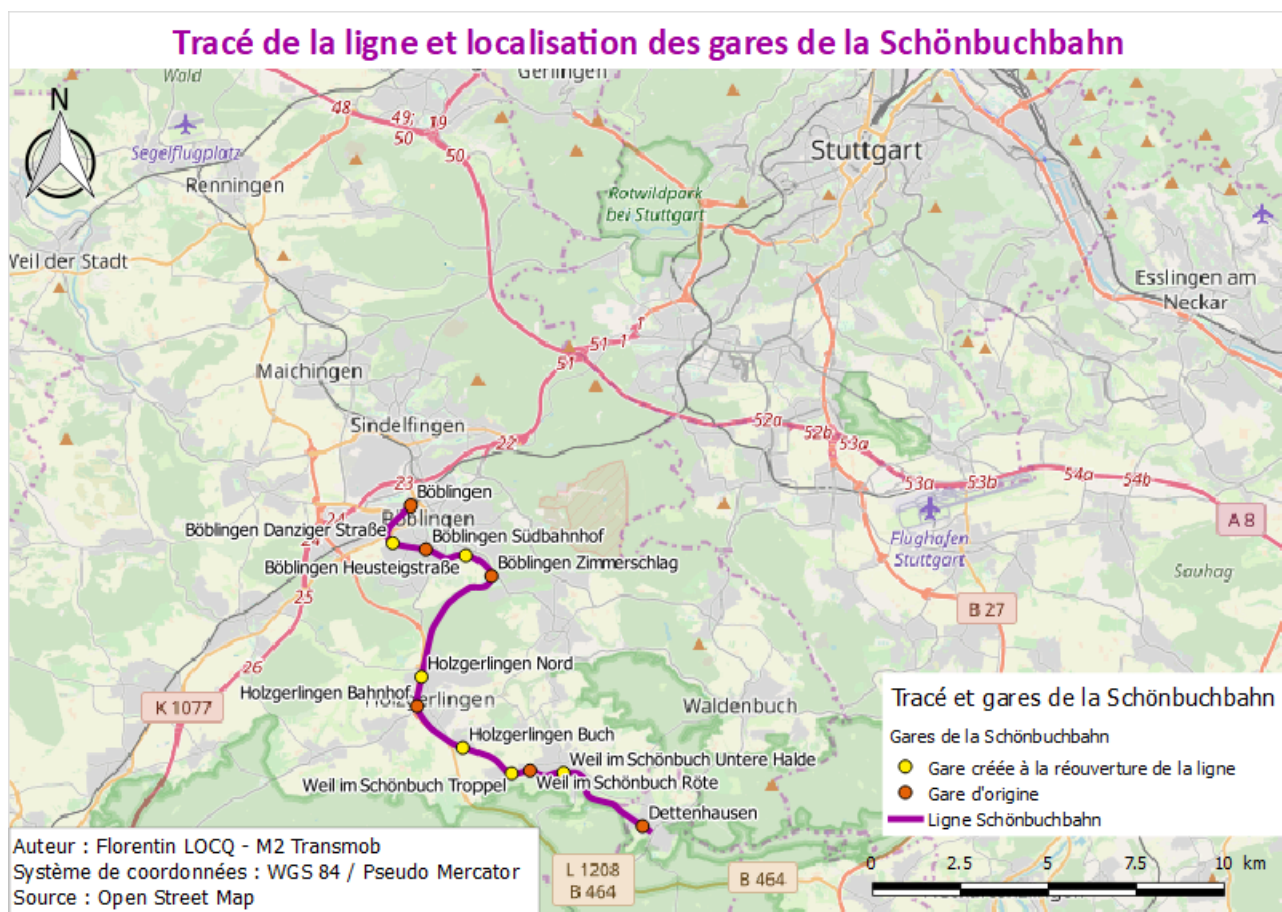


Figure 78 : Carte de la ligne Schönbuchbahn (réalisation personnelle)

Les élus et les habitants de la région se sont mobilisés pendant des années pour la réouverture de la ligne, sans succès. Mais en 1988, une étude de faisabilité a démontré la pertinence socio-économique de la ligne. Les élus locaux ont convaincu le Land du Bade-Wurtemberg de débloquer des subventions pour rouvrir cette ligne. En 1993, les circonscriptions de Böblingen et de Tübingen ont créé un syndicat intercommunal, la Zweckverband Schönbuchbahn (ZVS), pour racheter la ligne à la Deutsche Bundesbahn (la compagnie ferroviaire de l'ex-RFA) pour un deutsche mark symbolique. La ligne n'appartient plus au réseau ferré national allemand. Le syndicat a investi 50 M€ pour l'achat de quatre trains diesel, la remise en

³⁶⁷ Christophe Bourdoiseau, « Réforme du rail, ouverture du réseau. Ce qu'ont fait les Allemands » in *La Lettre du cheminot*, publié le 14 mai 2018, consulté le 30 avril 2019. Adresse URL : <https://www.lettreducheminot.fr/international/reforme-rail-ouverture-reseau-quont-allemands/>

état des infrastructures, avec la création de six nouveaux arrêts et la réouverture des six gares historiques. La compagnie WEG, filiale de Transdev, a été choisie en 1993 comme opérateur sans appel d'offres, la WEG ayant contacté le Land pour exprimer sa volonté à reprendre l'exploitation de la ligne. Le matériel roulant a été acheté par le syndicat sur les conseils de l'opérateur, qui les loue et en assure la maintenance.

La Schönbuchbahn a été remise en service en décembre 1996 : le trafic est passé à 10 000 voyageurs/jour en dix ans, alors que la ligne de bus qui circulait entre les deux villes avant la réouverture ne transportait que 2 000 voyageurs/jour³⁶⁸. Comme les résultats en termes de fréquentation sont probants, notamment grâce au renforcement des fréquences à la demi-heure et au savoir-faire de la WEG en tant qu'exploitant au plus près des besoins des usagers, la ZVS a lancé un projet d'électrification de la ligne – en cours de travaux en 2019 – afin d'améliorer le temps de parcours, le service aux voyageurs et l'impact environnemental. La WEG assure les missions d'assistance dans le suivi des travaux. Le modèle économique global est également efficient, avec un coût global, y compris la maintenance régulière de l'infrastructure, de l'ordre de 15 €/train-km (contre au moins 22 à 24 € en France).

La Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft (WEG) est une filiale de Transdev positionnée sur plusieurs lignes périurbaines de 10 à 20 kilomètres autour de Stuttgart³⁶⁹. Ces lignes sont reliées au réseau ferroviaire principal mais fonctionnent en autonomie, avec un service en rabattement et en correspondance avec le S-Bahn de Stuttgart. La WEG assure l'exploitation de toutes ces lignes en antenne, avec un centre opérationnel et des équipes support dans un siège unique, mais avec un matériel roulant et des ateliers de maintenance dédiés à chaque ligne.

La WEG est responsable de l'ensemble des missions relatives à la gestion de l'infrastructure sur la ligne, en particulier des opérations de sécurité et des gares³⁷⁰. Elle organise et gère la maintenance de l'infrastructure et l'exploitation quotidienne des trains. Elle planifie, gère les créneaux et suit les travaux. Elle gère aussi les biens, qui dans le cas de la Schönbuchbahn restent propriété du syndicat intercommunal ZVS.

³⁶⁸ Le trafic a largement dépassé les prévisions (2 500 passagers/jour) : il atteignait déjà 5 000 usagers au bout de quatre années d'exploitation.

³⁶⁹ Bruno Mercader, *Lignes ferroviaires de desserte fine : un exemple allemand*. Présentation faite le 15 novembre 2018 à l'occasion de la journée organisée par l'association Objectif OFP sur le thème « Le fret ferroviaire au service des ports et des territoires ». Adresse URL : www.objectif-ofp.org/Default.aspx?lid=1&rid=121&rvid=157

³⁷⁰ Questionnaire envoyé par mail à la WEG, réponse du 20 mai 2019

La WEG emploie son propre personnel pour l'exploitation des services ferroviaires ainsi que pour les opérations d'entretien et de maintenance légère. Elle est également maîtresse d'œuvre des travaux de renouvellement et de maintenance lourde, assurés par des prestataires extérieurs. Certains travaux de maintenance lourde, qui se produisent rarement grâce à une infrastructure en bon état, sont financés par la ZVS au cas par cas. La WEG reçoit une compensation annuelle fixe de la ZVS pour l'exercice de ses missions.

La WEG utilise des référentiels de maintenance simplifiés par rapport à ceux de DB Netz, le gestionnaire d'infrastructure du RFN allemand, mais ces référentiels ne sont pas spécifiques à la ligne. Ceci permet une plus grande souplesse opérationnelle et une réduction des coûts d'infrastructure. Une grande partie du personnel est multitâches : par exemple, la plupart des mécaniciens sont aussi conducteurs de trains. Les documents de sécurité sont contrôlés par l'organisme superviseur Eisenbahn Bundesamt, l'équivalent allemand de l'EPSF. La WEG rédige les documents de sécurité elle-même, et la ZVS les publie.

La WEG travaille en bonne entente avec DB Netz. Cependant, la ligne fonctionne en autonomie : aucune coordination n'est exigée au quotidien avec DB Netz. Les ateliers de maintenance et les équipements travaux sont détenus par la ZVS, qui a financé leur construction, avec une délégation auprès de la WEG pour en assurer la réalisation opérationnelle. La ZVS a ensuite mis à disposition ces biens à la WEG pour l'exercice de ses missions d'exploitation et de gestion de l'infrastructure.

2. L'Italie : entre interopérabilité du réseau ferroviaire et succès de réouvertures par une gestion locale

A. *Des investissements nationaux et des transferts de propriété de réseaux ferroviaires régionaux à l'Etat favorisés par le 4^e Paquet ferroviaire européen*

Historiquement, l'Italie est constituée de multiples réseaux ferroviaires régionaux, gérés par les Régions, qui complètent le réseau ferré national. Cependant, on assiste ces dernières années à une logique d'harmonisation normative de certaines lignes régionales vers les standards du réseau ferroviaire national italien. L'Italie souhaite rendre son réseau ferré interopérable, en respectant les spécifications techniques d'interopérabilité imposées par le 4^e Paquet ferroviaire européen. Le décret-loi n° 50 du 24 avril 2017³⁷¹ indique que pour favoriser et accélérer la réalisation des objectifs de mise en compatibilité des normes technologiques et de sécurité des

³⁷¹ Décret-Loi n° 50 du 24 avril 2017, *Dispositions financières urgentes, initiatives en faveur des autorités locales, interventions pour les zones touchées par des événements sismiques et mesures de développement*, article 47

lignes de chemins de fer régionaux avec celles du RFN, tout en assurant des niveaux adéquats d'efficacité et de développement, un accord entre les Régions et le ministère des Infrastructures et des Transports doit définir RFI comme le seul responsable de la réalisation des interventions technologiques nécessaires sur les lignes régionales. Ces accords doivent être signés dans les 120 jours suivant la publication du décret. Les interventions de RFI, le gestionnaire d'infrastructures du RFN italien, doivent respecter l'avis de l'organisme compétent de contrôle de la sécurité (l'équivalent italien de l'EPSF).

Des décrets définissent les lignes ferroviaires régionales qui relèvent du RFN sur des critères de besoins de mobilité, de connectivité aux réseaux ferroviaire, portuaire et aérien, d'intégration avec le territoire et les aires métropolitaines. Ces lignes pourront bénéficier d'un financement de l'Etat italien pour d'éventuels investissements. Si les Régions sont d'accord, au moment de la Conférence Permanente pour les relations entre l'Etat et les Régions, ces décrets entérineront le transfert de propriété à titre gratuit de ces lignes à l'Etat. Ces lignes intégreront le patrimoine de l'Etat italien, par apport en nature à RFI qui prend en charge sa gestion dans le cadre du contrat de services signé avec l'Etat.

Les Régions, GI régionaux et RFI peuvent aussi conclure des accords et des contrats pour faire intervenir RFI sur d'autres opérations que la mise aux normes technologiques. Ces accords peuvent aussi porter sur un transfert de gestion des réseaux ferroviaires régionaux au bénéfice de RFI, en particulier des lignes identifiées comme pertinentes au sein du RFN. Ils doivent définir les frais contractuels et identifier les ressources nécessaires pour la garantie financière.

Par exemple, en Ombrie, un accord a été signé le 19 juin 2017 entre la Région Ombrie, Umbria Mobilità (le GI du réseau ferroviaire régional) et RFI³⁷² concernant la ligne Ferrovia Centrale Umbra, qui fait environ 160 kilomètres. Puis la Région Ombrie a transféré la concession de la gestion de l'infrastructure à RFI. Enfin, un transfert de propriété de la ligne a été opéré en vue d'une inclusion dans le périmètre du RFN italien, au bénéfice de l'Etat italien, avec une affectation à RFI. En échange, un premier accord a été signé entre RFI et la Région Ombrie en 2016, qui prévoit l'investissement par RFI de 33 M€ sur l'infrastructure et 20,66 M€ sur des interventions de mise en interopérabilité. D'autres investissements, pour environ 52 M€, avec un financement majoritaire par RFI et un cofinancement régional, concernent la modernisation et la régénération des infrastructures, en particulier des tunnels, l'achat de nouveaux matériels roulants ou la suppression de passages à niveau.

³⁷² RFI, Busitalia, Umbria Mobilità, Région Ombrie, *Ferrovia Centrale Umbra. Strategie ed Investimenti*. Septembre 2017, 14 slides. Adresse URL : <http://www.umbriaon.it/2015/wp-content/uploads/2017/09/Presentazione-FCU.pdf>

Ainsi en Italie, la transposition du 4^e Paquet ferroviaire européen a été associée à des investissements importants de l'Etat et de RFI pour mettre aux normes d'interopérabilité des lignes de réseaux régionaux. Dans certaines régions, ces interventions technologiques ont pu s'accompagner de transferts de propriété ou de transferts de gestion, en échange d'investissements nationaux sur l'infrastructure et le matériel roulant, en vue de dynamiser le trafic ferroviaire régional.

Toutefois, le cas de la Région du Trentin-Haut-Adige est particulier par l'autonomie accrue qui est laissée aux Provinces de Bolzano et de Trente. Cette autonomie est liée à la proximité historique et géographique de la région avec l'Autriche, le Haut-Adige étant resté autrichien jusqu'en 1919. Les Provinces de Trente (majoritairement italoophone) et de Bolzano (majoritairement germanophone) jouissent d'un statut d'autonomie depuis 1972, avec un transfert de compétences exercées auparavant par la Région, et une autonomie législative et financière. C'est ainsi qu'en 1987, un décret³⁷³ indique que les lignes ferroviaires secondaires du Trentin-Haut-Adige, gérées par les FS (Ferrovie dello Stato), déclarées comme n'étant plus utiles par le Ministère des Transports pour l'intégration du réseau primaire national, sont transférées à la Province dans laquelle elles sont situées. En particulier, les propriétés des biens immobiliers de la ligne de chemin de fer Merano-Malles sont transférées à la Province de Bolzano, à l'exception des actifs déjà rentrés dans les FS avant le 31 octobre 2000. Seuls les actifs de l'Etat italien sont transférés à la Province, mais les actifs appartenant déjà aux FS restent de propriété FS.

B. La ligne Merano-Malles : une réouverture réussie portée par la Province de Bolzano

Cette ligne relie Merano et Malles, dans la Province de Bolzano, sur une soixantaine de kilomètres. Elle avait été fermée aux services voyageurs en 1990, faute d'entretien du gestionnaire d'infrastructures. RFI, propriétaire de la ligne, avait refusé le projet de réouverture porté par la Province de Bolzano et les différentes municipalités le long du trajet. Elle n'a accepté le projet qu'à la condition d'une participation financière des collectivités locales. La Province de Bolzano a donc « racheté » la ligne en 1999 : elle a bénéficié d'un transfert de propriété à titre gratuit, mais en échange, elle a dû prendre en charge les coûts des travaux de réouverture.

Après avoir étudié plusieurs alternatives, la Province de Bolzano a décidé d'investir 125 M€ pour rouvrir cette ligne abandonnée par RFI. Les estimations de trafic atteignaient 1,5 million de passagers/an à la réouverture, dans une vallée alpine (Val Venosta) où vivent 40 000 habitants.

³⁷³ Décret n° 527 du 19 novembre 1987, *Normes d'attribution du statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige en matière de communications et de transports d'intérêt provincial*, article 2

Localisation des gares et tracé de la ligne Merano-Malles

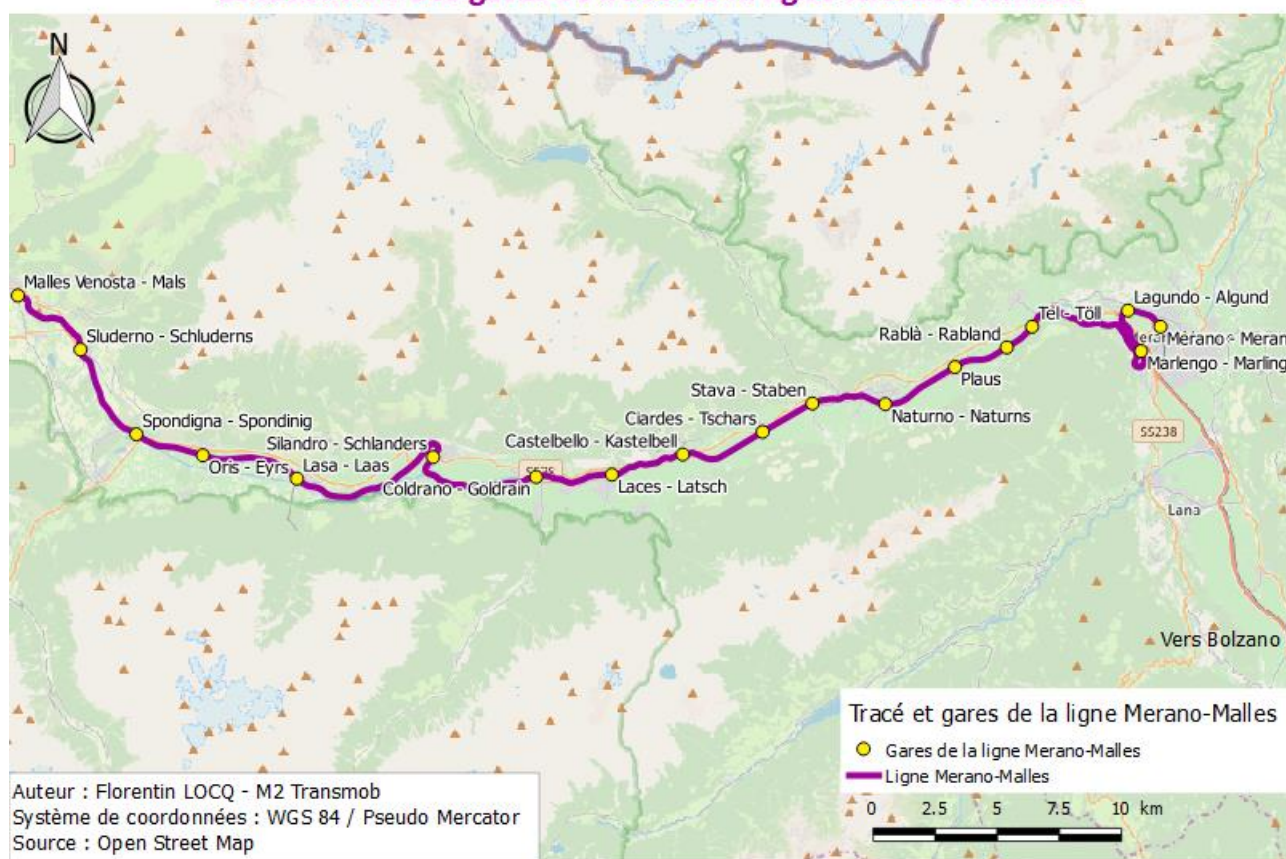


Figure 79 : Carte de la ligne Merano-Malles (réalisation personnelle)

Poste d'investissement	Coût (M€)
Assainissement des tunnels	4,7
Rénovation des viaducs	12,7
Mise en sécurité des parois	0,8
Suppression des passages à niveau	7,0
Pose des rails	24,0
Installations techniques	31,8
Gares et arrêts	8,0
Etudes et consultations	2,0
Total investissements pour la réouverture de la ligne	91,0
Achat du matériel roulant (12 automotrices diesel)	34,0
Total incluant le matériel roulant	125,0

Figure 80 : Détail des investissements pour la réouverture de la ligne Merano-Malles³⁷⁴

³⁷⁴ Georg Lun, Urban Perkmann et Simon Vikoler, *La ferrovia della Val Venosta – Un motore per lo sviluppo regionale. Il punto di vista degli stakeholder*. Institut de recherche économique de la CCI de Bolzano, octobre 2017, 44 pages

La ligne rouvre en 2005 après cinq ans de travaux³⁷⁵. En 2008, elle atteint 2,2 millions de passagers, soit sa capacité maximale avec le matériel roulant disponible. Ces résultats probants ont amené la Province de Bolzano à investir 30 M€ supplémentaires pour l'électrification de la ligne, cet investissement étant amorti au bout de 25 ans grâce à une gestion moins coûteuse. Les travaux sont en cours, et le matériel roulant acheté par la Province (Flirt électriques de Stadler) pourra aussi être déployé sur Merano-Malles. L'atelier de maintenance de Merano sera aménagé pour accueillir le nouveau matériel roulant. La fréquence des trains sera portée à la demi-heure au lieu d'une heure.

Les bâtiments voyageurs ont été reconstitués en respectant l'architecture de style tyrolien. Les quais ont été rabotés pour garantir l'accessibilité des trains ; les stations sont confortables, propres et bien entretenues. Tous les ponts et les tunnels ont été assainis et rénovés pour éviter des ralentissements et une nouvelle opération de rénovation à moyen terme, en utilisant des méthodes économiques comme la pose de la voie directement sur le tablier d'un viaduc, sans ballast. Les passages à niveau ont été supprimés. Pour augmenter la vitesse des trains, quelques petites parties du tracé ont été modifiées, et des filets de protection ont été installés.

La SAD (Società Autolinee Dolomitiche) est une entreprise privée qui opère dans le domaine des transports publics locaux notamment routiers. Elle est devenue une entreprise ferroviaire depuis 2005, en ayant acquis un certificat de sécurité pour exploiter le service ferroviaire sur la ligne Merano-Malles, mais aussi sur d'autres lignes du RFN italien, notamment vers Bolzano. Les trains de la ligne Merano-Malles sont également autorisés à circuler sur le RFN italien. La seule interface avec le RFN se trouve à la gare de Merano et est gérée par des accords et procédures écrits. La SAD utilise uniquement ses propres ateliers de maintenance et ses propres dépôts.

La STA (Strutture Trasporto Alto Adige) a dirigé le projet de réouverture, l'achat du matériel roulant³⁷⁶. C'est une société par actions simplifiées qui appartient à la Province Autonome de Bolzano. Son conseil d'administration est nommé par la Province et ses activités sont règlementées par une concession. Ses budgets et bilans annuels sont approuvés par la Province. Au plus tard en septembre de l'année précédente, la STA établit son budget prévisionnel des dépenses, qui est approuvé et financé par la Province.

³⁷⁵ Gianfranco Lelmi, « Ferrovia Merano Malles, i segreti del successo di questa ferrovia e la Ferrovia Roma Nord » in *Altervista*, consulté le 11 avril 2019. Adresse URL : http://ferroviaromanord.altervista.org/ferrovia_merano_malles_i_segreti_del_successo_di_questa_ferrovia_e_la_ferrovia_roma_nord.htm

³⁷⁶ Echanges par mail avec la STA, réponse du 31 mai 2019

La STA est aussi le GI de la ligne, après sa fusion en 2013 avec la SBA (Sudtiroler Bahnanlagen), qui avait été créée à la réouverture pour exercer ces missions. La Province de Bolzano a confié à la STA la responsabilité de la gestion de la sécurité à la fois par concession et par la loi provinciale. La STA est chargée de la gestion des circulations, de la maintenance du système de signalisation et de sécurité, de l'entretien de la voie ferrée et des travaux de génie civil. Elle dispose d'un train de travaux, équipé d'un système de mesure de géométrie de la voie pour vérifier périodiquement l'état de la voie. Elle délègue via des contrats-cadres, à l'issue d'appels d'offres, la maintenance lourde du système de signalisation et des équipements ferroviaires. D'autres travaux mineurs, comme le contrôle des pentes et des talus ainsi que la taille de la végétation ont été confiés au Corpo forestale della Valle. La STA et la SAD emploient en tout environ 40 personnes affectées à la ligne Merano-Malles, dont les deux tiers sont employées à la gestion de l'infrastructure. Le budget de gestion de l'infrastructure sur la ligne Merano-Malles s'élève à environ 3 M€/an hors gestion des trains. Le personnel a des compétences pluridisciplinaires et est très attaché au territoire et à l'activité qu'il exerce.

La STA n'a pas de référentiels de maintenance spécifiques : elle s'appuie sur les pratiques de RFI. Pour ses nouveaux projets, elle respecte les standards techniques d'interopérabilité européens, retranscrits dans les normes de sécurité nationales.

Sur le plan économique de l'exploitation, les recettes des voyages couvrent environ 30% du coût de la gestion de l'infrastructure et des services de transport. La SAD a des coûts d'exploitation plus faibles que Trenitalia (9 €/train-km contre 13). La Province de Bolzano paie une subvention d'équilibre pour compenser les coûts d'exploitation. Les scolaires voyagent gratuitement et les abonnés bénéficient de tarifs attractifs. La Province juge que l'analyse des impacts économiques du transport ferroviaire doit tenir compte des effets positifs sur le tourisme et l'économie locale³⁷⁷.

17 gares et haltes ferroviaires ont été reconstruites et restructurées. Puis la STA a remis les clés de ces gares aux municipalités qui prennent en charge leur entretien. Les passagers qui constateraient un problème se tournent ainsi directement vers le Maire, plus proche des usagers qu'une entité centralisée. Cette solution a permis de réduire les coûts, et les municipalités assurent leur mission avec leurs ressources sans moyens excessifs, sans embauche de personnel spécifique. Ce choix est dû au fait que la ligne est gérée à distance depuis Merano, et qu'il n'est

³⁷⁷ Giovanni de Zordo, « Ferrovia Merano-Malles. Intervista all'Ing. Helmut Moroder, già direttore d'esercizio » in *Treni*, mars 2009, 6 pages.

pas toujours possible de vérifier que tout est en ordre dans les gares, alors que les municipalités sont en charge du territoire au quotidien. Même si le coût des travaux de reconstruction des gares fut à la charge des communes, celles-ci ont bénéficié d'un financement substantiel de la part de la Province de Bolzano. Dans certains cas, les locaux ont été loués à des entreprises commerciales. Le produit du loyer est utilisé par les municipalités pour couvrir les frais de gestion.

La STA, gestionnaire d'infrastructures de la ligne, a confié en 2016 à RFI la fourniture du support technique/ingénierie pour la conception et l'installation du système de contrôle de trafic ERTMS niveau 2 et de la communication téléphonique GSM-R³⁷⁸. RFI rédigera les réglementations techniques et gèrera les interfaces avec le RFN italien. Elle fournira également une assistance technique pour la mise en service et la maintenance de ces systèmes.

Poste d'investissement	Coût (M€)
Installation des équipements d'alimentation électrique	23,2
Mise en conformité d'autres infrastructures	12,7
Système de signalisation ERTMS niveau 2	10,7
Développement du projet et autres charges	6,9
Total investissements pour l'électrification de la ligne	53,5
Achat et redéploiement du matériel roulant (14 trains électriques)	13,0
Total incluant le matériel roulant	66,5

Figure 81 : Détail des investissements pour l'électrification de la ligne Merano-Malles³⁷⁹

La réalisation d'un système de commande centralisée du trafic et du contrôle de vitesse par balises a contribué à la réduction des coûts de personnel et à l'augmentation du niveau de sécurité. Les chefs de gare, les agents de cabines aux passages à niveau ne sont plus nécessaires. La conduite à agent unique opérée sur Merano-Malles devrait être généralisée sur toutes les lignes de la SAD, mais il manquait l'autorisation de RFI.

3. La ligne Lleida-La Pobla de Segur : une procédure de transfert difficile pour éviter une fermeture

Les transferts de propriété et les transferts de gestion sont beaucoup moins courants en Espagne qu'en Allemagne. Pourtant, les Communautés Autonomes espagnoles disposent de

³⁷⁸ FS News, « Linea Merano-Malles : società STA affida a RFI servizi ingegneria per il potenziamento infrastrutturale », communiqué de presse du 20 avril 2016, consulté le 12 avril 2019. Adresse URL : <http://www.fsnews.it/fsn/Sala-stampa/Comunicati/societa-STA-affida-a-RFI-servizi-ingegneria-potenziamento-infrastrutturale>

³⁷⁹ *Op. cit.*

compétences élargies et d'une véritable autonomie financière, qui leur permettraient d'assumer une politique de valorisation des lignes ferroviaires secondaires. Il existe, au-delà du réseau ferroviaire national espagnol, quelques réseaux ferroviaires régionaux, notamment en Catalogne et au Pays Basque. Seule la loi du 7 novembre 2003³⁸⁰ sur le secteur ferroviaire envisage des transferts : il indique que le Ministère du Développement peut exclure, sous réserve d'un rapport des Communautés Autonomes concernées, une infrastructure ferroviaire du Réseau Ferroviaire d'Intérêt Général, à condition que les raisons d'intérêt général ayant justifié son inclusion aient disparu. Cette infrastructure ferroviaire peut être transférée à la Communauté Autonome sur laquelle est située la ligne. Le dossier de transfert sera promu à la demande de la Communauté Autonome ou du Ministère du Développement, et sera résolu par le Conseil des Ministres de l'Etat espagnol. L'exemple de la ligne Lleida-La Pobla de Segur, en Catalogne, montre que le transfert n'a pu être réalisé qu'à l'issue de cette loi, après plusieurs décennies de lutte des autorités locales pour en récupérer la gestion, face à un Etat espagnol peu désireux de soutenir le développement du trafic ferroviaire régional et encore tourné vers l'aménagement d'un dense réseau autoroutier.

La ligne Lleida-La Pobla de Segur serpente sur 89 kilomètres au pied des Pyrénées Catalanes. Elle est à voie unique, à écartement ibérique (1,668 m), non électrifiée. Elle comporte 41 tunnels, 31 ponts et 21 passages à niveau, et a une pente maximale de 20‰. Le tunnel de Palau mesure près de 3,5 km de long. La ligne est connectée au réseau ferré espagnol classique et à grande vitesse à la gare de Lleida. Elle a été inaugurée en 1924 entre Lleida et Balaguer, comme partie du projet transpyrénéen Linares/Saint-Girons. Elle atteint La Pobla de Segur en 1951.

³⁸⁰ *Loi 39/2003 du 17 novembre 2003 sur le secteur ferroviaire*



Figure 82 : Carte de la ligne Lleida-La Pobla de Segur (réalisation personnelle)

Les premières années, la ligne servait surtout pour transporter le ciment, et pour l’acheminement des soldats et du matériel de guerre. Le transport de marchandises a depuis quasiment disparu, subsistant une activité liée à une fabrique de papier à Balaguer. Avec la démocratisation de la voiture, la fréquentation des trains a largement diminué. Lors de la procédure d’adhésion de l’Espagne à la Communauté Economique Européenne (CEE)³⁸¹, la CEE a exigé un assainissement économique de l’Etat, et a en particulier demandé la fermeture des lignes ferroviaires les moins rentables³⁸². Les habitants et usagers de la ligne se sont mobilisés contre la fermeture d’une ligne qui était en mauvais état, mal entretenue par la Renfe, l’opérateur et GI sur le réseau ferroviaire espagnol. Mais l’Etat a décidé le 30 septembre 1984 de suspendre le trafic de voyageurs et de marchandises sur la ligne, considérée comme « hautement déficitaire ». Les gouvernements régionaux et locaux avaient la possibilité de maintenir le service ferroviaire sur ces lignes, en couvrant financièrement les déficits d’exploitation.

³⁸¹ L’Espagne a rejoint la Communauté Economique Européenne le 1^{er} janvier 1986

³⁸² André Miguel Rodrigues Aleixo Pires, Fernanda Maria Duarte Nogueira et Francisco José Lopes Sousa Diniz, « Políticas Publicas e a Ferrovia Regional : A Linha Lleida – La Pobla de Segur » in *Ciências e Políticas Publicas*, vol. II, n° 1, 2016, pp. 75-95

Finalement, le 21 décembre 1984, une convention de collaboration est signée entre la Renfe, la Generalitat de Catalogne et la Deputacion de Lleida. Elle prévoit le partage des déficits de la ligne (67,6 millions de pesetas) entre les trois entités, la Renfe n'en assumant plus que la moitié. La Renfe et la Generalitat peuvent investir (pour 120 millions de pesetas) pour le renouvellement de la ligne afin d'en diminuer le déficit et d'en rationaliser l'exploitation. Seulement trois services aller-retour par jour sont établis entre Lleida et La Pobla, et quatre autres limités à Lleida-Balaguer.

A ce moment-là, le Parlement de Catalogne a approuvé une demande de notification au Ministère des Transports afin de bénéficier d'un transfert de la ligne. Mais l'Etat central exigeait une compensation économique d'environ 6 M€, ce que refusaient les Catalans au titre de l'état très dégradé de l'infrastructure, nécessitant de lourds investissements. Le tronçon Lleida-Balaguer, frappé par des ralentissements à 30 km/h, a été rénové en 2002 à partir de matériel issu d'autres lignes catalanes.

C'est seulement le 13 décembre 2004³⁸³ que l'Etat espagnol accorde le transfert gratuit de la propriété de la ligne à la Generalitat, effectif à partir de 2005. La convention prévoit que la Renfe continue d'exploiter le service « *durant le temps qui s'estime nécessaire* » (la Renfe est l'opérateur unique sur le RFN espagnol). La Renfe reste GI de la ligne, et conserve la charge de l'entretien, de la maintenance et de la gestion opérationnelle des circulations sur la ligne. En revanche, la Generalitat est chargée de la planification, de l'inspection et de l'exploitation de la ligne (avec l'opérateur Renfe). Elle doit obtenir les autorisations et les licences administratives. Elle se substitue dans tous les droits et obligations qui afférait à la Renfe et à l'Etat central. Les biens de l'Etat et de la Renfe sont transférés à la Generalitat, en particulier l'infrastructure ferroviaire et les bâtiments voyageurs. La livraison des biens meubles ainsi que la documentation et les registres des services transférés ont dû être formalisés dans les six mois après la date du décret de transfert.

La Generalitat peut assurer la continuité du service jusqu'à la gare de Lleida, en empruntant un tronçon de 2 km sur le RFN en aval de la ligne transférée. Elle peut y stationner son matériel roulant. La convention d'interface signée entre l'Adif, le nouveau GI du RFN espagnol, et les Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) établit les règles pour la connexion physique et fonctionnelle des infrastructures des deux titulaires. Une autre convention a été signée entre la

³⁸³ Real Decreto 2398/2004 du 30 décembre 2004 sur le transfert à la Generalitat de Catalogne de la ligne ferroviaire appartenant à l'Etat « Lleida-La Pobla de Segur » et des fonctions et services de l'Administration de l'Etat en matière de transport ferroviaire en relation avec cette ligne

Renfe et les FGC pour définir les services à réaliser, les conditions de gestion et de maintenance de l'infrastructure, avec pour objectif que le transfert de propriété de la ligne ne se répercute pas négativement sur les usagers.

Le gouvernement catalan a alors décidé de rénover le reste de la ligne, c'est-à-dire entre Balaguer et La Pobla, pour 19,3 M€. Les travaux durent un an, de 2005 à 2006, et permettent de réduire le temps de trajet de 10 minutes. En 2006, la Renfe renouvelle une partie du matériel roulant pour maintenir une fréquence de 9 aller-retours/jour entre Lleida et Balaguer (contre 7 avant le transfert) et 3 aller-retours/jour au-delà. La fréquentation augmente de 40%. La gare de Trepçó a été rouverte, avec un bar au sous-sol de la salle des billets. La Generalitat intègre Lleida-Balaguer dans son réseau de Rodalies (équivalent du TER), et valorise le potentiel touristique du reste de la ligne, en créant en 2009 la marque Tren dels Llacs.

Mais en octobre 2011, le nouveau gouvernement catalan annonce que les FGC souhaitent laisser la gestion de la ligne à un nouvel opérateur pour des motifs d'économies budgétaires, et lance un appel d'offres. Les FGC continueraient à fournir leur matériel roulant et conserveraient une participation minoritaire dans la société gagnante. Le gouvernement catalan souhaitait aussi concéder les gares inutilisées à des particuliers pour les revitaliser dans d'autres activités comme le tourisme. En 2012, les FGC réduisent de moitié la fréquence des services entre Lleida et Balaguer et ne laissent qu'un unique aller-retour/jour entre Balaguer et La Pobla de Segur. Elles dénoncent une occupation très faible des trains – due à une offre de service faible et peu attractive pour les usagers – qui nécessite une subvention élevée de la Generalitat pour maintenir le service. Elles dénoncent les coûts élevés que facture la Renfe (qui est toujours GI) pour opérer la ligne (3 M€/an). Les associations se mobilisent à nouveau pour éviter la fermeture, en arguant qu'une meilleure gestion pourrait augmenter la rentabilité économique et sociale de la ligne.

En juin 2012, la Generalitat approuve l'achat de deux nouveaux trains, en cherchant à contourner le contrat passé avec la Renfe en 2004 (la Renfe devant fournir le matériel roulant) via une gestion directe par les FGC ou un autre candidat. Les deux rames arrivent en 2016 et sont homologuées pour circuler sur le réseau espagnol jusqu'à la gare de Lleida. Elles remplacent les trains de la Renfe. Un renforcement des dessertes est mis en œuvre, accompagné par une modernisation de la technologie de la ligne et une surveillance des trains en temps réel par satellite.

En janvier 2015, les FGC récupèrent enfin la responsabilité de l'entretien et de la maintenance des infrastructures, auparavant assumée par l'Adif. En 2016, les FGC récupèrent l'exploitation de la ligne et l'entretien du nouveau matériel roulant. Les fréquences supprimées en 2012 ont été rétablies, avec un renforcement à 10 aller-retours/jour entre Lleida et Balaguer, et 3

aller-retours au-delà. En 2018, la ligne entière est intégrée dans la nomenclature des Rodalies catalans. Cinq arrêts sont convertis en des arrêts facultatifs ou à la demande : le temps de parcours gagne 15 minutes.

Les FGC sont une régie de droit public créée en 1979, avec une personnalité juridique propre et indépendante de la Generalitat de Catalogne³⁸⁴. Elles ont reçu la charge d'exercer la gestion de plusieurs lignes ferroviaires régionales (283 km), dont la ligne Lleida-La Pobla de Segur, à la suite d'un accord avec le gouvernement de la Generalitat de Catalogne. Elles doivent mener à bien toutes les interventions nécessaires pour l'exploitation correcte du service, pour atteindre les objectifs fixés par la Generalitat (rentabilité, efficacité, productivité, éthique, amélioration de l'équilibre territorial de la Catalogne et développement des mobilités en zone de montagne).

Les FGC élaborent chaque année leurs budgets, en particulier les besoins d'investissements et d'exploitation issus des prévisions annuelles de l'entreprise et du Plan d'Investissement pluriannuel des FGC. La Generalitat compense les FGC pour ses dépenses, qui sont la conséquence des besoins de coordination des transports, ou bien du remboursement des obligations de service public. Ces dépenses ne peuvent pas être couvertes par les recettes générées par ses activités. Les contrats-programmes signés entre les FGC et la Generalitat inscrivent la planification stratégique du service et les objectifs financiers, tout en garantissant l'autonomie de gestion des FGC.

Les services des FGC sont réalisés avec des ressources propres pour ce qui est du matériel roulant, du personnel cheminot, de la gestion et du contrôle de l'exploitation (opération, maintenance et contrôle de l'infrastructure et maintenance du matériel roulant), des gares et du patrimoine (entretien, contrôle et dynamisation de l'activité économique qu'elles peuvent abriter). Les gares et le patrimoine restent sous propriété de la Generalitat de Catalogne. Ces missions sont réalisées via des contrats de services pour les tâches d'entretien et de maintenance de l'infrastructure, la plateforme de la voie, les installations et les trains, les services de surveillance de la sécurité, le nettoyage des trains et des gares.

Depuis la reprise de la gestion par les FGC ont été réalisées des améliorations très significatives sur l'infrastructure, la voie, les installations et le matériel roulant, grâce à une conception ajustée de la typologie des solutions et des ressources acquises. Les coûts de maintenance sont plus faibles, grâce à des paramètres de maintenance différents de ceux

³⁸⁴ Questionnaire envoyé par mail aux Ferrocarrils de la Generalitat de Catalogne, réponse du 3 mai 2019

préexistants. Ce référentiel de maintenance est harmonisé sur l'ensemble du réseau exploité par les FGC. Il inclut des procédés spécifiques innovants de contrôle et d'inspection télématiques et centralisés, tant sur les systèmes et les installations que sur les infrastructures.

Cet exemple montre que le transfert de propriété ne suffit pas à relancer le trafic d'une ligne ferroviaire. Le manque d'ambition politique et de moyens financiers, conjugué à des pratiques du GI du RFN qui ne favorisent pas une exploitation économique, ont entraîné la mise en péril de la ligne. Cependant, l'abnégation des élus locaux face à l'immobilisme en matière de transport ferroviaire régional de l'Etat espagnol a été le salut de Lleida-La Pobla, sans quoi cette ligne aurait été fermée depuis les années 1980, comme bien d'autres lignes face à la concurrence de l'automobile.

4. La Suisse : une solide expérience de la gestion de voies ferrées secondaires par des entités locales

Il était impossible de terminer cette partie sans évoquer la solide expérience de la Suisse en matière de gestion des infrastructures ferroviaires secondaires par des entités locales³⁸⁵. Les chemins de fer y sont apparus par des initiatives locales à partir de la deuxième moitié du XIXe siècle. Puis les compagnies se sont regroupées pour former des entités plus grandes, aboutissant à la création des Chemins de Fer Fédéraux (CFF). Mais contrairement à la France, tous les réseaux n'ont pas été rassemblés au sein des CFF. Ainsi en Suisse, il existe deux types de réseaux : les réseaux principaux à voie normale, et les réseaux secondaires majoritairement à voie métrique. Les réseaux secondaires ont – contrairement à la France où ils ont disparu dès les années 1930 – été conservés, modernisés à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, pendant laquelle les destructions furent minimales. Ces chemins de fer disposent d'un ancrage territorial fort, et ont bénéficié d'investissements continus grâce à un choix collectif affirmé et renouvelé en faveur du transport ferroviaire.

Des petits regroupements se sont opérés, avec des entreprises qui regroupent plusieurs lignes de chemin de fer, mais aussi des services routiers interurbains voire urbains. Les Cantons sont les actionnaires principaux, les concessionnaires : ils ont consolidé les compagnies ferroviaires.

³⁸⁵ Entretien téléphonique avec le bureau d'études SMA Lausanne, mené le 1^{er} juillet 2019

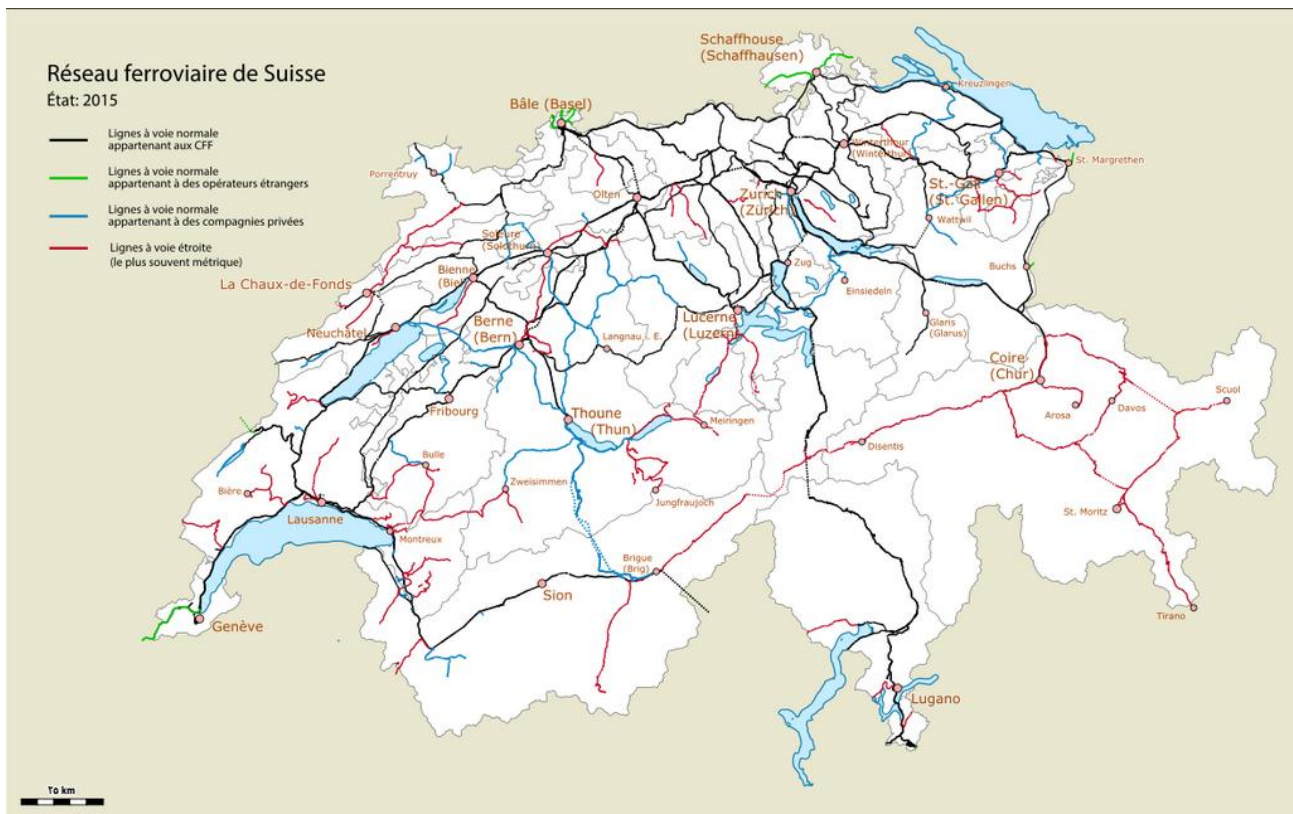


Figure 83 : Carte du réseau ferroviaire suisse³⁸⁶

Les chemins de fer locaux suisses sont composés de lignes à voie normale (en bleu sur la carte) et de lignes à voie métrique, majoritaires (en rouge sur la carte). Sur les lignes secondaires à voie normale accessibles par plusieurs opérateurs, la Confédération exige au moins une séparation comptable entre les activités de GI et d'exploitant, conformément à la directive européenne 91/440³⁸⁷. La plupart des réseaux accueillent d'autres opérateurs, et la plupart des opérateurs circulent sur plusieurs réseaux.

Le système institutionnel suisse est très différent d'un système français très centralisé, où l'Etat central délègue certaines responsabilités aux Régions, définit les ressources attribuées aux collectivités et leur verse des dotations pour alimenter leur budget. La Suisse est un système fédéral, une Confédération, où les Cantons sont des Etats dans l'Etat : les Cantons ont délégué certaines compétences régaliennes à l'Etat central (affaires étrangères, armée, monnaie), mais par exemple l'éducation nationale est cantonale. Au XIXe siècle, chaque Canton avait sa monnaie, il fallait franchir des douanes entre chaque canton. La Suisse est plus petite que l'Occitanie, mais elle

³⁸⁶ Wikiwand, https://www.wikiwand.com/fr/Transport_ferroviaire_en_Suisse, consulté le 4 août 2019

³⁸⁷ Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires

est composée de 23 Cantons, 23 Etats, avec 23 Constitutions, 23 Parlements, 23 Gouvernements et 23 droits cantonaux. La Constitution fédérale définit un cadre général. Le pouvoir cantonal est fort, ce qui explique que les Cantons se soient engagés pour maintenir leurs chemins de fer. Chaque Canton a sa propre fiscalité, son propre système d'impôts, complété par des impôts fédéraux plus faibles.

En Suisse, il existe des dizaines d'entreprises ferroviaires et de GI différents. L'Office Fédéral des Transports (OFT) agit comme une entité prescriptrice des règles d'homologation et de contrôle de la sécurité. Ces règles sont publiques et indépendantes de tout réseau : il s'agit en particulier des dispositions de l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF) et des prescriptions de circulation des trains (PCT). L'OFT couvre également les compétences de l'EPSF : il homologue les infrastructures et le matériel roulant. La Suisse applique une réglementation propre, les règles techniques nationales notifiées, mais s'est toujours débrouillée pour être compatible avec le droit européen.

Les référentiels de sécurité et de maintenance de l'infrastructure sont identiques pour tous les réseaux, mais avec plusieurs niveaux d'exigence en fonction des niveaux de trafic, pour avoir des coûts de maintenance et de travaux adaptés. Les normes de signalisation, de sécurité, sont les mêmes entre chaque réseau. L'OFT regroupe les compétences de l'administration qui applique la législation et la traduit en normes techniques, ainsi que les compétences des autorités organisatrices de transport. Les fabricants sont chargés de l'homologation du matériel, les opérateurs ferroviaires les achètent et les utilisent.

L'OFT a un rôle de commanditaire des prestations de services de transport ferroviaire de voyageurs et de financement des infrastructures. Il finance le développement, la maintenance. Il peut comparer les coûts des travaux et de maintenance des GI, et les coûts d'exploitation des entreprises ferroviaires (EF) : il leur fait vite comprendre s'ils sont plus chers que les autres. Si le GI ou l'EF ne baisse pas ses prix, l'OFT menace de changer de compagnie ferroviaire sur ce réseau, même si la concurrence n'est pas appliquée en pratique. Il ne finance la prestation qu'à la hauteur de ce qu'il considère comme justifié. Ce système est semblable au « principe de commande »³⁸⁸ valable chez les exploitants, où les pouvoirs publics s'engagent à ne payer que pour les services convenus à l'avance, et uniquement pour une période de temps spécifique. La compensation financière est calculée à partir de l'estimation du total des coûts encourus, après déduction des recettes d'exploitation. Ainsi, la dotation correspond uniquement au déficit prévu par le transporteur au début du contrat, les déficits imprévus n'étant plus couverts par la suite par l'Etat.

³⁸⁸ Christian Desmaris, « La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition. Un exemple pour la France ? » in *Politiques et management public*, volume 31/2, 2014, mis en ligne le 23 décembre 2016, consulté le 4 août 2019

Ce « contrat net » incite la compagnie ferroviaire à mieux contrôler ses coûts et à augmenter ses recettes, car la compagnie assume les risques entrepreneuriaux de ses activités. Par ailleurs, l'OFT définit les redevances d'accès aux infrastructures, qui est identique d'un réseau à un autre pour éviter les difficultés de fonctionnement d'un GI.

Les chemins de fer locaux en Suisse fonctionnent selon un système intégré. Les compagnies possèdent, gèrent l'infrastructure et exploitent les trains. Ce sont à la fois des entreprises ferroviaires et des GI. L'intégration pour les réseaux isolés garantit un fonctionnement plus efficace, alors que la séparation a pour but de permettre la concurrence, qui reste possible en Suisse. Les compagnies ferroviaires sont également propriétaires des gares et des patrimoines immobiliers et les valorisent elles-mêmes, parfois avec une structure ad hoc. Elles possèdent leurs propres ateliers de maintenance, qu'elles se louent parfois lorsqu'une d'entre elles est en limite de capacité. Les équipements travaux appartiennent aux compagnies ferroviaires, pour les plus grandes, ou sont commandés à des entreprises de maintenance, ce qui pose des difficultés pour passer les machines et les acheminer vers les réseaux à voie métrique, du fait de la différence d'écartement.

Ces compagnies locales sont détenues en majorité par les Cantons, avec une minorité de la Confédération et des Communes. Il existe une relation à deux niveaux entre les Cantons et les compagnies ferroviaires : les Cantons sont à la fois prestataires et clients des services ferroviaires. Le trafic régional est commandé et financé conjointement par les Cantons et l'OFT, depuis la loi fédérale sur les chemins de fer du 24 mars 1995³⁸⁹. Jusqu'alors, la Confédération fixait avec les CFF les conditions de base de l'offre de transport régional de passagers et en assumait la charge financière ; les Cantons ne faisaient que présenter leurs demandes d'horaires. Depuis la réforme, les Cantons sont devenus responsables de l'organisation des services régionaux de transport sur leur propre territoire. Cependant, leur autonomie de décision reste supervisée par l'OFT qui, garant de la coordination du trafic à l'échelle nationale, co-signé le contrat et verse directement aux compagnies ferroviaires la compensation financière prévue. La Confédération participe au financement avec une clé de répartition et un système de péréquation : depuis 2004, la « nouvelle péréquation financière » a défini un cadre financier plus strict pour l'accès aux fonds fédéraux. La part de la Confédération en matière de financement du trafic régional de voyageurs a été limitée en moyenne nationale à 50% du total des contributions, le reste étant versé par les Cantons.

Les Cantons possèdent une grande partie des actions dans les compagnies ferroviaires locales, qui sont des sociétés anonymes. Ils possèdent aussi la majeure partie des sièges au Conseil

³⁸⁹ *Op. cit.*

d'Administration, le reste étant partagé entre les Communes et la Confédération. L'équivalent du Ministère des Finances des Cantons siège au conseil d'administration et gère les finances des compagnies. L'un des succès du modèle ferroviaire suisse est que les Cantons sont attachés à la défense de l'intérêt local, et disposent d'un pouvoir financier important. Les Cantons peuvent alors investir dans le rail pour assurer leur pérennité.

La Confédération soutient, incite les compagnies locales à être dynamiques, alimente la concurrence latente entre EF et entre GI. En cas de problème pour un GI ou pour un EF, la Confédération ou le Canton changent la direction de la compagnie ou forcent à la fusion pour atteindre une taille critique, afin d'être plus efficace. Cependant, comme sur les petites lignes à voie métrique, l'interpénétration n'est pas possible techniquement, les compagnies concernées sont incitées à fusionner pour réaliser des économies d'échelles.

Les compagnies de chemins de fer locaux sont elles-mêmes GI par le biais de structures intégrées, ou de holdings avec une entité GI et une entité EF. Elles assurent les missions classiques du GI : maintenance, développement, gestion du trafic et de l'exploitation. Par exemple, la compagnie Transports Publics Fribourgeois (TPF), l'un des plus grands réseaux romands, est une « grande » entreprise en holding, avec une entité GI, une entité exploitation et une entité gestion immobilière. TPF a de l'ambition, et fournit parfois des prestations à des entités plus petites.

Les prescriptions de circulation définissent comment le GI doit utiliser le réseau. Les GI délèguent certaines missions à des prestataires, essentiellement pour des travaux délicats ou de développement quand ils n'ont pas la capacité de les faire seuls. En Suisse, il existe un petit monde de prestataires, qui font énormément de petits réseaux, en particulier des voies métriques. Les compagnies ferroviaires commandent elles-mêmes les prestations et programment elles-mêmes les travaux.

Comme les Cantons sont propriétaires, ils ont accès aux comptes, et peuvent comparer les coûts des travaux avec d'autres GI. Ils n'ont pas besoin de prendre la main sur les activités des compagnies. Les prix des prestations des GI sont définis à partir d'une enveloppe allouée par l'OFT, avec laquelle les compagnies ferroviaires doivent composer.

Avoir plusieurs entreprises ferroviaires et GI conduit à une émulation, qui fait que les bonnes idées viennent parfois de petits GI, plus agiles, plus flexibles, ou parfois des CFF, ou parfois sont imposées. Les GI cherchent des moyens de diminuer les coûts : ils réalisent des commandes groupées (de rails, de traverses...), utilisent une signalisation simplifiée ou des traverses plus légères. Les compagnies ferroviaires agissent en complémentarité : elles collaborent pour

proposer aux clients un système unique, valable à l'échelle du pays, où l'on peut acheter pour toute la Suisse des billets pour des dizaines de compagnies différentes de trains, d'autocars, de bus urbains, de bateaux, de funiculaires et de téléphériques.

Les CFF ont un système de gestion du trafic, avec bientôt quatre centres de commande centralisée du réseau (CCR) qui couvrent tout le pays de manière automatisée, y compris sur des petites lignes. Certains autres chemins de fer disposent aussi de systèmes centralisés. Par exemple, les Chemins de Fer du Jura ont regroupé leurs lignes à voie normale et à voie métrique au sein d'un CCR. Les TPF ont un système incluant les réseaux routiers urbains et interurbains ainsi que le réseau ferroviaire local. Ce système intégré permet des échanges d'informations, des difficultés, des retards. Si on prend un train des CFF, un affichage dynamique dans chaque gare indique en temps réel les correspondances pour toutes les compagnies ferroviaires et routières.

Conclusion

Cette comparaison de réseau ferrés secondaires étrangers nous a ouvert l'esprit sur des contextes institutionnels et historiques différents du modèle français, ainsi que des politiques plus volontaristes en matière de développement du transport ferroviaire régional, où les transferts de propriété et de gestion apparaissent comme l'un des outils. Les quatre Etats – Allemagne, Italie, Espagne et Suisse – disposent de systèmes plus décentralisés qu'en France, certes à des degrés différents, mais où les collectivités locales jouissent d'une plus grande autonomie financière et fiscale, avec des ressources plus importantes que les Régions françaises pour exercer leurs compétences, elles-mêmes plus ou moins élargies. La Région, la Province, le syndicat intercommunal ou le Canton apparaissent comme des échelons plus pertinents que les Etats nationaux pour dynamiser des lignes secondaires héritées de l'histoire ferroviaire, et – sauf en Suisse – menacées de fermeture voire fermées par des compagnies nationales peu intéressées par ces réseaux. Ces collectivités locales ont pu relancer le trafic, bien au-delà des estimations, grâce à des exploitants autres que les compagnies historiques, avec une agilité qui leur permet de répondre avec efficacité et économie aux besoins de déplacements des habitants autour de la ligne. Elles ont aussi massivement investi pour moderniser, voire régénérer les infrastructures pour offrir un service ferroviaire performant au service du territoire. C'est en cela que le transfert de propriété, en Allemagne et dans la province italienne de Bolzano, ont été un élément déclencheur pour sortir des lignes ferroviaires régionales de leur torpeur, et lancer une véritable programmation des investissements dans le cadre d'une appropriation de l'intérêt local pour le ferroviaire. D'autres réseaux ferrés régionaux en Italie ont fait l'objet de politiques étatiques de mise en conformité par rapport aux spécifications techniques d'interopérabilité issues du 4^e Paquet ferroviaire européen, ce qui a pu amener dans certaines régions à des transferts de gestion voire à des transferts de propriété au bénéfice de l'Etat, avec une affectation de l'infrastructure à

RFI, en échange d'investissements massifs de modernisation des lignes ou d'achat de matériel roulant. L'Allemagne et l'Italie ont pour point commun de disposer depuis plusieurs décennies d'une politique ferroviaire régionale beaucoup plus volontariste que la France, où la vision malthusienne de l'Etat et de la SNCF amène à la fermeture de milliers de kilomètres de voies secondaires et à la dégradation des infrastructures sur des milliers d'autres, tout en proposant un service bien éloigné des réels besoins des territoires.

Le cas de la ligne Lleida-La Pobla de Segur en Espagne illustre les difficultés que peut constituer la conduite d'une politique volontariste sur le ferroviaire régional face à des impératifs budgétaires et des conflits entre élus locaux et Etat central. La relance du trafic n'a pu s'effectuer qu'après des investissements de la Generalitat de Catalogne, afin d'éviter une fermeture de la ligne pour cause d'état dégradé d'une infrastructure gérée par l'Adif. L'Etat a refusé pendant longtemps le transfert de propriété de la ligne, avant de se raviser face à l'abnégation des élus locaux. Le service ferroviaire a été relancé à la suite du transfert, mais cette réussite a été fragilisée par des restrictions budgétaires, et par des dispositions qui ont conservé l'Adif comme gestionnaire d'infrastructure et la Renfe comme exploitant sur la ligne, laissant peu d'économies au bénéfice de la Région. Depuis quelques années seulement, avec le transfert de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure de la ligne à la régie des Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya, la dynamique reprend à la hauteur des résultats que les habitants et élus locaux ont pu espérer du transfert de propriété de la ligne.

Enfin, la Suisse porte un long héritage historique de gestion des lignes ferroviaires secondaires – qui n'ont pas été démantelées avec la concurrence de l'automobile – par les Cantons. Ces lignes, majoritairement à voie métrique, appartiennent à des petites compagnies locales contrôlées par les Cantons, qui au nom de la défense de l'intérêt local ont maintenu leurs investissements en faveur du ferroviaire. Ces compagnies sont à la fois gestionnaires d'infrastructures et exploitants : ce modèle intégré garantit des économies d'échelles et simplifie le fonctionnement de ces lignes, c'est pourquoi il a été retenu dans la plupart des exemples exposés dans ce chapitre. Elles disposent de référentiels de maintenance simplifiés et cherchent à diminuer leurs coûts via des conceptions de l'infrastructure adaptées aux trafics et à la mutualisation des dépenses entre plusieurs compagnies lors de travaux. L'exemple suisse nous questionne enfin sur la question de la taille critique d'une compagnie ferroviaire locale : un réseau de quelques lignes interconnectées semble être l'optimum retenu pour réaliser des économies d'échelle, tout en conservant l'agilité des méthodes d'exercice de leurs missions.

V. Quelle pérennité des modèles alternatifs de gouvernance sur les lignes secondaires ?

Au cours de ce mémoire, nous avons présenté trois exemples de lignes ferroviaires dans la région Occitanie sur lesquels se posent actuellement des questionnements sur l'adoption de modèles alternatifs de gouvernance, quand ceux-ci n'ont pas déjà été amorcés. Sur la ligne Auch-Agen, il est projeté un transfert de propriété au bénéfice d'un syndicat mixte formé des deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Les deux Régions désigneraient un opérateur économique en vue de la création d'une SEMOP, celle-ci étant chargée des travaux de régénération de la ligne, puis de sa maintenance et de son exploitation à la réouverture. Sur la ligne Montréjeau-Luchon, face aux dérives des coûts et des délais de réalisation des travaux destinés à la réouverture, la Région a émis l'idée d'un transfert de gestion, qui pourrait trouver sa pertinence une fois l'exploitation reprise, car SNCF Réseau n'a pas l'air très intéressée pour la maintenir en bon état, en faisant part d'un besoin d'apport financier pour l'entretien courant de la ligne. Enfin, sur le Train Jaune a été acté le basculement de l'autorité de contrôle de la sécurité vers le Préfet des Pyrénées-Orientales, avec l'appui du STRMTG, ce qui pose la question de l'autorité organisatrice de la sécurité et de l'adoption par la Région de solutions techniques en rupture avec les normes ferroviaires actuelles.

Nous allons ici nous interroger sur les points positifs et négatifs de chacun de ces modèles. Certaines dispositions pourraient contraindre le fonctionnement d'un modèle sur le long terme, mais d'autres pourraient être intéressantes en vue d'une réplique sur d'autres lignes secondaires de la région, afin de répondre aux besoins de renouvellement et de maintenance sur des lignes délaissées par SNCF Réseau, où se posent également les questions du coût de pérennisation et de menaces de fermetures. Nous pointerons les principaux enjeux de la viabilité de chaque modèle sur le long terme et identifierons les marges de manœuvre que la Région aurait intérêt d'enclencher pour aller plus loin et lever certains obstacles. Il ne faudra pas négliger les conséquences sur l'exploitation de ces lignes : avec l'ouverture à la concurrence des services TER qui deviendra obligatoire à l'échéance de la Convention TER actuelle, en 2025, quel opérateur exploitera les lignes secondaires ? Quelles seront les conséquences sur les relations entre autorité organisatrice, gestionnaire d'infrastructure et exploitant, et quelles seront les synergies possibles en vue d'une intégration du système en fonction des modes de délégation ?

1. La SEMOP et le transfert de propriété, quelle pertinence sur les lignes capillaires fret et au-delà ?

La ligne Auch-Agen devrait faire l'objet d'un transfert de propriété au bénéfice d'un syndicat mixte formé des deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Le transfert de propriété entraîne la sortie de la ligne du réseau ferré national : de facto, SNCF Réseau ne sera plus le gestionnaire d'infrastructure de la ligne, étant donné que l'article L. 2111-9 du Code des Transports indique que « *SNCF Réseau est le gestionnaire du réseau ferré national* »³⁹⁰. SNCF Réseau sortira donc du jeu de la gouvernance de la ligne, à part pour la gestion des interfaces avec le RFN (notamment à Bon-Encontre) et l'attribution des sillons au-delà de la ligne. La gestion des aiguillages à Bon-Encontre ne devra pas pénaliser les activités de la SEMOP : SNCF Réseau devra opérer cette mission de gestion opérationnelle des circulations de manière transparente et non discriminatoire, comme lui en oblige l'article L. 2122-4-3-1 du Code des Transports. En théorie, la SEMOP et l'opérateur économique auront un accès au RFN, modulo l'acquisition d'un certificat de sécurité, dans les mêmes conditions que les autres opérateurs fret, étant donné que le transport de marchandises par train est ouvert à la concurrence.

Cependant, plusieurs blocages potentiels pourraient apparaître. Tout d'abord, il apparaît dans la réalité que le tracé des sillons par SNCF Réseau sur le RFN privilégie parfois le transport de voyageurs et Fret SNCF plutôt que les opérateurs privés concurrents. La thèse de Camille Morvant indiquait que le taux de sillons-jours attribués fermes par SNCF Réseau à Fret SNCF en 2015 s'élevait à 83%, contre 72% pour les opérateurs concurrents³⁹¹, notamment à cause de sillons demandés plus longs et plus sujets à des interruptions pour travaux. L'Association Française du Rail pointait notamment que les grèves à répétition dans le groupe SNCF en 2018 avaient empêché la circulation des trains de fret, y compris chez les concurrents de la SNCF, faute de personnel chez SNCF Réseau pour régler les aiguillages et assurer la gestion opérationnelle des circulations³⁹². D'autres difficultés pourraient découler de la procédure d'homologation de l'opérateur économique en tant qu'entreprise ferroviaire. Mais ces problèmes sont communs à l'ensemble des opérateurs fret privés, et ne dépendent pas du statut SEMOP en tant que tel. N'oublions pas qu'à l'intérieur de la ligne Auch-Agen, comme l'opérateur économique sera l'unique exploitant et qu'il sera lui-même GI (pour le compte de la SEMOP), la question des sillons ne se pose pas. En revanche, il faudra veiller à ce que les conditions d'utilisation des interfaces ne soient pas trop contraignantes pour les interventions de l'opérateur économique, et que SNCF

³⁹⁰ *Code des Transports*, article L. 2111-9, version en vigueur au 28 août 2019

³⁹¹ Camille Morvant, *Le processus de répartition des capacités sur le réseau ferré français : quelle place pour le fret ?* Thèse à l'Université Paris-Est, soutenue à l'École Nationale des Ponts et Chaussées le 20 novembre 2015, jury présidé par Michel Savy, 398 pages

³⁹² Association Française du Rail, *Communiqué de presse AFRA – GNTC – AUTF : Les opérateurs et utilisateurs de fret ferroviaire inquiets du nouveau mouvement de grève annoncé*, publié le 21 mars 2019, consulté le 28 août 2019. Adresse URL : <http://www.assorail.fr/actualites/temps-fort/communiquede-presse-afra-gntc-autf-les-operateurs-et-utilisateurs-de-fret-ferroviaire-inquiets-du-nouveau-mouvement-de-greve-annonce>

Réseau prévienne l'opérateur et la SEMOP de la survenance de travaux suffisamment en amont pour qu'une solution alternative soit anticipée avec les chargeurs.

La reprise en main de la ligne Auch-Agen offrira des perspectives de trafic que le maintien dans le giron de SNCF Réseau et de Fret SNCF n'aurait pas permis d'envisager. Tout d'abord, la délégation de la gestion de l'infrastructure à un opérateur économique privé par les deux Régions garantira un entretien et une maintenance de bonne qualité, sous peine de pénalités au titre du non-respect des clauses du contrat. L'opérateur lui-même n'a pas trop intérêt à laisser l'infrastructure se dégrader : des ralentissements supplémentaires pourraient survenir, ce qui pénaliserait son activité liée à l'exploitation. La supervision de la sécurité par le Préfet du Gers s'accompagnera de contrôles plus proches du terrain que sous SNCF Réseau et l'EPSF. Les deux Régions – dans le cadre de la SEMOP – devront contrôler au maximum les coûts de la prestation facturée à l'opérateur économique pour limiter leur contribution financière.

Mais cette contribution régionale a un inconvénient par rapport à certains opérateurs fret privés : elle n'incite pas toujours l'opérateur économique à prendre tous les risques pour prospecter les trafics. En effet, les opérateurs fret 100% privés fonctionnent selon une logique de rentabilité, et doivent prospecter les clients potentiels pour faire tourner leur exploitation, sans subventions publiques en cas de déficits d'exploitation. Dans le cas de la SEMOP, si les responsabilités sont importantes pour l'opérateur économique, son activité ne se fait pas complètement aux risques et périls : les deux Régions compléteront les déficits d'exploitation si le trafic est inférieur aux attentes. C'est pourquoi les deux Régions souhaitent que l'opérateur économique prenne part activement à la recherche de recettes pour dynamiser le trafic sur la ligne, et éviter que l'opérateur ne se contente des subventions régionales.

En revanche, le modèle de la SEMOP a pour avantage par rapport à des opérateurs fret 100% privés que l'implication des Régions au nom du service public soutiendra les activités de l'opérateur économique. Le trafic prévu à la réouverture de la ligne Auch-Agen n'est que d'une centaine de trains par jour : certaines entreprises candidates avaient exprimé la nécessité d'apporter des subventions d'exploitation pour couvrir leurs déficits, en particulier les années où les récoltes céréalières sont mauvaises, ce qui rend le marché vulnérable. Les actions des deux Régions auront ouvert un marché qui ne l'aurait pas été si elles n'avaient pas repris en main une ligne fermée par SNCF Réseau faute d'entretien. Elles s'impliqueront dans les décisions stratégiques de la SEMOP afin que l'opérateur réponde au maximum aux besoins des chargeurs et s'engage dans une dynamique de trafics.

Trouver un partenaire privé dans le cadre de la SEMOP s'avère pourtant délicat : lors de la consultation des entreprises potentiellement candidates en juillet 2019, certains acteurs laissaient entendre dans leurs discours qu'ils étaient plus intéressés par la rentabilité et la rémunération des actionnaires que par la dynamisation du trafic fret au nom d'un service public de proximité. Ces acteurs ne s'engageront pas s'ils n'en perçoivent pas les retombées économiques à court terme : or, les travaux de régénération de l'infrastructure devraient endetter l'opérateur économique et la durée du contrat d'exploitation visera à retrouver l'équilibre à moyen terme, modulo les subventions régionales. La logique économique de ces acteurs privés ne les responsabilise pas quant aux risques liés à l'exploitation et à la recherche de trafic. Il sera plus sécurisant pour eux de viser une rémunération par les subventions régionales.

Par ailleurs, nous avons vu plus tôt dans ce mémoire que les changements des référentiels règlementaires des lignes capillaires fret font dorénavant reposer une grande partie des responsabilités liées à la sécurité sur les épaules de l'exploitant. Celui-ci se retrouve obligé d'intervenir si des audits d'organismes d'inspection extérieurs exigent de résoudre des points de fragilité ou de non-conformité à la réglementation, sous peine de sanctions du Préfet. Ce n'est pas non plus le gestionnaire d'infrastructure, mais l'exploitant qui devra gérer les risques et les situations d'urgence, une situation qui ne prévalait pas il y a quelques mois encore quand la plupart des lignes capillaires fret étaient régies par l'EPSF et que SNCF Réseau assumait ces missions.

En revanche, la procédure de mise en concurrence pour la désignation de l'opérateur économique en vue de la création de la SEMOP devrait sélectionner un candidat motivé pour exploiter la ligne de manière économique tout en maximisant les trafics potentiels. Les deux Régions seront très attentives à la pérennité du modèle sur le long terme et souhaiteront que l'opérateur économique prenne ses responsabilités en prospectant le maximum de chargeurs potentiels. A l'époque où Fret SNCF était dominant, l'opérateur historique utilisait tous les arguments possibles pour ne pas récupérer de nouveaux trafics voire pour en perdre ; il n'était pas intéressé par des wagons isolés sur des courtes distances où le coût de transport est déficitaire. On pourrait maintenant trouver sur la SEMOP des résultats comparables aux opérateurs fret de proximité (OFP), dont la croissance forte du trafic ces dernières années est due à leur proximité avec les chargeurs et à une volonté de dynamiser le trafic sur les lignes capillaires en exploitant tout le potentiel exploitable. La SEMOP ne devrait ni avoir la lourdeur de la structure de Fret SNCF, ni avoir une réticence à trouver des trafics supplémentaires. On peut aussi imaginer que les deux Régions limitent leur contribution aux déficits d'exploitation pour inciter l'opérateur économique à gagner plus de recettes.

La question de la constance de l'implication des acteurs de la SEMOP sera déterminante pour assurer la pérennité de la structure pendant toute la durée du contrat. Au-delà du rôle de

l'opérateur économique, le soutien des deux Régions est indispensable pour s'assurer de la continuité de la relance du trafic et de la maintenance de l'infrastructure. Mais on perçoit lors des réunions techniques que la Région Nouvelle-Aquitaine n'est pas aussi impliquée dans le projet que la Région Occitanie. Elle a émis des réserves quant aux possibilités juridiques de réaliser un transfert de propriété ou de créer une SEMOP, en soulignant des doutes qui vont à l'encontre de l'affichage d'un soutien net à la réouverture de la ligne. La plupart des chargeurs sont du côté occitan de la ligne : la Région Nouvelle-Aquitaine a peu d'intérêts économiques à développer les trafics sur Auch-Agen au bénéfice d'entreprises qui ne sont pas dans son territoire, voire qui sont concurrentes. L'épisode du portage de la subvention européenne par le Grand Port Maritime de Bordeaux freine également une Région qui souhaite orienter les trafics vers le port de Bordeaux, alors qu'une partie des productions céréalières du Gers sont exportées vers les ports de la Méditerranée.

A l'échéance du contrat pour lequel a été créée la SEMOP, l'opérateur économique aura mené une nouvelle opération de pérennisation de l'infrastructure, et les deux Régions seront toujours propriétaires de la ligne Auch-Agen. Une première possibilité consisterait à renouveler le contrat de la SEMOP, avec une nouvelle procédure de mise en concurrence afin de désigner le nouvel opérateur économique. Une solution alternative consisterait pour les deux Régions à déléguer la gestion de l'infrastructure et l'exploitation à une structure de type opérateur ferroviaire de proximité, mais les collectivités perdraient le contrôle de la gouvernance de la ligne et ne pourraient pas éviter une éventuelle fermeture si l'opérateur privé se désengage faute de perspectives économiques suffisantes.

Une autre possibilité consisterait à séparer l'entité gestionnaire de l'infrastructure de l'exploitation, en désignant un GI délégué et en laissant la possibilité à n'importe quel opérateur fret d'emprunter la ligne. Elle offrirait un choix pour les chargeurs au niveau du prestataire du transport de marchandises, avec une libre concurrence. Le GI délégué pourrait se rémunérer sur les péages d'utilisation de l'infrastructure qu'il fixerait étant donné la pluralité de demandeurs de capacités, mais il aurait à gérer les demandes de sillons sur la ligne. La séparation GI/exploitant sur une ligne capillaire fret ne permet cependant pas que les recettes d'exploitation soient reversées à la maintenance de l'infrastructure, ce qui grève le budget du GI et peut menacer à terme la pérennité de la ligne. En outre, les exploitants ne viendraient que s'ils ont des commandes à réaliser sur la ligne : les deux Régions et le GI délégué pourront moins prospecter les chargeurs potentiels, avec le risque d'une diminution des trafics faute d'incitations économiques ou de subventions de la collectivité.

Juridiquement, les situations dans lesquelles le modèle SEMOP est possible, avec une intégration GI/exploitant, sont limitées. L'ordonnance du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaires de voyageurs³⁹³ limite les possibilités de lignes où les règles de séparation juridique et comptable ainsi que d'indépendance des décisions du GI vis-à-vis des exploitants ferroviaires peuvent être dérogees, conformément au 4^e Paquet ferroviaire européen :

- Aux réseaux régionaux à faible trafic,
- Aux lignes en antenne de moins de 100 km,
- Aux lignes capillaires fret en antenne.

Dans chaque cas, un transfert de gestion est exigé, et l'opérateur ne pourra pas faire partie du groupe SNCF dans le cas de lignes ouvertes aux voyageurs. Il faudra attendre la parution d'un décret du Ministère des Transports pour déterminer le type de lignes concernées. Pour les lignes voyageurs, il faudrait que les candidats potentiels créent des filiales intégrant la gestion de l'infrastructure et l'exploitation au sein d'une même structure juridique afin de pouvoir remplir l'ensemble des missions confiées à la SEMOP. Un opérateur alternatif à la SNCF aura-t-il les reins solides et la volonté de la faire pour des lignes à faible trafic ?

Pour les lignes capillaires fret, le modèle de SEMOP ne se justifie que si le transfert de gestion est opportun et que les trafics potentiels sont suffisants pour que le risque financier ne soit pas trop fort pour l'opérateur économique, compte tenu des responsabilités que celui-ci doit assumer en matière de sécurité. Or, dans la région Occitanie, les exemples potentiels ne sont pas légion. La ligne fret du Fenouillèdes est gérée par l'OFP Régiorail Sud de France selon un modèle intégré qui fonctionnait jusqu'à ce que les usines desservies ferment. La ligne fret du Boulou n'est pas classée UIC 7 à 9, et son trafic lié à la plateforme multimodale du Boulou est important, comprenant des autoroutes ferroviaires : la pérennisation de l'infrastructure n'est pas un enjeu, et une SEMOP régionale ne pourrait pas être seule à exploiter des services nationaux voire européens, ne serait-ce que pour des raisons de structure locale. Castelsarrasin/Beaumont-de-Lomagne fonctionne sous le régime de prestataire gestionnaire d'infrastructures pour le compte de SNCF Réseau, ce qui a permis de sauver la ligne de la fermeture : tant que ce modèle subsiste, la Région n'a pas intérêt à demander un transfert de gestion. Seules les lignes Colomiers-Maureilhan (propriété de la Région) et Narbonne/Bize-Minervois ont le profil pour accueillir à moyen terme des SEMOP, ou éventuellement une seule SEMOP qui mutualiserait les activités des deux lignes dont la distance géographique est proche. D'autres lignes pourraient être concernées dans le cadre de la réactivation de lignes capillaires fret, mais supposeraient de créer une autre SEMOP dont l'objet inclurait également les travaux nécessaires à la réouverture à l'instar de la ligne Auch-Agen. Pour les lignes voyageurs, la question de la pertinence de la SEMOP rejoint celle de la possibilité de disposer d'un modèle intégré combinant GI et exploitation.

³⁹³ Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, article 1

2. Le transfert de gestion : quel modèle de délégation ? Quelle pertinence ?

L'hypothèse du transfert de gestion a été posée par l'exécutif régional face à l'obsolescence des infrastructures et à la proposition par SNCF Réseau de délais et de coûts très élevés pour des opérations de réouverture. Par exemple, nous avons vu sur Montréjeau-Luchon qu'un transfert de gestion permettrait de faire face à l'intention de SNCF Réseau de faire facturer à la Région les frais de maintenance de la ligne après la réouverture, faute de quoi la ligne ne serait pas entretenue. Quitte à payer, le transfert de gestion offrirait à la Région le choix du délégataire, le contrôle des coûts, des délais et de la qualité de la prestation réalisée. En revanche, au vu des dernières estimations à la baisse du montant des travaux visant à la réouverture de la ligne, le positionnement de SNCF Réseau devient moins cher que celui des prestataires des contre-expertises : le transfert de gestion n'offrirait pas d'économies, d'autant plus que les études d'avant-projet ont été amorcées par SNCF Réseau.

Le transfert de gestion permettrait à la Région de récupérer la maîtrise d'ouvrage des travaux, avec une autonomie plus forte vis-à-vis de SNCF Réseau pour la programmation des investissements et le calendrier des travaux, modulo l'avis de SNCF Réseau sur la gestion des interfaces et le contrôle exercé au titre de la convention de transfert. Il donne à la Région le choix du délégataire en jouant sur la mise en concurrence du point de vue des coûts et de la qualité de l'entretien et de la maintenance. Le contrôle fort de la Région sur les activités du GI délégué garantira le maintien en bon état des lignes transférées, et donc la fiabilité du plan de transport commandé par la Région.

Un des principaux intérêts du transfert de gestion est la maîtrise des coûts qu'il procure à la Région. Même si cette compétence nouvelle nécessitera un certain temps d'apprentissage et une nouvelle organisation des services pour gérer les relations avec le GI délégué, les frais de structure facturés par le GI délégué seront amoindris par rapport à une maîtrise d'ouvrage SNCF Réseau. Le GI délégué sera incité à adopter des techniques de maintenance plus économiques pour limiter in fine la contribution régionale au titre du contrat de délégation de gestion. Cependant, le transfert de gestion n'atteint sa pertinence maximale qu'à long terme. La bonne exécution des opérations d'entretien courant d'une infrastructure en bon état coûte moins cher que si celle-ci est dégradée. Elle évite surtout de devoir faire appel à des travaux d'urgence et à des travaux lourds de pérennisation de l'infrastructure, avec des économies sur le long terme. En l'état actuel du désengagement de SNCF Réseau sur les lignes secondaires, une rupture du transfert de gestion est à éviter si on veut maintenir l'exploitation de la ligne.

Le transfert de gestion devra inclure les missions relatives à l'accès aux infrastructures : il est logique que la Région fixe des redevances sur des lignes dont elle finance l'entretien et la maintenance. La Région se détacherait du système de tarifications de SNCF Réseau, qui est inadapté aux besoins réels des lignes secondaires et dont les montants élevés sont dissuasifs pour le développement des circulations voyageurs. Il serait en outre cohérent que la Région ne fixe pas de tarifications sur les circulations TER : si elle le faisait, elle paierait des péages pour la circulation des TER qu'elle finance, et ces péages seraient reversés à la Région elle-même ou éventuellement au GI délégué. Pour simplifier les circuits financiers, la rétribution des coûts de gestion de l'infrastructure passera directement par une contribution régionale à destination du GI délégué. Par ailleurs, si la Région en tant qu'autorité organisatrice est seule à demander des sillons sur la ligne transférée, les lourdes procédures de commande et d'attribution des capacités sur l'infrastructure n'ont plus lieu d'être : la Région sait quels services elle a commandé, à quels horaires. Ceci ne dispense pas la commande de sillons pour les mêmes trains sur le réseau géré par SNCF Réseau, si certaines circulations se prolongent au-delà de la ligne transférée.

Attention cependant aux possibles dérogations aux DRR et DRG. Si le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, dans sa rédaction actuelle, n'exige pas de DRG pour les gares de voyageurs dont la desserte est constituée uniquement de TER conventionnés par la Région, quid de la prestation des services en gare ? En l'absence de DRG, aucun document ne fixerait de tarification d'utilisation des gares ni les modalités de réalisation des services que la Région souhaite. Alors certes la Région économiserait des péages, mais elle n'aurait plus aucun service en gare. En revanche, l'absence de DRG est pertinente avec un transfert de gestion incluant l'accès aux circulations. La Région devient responsable de la fixation des péages sur les infrastructures et les gares, mais ces péages qu'elle paierait pour des services TER conventionnés sont perçus ensuite par la Région en tant que GI. Dans ce cas, la fixation de redevances est superflue, la Région rémunérant le GI délégué pour la gestion des gares dans le cadre de sa contribution d'équilibre annuelle, et fixant le contenu et les modalités d'exercice des missions du GI délégué dans le cadre de la convention de délégation de gestion. La question se pose avec acuité sur le Train Jaune s'il venait à faire l'objet d'un transfert de gestion, puisque seuls des services TER conventionnés par la Région circulent. Mais qui gèrera les gares de Latour-de-Carol et Villefranche-de-Conflent, points d'interface avec des lignes gérées par SNCF Réseau et l'Adif ? Si la Région est gestionnaire de ces gares, la présence de services de trains de nuit conventionnés par l'Etat et de Rodalies opérés par la Renfe pour le compte de la Generalitat de Catalogne obligera la Région à définir des tarifications, et donc un DRG. Cette question pose in fine celle du périmètre des infrastructures qui feront l'objet du transfert de gestion.



Figure 84 : Gare de Latour-de-Carol, le 6 septembre 2019 (photographie personnelle)

En revanche, le transfert de gestion ne devra pas inclure la gestion opérationnelle des circulations. La Région n'en a pas la compétence ni l'expérience, pour une mission qui nécessite une présence au quotidien sur le terrain, et qui met en jeu directement la responsabilité pénale de la Région en cas d'incident ou d'accident sur une ligne. Le transfert n'a pas non plus vocation à inclure la gestion des titres d'occupation domaniale : c'est le travail d'un gestionnaire de patrimoine immobilier, pas d'une autorité organisatrice de transport, d'autant plus que la Région n'aurait ni les outils de valorisation du patrimoine, ni la possibilité d'attribuer ou de définir l'affectation des biens (la Région jouerait le simple rôle de « guichet » prestataire de SNCF Réseau et de Gares & Connexions).

Le transfert de gestion, quel qu'en soit le mode de délégation, nécessitera une réorganisation des services régionaux, et l'emploi de personnel dédié à des lignes secondaires. Sur la ligne des Chemins de fer de Provence, la Régie Régionale des Transports compte environ 166

salariés, dont 70 sont dédiés à l'exploitation (conducteurs, chefs de trains, agents dans les gares) et 25 à la maintenance du matériel roulant³⁹⁴. La ligne de 150 km est découpée en deux districts et en cinq cantons de 30 km chargés de l'entretien de la voie. Chaque canton a une équipe dédiée de quatre à cinq personnes relativement autonomes, avec un chef de canton, trois ou quatre agents, du matériel pour changer les traverses, ou pour utiliser les différents appareils³⁹⁵. Une équipe est chargée du bourrage de voie, du régalage et du débroussaillage. L'équipe ouvrages d'art et ouvrages en terre est composée d'un responsable, d'un technicien et d'un agent cordiste. Le service système de sécurité de l'exploitation est chargé de l'entretien du système de contrôle des aiguillages, des passages à niveau automatiques, de la signalisation en BAL sur les 25 premiers kilomètres, des installations électriques sur l'ensemble de la ligne ainsi que de l'entretien régulier des bâtiments. En tout, entre 35 et 40 personnes s'occupent de la gestion de l'infrastructure de la ligne Nice-Digne, sans compter les services supports.

Une organisation similaire sur une ligne comme Montréjeau-Luchon (36 km) nécessiterait l'emploi de 15 à 20 personnes dédiées à la gestion de l'infrastructure de la ligne. Ce nombre est à multiplier par le nombre de lignes concernées par un transfert de gestion, ce qui pose la question de la taille critique de la structure gestionnaire, en particulier en cas de régie. Si l'ensemble des lignes UIC 7 à 9 était transféré à la Région (environ 1 400 km), il faudrait plus de 400 personnes pour gérer l'ensemble des infrastructures, même si certains postes sont mutualisables. Un trop grand périmètre diminuerait en outre l'attention portée par le GI délégué à la qualité de l'exercice de ces missions sur ces lignes, et donc l'entretien et la maintenance du réseau. Les exemples étrangers portent tous sur des petites structures responsables d'une ligne, ou d'un réseau de quelques lignes proches comme en Suisse : la petite taille d'un réseau garantit une certaine agilité et une plus grande innovation par rapport aux normes de SNCF Réseau. Une mutualisation des moyens de plusieurs lignes proches au sein d'un même délégataire, comme en Suisse, faciliterait l'équilibre économique du système transféré. Cependant, le modèle de délégation de gestion à un prestataire externe à la Région exonérerait celle-ci de la création d'une régie, du paiement des salaires et de la gestion des ressources humaines du personnel recruté ou transféré, d'autant plus qu'un prestataire externe aura l'expérience de l'organisation d'équipes dédiées à la gestion d'une infrastructure ferroviaire, contrairement à la Région.

Par ailleurs, la Région Sud-PACA a constitué un service pour la maîtrise d'ouvrage de la ligne Nice-Digne, avec 14 agents : cinq ingénieurs, un responsable, un responsable adjoint, trois agents pour gérer le domaine public, et des agents aux services support³⁹⁶. Une organisation similaire au sein de la Direction Infrastructures, Mobilités et Développement de la Région Occitanie nécessiterait la création de services dédiés à la maîtrise d'ouvrage de chaque ligne ou

³⁹⁴ Régie Régionale des Transports, *Chemins de Fer de Provence. Rapport du délégataire exercice 2017*, 138 pages

³⁹⁵ Entretien avec la Régie Régionale des Transports des Chemins de fer de Provence, réalisé le 3 mai 2019

³⁹⁶ Entretien avec le service Chemins de fer de Provence de la Région Sud-PACA, réalisé le 23 avril 2019

réseau transféré et des relations avec les délégataires, avec un coût de structure augmentant avec la taille du réseau transféré.

Il conviendra également pour la Région de bien anticiper le transfert du personnel affecté à la gestion de l'infrastructure, voire à l'exploitation en cas de changement d'opérateur. Sur les Chemins de fer de Provence³⁹⁷, le personnel qui était employé auparavant par une filiale de Veolia Transdev, sous droit privé, a été transféré en conservant les avantages acquis dans les accords d'entreprise et le régime de la convention collective des voies ferrées d'intérêt local. Seul le directeur a changé avec le passage en régie, puisqu'il est nommé par le conseil d'administration de la régie sur proposition de l'assemblée délibérante de la Région : il est de droit public. Le percepteur est un agent du Ministère des Finances. Avant le transfert, l'exploitant bénéficiait des fonctions supports de Transdev. Transdev est sortie proprement, sans aucune obstruction. Il a fallu pour la régie constituer une équipe RH, des équipes marchés publics... Pour les Chemins de Fer de Corse, la Collectivité Territoriale de Corse a dû tout remettre en perspective depuis le départ de la SNCF jusqu'à la création de la SAEMML. Il a fallu plus de deux ans pour bien préparer le changement d'exploitant et de GI, notamment pour mener à bien les négociations sur le personnel³⁹⁸. La CTC avait commencé les négociations en 2010 pour clarifier un statut hérité à la fois de la pratique nationale de la SNCF et d'accords locaux, qui aboutissait à un empilage de sources juridiques et de pratiques hétérogènes. L'objectif était d'assurer une visibilité sur la gestion future du personnel. Mais en 2012, le directeur général de la SAEMML entérine le transfert de pouvoir à la CTC, alors que légalement les négociations relevaient de la SAEMML : les accords d'entreprises doivent être signés entre les représentants des syndicats majoritaires et ceux de l'entreprise. L'immixtion de l'autorité organisatrice dans les relations entre la direction et les syndicats n'a pas favorisé la lisibilité des rôles entre les différents acteurs et a modifié l'équilibre des relations sociales, fragilisé par une clause contractuelle accordant le soutien financier inconditionnel de la CTC aux résultats des accords d'entreprise. Finalement, l'accord n'a été signé qu'en 2013 entre la SAEMML, la CTC, les syndicats de l'entreprise et de la SAEMML, 15 mois après la reprise de l'activité par la SAEMML, et après plusieurs semaines de mouvements sociaux. La partie concernant les rémunérations n'a été signée qu'en octobre 2013.

Cette question du transfert de personnel à l'issue d'un transfert de gestion n'est pas réglée juridiquement. Quels agents de SNCF Réseau seront transférés au nouveau délégataire ? Si l'on se fie à la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire³⁹⁹, qui porte sur les salariés dédiés à l'exploitation, si le salarié est affecté à plus de 50% à la ligne concernée, un refus du transfert de sa

³⁹⁷ *Op. cit.*

³⁹⁸ Chambre Régionale des Comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives. Société d'Économie Mixte Locale des Chemins de Fer de Corse. Exercices 2011 à 2015*. Avril 2018, 139 pages

³⁹⁹ *Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire*, article 16

part constitue un motif de rupture de son contrat de travail. S'il est affecté à moins de 50% à la ligne transférée, il peut demander un reclassement sur un autre poste dans l'entreprise dans laquelle il est employé. Le salarié transféré sous statut SNCF pourra conserver son régime spécial de sécurité sociale, sa garantie d'emploi, sa convention collective sa rémunération et ses primes et son régime de retraite. En revanche, il perd son statut et les dispositions prises pour son application, au titre qu'il « *accorde un avantage à tout ou partie des salariés* »⁴⁰⁰. Le seul moyen pour le cheminot de conserver son statut est de demander un reclassement au sein du groupe SNCF, en exerçant son droit d'option⁴⁰¹. Il est ainsi probable que le nouveau délégataire soit obligé de recruter du nouveau personnel si les agents de SNCF Réseau refusent d'être transférés.

En outre, nous avons vu précédemment que l'intégration des missions de gestion de l'infrastructure et d'exploitation au sein d'une même entité n'était possible que sur les lignes en antenne (plutôt capillaires fret), et sur les réseaux régionaux à faible trafic (si l'opérateur est hors groupe SNCF), au sein d'une liste de lignes définie par arrêté du Ministère des Transports. On pourrait imaginer que la procédure d'appel d'offres inclue l'exploitation et la gestion de l'infrastructure sur une même ligne. Le candidat sélectionné pourrait par la suite déléguer les missions relatives à la maintenance de la ligne à un prestataire externe, mais dans ce cas ce prestataire devra rendre des comptes à l'exploitant et non à la Région, ce qui affaiblit la collectivité dans sa maîtrise de la gestion de l'infrastructure.

De plus, l'ordonnance du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire⁴⁰² restreint l'usage de ces lignes verticalement intégrées. Une seule entreprise ferroviaire peut opérer sur les lignes concernées, elle doit être « *indépendante sur le plan organisationnel et décisionnel de toute entreprise ferroviaire exploitant des services de transport de fret* », et aucun autre candidat ne peut demander à utiliser la capacité de ce réseau pour des services de transport de voyageurs. L'entreprise intégrée ne peut pas réaliser de services de fret ferroviaire, qui sont pourtant les plus rémunérateurs en matière d'exploitation, mais d'autres opérateurs fret peuvent venir sur la ligne. La ligne ne peut en outre pas accueillir d'autres circulations que des TER conventionnés avec la Région. Dans ce cas, l'intégration ne priverait pas la Région de l'obligation de rédiger un DRR, de fixer des tarifications et de gérer l'attribution des sillons.

La taille optimale du réseau susceptible de faire l'objet d'un transfert de gestion devra donc jongler entre un besoin de reprise en main de lignes délaissées par SNCF Réseau et le

⁴⁰⁰ *Op. cit.* (codifié dans l'article L. 2121-25 du Code des Transports)

⁴⁰¹ Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, article 6

⁴⁰² *Op. cit.*

maintien de petites structures agiles. Une partie du choix dépendra de la définition des « lignes à faible trafic » que fixera le Ministère des Transports dans son arrêté qui listera les lignes pouvant faire l'objet d'un transfert de gestion, une fois que la loi d'orientation des mobilités sera votée. Cette définition devrait inclure les lignes en antenne, comme Montréjeau-Luchon, Alès-Bessèges ou encore Carcassonne-Quillan. Mais inclura-t-elle d'autres lignes secondaires comme celles du H lozérien, où les infrastructures sont dans un état très dégradé laissant présager d'une fermeture à brève échéance, et où le faible trafic intéresse peu SNCF Réseau en matière de retombées de redevances ? En revanche, des lignes sur lesquelles le trafic TER reste consistant, notamment celles de l'étoile ferroviaire toulousaine, risqueraient de ne pas pouvoir juridiquement faire l'objet d'un transfert de gestion, malgré le fait que le trafic soit uniquement conventionné par la Région.

Le transfert de gestion pose également la question de l'identité de l'opérateur responsable de l'exploitation de la ligne. En 2025, à l'échéance de la Convention TER actuelle, la Région devra passer des appels d'offre avec mise en concurrence pour la désignation de l'opérateur qui réalisera les services TER pour le compte de la Région sur des lots de lignes. Le transfert de gestion ne devrait rien changer à cette obligation législative. En revanche, le règlement européen du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route octroie des dérogations à l'obligation de mise en concurrence, qui sont d'autant plus intéressantes que le sujet de l'arrivée d'opérateurs autres que SNCF Mobilités se confronte à l'enjeu de la préservation de l'emploi cheminot et du statut. Ce règlement précise que « *sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes [ici les Régions] peuvent décider d'attribuer directement des contrats de service public dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 1 M€ ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 km de services publics de transport de voyageurs* »⁴⁰³. La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ajoute que l'autorité organisatrice devra préalablement obtenir l'avis favorable de l'Arafer, qui aura deux mois pour répondre à compter de la réception de la saisine par l'autorité organisatrice. Si la décision fait grief à un concurrent potentiel, celui-ci peut saisir l'Arafer, qui évaluera, préalablement à l'attribution du contrat, la décision motivée prise par la Région d'attribution directe⁴⁰⁴.

En multipliant le kilométrage du sillon par le nombre de rotations quotidiennes et le nombre de jours dans l'année, on peut calculer le nombre de kilomètres annuels réalisés pour l'exécution du service ferroviaire sur une ligne. Pour la ligne Montréjeau-Luchon, avec le projet de service projeté par la Région, on arrive à environ 255 000 km, services directs vers Toulouse

⁴⁰³ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, article 5

⁴⁰⁴ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, article 14

compris. La Région pourrait ainsi contractualiser directement avec SNCF Mobilités ou avec un autre opérateur pour l'exploitation de la ligne Montréjeau-Luchon sans mise en concurrence. On pourrait ainsi se retrouver avec deux opérateurs entre Toulouse et Montréjeau (si l'opérateur de Toulouse-Pau n'est pas SNCF Mobilités) pour réaliser le même service conventionné au sein du même réseau TER liO. Sur le Train Jaune, selon les scénarios, on arrive à entre 227 000 et 274 000km : là encore, la Région pourrait désigner directement l'opérateur sans mise en concurrence.

Cependant, il existe un risque qu'au nom de l'ouverture à la concurrence, SNCF Mobilités se concentre sur les relations les plus rentables au détriment de lignes secondaires, et refuse l'attribution du contrat au titre de déficits d'exploitation élevés. La procédure de mise en concurrence challengerait les candidats sur les coûts et sur la qualité du service, et la Région sera sûre que les candidats seront motivés à poursuivre l'exploitation de ces lignes tant qu'ils ont déposé une offre. Mais si aucun candidat ne se présente ou que les coûts sont trop élevés, il resterait une carte aux mains de la Région qui est possible selon les mêmes modalités juridiques que l'attribution directe : la Région pourrait « *décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs* » en créant une régie responsable de l'exploitation des TER sur ces lignes. Cette solution est un dernier recours pour éviter la fermeture, étant donné les responsabilités associées pour la Région et la gestion d'une telle structure. Pour l'éviter, il conviendrait d'inclure les lignes ayant fait l'objet d'un transfert de gestion dans un lot de lignes, pour que les efforts de réduction des coûts et de recherche de fréquentation sur les lignes les moins rentables profitent aux lignes les plus rentables, et inversement qu'une péréquation se réalise au profit des lignes secondaires.

3. Le basculement vers le STRMTG : une condition suffisante pour rompre avec les référentiels ferroviaires actuels ?

Le basculement de l'autorité responsable de la sécurité de l'EPSF vers le Préfet, avec l'appui technique du STRMTG, est déjà effectif sur la ligne du Train Jaune depuis le 16 juin 2019. Une question posée après ce changement est celle de l'identité de l'autorité organisatrice de la sécurité. En effet, le choix est laissé par le Préfet si la Région veut se positionner comme autorité organisatrice, à défaut ce sera SNCF Réseau qui en assurera la charge. Si la Région se saisit de cette opportunité, elle portera les documents de sécurité et pourra en définir le contenu, ce qui lui permettrait d'homologuer des systèmes innovants, à condition que SNCF Réseau – qui reste GI et maître d'ouvrage des travaux – soit d'accord. La Région devra coordonner les interventions de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau en matière de sécurité, en s'assurant de la bonne cohérence globale du système. SNCF Réseau GI devra rendre des comptes à la Région (en plus du Préfet) si le Préfet ou un audit d'un organisme qualifié agréé constate des défauts de sécurité sur l'infrastructure. Cependant, une des premières limites d'un système STRMTG sans transfert de gestion tient du fait que la Région n'a aucune marge de manœuvre pour répondre aux injonctions

du Préfet si SNCF Réseau refuse d'y répondre au titre de son désengagement de l'entretien des lignes secondaires. La Région n'aura pas la compétence GI ni le pouvoir de faire appel à un prestataire externe pour réaliser des travaux d'urgence, puisqu'elle ne sera pas maître d'ouvrage.

S'il serait logique compte tenu de l'expérience de SNCF Réseau en la matière que la Région – si elle devient autorité organisatrice – désigne le GI historique comme chef de file, la Région peut très bien décider de sortir SNCF Réseau de ce rôle au profit de SNCF Mobilités pour rédiger le plan d'intervention et de sécurité, les rapports annuels ou circonstanciés ou encore le règlement de sécurité de l'exploitation. La Région aura un droit de regard sur ces documents avant de les envoyer au Préfet en même temps que les documents de sécurité : il vaudrait mieux qu'une relation de confiance s'installe entre le chef de file et la Région pour homologuer le système de la ligne, faute de quoi le Préfet pourrait prendre des sanctions allant jusqu'à la suspension de l'exploitation et donc des services ferroviaires organisés par la Région. Il se peut alors que la Région privilégie SNCF Mobilités, dont les relations sont plus apaisées qu'avec SNCF Réseau.

Les normes de l'EPSF, qui étaient lourdes et inadaptées aux trafics sur la ligne, laissent place à un raisonnement où le principe du « globalement au moins équivalent » (GAME) permet plus de souplesse dans la conception technique des sous-systèmes de la ligne tant que la sécurité globale du système est équivalente ou meilleure. Ce basculement vers le STRMTG permet ainsi d'adopter des solutions techniques en rupture avec le monde ferroviaire actuel, pour laisser place à des systèmes de type tramway. L'échéance de travaux lourds de régénération de l'infrastructure à moyen terme augure des possibilités d'opter pour des sous-systèmes innovants, comme une signalisation de type tramway, du matériel roulant de type tram-train ou encore le changement de l'alimentation des trains. Ces choix pourraient créer des économies sur le coût des travaux, mais surtout ils assoupliront grandement l'exploitation et la maintenance de la ligne.

Cependant, on peut se questionner sur ce point de la pertinence pour la Région de devenir autorité organisatrice de la sécurité sans qu'elle ne bénéficie d'un transfert de gestion. En effet, la Région devrait obtenir l'accord de SNCF Réseau si elle veut opter pour des solutions techniques innovantes en dehors des standards homologués par SNCF Réseau et l'EPSF. SNCF Réseau pourrait jouer le jeu en faisant d'une ligne basculée au STRMTG comme le Train Jaune une vitrine de son savoir-faire en matière de techniques d'ingénierie et de maintenance d'une infrastructure, en accord avec le « guide méthodologique »⁴⁰⁵ présenté en septembre 2018. Mais SNCF Réseau

⁴⁰⁵ SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire. Une nouvelle méthode pour les projets de modélisation*, septembre 2018, 57 pages

pourrait également afficher une certaine frilosité à changer ses référentiels, qui plus est sur une ligne secondaire sur laquelle elle se désengage.

Le transfert de gestion, en accordant la maîtrise d'ouvrage des travaux à la Région, donnera les outils pour mettre en œuvre les choix techniques identifiés dans les documents de sécurité en limitant le pouvoir de freinage de SNCF Réseau. La Région définirait dans sa programmation pluriannuelle d'investissements les projets qu'elle souhaite assumer. Elle délèguera ensuite les travaux à des prestataires externes (probablement pas au GI délégué compte tenu de l'importance des opérations), qui devra les réaliser selon le cahier des charges défini par la Région. La Région aura un pouvoir de supervision des travaux et pourra infliger des pénalités au prestataire si les systèmes ne sont pas conçus de la manière présentée dans les documents de sécurité, parce qu'il y a un risque de non-homologation du système par le STRMTG.

Ainsi, le basculement du régime de sécurité vers le STRMTG trouve sa pleine pertinence après un transfert de gestion au bénéfice de la Région. Il est un outil souhaitable si des modifications législatives le permettent, sur des lignes secondaires où les normes de conception et de maintenance de l'infrastructure ne sont pas adaptées aux trafics. Il serait alors un levier pour une exploitation et une gestion de l'infrastructure économiques et assouplies. En revanche, sur des lignes comme Montréjeau-Luchon où certaines circulations iront au-delà de la ligne secondaire pour emprunter le réseau structurant, l'homologation de la sécurité du système est plus compliquée que si l'ensemble de la ligne restait soumis aux normes de l'EPSF. En effet, une attention particulière serait portée au « sous-système de transition », c'est-à-dire à l'interface entre les deux régimes de sécurité : on tomberait sous le régime des systèmes mixtes, à l'instar des RER A et B franciliens. Ce « sous-système de transition »⁴⁰⁶, porté par la Région, porte sur les éléments structurels et opérationnels qui permettent de couvrir les risques croisés engendrés par l'une des deux parties sur l'autre. Mais il doit être accepté par le demandeur de la partie « ferroviaire » régie par l'EPSF, c'est-à-dire SNCF Réseau, qui peut mettre son veto. Le Préfet donne son avis sur le document à l'appui de son instruction par les services du STRMTG et de l'EPSF. Par ailleurs, le basculement d'une ligne au STRMTG reconnaît de facto qu'elle n'est pas interopérable : l'adoption de solutions techniques innovantes nécessitera une adaptation du matériel roulant et des personnels à la circulation sur la ligne, parce que les normes actuelles appliquées sur d'autres lignes sont incompatibles avec une circulation sur le système « guidé ».

⁴⁰⁶ DGITM, EPSF, STRMTG, *Procédures d'autorisation des systèmes mixtes. Guide d'application*. Version au 9 novembre 2017, 86 pages

4. Le transfert de propriété, une fausse bonne idée ?

Le transfert de propriété n'est actuellement juridiquement possible que pour des lignes techniquement séparées du reste du RFN, ou pour des lignes fermées aux circulations voyageurs depuis plus de cinq ans. Si des lignes voyageurs autres que le Train Jaune pouvaient faire l'objet d'un tel transfert, la Région pourrait valoriser le patrimoine ferroviaire. Mais ce n'est pas l'enjeu principal de la démarche initiée par la Région, qui vise avant tout à répondre à l'obsolescence des infrastructures et à pérenniser l'exploitation des services TER. La valorisation du patrimoine est plutôt un travail d'un gestionnaire immobilier que celui d'une autorité organisatrice de transport, et la logique de marché plutôt éloignée de celle d'un service public.

Le transfert de propriété induit la sortie de la ligne concernée du RFN et donc de la Convention TER : il menacerait l'unicité du réseau liO. Par ailleurs, comme la ligne n'appartiendra plus à l'Etat ou à l'un de ses établissements publics, l'Etat pourrait ne plus investir financièrement sur les lignes qui appartiennent à la Région, laissant la collectivité assumer seule le poids de la pérennisation de l'infrastructure. Une attention particulière devra être portée à la transition entre les deux réseaux : faut-il s'attendre à la pose d'un heurtoir pour les séparer physiquement et éviter tout risque, ce qui priverait la ligne de circulations fret et obligerait à construire un atelier de maintenance dédié à un petit parc de rames ? L'exemple allemand nous a confirmé cette possibilité. Toutefois, il serait possible pour la Région de conventionner avec l'Etat et SNCF Réseau pour que les circulations voyageurs et techniques puissent atteindre la grande ville proche, ce qui serait générateur de trafic, ainsi que l'atelier de maintenance et les installations techniques d'entretien de l'infrastructure. Les cas espagnols et italiens démontrent cette possibilité de perméabiliser les circulations entre les deux réseaux, mais sur des distances réduites.

Ces freins nous laissent penser que seules des lignes en antenne pourraient être concernées à terme par un transfert de propriété si les conditions législatives futures sont favorables. Mais cette formule n'offre pas beaucoup d'avantages par rapport à un transfert de gestion. Il ne change rien aux modalités de gestion de la sécurité, si ce n'est qu'il entraîne automatiquement le basculement de la ligne dans le giron du STRMTG. Ce basculement peut être obtenu si le futur arrêté du Ministère des Transports inscrit certaines lignes secondaires comme étant non interopérables, sortant du contrôle de l'EPSF⁴⁰⁷ : le transfert de propriété n'aurait pas de valeur ajoutée si le périmètre des lignes non interopérables est ouvert. Le transfert de propriété ne change rien à la gestion des travaux et des circulations, si ce n'est que les

⁴⁰⁷ Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires, article 1

investissements rentreraient dans le patrimoine régional. En somme, il n'est pas nécessaire de passer par un transfert de propriété pour faire face aux enjeux de pérennisation des lignes de desserte fine du territoire : le transfert de gestion, accompagné éventuellement d'un transfert au STRMTG, suffit.

Conclusion

Parmi les multiples modalités de gouvernance des lignes de desserte fine du territoire, le transfert de gestion répond le plus aux enjeux de pérennisation d'infrastructures dégradées par SNCF Réseau à la suite de décennies de sous-investissement et de manque d'entretien, menaçant la pérennité de l'exploitation des services TER liO conventionnés par la Région. La Région récupère la maîtrise d'ouvrage des travaux : elle décide du cahier des charges et de la programmation des opérations dans le cadre de la désignation des prestataires extérieurs. Elle pourra déléguer l'entretien et la maintenance courante de l'infrastructure et des gares à un GI délégué, en maîtrisant les coûts et les délais d'intervention. Le transfert de gestion renverse le rapport de force entre l'autorité organisatrice et le gestionnaire d'infrastructures : là où aujourd'hui la Région subit le désengagement de SNCF Réseau, elle supervisera la qualité et la sécurité des opérations du GI délégué, ce qui garantira une attention sur les lignes secondaires. Cependant, il convient d'anticiper les problématiques de recrutement et de transfert de personnel, ainsi que d'organisation des services de la Région et du GI délégué, pour préparer au mieux les aspects opérationnels du transfert.

Le basculement du régime de sécurité vers le STRMTG complèterait utilement le transfert de gestion : la Région maître d'ouvrage pourra homologuer et faire construire des composantes de l'infrastructure en rupture avec les normes ferroviaires actuelles. Il permettrait de tendre vers une exploitation et une maintenance d'infrastructures ferroviaires légères, adaptées aux trafics et à la topographie des lignes secondaires, sans les contraintes normatives de l'EPSF ni les freins procéduraux de SNCF Réseau. En revanche, le STRMTG sans le transfert de gestion a une portée limitée : la Région n'aurait pas les outils de maîtrise d'ouvrage ni les compétences de gestion de l'infrastructure qui lui permettraient de mettre en application les systèmes innovants qu'elle souhaiterait ; la Région dépendra de la bonne volonté de SNCF Réseau. Enfin, le transfert de propriété n'apporte pas d'avantages supplémentaires par rapport à un transfert de gestion, alors que le basculement au STRMTG peut être obtenu autrement : il n'apparaît pas comme une formule nécessaire à court et moyen terme pour répondre aux enjeux des lignes secondaires.

Un modèle d'intégration entre gestion de l'infrastructure et exploitation est quant à lui pertinent pour certaines lignes capillaires fret. Le succès du modèle des opérateurs fret de proximité laisse présager des résultats prometteurs pour la SEMOP en charge de l'exploitation et de la gestion de l'infrastructure de la ligne Auch-Agen. La responsabilité de l'opérateur

économique en termes de recherche de recettes d'exploitation l'incitera à prospecter des trafics potentiels, à condition qu'il ne se réfugie pas derrière les subventions régionales sans prendre aucun risque, au nom de la rémunération. Comme la plupart des responsabilités en matière de sécurité portent sur l'exploitant, et que le maintien en exploitation d'une ligne capillaire fret n'exige pas des opérations de maintenance lourde, l'exploitant peut très bien répondre aux besoins sans qu'il ne soit exigé un gestionnaire d'infrastructure spécialisé. En revanche, l'intégration est juridiquement presque impossible sur des lignes voyageurs, compte tenu des obligations de séparation et d'indépendance exigées par le droit européen.

Conclusion générale

Le réseau ferroviaire maille le territoire de la région Occitanie. Il relie espaces urbains, périurbains et ruraux, et désenclave certains secteurs montagneux éloignés des grands bassins d'emplois et de services. Le rail est souvent perçu comme un lien unissant une petite ville, une gare, au monde extérieur, une des dernières traces d'un service public tendant à s'effacer avec la fermeture des services, des commerces et des usines. Il pourrait jouer un rôle primordial pour répondre aux besoins de mobilités quotidiennes et occasionnelles, mais le peu d'offre réalisée par SNCF Mobilités et le rallongement des temps de parcours dû à la dégradation des infrastructures résigne même les voyageurs les plus volontaires, qui se tournent alors vers la voiture ou l'autocar. Face au changement climatique et aux enjeux de pollution, d'embouteillages, de dépendance à l'automobile et du coût du transport, le transport ferroviaire est un atout qui est presque ignoré par l'Etat et la SNCF, malgré l'attachement des citoyens au rail.

La Région Occitanie compte plus de 1 400 kilomètres de lignes classées UIC 7 à 9. Sur plus la moitié du réseau ferré de la région, le Contrat de Performance signé entre l'Etat et SNCF Réseau limite la participation de SNCF Réseau à seulement 8,5% du montant des travaux pérennes de régénération des infrastructures (0% pour les travaux non pérennes). La participation de l'Etat est des plus limitées, via les CPER. Ainsi la Région se retrouve presque seule à financer la quasi-totalité des travaux, hors compétence, et à se substituer aux obligations du gestionnaire d'infrastructures sur la sécurité et la qualité de la maintenance. En outre, après des décennies de sous-investissement et de sous-entretien – l'Etat et SNCF Réseau ayant privilégié le TGV et le développement du réseau routier et autoroutier –, la majorité des lignes secondaires se dégrade, à tel point que des menaces sur une fermeture à brève échéance de 40% du réseau secondaire se précise si la Région n'investit pas pour les sauvegarder, y compris sur des lignes ayant fait du Plan Rail. Quant à l'Etat, sa vision purement budgétaire l'incite à vouloir fermer les lignes ferroviaires secondaires. En revanche, il souhaite toujours enclencher des plans de désenclavement routier et soutenir des véhicules autonomes qui ne pourront jamais se substituer au rôle du train.

Face à l'obsolescence des infrastructures et à une politique de taille dans le maillage du réseau ferré, les Régions ont très tôt assumé la responsabilité de conduire des politiques fortes de soutien au transport ferroviaire et de financement massif de la régénération des infrastructures. Cet engagement se poursuit avec la Région Occitanie, qui dans un territoire étendu, arrive à manifester son ambition face aux obstacles qui lui sont dressés par l'Etat et le groupe SNCF. Les conclusions des Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité ont inscrit la sauvegarde, voire la réouverture de lignes secondaires fermées récemment par SNCF Réseau, comme un objectif majeur de l'intervention régionale.

Pour relever tous ces défis, la Région réfléchit à se saisir de nouveaux modes de gouvernance des lignes secondaires qui pourraient se présenter à la suite de la parution de nouvelles dispositions législatives. Elle a su redynamiser le trafic TER lorsqu'elle est devenue autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, en acquérant une solide expérience qui lui permet de rééquilibrer le rapport de force avec SNCF Mobilités. Elle obtiendra de nouvelles marges de manœuvre lorsqu'elle pourra choisir les opérateurs qui exploiteront sur le réseau liO après l'ouverture à la concurrence. La reprise en main de la gestion, voire de la propriété des infrastructures, est un autre chemin qui nécessitera d'apprendre les bonnes pratiques du maître d'ouvrage et de la supervision de la qualité de la maintenance des infrastructures déléguée à une entité tierce. Cette nouvelle compétence est une nouvelle étape de la régionalisation ferroviaire, un palier indispensable pour pérenniser les lignes secondaires et continuer à renforcer les services ferroviaires en circulation.

Le transfert de gestion a des répercussions en matière d'implications et de responsabilités en matière de gestion de la sécurité, des travaux, des circulations et du patrimoine pour la Région. Il permet à la Région de confier l'entretien et la maintenance courante de l'infrastructure et des gares à une structure spécialisée. Son rôle de superviseur et de financeur garantira un contrôle accru de la qualité et de la sécurité de l'entretien des lignes transférées, avec un coût maîtrisé et des délais choisis à travers la programmation pluriannuelle des investissements élaborée par la Région. La Région deviendra maître d'ouvrage des travaux, et choisira les entreprises prestataires. Sur une ligne comme Montréjeau-Luchon que la Région souhaite rouvrir, le transfert de gestion à l'issue de la reprise des circulations ferroviaires permettrait de conserver une infrastructure en bon état à coûts maîtrisés, alors que SNCF Réseau a déjà fait part de son intention de ne pas entretenir la ligne si la Région ne finance pas ses missions élémentaires de gestionnaire d'infrastructure. Mais la Région et le GI délégué seront tenus responsables si SNCF Réseau constate des défauts d'exercice de leurs missions ; SNCF Réseau pourra prendre des sanctions allant jusqu'à la rupture de la convention de transfert de gestion. Les choix techniques de la Région se limiteront au respect des normes de sécurité de l'EPSF et de l'avis de SNCF Réseau.

La Région aurait tout intérêt à ce que le transfert de gestion inclue les missions relatives à la fixation des tarifications d'usage des infrastructures et à l'attribution des sillons : elle sera libre de composer son propre système de péages et n'en paiera plus à SNCF Réseau, dont les prix très élevés ne reflètent pas les besoins réels du gestionnaire d'infrastructure sur des lignes secondaires. En revanche, elle n'a pas intérêt à récupérer la gestion opérationnelle des circulations : elle aurait des responsabilités accrues en matière de gestion des risques et des situations d'urgence qui engageraient sa personnalité au pénal. La dissociation des gestionnaires opérationnels des circulations poserait des problèmes quant au suivi en temps réel du trafic, avec un impact négatif sur les interfaces et le trafic des trains des lignes non transférées. La Région ne serait pas non plus gagnante à récupérer la gestion des titres d'occupation domaniale : elle aurait à réaliser des missions de gestionnaire immobilier dans une logique de « guichet » pour le compte

de Gares & Connexions sans pouvoir ni définir le périmètre et l'affectation des biens, ni attribuer les titres d'occupation domaniale et en récupérer les fruits.

Le basculement de l'autorité de supervision de la sécurité de l'EPSF au Préfet, avec l'appui technique des services instructeurs du STRMTG, s'inscrit en complément du transfert de gestion. En maintenant les lignes dans le réseau ferré national et sans déroger aux impératifs de sécurité, une autre logique de raisonnement, le « globalement au moins équivalent », donne une certaine souplesse pour l'adoption et l'homologation de solutions de conception des différentes composantes de l'infrastructure en rupture avec les lourdeurs des référentiels de sécurité de l'EPSF et de SNCF Réseau. Si la Région est maître d'ouvrage à l'issue d'un transfert de gestion, elle aura la latitude pour conduire le projet choisi sans que SNCF Réseau ne refuse de sortir de son orthodoxie normative. On le voit sur le Train Jaune, une ligne à voie métrique à forte valeur patrimoniale, que le basculement au STRMTG, s'il permet à la Région de porter les documents de sécurité en tant que nouvelle autorité organisatrice de la sécurité, reste dépendant du bon vouloir de SNCF Réseau de conduire les projets pour lesquels la ligne, et donc son exploitation, a été homologuée.

L'intégration des fonctions de gestion de l'infrastructure et d'exploitation au sein d'une même entité est intéressante sur les lignes capillaires fret. Les référentiels de sécurité ont été récemment allégés pour tenir compte des moindres besoins par rapport à des lignes voyageurs. La plupart des responsabilités sont portées sur l'exploitant, qui connaîtra les justes besoins de maintenance de l'infrastructure pour pérenniser l'exploitation des trafics marchandises qu'il aura prospectés et contractualisés avec les chargeurs. La présence d'un partenaire privé, à l'instar du projet de SEMOP porté par les deux Régions Occitanie et Nouvelle-Aquitaine, apportera à la collectivité l'expertise et la logique de rentabilité nécessaires pour dynamiser le trafic et bien entretenir la ligne, afin de pérenniser le souhait des deux Régions de rouvrir la ligne Auch-Agen. La présence des deux Régions assurera un contrôle de la bonne exécution du contrat et de la bonne relance de l'exploitation : l'opérateur privé pourrait être tenté de se désresponsabiliser de la recherche de recettes potentielles en se réfugiant vers les subventions régionales, d'où l'intérêt de la procédure de mise en concurrence qui garantira le choix d'un candidat motivé à développer le fret ferroviaire. En revanche, sur des lignes voyageurs, une compagnie intégrée se confronterait aux obligations européennes de séparation GI/exploitant et d'indépendance du GI vis-à-vis des opérateurs. La séparation permet la désignation d'un transporteur spécialisé pour l'exploitation et d'un prestataire spécialisé pour la maintenance. C'est pourquoi le modèle qui pourrait être adopté par la Région se rapprocherait du système italien de Merano-Malles, où la Province de Bolzano a créé une société anonyme dont elle est propriétaire pour la gestion de l'infrastructure, et a fait appel à un transporteur d'autocars local pour l'exploitation. Et encore, ce modèle ne correspond

pas exactement à celui projeté par la Région, qui n'aurait pas l'intention de créer une régie pour la gestion de l'infrastructure, et qui pourrait faire appel à SNCF Mobilités pour l'exploitation.

On constate à travers cette analyse et ces exemples venant de France et d'étranger la diversité des modalités de gouvernance des lignes de desserte fine du territoire sorties du schéma ferroviaire classique. L'enjeu de ce mémoire n'était pas de déterminer dans l'absolu la formule qu'adopterait la Région Occitanie, mais de soulever des questionnements pour prendre du recul sur les points positifs et négatifs du fonctionnement de schémas déjà existants. Les choix finaux de la Région seront orientés par les possibilités laissées par les nouvelles dispositions législatives, notamment la loi d'orientation des mobilités dont l'adoption prend du retard. Les décrets d'application seront cruciaux pour fixer le champ des possibles, mais il faut espérer que les modalités de transfert ou de basculement au STRMTG ne soient pas trop contraignantes pour la Région, ni en termes de procédure, ni en termes financiers. La situation du ferroviaire secondaire peut faire l'objet d'un parallèle avec les transferts des lycées, où l'Etat avait diminué les crédits au minimum pour réduire les dotations de compensation à l'issue du transfert, laissant les Régions seules face au mur d'investissements à réaliser pour rénover des lycées au mauvais état et en construire de nouveaux. Le comportement de l'Etat et de SNCF Réseau et l'état des infrastructures laisse présager des conditions de transfert défavorables à la Région, d'autant plus que les régimes d'indemnisation n'ont pas été adaptés au monde ferroviaire et aux investissements déjà réalisés par la Région pour sauvegarder l'infrastructure. Les choix finaux de la Région pourront aussi s'inscrire dans la continuité du soutien à SNCF Mobilités et aux cheminots dans le domaine de l'exploitation. Cependant, il faudra bien mesurer les conséquences des choix de gouvernance sur l'organisation des personnels, à la fois du côté de l'autorité organisatrice et du délégataire.

Dans tous les cas, une constante est le renversement du rapport de force entre la Région et la SNCF, voire le système normatif de l'EPSF pour les systèmes qui ne seront pas considérés comme interopérables, étant donné que le trafic reste local sur des lignes secondaires. L'échelle régionale paraît ainsi plus appropriée que l'échelle nationale pour gérer avec attention des réseaux qui sont structurants pour le territoire régional, mais dont l'intérêt géographique et les potentiels de trafics sont ignorés des dirigeants parisiens de l'Etat et du groupe SNCF. Cependant, la valeur ajoutée d'un transfert de propriété est faible par rapport aux enjeux de pérennisation des infrastructures : ce transfert pourrait constituer une dernière étape à long terme en vue de la constitution d'un réseau ferré régional, constitué de lignes secondaires plus ou moins indépendantes du RFN, et où la Région pourrait valoriser le domaine public ferroviaire et inscrire ses investissements dans son patrimoine.

Liste des abréviations utilisées dans ce mémoire

ACS	Actividades de Construcción y servicios
Adif	Administrador de infraestructuras ferroviarias
Afitf	Agence de Financement des Infrastructures de Transport en France
AGC	Autorail Grande Capacité
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AOP	Appellation d'Origine Protégée
AR/jour	Aller-Retour par jour
Arafer	Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires et Routières
ATR	Avion de Transport Régional
BAL	Block Automatique Lumineux
BAPR	Block Automatique à Permissivité Restreinte
BEA-TT	Bureau d'Enquêtes sur les Accidents de Transport Terrestre
BTP	Bâtiment Travaux Publics
CAPI	Cantonement Assisté Par Informatique
CBA	Compagnie du Blanc-Argent
CCR	Commande Centralisée du Réseau
CCVU	Commande Centralisée de Voie Unique
CEE	Communauté Economique Européenne
CFC	Chemins de Fer de Corse
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CFF	Chemins de Fer Fédéraux
CFTA	Société Générale de Chemins de Fer et de Transports Automobiles
CGT	Confédération Générale du Travail
CO ₂	Dioxyde de carbone
COGEMIP	Société de Construction et de Gestion Midi-Pyrénées
COI	Commission d'Orientation des Infrastructures
COP 21	Conference Of Parties 21
COT ou AOT	Convention/Autorisation d'Occupation Temporaire
CP	Chemins de fer de Provence
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CSA	Consumer Science & Analytics
CTC	Collectivité Territoriale de Corse
DATAR	Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DB	Deutsche Bahn
DDT	Direction Départementale des Territoires
DFT	Desserte Fine du Territoire
DMID	Direction Mobilités, Infrastructures et Développement
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRG	Document de Référence des Gares
DRL	Document de Référence de la Ligne
DRR	Document de Référence du Réseau
DSP	Délégation de Service Public
EF	Entreprise/Exploitant Ferroviaire
EGRIM	Etats Généraux du Rail et de l'Intermodalité

EMB	Etablissement Mont-Blanc
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPSF	Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire
ERA	European Union agency for Railways
ERTMS	European Rail Traffic Management System
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FGC	Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
FNAUT	Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports
FS	Ferrovie dello Stato
G&C	Gares & Connexions
GAME	Globalement Au Moins Equivalent
GDIOPM	Groupement Délégué Infrastructure Occitanie Pyrénées Méditerranée
GI	Gestionnaire d'Infrastructures
GNV	Gaz Naturel pour Véhicules
GOC	Gestion Opérationnelle des Circulations
GPSO	Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest
GSM-R	Global System for Mobile communications - Railways
GSO	Grand Site Occitanie
HT	Hors Taxe
ICN	Intercités de Nuit
ITE	Installation Terminale Embranchée
kV	Kilovolt
KVB	Contrôle de Vitesse par Balises
LFP Perthus	Línea Figueras Perpignan
LGV	Ligne à Grande Vitesse
LiO	Lignes Interurbaines Occitanie
Loi LOM	Loi d'Orientation des Mobilités
Loi LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
Loi MAPTAM	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
Loi NOTRe	Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République
Loi SRU	Loi Solidarité et Renouvellement Urbain
LREM	La République En Marche
M€	Million d'Euros
MF	Million de Francs
MIN	Marché d'Intérêt National
MME€	Milliard d'Euros
MMF	Milliard de Francs
MOA	Maître/Maitrise d'Ouvrage
MOE	Maître/Maîtrise d'Œuvre
Mt	Million de tonnes
NEXt Regio	Nouveau système d'Exploitation des Trains - Régional
NGE	Nouvelles Générations d'Entrepreneurs
OA	Ouvrage d'Art
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OCF	Ordonnance sur les Chemins de Fer
OPF	Opérateur Fret de Proximité
OFT	Office Fédéral des Transports
OMG	Onyx et Marbres Granulés
OQA	Organisme Qualifié Agréé
OT	Ouvrage en Terre

PAC	Politique Agricole Commune
PCT	Prescriptions de Circulation des Trains
PDG	Président-Directeur Général
PDMI	Programme de Modernisation des Infrastructures
PEM	Pôle d'Echanges Multimodal
PGI	Prestataire Gestionnaire d'Infrastructures
PIB	Produit Intérieur Brut
PIS	Plan d'Intervention et de Sécurité
PLM	Paris-Lyon-Méditerranée
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PMR	Personne à Mobilité Réduite
PN	Passage à Niveau
PNR	Parc Naturel Régional
PPI	Programme Pluriannuel d'Investissements
RAGT	Rouergue Auvergne Gévaudan Tarnais
RDA	République Démocratique d'Allemagne
RDT 13	Régie Départementale des Transports des Bouches-du-Rhône
Renfe	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles
RFA	République Fédérale d'Allemagne
RFF	Réseau Ferré de France
RFI	Rete Ferroviaria Italiana
RFN	Réseau Ferré National
RH	Ressources Humaines
RRT	Régie Régionale des Transports
RSE	Règlement de Sécurité de l'Exploitation
RTE-T	Réseau Trans-Européen de Transports
RVB	Renouvellement Voie Ballast
SAD	Società Autolinee Dolomitiche
SAEML ou SEML	Société d'Economie Mixte Locale
SBA	Sudtiroler Bahnanlagen
SEM	Société d'Economie Mixte
SEMOP	Société d'Economie Mixte à Opération unique
SGS	Système de Gestion de la Sécurité
SNCF	Société Nationale des Chemins de fer Français
SNIT	Schéma National des Infrastructures de Transport
SPL	Société Publique Locale
SRADDET	Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires
STA	Strutture Trasporto Alto Adige
STI	Spécifications Techniques d'Intermodalité
STPG	Sécurité des Transports Publics Guidés
STRMTG	Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés
Sud-PACA	Sud-Provence-Alpes-Côte d'Azur
TAD	Transport à la Demande
TER	Transport/Train Express Régional
TET	Train d'Equilibre du Territoire
TGV	Train à Grande Vitesse
TMR	Transports Martigny et Régions
TPCF	Train Touristique du pays Cathare et du Fenouillèdes

TPF	Transports Publics Fribourgeois
TTK	TransportTechnologie-Consult
UE	Union Européenne
UIC	Union Internationale des Chemins de fer
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
VFLI	Voies Ferrées Locales et Industrielles
VNF	Voies Navigables de France
VTC	Voiture de Transport avec Chauffeur
VUSS	Voie Unique à Signalisation Simplifiée
WEG	Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft
ZVS	Zweckverband Schönbuchbahn

Bibliographie

Ouvrages et articles scientifiques

Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, rapport public thématique, La documentation Française, 2008, 169 pages

Datar, « Les effets de la grande vitesse ferroviaire en France », in *Territoires en mouvement*, La Documentation Française, 2012, 94 pages

Aurélien Delpirou, *La couleur des gilets jaunes*, La Vie des idées, novembre 2018, 8 pages

Françoise Démelin-Pellet, Equipe du PNR des Pyrénées Catalanes, *Le Train Jaune. 100 ans. Tout ce qu'il faut savoir quand on le prend*. Edition Talaia, 2009, 56 pages

Christian Desmaris, « La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition. Un exemple pour la France ? » in *Politiques et management public*, volume 31/2, 2014, mis en ligne le 23 décembre 2016, consulté le 4 août 2019

DGITM, EPSF, STRMTG, *Procédures d'autorisation des systèmes mixtes. Guide d'application*. Version au 9 novembre 2017, 86 pages

Pierre-Henri Emangard, Bernard Collardey et Pierre Zembri, *Des omnibus aux TER (1949-2002)*, Paris, La Vie du Rail, 2002, 466 pages

Fnaut Infos n° 257, « Petites » lignes et « petites » gares, septembre 2017, 8 pages

Fnaut Infos n° 264, *Les rapports Duron et Spinetta : un même défaitisme ferroviaire*, mai 2018, 12 pages

Fnaut Infos n° 276, *Pourquoi et comment remailler le réseau ferré français*, juillet-août 2019, 12 pages

Monique Hirschhorn, « La décentralisation du système éducatif français » in *Annuaire des Collectivités locales*, 1991, p. 397-419

INSEE Analyses Occitanie, *Difficultés d'accès aux services : l'arrière-pays méditerranéen cumule les contraintes*, n° 54, novembre 2017, 4 pages

Clive Laming, *Larousse des trains et des chemins de fer*, Paris, Larousse, 2005, 511 pages

Clive Laming et Jacques Marseille, *Le temps des chemins de fer en France*, Nathan, Paris, 1986, 191 pages

Pierre Messulam et Nacima Baron, *Réseau ferré, mobilités spatiales et dynamiques des territoires ESKA*, Annales des Mines – Gérer et comprendre n° 113, 2013/3, p. 5-18

Marine Moro, *La valorisation foncière des emprises RFF à travers la procédure de cession*, mémoire de master 1 IUP Aménagement et Développement Territorial à l'Université Toulouse Le Mirail, encadré par Jean-Pierre Wolff, soutenu le 7 juillet 2011, 119 pages

Camille Morvant, *Le processus de répartition des capacités sur le réseau ferré français : quelle place pour le fret ?* Thèse à l'Université Paris-Est, soutenue à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées le 20 novembre 2015, jury présidé par Michel Savy, 398 pages

Nora Nafaa, « Occitanie : un grand Sud attractif des Pyrénées à la Méditerranée » in Éric Janin et al, *Les 18 régions françaises*, éditions Ellipses, 2017, 358 pages

Marianne Ollivier-Trigalo et al, *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation ferroviaire et différenciation territoriale*, Les collections de l'INRETS, Paris, 2007, 234 pages

Rail Passion, *Le rail en Occitanie*, hors-série de juillet 2019, 148 pages

Bruno Revelli, *La relance du fret ferroviaire de proximité en France et en Occitanie*, cours donné à l'Université Toulouse Jean Jaurès, novembre 2018

André Miguel Rodrigues Aleixo Pires, Fernanda Maria Duarte Nogueira et Francisco José Lopes Sousa Diniz, « Políticas Publicas e a Ferrovia Regional : A Linha Lleida – La Pobla de Segur » in *Ciências e Políticas Publicas*, vol. II, n° 1, 2016, pp. 75-95

Table ronde « Quelle gestion frugale de l'infrastructure ? », colloque *Faire le ferroviaire autrement* du 28 novembre 2018 à Bordeaux, organisé par le Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine et Mobilette

Jean-François Troin, *Rail et aménagement du territoire*, éditions Edisud, 1995, 264 pages

Jean-Pierre Wolff, « La gouvernance des chemins de fer touristiques » in *Sud-Ouest Européen* n° 43, 2017, pp. 53-67

Jean-Pierre Wolff, « La Région Midi-Pyrénées : plus de dix ans de compétence ferroviaire » in *Géotransports* n° 8, 2016, p. 75-94

Rapports

Chambre Régionale des Comptes de Corse, *Rapport d'observations définitives. Société d'Économie Mixte Locale des Chemins de Fer de Corse. Exercices 2011 à 2015*. Avril 2018, 139 pages

Commission Mobilité 21, « *Pour un schéma national de mobilité durable* », Rapport au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, juin 2013, 91 pages

Conseil d'Orientation des Infrastructures, *Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir*, sous la présidence de Philippe Duron, janvier 2018, 215 pages

DREAL Occitanie, *Schéma départemental des carrières de la Haute-Garonne*, 2007, 103 pages. Adresse URL : http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SDC31_FINAL_cle6eecbf-1.pdf

Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport. Avant-projet consolidé*. Janvier 2011, 196 pages

DREAL Rhône-Alpes, *Régénération de lignes du réseau capillaire fret. Retour d'expériences national*. 13 août 2015, 23 pages

Alain Grimfeld, Jean Jouzel, Jean-François Le Grand, Nicole Notat et al, *Rapport d'évaluation du Grenelle de l'Environnement*, octobre 2010, 222 pages

Georg Lun, Urban Perkmann et Simon Vikoler, *La ferrovia della Val Venosta – Un motore per lo sviluppo regionale. Il punto di vista degli stakeholder*. Institut de recherche économique de la CCI de Bolzano, octobre 2017, 44 pages

Bruno Meignien, Alexis Vernier, *Quelles modalités d'organisation pour les petites lignes ? Étude de cas en régions Centre-Val de Loire, Limousin et Bretagne*. Rapport d'études du Cerema, septembre 2016, 43 pages

Ministère de la Cohésion des Territoires, Réseau National des Aménageurs, *L'aménagement urbain en coproduction public-privé : la SEMOP d'aménagement*, date de parution inconnue, 16 pages

Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, *Les pratiques de gestion des ressources humaines et de formation. Etude qualitative sur le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service dans les régions et les départements*. CNFPT, avril 2010, 37 pages.

Observatoire du tourisme pyrénéen, Confédération pyrénéenne du tourisme, *Tourisme pyrénéen : Bilan de saison 2016*, date de publication inconnue, 24 pages

Opinionway, *Traitement des données issues du grand débat national*. « *La transition écologique* », juin 2019, 168 pages

Premier Ministre, *Lettre de mission à Jean-Cyril Spinetta, envoyé le 16 octobre 2017*, 3 pages. Adresse URL : https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.10.16_lettre_de_mission_spinetta.pdf

Régie Régionale des Transports des Chemins de Fer de Provence, *Rapport du Délégué. Exercice 2017*. Septembre 2018, 138 pages.

Région Occitanie, *Document de Référence de la ligne locale Colombiers-Maureilhan*, année 2019, version 3 du 28 novembre 2018, 49 pages

Région Occitanie, *Le rail et l'intermodalité dans votre région. 10 chantiers pour demain*. 2016, 80 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/4661_-_plaquette-egri_170x270_-_page-a-page.pdf

Région Occitanie, *Transport ferroviaire en Occitanie : Quel bilan pour les usagers et la Région ? Quelles perspectives ?* Dossier de presse, publié le 15 mai 2019, mis à jour le 22 mai 2019, 16 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/dp172_transport_ferroviaire_bd.pdf

Robert Rivier, Yves Putallaz et al, *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, rapport publié le 7 septembre 2005, 27 pages

SAEML Chemins de Fer de la Corse, *Rapport du délégué 2015*, publié le 19 janvier 2017, 99 pages. Adresse URL : <https://www.corse.fr/file/186262/>

SNCF Réseau, *Document de Référence du Réseau 2020*, version 1 du 7 décembre 2018, 134 pages

SNCF Réseau, *Document de Référence du Réseau Ferré National 2019. Annexe 5 : Principes relatifs à la gestion opérationnelle des circulations*, publié en décembre 2018, consulté le 27 juin 2019, 22 pages. Adresse URL : https://www.sncf-reseau.com/sites/default/files/2019-03/DRR2019-annexe-5_0.pdf

SNCF Réseau, *Document de référence du réseau ferré national. Horaire de service 2019*. Version 3 du 7 décembre 2018. 123 pages. Adresse URL : <https://www.sncf-reseau.com/fr/document-referance-reseau/horaires-service-2019>

SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire avec voyageurs (Lignes classées UIC 7 à 9 AV). Fiches d'état des lieux*. Septembre 2018, 42 pages

SNCF Réseau, *Lignes de desserte fine du territoire. Une nouvelle méthode pour les projets de modélisation*, septembre 2018, 57 pages

Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, rapport au Premier Ministre remis le 15 février 2018, 127 pages

STRMTG, *Signal d'Aide à la Conduite pour les réseaux de transports guidés type tramway ou assimilés. Principes de fonctionnement et de sécurisation*, guide technique, version 2 de février 2019, 19 pages. Adresse URL : <http://www.strmtg.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/GT2-DTW-SAC.pdf>

Documents techniques

Artelia, Arcadis, *Schéma directeur stratégique du Train Jaune – Volet ferroviaire. Phase 1 – Diagnostic infrastructure*. Version du 30 juillet 2018, 70 pages

Chambre de Commerce et d'Industrie du Lot-et-Garonne, Grand Port Maritime de Bordeaux, *Rapport de visite des embranchés de la ligne ferroviaire entre Agen et Auch*, décembre 2015, 17 pages

Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Evolution du nombre de curistes – cures thérapeutiques*, 2016, 2 pages

Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Fréquentation des sites et monuments en Haute-Garonne*, 2017, 2 pages

Comité Régional du Tourisme Occitanie, *Fréquentation des sites et monuments dans les Pyrénées-Orientales*, 2017, 2 pages

Communauté de Communes Pyrénées Catalanes, *Plan global de déplacement intercommunal de la CC des Pyrénées Catalanes, Phase 1 Diagnostic*, présenté en COPIL Train Jaune du 29 avril 2019, 69 slides. Adresse URL : https://www.pyrenees-catalanes.net/sites/default/files/documentation/20190429_pres_copil_diag_p1_pgdi_v2.pdf

Échanges techniques entre la Région Occitanie et SNCF Réseau du 9 avril 2019 sur la ligne Auch-Agen

Egis, *Etude sur l'avenir de la ligne Agen-Auch. Diagnostic de la ligne et programme de renouvellement*, octobre 2016, 53 pages

Egis, SNCF Réseau, *Etude sur l'avenir de la ligne Auch-Agen. Evaluation du potentiel fret*, octobre 2016, 34 pages

Ernst and Young, *Projet Occitanie. Consultation préalable de potentiels candidats en vue de la mise en place d'une SEMOP dédiée à la rénovation, l'exploitation et la maintenance de la ligne Agen-Auch*, 5 mars 2019, 8 slides

Fiche technique interne à la Région Occitanie sur le renouvellement de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon, version du 27 mai 2019

Kisio Analysis, « *Un nouveau souffle* » pour le Train Jaune, octobre 2016, 23 slides

Lettre de l'exécutif régional à l'exécutif du groupe SNCF sur la sauvegarde des lignes ferroviaires UIC 7 à 9, envoyée le 28 juin 2018, 2 pages

Lettre envoyée par Yxime à la Mairie de Fleurance le 29 janvier 2019 portant sur le projet de cession de terrains appartenant à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau

Bruno Mercader, *Lignes ferroviaires de desserte fine : un exemple allemand*. Présentation faite le 15 novembre 2018 à l'occasion de la journée organisée par l'association Objectif OFP sur le thème « Le fret ferroviaire au service des ports et des territoires ». Adresse URL : www.objectif-ofp.org/Default.aspx?lid=1&rid=121&rvid=157

NGE, *Mission d'expertise sur l'étude préliminaire de renouvellement de la ligne ferroviaire Montréjeau-Luchon*. Note de synthèse. Offre du 4 décembre 2018, 18 pages.

Note d'arbitrage interne à la Région Occitanie portant sur la ligne Auch-Agen, février 2018

Note interne à la Région Occitanie sur la ligne ferroviaire Auch-Agen, version du 5 avril 2019

Note interne à la Région Occitanie sur le Train Jaune

Note interne à la Région Occitanie, Conférence de presse du 15 mai 2019. Lignes de desserte fine du territoire, version du 7 mai 2019, 1 page

Note interne à la Région Occitanie, RDV Présidente – François Philizot, 7 février 2019, 4 pages

Préfet des Pyrénées-Orientales, *Lettre adressée à la Région portant sur le Train Jaune*, en date du 29 juillet 2019

Région Occitanie, Comité de pilotage n° 2. Ligne Montréjeau-Luchon. 17 juin 2019, 16 slides

Région Occitanie, *Coordination des dessertes régionales 2020*, document interne à diffusion restreinte, 74 slides, présenté le 15 mai 2019

SNCF Réseau, *CPER Midi-Pyrénées 2015-2020. Point d'avancement des études d'avant-projet de modernisation de la ligne Montréjeau-Luchon*. Réunion bilatérale Région Occitanie – SNCF Réseau du 7 juin 2019, 11 slides.

SNCF Réseau, *Lettre adressée à la Région Occitanie portant sur la modernisation de la ligne du Train Jaune*, daté du 18 juin 2019

SNCF Réseau, *Modernisation accélérée de la ligne Toulouse-Tarbes 2016-2020*. Comité de pilotage n° 1 du 10 septembre 2018, 31 slides

SNCF Réseau, *Note de synthèse – Passage au STRMTG de la ligne du Train Jaune*, document préparatoire de la réunion bilatérale SNCF Réseau/Région Occitanie du 12 juillet 2019, 3 pages

TTK, *Expertise technique de l'étude préliminaire SNCF Réseau de modernisation de la ligne Montréjeau-Luchon*.
Restitution aux partenaires de projet. Présenté le 27 mars 2019, 19 slides

Entretiens téléphoniques et questionnaires par mail

Echanges par mail avec la Direction territoriale Auvergne-Rhône-Alpes de SNCF Réseau, réponse du 6 mai 2019

Echanges par mail avec la Struttore Transporto Alto Adige, réponse du 31 mai 2019

Echanges par mail avec la Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft, réponse du 20 mai 2019

Echanges par mail avec les Ferrocarrils de la Generalitat de Catalogne, réponse du 3 mai 2019

Entretien oral avec une agente de la Direction Infrastructures, Mobilités et Développement de la Région Occitanie ayant travaillé dans un service lycées, réalisé le 12 juin 2019

Entretien téléphonique avec la Régie Régionale des Transports des Chemins de fer de Provence, réalisé le 3 mai 2019

Entretien téléphonique avec le bureau d'études SMA Lausanne, mené le 1^{er} juillet 2019

Entretien téléphonique avec le service Chemins de fer de Provence de la Région Sud-PACA, réalisé le 23 avril 2019

Entretien téléphonique avec le service Projets et Equipements de la Direction des Transports de la Région Grand Est, réalisé le 7 juin 2019

Entretien téléphonique avec le service Transports Ferroviaires et Intermodalité de la Collectivité Territoriale de Corse, réalisé le 19 avril 2019

Textes législatifs

Droit européen

Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne

Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire

Directive 2012/34/UE du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen

Directive 91/440/CEE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires

Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil

Règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union Européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004

Textes législatifs français

Code des Transports, articles L. 2111-3 à L. 2111-4, L. 2111-9, L. 2122-1 à L. 2122-8, version en vigueur au 28 août 2019

Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 2122-9, L. 2122-13, L. 2123-3, L. 2123-6 à L. 2123-8, R. 2122-2, R. 2122-5 et R. 2123-15, version en vigueur au 12 juillet 2019

Arrêté du 28 septembre 2016 portant un référentiel de maintenance pour certaines infrastructures ferroviaires sans circulations de voyageurs

Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, version en vigueur au 17 août 2019

Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, version en vigueur au 26 août 2019

Décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire

Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

Décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités, version en vigueur au 17 août 2019

Décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau, version en vigueur au 17 août 2019

Décret n° 2017-439 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires sur certaines voies ferrées locales supportant du transport de marchandises, version en vigueur depuis le 16 juin 2019

Décret n° 2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés, version en vigueur au 16 juin 2019

Décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire et portant diverses dispositions relatives à ce domaine

Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs

Décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire et modifiant ou abrogeant certaines dispositions réglementaires

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Loi n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse

Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi n° 2014-744 du 1^{er} juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique

Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

Ordonnance n° 2015-855 du 15 juillet 2015 prise en application de l'article 38 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF

Débats parlementaires, projets de loi et amendements

Assemblée Nationale, *Compte-rendu du débat en Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire*, séance du 22 mai 2019 à 21h30. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr-dvp/18-19/c1819065.asp>

Assemblée Nationale, http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements?LEGISLATURE=15#listeResultats=true&idDossierLegislatif=37029&idExamen=2427&missionVisee=&idAuteur=&premierSignataire=true&idArticle=00046Z02ZC&idAlinea=&sort=&sousReserveDeTraitement=&dateDebut=&dateFin=&periodeParlementaire=&texteRecherche=&zoneRecherche=tout&nbrEs=10&format=html®leTri=ordre_texte&ordreTri=croissant&start=1, consulté le 15 mai 2019

Assemblée Nationale, *Loi d'orientation des mobilités. Amendement n° 2257 présenté par M. Djebbari. Article 46 bis*. Déposé le 29 mai 2019, consulté le 3 juin 2019. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1974/AN/2257>

Assemblée Nationale. *Loi d'Orientation des Mobilités. Amendement n° CD159 présenté par Mme Park, rapporteure, sur l'article 46 bis*, déposé le 23 juillet 2019, consulté le 3 septembre 2019. Adresse URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2135/CIION-DVP/CD159>

Sénat, *Compte-rendu de la séance de débat sur le projet de loi d'orientation des mobilités du 19 mars 2019*. Adresse URL : <https://www.senat.fr/seances/s201903/s201903.html>

Sénat, *Compte-rendu de la séance de débat sur le projet de loi d'orientation des mobilités du 26 mars 2019*. Adresse URL : <https://www.senat.fr/seances/s201903/s201903.html>

Sénat, *Projet de loi Orientation des mobilités (1^{ère} lecture). Amendement n° 944 présenté par le Gouvernement. Article additionnel après article 46*, déposé le 14 mars 2019, consulté le 20 mars 2019, 3 pages. Adresse URL : https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/369/Amdt_944.html

Textes législatifs étrangers

Décret n° 527 du 19 novembre 1987, Normes d'attribution du statut spécial pour le Trentin-Haut-Adige en matière de communications et de transports d'intérêt provincial, article 2

Deutscher Bundestag, Réponse du gouvernement fédéral à la question des députés Martin Burkert, Sören Bartol, Uwe Beckmeyer ainsi que d'autres députés et d'une fraction du groupe parlementaire du SPD. Situation des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires non fédérales en Allemagne. 30 novembre 2011, 8 pages

Décret-Loi italien n° 50 du 24 avril 2017, Dispositions financières urgentes, initiatives en faveur des autorités locales, interventions pour les zones touchées par des événements sismiques et mesures de développement, article 47

Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), article 87e

Loi générale sur les chemins de fer (Allgemeinen Eisenbahn-gesetzes) du 27 décembre 1993, article 11

Loi sur la fusion et la réorganisation des chemins de fer fédéraux (Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen) du 27 décembre 1993, article 26

Real Decreto 2398/2004 du 30 décembre 2004 sur le transfert à la Generalitat de Catalogne de la ligne ferroviaire appartenant à l'Etat « Lleida-La Pobla de Segur » et des fonctions et services de l'Administration de l'Etat en matière de transport ferroviaire en relation avec cette ligne

Loi 39/2003 du 17 novembre 2003 sur le secteur ferroviaire (Ley del Sector Ferroviario)

Délibérations et conventions

« Contrat de Plan État-Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 2015-2020 » in *Le Moniteur* du 24 juillet 2015, consulté le 2 avril 2019

Bulletin officiel des annonces de marchés publics, *Contrat de service public pour la fourniture de services de transport ferroviaire et routier de voyageurs sur la ligne Nancy-Contrexéville*, Avis n° 19-49174, publié le 30 mars 2019, diffusé le 2 avril 2019. Adresse URL : <https://www.boamp.fr/avis/detail/19-49174/officiel>

Collectivité Territoriale de Corse, *Convention d'exploitation de services et de gestion du réseau ferroviaire de la Collectivité Territoriale de Corse*, publié le 10 janvier 2012, 63 pages. Adresse URL : <https://www.corse.fr/file/118079/>

Commission Transports et Infrastructures de la Région Occitanie, *Délibération relative à l'AMO sur le réseau ferroviaire régional*, 4 avril 2019

Conseil Régional Grand Est, *Délibération n° 19SP-489 du 28 mars 2019 portant sur l'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires*

Conseil Régional Nouvelle-Aquitaine, séance plénière des 17 et 18 décembre 2018

Etat, Région Occitanie, *Avenant n° 1 au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 Languedoc-Roussillon*, signé le 6 janvier 2017, 20 pages. Adresse URL : https://www.laregion.fr/IMG/pdf/cper_lr_avenant_n1.pdf

Etat, Région Occitanie, *Avenant n° 1 au Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 Midi-Pyrénées*, signé le 6 janvier 2017, 24 pages. Adresse URL : <https://www.laregion.fr/IMG/pdf/cper-mp-avenant-n1.pdf>

Etat, SNCF Réseau, *Contrat pluriannuel 2017-2026 entre l'Etat et SNCF Réseau*, signé le 20 avril 2017, 70 pages

Mairie de Paris, *Autorisation de signature d'une convention d'occupation temporaire au profit de RATP pour la réalisation de la gare Maison-Blanche (Ligne 14 Sud du Grand Paris Express)*, Projet de délibération 2017 SG 32, 2017, 5 pages

Région Occitanie, *Plan d'urgence sur les lignes de desserte fine du territoire en Occitanie – Soutien Plan BTP*, voté en Commission Permanente du 19 juillet 2019, 9 pages

SNCF Mobilités, Région Occitanie, *Convention de service public ferroviaire régional de transport de voyageurs 2018-2025*. Version consolidée après l'approbation de l'avenant 3 du 21 février 2019 – CP/2019-FEVR/10.14, 113 pages

SNCF Réseau, Bordeaux Métropole, *Convention de superposition d'affectations, de gestion et de maintenance du pont Beyerman de Bruges et de la passerelle de Blanquefort*, version du 8 août 2016, 13 pages.

SNCF Réseau, *Occupation d'immeubles bâtis ou non bâtis dépendant du domaine public de SNCF Réseau non constitutives de droits réels. Conditions particulières*. Modèle utilisé pour la convention SNCF Réseau – Communauté de Communes Cœur Côte Fleurie pour une parcelle nue de 131 m². Edition du 5 octobre 2016, 51 pages. Adresse URL : www.coeurcotefleurie.org/convention_sncf_reseau_&.pdf , consulté le 20 juin 2019

Voies Navigables de France, *Convention de mise en superposition de gestion du domaine public fluvial aux fins de la mise en œuvre et de la gestion d'un itinéraire cyclable*, publié le 30 mars 1992, consulté le 21 juin 2019, 8 pages. Adresse URL : www.vnf.fr/vnf/img/cms/hidden/superposition%20de%20gestion_200302211743.pdf

Articles de presse

Manon Adoue, « A Lamagistère, la gare devient une boulangerie et fait revivre le village » in *La Dépêche du Midi* du 9 août 2019

Auteur inconnu, « Les Chemins de Fer de Provence repris en régie par la Région PACA » in *La Gazette des communes* du 30 octobre 2012, consulté le 2 avril 2019. Adresse URL (en cache) : <http://www.lagazettedescommunes.com/136845/les-chemins-de-fer-de-provence-repris-en-regie-par-la-region-paca/>

Marie-France Bayetti, « La Région vient de se porter acquéreuse des gares » in *La Provence* du 27 octobre 2014, consulté le 2 avril 2019

Lisa Bellon, « SNCF. Les cheminots dénoncent la fermeture des guichets » in *La Dépêche du Midi* du 12 juillet 2019

Frédéric Bergé, « Le patron de la SNCF veut un débat public sur l'avenir des petites lignes », *BFM TV*, publié le 5 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://www.bfmtv.com/economie/le-patron-de-la-sncf-veut-un-debat-public-sur-l-avenir-des-petites-lignes-1726133.html>

Eric Béziat, « Le gouvernement sous pression pour financer la mobilité » in *Le Monde* du 12 juillet 2019

Christophe Bourdoiseau, « Réforme du rail, ouverture du réseau. Ce qu'ont fait les Allemands » in *La Lettre du cheminot*, publié le 14 mai 2018, consulté le 30 avril 2019. Adresse URL : <https://www.lettreducheminot.fr/international/reforme-rail-ouverture-reseau-quent-allemands/>

Claude Boyer, « Les guichets de la gare de Carcassonne et la brigade de voie supprimés » in *La Dépêche Aude* du 4 avril 2019, consulté le 4 avril 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/04/04/les-guichets-de-la-gare-de-carcassonne-et-la-brigade-de-voie-supprimes,8109641.php>

Marc Carémantrant, « Quel avenir pour le fret ferroviaire en France » in *Rail Passion* n° 258, publié le 28 mars 2019, consulté le 25 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.railpassion.fr/fret/avenir-fret-ferroviaire-france/>

Communiqué de l'association Train en Têt, « A quand le retour du train Perpignan-Villefranche » in *L'Indépendant* du 2 août 2019

Philippe Emery, « Carbonne. Le mystère du rail disparu sur la ligne Toulouse-Tarbes » in *La Dépêche du Midi*, publié le 30 novembre 2013, consulté le 16 août 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/article/2013/11/30/1764601-le-mystere-du-rail-disparu-sur-la-ligne-toulouse-tarbes.html>

Florence Guernalec, « TER : la liberté tarifaire des Régions enfin actée » in *Mobilicités*, publié le 24 avril 2017, consulté le 19 août 2019. Adresse URL : <http://www.mobilicites.com/011-6130-TER-la-liberte-tarifaire-des-Regions-enfin-actee.html>

Jessica Ibelaidene, « Réforme ferroviaire : Edouard Philippe renonce à la fermeture des « petites lignes » » in *Le Moniteur*, publié le 26 février 2018, consulté le 12 août 2019. Adresse URL : <https://www.lemoniteur.fr/article/reforme-ferroviaire-edouard-philippe-renonce-a-la-fermeture-des-petites-lignes.1952639>

L'Usine Nouvelle, « Chez SNCF Réseau, la sous-traitance coûte cher », publié le 28 octobre 2018, consulté le 11 juin 2019. Adresse URL : <https://www.usinenouvelle.com/article/chez-sncf-reseau-la-sous-traitance-coute-cher.N758659>

La Dépêche du Midi, « Cinq gares tarnaises cherchent des locataires », publié le 29 juillet 2019, consulté le 29 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/07/29/cinq-gares-tarnaises-cherchent-des-locataires,8335959.php>

La Dépêche du Midi, « Les guichets de la gare et la brigade de voie supprimés », publié le 4 avril 2019

La Dépêche du Midi, « Les usagers d'Occitanie plébiscitent le rail », publié le 16 mai 2019, consulté le 16 mai 2019. Adresse URL : <https://www.ladepeche.fr/2019/05/16/les-usagers-plebiscitent-le-rail,8202956.php>

La Lettre du Cheminot, « SNCF. Le recours à la sous-traitance représenterait un surcoût de 10% selon la CGT », publié le 1^{er} novembre 2018, consulté le 11 juin 2019. Adresse URL : <https://www.lettreducheminot.fr/politique/sncf-recours-a-traitance-representerait-surcout-de-10-selon-cgt/>

Gianfranco Lelmi, « Ferrovia Merano Malles, i segreti del successo di questa ferrovia e la Ferrovia Roma Nord » in *Altervista*, consulté le 11 avril 2019. Adresse URL : <http://ferroviaromanord.altervista.org/ferrovia-merano-malles-i-segreti-del-successo-di-questa-ferrovia-e-la-ferrovia-roma-nord.htm>

Laurent Marcaillou, « Ferroviaire : ces régions qui vont mettre en concurrence la SNCF » in *Les Échos* du 28 mai 2018, consulté le 2 avril 2019, page 26

Philippe Martin, « Ces lycées si chers aux Régions » in *Régions Magazine*, publié le 20 novembre 2017, consulté le 4 avril 2019. Adresse URL : <https://www.regionsmagazine.com/dossier/lycees-chers-aux-regions/>

Frédérique Michalak, « Mobilité en région : impossible de se passer de la voiture » in *L'Indépendant*, édition du 24 avril 2019

Rafaële Rivais, « Sécurité routière : légère baisse du nombre de morts en 2017 » in *Le Monde*, publié le 1^{er} février 2018, consulté le 13 août 2019. Adresse URL : https://www.lemonde.fr/securite-routiere/article/2018/02/01/securite-routiere-legere-baisse-du-nombre-de-morts-en-2017_5250473_1655513.html

Camille Selosse, « Patrick Jeantet : soit on augmente les péages TER comme prévu, soit il faut une subvention qui nous équilibre » in *Contexte Transports*, publié le 24 juin 2019, consulté le 9 juillet 2019. Adresse URL : https://www.contexte.com/article/transports/patrick-jeantet-soit-on-augmente-les-peages-ter-comme-prveu-soit-il-faut-une-subvention-qui-nous-equilibre_102180.html

Camille Selosse, « Rapport Spinetta : le gouvernement tente de rassurer les élus » in *La Gazette des Communes*, publié le 22 février 2018, consulté le 12 août 2019. Adresse URL : <https://www.lagazettedescommunes.com/550973/rapport-spinetta-le-gouvernement-tente-de-rassurer-les-elus/>

Yves Thréard, « Transports collectifs : la colère des élus ruraux » in *Le Figaro*, éditorial du 7 août 2019

Ville, Rail et Transports, « Des facteurs pour surveiller les petites gares », publié le 8 janvier 2019, consulté le 23 juillet 2019. Adresse URL : <https://www.ville-rail-transports.com/ferroviaire/facteurs-surveiller-petites/>

Giovanni de Zordo, « Ferrovia Merano-Malles. Intervista all'Ing. Helmut Moroder, già direttore d'esercizio » in *I Treni*, mars 2009, 6 pages

Articles de blogs ferroviaires

Blog de Jean-Luc Gibelin, *Les transports ferroviaires en Occitanie : Des avancées et des freins !* Publié le 11 avril 2019, consulté le 24 avril 2019, 10 pages. Adresse URL : <http://jean-luc-gibelin.com/les-transports-ferroviaires-en-occitanie-des-avancees-et-des-frains/>

Le web des cheminots, <https://www.cheminots.net/forum/topic/14191-montr%C3%jeau-luchon-linea-non-grata/#comments> , consulté le 31 juillet 2019

Marc Li, « La concession : un levier de transformation des gares en espaces à vivre » in *Transportshaker*, publié le 13 février 2015, consulté le 19 juin 2019. Adresse URL : <https://www.transportshaker-wavestone.com/la-concession-un-levier-de-transformation-des-gares-en-espaces-vivre/>

Mediarail, « Allemagne : 86 milliards pour maintenir le réseau ferré en bon état ! », publié le 29 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://mediarail.wordpress.com/2019/07/29/allemande-86-milliards-pour-maintenir-le-reseau-ferre-en-bon-etat/>

Mediarail, « Investissements ferroviaires en Europe : de grandes disparités mais aussi des questions », publié le 19 juillet 2019, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://mediarail.wordpress.com/2019/07/19/investissements-ferroviaires-en-europe-de-grandes-disparites-mais-aussi-des-questions/>

Transportrail, « 1945-2018 : Histoire du transport ferroviaire régional », consulté le 19 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/1945-2018---histoire-du-transport-ferroviaire-regional/36418048.html>

Transportrail, « Allemagne : Alstom livre les premiers autorails à hydrogène », publié le 19 novembre 2017, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2017/11/19/35857800.html>

Transportrail, « Des trains plus légers pour les petites lignes », <http://transportrail.canalblog.com/pages/des-trains-plus-legers-pour-les-petites-lignes--/37521563.html> , consulté le 9 août 2019

Transportrail, « Les limites de l'autorail à hydrogène », publié le 14 juillet 2018, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2018/07/14/36443882.html>

Transportrail, « Les opérateurs fret de plus en plus inquiets », publié le 7 décembre 2017, consulté le 25 juillet 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2017/12/07/35892901.html>

Transportrail, « Les petites lignes sont-elles un gros problème ? », <http://transportrail.canalblog.com/pages/les-petites-lignes-sont-elles-un-gros-probleme--/34012237.html> , consulté le 11 août 2019

Transportrail, « Montréjeau-Luchon : suspendue en attendant des jours meilleurs », consulté le 31 juillet 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/montrejeau--luchon--suspendue-en-attendant-des-jours-meilleurs/30850296.html>

Transportrail, « Vers la renaissance de l'étoile de Saint-Pol-sur-Ternoise », publié le 4 juin 2019, consulté le 5 juin 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/archives/2019/05/03/37323669.html>

Transportrail, *Les chemins de fer de la Corse*, publié le 1^{er} novembre 2014, consulté le 23 mai 2019. Adresse URL : <http://transportrail.canalblog.com/pages/les-chemins-de-fer-de-la-corse/30868300.html>

Autres références Internet

Agence Européenne pour l'Environnement, https://www.eea.europa.eu/media/infographics/co2-emissions-from-passenger-transport/image_large , consulté le 13 août 2019

Association Française du Rail, *Communiqué de presse AFRA – GNTC – AUTF : Les opérateurs et utilisateurs de fret ferroviaire inquiets du nouveau mouvement de grève annoncé*, publié le 21 mars 2019, consulté le 28 août 2019. Adresse URL : <http://www.assorail.fr/actualites/temps-fort/communiquede-presse-afra-gntc-autf-les-operateurs-et-utilisateurs-de-fret-ferroviaire-inquiets-du-nouveau-mouvement-de-greve-annonce>

Bombardier, « Bombardier Transport présente un nouveau train par batteries et établit les normes de la mobilité durable », publié le 12 septembre 2018, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : https://www.bombardier.com/fr/media/nouvelles/detail.bt_20180912_world-premiere--bombardier-transportation-presents-a.bombardiercom.html

Comment Ça Marche, « Maîtrise d'ouvrage / Maîtrise d'œuvre », dernière modification le 8 octobre 2018, consulté le 1^{er} juillet 2019. Adresse URL : <https://www.commentcamarche.net/contents/983-maitrise-d-ouvrage-maitrise-d-oeuvre>

Communauté de Communes des Pyrénées Haut-Garonnaises, <http://www.cc-pyreneeshautgaronnaises.fr/vivre/services-a-la-personne/transport-demande> , consulté le 31 juillet 2019

Communauté Nouvelles Pyrénées, <http://www.n-py.com/peyragudes/skizy> , consulté le 30 juillet 2019

Département de Haute-Garonne, <https://www.haute-garonne.fr/proximite/au-quotidien/reseau-des-cars-lio-arc-en-ciel> , consulté le 31 juillet 2019

Fersil Railway, <https://www.fersil-railway.com/systemes-securitaires/freinage-arret-automatique-train/arret-automatique-train-kfs/> , consulté le 9 août 2019

FS News, « Linea Merano-Malles : società STA affida a RFI servizi ingegneria per il potenziamento infrastrutturale », communiqué de presse du 20 avril 2016, consulté le 12 avril 2019. Adresse URL : <http://www.fsnews.it/fsn/Sala-stampa/Comunicati/societa-STA-affida-a-RFI-servizi-ingegneria-potenziamento-infrastrutturale>

Open Archives SNCF, Indicateur Chaix SNCF du 3 juin 1956, <http://openarchives.sncf.com/archive/291106> , consulté le 4 juillet 2019

Le Moniteur, <https://www.lemoniteur.fr/article/le-ppp-du-contournement-nimes-montpellier-approuve-par-decret.1377329#!> , publié le 19 juillet 2012, consulté le 16 août 2019

Le Routard, <https://www.routard.com/idees-week-end/cid136003-le-train-des-pignes-de-nice-a-digne-les-bains-avec-le-routard.html> , consulté le 27 août 2019

LiO Région Occitanie, <https://www.laregion.fr/transports-pyrenees-orientales-regulier> , consulté le 27 août 2019

Norway in a nutshell®, <https://www.norwaynutshell.com/original-tour/> , consulté le 27 août 2019

Oc'Via, <http://www.ocvia.fr/> , consulté le 16 août 2019

Office de Tourisme de Luchon, <http://www.luchon.com/benasque-vielha-luchon/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/6c0c6fc8-89a9-46ef-8aa0-31bbb8036263/detail.aspx> , consulté le 31 juillet 2019

Office de Tourisme de Luchon, <http://www.luchon.com/train-vapeur-fete-des-fleurs/bagneres-de-luchon/tabid/37155/offreid/761c22b3-b112-4f24-9380-78588dbc1a00/detail.aspx> , consulté le 31 juillet 2019

Parvis, « Déploiement de relais-toilettes en gare », consulté le 19 juin 2019. Adresse URL : <https://www.parvis.fr/eng/references/deploiement-de-relais-toilettes-en-gare/32>

Pyrénées 31, <http://www.luchon.com/navette-hiver-luchon-peyragudes-les-agudes/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/cc281d90-2a9e-4837-bc13-7ddc98637b45/detail.aspx> , consulté le 30 juillet 2019

Pyrénées 31, <http://www.luchon.com/navette-ville-hiver/bagneres-de-luchon/tabid/37161/offreid/466f2dbd-3d05-4381-9c1e-031fc7855626/detail.aspx> , consulté le 30 juillet 2019

Région Occitanie, <https://www.laregion.fr/La-carte-du-reseau> , consulté le 12 août 2019

Retail & Connexions, <http://www.retail-connexions-sncf.fr/> , consulté le 18 juin 2019

RFI, Busitalia, Umbria Mobilità, Région Ombrie, *Ferrovia Centrale Umbra. Strategie ed Investimenti*. Septembre 2017, 14 slides. Adresse URL : <http://www.umbriaon.it/2015/wp-content/uploads/2017/09/Presentazione-FCU.pdf>

Antoine Schmurtz, « Trajet en Rhônexpress », vidéo ajoutée le 24 juin 2015, consulté le 9 août 2019. Adresse URL : <https://www.youtube.com/watch?v=W Ao7Q -1dHA>

Skipass, https://www.skipass.com/forums/enmontagne/stations_ski_france/pyrenees/sujet-140809.html , consulté le 4 juillet 2019

SNCF TER Occitanie, <http://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/activites-plein-air/vtt-ax> , consulté le 31 juillet 2019

SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/bien-etre-decouverte/bains-couloubret> , consulté le 31 juillet 2019

SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/ter-decouverte-ville/chateau-fort-lourdes> , consulté le 31 juillet 2019

SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/train-jaune/%5Btab%5Dachat> , consulté le 27 août 2019

SNCF TER Occitanie, <https://www.ter.sncf.com/occitanie/loisirs/patrimoine-culture/train-jaune/%5Btab%5Dlaligne> , consulté le 27 août 2019

Statista, <https://fr.statista.com/statistiques/525651/personnes-tuees-trains-type-d-accident-france/> , consulté le 13 août 2019

Vie publique, « Dépenses des collectivités : une circulaire fixe le contrat type avec l'Etat », publié le 23 mars 2018, consulté le 18 août 2019. Adresse URL : <https://www.vie-publique.fr/focus/depenses-collectivites-circulaire-fixe-contrat-type-avec-etat.html>

Wikiwand, https://www.wikiwand.com/fr/Transport_ferroviaire_en_Suisse , consulté le 4 août 2019

Table des figures

Figure 1 : Réseau ferroviaire français à son apogée entre les années 1919 et 1930	13
Figure 2 : Carte du réseau ferré national et des vitesses des voies en 2018	17
Figure 3 : Carte des lignes UIC 7 à 9 selon leur trafic voyageurs.....	22
Figure 4 : Principaux résultats du Grand Débat national en matière de transition écologique	25
Figure 5 : Tag représentant la ligne Montréjeau-Luchon à Marignac.....	26
Figure 6 : Emissions de CO ₂ par mode de transport par passager-kilomètre	27
Figure 7 : Organisation territoriale de la région Occitanie	35
Figure 8 : Profil socio-économique des bassins de vie de la région Occitanie	43
Figure 9 : Densité de population des communes d'Occitanie en 2016.....	45
Figure 10 : Evolution de la population par commune entre 2011 et 2016	46
Figure 11 : Gare de Mérens-les-Vals sur la ligne de l'Ariège.....	48
Figure 12 : Armement de la voie et aiguillage à Marignac, sur la ligne Montréjeau-Luchon.....	53
Figure 13 : Plateforme de la voie de la ligne du Train Jaune en gare de Mont-Louis La Cabanasse	55
Figure 14 : Typologie des lignes du réseau ferré de la région Occitanie.....	58
Figure 15 : Classement UIC des lignes ferroviaires de la région Occitanie.....	59
Figure 16 : Carte des ralentissements imposés par SNCF Réseau en 2016.....	60
Figure 17 : Carte des ralentissements imposés par SNCF Réseau en 2021 en l'absence de travaux d'urgence	61
Figure 18 : Etat des infrastructures des lignes UIC 7 à 9 de la région Occitanie d'après SNCF Réseau	62
Figure 19 : Carte des principales opérations menées dans le cadre du Plan Rail	69
Figure 20 : Carte du réseau ferroviaire projeté dans le rapport Guillaumat (1978)	80
Figure 21 : Carte des lignes à grande vitesse projetées dans le SNIT	83
Figure 22 : Investissements sur l'infrastructure ferroviaire en 2018 par Etat en euros/habitant.....	89
Figure 23 : Carte du réseau des Chemins de Fer de Corse.....	121
Figure 24 : Répartition des missions entre la CTC et les CFC dans le cadre de la DSP	123
Figure 25 : Carte de la ligne des Chemins de Fer de Provence	124
Figure 26 : Répartition des missions entre la Région Sud-PACA et la Régie Régionale des Transports	126
Figure 27 : Carte de la ligne du Blanc-Argent	127
Figure 28 : Carte de la ligne Saint-Gervais/Vallorcine.....	129
Figure 29 : Carte de la ligne Nancy/Vittel	131
Figure 30 : Gouvernance de la sécurité dans un système type Chemins de Fer de Corse ou de Provence...153	
Figure 31 : Frise des degrés d'implication régionale dans le management de la sécurité	155
Figure 32 : Frise des degrés d'implication régionale dans la gestion des travaux et des circulations.....	181
Figure 33 : Répartition des biens entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités du 1er janvier 2015 au 31 décembre 2019	185
Figure 34 : Frise des degrés d'implication régionale dans la gestion du patrimoine	204
Figure 35 : Répartition de la population et des entreprises embranchées sur la ligne Auch-Agen	208
Figure 36 : Plan de voies de la gare de Fleurance.....	209
Figure 37 : Ancien bâtiment voyageurs de la gare de Fleurance	212
Figure 38 : Raccordement entre la ligne Auch-Toulouse et la ligne Auch-Agen	220
Figure 39 : Sources de trafics potentiels sur la ligne Auch-Agen	226
Figure 40 : Ligne Auch-Agen à proximité de la coopérative Gersycoop de Fleurance	226
Figure 41 : Localisation des gares et répartition de la population autour de la ligne Montréjeau-Luchon ..	233
Figure 42 : Gare de Marignac-Saint-Béat.....	234
Figure 43 : Pied d'un ancien poteau caténaire à Marignac le 9 septembre 2019	236

Figure 44 : Comparaison des devis issus de l'étude préliminaire, des contre-expertises et de l'étude d'avant-projet.....	239
Figure 45 : Extrémité de la gare de Montréjeau avec les aiguillages et la séparation pour Luchon au fond	242
Figure 46 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par TTK.....	247
Figure 47 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par NGE	248
Figure 48 : Pistes d'économies sur les travaux identifiées par SNCF Réseau	249
Figure 49 : Gare de Luchon.....	251
Figure 50 : Service ferroviaire prévu à la réouverture de la ligne Montréjeau-Luchon	254
Figure 51 : Comparaison du nombre de forfaits Skirail vendus à Luchon et Ax-3-Domaines	256
Figure 52 : Télécabine montant de Luchon à Superbagnères.....	257
Figure 53 : Fréquentation des sites et monuments autour de la ligne Montréjeau-Luchon	258
Figure 54 : Thermes de Luchon	259
Figure 55 : Usine d'embouteillage des eaux minérales de Luchon le 9 septembre 2019	261
Figure 56 : Entrée d'une usine de transformation du bois à Marignac le 9 septembre 2019.....	262
Figure 57 : Autocars devant le parking de la gare de Luchon le 9 septembre 2019	263
Figure 58 : Carte des potentiels de trafics autour de la ligne Montréjeau-Luchon.....	267
Figure 59 : Train Jaune approchant du Pont Gisclard, le seul pont suspendu ferroviaire de France	269
Figure 60 : Répartition des gares et de la population autour de la ligne du Train Jaune	270
Figure 61 : Matériel d'entretien (à gauche) et rames du Train Jaune (à droite)	274
Figure 62 : Stockage de voitures du Train Jaune avec au fond l'atelier de maintenance dédié à la ligne de Villefranche-de-Conflent	277
Figure 63 : Principe du « globalement au moins équivalent » (GAME)	278
Figure 64 : Scénarios de responsabilités et d'implication pour la Région sur le Train Jaune après basculement au STRMTG	283
Figure 65 : Etat de la voie et des quais au niveau de la gare de Mont-Louis La Cabanasse	285
Figure 66 : Signalisation en gare de Mont-Louis.....	286
Figure 67 : Exemples de signalisation type tramway du Rhônexpress de Lyon	291
Figure 68 : Forte fréquentation du Train Jaune en gare de Mont-Louis, le 6 septembre 2019 à 16 heures.	294
Figure 69 : Fréquentation des sites et monuments autour de la ligne du Train Jaune	295
Figure 70 : Cités de Mont-Louis (à gauche) et Villefranche-de-Conflent (à droite)	296
Figure 71 : Fréquentation des stations de ski autour de la ligne du Train Jaune	296
Figure 72 : Tarifs et guichet de la gare de Mont-Louis	297
Figure 73 : Horaires et formules combinées Train Jaune + activités, gare de Mont-Louis.....	299
Figure 74 : Correspondance en gare de Latour-de-Carol pour Barcelone, le 6 septembre 2019.....	300
Figure 75 : Horaires de service été 2019 dans le sens Villefranche/Latour-de-Carol	301
Figure 76 : Horaires de service été 2019 dans le sens Latour-de-Carol/Villefranche	302
Figure 77 : Potentiels de trafics autour de la ligne du Train Jaune	304
Figure 78 : Carte de la ligne Schönbuchbahn	310
Figure 79 : Carte de la ligne Merano-Malles.....	315
Figure 80 : Détail des investissements pour la réouverture de la ligne Merano-Malles.....	315
Figure 81 : Détail des investissements pour l'électrification de la ligne Merano-Malles.....	318
Figure 82 : Carte de la ligne Lleida-La Pobla de Segur	320
Figure 83 : Carte du réseau ferroviaire suisse	325
Figure 84 : Gare de Latour-de-Carol, le 6 septembre 2019	339

Table des matières

Sommaire.....	3
Introduction.....	5
Partie 1 : Un réseau ferré secondaire menacé malgré le volontarisme régional.....	9
I. Quelle place du chemin de fer dans l'aménagement des territoires ruraux ?.....	11
1. Un territoire français transformé par la constitution d'un réseau ferré maillé à la fin du XIXe siècle	12
2. Un réseau secondaire en décroissance face à l'automobile et à un manque de volonté politique.....	14
3. Un réseau ferroviaire secondaire pointé du doigt pour des raisons économiques.....	18
4. Rail et mobilité en milieu périurbain et rural : les raisons du mécontentement des « gilets jaunes ».....	23
5. Le rôle du rail et du service public ferroviaire face aux enjeux de mobilité	26
Conclusion.....	31
II. Diagnostic territorial et ferroviaire de la région Occitanie.....	33
1. La région Occitanie : une économie dynamique, des territoires variés, de forts enjeux sociaux et démographiques.....	33
A. Deux massifs montagneux entre valorisation et protection de la nature	35
B. Des littoraux fortement anthropisés	37
C. Une agriculture variée en mutation, moteur de l'économie des territoires ruraux	38
D. Une économie tertiarisée, une industrie entre reconversion et innovation	40
E. Un profil socio-économique de la région contrasté	42
F. Une démographie dynamique polarisée par les grands pôles urbains	44
2. De la genèse à la situation actuelle : un réseau ferré hétérogène	46
A. L'histoire du réseau ferré occitan : entre développement du réseau structurant et démantèlement d'une partie du réseau secondaire	47
B. La situation actuelle du réseau : diversité des caractéristiques, de l'état et des modes de gestion des lignes	53
Conclusion.....	63
III. Le volontarisme de la Région Occitanie face au désengagement de l'Etat et des SNCF.....	64
1. Une intervention de la Région allant au-delà de ses compétences d'autorité organisatrice.....	65
A. Les missions de la Région en tant qu'autorité organisatrice.....	65

B.	Les actions de l'ancienne Région Midi-Pyrénées avant la régionalisation ferroviaire....	65
C.	Le rôle déterminant de Martin Malvy dans la sauvegarde du réseau secondaire.....	66
D.	Les EGRIM : la continuité du volontarisme régional après la fusion	69
2.	Une négation des responsabilités du gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau sur les lignes secondaires.....	72
3.	Les relations entre la Région et SNCF Mobilités : entre confiance et exigence.....	76
4.	De la priorité donnée à la grande vitesse au désintérêt pour les lignes secondaires : l'Etat, une stratégie ferroviaire ?	78
A.	Un réseau à grande vitesse développé au détriment des lignes secondaires	79
B.	Remise en question de la priorité aux TGV et volonté d'abandon des lignes secondaires..	84
C.	La politique ferroviaire d'Emmanuel Macron : la poursuite d'un recul au profit de la route et des innovations	86
	Conclusion.....	91
IV.	Les transferts de gestion et de propriété, un des leviers des Régions	93
1.	La montée en compétence ferroviaire des Régions	94
A.	Les prémices de la régionalisation ferroviaire.....	94
B.	Une régionalisation fer de lance de l'action régionale et moteur de la relance du ferroviaire.....	96
C.	Une Région renforcée par l'ouverture à la concurrence ferroviaire et la montée en compétences mobilité.....	98
2.	Les modalités juridiques de transfert de gestion et de propriété	101
A.	Le transfert de propriété : une solution au périmètre limité	102
B.	Le transfert de gestion : une option prévue par la loi LOM aux contours encore flous.....	105
a.	Texte prévu au projet de loi LOM	105
b.	Débats parlementaires sur les mobilités du transfert de gestion	107
3.	Le précédent du transfert des lycées : un apprentissage régional compliqué par l'Etat ..	110
A.	Les Régions face à l'affectation de bâtiments en mauvais état	110
B.	Le transfert de propriété des lycées et des agents non enseignants à la Région	112
	Conclusion.....	114

Partie 2 : Echelles d'implication, de responsabilités et de gouvernance en fonction des niveaux de transfert	117
I. Des modalités de transfert induites des environnements géographiques et économiques des réseaux retenus	120
1. Les Chemins de Fer de Corse : un réseau insulaire, propriété de la Collectivité et géré par une société d'économie mixte locale	120
2. Les Chemins de Fer de Provence : de la délégation de gestion en régie aux limites du modèle historique de concession	124
3. La ligne du Blanc-Argent : un exemple d'affermage au sein d'une compagnie locale filialisée par la SNCF	127
4. Saint-Gervais/Vallorcine : une ligne de montagne transfrontalière gérée en affermage au sein d'une filiale de la SNCF	129
5. Nancy-Vittel : vers un modèle de gestion intégrée pour la réouverture	130
Conclusion.....	132
II. Des responsabilités accrues pour les Régions dépendant des modalités de gouvernance de la sécurité ferroviaire	133
1. Un management de la sécurité aujourd'hui porté par SNCF Réseau et contrôlé par l'EPSF.....	134
A. Documents de sécurité	134
B. Un référentiel de sécurité inadapté aux lignes secondaires	139
2. Des dérogations possibles aux spécificités techniques d'interopérabilité	140
3. Management de la sécurité et transfert de gestion	143
A. Dispositions indépendantes de la gestion opérationnelle des circulations	143
B. Dispositions applicables à un transfert sans gestion opérationnelle des circulations..	145
C. Dispositions applicables à un transfert avec gestion opérationnelle des circulations..	146
4. Management de la sécurité suite un basculement de lignes au STRMTG	147
A. Dispositions indépendantes du transfert de gestion	148
B. Dispositions applicables si SNCF Réseau reste gestionnaire d'infrastructures	148
C. Dispositions applicables avec un transfert de gestion à la Région.....	150
Conclusion.....	153
III. Une gestion des travaux et des circulations plus souple et plus adaptée après un transfert de gestion	156
1. Les limites de la maîtrise totale des travaux par SNCF Réseau	157
2. Une délégation de MOE favorable à la réévaluation des devis des travaux	161
3. Externalisation des travaux à une entreprise privée avec MOA SNCF Réseau	162
4. Contrats d'affermage avec gestion pour le compte de SNCF Réseau.....	166
5. Gestion des travaux et des circulations à l'issue d'un transfert de gestion	168

A.	Dispositions applicables après un transfert de gestion de l'ensemble de l'infrastructure..	168
B.	Un modèle économique maîtrisé par la Région	171
C.	Conséquences du transfert du contrôle des accès aux circulations sur la tarification et l'accès aux sillons	173
D.	Le rôle de SNCF Réseau à l'issue d'un transfert de gestion	176
E.	Dispositions applicables à un transfert de gestion d'une partie du système de la ligne	177
6.	Gestion des travaux et des circulations à l'issue d'un transfert de propriété	178
	Conclusion	179
IV.	Des responsabilités de gestion du patrimoine souvent au-delà des possibilités de valorisation	182
1.	La répartition des biens entre SNCF Réseau, SNCF Mobilités et l'Etat : un partage mouvant et difficile	183
2.	Gestion du patrimoine par SNCF Mobilités et SNCF Réseau	187
A.	Responsabilités du propriétaire/attributaire	187
B.	Les outils de valorisation du patrimoine et la politique de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités	189
3.	Gestion du patrimoine à l'issue d'un transfert de gestion : des charges élevées sans les outils du propriétaire	195
A.	Principes généraux	195
B.	Modalités de mise à disposition de biens au GI délégué	196
C.	Impacts du transfert de gestion sur les outils de valorisation du patrimoine	197
4.	Gestion du patrimoine à l'issue d'un transfert de propriété : une valorisation possible par la Région	200
	Conclusion	202

Partie 3 : Quelles incidences des changements de gouvernance dans la relance de l'exploitation de lignes secondaires en Occitanie ?	205
I. Auch-Agen : des discussions autour du transfert de propriété et d'une exploitation intégrée d'une ligne capillaire fret.....	207
1. Du projet de réouverture « classique » à l'idée du transfert de propriété avec gestion en SEMOP	208
2. Fonctionnement et gouvernance d'une SEMOP	212
3. Implications du transfert de propriété et de la formule SEMOP sur la gestion de l'infrastructure	215
A. Une ligne capillaire fret au contrôle de sécurité assoupli	215
B. Des travaux entre SEMOP et référentiel de maintenance capillaire fret.....	217
C. Gestion des circulations et des interfaces	219
D. Gestion du patrimoine de la ligne entre le syndicat mixte et les membres de la SEMOP.....	222
4. Propositions pour le futur modèle économique de la ligne Auch-Agen.....	223
A. Sources potentielles de recettes	225
B. Sources potentielles d'économies sur les travaux et la maintenance	229
Conclusion.....	231
II. Montréjeau-Luchon : un transfert de gestion pour sauter les obstacles à la réouverture ?...	233
1. Un parcours semé d'embûches pour la réouverture de la ligne	234
2. Quels enjeux en termes de responsabilités pour la Région en cas de transfert de gestion ?.....	240
A. Gestion de la sécurité sur Montréjeau-Luchon après un transfert de gestion	240
B. Enjeux liés à la gestion de l'interface à Montréjeau	241
C. Enjeux liés à la gestion des travaux	243
D. Quel modèle de tarification d'usage de l'infrastructure ?	245
E. Pistes de diminution des coûts des travaux	246
F. Pistes de diminution des coûts d'entretien et de maintenance	250
G. Gestion du patrimoine sur Montréjeau-Luchon.....	250
3. Quels impacts du transfert de gestion sur la Convention TER ?	252
4. Potentiels de trafics sur la ligne Montréjeau-Luchon	254
A. Potentiel lié aux stations de ski	256
B. Potentiel touristique hors ski	258
C. Potentiel fret.....	260
D. Potentiel intermodalité	262
E. Un retour du train de nuit ?.....	265

Conclusion.....	268
III. Le Train Jaune : vers un renouveau de la ligne après le basculement au STRMTG ?.....	269
1. La Région mobilisée face aux enjeux de pérennisation de la ligne.....	271
A. Des travaux d'urgence pour sauvegarder une infrastructure délaissée par la SNCF....	271
B. Un matériel roulant historique à préserver.....	273
C. Un ou deux ateliers pour la maintenance du matériel roulant ?.....	276
2. Quelle répartition des responsabilités en matière de sécurité sur le Train Jaune ?	277
A. Basculement au STRMTG avec SNCF Réseau toujours autorité organisatrice.....	279
B. Basculement au STRMTG avec la Région devenue autorité organisatrice	281
C. Basculement au STRMTG avec transfert de gestion à la Région.....	282
3. Quels potentiels d'amélioration de l'infrastructure sur le Train Jaune ?	284
A. Une infrastructure en mauvais état.....	284
B. Quels systèmes pour la modernisation du Train Jaune ?.....	287
4. Des évolutions de la tarification d'accès à l'infrastructure ?.....	291
5. Potentiels de trafics sur le Train Jaune	293
A. Un fort potentiel touristique à valoriser	295
B. Des correspondances à optimiser	300
Conclusion.....	305
IV. Des exemples réussis d'organisations locales et pragmatiques à l'étranger.....	306
1. L'Allemagne : des transferts participant d'un contexte favorable au transport ferroviaire régional.....	307
A. Une législation volontariste sur les transferts de lignes ferroviaires et de biens	307
B. La Schönbuchbahn : la réouverture réussie d'une ligne délaissée par la DB.....	310
2. L'Italie : entre interopérabilité du réseau ferroviaire et succès de réouvertures par une gestion locale.....	312
A. Des investissements nationaux et des transferts de propriété de réseaux ferroviaires régionaux à l'Etat favorisés par le 4 ^e Paquet ferroviaire européen	312
B. La ligne Merano-Malles : une réouverture réussie portée par la Province de Bolzano.....	314
3. La ligne Lleida-La Pobla de Segur : une procédure de transfert difficile pour éviter une fermeture.....	318
4. La Suisse : une solide expérience de la gestion de voies ferrées secondaires par des entités locales	324
Conclusion.....	329

V. Quelle pérennité des modèles alternatifs de gouvernance sur les lignes secondaires ?.....	331
1. La SEMOP et le transfert de propriété, quelle pertinence sur les lignes capillaires fret et au-delà ?	332
2. Le transfert de gestion : quel modèle de délégation ? Quelle pertinence ?	337
3. Le basculement vers le STRMTG : une condition suffisante pour rompre avec les référentiels ferroviaires actuels ?.....	344
4. Le transfert de propriété, une fausse bonne idée ?.....	347
Conclusion.....	348
Conclusion générale	351
Liste des abréviations utilisées dans ce mémoire	355
Bibliographie.....	359
Ouvrages et articles scientifiques	359
Rapports.....	360
Documents techniques	361
Entretiens téléphoniques et questionnaires par mail	363
Textes législatifs.....	363
Droit européen.....	363
Textes législatifs français	364
Débats parlementaires, projets de loi et amendements.....	365
Textes législatifs étrangers.....	365
Délibérations et conventions.....	366
Articles de presse.....	367
Articles de blogs ferroviaires	369
Autres références Internet	369
Table des figures.....	372
Table des matières	374

Le transport ferroviaire régional joue un rôle structurant dans l'aménagement du territoire et les déplacements. Il est un pilier de la politique volontariste de la Région Occitanie en matière de sauvegarde des lignes secondaires, hors compétence. Mais la Région doit surmonter les obstacles posés par SNCF Réseau, qui en tant que maître d'ouvrage des travaux impose des délais et des coûts déraisonnables, et qui délaisse l'entretien de son réseau secondaire, mettant en péril l'exploitation des TER organisés par la Région. L'Etat, préférant les programmes routiers, et SNCF Réseau investissent très peu sur les lignes secondaires qu'ils jugent non rentables, laissant la Région presque seule pour financer les opérations de régénération sous la menace de fermetures.

Face à cette situation, la Région Occitanie envisage de profiter, ou doit composer avec des dispositions législatives récentes pour mettre en place de nouveaux modèles de gouvernance sur les lignes secondaires. Ce mémoire analyse les modalités de gestion de la sécurité, des travaux, des circulations et du patrimoine, et les conséquences sur les responsabilités et l'implication régionale de schémas comme le transfert de gestion, le transfert de propriété, le basculement du régime de sécurité vers le STRMTG ou encore la maintenance et l'exploitation d'une ligne fret en SEMOP. Des retours d'expérience de chemins de fer locaux français et étrangers nous questionneront sur le fonctionnement de ces structures. Nous mesurerons sur trois lignes de la région (Auch-Agen, Montréjeau-Luchon et la ligne du Train Jaune) les impacts de ces schémas sur la gouvernance, l'exploitation, les modèles économiques, ainsi que les enjeux de régénération des infrastructures. Cette nouvelle étape de la régionalisation ferroviaire nécessitera un apprentissage de ces compétences nouvelles, dont les modalités seront construites par la Région Occitanie.

Regional rail transport plays a structuring role in land planning and mobilities. It is a pillar of the Region Occitanie's voluntarist policy of saving secondary lines, out of its competencies. However, the Region has to overcome hindrances set by SNCF Réseau, which, as the contracting authority, imposes unreasonable periods and costs, and neglects to maintain its secondary network, threatening the operation of regional rail services organised by the Region. The State, preferring road programs, and SNCF Réseau invest very little on secondary lines they judge non profitable, leaving the Region almost alone to finance regeneration operations to avoid closings.

Faced with this situation, the Region Occitanie plans to take advantage of, or must deal with recent legislative dispositions to implement new governance models on secondary lines. This essay analyses the conditions of security, works, traffic and assets management, as well as consequences on responsibilities and regional involvement of patterns such as the transfer of infrastructure management or ownership, the switch of the security regime to the STRMTG, or the maintenance and operation of a freight line in SEMOP. Feedback from local French and foreign railways will raise questions about the functioning of these structures. We will measure the impacts of these patterns on governance, operation, economic models and infrastructure regeneration issues on three lines in the region (Auch-Agen, Montréjeau-Luchon and the Yellow Train line). This new stage of rail regionalisation will require to learn and define the outlines of these new competencies.