

« Le grand projet d'aménagement régional pour les transports ? La construction d'une Bretagne à grande vitesse, à la pointe Ouest de l'Europe. Un projet bâti autour de la Ligne à grande vitesse (LGV) et de la modernisation des lignes Rennes-Brest et Rennes-Quimper. La Région est mobilisée avec toutes les collectivités bretonnes pour que les gains de temps de la future LGV bénéficient à toute la Bretagne à l'horizon 2017. »

C'est en ces termes que s'exprimait Jean-Yves Le Drian, président de la Région Bretagne, au sujet de l'actualisation du plan ferroviaire breton en 2008. Que nous choissions d'évoquer, dans le cadre d'un mémoire de recherche sur le transport ferroviaire au niveau régional, le train à grande vitesse (TGV) et non les trains express régionaux (TER), véritables trains des régions, peut paraître curieux à première vue. Pourtant, ce choix n'est qu'un reflet de toute l'action politique régionale et locale en matière ferroviaire. Celle-ci fait de la grande vitesse sa priorité, tant dans le discours que dans les faits, alors même que le TGV est du ressort de l'État et de la SNCF. Dans le même temps, les régions négligent le TER alors même qu'au-delà de la politique sectorielle des transports, il est l'une des principales compétences des régions. Au TGV, et son prestige assuré par la vitesse, s'oppose le train d'intérêt local et régional, moins enchanteur pour le monde politique mais véritable facteur d'unité et de cohésion, notamment dans une région excentrée et comportant des « vides » géographiques comme la Bretagne. Il est alors assez étonnant que le plan ferroviaire breton, qui vise à « diffuser » les effets de la grande vitesse à l'ensemble du territoire régional, évoque beaucoup plus la vitesse du TGV que l'accessibilité du TER. Et ceci d'autant plus que le train régional, au contraire du TGV, est une des prérogatives que les Régions ont enlevées des mains de l'État, prérogative dans laquelle les Régions demandent toujours plus d'indépendance et de marge de manœuvre face à l'État et face à la SNCF, comme l'a rappelé très récemment le rapport de Jacques Auxiette, président de la Région Pays de la Loire¹.

En effet, le processus de régionalisation, tel qu'amorcé en 1982 dans le cadre plus général de la décentralisation, a été et reste un bras de fer entre les différents acteurs du transport ferroviaire : les Régions qui s'estiment les plus crédibles pour définir les besoins de leurs populations, la SNCF qui fait valoir sa légitimité « technique » d'opérateur historique, et l'État qui pèse toujours sur ces décisions par le contrôle budgétaire qu'il exerce sur les Régions. Il a en effet fallu vingt ans, entre la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, instaurant pour la première fois une

¹Rapport de Monsieur Jacques Auxiette, remis à Monsieur Jean-Marc Ayrault et Monsieur Frédéric Cuvillier. Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions

distinction nette entre autorité organisatrice et exploitant, et la Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et qui a imposé, en 2002, le conventionnement Régions-SNCF à l'ensemble des régions métropolitaines, hors Île-de-France. Entre ces deux dates, vingt années de résistances au plus haut niveau face à la volonté des régions de disposer des moyens et des compétences nécessaires pour véritablement organiser les transports ferroviaires régionaux.

Paradoxalement, si la LOTI offre alors aux régions la possibilité de définir leur politique de transport régional, la compensation de 2,5 milliards de francs au titre de l'exploitation de services structurellement déficitaires (à comparer aux 1,568 milliards de francs de recettes commerciales réalisées avec ces trains omnibus la même année, en 1982) n'est pas versée directement aux régions mais à la SNCF, et la répartition de cette compensation reste un choix de l'entreprise. En ayant la mainmise sur la plus grande partie du budget alloué aux trains régionaux, la SNCF reste de fait la véritable autorité organisatrice des transports ferroviaires régionaux, et les Régions ne le sont que de nom. A cause de cette situation, malgré les encouragements dans le discours officiel de l'État pour que les Régions s'investissent dans l'amélioration des transports ferroviaires régionaux, celle-ci reste facultative et plusieurs régions n'ont pas signé de conventions avec la SNCF, celles-ci étant jugées trop coûteuses par rapport aux dotations de l'État aux régions. Il a alors fallu attendre les rapports Haenel de 1993 et 1994² pour qu'une véritable prise de conscience de cette situation problématique se déclare.

Le premier rapport met en lumière la situation financière désastreuse de la SNCF, et recommande de développer la régionalisation en étendant les compétences des régions. Le deuxième confirme cette thèse, identifiant comme principale raison à la crise du TER (fréquentation et recettes en nette baisse au début des années 1990) l'insuffisance de l'engagement financier de l'État, trop tourné vers le TGV. Le caractère structurellement déficitaire du TER ne peut être pris en charge par les régions si celles-ci disposent de moyens financiers faibles. Il est alors proposé une période d'expérimentation, dans laquelle les régions expérimentatrices se verraient attribuer directement une contribution de l'État proportionnelle au nombre de voyageur-km réalisés³, et auraient alors un pouvoir de décision nettement plus important face à la SNCF. L'expérience est prévue par la Loi d'orientation pour l'aménagement et développement du territoire (LOADT) de 1995 dite loi Pasqua. Elle débute fin 1996 dans six régions : Nord-Pas-de-Calais, PACA, Rhône-Alpes, Alsace, Pays de la Loire, Centre. Ces expérimentations seront la vitrine de la régionalisation des transports marquée par deux phénomènes liés : l'amélioration des fréquences et de la qualité de l'offre, et la forte augmentation des dépenses de l'État et des Régions pour le TER.

² CAMPAGNE, Pierre-Yves. Du rapport Nora (1969) au rapport Haenel (1994). *Revue générale des chemins de fer*, 2004, no JAN, p. 15-21.

³Ibid

Devant le succès de cette expérimentation, avec des hausses nettes en terme de fréquentation (+9% entre 1996 et 1999 en Alsace et Pays de la Loire, + 13% en région Centre), la Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 étend la régionalisation à toutes les régions, chacune devant signer une convention globale au plus tard le 31 décembre 2001. Il a donc fallu vingt ans pour atteindre l'objectif fixé par Pierre Mauroy en 1982, d'étendre le modèle mis en place dans le Nord-Pas-de-Calais à toute la France, tant les résistances étaient fortes.

La nouvelle organisation du transport ferroviaire régional, peu modifiée depuis, repose donc sur un financement nettement plus important de l'État et des régions pour le TER, et sur l'indépendance plus forte de celles-ci. Cette nouvelle organisation institutionnelle des transports régionaux entraîne alors des changements profonds en terme de gouvernance, qui passe des mains de la SNCF, entreprise commerciale très centralisatrice et vue comme technocrate, aux régions et plus précisément aux conseils régionaux, organes politiques prônant l'action locale et la décentralisation. Ces changements sont la base de notre réflexion, l'irrationalité de la décision politique face à la rationalité de l'action plus technocratique qui a été démontrée dans de nombreux domaines étant ici démultipliée par les influences et jeux de pouvoirs locaux. Cette nouvelle organisation décisionnelle autour du TER qui donne de vraies prérogatives et une réelle indépendance financière aux régions (bien que celle-ci puisse être encore améliorée comme l'a souligné le rapport Auxiette) introduit une variabilité des choix selon les régions.

Anciennement réservé aux têtes pensantes parisiennes de la SNCF, ce *choix* entre un système de transports régionaux d'équilibre du territoire tournés vers le désenclavement des vides et celui de « l'efficacité » par des fréquences très importantes dans les zones denses où le TER devient un « RER des métropoles », est maintenant entre les mains des élus régionaux est beaucoup plus nettement soumis aux influences historiques, politiques et sociologiques. Là où l'ingénieur parisien de la SNCF va voir en Rennes et Nantes deux pôles importants, l'élu régional de Bretagne ou de la région Pays de la Loire, va aussi voir la rivalité et la concurrence entre ces deux villes, proches et qui pourtant ne travaillent pas ensemble. Vue de Paris, la relation entre deux villes mineures de moins de dix mille habitants comme Carhaix-Plouguer et Guingamp n'est pas plus qu'une des innombrables lignes non viables qui parcourent le pays ; pour l'élu du centre-Bretagne, elle est la colonne vertébrale reliant cet espace enclavé qui ne dispose pas d'une connexion routière rapide vers la Bretagne plus dynamique c'est-à-dire vers l'axe Brest – Saint-Brieuc – Rennes et donc vers Paris. Le fait que plus de trains relie chaque jour directement Carhaix à Guingamp que Nantes à Rennes ne s'explique pas en termes économiques. Dans un cas, l'offre est trop faible et peu commode pour une liaison entre deux villes dynamiques où la demande est forte, dans l'autre, l'offre paraît artificiellement, presque symboliquement, maintenue face à une demande très faible.

Il est alors très intéressant de se demander pourquoi un phénomène a priori peu économiquement rationnel peut se développer, pour comprendre avec quelle force les influences historiques, politiques, sociologiques peuvent influencer de manière aussi « visible » les décideurs politiques. Par exemple, nous l'avons évoqué, la région Bretagne s'investit aujourd'hui plus dans le TGV, qui ne relève pourtant pas de sa compétence, que dans le TER. Pour comprendre ce choix, il faut en dégager les rationalités politiques sous-jacentes, notamment le besoin des différents acteurs de donner de la visibilité à leur action politique. De même, les jeux d'acteurs et l'influence des relations interpersonnelles entre décideurs ont des conséquences visibles en terme de choix et d'inégalités de dessertes, dépassant parfois la rationalité économique.

Dans une première partie de notre réflexion, nous analyserons les finalités de l'action politique régionale dans le cadre des transports ferroviaires. Ceux-ci, de par leur visibilité pour tous, représentent un outil fondamental dans le processus de légitimation des Régions. Les élus régionaux veulent donc endosser le costume de l'élu protecteur. → Personnalisation de la décision, outil de légitimation déclenche un investissement très marqué de la part des régions, entraînant une véritable amélioration de l'offre régionale.

Mais cette rationalité en finalité politique, doublée d'une influence forte des jeux d'acteurs locaux bouleverse l'organisation des transports régionaux, répondant de plus en plus à des logiques « symboliques » qu'à une pure recherche d'efficacité économique. L'offre en transport régional, bien qu'en augmentation, ne répond pas de manière optimale à la demande et aux besoins des populations et repose fortement sur le « mythe des effets structurants du transport », avec un coût économique important. Cette allocation non optimale des ressources régionales s'effectue au détriment des fréquences sur des relations importantes, et délaisse l'interrégionalité ferroviaire.

I) Une appropriation forte et une personnalisation de la compétence transports des régions.

En 2002, avec l'application de la Loi sur la solidarité et la rénovation urbaines, le transport ferroviaire est devenu l'une des compétences premières des régions, si ce n'est la plus importante, celles-ci disposant enfin des prérogatives et de l'indépendance budgétaire nécessaire. Depuis lors, les régions n'ont cessé de faire du transport ferroviaire une priorité, améliorant toujours et partout l'offre régionale, tant celle-ci était déficiente jusqu'au début des années 2000 (les fréquences du transport ferroviaire régional sont d'ailleurs encore faibles comparées à celles en vigueur chez nos voisins européens, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni). Ce paradigme politique trouve ses racines dans la « visibilité » du ferroviaire, et la volonté des régions de mener une politique justifiant la décentralisation et la régionalisation, améliorant la qualité du service pour leurs

populations. Le transport ferroviaire, dépassant le cadre du TER tant les régions se battent aussi pour la desserte TGV, est alors un véritable outil de légitimation pour les régions, qu'il faut financer et développer.

A) Des régions attachées à une compétence symbolique, qui enclenchent des politiques volontaristes.

L'augmentation de la part du budget des régions alloué aux transports collectifs est assez révélatrice. Le total des versements des régions à la SNCF a augmenté de 68,1%⁴ entre 2002 et 2009, passant de 1973 à 3316 millions d'euros par an. Elle constitue aujourd'hui généralement le premier ou le deuxième poste de dépense, représentant 5,8 milliards d'euros en 2007, les équipements scolaires et la formation professionnelle représentant les deux autres postes principaux de dépenses avec des dépenses respectivement de l'ordre de 5,2 et 4,8 milliards d'euros⁵. La même année, le TER (trains et cars SNCF) a représenté à lui seul environ 3,3 milliards d'euros⁶, sans compter les investissements en termes d'infrastructures ferroviaires. Cette part est relativement variable entre les régions, ainsi qu'au sein d'une même région, en fonction des investissements émis par exemple sur le matériel roulant. En 2007, cette part s'étendait d'environ 8 à 22% (15% en moyenne) des budgets régionaux avec des variations très fortes entre les régions. Sans être une somme énorme, même s'il faut ajouter à celle-ci des dépenses ponctuelles mais importantes (la région Bretagne a ainsi débloqué il y a quelques mois plus de 200 millions d'euros pour faire l'acquisition de 17 nouveaux trains, représentant 15% du budget régional annuel de 1 335 milliards d'euros), les dépenses liées au TER témoignent tout de même d'un intérêt fort de la part des régions.

La régionalisation, accompagnée par l'effort des régions, a enclenché une dynamique continue et forte pour la mobilité quotidienne, dans un contexte où le ferroviaire en général connaissait un certain essor, gagnant par exemple un point de part modale, passant de 9,5% à 10,5% des déplacements entre 2003 et 2006⁷. Mais l'évolution de la fréquentation du TER est absolument remarquable, et nettement plus significative que celle des trains grandes lignes et TGV. Celle-ci à tout simplement été multipliée par deux entre 1991 et 2008, avec une augmentation moyenne de 5% par an depuis 1997 et la mise en place de la régionalisation dans les régions expérimentatrices⁸. Celle-ci est passée d'environ 6 000 millions de voyageur-kilomètres⁹ en 1991, à 12 750 millions de

⁴ Yves CROZET et Christian DESMARIS, Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage ; p11

⁵ Site des collectivités territoriales ; www.territorial.fr

⁶ *Ville, Rail et Transports*, n° 517, 6 avril 2011. Ces chiffres ne prennent pas en compte les investissements d'infrastructure

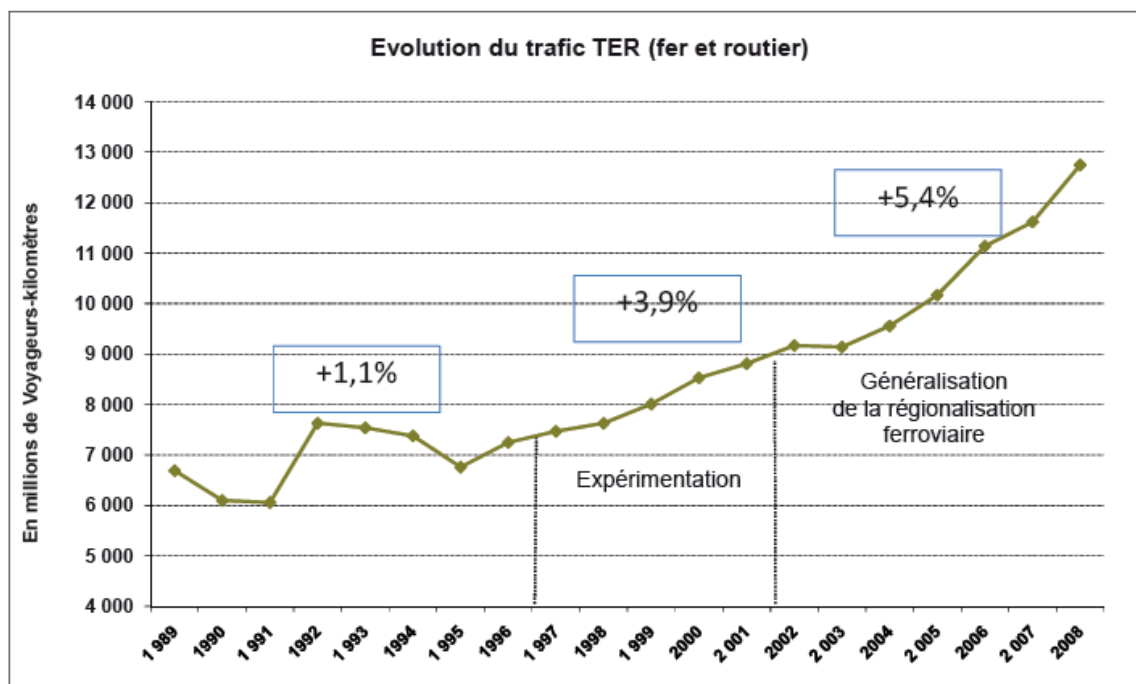
⁷ Chiffres de l'INSEE, www.insee.fr

⁸ Yves CROZET et Christian DESMARIS, Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage ; p3

⁹ Le voyageur-kilomètre (km) est une unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un

voyageur-kilomètres en 2008.

Figure 1. Évolution de la fréquentation des TER depuis 1989.



Source : Calculs de Yves CROZET et Christian DESMARIS d'après les données du *Mémento de statistiques des transports*, 2010.

B) Les effets forts de la personnalisation du TER

Au sein même des Régions, les élus locaux tentent eux aussi « d'imposer leur griffe » sur les transports régionaux, pour mettre en avant et symboliser les bienfaits de leur action. Cette volonté, doublée de la latitude dont dispose l'exécutif régional en matière d'offre ferroviaire débouche sur des effets très marquants. Sur le sujet, un passage de la thèse de Mr Sylvain Barone décrivant les changements profonds qui ont touché le TER Languedoc-Roussillon lorsque Georges Frêche a remplacé Jacques Blanc en 2004 à la tête du conseil régional est absolument éloquent¹⁰. Pour Jacques Blanc, élu de droite proche d'Alain Madelin et fortement influencé par la culture libérale, la diminution de la fiscalité était une priorité. A l'inverse, Georges Frêche a basé son action et sa légitimité sur des politiques de grande envergure, comme il l'a fait pendant ses 27 années de mandat en tant que maire de Montpellier. Le doublement des dépenses de transports collectifs par la région Languedoc-Roussillon pendant son mandat est un symbole de cette politique de « visibilité » de son action. En plus de cela, ces deux personnages s'opposent aussi de manière extrême par les contrastes

kilomètre. De manière équivalente, le train-kilomètre équivaut au déplacement d'un train sur une distance d'un kilomètre.

¹⁰Sylvain Barone, *Le Train des Régions*; p483-490

http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/63/58/22/PDF/Le_train_des_rA_gions.pdf

de leurs ancrages locaux. Le premier, défenseur de la ruralité, élu de Lozère, s'oppose à celui qu'il appelait « l'Ogre de Montpellier ». Pour Jacques Blanc, le TER est un vecteur de désenclavement et d'équilibre territorial. L'arrivée au pouvoir de G. Frêche a changé la donne en 2004, de par sa vision d'un TER basé sur l'efficacité et non l'aménagement équilibré du territoire, ainsi que son ancrage montpelliérain. L'attribution quasiment exclusive des nouvelles ressources sur la ligne du littoral et la baisse des fréquences dans les terres révèlent les conséquences de cette « personnalisation » des compétences de transport ferroviaire régional.

C) En Bretagne, un projet ambitieux, centré sur la LGV Bretagne

Malgré le fort intérêt politique sous-jacent à l'action régionale en matière de transports ferroviaires régionaux, la région Bretagne, qui aurait à première vue intérêt à investir fortement pour le TER, est au contraire l'une des régions voire la région qui investit le moins en terme de part de budget sur la compétence TER. Ainsi, en 2009, la région Bretagne, avec ses 95 millions d'euros alloués au TER, représentant 7,89% du budget régional, investissait la part de budget la plus faible de France pour le transport ferroviaire régional, une part trois fois inférieure par exemple à celle de la Bourgogne (22,64%) et près de deux fois inférieure à la moyenne des régions qui est d'environ 14%. Il existe certes des différences territoriales qui expliquent ces variations : la Bourgogne est très peu desservie par le TGV alors que, nous allons le voir par la suite, le TGV sillonne la Bretagne d'est en ouest avec des fréquences assez élevées, et le territoire de la Bourgogne de par sa forme moins « étirée » ne permet pas de baser les politiques de transports ferroviaires sur deux grands axes comme cela est le cas en Bretagne. Une différence allant du simple au triple reste pourtant importante, malgré la présence de facteurs exogènes.

Cette part du budget breton allouée aux transports ferroviaires régionaux est surtout intéressante quand nous la comparons avec d'autres chiffres précis. Ainsi, ce budget annuel d'environ 95 millions d'euros est débloqué à travers la convention 2007 – 2013 entre la région Bretagne et la SNCF qui représente 580 millions d'euros sur six ans. Ces 580 millions d'euros pour six années d'exploitation du réseau TER (trains et cars) sont exactement équivalents à la somme investie par la région Bretagne à elle seule pour le financement de la Ligne à grande vitesse Bretagne - Pays de la Loire, elle aussi de l'ordre de 580 millions d'euros, sur un coût total d'environ 3,3 milliards d'euros. Les infrastructures de la liaison Rennes-Nantes, pourtant souvent décrites comme une priorité dans le discours officiel de la région Bretagne, ne reçoivent, elles, qu'environ 1,5 millions d'euros sur la même période de six ans¹¹.

¹¹Contrat de projets Etat – Région Bretagne 2007-2013 ; p24

http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2008-11/contrat_de_projet_etat-region.pdf

Ainsi, malgré des dépenses en augmentation, notamment en termes de matériel et d'infrastructures, l'augmentation des fréquences sur les relations entre les grandes villes bretonnes est très faible, certaines lignes enregistrent même une stagnation totale de leurs fréquences, comme la ligne Rennes – Saint-Malo¹², desservie par 14 allers-retours quotidiens en 1992, 13 en 2003, et aujourd'hui 15 si l'on prend en compte les deux allers-retours quotidiens en TGV depuis Paris. Pourtant, la ligne Rennes – Saint-Malo a fait l'objet d'investissements très importants, à hauteur de 135 millions d'Euros, pour une fréquence restée la même et des temps de parcours très faiblement raccourcis (4 minutes en moyenne)¹³. De la même manière, les relations Rennes-Brest et Rennes-Quimper n'ont pas vu de réelle augmentation de leurs fréquences avec le processus de régionalisation. La ligne Rennes-Brest comprenait 10 allers-retours quotidiens en 1992, 11 en 2004, et toujours 11 en 2009. A titre de comparaison, Brest disposait en 2009 de 8 allers-retours quotidiens avec Paris sans changement.

Qu'une ville comme Brest, malgré sa localisation extrêmement périphérique, dispose de quasiment autant de liaisons directes avec Paris qu'avec Rennes, la capitale régionale, située qui plus est sur l'axe Paris-Brest, est absolument révélateur des politiques menées par la région Bretagne en matière de transports ferroviaires. Plus des trois quarts des trains entre Rennes et Brest sont des TGV Paris – Brest qui passent par Rennes, et non des TER, ce qui est tout à fait étonnant sur une relation intra-régionale, qui plus est sur une ligne non prévue pour la grande vitesse, aux vitesses relativement faibles (de l'ordre de 150 km/h). C'est là tout le paradoxe breton, symbolisé par ce Plan ferroviaire breton qui fait la part belle au TGV, investissant fortement pour améliorer les infrastructures ferroviaires de la région, cet investissement devenant prioritaire face au développement du TER, pourtant comme nous l'avons vu compétence fondamentale des régions françaises.

L'appropriation de la compétence transport régional par les Régions et leurs élus a été la source de la « résurrection » du TER, qui connaissait un lent déclin jusqu'au milieu des années 1990. Les politiques volontaristes et les forts moyens débloqués par les conseils généraux ont permis une amélioration de l'offre en matière de transports publics régionaux, que cela soit en terme de qualité de service ou de fréquences.

¹² Jean-Pierre Wolff. Évolution ferroviaire dans le Grand Ouest ; et fiche horaires du TER Bretagne, disponible sur <http://www.ter-sncf.com/Regions/Bretagne/fr/Default.aspx>

¹³ Bilan LOTI de l'électrification de Rennes – Saint-Malo ; Source : RFF

II)

Si les moyens débloqués par les régions ont permis une amélioration certaine de l'offre TER, la forte politisation et personnalisation de la décision publique en matière de transports régionaux depuis 2002 a aussi des effets pervers. L'offre est en croissance, mais ne répond pas forcément aux besoins réels des populations. Ce n'en est d'ailleurs pas l'objectif : dès lors que les choix politiques en matière de transports sont soumis aux élections régionales, l'illusion de la desserte devient tout aussi importante que la desserte réelle.

A) Le TGV et la desserte imaginaire de la pointe bretonne

En Bretagne, cette illusion repose sur le prestige du TGV. La desserte TGV de la « pointe bretonne » est ainsi un choix symbolique, le « mythe » du TGV moteur de croissance jouant à plein dans le discours politique, alors que ce choix est en réalité extrêmement coûteux et ne garantit pas, au contraire, une meilleure accessibilité pour des villes comme Quimper ou Brest. Le TGV va à peine plus vite que le TER sur ces lignes à la vitesse fortement limitée, et son coût important rend impossible l'augmentation des fréquences. Pourtant, ce choix n'est absolument pas remis en cause à l'échelon politique. Tout est fait pour « casser la barre des trois heures », temps de parcours visé entre Paris et Brest ou Quimper, à un coût très élevé en comparaison des quelques minutes gagnées entre Rennes et l'Ouest breton. Cette barre symbolique des trois heures guide aujourd'hui tellement l'action politique bretonne qu'il est prévu dans le plan ferroviaire breton de mettre en place une desserte Paris-Brest et Paris-Quimper quotidienne sans arrêt à Rennes (permettant de gagner entre 3 et 5 minutes), et de réaménager (à un coût supérieur à 150 millions d'euros) la gare de Rennes pour permettre le passage des trains à 90km/h au lieu de 30, pour gagner une minute. Tant à travers l'absence de réelle rentabilité d'une liaison entre Paris et la pointe de Bretagne sans arrêt à Rennes, qu'à travers le coût représenté par un gain de temps d'une minute (soit moins que le temps nécessaire aux voyageurs pour sortir du train), ce projet ne se justifie qu'à travers un bénéfice politique lié à la mise en place d'une liaison Paris – Brest et Paris – Quimper en 3h.

Cette action publique en recherche perpétuelle de visibilité et de symbolisme, qui domine les politiques de transports ferroviaires régionaux dans le cadre de la régionalisation, paraît encore plus dommageable quand on sait le potentiel important d'un système favorisant l'articulation TER/TGV

en Bretagne. Le système ferroviaire organisé en étoile autour de Rennes¹⁴, au bout de la future LGV, permettrait une articulation efficace en gare de Rennes entre les trains à grande vitesse en provenance et à destination de Paris, et les trains régionaux en direction de Saint-Malo au nord, Nantes au sud, Brest au nord-ouest et Quimper au sud-ouest. Les trois grands axes du réseau ferroviaire régional breton partent en effet tous de la gare de Rennes. L'axe Bretagne-sud relie Rennes à Quimper et Nantes (via une bifurcation à Redon), l'axe Bretagne-nord relie Rennes à Saint-Brieuc et Brest, tandis que la ligne TER la plus fréquentée en Bretagne relie Rennes à Saint-Malo. Un système associant la vitesse du TGV jusqu'à Rennes, à des fréquences augmentées sur le réseau TER depuis Rennes sur les trois grands axes bretons, permettrait ainsi à moindre coût des relations plus fréquentes entre les différentes aires urbaines bretonnes et Rennes puis Paris, sans perte de temps de plus de cinq minutes, le TER allant aussi vite que le TGV sur les lignes classiques. En résumé, la prise de décisions en rationalité politique et non économique, liée à la régionalisation, impose un système de transports ferroviaires régionaux à l'accessibilité moindre pour les pôles bretons, à un coût plus important, qu'une politique orientée vers l'articulation TER/TGV. La volonté, pour le décideur régional, ayant souvent en plus un fort ancrage local à travers des responsabilités et des mandats municipaux, d'endosser le costume de l'élu protecteur et manager, capable de faire venir le TGV dans sa petite ville, écrase la recherche d'une réponse fonctionnelle à des besoins définis. Les élus d'une ville comme Plouaret, vantant *leur* gare TGV (alors que cette gare n'est desservie que par 2AR quotidiens vers Paris), rendraient leur ville plus accessible en optimisant les correspondances TER/TGV en gare de Guingamp qu'en voulant absolument faire venir le TGV directement dans leur ville. Mais le symbole du TGV desservant un petit pôle rural est trop beau, trop électoralement parlant pour être abandonné.

B) Le problème de l'inter-régionalité, abandonnée par la SNCF et par les régions

Malgré un réseau unique, et un même exploitant, la SNCF, sur les différentes régions, les limites de régions marquent un effet frontière très puissant. En conséquence, alors que la part du train augmente dans l'ensemble des déplacements, nous l'avons évoqué, la part du train dans les relations inter-régionales diminue. Ce phénomène est très lié à un défaut en matière d'offre de dessertes ferroviaires inter-régionales, dû notamment au manque de collaboration entre les régions. L'offre des trains grandes lignes inter-régionaux, appelés depuis 2012 « INTERCITÉS »¹⁵, est en

¹⁴Ce réseau ferroviaire tourné vers la gare de Rennes est nettement visible sur la carte 2

¹⁵Les marques Corail, TéoZ, Lunea et intercités ont été fusionnées sous l'appellation « INTERCITÉS » le 2 Janvier 2012, regroupant ainsi sous un même nom les « trains classiques de la SNCF ». Depuis 2010, l'Etat est autorité organisatrice de ces trains aussi désignés « trains d'équilibre du territoire ».

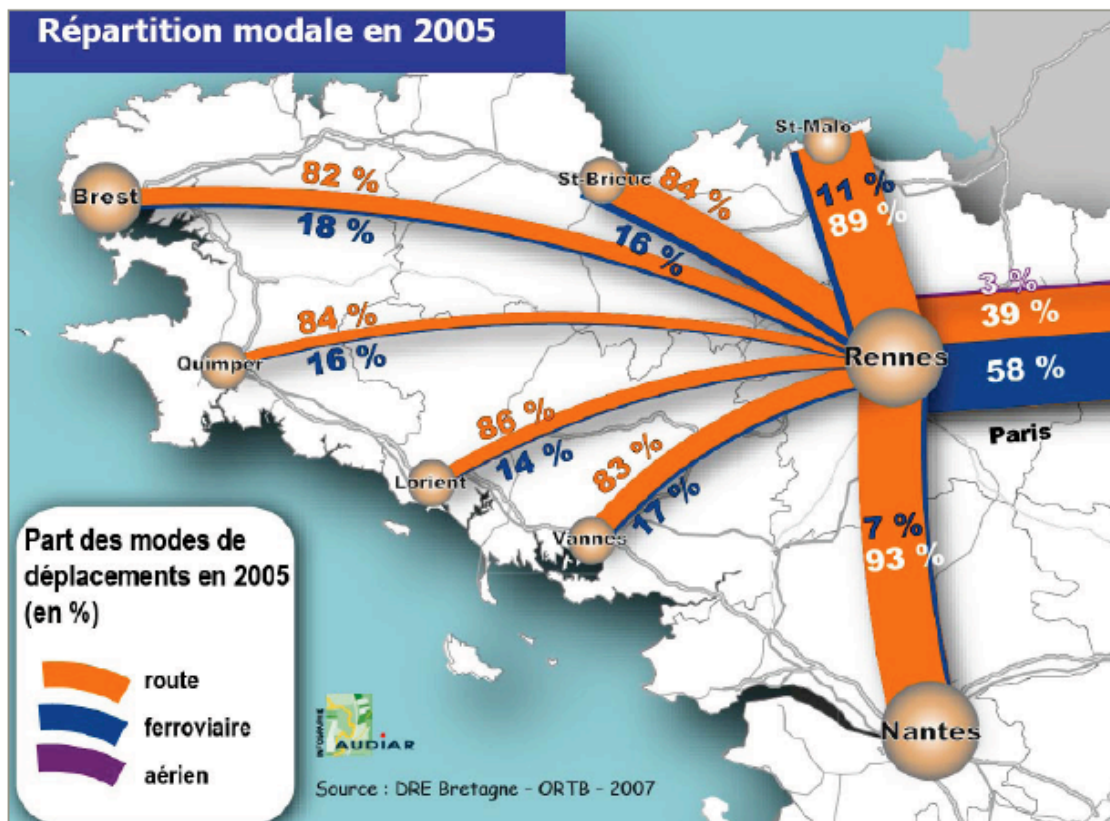
chute libre, la SNCF se recentrant sur le TGV, plus rentable, avant l'ouverture à la concurrence¹⁶. En parallèle, le manque de collaboration entre les régions tend à ralentir le développement du TER sur ces liaisons ce qui ne permet pas de combler le vide laissé par le retrait des trains « INTERCITÉS ». Le problème, pour les liaisons inter-régionales non rentables, est alors double : la Région et la SNCF rejettent la responsabilité de maintien du service public sur l'autre, et les régions se rejettent la responsabilité entre elles. L'exemple le plus visible est la relation Bordeaux-Toulouse, pourtant deux villes majeures et deux aires urbaines approchant le million d'habitants chacune. Ces deux villes se reposent aujourd'hui totalement sur le TGV et les liaisons grandes lignes interrégionales pour leurs relations ferroviaires, puisque seul un aller-retour quotidien est possible grâce au TER entre les deux villes.

En Bretagne, le cas de la relation Rennes-Nantes, dépourvue de relations TGV ou grandes lignes (1 train intercité par semaine) est assez marquant. Sur les 6500 voyageurs journaliers effectuant le déplacement entre Rennes et Nantes, les deux pôles principaux du Grand Ouest, ils étaient, en 2005, plus de 6000 à préférer la voiture au train¹⁷, malgré l'engorgement et la difficulté de stationnement régnant aujourd'hui dans une ville comme Nantes. En termes de répartition modale, la relation Rennes-Nantes est celle où la part de la voiture est la plus importante parmi les relations entre Rennes et ses villes voisines, preuve de l'efficacité limitée de la desserte ferroviaire entre les deux villes.

¹⁶La commission européenne a émis, le 30 Janvier 2013, six propositions pour un « quatrième paquet ferroviaire », visant la libéralisation totale du transport de passagers d'ici 2019, malgré le refus de plusieurs pays, dont l'Allemagne qui tente d'obtenir une minorité de blocage au parlement.

Cependant en France, des trains non-opérés par la SNCF pourraient faire leur apparition bien avant cette date, notamment dans le transport régional. En effet, le règlement 1370/2007/CE, donne la possibilité aux régions de mettre en concurrence différents opérateurs dans l'attribution du marché du transport régional de passagers. Les régions de gauche se sont engagées à maintenir leurs conventions avec la SNCF, mais une bascule de certaines régions à droite en 2015 pourrait permettre à certains opérateurs privés d'entrer sur le marché du transport régional.

¹⁷ La circulation des actifs sur l'axe Saint-Malo - Rennes -- Nantes -- Saint-Nazaire; AUDIAR; p1; 2007



Le manque d'efficacité de la desserte TER entre Rennes et Nantes, deux aires urbaines de respectivement 670 000 et 860 000 habitants, explique cette faible part du train entre les deux villes, et est à trouver dans un manque de collaboration entre la Région Bretagne et la Région Pays de la Loire. A titre de comparaison, face aux six allers-retours quotidiens directs entre Rennes et Nantes, deux villes anglaises comme Derby et Stoke-on-Trent, aux aires urbaines légèrement moins peuplées que celles de Rennes et Nantes, situées dans deux régions différentes, et à une distance inférieure de 25%, sont reliées par un train cadencé à l'heure de six heures du matin à 21h le soir¹⁸. Plus proche de notre sujet, la fréquence des dessertes entre Rennes et les différents pôles bretons est entre deux et trois fois supérieure à celle entre Rennes et Nantes. Bien sûr, nous l'avons montré (cf. carte 3), ces liaisons reposent fortement sur le TGV vers Paris pour atteindre ce niveau de service. Mais alors, pourquoi une ligne comme Carhaix (8 500 habitants) – Guingamp (7 500), avec ses six ou sept allers-retours quotidiens, est-elle aujourd'hui autant desservie que la liaison Rennes-Nantes ? Et pourquoi la desserte entre deux pôles majeurs que sont Rennes et Nantes est-elle plus lente en train qu'en voiture, contrairement à la quasi-totalité des dessertes entre les villes majeures de Bretagne ? Un chiffre : alors qu'entre 2007 et 2013 le conseil régional a investi plus de 150 millions dans son grand projet visant à « renforcer la compétitivité de la Bretagne en améliorant son

¹⁸National Rail : <http://www.nationalrail.co.uk/>

accessibilité », il n'a dépensé que 400 000 euros pour moderniser la ligne entre Rennes et Nantes¹⁹. La régionalisation ferroviaire a fortement mis en avant la rivalité traditionnelle entre Nantes et Rennes, et des raisonnements électoralistes ne poussant pas vers le développement de l'interrégionalité, ainsi que des jeux de pouvoirs forts entre les décideurs régionaux et des acteurs locaux ayant des intérêts contradictoires avec une meilleure desserte entre Rennes et Nantes.

C) Un symbole politique plus qu'un besoin : la ligne Carhaix-Guingamp

Les grands facteurs d'influence sur les politiques ferroviaires régionales, dans le cadre de la régionalisation, sont au nombre de trois : le raisonnement en finalité politique et légitimatrice des élus régionaux, un poids de l'histoire accentué, et des jeux d'acteurs entre l'échelle locale et l'échelle régionale ayant une influence directe ou indirecte sur la prise de décision à l'échelle régionale. Inutile, tant le cas de Carhaix -- Guingamp est extrême, tant cette desserte ferroviaire, la seule restante vers le centre-Bretagne, paraît favorisée, de chercher très loin pour trouver des explication à ce phénomène. Un élément peut-être, avant tout le reste, pour symboliser cela : Gerard Lahellec, vice-président du Conseil régional en charge des transports et des déplacements depuis 2004, est aussi conseiller régional élu dans les Côtes d'Armor depuis 1994²⁰, originaire d'un village voisin de Guingamp où il réside toujours, et candidat communiste dans la 4ème circonscription des Cotes d'Armor aux dernières élections législatives, regroupant les communes de Guingamp et Mael-Carhaix²¹. A égalité avec le président de la Région Bretagne, il est l'acteur le plus puissant en matière de politiques ferroviaires régionales en Bretagne.

Il n'est donc pas étonnant de le voir déclarer, alors dans sa fonction de vice-président du Conseil régional en charge de la mobilité et des transports : "il y a le sujet particulier de l'axe Carhaix – Guingamp – Paimpol. Nous y tenons comme à la prune de nos yeux"²². Élu communiste, parti traditionnellement rattaché à l'industrie ferroviaire, et à une vision d'un train comme outil d'égalité et d'équilibre²³, il n'est pas si étonnant que cela de voir Gérard Lahellec prendre position pour une des dernières liaisons ferroviaires bretonnes de désenclavement, avec l'axe Lamballe -- Dinan -- Dol-de-Bretagne.

Mais l'attachement d'un élu pour une ligne ferroviaire telle que Carhaix -- Guingamp,

¹⁹Contrat de projet État-Région Bretagne 2007-2013. p 24/66

²⁰Christophe Violette; "Gérard Lahellec, l'homme de la bataille du rail"; *Ouest-France*; 8 Février 2011
<http://www.gerardlahellec.com/page-portrait-par-ouest-france-147.html>

²¹L'aire urbaine de Carhaix est située à la frontière entre Cotes d'Armor et Finistère. Mael-Carhaix, plus à l'est est localisés dans les Côtes d'Armor, et Carhaix-Plouguer dans le Finistère.

²²Comité de lignes Trégor – Goëlo – Poher ; Compte rendu de la réunion du 22 octobre 2012

http://www.bretagne.fr/internet/upload/docs/application/pdf/2012-12/cr_tregor_goelo_poher_2012.pdf

²³Voir à ce sujet le chapitre de la Thèse de Sylvain Baronne sur "La confrérie des vice-président (transports) communistes".

Sylvain Baronne; *Le train des régions*, p 458

desservant un territoire que lui-même habite, territoire dans lequel il se fait élire, revêt indéniablement un aspect très personnel. Sans diaboliser autant, et rechercher des comportements électoralistes à chaque prise de décision d'un élu, il faut tout de même reconnaître que l'attachement personnel que porte un élu sur son territoire, peut-être simplement un facteur ordonnant différemment certaines priorités. Il est alors plus compréhensible de retrouver, dans le plan ferroviaire breton, des dépenses envisagées pour les différentes lignes en antenne du réseau²⁴, incluant l'axe Carhaix -- Guingamp, de l'ordre de 50 à 60 millions d'Euros²⁵, à mettre en comparaison avec les 1,5 millions d'euros débloqués au même moment pour l'axe Rennes-Nantes.

Pour plusieurs autres raisons, l'axe Carhaix-Guingamp cristallise fortement les différentes nouvelles formes d'influences en matière de transports ferroviaires régionaux, dans le cadre de la régionalisation. Son statut d'unique rescapé d'une étoile ferroviaire en centre-Bretagne centrée autour de Carhaix, et démantelée en 1967²⁶, fait de cette ligne un symbole politique. Carhaix est désormais la vitrine d'un centre-Bretagne pas oublié par le train et par la Région. De plus, son statut traditionnel d'étoile ferroviaire était pour Carhaix la contrepartie de l'absence d'une desserte correcte par la route, desserte aujourd'hui encore médiocre, en l'absence de 2x2 voies vers les principaux pôles bretons, cette situation historique persiste aujourd'hui, comme elle avait étrangement persisté face à la fermeture des autres lignes de l'étoile de Carhaix en 1967.

En effet, la ligne Carhaix-Guingamp-Paimpol présente une caractéristique quasiment-unique en France: elle est aujourd'hui régie par un contrat d'affermage entre la SNCF et une compagnie privée, la société des chemins de fer et transports automobiles (CFTA), qui exploite le réseau. Cette situation fut utilisée en dernier recours en 1968 pour "sauver la ligne", alors que l'État et la SNCF ne voulaient pas augmenter leurs charges. À la surprise générale, la CFTA était parvenue à sauver la ligne, en diminuant les coûts de 20% par l'utilisation d'un autorail à agent unique (conducteur et perceur des recettes), et par l'augmentation de 20% du volume de la clientèle grâce à une amélioration "qualitative" de l'offre, avec des horaires adaptés pour capter les élèves à Guingamp, et des correspondances plus optimales²⁷. Pour les élus régionaux actuels qui ont connu ce "combat", cette ligne est aussi très symbolique, aujourd'hui représentante véritable de la compétence de la Région dans son rôle de défenseur de l'égalité territoriale.

L'exemple de la ligne Carhaix-Guingamp permet de comprendre les effets de la régionalisation des transports régionaux. La bonne desserte de cette ligne fait avant tout appel à un attachement et des sensibilités de la part des élus locaux et régionaux, l'expliquant plus qu'une éventuelle

²⁴Morlaix-Roscoff ; Ploeret-Lannion ; Auray-Quiberon ; Paimpol-Guingamp-Carhaix ; Lamballe-Dinan

²⁵Région Bretagne ; Propositions pour un plan ferroviaire breton (2008)

²⁶*Connaissance du Rail (Numéro spécial)*, Le Réseau Breton, p. 14

²⁷Jean Sivardière (Président de la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports) ; L'ouverture du TER à la concurrence : une démarche "gagnant-gagnant". (2010)
<http://www.ville-rail-transports.com/content/la-liberalisation-des-ter-menace-ou-opportunit>

rationalité économique ou une quelconque loi de l'offre et la demande