

Rapport d'études

Analyse du volet ferroviaire des contrats de plan 2000-2006

Sommaire

Introduction	3
Élaboration et suivi administratif des opérations ferroviaires inscrites aux CPER 4	
Des objectifs ambitieux	4
Acteurs et financeurs	5
Mécanismes de suivi et d'avancement	8
Opérations hors CPER.....	12
Consistance technique des opérations ferroviaires inscrites aux CPER	14
Des enjeux techniques et fonctionnels récurrents.	14
... et d'autres plus spécifiques.....	17
Déroulement général des études	19
Quelques notions de technique	21
Conclusion	25
Références	26
Les Comités, Groupements et Associations	26
Annexes.....	27

Pour faire suite à une demande de la Direction générale de la mer et des transports (DGMT) sur un besoin d'ouverture et d'une montée en compétences du réseau scientifique du ministère dans le domaine ferroviaire, le Sétra a animé les travaux d'une commande "qualifiante" consistant à comprendre et analyser le contenu des opérations d'investissement qui ont fait l'objet d'une inscription au volet ferroviaire des différents contrats de plan Etat-Régions 2000-2006.

Cette analyse critique, objet du présent rapport a porté sur l'enjeu fonctionnel des opérations, les acteurs et le financement, les dispositions contractuelles, le processus d'élaboration et de suivi, le lien avec les autres opérations hors contrat de plan.

Cette action a sollicité l'ensemble des Cete et a permis d'établir une synthèse des contrats par Région et la constitution de dossiers spécifiques (zooms) pour les opérations présentant un caractère d'exemplarité sur les plans stratégique, technique ou financier.

Elle répond à la double commande de la DGMT : mettre en place les compétences d'un service technique d'appui auprès des directions d'administration centrale dans le domaine ferroviaire et offrir une expertise de proximité auprès des acteurs locaux, notamment les directions régionales de l'équipement (DRE).

L'analyse porte sur :

- l'élaboration et le suivi administratifs des opérations ferroviaires inscrites aux CPER ;
- la consistance technique des opérations ferroviaires inscrites .
- les enseignements principaux du processus d'élaboration et de suivi des contrats.

Rapport d'études

**Analyse du volet ferroviaire des contrats de
plan 2000-2006**

Collection les rapports

Introduction

Dans le cadre de la décentralisation, les Régions assument désormais des responsabilités accrues concernant l'organisation des déplacements sur leur territoire. L'échelon régional est en effet le plus pertinent pour apprécier les besoins de transports et adapter la politique nationale aux contextes locaux. Autorités organisatrices de transports (AOT), les Régions interviennent donc de plus en plus sur l'aménagement de leur territoire, en particulier dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER).

Instaurés par la loi de décentralisation du 29 juillet 1982, les contrats de plan État-Région permettent notamment de contractualiser dans chaque Région le financement et le déroulement d'investissements sur les infrastructures de transport. Conformément aux orientations définies par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIADT) du 15 décembre 1998, la dernière génération de contrats de plan (2000-2006) doit concourir à améliorer l'offre de transport, en particulier sur le réseau ferré. L'Etat et les 22 Régions se sont ainsi engagés, au terme d'un processus parfois long et itératif, à co-financer des opérations ferroviaires d'envergure locale présentant un intérêt national.

A mi-vie des contrats de plan, le SETRA, organisme pilote du réseau scientifique et technique (RST) de l'Équipement, a confié aux Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) la mission d'analyser le volet ferroviaire des différents contrats de plan. Outre l'intention affichée de développer au sein du RST des compétences dans le domaine ferroviaire, ces analyses ont pour objectif d'alimenter le diagnostic et la stratégie de l'Etat en région en vue de préparer la future génération de CPER.

Le présent rapport, rédigé en juin 2005, propose une synthèse des analyses faites par le SETRA et les CETE Nord-Picardie, Normandie-Centre, Méditerranée, CETE de l'Est, de l'Ouest, du Sud-Ouest et de Lyon. Les analyses des CETE ont été réalisées au second semestre 2004 sur la base d'entretiens auprès des Directions Régionales de l'Équipement, les directions régionales de Réseau Ferré de France, les services techniques des Régions, les Autorités Organisatrices de Transport. Loin de porter un jugement critique sur le contenu ou les mécanismes de fonctionnement des contrats de plan État-Région, cette étude se veut didactique : il s'agit de tirer des enseignements ayant vocation à éclairer les différents acteurs sur les problématiques du rail.

Élaboration et suivi administratif des opérations ferroviaires inscrites aux CPER

Des objectifs ambitieux

Bien qu'élaboré dans un contexte politique régional souvent délicat, le volet ferroviaire de chacun des CPER montre la volonté de développer sérieusement des solutions alternatives à la route. Développer et moderniser l'offre de transport par le train est un objectif partagé par toutes les Régions. Il est d'ailleurs affirmé en préambule du volet « infrastructures de transport » de chaque contrat de plan et se traduit par une augmentation substantielle des crédits. A titre d'exemple, le montant des financements consacrés aux opérations ferroviaires par l'État et le Conseil Régional en Rhône-Alpes a été multiplié par plus de 6 par rapport au précédent CPER alors que l'ensemble du volet transport n'augmentait que de 42 % dans le même temps.

Tableau 1 : Montant des coûts inscrits aux contrats des opérations ferroviaires par l'État et le Conseil Régional en Rhône-Alpes au titre des deux derniers contrats de plan.

	Fer (M€ / %)	Autres modes de transport (M€ / %)	Total infrastructures de transport (M€)
CPER 1994-1999 *	45,7 (9%)	554,7 (91%)	607,5
CPER 2000-2006	305,4 (35%)	556,4 (65%)	861,8

* Montants convertis en euros : 1 € = 6,55957 F

Les raisons de cet engouement des Régions pour le mode ferroviaire sont multiples. Citons les plus importantes.

Depuis la régionalisation ferroviaire initiée en 1997, les Régions financent et organisent le réseau des Trains Express Régionaux (TER), emprunté quotidiennement par plus de 10 millions de passagers pour des trajets domicile-travail. A ce titre, la qualité du service offert par l'infrastructure ferroviaire représente pour elles un enjeu majeur, surtout lorsque les TER entrent en compétition avec les TGV, les trains grandes lignes ou les trains de fret pour l'usage des voies de circulation.

Par ailleurs, de nombreuses Régions misent sur le développement du fer pour contribuer au rayonnement économique, culturel et touristique de leurs métropoles. Dans une logique d'ouverture vers nos voisins européens, l'État souhaite d'ailleurs « renforcer le positionnement international des principaux systèmes urbains » et « valoriser la qualité des territoires et des ressources locales » (CIADT du 15 décembre 1997). Les Régions frontalières ont ainsi la volonté d'inscrire leurs agglomérations dans le réseau ferré structurant à l'échelle européenne, comme en témoignent les efforts accomplis pour accueillir les lignes à grande vitesse.

Enfin, le développement du volet ferroviaire des contrats de plan reflète les préoccupations environnementales croissantes des Régions. Face aux pollutions atmosphérique et sonore de la route, le fer apparaît comme un mode relativement « propre », dont les capacités importantes de chargement (massification des flux) laissent croire qu'il pourra libérer les routes de nombreux poids lourds. D'une manière plus générale, les opérations inscrites aux divers contrats de plan tendent vers un rééquilibrage entre le fer et la route.

Outre les raisons louables évoquées jusqu'ici - desserte des territoires, organisation des réseaux, balance fer/route - la décision de financer certaines opérations ferroviaires procède parfois d'un choix éminemment politique. Au-delà d'un acte juridique, le contrat de plan État-Région sert de documentation politique, rendant compte au citoyen de l'usage de ses impôts locaux. De fait, le vote des budgets de chaque Région suscite débat et les investissements ferroviaires, généralement coûteux, peuvent devenir enjeu d'âpres négociations. C'est ainsi que les contrats de plan en cours, préparés en 1998-1999 alors que de nombreux Conseils régionaux ne

comptaient aucun parti majoritaire, donnent parfois l'impression d'un « saupoudrage », avec la multiplication de petits investissements répartis sur le territoire en guise de concession à des élus d'opposition.

En dépit des efforts menés en région pour un aménagement durable des territoires, trop peu de contrats de plan font preuve d'une réflexion globale sur les investissements à réaliser, traitant séparément de la route, du fer et des autres modes de transports. Les opérations financées sont généralement listées avec un argumentaire succinct qui ne fait pas apparaître la cohérence avec d'autres opérations. Malgré la présence de l'État dans les négociations, qui devrait coordonner les ambitions inter- et intra-régionales, la notion de projet de transport semble absente. Des réflexions sur la mobilité des individus, sur les perspectives d'évolutions des territoires, sur l'intégration des différents systèmes de transport, sur les objectifs de réseau à atteindre, sur l'évaluation socio-économique des opérations pourraient utilement compléter la justification des crédits engagés dans les contrats de plan.

La notion de développement durable est désormais prise en compte dans les politiques régionales. Cette notion est mise en valeur dans les volets ferroviaires des CPER, mais bien souvent ce n'est qu'une simple volonté d'affichage qui ne reflète pas la réalité physique du terrain. Les clés de répartition (route et rail) sont artificielles selon les régions, on n'observe pas d'évolution globale mais une présentation subjective des éléments. On assiste à une redistribution des rôles et à la mise en place d'un véritable jeu d'acteurs sur le développement durable.

Enfin, on notera que l'interrégional est rarement évoqué sauf lorsqu'il s'agit de désenclaver certains territoires. La raison en est simple. La plupart des dessertes ferroviaires interrégionales, hors ligne à grande vitesse, connaissent une évolution négative depuis une vingtaine d'années avec une baisse de la fréquentation et une perte de rentabilité, au point que de nombreuses lignes sont largement déficitaires. Dans ces conditions, certains préconisent un plan d'action volontariste avec transfert de responsabilité de la SNCF aux Régions mais celles-ci, dont le budget a été alourdi par la prise en charge des TER, y sont peu enclines.

Acteurs et financeurs

De multiples acteurs...

Les opérations ferroviaires inscrites aux contrats de plan État-Région (CPER) intéressent généralement plusieurs acteurs, qu'ils soient collectivités locales, autorités régulatrices de transport, opérateurs ou gestionnaire d'infrastructure. Outre l'État et la Région, qui s'engagent pour des montants sensiblement équivalents, certains investissements sur le réseau ferré sont co-financés par :

- des départements,
- des agglomérations,
- Réseau Ferré de France (RFF),
- la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF),
- l'Union européenne.

L'Etat, représenté par ses Directions Régionales de l'Équipement (DRE), est secrétaire de chaque contrat plan en région (circulaire n°2000-52 du 20 juillet 2000 relative à l'exécution des CPER). Il préserve par-là son rôle de régulateur capable d'infléchir les décisions régionales dans le sens de la politique nationale. Ce rôle de référent de l'intérêt général, bien que nécessaire, est parfois mal perçu par les Régions qui reprochent à l'Etat d'être juge et partie. La part étatique du financement des opérations ferroviaires provient de crédits alloués par la DGMT, qui décide la répartition des investissements sur le réseau national. Ce mécanisme contribue à une recentralisation latente contraire à l'objectif premier des CPER, conçus à l'origine comme un outil de modernisation et de décloisonnement de l'Etat (Sénat, F. Gerbaud, 2005).

Si les mécanismes décisionnels au sein de l'Etat ne sont pas des plus simples, ceux des Régions peuvent également apparaître complexes. Pour pouvoir engager sa signature sur un CPER, chaque Région a besoin du vote de son assemblée régionale. Le mode de scrutin régional, à la proportionnelle par circonscription départementale, conduit parfois à la création de coalitions fragiles où l'exécutif régional doit prendre en compte les sensibilités d'élus de

différents bords. Si, à l'époque de la signature des contrats de plan, l'Etat était dirigé par un gouvernement majoritaire (" la gauche plurielle "), ce n'était pas le cas de la plupart des Régions. Le vote des CPER par les assemblées régionales fut donc l'aboutissement de jeux d'acteurs, soucieux de faire prévaloir leurs idées sur la société autant que de préserver leur ancrage territorial. La recherche d'un large consensus a abouti à diluer les enjeux et a entraîné du saupoudrage de manière à obtenir une approbation de tous les élus.

Les participations financières de l'Etat et de la Région sont généralement égales même si certaines opérations donnent lieu à des financements dissymétriques lorsque l'exécutif régional y voit un intérêt particulier. Par ailleurs, des aménagements ferroviaires d'intérêt local peuvent engager la participation d'un, deux ou trois Départements pour des parts comprises entre 5% et 50%. C'est le cas notamment du développement de lignes touristiques ou de l'amélioration de lignes TER servant majoritairement au transport scolaire, il faut préciser que les conseils généraux sont responsables de l'action touristique et du transport scolaire.

Bien que Réseau Ferré de France (RFF) soit concerné, en tant que propriétaire des infrastructures, par toutes les opérations ferroviaires inscrites aux contrats de plan Etat-Région, il intervient très peu sur le plan financier. L'article 4 de la loi du 13 février 1997 instaurant la création de RFF n'autorise en effet l'établissement public à investir que sur des opérations rentables pour lui. L'endettement important de RFF et la difficile rentabilisation des projets ferroviaires locaux limitent ainsi beaucoup sa liberté d'investissement et l'empêche de contribuer au financement de nombreuses opérations même lorsque celles-ci lui paraissent prometteuses. En pratique, le rôle de RFF se limite bien souvent à celui de maître d'ouvrage « délégué » qui est en fait un rôle dégradé de Maître d'Ouvrage. En effet, RFF n'est pas le principal financeur et ne décide pas du programme. En général, cette tâche est d'ailleurs confiée à la SNCF à travers une direction opérationnelle déléguée car la SNCF est le gestionnaire d'infrastructures délégué.

A l'instar de Réseau Ferré de France, la SNCF contribue peu au financement des opérations ferroviaires des contrats de plan Etat-Région. En théorie, l'opérateur ferroviaire national n'engage ses fonds que sur les domaines relevant de sa compétence : le matériel roulant, l'exploitation, la sécurité, l'entretien... mais pas l'infrastructure. La distinction est parfois subtile à faire car le rail est un système global dont les composantes ne peuvent être dissociées. La SNCF, qui possède aujourd'hui l'essentiel des compétences dans tous les domaines touchant à l'infrastructure (tracé, exploitation, signalisation, sécurité, etc.), intervient donc sur la plupart des opérations au moins comme maître d'œuvre désigné des études, après mise en concurrence par RFF. Face à RFF de création récente ou, devrait-on dire, en partenariat avec RFF, la SNCF continue de poursuivre des missions de direction d'opérations déléguée.

Outre les acteurs cités jusqu'ici, le volet ferroviaire des contrats de plan intéresse divers "observateurs", qu'il s'agisse d'acteurs institutionnels (e.g. ADEME, Union européenne), d'autorités organisatrices de transports (e.g. agglomérations, syndicats de communes) dont leur représentant : le GART, de syndicats professionnels (e.g. chargeurs, opérateurs de modes de transports concurrents) ou d'associations d'usagers (FNAUT). Certains d'entre eux ont d'ailleurs la possibilité de prendre part aux observatoires régionaux des transports instaurés en région, qui sont de véritables lieux d'échanges et de réflexion sur les transports. Il est à noter, courant 2005, la mise en place des instances régionales de concertation sillons (IRCS) qui permettent à tous les acteurs de se rencontrer et de peser sur les enjeux du transport régional.

De multiples acteurs... avantage ou inconvénient ?

Une telle multiplicité d'acteurs nuit parfois à la lisibilité des projets pour le citoyen. Les signataires des contrats de plan demeurent l'Etat et la Région mais, dans les conventions de financement, apparaissent d'autres signataires (Conseils généraux et autres collectivités locales, RFF, la SNCF...). Il y a bien sûr une médiatisation forte des projets emblématiques mais on constate en général un défaut de communication sur des questions pratiques : qui pilote le projet ? qui réalise les travaux ? qui assurera l'organisation du transport une fois le projet réalisé ? qui décidera de la tarification ? Au-delà de l'affichage extérieur et de la simple question « qui fait quoi ? », le grand nombre d'acteurs sur la plupart des projets suscite des questions liées à l'imbrication des responsabilités et aux divergences d'intérêts, réelles ou supposées, entre les partenaires.

La multiplicité des acteurs entraîne-t-elle une diminution des responsabilités et un enchevêtrement des compétences des Autorités Organisatrices de Transports ?

Pour répondre à cette question, il est intéressant d'examiner un projet particulier : le tram-train de Mulhouse – Thannkruth. Ce projet, dont le coût est estimé à 68,6 M€, est financé par :

- l'Etat à hauteur de 16,2 %
- la Région Alsace à hauteur de 36,2 %

- le Département du Haut Rhin à hauteur de 11,7 %
- le SITRAM (Syndicat Intercommunal des transports de l'Agglomération Mulhousienne) à hauteur de 5,7%
- RFF à hauteur de 5,3 %
- la SNCF à hauteur de 1,1 %

Soit 6 financeurs différents et 3 AOT différentes !

La maîtrise d'Ouvrage est assurée uniquement par RFF qui se laisse le droit d'augmenter sa participation si la rentabilité du projet est jugée satisfaisante. Or la Région, financeur le plus important du projet, dispose de moyens humains pour suivre le projet et émettre des propositions. Le SITRAM est également apte à émettre des avis et faire des propositions en tant qu'AOT. La SNCF, en tant qu'exploitant de la partie ferroviaire du projet, peut également intervenir et dispose des compétences nécessaires pour le faire. Enfin, la DRE, qui représente l'État, second financeur du projet, n'a pas actuellement les compétences suffisantes pour émettre des avis techniques et influencer sur les décisions et ne peut donc que relayer la politique budgétaire nationale en région. Néanmoins, à la décharge de la DRE Alsace et des DRE en général, il faut préciser que les services de l'État sont informés tardivement sur les nouveaux projets. Le jeu d'acteurs, les négociations discrètes et le manque d'information de la part des élus locaux ne facilitent pas la tâche des DRE qui bien souvent doivent travailler dans l'urgence sur des projets déjà bien avancés.

En pratique, ce projet, comme les autres projets de tram-train en région Alsace, bénéficie de structures de pilotage particulières qui permettent le transfert d'informations, la réalisation des échanges et la prise de décisions en commun. La clarté des responsabilités et des missions de chacun est apportée par un fonctionnement collégial au niveau du dispositif de pilotage. La responsabilité des partenaires est alors partagée mais pas diluée.

Y a-t-il convergence d'intérêt entre les co-financeurs ou bien leurs intérêts sont ils divergents ?

Lorsque l'État et la Région sont les seuls financeurs, l'aménagement du territoire est le fil conducteur du projet. D'un côté, la Région porte les projets correspondant à ses objectifs de développement, à l'instar par exemple de la région Rhône-Alpes qui appuie fortement le développement des TER. De l'autre, l'Etat contribue financièrement au projet avec une vision plus globale en s'attachant autant que possible à faire ressortir l'utilité sociale, la rentabilité et la cohérence du projet.

Lorsqu'il y a d'autres financeurs, la question est plus délicate. Par exemple, les transports n'entrent pas dans les compétences des Conseils généraux et, pourtant, les Départements financent certaines opérations comme en Bretagne pour les liaisons Rennes - Brest et Rennes – Quimper, où les quatre départements participent au financement du fait de l'unanimité politique sur le projet. De même, en Franche-Comté, où les départements du Doubs et du Jura sont les partenaires de l'État pour la rénovation des lignes de montagne d'intérêt départemental, Besançon-Le Locle (opération complexe puisqu'il s'agit d'une ligne transfrontalière avec la Suisse) et Andelot-La Cluse. La région Franche Comté a financé l'amélioration du matériel roulant et a demandé aux Départements d'investir sur l'infrastructure de manière à financer d'autres opérations. Ces exemples montrent que la territorialité et surtout la dimension politique des projets sont des éléments déterminants pour la participation des collectivités locales à leurs enjeux de proximité.

Pour les AOT locales (syndicats intercommunaux notamment), l'intérêt de la participation réside principalement sur l'impact d'un projet sur leur réseau. Un projet de tram-train ou l'aménagement de pôles d'échanges permettent d'étoffer le réseau et d'élargir la zone de chalandise en amenant de nouveaux clients et, par conséquent, des recettes supplémentaires. Cependant, malgré les perspectives de recettes, peu d'AOT autres que les Régions participent au financement de pôles d'échanges performants train – transports en commun. De nombreuses opérations des contrats de plan concernent l'aménagement de pôles d'échanges (20 opérations hors Ile de France pour un montant global supérieur à 450 millions d'euros) mais peu d'agglomérations contribuent à leur financement, sans doute car elles ne jugent pas essentiel d'investir sur des projets qui, de toute manière, se feront toujours puisque portés par d'autres acteurs.

En revanche, l'Île-de-France fait exception puisque les pôles d'échanges sont financés par de nombreux intervenants : l'État, la Région, les départements, les communes, des établissements publics, la RATP, la SNCF et RFF. La densité urbaine de l'île de France, l'utilisation massive des transports en commun et l'engorgement des infrastructures routières font que la réalisation de pôles d'échanges performants et l'extension du réseau de transports en commun sont devenues des priorités pour l'ensemble des acteurs politiques et des Autorités Organisatrices de Transport. Le montant du volet ferroviaire (dont tramways et métro) du CPER Ile de France est supérieur à 3 milliards d'euros

(dont 200 millions d'€uros pour les pôles intermodaux). Devant la criticité de la situation, seule la participation de tous les acteurs en appui de l'État et de la Région permettent de financer les projets indispensables.

Concernant RFF, il est établi que seule la rentabilité du projet motive sa participation financière, en raison de l'article 4 de la loi de 1997 portant création de l'établissement public. De même, par souci de rentabilité, la participation de la SNCF sur les opérations reste globalement faible. Néanmoins, plusieurs facteurs peuvent motiver un engagement financier :

- le financement de lignes TER qui amène de la clientèle vers le réseau grande vitesse et développe des synergies à l'échelle nationale et européenne ;
- la pression politique : le directeur régional de la SNCF ne peut pas donner systématiquement un avis négatif quant au financement d'un projet porté localement ;
- le remplacement de matériel ancien qui va générer par la suite des performances accrues et diminuer les coûts d'entretien ;
- dans le domaine du fret, des pressions des chambres de commerce et de certains chargeurs. Le jeu d'acteurs est très important lorsqu'il s'agit d'installations terminales embranchées génératrices de gros volumes de fret.

Même si les intérêts des différents financeurs ne convergent pas toujours, même si la multiplicité des acteurs tend à rendre les opérations plus complexes, il faut mentionner que plusieurs sources de financement différentes permettent de mobiliser la masse de crédits nécessaire à l'avancement des projets ferroviaires. A l'instar des projets routiers, l'opportunité d'un investissement ferroviaire dépend bien souvent de sa date de mise en œuvre. La modernisation du réseau national nécessite pour être cohérente la réalisation simultanée de différents projets sur plusieurs segments, ce que l'État seul ne peut mener à bien. Le concours apporté par les Régions et les autres partenaires financiers permet donc l'avancée d'une multitude de projets, sans grever outre mesure des finances publiques. « Les CPER exercent [ainsi] un effet de levier sur l'action publique » (Sénat, F. Gerbaud, 2005). L'effet réseau du système ferroviaire s'en trouve amélioré au niveau national.

Mécanismes de suivi et d'avancement

Ce sont les Directions Régionales de l'Équipement, sous l'autorité du Préfet de Région qui relaient la politique budgétaire de l'Etat et qui rendent compte de l'avancement du contrat de plan et de l'utilisation des crédits. En pratique, les personnes en charge du volet ferroviaire en DRE disposent bien souvent de peu de compétences techniques et ne peuvent assurer qu'un suivi administratif. RFF ou la SNCF réalisent donc le pilotage technique, les DRE ne jouant qu'un rôle d'arbitre. Alors qu'elles travaillent aujourd'hui en aval, les DRE doivent réaliser des missions amont auprès des Régions, notamment sur le choix initial des projets (équité sociale, équilibre territorial,...). Les DRE doivent non seulement développer des compétences techniques mais également jouer un rôle moral et de conseil auprès des collectivités locales.

Les comités de suivi

D'un CPER à l'autre, on retrouve globalement les mêmes procédures de suivi et de pilotage des projets : un comité de suivi présidé conjointement par le Préfet de Région et le Président de Région et des comités techniques. La composition et les modalités de travail de ces comités sont définies lors des conventions de financement propres à chaque opération. En outre, certains CPER prévoient des structures particulières comme le CPER de la région Alsace qui, pour les opérations d'augmentation de capacité, organise des réunions associant l'ensemble des parties concernées pour examiner les possibilités d'utilisation efficace des sillons. Il existe également pour les projets de tram-train en Alsace un pilotage spécifique : un comité de pilotage qui se réunit 1 à 2 fois par an et des comités techniques qui eux se réunissent une fois tous les deux mois.

Il est primordial pour les opérations bénéficiant de financements complexes de mettre en place des structures qui facilitent l'échange d'informations et permettent la prise de décisions communes. En Île-de-France, les nombreux projets de surface comme les tramways impactent fortement les habitudes et les pratiques urbaines. Ces projets concernent légitimement une multiplicité d'échelons politiques. Ceci se traduit par une difficulté organisationnelle forte pour aboutir à des décisions et ce malgré l'existence du STIF (Syndicat des Transports en Île-de-France) qui a

mis en place des commissions de pilotage par opération. Le STIF organise également des réunions techniques où sont validées les études et, surtout, où sont débattus les différents problèmes relatifs à la conception et à la réalisation.

En dépit des échanges privilégiés que permettent ces différents comités au niveau local, les prises de décisions manquent parfois de transparence et se bornent trop souvent à entériner les propositions du conducteur d'opérations. Plusieurs exemples ont montré que, du fait du manque de compétences des partenaires, certaines décisions techniques conduisant à modifier le programme d'une opération tout en restant dans l'enveloppe financière décidée sont prises au sein du comité technique sans que le comité des cofinanceurs ne donne son avis. Au travers de tels exemples, la responsabilité du conducteur d'opération pose question : est-il normal que RFF puisse modifier le programme d'une opération sans avertir les partenaires financiers alors même que ses intérêts propres peuvent être contraires à une gestion économe des crédits ?

Outre les comités de suivi, des régions, comme Rhône-Alpes ou le Nord-Pas de Calais, se singularisent par la création de comités de lignes. L'objectif de ces comités est l'amélioration de toutes les composantes du transport régional de voyageurs par un rapprochement entre les instances de décision de la Région d'une part et les usagers du TER, les élus locaux et représentants de l'Etat, les autres acteurs du transport public en Rhône-Alpes et les représentants de la SNCF et RFF d'autre part. Bien sûr, ce dispositif de démocratie participative n'est pas explicitement prévu dans les CPER mais il permet :

- d'écouter les usagers,
- de prendre en compte leurs attentes,
- de les informer sur le développement de l'offre.

Cela ne peut que contribuer à affiner les études sur les projets en cours et à améliorer l'offre ferroviaire dans le souci de satisfaire au mieux les utilisateurs quotidiens. Les premiers comités de ligne, initiés en 2003/2004, sont considérés comme une bonne initiative par les usagers, même si une moitié d'entre eux déclare trouver « trop vagues les réponses [aux problèmes soulevés] ou trop longs les délais de mise en œuvre des solutions ». Enfin, il apparaît que le problème majeur des services ferroviaires est « le défaut d'information des voyageurs en situation perturbée » (Charlier, 2005). Néanmoins, certains CPER ont prévu explicitement un chapitre relatif à l'information multimodale ou intermodale des voyageurs, ces actions sont aussi réalisées hors CPER dans le cadre de projets locaux d'urbanisme.

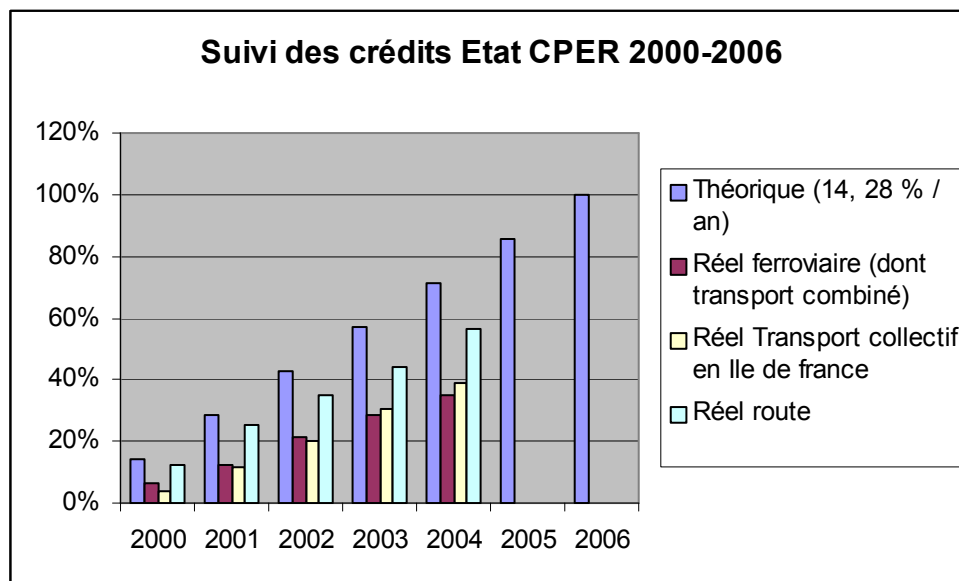
Enfin, pour avoir une vision claire de l'avancement des CPER, certaines DRE confient aux observatoires régionaux des transports des tâches particulières de suivi. Par exemple, l'Atelier Régional Transport Économie Aménagement (ARTEA) de la DRE Languedoc-Roussillon réalise des fiches de suivi par opération et par thème (e.g. transport combiné, aménagement de gares) ainsi que des documents de synthèse.

Le pilotage financier

Malgré l'organisation des différents comités et le rôle de suivi budgétaire et financier joué par les DRE (circulaire N°2000-52 du 20 juillet 2000), il semble difficile d'avoir une vision claire des montants financiers engagés au jour le jour par les divers partenaires en raison de :

- la multiplicité des sources et de la difficulté à trouver la bonne information,
- la difficulté à interpréter les chiffres,
- la modification de certains programmes en cours de réalisation,
- les AP (autorisation de programme) et les CP (crédits de paiement) sont également liés à la réalité physique des marchés et des chantiers sur le terrain (passation, contentieux...).

En tant que principaux financeurs des contrats de plan au côté de l'État, les Régions tiennent également leur propre comptabilité, qui parfois annonce des chiffres différents de ceux de la DRE. L'Association des Régions de France (ARF) se fait d'ailleurs fort de rappeler à l'État ses engagements financiers lorsqu'il ne les tient pas. En dépit des quelques divergences comptables, les grandes masses financières permettent de constater que la participation annuelle de l'État est en effet moindre que l'objectif. « Après un démarrage progressif, lié à la signature tardive des contrats en 2000, puis à la nécessaire maturation des opérations les plus lourdes dont les études n'étaient pas achevées, l'ensemble des CPER accusait fin 2004 un retard d'un an sur le planning » (Sénat, F. Gerbaud, 2005).



Source : www.arf.asso.fr

En effet, des études non suffisamment étayées à la signature des conventions et, surtout, la régulation budgétaire de l'État n'ont pas permis d'atteindre un taux d'avancement des contrats satisfaisant. Le démarrage simultané de nombreux projets conduit à mobiliser des masses financières importantes aux mêmes périodes et ne permet pas un étalement de la dépense dans le temps. Si la réalisation de multiples études en même temps ne pose pas de problème compte tenu des « faibles » montants en jeu, l'engagement des travaux doit au contraire faire l'objet d'un échelonnement sur toute la durée du CPER.

La modernisation de la ligne Amiens – Rue en Picardie offre un bon exemple des problèmes causés par un cadrage financier trop ambitieux. Le projet comporte deux phases : la première vise à améliorer l'accessibilité pour les voyageurs et à réaménager les abords de gares, la seconde porte sur la signalisation ferroviaire et la réfection de certaines gares. Compte tenu de la participation des acteurs locaux, la première phase a pu être menée à bien et s'est achevée début 2005. La seconde phase, beaucoup plus lourde financièrement, est actuellement en attente de crédits de la part de l'État et sa mise en œuvre d'ici 2006 semble fortement compromise, à tel point que la région Picardie envisage d'avancer les fonds nécessaires.

En dépit de ce constat négatif, certaines régions présentent des taux d'avancement des CPER très satisfaisants : la Région PACA présentait un taux d'engagement de crédits au premier trimestre 2003 de l'ordre de 30 % (volet ferroviaire).

Au-delà de la dérive du calendrier, le problème du pilotage financier est étroitement lié à une certaine dérive du coût des projets. Sur ce XII^{ème} CPER, nombreux sont les projets dont le montant a dû être réévalué du fait d'études préliminaires trop succinctes ou non abouties. A l'évidence, ces projets ont été inscrits au contrat de plan sur la base d'estimations insuffisamment étayées, vraisemblablement du fait de pressions politiques ayant négligé les difficultés techniques inhérentes au monde ferroviaire.

A l'avenir, il serait judicieux que le volet d'études d'un contrat de plan serve à anticiper le suivant: déterminer des estimations pertinentes de niveau avant-projet de manière à ce que les partenaires financiers s'engagent sur des montants précis. Ainsi, seules les opérations dont les montants seraient précisément définis pourraient faire l'objet d'un engagement individualisé. Les autres projets, dont le montant ne serait encore qu'indicatif, pourraient entrer dans une enveloppe globale avec un ordre de priorité à déterminer. Une fois les études abouties pour une opération « non engagée », il suffirait de procéder à son engagement individuel et de soustraire le montant de l'opération à l'enveloppe globale. En cas de dépassement, deux possibilités :

- soit, l'enveloppe globale du CPER est réévaluée (procédure difficile car il faut une nouvelle délibération du conseil régional) ;
- soit, des opérations sont reportées sur le prochain CPER pour permettre de financer les opérations en cours jusqu'à leur achèvement (implicitement, ce report était prévu dans ce XII^{ème} CPER étant donné le nombre d'opérations inscrites initialement).

Ce mécanisme permettrait de s'engager sur des opérations, de limiter les retards et surtout de fixer le montant global du CPER.

Le pilotage technique

Le démarrage et l'efficacité du pilotage reposent essentiellement sur la volonté de quelques-uns et sur la prise d'initiative de la part des Régions, les DRE ne disposant pas de moyens humains suffisants pour entamer une démarche critique et d'enrichissement des CPER. Face à RFF, qui assure les fonctions de conducteur de projet, et à la SNCF, qui seule dispose des compétences nécessaires aux études opérationnelles, les Régions se dotent peu à peu de compétences ferroviaires de plus en plus solides.

Cette montée en puissance des Régions leur permettra dans un futur proche de jouer un rôle de contre-expertise, notamment dans l'élaboration des études et la détermination des coûts. Si l'État souhaite conserver son rôle d'arbitrage, il est donc essentiel qu'il assoie sa légitimité sur un minimum de compétences. La formation ferroviaire organisée en 2005 par le SETRA au profit des DRE devrait améliorer cet état de fait mais ne constitue qu'une action ponctuelle dans ce sens. Une piste de progrès serait d'établir des collaborations entre les services opérationnels déconcentrés de l'Équipement (DRE, DDE) et le réseau technique des CETE pour la diffusion d'une culture ferroviaire commune au sein du Ministère. Le développement actuel des compétences en CETE, lié à diverses actions de formation comme le Mastère Fret et Intermodalité de l'ENPC, permettra bientôt de proposer des missions d'assistance aux DRE de manière à ce que les services de l'État puissent intervenir de façon pertinente sur les études techniques.

Dans tous les cas, l'inscription aux contrats de plan État-Région d'un important volet ferroviaire fait apparaître la nécessité de diffuser au sein des services de l'État et des collectivités territoriales une doctrine technique qui sera partagée par tous les acteurs. Pour ce faire, certaines DRE souhaiteraient que la DGMT (ex-DTT) anime des réunions d'échange interrégionales sur les CPER de manière à partager les expériences et les savoir-faire. Cela permettrait notamment d'anticiper les difficultés en vue de préparer au mieux les prochains CPER. Les Cété pourraient également être associés à ces échanges, de manière à développer un réseau de compétences ferroviaires au sein du ministère.

Cette demande rejoint la nécessaire évaluation qui doit être faite de chaque projet. Parmi les analyses réalisées par les CETE sur les différents CPER, très peu abordent la question de l'évaluation, sans doute car celle-ci fait défaut dans les CPER eux-mêmes. Si des études d'évaluation sont réalisées, conformément à l'article 14 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI), les conventions ne précisent en général pas lesquelles ou bien sont peu précises sur le sujet. De plus, on constate que « les bilans qui ont, jusqu'à présent, été tirés n'ont été le plus souvent que partiels » (Sénat, F. Gerbaud, 2005).

Cela est regrettable car les CPER permettent l'expérimentation et l'évaluation de politiques innovantes. La mise en place systématique de dispositifs d'évaluation des projets ferroviaires des CPER (ex-ante, intermédiaire et ex-post), avec un budget spécifique à l'évaluation, permettrait de bénéficier du retour d'expérience indispensable. A ce titre, la région Alsace semble avoir pris les mesures nécessaires à la réalisation d'une évaluation de qualité :

- évaluations ex-ante, intermédiaires et ex-post sont prévues,
- création d'un budget spécifique à l'évaluation (financement tri-partite : État, Région et ADEME),
- création d'un comité de pilotage de l'évaluation et d'un comité technique,
- convention particulière pour les modalités de suivi et d'évaluation.

De plus en plus de conventions prévoient un dossier d'évaluation ex-post (remis par la SNCF trois mois après la mise en service) avec des dispositions de blocage de subvention en cas de retard. D'autres régions ont imaginé d'autres mécanismes d'expertise ou de contre expertise.

Enfin, il faut préciser que ce sont les services de l'État et notamment le préfet (par l'intermédiaire des DRE) qui assurent une mission régaliennne essentielle : le contrôle et l'ouverture de nouvelles installations ferroviaires.

Opérations hors CPER

Outre les opérations ferroviaires financées par les contrats de plan État-Région, il existe de nombreux projets sur le réseau ferré que les différents partenaires n'ont pas souhaité faire rentrer dans ce cadre. Remarquons d'abord que, RFF étant propriétaire du réseau national et maître d'ouvrage des investissements réalisés sur celui-ci, certaines opérations sont exclusivement financées par lui en vue de maintenir les performances du réseau et sont, de fait, hors des CPER. Cependant, la capacité de financement de RFF étant limitée, la plupart des opérations hors CPER sont financées par plusieurs organismes, dont bien souvent le binôme État – Région.

Les projets décidés hors des contrats de plan correspondent à quatre grands domaines d'intervention :

Les Lignes à Grande Vitesse :

Les futures lignes du réseau LGV Européen ne peuvent être intégrées à un CPER pour plusieurs raisons :

- les investissements sont trop importants et les montages financiers très complexes,
- ces projets dépassent les frontières régionales,
- la durée de l'opération est supérieure à la durée d'un CPER.

Par exemple, la future LGV PACA (Provence – Alpes – Côte d'Azur), qui en est au stade du débat public, représente un investissement de 3,5 milliards d'euros. Bien que ce projet ne concerne qu'une seule région, il ne peut faire l'objet d'une convention au titre du CPER. La dimension nationale, voire européenne, et le coût du projet justifient à eux seuls une maîtrise d'ouvrage particulière. En revanche, le CPER de la Région PACA est particulièrement ambitieux en matière ferroviaire, non seulement pour améliorer les dessertes TER mais aussi pour « accompagner » l'arrivée du TGV Sud Est.

Comme la région PACA, la plupart des régions concernées par la réalisation d'une LGV, ont inscrit au CPER des opérations d'accompagnement : modernisation de voies existantes, électrification de lignes destinées à prolonger la LGV, réorganisation des TER pour faciliter les correspondances, etc.. En guise d'exception, l'électrification des lignes vosgiennes en région Lorraine est hors CPER. Cette opération, estimée à 100 millions d'euros, est faiblement financée par l'État. Cette singularité de la région Lorraine s'explique par l'implication déjà forte de l'État sur les autres projets ferroviaires (part Etat de 50 % sur le volet ferroviaire du CPER).

Les liaisons interrégionales

Les opérations sur les liaisons interrégionales sont très peu présentes dans les CPER, du fait des déficits structurels importants qu'elles rencontrent et dont les Régions ne souhaitent pas prendre la responsabilité (cf. 2.1). En revanche, hors des contrats de plan, on recense :

- la ligne Paris - Limoges - Toulouse estimée à 250 millions d'euros,
- la liaison rapide Normandie - Vallée de Seine et le projet ELEONOR dont le coût global avoisine les 950 millions d'euros,
- la ligne Béziers - Neussargues - Clermont-Ferrand dont l'objectif premier est la revitalisation du transport de fret (montant de l'opération : 105 millions d'euros),
- quelques opérations de modernisation (électrification notamment) sur la transversale Nantes - Lyon ou sur la liaison Caen - Alençon - Le Mans - Tours.

Les liaisons interrégionales connaissent des évolutions de trafic négatives depuis plusieurs années et souffrent d'un manque d'attractivité pour les usagers comme pour les décideurs politiques. Cependant, ces opérations d'aménagement du territoire (e.g. POLT) et d'accessibilité au réseau grande vitesse (e.g. liaison Normandie - Vallée de Seine) sont essentielles pour la structuration du réseau ferré national.

Le programme de modernisation de gares

Plusieurs régions ont, sur le modèle des CPER et avec la même philosophie, contractualisé un programme de rénovation des gares d'intérêt régional. Ainsi, des conventions cadre ont été signées entre l'Etat, les Régions, RFF et dans certains cas la SNCF, les communes et les conseils généraux. Il est important de mentionner que ces opérations se font généralement dans le cadre de la loi SRU (loi pour la Solidarité et le Renouveau Urbain, titre III, article 128), postérieure à l'établissement des CPER, qui stipule que l'Etat doit mettre en place « un programme d'investissement d'une durée de cinq ans » afin de contribuer « à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale ».

Le programme fait l'objet d'une convention annuelle d'application. Les procédures et les taux de subvention sont similaires dans l'ensemble des régions. L'Etat, par exemple, a un taux de subvention plafond fixé à 25 % du montant de chaque projet ou de l'ensemble des projets. Si une opération est financièrement supérieure aux estimations, l'Etat ne s'engage annuellement que sur un montant, sans négociation possible en cours d'année. Dans ce contexte, l'intérêt de réaliser des études fiables est alors extrêmement important et conditionne la pérennité de l'opération.

Bien que ces opérations fassent l'objet de procédures pré-établies et de conventions cadre, la multiplicité des acteurs rend les relations parfois complexes. La DRE Rhône-Alpes affirme par exemple que les problèmes fonciers sont très difficiles à traiter. Certains terrains appartiennent à la SNCF, à RFF ou encore aux communes. D'autres font l'objet d'un contentieux entre la SNCF et RFF. Par ailleurs, RFF, qui cherche à valoriser les terrains lui appartenant pour augmenter sa capacité de financement, recherche des montages d'opération.

Les opérations fret

Les principales opérations de fret ferroviaire dans les CPER concernent le transport combiné et les chantiers de transbordement. Par contre, les opérations hors CPER liées au fret sont des opérations d'extension ou de modernisation du réseau :

- contournement fret de Lyon (1,8 milliards d'euros),
- desserte ferroviaire de port 2000 au Havre (22 millions d'euros),
- mise au gabarit B1 du tunnel du Mont-Cenis.

Ces opérations sont importantes et sont liées à la volonté de l'Etat d'augmenter la part modale du ferroviaire dans le transport de marchandises. Ce sont des axes performants (Ouest-Est ou Nord-Sud) qui permettent de massifier les flux sur de très longues distances. Ces opérations relèvent plus de l'action stratégique de l'Etat que de l'action des Régions. Ces dernières subissent les conséquences environnementales de la croissance du transport routier de marchandises, c'est pourquoi elles contribuent au financement de ces opérations.

Les DRE sont fortement impliquées dans ces opérations. De plus en plus de DRE disposent de personnes compétentes dans le domaine. Malheureusement, peu d'informations sont disponibles pour les autres services du ministère ce qui pénalise les argumentaires, développés notamment par les CETE, sur les projets neufs d'infrastructures.

Consistance technique des opérations ferroviaires inscrites aux CPER

Des enjeux techniques et fonctionnels récurrents...

Pour analyser leur consistance, nous avons pris l'option de classer les opérations ferroviaires des CPER selon deux thèmes :

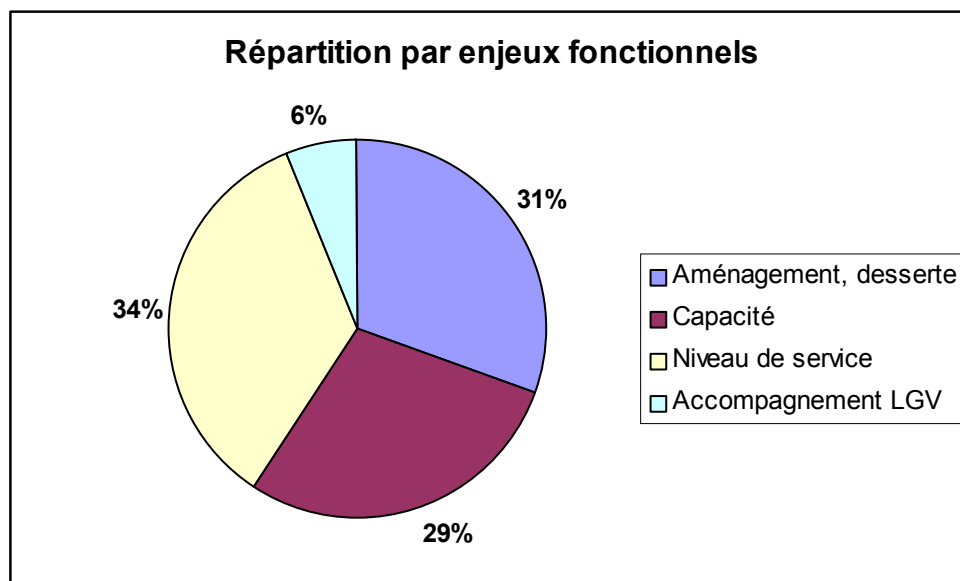
- une classification fonctionnelle visant à mettre en évidence l'enjeu même de l'investissement en matière d'amélioration du niveau de service ;
- une classification technique caractérisant la nature technique de l'investissement.

La typologie employée comporte quatre catégories :

F1	Opération d'aménagement territorial, de desserte ou d'amélioration d'accessibilité
F2	Opération d'aménagement de capacité
F3	Opération d'amélioration de la qualité ou du niveau de service
F4	Opération d'accompagnement à la réalisation d'une LGV

L'enjeu F1 caractérise les opérations qui privilégient la prise en compte du territoire dans le choix de l'investissement comme la desserte des bassins d'emplois, le désenclavement de zones mal desservies. L'enjeu F1, par son poids financier (3,6 milliards d'euros), représente près de 50% du montant global (7,2 milliards d'euros) des opérations ferroviaires de ce XIIème CPER. Néanmoins, il faut préciser que les opérations de transport en commun (Tramway, Bus en site propre, Métro de la Région Ile de France) sont répertoriées dans cet enjeu F1. Si l'on ne garde que les opérations typiquement ferroviaires de la région Ile de France (soit un montant global de 1 milliard d'euros), l'enjeu F1 ne représente alors que 1,5 milliards d'euros.

Une fois exclus les 2,1 milliards d'euros d'investissements non typiquement ferroviaires de l'Ile de France, on obtient la répartition suivante :



Plus de la moitié des budgets porte sur des aménagements de lignes existantes afin d'améliorer la qualité de service (F3) et d'augmenter les capacités (F2). Les opérations d'accompagnement à la création de Lignes à Grande Vitesse représentent moins de 10% du budget total et concernent principalement des opérations de

modernisation de voies existantes, d'électrification de lignes destinées à prolonger la LGV, de réorganisation des TER pour faciliter les correspondances...

La classification fonctionnelle ne suffit pas à analyser correctement la typologie du volet ferroviaire des CPER. Il est nécessaire d'intégrer un facteur technique par le biais d'une seconde classification :

T1	Opération d'extension de réseau
T2	Opération d'investissement complémentaire sur réseau existant
T3 GV	Opération sur les pôles d'échanges et les gares voyageurs
T3 GF	Opération sur les gares de fret ferroviaire classique
T3 TC	Opération sur les chantiers de transport combiné
T4	Opération de modernisation de matériel roulant
T5	Etudes amont

Cette double classification permet de distinguer parmi toutes les opérations plusieurs domaines d'intervention récurrents :

1. Les opérations d'augmentation de capacité

- Par le biais d'investissements sur de nouvelles voies, de nouveaux embranchements pour 800 millions d'euros (F2 T1). On citera par exemple la suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux (254 M€) ou la modernisation de ligne Marseille-Gradanne-Aix en Provence (110 M€). Ces deux opérations font l'objet de zooms techniques joints en annexe.
- Par le biais d'investissements sur le réseau existant pour 540 millions d'euros (F2 T2). Par exemple, des opérations spécifiques du programme Quadrilatère Lens – Arras – Douai - Ostricourt en région Nord - Pas de Calais (aménagement sur les voies dans les gares, suppression de passage à niveau) pour un montant avoisinant les 35 millions d'euros. Ces opérations ont pour but d'accroître les capacités fret et TER en augmentant le nombre de sillons utilisables.

Sur des axes très chargés, le manque de capacité pénalise le fret ferroviaire puisque le trafic voyageurs est prioritaire. La suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux ou l'aménagement du quadrilatère Lens – Arras – Douai - Ostricourt dans la Région Nord-Pas de Calais sont des opérations destinées à améliorer les circulations (fluidité et régularité) des trains fret et voyageurs. Outre l'intérêt pour le trafic voyageurs, de nombreuses opérations présentent des perspectives importantes de développement du trafic fret. Malheureusement, il est difficile d'en estimer l'impact sur les trafics et l'impact économique, les CPER fournissant trop peu d'informations.

Certaines opérations d'infrastructures sont destinées au seul fret ferroviaire. Elles représentent un montant de 325 M€ avec notamment des aménagements spécifiques sur l'axe Dijon - Modane et dans la vallée du Rhône pour 142 M€. Le développement du couloir de dérivation fret en Lorraine (25 M€) ou la création d'une troisième voie Sucy - Valenton sur le réseau de la grande ceinture parisienne (53 M€) vont permettre d'accroître sensiblement la capacité des voies ferroviaires (zoom technique en annexe). On notera que toutes ces opérations concernent des axes européens de transport et bénéficient pour la plupart de fonds européens.

2. Les opérations permettant d'accroître le niveau de service

Les investissements destinés à augmenter le niveau de service sur le réseau existant (F3 T2) représentent un montant de 1,1 milliards d'euros. L'objectif récurrent est la diminution des temps de parcours et le confort des usagers. A cela peuvent s'ajouter plusieurs objectifs : réduction des temps d'attentes en gare, plus grande fiabilité des matériels, performances des plate-formes de transbordement de fret, aménagements de sécurité (notamment suppression de passages à niveau).

Pour cela, les opérations de modernisation de ligne sont majoritaires. Il est difficile de définir « la modernisation de ligne » parce que plusieurs opérations peuvent caractériser cette expression :

- des opérations sur l'infrastructure (renouvellement ou réhabilitation de l'armement, relevage de la voie, soudure de rails...),
- des créations de haltes légères,
- des opérations d'électrification.

De nombreux projets de modernisation font l'objet de zooms techniques présentés en annexe (modernisation de la ligne Saint-Etienne - Firmigny, lignes de montagne en Franche - Comté, modernisation de la ligne Colmar – Munster - Metzeral, ...).

3. Les opérations sur les pôles multimodaux de voyageurs

La plupart des CPER intègrent des projets de modernisation de pôles d'échanges ou de gares voyageurs. Le montant global des investissements (F3 T3 GV) s'élève à 380 M€ auquel il faut ajouter toutes les opérations de création de pôles d'échanges, de gares ou de haltes-périurbaines (F1 T3 GV : 170 M€). De plus, certaines opérations de capacité incluent des aménagements de gares ou de pôles d'échanges.

Outre la réalisation en gare d'aménagements spécifiques permettant de favoriser les interfaces entre service urbain, régional et national, on observe des projets de pôles d'échanges en périphérie des villes. A Strasbourg, les pôles d'échanges de Hoenheim (1,3 M€) et de Krimeri (0,8 M€) vont permettre d'interconnecter les trains avec le réseau de tramway. En région Ile de France, les grands pôles intermodaux représentent plus de 150 millions d'euros d'investissement.

Enfin, dans les grandes agglomérations, la péri-urbanisation implique la création de haltes légères (création de trois nouvelles haltes dans la banlieue de Caen) ou de nouvelles gares. Ainsi en région PACA, une dizaine de gares vont être créées pour répondre aux besoins de transport de la population.

4. Les opérations concernant le transport combiné

- *Les chantiers de transport combiné*

Bien que le transport combiné connaisse en France des difficultés, certains CPER comportent des investissements sur les chantiers intermodaux. Les régions concernées sont situées à des endroits stratégiques : près des ports (Le Havre, Bordeaux, Marseille) ou près des frontières (espagnoles, belges ou allemandes). Ainsi, le CPER de la région Languedoc - Roussillon prévoit l'extension du site de Perpignan Saint-Charles (zoom technique joint en annexe). De même, la Région Nord - Pas de Calais souhaite « *ancrer le territoire régional sur les grand couloirs internationaux de transport de fret* » et investit lourdement sur la plate-forme multimodale de Dourges (48 M€).

Par contre, le CPER de la région Centre comprend la création d'une plate-forme de transport combiné à Vierzon. On peut légitimement se poser la question de l'opportunité d'un tel projet : loin des grands axes de transport de fret, loin des ports et dépourvu de grands équipements industriels. Bien que cette opération ne semble plus d'actualité, son inscription au programme du CPER interpelle sur le bien-fondé des études préliminaires réalisées, d'autant que RFF n'était pas Maître d'Ouvrage de cette opération. Comme il a déjà été souligné, il est nécessaire de clarifier le processus d'inscription des opérations dans un CPER : sur quels documents ou sur quelles études faut-il s'appuyer ? Faut-il mettre en place des procédures particulières ?

- *Le développement des axes fret*

Quelques opérations d'infrastructures et de modernisation de lignes ont pour objectif d'accroître les performances du transport combiné. Ainsi la modernisation et l'électrification de la section Motteville - Montérolier/Buchy va permettre d'obtenir des gains de temps significatifs sur les liaisons vers le Nord et l'Est de la France et de l'Europe (axe Le Havre/Metz/Dijon via le contournement Nord-Est). Le seul aménagement des 35 km de voie unique entre Motteville et Montérolier/Buchy représente 50 % du gain de temps total. On

citera également l'aménagement de la ligne Le Verdon - Bordeaux dont la réussite du projet repose sur le retour de CMA CGM au port du Verdon.

On notera que ces opérations bénéficient de fonds européens : 12,2 % pour la section Motteville et Montérolier/Buchy, soit 5,5 M€ alloué à l'un des axes structurants du transport de fret européen, et 25 % pour Le Verdon - Bordeaux, soit 7,5 M€.

... et d'autres plus spécifiques

Toutes les Régions n'ont pas les mêmes besoins en matière d'investissements ferroviaires, que ce soit pour des raisons historiques (e.g. réseau bien développé mais vétuste), géographiques (e.g. reliefs contraignants, concurrence du mode fluvial), socio-économiques (e.g. essor/déclin démographique ou économique) ou culturelles (e.g. protection de l'environnement inscrite dans les consciences). Ainsi, certaines opérations des CPER ne peuvent figurer dans les quatre catégories décrites précédemment. Parmi ces opérations plus particulières, certaines méritent un peu d'attention.

1. Les tram-trains

Des régions, avec le concours ou sous l'impulsion d'agglomérations (ex : Communauté Urbaine de Lille), ont lancé des études sur la réalisation de tram-trains. Ce nouveau concept a fait ses preuves en Allemagne et notamment à Karlsruhe et Saarbrücken. Il permettrait, en France, la réutilisation des lignes sous exploitées de la SNCF pour améliorer la desserte à l'intérieur et au voisinage des agglomérations.

Ainsi le CPER de la région Alsace comporte deux projets :

- À Strasbourg : tronçon aéroport-Molsheim-Barr-Gresswiller pour 56,4 M€,
- À Mulhouse pour desservir la vallée de la Thur pour 68,6 M€.

En Ile de France, le CPER comprend la ligne des coquetiers (Aulnay/Bondy), définie comme une opération de tram-train bien qu'elle s'apparente à un tramway permettant l'interconnexion entre le RER B et le RER E.

Les tram-trains sont des projets innovants qui mélangent du transport à l'échelle départementale, voire régionale avec des transports en commun de commune ou d'agglomération. On peut légitimement se demander par exemple dans quelle proportion le tram-train doit être financé par l'État sachant que ce dernier ne subventionne plus les projets exclusivement urbains de tramway. Le financement État doit-il se faire uniquement sur la partie interurbaine des transports ? Quels sont les intérêts de l'État dans ce type d'opérations qui relèvent principalement des compétences des collectivités locales ?

2. Les réouvertures de ligne

La Région Provence Alpes Côte d'Azur a fait du développement ferroviaire de voyageurs une priorité. Ainsi, la ligne Grasse – Cannes - Nice a été réouverte en 2005. Le coût de cette opération avoisine les 40 M€. Plusieurs études de réouvertures de lignes sont financées dans le cadre de ce XII^{ème} CPER en région PACA.

En France, 4000 kilomètres de ligne sont actuellement inutilisés. Immobilisé, ce patrimoine nécessite un minimum d'entretien pour la sécurité des riverains et la préservation de l'environnement, qui représente un coût non-négligeable. Si certaines lignes sont vendues ou démontées pour laisser place à des projets immobiliers, la péri-urbanisation, la congestion croissante des réseaux routiers font qu'il est nécessaire pour RFF de conserver ce patrimoine pour une éventuelle remise en service. Actuellement, le patrimoine à préserver est estimé à un tiers des 4000 km de voies inutilisées.

Sur ces lignes non utilisées, il serait intéressant qu'une réflexion collective soit menée sur l'initiative de l'État et des régions dans le cadre des futurs CPER, notamment dans les grandes agglomérations dont l'aire urbaine ne cesse de s'accroître.

3. L'impact des projets européens

L'union européenne a identifié 30 projets d'infrastructures prioritaires dont plusieurs axes ferroviaires concernant la France. Ces axes sont liés au transport de fret et aux LGV. L'impact sur les opérations des CPER est :

- Direct pour les opérations liées au fret avec des fonds européens
 - l'axe Dijon-Modane (CPER Rhône-Alpes) lié à l'axe ferroviaire européen Lyon – Trieste - Divaca/Koper – Ljubljana – Budapest - frontière ukrainienne ;
 - l'axe fret vallée du Rhône (CPER Rhône-Alpes) et les opérations Fret du CPER Lorraine liées à la magistrale Eco-fret (axe ferroviaire européen Nord-Sud) ;
 - la suppression du bouchon ferroviaire de Bordeaux et les études du corridor atlantique (CPER Aquitaine) liées à l'axe ferroviaire fret à travers les Pyrénées (Sine/Algeciras – Madrid - Paris).
- Indirect pour les opérations des LGV : les CPER financent des opérations d'accompagnement et notamment la desserte des futurs grands pôles d'échanges

4. L'information multimodale et la billettique

Étrangement, alors que les technologies de l'information sont devenues l'apanage de la société moderne, très peu de CPER prévoient des investissements dans ce domaine. Le programme de modernisation des gares répond un peu à cette attente mais peu de CPER incluent des opérations spécifiques. On citera pour mémoire le CPER de la Région Nord-Pas de Calais qui consacre près de 8 millions d'euros sur l'information et la billettique multimodale.

Bénéficier d'un réseau ferroviaire performant est certes une condition nécessaire au développement du transport ferroviaire de voyageurs. Cependant, améliorer l'infrastructure ne suffit pas, comme en témoignent les comités de ligne. Les usagers ont avant tout des revendications sur la tarification et l'information, en particulier en cas de crise... L'exemple des TER montre que le système tarifaire peut favoriser grandement la fréquentation du train pour des trajets réguliers par :

- la segmentation de la clientèle : zonage, gamme de tarifs, abonnements, souplesse de la grille tarifaire, etc. ;
- l'intégration tarifaire avec d'autres modes de transports, en particulier en zone urbaine, pour faciliter l'usage du train dans un réseau intermodal ;
- le service de vente des billets : automates, vente en ligne, souplesse des moyens de paiement, etc.

De même, de nombreuses actions, d'un coût modeste par rapport aux investissements sur l'infrastructure, peuvent être entreprises pour améliorer l'information en gare et l'information à bord en direction des voyageurs ou des chargeurs. Ces politiques régionales ne sont pas à ce jour standardisées.

Déroulement général des études

Les études autoroutières et les études des projets ferroviaires suivent des procédures quasiment identiques. Le jargon ferroviaire usuel distingue trois phases : EP, AVP et PRO avant d'aboutir à la réalisation du projet (REA). Le tableau ci-dessous rappelle la démarche pour les grands projets ferroviaires que sont les lignes à grande vitesse (opérations hors CPER). Pour des projets de moindre envergure comme ceux des CPER, la démarche est simplifiée, parfois un peu trop d'ailleurs.

Grand Projet ferroviaire (type LGV)	Phase
Études pré-fonctionnelles (d'opportunité) Débat préalable	EP
Études préliminaires	EP
Études d'avant projet sommaire Instruction ministérielle à l'échelon central	AVP
Enquête publique préalable à la DUP	AVP
Études Avant-Projet Détaillé	AVP
Études de projet	PRO
Réalisation du Projet	REA

Les études ferroviaires « amont » incluent des notions d'intermodalité et de fonctionnalité (desserte). En général, l'analyse de la concurrence du mode routier y est d'ailleurs plus fouillée en proportion que la prise en compte d'une alternative ferroviaire dans les dossiers des projets autoroutiers. Cependant, la réflexion intègre rarement les préoccupations d'aménagement du territoire en cohérence avec les documents de planification (DTA¹, SRADT², PDU³, SCOT⁴) ou avec la politique européenne sur les grands projets d'infrastructures.

La plupart des opérations des CPER sont des modernisations de lignes existantes ou des aménagements neufs (nouveau quai, nouvelle voie en gare, nouveaux équipements) qui font l'objet d'études préliminaires consistant à :

- réaliser une analyse technique,
- faire une évaluation socio-économique.

Les opérations sont alors inscrites au CPER sur la base de ces études, souvent trop peu précises sur les aspects financiers. Comme indiqué au paragraphe 2.3.3 il faudrait mettre en place une procédure d'inscription motivée par un degré d'avancement des études de niveau AVP. Trop d'opérations ont été inscrites sans une réelle estimation financière et ce, afin de satisfaire les volontés de chacun. De ce fait, des opérations sont aujourd'hui à l'arrêt ou reportées.

¹ Directive Territoriale d'Aménagement

² Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire

³ Plan de Déplacements Urbains

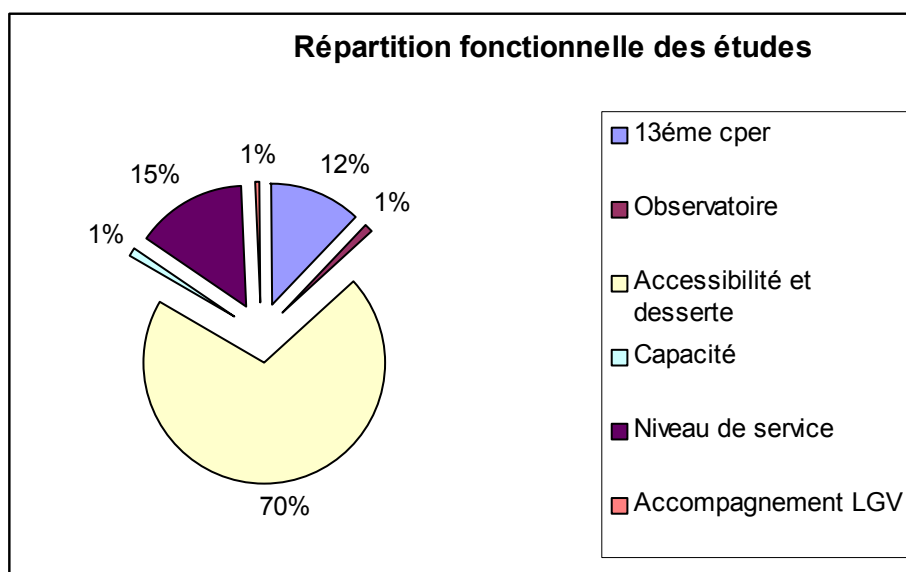
⁴ Schéma de Cohérence Territoriale

La région Haute Normandie illustre bien cet état de fait :

Contournement ferroviaire fret de la région parisienne Motteville-Montérolier-Buchy	REA
Bifurcation de Darnétal	AVP et abandon
Mise en site propre des voies ferrées du port de Rouen	REA
Création d'un chantier de transport combiné gare de Soquence-Le Havre	retardé
Pôle d'échanges intermodaux de transport de voyageurs	aucune décision
Amélioration des transports périurbains à Rouen	aucune décision
Réalisation de la halte du fond de val à Rouen	retardé

Sur sept opérations initialement programmées, seules 2 opérations sont en phase de réalisation alors que le CPER couvre initialement la période 2000-2006 ! Les opérations ont été inscrites à la demande des différents contractants, chacun défendant des projets qui lui tiennent à cœur. Les études menées par la suite montrent que certaines opérations ne sont pas rentables, pas prioritaires ou demandent des investissements très conséquents.

Le volet d'études inscrit aux différents contrat de plan État-Région représente 45 millions d'€uros avec comme répartition :



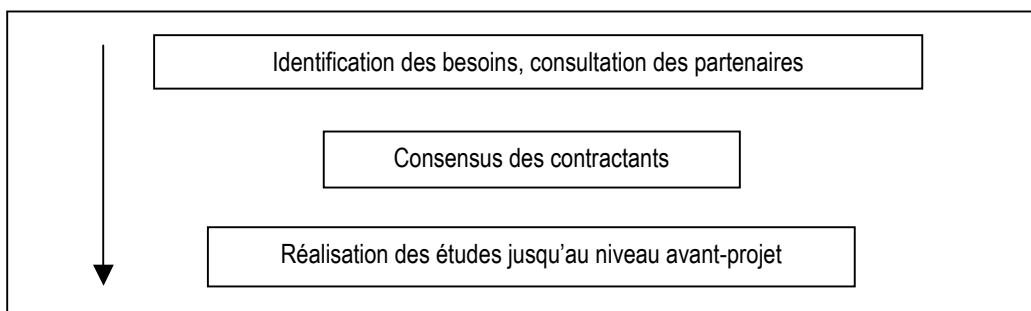
Alors que les opérations liées à la capacité représentent près de 30 % des opérations dans le XII^{ème} CPER, les études sur ce sujet ne représentent plus que 1 % du volet financier études. Cela traduit l'absence de formalisation des études et le manque de coordination des différents contractants. Il est prévu un volet études dans chaque CPER mais les opérations à étudier ne sont pas identifiées et les études générales ne sont pas détaillées, pas plus que les études préparatoires du futur CPER. Il serait nécessaire d'identifier notamment : Qui paye ? Qui est à l'initiative ? Qui sera le maître d'Ouvrage ? Qui valide les études ?

Cela confirme le manque d'organisation générale des études qui entraîne par la suite des retards dans l'avancement des opérations et de fortes réévaluations financières...

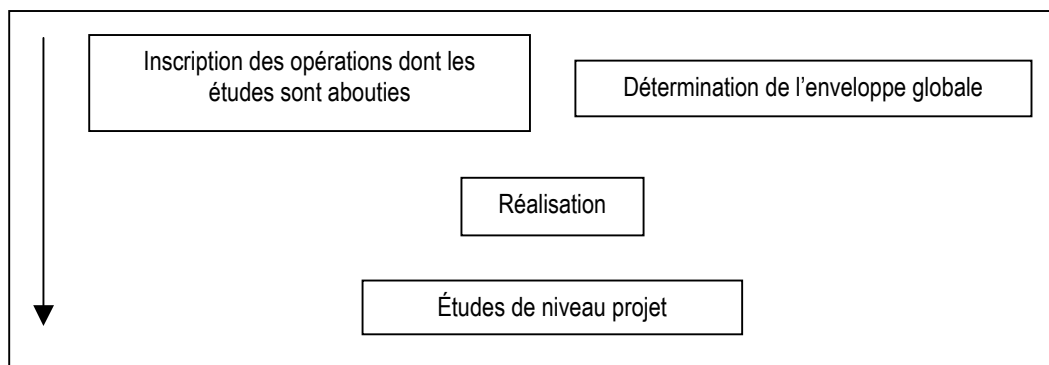
A la décharge des acteurs du monde ferroviaire, le rail est un objet très complexe où l'infrastructure (gabarit, vitesse, charge admissible, électrification) ne peut être décorrélée du matériel roulant ni du niveau de service (fréquence, capacité, sécurité). Néanmoins, les études amont doivent permettre de définir les besoins et la logique des projets. Par exemple, la réflexion autour du volet ferroviaire du CPER 2000-2006 en Lorraine a été initiée par une étude de capacité de l'axe Nord-Sud commencée en 1998 et achevée en 1999 avec un financement CPER. Les opérations à réaliser ont été identifiées et arbitrées.

C'est pourquoi, il semble nécessaire de mettre en place une procédure précise pour les études :

N^{ème} CPER



(N+1)^{ème} CPER



Comme le préconise Monsieur Gerbaud, dans son rapport d'information, il serait judicieux de réduire la durée des CPER et d'étaler les opérations sur deux contrats. Une durée de 5 ans semble être la bonne solution : 5 années pour des études précises et 5 années pour la réalisation. Réaliser une opération sur 7 ans est difficile car le délai se révèle trop court. De plus, ce fonctionnement permettrait de procéder pour les opérations lourdes à un découpage par tranches fonctionnelles même si, juridiquement, cela semble plus difficile que pour le mode routier

Quelques notions de technique

L'analyse des volets ferroviaires de chaque CPER permet d'aborder quelques éléments techniques et financiers propres à ce mode de transport. Cette partie en présente quelques-uns et explore des pistes de diffusion d'une « doctrine ferroviaire » au sein des services de l'Etat, à l'instar de la doctrine routière désormais très répandue.

L'augmentation de capacité

Augmenter la capacité sans créer de nouvelles voies impose de réduire l'espacement entre les trains et/ou de les faire circuler plus vite, ce qui revient à peu près au même pour les contraintes de sécurité sur l'espacement des trains (distance de freinage). Il faut d'une part assurer la modernisation d'équipements spécifiques à la circulation ferroviaire tels que les équipements de signalisation automatique (BAL : Block Automatique Lumineux par exemple) ou les postes d'aiguillage. D'autre part, il est parfois nécessaire de perfectionner les appareils de contrôle de la position et de la vitesse des trains ; c'est l'objet de l'ERTMS (European Traffic Management System) qui devrait être installé sur une partie clé du réseau trans-européen et permettra d'optimiser la capacité des lignes.

L'ERTMS est composé d'un système GSM-R de radio communication et d'un ETCS (European Train Control System) : système européen de contrôle des trains. Le niveau 3 d'ETCS permet d'augmenter la capacité en minimisant la distance entre les trains tout en garantissant la sécurité maximale. Pour l'instant, l'installation concerne principalement le réseau à grande vitesse, l'impact sur les CPER est donc limité. Par contre, il est prévu d'installer ces systèmes sur les grands corridors de fret européen. De même, sur les lignes secondaires à faible densité de trafic, le projet européen Locoprol⁵ met au point un système de suivi des circulations par satellite (GNSS : Global Navigation Satellite System) et de signalisation à bas coût, compatible avec les spécifications de l'ERTMS. Les futurs CPER incluront donc très certainement des opérations liées à l'installation d'ERTMS. Ces installations permettent des économies substantielles en investissement et en maintenance puisqu'il n'est plus nécessaire de maintenir les signaux latéraux, à condition que tous les trains soient équipés d'un ordinateur ajustant automatiquement la vitesse.

Outre les problèmes de sécurité, l'accroissement de la fréquence des circulations augmente les sollicitations mécaniques auxquelles est soumise la voie au passage des trains. Il faut donc, dans certains cas, renouveler les traverses, remplacer le ballast, voire relever la voie, en particulier dans les courbes.

Enfin, certaines opérations consistent à modifier certaines parties du plan de voies de manière à réorganiser les sillons disponibles pour la circulation des trains. Ainsi, l'aménagement de la bifurcation de Frouard en Lorraine entraîne une modification du plan de voies permettant la circulation des trains à 120 km/h sur l'axe Metz - Nancy au lieu de 70 km/h, comme c'était le cas auparavant. D'une manière plus générale, il est acquis que la réorganisation du graphique des circulations au niveau régional voire national permet de dégager des capacités par une meilleure utilisation du réseau existant. C'est l'une des raisons pour lesquelles Réseau Ferré de France a entrepris de revoir intégralement le graphique national d'ici 2008, ce qui devrait permettre de gagner entre 10 et 20 % de capacité et de systématiser le cadencement des circulations. A n'en pas douter, ceci devra être pris en compte dans les opérations inscrites aux prochains contrats de projets État-Région.

L'électrification : pourquoi ?

Sur les 22 contrats de plan État-Région, on recense 10 opérations d'électrification de lignes existantes pour un montant global de 460 millions d'euros. Trois raisons principales poussent les régions à réaliser ces investissements :

- Permettre la circulation du TGV en dehors des lignes à grandes vitesses et créer ainsi des liaisons nationales sans changement.
Exemple : l'électrification des sections ferroviaires entre Rennes et Saint-Malo (135 M€) ou entre Nantes et les Sables d'Olonne (82 M€)
- Assurer une continuité d'itinéraire sur des liaisons interrégionales pour le trafic voyageurs et le trafic de fret massifié.
Exemple : sur la ligne interrégionale Nantes – Lyon, électrification de la section Tours - Vierzon (57 M€) ou encore, l'électrification de Motteville - Montérolier-Buchy en région Haute Normandie (45 M€) pour compléter l'itinéraire de contournement de la région parisienne par les trains de fret

⁵ source INRETS - LEOST

- Assurer une continuité des trafics sur le réseau régional.

Exemple : électrification de la ligne Saint-Etienne - Firmigny (46 M€) pour permettre aux TER2N de la ligne Lyon - Saint-Etienne de desservir Firminy et six autres gares.

Ces opérations d'électrification permettent le développement touristique (TGV), la desserte de territoires proches de lignes LGV ou encore la promotion des lignes de fret au départ des grands ports français (Le Havre notamment). En général, ces projets sont portés et soutenus par les régions concernées car ils contribuent au dynamisme économique des territoires.

En revanche, pour les liaisons interrégionales le sujet est très sensible, ces lignes sont aujourd'hui déficitaires. Bien qu'elles ne soient pas prioritaires, les régions les défendent bec et ongles. La région Centre fait figure d'exception puisqu'elle électrifie la section Tours - Vierzon de la ligne Nantes – Lyon. Ceci aura-t-il pour effet de dérouter les trains allant vers Lyon par un itinéraire complètement électrifié en évitant la section Lyon - Roanne qui reste à traction diesel du fait de pentes importantes ? Dans ce cas, l'offre de service pour les usagers de la ligne Roanne - Lyon s'en trouverait de fait dégradée avec la suppression de deux trains par jours.

Comme le montrent ces exemples, l'électrification d'une ligne est fréquemment source d'enjeux politiques importants car « électrifier, c'est apporter la modernité ». En dépit des performances accrues de la motorisation diesel qui suffisent largement pour de nombreuses lignes, la traction diesel reste associée dans l'imaginaire collectif à un système de transport d'une autre époque. A l'ère du TGV et de la communication sans fil, beaucoup de gens ne peuvent concevoir de voyager sur une ligne non électrifiée. Or, l'avantage de l'électricité sur le diesel réside surtout dans la capacité des moteurs à fournir couple et vitesse, alors que le diesel ne donne que l'un ou l'autre. L'électrification d'une ligne est donc un projet onéreux qui peut s'avérer inutile s'il ne s'agit que de tracter des TER de trois voitures par exemple.

Coûts des opérations

Contrairement aux infrastructures routières, pour lesquelles des ratios sont disponibles, les services de l'État (DRE, Cété) ne disposent pas ou peu d'éléments financiers concernant les opérations ferroviaires.

Pour les infrastructures ferroviaires nouvelles, les ratios existent et les estimations sont facilitées. En revanche, les opérations de modernisation et d'augmentation de capacité inscrites aux CPER rentrent difficilement dans le cadre de ratios financiers précis. Ces opérations sont en effet uniques et ont chacune des spécificités techniques si bien qu'il s'avère presque impossible, sans études préliminaires de qualité, d'estimer le coût d'un projet.

Néanmoins, les zooms techniques joints en annexe permettent d'établir quelques ratios (à titre indicatif) :

- renouvellement de voie (rail neuf et traverses en béton) : 250 000 €/km ;
- électrification (installation des caténaires, alimentation 2*25 KV sous-station et postes électriques) : 250 000 €/km ;
- Télécom, signalisation lumineuse et installations de sécurité : 100 000€/km.

Vers une doctrine ferroviaire ?

Les opérations bénéficient aujourd'hui de sources de financements multiples, notamment de la part des collectivités locales. Chaque financeur ne peut pas se doter des compétences nécessaires à la bonne compréhension des techniques complexes du mode ferroviaire. Il y a un réel besoin d'une doctrine uniforme sur le territoire national, une homogénéisation des pratiques. Pour accompagner les services techniques des Régions qui se dotent peu à peu de compétences, l'Etat doit réagir rapidement pour élaborer et diffuser une doctrine nationale (publications, documents normatifs et de référence) qui permette à ses services d'aider les collectivités locales, les organismes publics, voire les entreprises qui souhaitent par exemple être embranchées fer pour développer leur transport de fret.

Une telle doctrine devrait constituer un élément d'aide à la décision avant les délibérations des Conseils Régionaux et être compatible avec les projets d'envergure nationale ou internationale. Par ailleurs, elle devrait mettre en adéquation les projets d'infrastructures avec les documents de planification. Enfin, elle devrait s'enrichir d'évaluations systématiques et complètes réalisées a posteriori.

Les services de l'État pourraient alors assister les maîtres d'ouvrage dans l'élaboration complète de leur projet, notamment lors des études préliminaires (rédaction du cahier des charges, aide technique, montage financier,...). Il y a d'ailleurs une réelle attente dans ce domaine où le nombre croissant de financeurs exige la mise en place d'une communication et d'une coordination efficace qui peut légitimement être assurée par les services de l'État.

La mise place d'une doctrine nationale passe obligatoirement par :

- une collaboration entre les services de l'Etat (DGMT, services techniques centraux, DRE, DDE, CETE) , et RFF pour la diffusion d'une culture ferroviaire commune au sein du Ministère ;
- une animation interrégionale de la part de la DGMT vis à vis des DRE ;
- une collaboration accrue entre les services de l'État et les services techniques des régions ;
- la promotion d'une expertise ferroviaire publique indépendante de celle de la SNCF.

Conclusion

Les Régions ont un objectif ambitieux : améliorer l'offre régionale de transport ferroviaire et concurrencer directement la route. Les éléments financiers, administratifs et techniques de la présente synthèse montrent que le bilan est aujourd'hui contrasté.

Certes, les opérations ferroviaires ne sont pas anecdotiques comme dans le précédent CPER et elles traduisent la prise en compte des préoccupations environnementales croissantes des Régions. Malheureusement, le volet ferroviaire global de l'ensemble des CPER (environ 7 milliards d'euros) est injustement réparti puisque la seule Région Ile de France obtient 3,3 milliards d'euros. Trop d'opérations ont été inscrites, dont bon nombre ne pourront pas être réalisées sur une période de sept années. De nombreuses opérations ont été reportées. De plus, la plupart des opérations ont été engagées sur la base d'études préliminaires non abouties, ce qui a eu pour effet de réévaluer à la hausse de nombreux projets. Un des enseignements de cette synthèse est qu'il est nécessaire que soit inscrites les opérations ayant atteint le stade de l'avant-projet approuvé. Les services de l'État doivent mettre en place une procédure s'étalant sur deux périodes de CPER :

- une période pour optimiser les études et juger de l'opportunité de l'investissement,
- une période pour réaliser les travaux.

Le second enseignement est que les Régions, autorités organisatrices de transport, ont axé leurs efforts sur l'amélioration du niveau de service, notamment par la diminution des temps de parcours et le confort des usagers. Les investissements, dans ce domaine, se montent à 1,1 milliards d'euros. Dans la même optique, les opérations de création ou de modernisation de pôles d'échanges représentent 550 millions d'euros. Les interfaces entre service urbain, régional et national sont devenues prioritaires, notamment en périphérie des villes du fait d'une péri-urbanisation qui accroît la demande et les exigences sur les niveaux de service. La répartition des budgets démontre également un faible intérêt des régions pour les lignes interrégionales, financées essentiellement en dehors des contrats de plan et surtout privées de toute action coordinatrice.

Le troisième enseignement concerne le développement « réfléchi » du fret ferroviaire. On distingue deux types d'opérations : les opérations liées au transport combiné à proximité des grands lieux d'échanges (ports et frontières) et les opérations sur les grandes axes trans-européens (Nord - Sud et Est - Ouest). Ces opérations bénéficient pour la plupart de subventions européennes. Néanmoins, il est intéressant de voir que la massification et la co-modalité, éléments essentiels du fret ferroviaire, sont désormais pris en compte.

En dépit des mécanismes de suivi de chaque CPER, la multiplicité des acteurs engendre de nombreuses difficultés, notamment vis à vis de la maîtrise d'ouvrage. Alors que les Régions se dotent de services compétents et élaborent progressivement des doctrines à l'échelle régionale, les services de l'État disposent encore de peu de compétences techniques et n'assurent pour l'essentiel qu'un suivi administratif. Il faudrait mettre en place une doctrine uniforme sur le territoire national, une homogénéisation des pratiques par l'intermédiaire de publications et de documents normatifs. Cela passe également par une collaboration entre les services de l'État et RFF ainsi que par une animation interrégionale de la part de la Direction Générale des Transports et de la Mer.

Enfin, la mise en place systématique de dispositifs d'évaluation est essentielle mais encore trop rare. Des budgets spécifiques doivent être prévus aux CPER. Ces évaluations (de type ex-post) permettent l'acquisition de la culture ferroviaire et sont des outils servant à l'élaboration des contrats suivants mais également à l'analyse de la cohérence des projets avec les documents de planification.

Références

Circulaire n°2000-52 du 20 juillet 2000 relative à l'exécution des CPER ; Direction des Transports Terrestres ; bulletin officiel n°2000-15.

Charlier Laurent, *Les comités de lignes : un exercice de démocratie directe*, Rail & Transports, pp. 34-35, 30 mars 2005.

Groupement des autorités responsables de transport, *La lettre du GART*, n°198, novembre-décembre 2003.

Sénat, *Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les troisièmes contrats de plan État-Régions (1994-1999) par M. Pierre André*, N° 446, Session ordinaire de 1999-2000, Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 2000.

Sénat, *Etat-Régions : de nouveaux contrats pour l'aménagement du territoire*, Rapport d'information de M. François Gerbaud - Cahier détaché n°2, Le moniteur TP n° 5289, 8 avril 2005.

Conseil Économique et Social: Avis adopté le 15 octobre 2003 ; *partie I : les huit clés de diagnostic; partie II : les recommandations du CES*.

Conseil Économique et Social Régional : chaque CES régional a adopté un avis sur la régionalisation ferroviaire ; Exemple CESR Bourgogne : « *premier bilan sur la régionalisation ferroviaire* », André Fourcade, 23 Juin 2003.

Les Comités, Groupements et Associations

De nombreux organismes sont associés à l'élaboration et au suivi des CPER :

L'Association des Régions de France (ARF) : créée en décembre 1998 pour répondre au besoin de concertation entre les services des conseils Régionaux. (www.arf.asso.fr)

Les Observatoires Régionaux de Transport (ORT) ont été créés par les CPER 1994-1999. Ce sont des structures associatives sous tutelle de l'Etat et des Régions. Elles regroupent les acteurs institutionnels, les organisations professionnelles, les AOT, les opérateurs, les collectivités locales, les associations d'usagers et de transporteurs. L'ORT a vocation à être un lieu d'échanges, d'informations et de réflexion sur la situation et l'évolution du secteur des transports.

Le Groupement des Autorités Responsables de Transports publics (GART) est une association loi 1901 regroupant des agglomérations, des départements et des régions. L'objectif du GART est l'amélioration des déplacements et le développement des transports publics en France. (www.gart.fr).

Les comités de ligne : l'objectif de ces comités est l'amélioration de toutes les composantes du transport régional de voyageurs par un rapprochement entre les instances de décision de la Région d'une part et les usagers du TER, les élus locaux et représentants de l'État, les autres acteurs du transport public en Rhône-Alpes et les représentants de la SNCF et RFF d'autre part.

Les associations d'usagers : il existe peu d'informations sur ces associations. On citera à Paris la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT ; 32 rue Raymond Losserand 75014 Paris). En région Rhône-Alpes, il existe plusieurs associations, chacune est associée à une liaison précise (exemples : Lyon-Roanne, Lyon-Villefranche). Elles interviennent notamment lors des comités de ligne, elles sont de plus en plus influentes et le nombre d'adhérents ne cesse de croître.

Annexes

Annexe 1 : Rapports d'analyse par Région

Annexe 2 : Zooms techniques

Ces annexes sont consultables et téléchargeables sur les sites intranet et internet du Sétra :

<http://intranet2.setra.i2/Analyse-du-volet-ferroviaire-des.html>

<http://www.setra.equipement.gouv.fr/Analyse-du-volet-ferroviaire-de.html>

46 avenue
Aristide Briand
BP 100
92225 Bagneux Cedex
France
téléphone :
33 (0)1 46 11 31 31
télécopie :
33 (0)1 46 11 31 69
internet : www.setra.equipement.gouv.fr

Le présent rapport, rédigé en juin 2005, propose une synthèse des analyses faites par le SETRA et les CETE Nord-Picardie, Normandie-Centre, Méditerranée, CETE de l'Est, de l'Ouest, du Sud-Ouest et de Lyon. Les analyses des CETE ont été réalisées au second semestre 2004 sur la base d'entretiens auprès des Directions Régionales de l'Équipement, les directions régionales de Réseau Ferré de France, les services techniques des Régions, les Autorités Organisatrices de Transport. Loin de porter un jugement critique sur le contenu ou les mécanismes de fonctionnement des contrats de plan État-Région, cette étude se veut didactique : il s'agit de tirer des enseignements ayant vocation à éclairer les différents acteurs sur les problématiques du rail.

Rapport réalisé par :

Cete Lyon : *Olivier COLIGNON, Pierre FERY, Michaël POTIER*

Cete Méditerranée : *André MERIAUX*

Cete Est : *Sébastien RABUEL*

Cete Ouest : *Emmanuel GAMBET, Pierre LE BOURHIS*

Cete Sud-Ouest : *Jean-Pierre BENOIT, Cyril ALNET*

Cete Nord-Picardie : *Ludovic HOUSSIN*

Piloté par :

Sétra –CSTR/OTI - Direction d'études Organisation des Transports et Intermodalité du Centre de la Sécurité des Transports et de la Route :
Bernard TOURNOUR, Pascal RAUD, Julien BROSSARD

Document consultable et téléchargeable sur les sites web du Sétra :

- Internet : <http://www.setra.equipement.gouv.fr>
- I2 (réseau intranet du ministère de l'Équipement) : <http://intra.setra.i2>

Référence : 0701w

