

Conférence du 24 novembre 2020

Desserte ferroviaire et aménagement du territoire

François Philizot¹

Préfet, conseiller du gouvernement et délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine

Compte rendu¹

Organisée en visioconférence animée par la présidente du Cercle cette rencontre-débat a abordé deux sujets connexes. Le premier, politiquement sensible, portait sur l'état et l'avenir des petites lignes ferroviaires. L'autre plus technique, analysait la capacité du système ferroviaire français à gérer le long terme et à accepter un certain nombre d'évolutions tout à fait importantes.



Un constat : l'état très dégradé des petites lignes témoigne d'un réseau ferroviaire français globalement vétuste.

Les petites lignes...

...sont appelées dans le jargon ferroviaire « lignes de desserte fine du territoire » ou encore « UIC 7 à 9 »², appellation qui renvoie à une norme de l'Union Internationale des Chemins de fers qui classe les lignes selon leur fréquentation par des trains lourds, notamment par des trains de marchandises. Cette fréquentation par les trains lourds est un élément constitutif de l'hétérogénéité du réseau.

¹ Réalisé par Lucie Pons

² Classification des voitures de chemin de fer qui s'appuie sur une norme établie par l'Union Internationale des Chemins de fer et qui classe les lignes en fonction des masses qui y circulent.

Ce dernier compte dans son ensemble environ 30 000 kms de lignes dont 12 000 kms correspondent à ces lignes de desserte fine. Sur ces 12 000 kms de lignes, 9 200 kms accueillent du trafic voyageur, un peu plus de 2 000 kms n'accueillent que du trafic de fret, enfin, environ 500 kms ne sont plus circulés mais sont conservés dans le réseau. En dépit des très nombreuses fermetures intervenues depuis les années 1930, ces petites lignes continuent de couvrir 40 % du réseau et constituent donc un sujet tout sauf marginal pour le système ferroviaire.

En termes de répartition, elles sont présentes sur tout le territoire de la France continentale y compris en Ile de France (quelques dizaines de kms de lignes), les plus grosses concentrations se retrouvant toutefois pour des raisons de structure du territoire et de densités de populations en Aquitaine (environ 1500 kms), en Occitanie (environ 1200 kms) et en Auvergne-Rhône-Alpes (environ 1000 kms).

Ces lignes sont dans un état général très dégradé qui s'explique par le fait que pendant des décennies la France a massivement sous-investi dans l'entretien de son réseau ferroviaire. Cela est d'autant plus vrai pour ces petites lignes qui, face au réseau structurant reliant les grandes villes du territoire national, n'ont pas été prioritaires pour bénéficier des investissements. Aujourd'hui le réseau français est en fin de vie : l'âge moyen des voies est de près de 40 ans, ce qui correspond à l'âge limite d'une voie auquel en principe, il faudrait soit fermer la voie, soit y investir de l'argent pour la régénérer.

Les autres composantes du réseau (ouvrages en terre, tunnels, ponts, signalisation) sont également en mauvais état, les ouvrages d'art étant les mieux préservés. Dans les années qui viennent, on estime que les deux-tiers du réseau seront menacés de fermeture ou de mise hors circuit commercial en raison d'un abaissement important de la vitesse de circulation sur ces voies, qui se situeront alors entre 30 et 60km/h.

Face à cette situation, le besoin d'investissement de régénération des lignes est très élevé...

...et estimé à plus de 7 milliards d'euros sur 10 ans, dans un contexte où il est d'ores et déjà difficile de boucler les plans d'investissement ferroviaire, sans parler de l'équilibre de SNCF réseau qui nonobstant la reprise de 35 milliards de sa dette reste très fragile financièrement. Ce besoin d'investissement vient en outre s'intégrer dans un contexte où le réseau est structurellement déficitaire en termes d'exploitation, avec des dépenses d'entretien qui sont de l'ordre de 700 millions d'euros par an pour des recettes d'environ 420 millions d'euros, apportées à raison de 110-115 millions par les régions et 300 millions par l'Etat. Ces chiffres signifient que ce réseau en mauvais état est massivement subventionné par l'Etat directement via la redevance d'accès et par SNCF Réseau via sa dette, expliquant ainsi que SNCF réseau soit, de longue date, réticent à investir pour ces lignes qui produisent du déficit.

Depuis 2015, une prise de conscience a eu lieu conduisant à une accélération des dépenses d'investissement (passées de 250 à 350 millions par an), principalement portée par les régions qui réalisent 65% de l'effort, le solde étant porté par l'Etat et SNCF réseau³. Mais au global, l'effort d'investissement de 350 millions par an reste insuffisant au regard des 7 milliards nécessaires : à ce rythme-là, la régénération du réseau prendrait 20 ans, ce qui suggère qu'une

³ La participation de SNCF réseau est plafonnée à 8,5% du coût des opérations depuis quelques années, ces 8,5% étant supposés représenter l'économie de maintenance que constitue une ligne régénérée par rapport à une ligne en mauvais état.

nouvelle accélération du rythme sera nécessaire, en le faisant passer à 500 millions d'euros par an.

Cette régénération devra tenir compte de la grande hétérogénéité du réseau des petites lignes...

...dont la moitié d'entre elles accueille uniquement un trafic voyageurs régional (selon les lignes, de 5 000 à 2 millions de voyageurs par an, avec une moyenne à 400 000), et qui est principalement utilisé par des TER, bien qu'il ne représente que 17% de l'offre globale de TER. Un quart de ces petites lignes n'accueille que du trafic de fret et un autre quart ce qui reste des trafics nationaux, c'est-à-dire des trains d'équilibre du territoire avec, dans quelques cas rares, des trains TGV. C'est le cas, par exemple, des lignes de Rennes à Saint-Malo ou de La Roche-sur-Yon aux Sables d'Olonne. Il s'agit donc de lignes essentiellement à finalité régionale, avec des trafics extrêmement inégaux, allant d'un train par jour à 90 trains par jour pour la ligne la plus circulée. Elles correspondent à des sections de grands itinéraires nationaux, des éléments d'étoiles ferroviaires (y compris autour de grandes villes), ou encore à des lignes avec de nombreuses antennes qui desservent des territoires peu denses, en reliant des petites villes ou villes moyennes.

Les orientations à l'étude au sujet des petites lignes écartent l'hypothèse d'une décentralisation totale...

...telle que prônée par Jean-Cyril Spinetta dans son rapport rendu en 2018 sur l'équilibre du système ferroviaire. M. Spinetta y proposait une décentralisation totale des petites lignes et leur fermeture en cas de refus par les régions du transfert de leur gestion. Le Premier ministre Edouard Philippe a écarté cette option et demandé à M. Philizot de proposer d'autres orientations plus adaptées à la réalité du réseau et à ses enjeux d'exploitation.

Selon M. Philizot, les petites lignes participent à la richesse du réseau et à l'équilibre global de l'offre ferroviaire. Les séparer du reste du réseau n'est pas une bonne option et irait à l'encontre des tendances observées dans les autres pays européens où les réseaux, dans leurs composantes essentielles restent nationaux avec, parfois, comme en Allemagne un certain nombre de petites lignes qui relèvent d'autorités locales ou régionales.

Il préconise donc de garder une vision globale de l'ensemble du dispositif français tout en se plaçant dans une logique dynamique qui vise à faire monter en charge la responsabilité régionale. Concrètement, il est proposé aux Régions une démarche de long terme à l'horizon de 2030, voire 2032 et un itinéraire de régénération qui conserve *grosso modo* les équilibres actuels de financement : l'Etat, via SNCF réseau ou directement, finançant la majeure partie de la maintenance et les Régions la majeure partie de la régénération. L'effort de régénération exigera de la part de ces dernières qu'elles mettent plus de moyens sur la table, mais ce sera également le cas de l'Etat qui devra s'engager davantage dans l'investissement de régénération. En parallèle à ces efforts, il faudra améliorer la maîtrise des coûts de régénération.

Ce dispositif vise, par ailleurs, à mieux tenir compte de la diversité du réseau. La régénération des **petites lignes assimilables au réseau structurant** sera prise en charge à 100% par SNCF Réseau à compter de 2024 (14 lignes concernées à fort trafic ou à fort enjeu de desserte

territoriale, notamment pour relier des villes préfecture au réseau structurant); **des lignes d'intérêt essentiellement local** dont la gestion sur la base du volontariat pourra être transmise aux Régions (aujourd'hui la majeure partie des Régions est prête à s'engager sur deux ou trois lignes dans une démarche qui n'est pas un processus de décentralisation mais de transfert de responsabilités entre l'Etat, SNCF Réseau et les Régions dans un cadre conventionnel) ; enfin, **le cœur du réseau** pour lequel sera maintenu un co-financement Etat-Région avec une participation de l'Etat modulable (entre 20 et 50% du total) en fonction de la fréquentation et de l'usage de la ligne concernée.

Ce cadre général est bien reçu par les Régions...

... et conduira à l'établissement de protocoles pluriannuels à l'horizon de 2030 pour l'ensemble d'entre elles⁴, à l'exception de l'Ile de France, qui n'est pas aujourd'hui concernée par un besoin urgent de conduite de travaux de régénération. Les discussions sont bien engagées avec les Régions et il est concevable qu'elles soient bouclées pour l'ensemble à la fin de l'hiver, même s'il convient de rester prudent en raison du contexte sanitaire qui les ralentit (deux protocoles ont été signés avant la crise sanitaire, quatre sont en voie de finalisation). Un facteur joue : la plupart des exécutifs régionaux apprécieraient de pouvoir engranger un accord avec l'Etat sur une question aussi symbolique que celle-ci avant les élections régionales. Le contexte électoral accroît donc l'envie d'aboutir des acteurs régionaux.

En outre, le cadre juridique sera bientôt en place pour la prise de responsabilité éventuelle des Régions : le décret d'application de l'article 172 de la loi d'orientation des mobilités est en voie de publication afin que les premiers transferts puissent intervenir dès l'an prochain. Sur le volet des financements, ceux qui incombent à l'Etat (impact sur SNCF Réseau compris) sont sécurisés dans le cadre du Plan de relance, notamment 300 millions d'euros destinés aux travaux d'urgence. Enfin, pour ce qui est de la mise en œuvre des protocoles, il est prévu qu'elle se fasse en utilisant comme vecteurs contractuels les CPER⁵.

Le transfert de la gestion des lignes est une question très technique qui touche un domaine, l'exploitation ferroviaire, qui est régi par des contraintes et des dispositifs conventionnels extrêmement précis. En dépit de cette grande technicité, les travaux avancent bien et les Régions se montrent prêtes à expérimenter ces nouveaux dispositifs sur une ou deux lignes pour commencer. Si leur engagement se maintient dans le temps, on peut imaginer qu'elles gèreront 10 % du réseau à la fin de la décennie 2020-2030 grâce à un transfert de gestion progressif. Quant à l'Etat, il restera bien évidemment propriétaire du réseau.

⁴ Les régions concernées sont les régions de France continentale.

⁵ Un contrat de plan État-région (CPER) est, en France, un document par lequel l'État et une région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants d'aménagement du territoire tels que la création d'infrastructures ou le soutien à des filières d'avenir. D'une durée de six ans, les contrats de plan État-région sont créés par la loi du 29 juillet 1982, portant réforme de la planification, que l'on doit à Michel Rocard.

Quelques éléments sur la planification ferroviaire.

La planification ferroviaire est un exercice qui vise à disposer d'une visibilité à moyen-long terme...

... sur ce que seront la **consistance** du réseau ferroviaire, sa **capacité** c'est-à-dire le nombre théorique de trains qu'il est possible de faire circuler en tenant compte des plages de maintenance et de travaux, et enfin son **exploitation**. Il s'agit d'un exercice fondamental que pratiquent depuis longtemps les allemands et les suisses, lesquels ont une planification ferroviaire à 10 -15 ans revue tous les 5 ans.

En France, la situation ne correspond pas à cet idéal d'une vision de long terme de l'ensemble du réseau. Le pilotage de notre système ferroviaire est très étanche entre grands projets, travaux de maintenance, y compris lourds, et les évolutions de services envisagées. Notre système a un fonctionnement complexe et cloisonné avec des cadres de dialogue spécialisés et peu transverses entre les différentes directions. Il conduit à deux types de difficultés : d'une part, des difficultés opérationnelles qui surviennent souvent au dernier moment en raison d'un défaut d'anticipation et de dialogue en amont des projets ou travaux ; et d'autre part, des difficultés croissantes pour gérer les grands axes, les principaux nœuds ainsi que des sujets plus stratégiques (travaux massifs, impacts de l'ouverture à la concurrence, projet d'évolution des services voyageurs conventionnés tels que les services exprès métropolitain, croissance espérée du fret, etc.).

Ainsi, la planification en France s'est jusqu'ici centrée sur une gestion de court terme souvent segmentée et centrée sur la construction des services annuels⁶ qui, du fait des caractéristiques du système décrites précédemment, est souvent bouclée au dernier moment et ne permet pas de vision de long terme des évolutions des besoins exprimées par les différents types de circulation : la longue distance conventionnée ou non, le TER, le fret, etc.⁷

En matière de planification, les méthodes proposées par M. Philizot s'inspirent des pratiques mise en œuvre sur l'axe Seine depuis 2016...

...qui ont conduit à créer une plateforme de travail services et infrastructures, permettant de disposer d'une vision à 10 ans des capacités des infrastructures, compte tenu des travaux programmés, et des évolutions des services attendus. Dans le cas particulier de la vallée de la Seine, cette plateforme regroupe SNCF Réseau, l'Etat, les autorités organisatrices régionales (Ile de France, Normandie) et Haropa Port de Paris qui est l'acteur privilégié sur de la vallée de la Seine représentant les intérêts du fret.

Cette démarche fut complexe à mettre en œuvre mais a été jugée suffisamment concluante pour qu'à l'automne dernier, le Premier Ministre et le Ministre des transports demandent à M. Luc

⁶ C'est-à-dire l'organisation des circulations qui commence en général 3 ans avant le service annuel (A-3) et qui se boucle parfois au dernier moment.

⁷ Les besoins du fret viennent traditionnellement en dernier. En pratique les sillons du fret sont construits en dernier lorsque tous les autres types de sillons sont construits. Le fret s'adapte aux capacités de circulation qui subsistent.

Lallemand⁸ et M. Philizot, de déployer, à l'échelle nationale et à l'horizon de l'été 2021, des plateformes comparables à celle de la vallée de la Seine, afin de disposer d'un dispositif complet de planification ferroviaire sur l'ensemble du réseau.

Concrètement, le territoire national a été divisé en huit ensembles dotés chacun d'une plateforme, dont six sont centrées sur Paris (Nord, Grand-Est, Paris-Dijon, Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, la façade Atlantique) auxquelles il faut ajouter l'axe Saône-Rhône et le corridor Bordeaux-Nice (Grand sud).

Aujourd'hui trois plateformes fonctionnent déjà : Vallée de la Seine, Axe nord et Grand sud. Paris-Clermont-Dijon, Paris-Limoges-Toulouse suivront dans les toutes prochaines semaines et les trois dernières seront installées en début d'année prochaine. Ces plateformes seront présidées par l'Etat (à travers des membres du CGEDD⁹), les autorités régionales et les représentants du fret, point qui pose des difficultés car il n'existe pas en France de groupe suffisamment légitime et fédérateur pour représenter les intérêts du fret. Quant à l'animation technique des plateformes, elle sera assurée par SNCF Réseau.

L'objectif de ces plateformes une fois mises en place, est de permettre d'élaborer à l'horizon de l'hiver 2021-2022, d'une part, des plans d'exploitation de référence à 5 ans, servant de base pour la construction des services annuels ; et d'autre part, des plans d'exploitation émergents à 10 ans, permettant de donner une description fine et solide de long terme de ce que sera le système ferroviaire et de ce qu'il permettra de faire circuler à l'avenir.

Conclusion



Les Régions sont très satisfaites de cette démarche qui leur donne une visibilité dont elles ne disposaient pas jusqu'ici. De son côté, SNCF Réseau est incité à décloisonner son fonctionnement. Enfin, l'Etat, propriétaire du réseau, joue son rôle de régulateur et dispose d'outils permettant de mieux orienter les investissements. Cet exercice de fond invite à faire des paris sur le long terme. Il est certes incertain car des inconnues persistent, par exemple sur l'offre concurrentielle à l'horizon 2030, mais s'avère essentiel pour l'avenir du système ferroviaire.

⁸ Luc Lallemand est le patron de SNCF Réseau à l'échelle nationale.

⁹ Le conseil économique pour le développement durable (CGEDD) est une commission consultative auprès du ministre chargé du développement durable, créée par décret du 1er décembre 2008. Elle mobilise les références économiques utiles pour éclairer l'action du ministère, et produit à ce titre : des rapports sur les thématiques d'importance, des notes d'information sur des instruments ou sujets particuliers et des notes de synthèse sur des questions d'actualités.

Débat

Le débat est ouvert avec la **remarque** d'un auditeur qui s'étonne de constater que les notions de décentralisation et de déconcentration (et leurs différences) soient encore mal connues des Régions.

Puis **une première question** a porté sur le retard des investissements et les risques que pourraient présenter le transfert aux Régions pour cette dette grise qui risquerait alors de se disperser et de devenir moins visible. L'auditrice a ajouté que ce transfert pourrait nuire au continuum du réseau et dévaloriser les « effets de réseaux ». Elle a posé une question sur la mise en œuvre de la planification financière, particulièrement difficile compte tenu de la logique budgétaire annuelle et des difficultés actuelles pour aboutir à un contrat de performance crédible.

F. Philizot a répondu qu'il ne pensait pas que l'entrée des Régions dans la gestion crée une dette grise ou corresponde à un transfert de dette grise. En effet, celle-ci intervient dans le cadre de protocoles Etat-Régions pluriannuels, avec des dispositifs de suivi et des états des lieux qui sont réalisés de façon claire.

Un des enjeux du programme « petites lignes » est justement de mettre en place des outils de pilotage et de suivi qui garantissent la transparence du respect des trajectoires d'investissements mais aussi tout ce qui est « partage d'expériences » entre les acteurs du système ferroviaire, afin que chacun puisse valoriser ce qui se fait de bien chez les autres.

Au sujet des effets réseaux, il s'agit de faire en sorte que le réseau ferroviaire reste interopérable dans l'ensemble de ses composantes et qu'il soit véritablement un réseau. Il n'y a pas de raison que les Français n'y arrivent pas ; les Allemands globalement savent travailler sur ces articulations entre des petites lignes locales gérées par des sociétés locales et un accès au réseau national.

En termes de planification, M. Philizot est conscient des difficultés de bouclage du contrat d'objectifs et de performance de SNCF Réseau. Le plan de relance permet de sécuriser très largement la trajectoire de SNCF Réseau puisque l'Etat apporte 4,7 milliards au système ferroviaire. Il s'agit toutefois d'un exercice très complexe et fragile. Il est clair qu'une vision de long terme est nécessaire pour estimer l'impact des investissements sur les capacités du réseau. Les travaux qui ressortiront des plateformes devront alimenter les réflexions de l'Etat sur sa politique d'investissements et celles de son opérateur, SNCF Réseau.

A travers les plateformes services - infrastructures, il s'agit également d'alimenter le futur Conseil d'orientation des investissements¹⁰ avec des approches beaucoup plus fines que celles dont on disposait jusqu'à présent sur les équilibres à 10 ans du système ferroviaire.

Une seconde question a porté sur le programme *Action cœur de ville* qui essaie de régénérer les centres-villes des villes moyennes. L'auditrice souhaitait savoir si M. Philizot travaillait en collaboration avec le Ministère de l'Aménagement du Territoire sur ce sujet.

F. Philizot a répondu qu'il n'existait pas de collaboration très spécifique sur ce sujet mais qu'il avait des relations régulières avec le Ministère de la Cohésion des Territoires sur les questions

¹⁰ Ce conseil va être créé en application de la loi d'orientation des mobilités.

ferroviaires et avec d'autres ministères sur un certain nombre de dossiers. En matière d'initiative spécifique pour les cœurs de ville, il a cité un projet sur la valorisation des pôles Gares qui démarre en ce moment avec la filiale spécialisée de SNCF Réseau pour donner un rôle plus important aux lieux de concentration et de convergence des flux que sont les gares. Pour régénérer les centres-villes de villes moyennes, un autre point évoqué est la nécessité de mieux intégrer l'offre ferroviaire dans une réalité territoriale éminemment variable, notamment pour des lignes très peu fréquentées ou dont la fréquentation est très variable selon la période de l'année (saison touristique).

Une troisième question a porté sur les compétences techniques. L'auditeur souhaitait savoir si les travaux en cours pour le transfert de la responsabilité de gestion aux Régions tenaient compte du rajeunissement et de la diminution des effectifs de la SNCF au sein des régions, notamment au sein des brigades et infra-pôles et de la perte de compétences qui les accompagne.

Pour **F. Philizot**, la question des compétences techniques est clé et le système ferroviaire français est en tension en la matière, en particulier en Ile de France où la Société du Grand Paris a largement asséché le marché du travail. Il est évident qu'il faudra apporter des solutions pérennes à ce besoin de compétences qui va devenir crucial dans les années qui viennent, compte tenu des grands volumes d'investissements ferroviaires attendus.

Cette question des compétences est sur la table dans un contexte où SNCF Réseau doit poursuivre ses efforts de productivité. Elle a plusieurs points d'entrées : les Régions qui ont tendance à manquer de compétences techniques (elles gèrent peu d'infrastructures linéaires) pourront recruter des personnes de SNCF Réseau. Elles pourront également déléguer la gestion, éventuellement à une entité qui serait à la fois gestionnaire et exploitant : des discussions sont en cours avec Bruxelles pour faire accepter des dérogations au droit communautaire qui interdit qu'une même entité soit à la fois gestionnaire d'infrastructures et exploitant ferroviaire. En outre, les grandes entreprises du ferroviaire ont des offres de services de qualité mais elles demandent qu'on leur confie des lots suffisamment importants : elles ne souhaitent pas gérer 20 kms de ligne d'un côté et 30 kms d'un autre côté d'une même région.

Cette délégation devra cependant rester encadrée et être bien jaugée : un gestionnaire d'infrastructures ne peut pas déléguer une partie de ses fonctions y compris ses fonctions d'études, s'il ne conserve pas des compétences suffisantes en interne pour maîtriser son délégataire.

La question suivante portait sur ce qu'il adviendrait dans le cas d'une faillite d'un opérateur privé auquel le gestionnaire d'infrastructures (la Région) aurait délégué la réalisation d'une prestation. L'auditeur demande si SNCF Réseau pourrait avoir à assumer les responsabilités de gestion en cas de manquement de l'opérateur privé. Il demande enfin qui déterminera le coût du transfert de responsabilité de SNCF Réseau vers les Régions.

F. Philizot rappelle que l'ouverture de la gestion aux Régions sera très cadrée (il faudra une demande des Régions, une décision de l'Etat (ministre des transports) selon le projet de décret, une convention entre SNCF Réseau et la Région). Elle n'a donc rien à voir avec une logique d'appel à la concurrence, ni avec un marché de type concessions. En outre, les Régions qui sont des autorités publiques ne pourront pas faire faillite et ne disparaîtront pas. Dans la situation évoquée, une Région sera responsable de l'action et du manquement de son contractant. Le fait qu'il ait des difficultés économiques ne sera pas une clause de nature à mettre fin au transfert de gestion.

Puis un auditeur **émet l'idée** qu'il existe un présupposé pour sauver le plus possible de petites lignes. Il se demande s'il ne serait pas plus réaliste de fermer certaines petites lignes et de transférer sur la route des dessertes qui seraient peut-être mieux assurées et à un coût plus réduit.

F. Philizot est en désaccord avec ce présupposé. Il n'a jamais considéré qu'il fallait sauver toutes les petites lignes. Certaines devront être transformées ou fermées. En revanche, il faut réfléchir à un usage public des plateformes qui sont des biens rares et qui, dans bien des cas, ne pourraient être reconstruites aujourd'hui pour toute une série de raisons. Il faut également analyser l'offre ferroviaire et l'adapter en fonction du contexte : certaines lignes sont peu fréquentées, mais leur coût marginal faible justifie qu'on les maintienne en exploitation et qu'on y fasse circuler quelques trains de voyageurs en plus des trains de fret. Le réseau n'est pas intangible. Il faut introduire plus de souplesse ferroviaire et diversifier l'offre. Cela n'est pas la stratégie du constructeur national Alstom depuis 30 ans, mais, ailleurs en Europe, des trains plus légers circulent, ce qui engendre des coûts plus faibles d'armement et de maintenance de la voie. Ces économies de coûts peuvent être significatives.

ⁱ François Philizot occupe depuis 2013 la fonction de Délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine. Dans son parcours ont alterné des responsabilités en départements en qualité de préfet (de 2005 à 20013, il est préfet de la Loire, du Morbihan, du Tarn, de l'Indre) et de niveau central, avec notamment plusieurs passages à la DATAR : Conseiller technique de 1992 à 1995, puis de Directeur, adjoint au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de 2000 à 2005. Ce parcours en fait un fin spécialiste des questions d'aménagement du territoire.