

Avis « Transports ferroviaires : matériel roulant et GPSO »

Séance plénière du 22 mars 2023

Suite logique de la reprise de propriété du matériel ferroviaire roulant, la constitution d'une Société Publique Locale (SPL) marque la volonté du Conseil régional de s'investir pleinement dans la gestion patrimoniale du parc TER.

Le CESER est tout particulièrement sensible à la logique de mutualisation et de coopération interrégionale. Au-delà du rapprochement judicieux avec l'Occitanie, il sera attentif à l'élargissement du périmètre de la SPL à d'autres Régions ainsi qu'à des collectivités infrarégionales.

Il souhaite que les délibérations sur le sujet, qui répondent à un phasage de décisions techniques successives, soient inscrites dans un contexte d'ensemble et dans une stratégie régionale explicite.

Impliquant une redéfinition du rôle des acteurs, la création d'une SPL chargée de porter la politique d'acquisition et de maintenance lourde du parc matériel n'est pas sans poser, pour les étapes à venir, de fortes interrogations qu'il est nécessaire de clarifier. Celles-ci tiennent en particulier à la qualité du service public, au regard, notamment, de l'exigence absolue de sécurité des circulations, à la capacité de la SPL de disposer des compétences techniques et des données nécessaires à sa prise de responsabilité ou encore, à l'avenir des centres de maintenance de la région et des personnels qui y travaillent.

Le CESER prend enfin acte de l'avenant n° 1 au plan de financement du Grand projet Sud-Ouest (GPSO).

Au-delà, il rappelle que de nombreuses incertitudes demeurent sur le montage financier, liées notamment à l'évolution du coût du projet, au financement européen ou encore à l'impact de la « fiscalité GPSO » sur les territoires et leurs habitants et entreprises.

Création d'une Société Publique Locale (SPL) pour la gestion des matériels TER

La suite logique de la reprise de propriété des matériels TER

Le 17 octobre 2022, le Conseil régional a approuvé le transfert de propriété du matériel roulant ferroviaire, en application de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Cela représente 148 rames, d'une valeur nette comptable de 375 millions d'euros.

En reprenant ainsi la propriété de ces matériels qu'elle a quasiment entièrement financés, la Région a ainsi fait le choix d'assurer une gestion patrimoniale de son matériel roulant sur l'ensemble de son cycle de vie.

Il s'agit notamment pour elle de :

- déterminer la politique d'acquisition du matériel ;
- définir des objectifs de maintenance courante ;

- piloter les opérations de maintenance lourde (verdissement, maintenance à mi-vie) et de démantèlement ;
- gérer les montages financiers de l'acquisition du matériel.

C'est dans cette perspective que le Conseil régional propose, en lien avec l'Occitanie, de constituer une Société Publique Locale (SPL) qui sera chargée des missions de commande et de maintenance lourde des matériels roulants. Alors que les Régions Nouvelle-Aquitaine et Occitanie devront mener, dans les prochaines années, d'importantes opérations d'acquisition et de maintenances lourdes du parc matériel, la recherche d'un outil de pilotage opérationnel et de portage financier de ces programmes est la conséquence du choix de la reprise de propriété du matériel roulant.

La SPL : une mutualisation judicieuse avec l'Occitanie

Alors que les investissements devront être soutenus afin d'accompagner, dans un cadre budgétaire toujours contraint, le nécessaire développement de l'offre ferroviaire, la logique de mutualisation interrégionale est, pour le CESER, judicieuse. La mise en commun des moyens, notamment d'ingénierie, trouve d'autant plus son intérêt dans un domaine aussi technique que celui de la gestion du matériel ferroviaire ; les économies d'échelle, bien qu'*a priori* inférieures à celles réalisées sur une commande nationale telle que passée actuellement, pourraient également favoriser la maîtrise des coûts d'acquisition ou de maintenance lourde.

Le CESER note avec intérêt le rapprochement avec la Région Occitanie, qui s'engage elle aussi dans un programme d'investissement important et dont le parc matériel présente des caractéristiques proches de la Nouvelle-Aquitaine. S'il a conscience que la démarche n'en est qu'à des débuts, le CESER sera attentif à l'évolution du périmètre de la SPL. Il note en particulier que des perspectives de rapprochement avec d'autres Régions sont envisageables ; la possibilité d'une mutualisation à « géométrie variable » selon les sujets peut de ce point de vue se révéler intéressante¹. Plus spécifiquement, l'entrée de collectivités infrarégionales dans cette société publique locale pourrait avoir du sens, notamment en vue du déploiement des RER métropolitains. Le CESER note toutefois que la multiplication des collectivités décisionnaires ((AOM, AOM2, ...) ou (agglomération, métropole, ...)) peut complexifier les prises de décision notamment quand les enjeux de financement sont lourds.

S'il partage la logique de la démarche, le CESER regrette toutefois que le projet de délibération n'étaye pas davantage le choix de la SPL. Le document évoque la souplesse d'une structure de droit privée qui reste, du fait de ses capitaux exclusivement publics, maîtrisée par les collectivités ; le lissage dans le temps des investissements régionaux est également mis en avant. La présentation de la délibération par les services du Conseil régional devant la Commission n° 2 « *Développement des territoires et mobilité* » du CESER a permis de mieux éclairer le choix de la SPL au regard des autres scénarios étudiés (régie, syndicat mixte, partenaires privés...). La volonté de souplesse dans l'entrée et la sortie de la structure, de coopération sans transfert de compétence ou encore de maîtrise publique légitimement en effet pleinement le recours à la formule de la Société Publique Locale. Sans entrer dans une analyse détaillée, ces quelques éléments de comparaison ont permis de mieux appréhender la signification et la portée du choix régional. Le CESER préconise toutefois de prévoir une réversibilité de la gestion patrimoniale du matériel roulant confiée à la SPL permettant notamment un retour de responsabilité technique. Dans le même esprit, le CESER souhaite qu'une information sur l'installation et la montée en puissance de la SPL puisse être régulièrement apportée aux assemblées régionales de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie.

Dans le même sens, il aurait été intéressant que la délibération indique les éléments de contexte plus général dans lequel s'inscrit la démarche du Conseil régional : ouverture à la concurrence des TER, nécessité d'une plus grande transparence dans les coûts présentés par l'opérateur historique... Le CESER souhaiterait ainsi que les délibérations passées et à venir, qui répondent à un phasage de décisions techniques successives (reprise de propriété, création d'une SPL...), soient inscrites dans une stratégie régionale explicite.

Le CESER :

- **note avec intérêt la création d'une Société Publique Locale (SPL) chargée de l'acquisition et de la maintenance lourde du matériel ferroviaire roulant. Suite logique de la reprise de propriété du parc TER, le projet de délibération s'inscrit dans la volonté de la Région de maîtriser la gestion patrimoniale des matériels ;**
- **souscrit à la logique de mutualisation interrégionale de l'acquisition et de la maintenance des matériels roulants. La volonté de souplesse dans l'entrée et la sortie de la structure, de coopération sans transfert de compétence ou encore de maîtrise publique légitimement pleinement le recours à la formule de la SPL ;** .../...

¹ Chaque Région passant son propre contrat de concession avec la SPL.
Avis – Séance plénière du 22 mars 2023

- **note le rapprochement judicieux avec l'Occitanie et sera attentif à l'évolution future du périmètre de la SPL à d'autres régions ou à des collectivités infrarégionales ;**
- **souhaite que les délibérations passées et à venir, qui répondent à un phasage de décisions techniques successives soient inscrites dans un contexte d'ensemble (ouverture à la concurrence des TER, transparence des coûts...) et dans une stratégie régionale explicite.**

Des interrogations sur la qualité du service public régional de transport dans les étapes à venir

Les projets de statuts confèrent à la Société Publique Locale (SPL) un champ d'intervention potentiellement large. Au-delà des opérations d'acquisition et de maintenance lourde du matériel roulant identifiées à ce stade, le CESER note que la SPL aura également vocation à intervenir sur les actifs immobiliers, tels que les centres de maintenance.

La volonté du Conseil régional de jouer pleinement son rôle d'autorité organisatrice de transports, en assurant notamment la gestion patrimoniale du matériel roulant, n'est pas en soi contestable. Pour autant, elle implique, dans un domaine au cœur d'importants enjeux, une redéfinition du rôle des acteurs (Régions, mainteneur actuel, futurs opérateurs de transport et de maintenance...) qui n'est pas neutre. La création d'une SPL chargée de porter la politique d'acquisition et de maintenance lourde du parc matériel n'est en effet pas sans poser de fortes interrogations. Le CESER ne peut ici que rappeler les inquiétudes formulées dans son avis d'octobre 2022², tenant en particulier :

- à la qualité du service public, au regard, en particulier, de l'exigence absolue de sécurité des circulations qui est en partie conditionnée par les conditions de maintenance des matériels roulants. Si la sécurité devra rester la priorité n° 1, autour de quels objectifs, sur quels critères la collectivité envisage-t-elle d'articuler sa politique de maintenance ?

Les conditions de la prise de responsabilité de la gestion du parc matériel par la SPL seront déterminantes dans le succès de la démarche. Sur un sujet aussi complexe que la maintenance du matériel roulant, la montée en compétence des collectivités est un enjeu central auquel il conviendra d'être particulièrement attentif tout au long des étapes à venir. Cela supposera en particulier pour la SPL de se doter des compétences techniques d'ingénierie de la maintenance des trains, qui sont très spécifiques.

L'enjeu est aussi celui de pouvoir disposer des données nécessaires à la prise de décisions éclairées, ce qui suppose un minimum de transparence technique et financière dans les relations entre la SNCF, mainteneur actuel, et la SPL. Les services du Conseil régional ont indiqué disposer des données nécessaires, qu'il faudra ensuite pouvoir utilement exploiter pour définir une politique de maintenance conforme aux objectifs régionaux ;

- aux modalités du suivi du parc matériel : quel traitement du retour d'expérience des défaillances et incidents rencontrés par chaque flotte d'engins moteurs, jusqu'alors centralisé au niveau national ? Dans quelle mesure un parc réduit va-t-il impacter les conditions d'approvisionnement et de logistique pour les pièces nécessaires aux opérations de maintenance ?
- à la volonté de l'opérateur historique de continuer à s'investir dans la maintenance du matériel ; plus généralement, la création de la SPL et la possibilité de recourir à d'autres mainteneurs posent la question de la place qu'occupera, à terme, la maintenance dans les activités du groupe SNCF ;
- à l'avenir des centres de maintenance (Bordeaux, Saintes, Périgueux et Limoges) dans lesquels la Région a fortement investi. Le mainteneur choisi par la SPL s'appuiera-t-il sur l'expertise de ces centres ou sur ses propres structures ? Quel sera l'impact sur les personnels de ces centres ? Au-delà de qui seront-ils transférés, et à quelles conditions sociales ? Ce sont plus de 500 personnes qui sont concernées, et pour lesquelles les conditions d'emploi ne sont pas abordées ; au-delà de la situation des personnels, quel impact pour les territoires d'implantation de ces centres qui sont, pour certains, déjà fragilisés ?

Le projet de délibération, en dépit des avancées qu'il porte en matière d'optimisation des coûts et de mutualisation des moyens, n'apporte que peu de réponses à ces nombreuses interrogations. Le CESER demande ainsi que la création de cette SPL s'inscrive dans une approche plus stratégique, en identifiant les enjeux techniques, financiers ou encore sociaux de la démarche.

De plus, la délibération ne fait pas apparaître l'incidence de cette organisation sur les coûts de production des différents lots.

² CESER Nouvelle-Aquitaine, *Avis sur la reprise de propriété du matériel roulant ferroviaire*, séance plénière des 11 et 12 octobre 2022.

Impliquant une redéfinition du rôle des acteurs, la création d'une Société Publique Locale (SPL) chargée de porter la politique d'acquisition et de maintenance lourde du parc matériel n'est pas sans poser, pour les étapes à venir, de fortes interrogations qu'il est nécessaire de clarifier, tenant en particulier :

- à la qualité du service public, au regard, notamment, de l'exigence absolue de sécurité des circulations ;
- à la capacité de la SPL de disposer des compétences techniques et des données nécessaires à sa prise de responsabilité ;
- aux modalités de suivi du parc matériel, jusqu'alors centralisées au niveau national ;
- à la place qu'occupera, à terme, la maintenance dans l'activité de la SNCF ;
- à l'avenir des centres de maintenance dans lesquels la Région a beaucoup investi ;
- à l'emploi et aux conditions sociales des cheminots qui y travaillent, et à l'impact sur les territoires ;
- à éclaircir l'imputation des coûts de propriété afin de comparer avec le système d'exploitation actuel.

Grand Projet Sud-Ouest (GPSO) : avenant n° 1 au plan de financement

La perspective d'un remboursement des avances régionales...

Lors de sa session plénière du 13 décembre 2021, le Conseil régional a approuvé le plan de financement de GPSO et sa participation à hauteur de 710,3 millions d'euros (fiscalité dédiée déduite). Afin de sécuriser le financement du projet d'infrastructure et la création de l'Établissement public local « *Société du Grand Projet du Sud-Ouest* », la Région a accepté, en février 2022, de compenser, à hauteur de 225,6 M€ les défections constatées de collectivités infrarégionales néo-aquitaines. L'accord de la Région était toutefois subordonné à la garantie que les « bonnes fortunes »³ survenant au cours du projet lui soient affectées prioritairement jusqu'au remboursement intégral de l'avance consentie.

Le CESER prend acte de l'ajout au plan de financement d'un article additionnel qui flèche au profit de la Région Nouvelle-Aquitaine les trois « bonnes fortunes » identifiées. Il note que d'ores et déjà les lois de finances pour 2022 et 2023, confirment la troisième d'entre elles, avec des recettes fiscales attendues supérieures aux prévisions. Le Conseil régional estime que « *sur le strict périmètre de Nouvelle-Aquitaine, ce gisement fiscal additionnel pourrait représenter 8,8 M€ supplémentaires par an, soit 353,5 M€, ce qui représente près de deux fois le montant des avances consenties par la Région Nouvelle-Aquitaine* ».

Le CESER prend enfin acte de l'entrée de l'agglomération du Grand Dax au plan de financement du GPSO à hauteur de 12,8 M€, réduisant d'autant le défaut de financement des collectivités néo-aquitaines à 212,8 M€ (fiscalité additionnelle déduite).

... mais des incertitudes demeurent sur le montage financier du projet

Ce premier avenant au plan de financement devrait ainsi permettre le remboursement intégral de l'avance consentie par la Région. Pour autant, de nombreuses interrogations et incertitudes demeurent dans le financement du GPSO. Dans sa contribution sur *Le Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest : interrogations, attentes et exigences*, adoptée le 28 février dernier, le CESER invite en particulier à :

- réactualiser les coûts du projet, qui pourraient être revus à la hausse si le contexte inflationniste perdurait, en en précisant l'impact pour les financeurs ;
- préciser le financement de la ligne Bordeaux-Dax qui n'est pas assuré, à ce stade, du côté de l'État ;
- préciser l'impact de la « fiscalité GPSO » pour les ménages et les entreprises des territoires concernés et à interroger, au nom de l'équité territoriale, le critère géographique d'imposition⁴ ;

³ À savoir une participation de l'Europe plus élevée que prévue dans le plan de financement, la participation de SNCF Réseau au financement du GPSO et enfin des recettes fiscales supérieures aux prévisions.

⁴ La taxe spéciale d'équipement (TSE) et la taxe spéciale complémentaire à la TSE seront perçues dans les communes situées à moins de 60 minutes en voiture d'une gare desservie par la future LGV.

- lever les incertitudes liées au financement européen, en l'attente de la réponse aux prochains appels à projet : que se passera-t-il en cas d'absence de financement européen, ou à un niveau moins élevé que les 20 % attendus ?

Le CESER prend acte de l'avenant n° 1 au plan de financement du Grand Projet Sud-Ouest (GPSO) qui devrait permettre, en l'état actuel, le remboursement des avances consenties par la Région pour compenser les déficiences de certaines collectivités infrarégionales.

Pour autant, de nombreuses incertitudes demeurent sur le montage financier du projet.

Le CESER invite ainsi à :

- réactualiser les coûts du projet pour tenir compte, en particulier, du contexte inflationniste ;
- préciser le financement de la ligne Bordeaux-Dax, non assuré à ce stade ;
- lever les incertitudes liées au financement européen attendu ;
- préciser l'impact de la « fiscalité GPSO » et à interroger, au nom de l'équité territoriale, le critère géographique d'imposition retenu par le législateur.



Proposition de la Commission 2 « Développement des territoires & Mobilité »
Présidente : Camille de AMORIN BONNEAU, Rapporteuse : Rima CAMBRAY

Avec les contributions des Commissions :

3 - « Environnement »

Présidente : Christine JEAN, Rapporteur : Bernard GOUPY

4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD, Rapporteuse : Valérie FRÉMONT



Vote sur l'avis du CESER
« Avis « Transports ferroviaires : matériel roulant et GPSO » »

159 votants
158 pour
0 contre
1 abstention

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine