

# | Plan de sauvetage des petites lignes ferroviaires

## François Philizot : « Reclasse certaines lignes ferroviaires dans le réseau structurant a bien évidemment un impact potentiel pour SNCF Réseau »

François Philizot, préfet, s'est vu confier en 2018 par Elisabeth Borne, alors ministre des Transports, une mission sur la sauvegarde des petites lignes ferroviaires. Son rapport au gouvernement a été publié le 20 février 2020.



@ Hugo Pagnier

François Philizot.

**INTERVIEW** - Quelques jours après la présentation par le gouvernement d'un plan de sauvetage des « lignes de desserte fine du territoire », le préfet François Philizot répond aux questions de *Transports, Infrastructures & Mobilité*. Le plan du gouvernement s'appuie sur les conclusions du rapport du préfet, attendu depuis près d'un an.

**Quels sont les principaux enjeux économiques et sociaux du maintien des lignes de desserte fine du territoire ?**

**François Philizot** : Le réseau des lignes de desserte fine du territoire constitue un ensemble de 9 200 kilomètres dont les fonctionnalités sont variées : segments de grands itinéraires nationaux ou interrégionaux, éléments d'étoiles ferroviaires autour des grandes agglomérations, liaisons entre villes moyennes, voies irriguant des zones de faible, voire très faible densité. Les circulations sont essentiellement constituées de TER, mais on y trouve également des trains grandes lignes, et un petit quart sont des trains de fret. Le nombre de voyageurs illustre cette diversité : 4 000 à 2,5 millions par an, pour une moyenne de 400 000.

Dans un contexte marqué par une volonté de promouvoir les transports collectifs et améliorer l'articulation des différents modes de déplacement, ces lignes sont un élément de

réponse. Sous réserve que l'offre de transport soit attractive. Au-delà de la symbolique liée au ferroviaire qui incarne encore la modernité et les grands flux, l'enjeu est donc de valoriser une infrastructure héritée du XIX<sup>ème</sup> siècle, mais offrant des opportunités d'accès à tous les types des territoires, dans le cadre d'une politique de transports recomposée, au regard des enjeux de changement climatique ou de la répartition des hommes et des activités.

Encore faut-il que le réseau soit réellement fonctionnel. Or son vieillissement, voire sa vétusté, menace son avenir : les deux-tiers courent le risque de suspensions ou de limitations des plans d'actions régionaux partagés entre l'Etat, aujourd'hui propriétaire ultime et garant des grands équilibres territoriaux, SNCF Réseau, gestionnaire, et les régions, principales utilisatrices, est donc une nécessité.

Enfin, le réseau ferré constitue un enjeu financier important. Son coût d'exploitation et de maintenance est de l'ordre de 700 M€ d'euros par an (données 2017), assumés à 80% par l'Etat, via la redevance d'accès (près de 300 M€) et SNCF Réseau. Les investissements de régénération, financés environ aux deux-tiers par les régions, augmentent (250 M€ par an sur 2015-2018), mais restent très en-deçà du rythme qui permettrait une remise à niveau rapide du réseau.

**Votre rapport classe les petites lignes en trois catégories. Sur quelles bases avez-vous établi ce classement : potentiel de trafic voyageurs et fret, montant des travaux et financement, desserte des territoires ?**

**F.Ph** - Le constat de la diversité du réseau, de son potentiel et de son rôle dans l'offre de transport est le fondement premier de cette approche hiérarchisée. Approche qui s'inscrit, en outre, dans le cadre juridique nouveau ouvert par la loi d'orientation des mobilités<sup>1</sup> (LOM, article 172) qui ouvre la possibilité d'une délégation de gestion aux régions, dans le strict respect du volontariat.

L'analyse a débouché sur l'identification de trois catégories de lignes, d'importance inégale en kilométrage.

La première comprend environ 1 500 kilomètres de lignes, qui du fait de leur situation géographique, de leur usage, de leur insertion dans des grands axes nationaux, sont comparables aux lignes relevant des catégories 5 et 6 au sens de l'Union internationale des chemins de fer (UIC<sup>2</sup>), qui appartiennent au

réseau national structurant. Certaines étaient d'ailleurs déjà traitées ainsi, de fait, par SNCF Réseau. Il est donc proposé de les intégrer au réseau ferré structurant, en s'affranchissant du classement UIC qui n'est pas représentatif de l'importance d'une ligne.

Le troisième bloc est constitué, à l'inverse, de liaisons d'intérêt strictement local, souvent en antenne, mais non exclusivement, et pour lesquelles l'objectif premier est d'assurer la souplesse de l'exploitation pour des flux de courte distance. Le mode ferroviaire traditionnel n'est pas nécessairement l'option la plus appropriée, mais il est indispensable de valoriser au mieux l'infrastructure en site propre que constitue la plate-forme ferroviaire. Ces voies sont des terrains de jeu bien adaptés pour tester le transfert de responsabilité vers les régions qui le souhaitent.

Le bloc central, le plus lourd en kilomètres et en volume de travaux potentiels, comprend principalement des éléments d'étoiles ferroviaires métropolitaines et des relations entre villes moyennes. Leur rôle dans la structuration de l'offre de transport est évident, mais ce bloc de lignes relève en premier lieu de la stratégie régionale de desserte. Il est donc suggéré de conserver les principes de cofinancement actuel, les régions étant le principal contributeur, tout en définissant une vision de long terme, à l'horizon 2028-2030. Il n'est pas exclu que certaines lignes, en fonction des dynamiques locales et des enseignements tirés des premières expériences de transfert de gestion, basculent un jour dans le giron régional.

Le classement est donc fondé sur une analyse du potentiel - fret et voyageurs - des liaisons, de leur intérêt au regard des grands itinéraires nationaux et de l'accès à ces grands itinéraires pour les habitants de certaines zones enclavées. Il veille aussi à accompagner des dynamiques régionales différenciées, comme pour l'ouverture à la concurrence, certaines régions étant prêtes à étendre leur champ d'intervention à la gestion de l'infrastructure, d'autres non (en tout cas, pas à ce stade). Ce classement n'est pas fondé sur les coûts de régénération, mais exclusivement sur une approche fonctionnelle du réseau.

### **Les lignes qui resteront dans le périmètre d'intérêt national ne vont-elles pas impacter fortement la trajectoire financière de SNCF Réseau et le contrat de performance ? Comment seront-elles financées et à quelle échéance ? Pour les autres, quelles seront les modalités de financement et le pouvoir des régions ?**

**F.Ph** - Reclasser certaines lignes dans le réseau structurant a bien évidemment un impact potentiel pour SNCF Réseau. Aujourd'hui comme demain, le gestionnaire de l'infrastructure limite à 8,5% du coût total des travaux sa participation aux opérations de régénération portant sur ce segment du réseau. En revanche, il finance seul les interventions touchant les lignes structurantes, un élément qu'il importe d'intégrer dans les discussions préparatoires au nouveau contrat d'objectif et de performance liant l'Etat et SNCF Réseau. Cette approche implique la programmation des investissements correspondants, hors engagements de financement déjà souscrits pour certaines sections, la charge intervenant au vu des analyses actuelles principalement à partir de 2024, pour s'étaler sur le reste de la décennie. Cette démarche s'inscrit par ailleurs dans une ambition de progression des trafics inscrite dans le pacte de relance ferroviaire<sup>3</sup>, en ligne avec les hausses de fréquentation constatées depuis quelques années et les stratégies présentées par la plupart des autorités organisatrices.



Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'Etat aux transports, et le préfet François Philizot (au 1er plan à droite), le 20 février lors de la signature des premiers plans d'actions régionaux en faveur des « petites lignes » ferroviaires en régions Grand Est et Centre-Val de Loire.

Le bloc contractualisé a naturellement vocation à s'inscrire dans les contrats de plan Etat-Région. Dans l'immédiat, les avenants techniques aux contrats 2015-2020 sont le cadre naturel pour traiter les urgences avérées qui imposent l'engagement de travaux d'ici à 2022. Le plus long terme prendra place dans le volet transport des prochains contrats, le programme étant déployé sur toute la décennie 2020-2030. Les financements de la sphère étatique proviendront, comme aujourd'hui, de l'Etat et de SNCF Réseau, la participation de ce dernier restant plafonnée à 8,5 % du coût total des projets. Comme pratiqué depuis longtemps, la contribution de l'Etat restera minoritaire et susceptible d'être modulée en fonction de l'importance de la liaison en cause dans le système ferroviaire.

La dernière catégorie s'inscrit dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 172 de la LOM qui permettront d'étendre significativement, dans des conditions générales qui seront précisées par décret et déclinées par voie conventionnelle pour chaque ligne, l'intervention des régions pouvant aller jusqu'au transfert de gestion. Il est évident que la faculté offerte aux régions d'élargir leurs responsabilités doit s'accompagner de marges de manœuvre réelles: pour la conduite des travaux de régénération, l'exploitation des lignes, le recours à des prestataires en charge de la gestion de la voie ou des matériels puisque c'est l'une des options possibles. Concrètement, sous le contrôle des entités garantes de la sécurité ferroviaire (EPSF, ndlr), il faut prévoir que les régions ne soient pas tenues d'appliquer l'ensemble des référentiels définis par la SNCF. Pratiquer autrement ôterait une grande part de son intérêt au processus de différenciation ouvert par le législateur dans la LOM.

L'un des enjeux des années à venir est la maîtrise des coûts de régénération mais aussi de maintenance. SNCF Réseau s'est engagé dans cette voie avec l'élaboration d'un guide méthodologique présentant aux régions des dispositions techniques, et ouvrant des nouvelles opportunités. Cette problématique cruciale s'inscrit dans l'impératif de gains de productivité assigné au gestionnaire d'infrastructure, et dans le contrôle de la dépense publique face à un enjeu d'investissements lourds dont le rythme va doubler par rapport à celui observé depuis 2015 sur ce segment du réseau.

## Comment dynamiser les services ferroviaires pour créer de la demande ? Comment développer l'offre sur des lignes non électrifiées au moment où l'Etat s'engage dans un plan de décarbonation des transports ?

**F.Ph** - La régénération du réseau des petites lignes ne trouve tout son sens que si elle est inscrite dans une dynamique d'offre. C'est la perspective ouverte par le nouveau Pacte ferroviaire qui offre un cadre à la mise en concurrence des opérateurs, et par la LOM qui facilite la coopération entre autorités organisatrices de transport, sous l'égide des régions.

Dans les cas, certainement très majoritaires, où l'usage ferroviaire classique sera maintenu, cet objectif général se traduit par différentes interventions possibles. Pour les lignes intégrées à des étoiles ferroviaires métropolitaines, l'enjeu est la place qu'elles tiendront dans les services express métropolitains dont l'étude est peu ou prou engagée dans nombre d'agglomérations. Pour les liaisons interurbaines concourant à la desserte des villes moyennes, la question des fréquences et du rabattement vers les gares est aujourd'hui posée. Il s'agit de densifier les circulations, comme cela se pratique dans de nombreux pays voisins, tout en améliorant l'intégration du ferroviaire dans l'offre globale de transport.



@ Hugo Pagnier

François Philizot, lors d'un débat organisé par le think tank TDIE et TI&M, le 5 février 2019. A ses côtés, Michel Neugnot, vice-président transports de la région Bourgogne Franche-Comté.

La diversification des types de matériel s'inscrit pleinement dans cette perspective. Au cours des décennies passées, le système ferroviaire français, en dehors de quelques cas comme les tram-trains, a abandonné les matériels légers présents autrefois sur les petites lignes, et que l'on voit encore circuler dans de nombreux pays d'Europe de l'Ouest. Le choix de rames lourdes (en poids à l'essieu) accroît les coûts de régénération et de maintenance. Un choix souvent incompatible avec la souplesse et la relative frugalité souhaitable sur bien des sections du réseau ferré. Il est donc indispensable de relancer la filière du train léger qui permettra d'offrir aux autorités organisatrices et à leurs exploitants, des solutions plus diversifiées.

Cette démarche s'inscrit dans la recherche de solution de décarbonation, l'essentiel des circulations sur le réseau étant opéré aujourd'hui avec des automotrices diesel. Les évolutions proposées jusqu'à présent par les constructeurs nationaux - trains à hydrogène ou à batteries - sont étudiées sur les ma-

tériels standards. Il convient d'élargir le champ de l'innovation à d'autres formats.

Au-delà, il ne faut pas s'interdire, sur certaines liaisons, de prendre acte de l'inadaptation du système ferroviaire. Mais alors, il importe de valoriser au mieux l'infrastructure précieuse que constitue la plate-forme ferroviaire pour étudier des hypothèses d'exploitation fondées sur d'autres transports en commun : navettes de type routier, autonomes à terme, en fonction de l'élévation des vitesses de circulation et de leur capacité à évoluer en milieu partiellement ouvert. Ce mouvement s'inscrit dans la diversification de l'offre de transports, indispensable pour répondre au mieux à la variété des contextes locaux. ■

Propos recueillis par Hervé Nadal

<sup>1</sup>Loi du 24 décembre 2019.

<sup>2</sup>Ndlr : les lignes ferroviaires sont classées de 1 (fort trafic) à 9 (faible trafic) par l'Union internationale des chemins de fer (UIC).

<sup>3</sup>Loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018.