

Rapport public thématique

**« Le transfert aux régions du
transport express régional (TER) :
un bilan mitigé et des évolutions à
poursuivre »**

	Page
Introduction générale.....	1
Chapitre I - Les effets bénéfiques pour les usagers du transfert des TER aux régions.....	5
I - Les évolutions du cadre juridique.....	7
<i>A – Les textes fondateurs.....</i>	7
<i>B - Des conventions conclues région par région avec la SNCF.....</i>	8
II - Les effets de la réforme pour les usagers.....	17
<i>A - Un trafic en forte augmentation mais de faibles taux moyens d'occupation des trains.....</i>	17
<i>B – Les facteurs de croissance du trafic.....</i>	22
<i>C - Des politiques tarifaires inventives en faveur des usagers.....</i>	25
<i>D - Une plus grande attention portée à la qualité de service.....</i>	30
Chapitre II - Un important effort financier, principalement à la charge du contribuable.....	33
I - L'insuffisante connaissance des coûts des TER.....	35
<i>A - Les lacunes de la comptabilité analytique de la SNCF.....</i>	35
<i>B - L'incertitude sur le montant des coûts complets.....</i>	37
II - Une contribution financière limitée des usagers.....	39
III – Un effort financier important à la charge de chacun des acteurs.....	41
<i>A - Un bilan ambigu pour la SNCF.....</i>	41
<i>B - Des péages inférieurs aux coûts pour RFF.....</i>	44
<i>C - Un transfert de compétences coûteux pour l'Etat.....</i>	48
<i>D - Une charge croissante pour les régions.....</i>	53

	Page
Chapitre III - Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation.....	57
I - Le bilan écologique peu satisfaisant de l'exploitation des TER.....	59
<i>A - L'impact des TER sur l'environnement pour les lignes peu fréquentées.....</i>	59
<i>B - La nécessaire contribution de la SNCF au développement d'une offre plus écologique.....</i>	60
II - Les moyens d'une exploitation plus rationnelle.....	62
<i>A - Le cas des lignes les moins fréquentées.....</i>	62
<i>B - Un préalable : le développement d'outils d'aide à la décision par la SNCF.....</i>	67
III - La prise en charge financière des infrastructures.....	69
<i>A - L'implication croissante des régions.....</i>	69
<i>B - La rationalisation souhaitable de l'investissement des régions.....</i>	72
IV - La perspective de l'ouverture à la concurrence.....	73
<i>A - Les hésitations liées au contexte juridique.....</i>	73
<i>B - Les questions techniques en suspens.....</i>	75
<i>C - Les enseignements des expériences européennes.....</i>	78
Conclusion générale.....	81
<i>Annexes.....</i>	85
<i>Définitions et unités.....</i>	87
<i>Abréviations.....</i>	89
<i>Les enseignements pour la France des expériences d'ouverture à la concurrence en Europe</i>	91
<i>Analyse détaillée par pays.....</i>	94

	Page
Réponse du Président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF).....	111
Réponse du Président de Réseau Ferré de France (RFF).....	119
Réponse du Président de la région Alsace.....	121
Réponse du Président de la région Midi-Pyrénées.....	123
Réponse du Président de la région Picardie.....	142
Réponse du Président de la région Rhône-Alpes.....	146

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse
ont été effectués par :**

M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire ;

M. Christophe Garat, conseiller référendaire ;

M. Bruno Vietti, président de section de chambre régionale des comptes ;

MM. Gérard Chauvet, Jean-Louis Tronco, premiers conseillers de chambre régionale des comptes ;

Mmes Perrine Biéchy, Françoise Falga, conseillères de chambre régionale des comptes ;

Mme Valérie Girard, assistante ;

M. Christophe Garat, conseiller référendaire, et Mme Sandrine Rocard, rapporteur, ont élaboré le rapport de synthèse, au contre-rapport de M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire. Ont également participé M. Bruno Vietti, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Gérard Chauvet et Jean-Louis Tronco, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, Mmes Perrine Biéchy et Françoise Falga, conseillères de chambre régionale des comptes, Mme Valérie Girard, assistante.

Le projet de rapport a été délibéré par la formation de délibéré commune à la Cour et aux CRC relative à l'enquête sur les transports régionaux de voyageurs le 25 juin 2009 sous la présidence de M. Christian Descheemaeker, président de chambre à la Cour, en présence de M. Gilles-Pierre Lévy, conseiller-maître, M. Jean-Louis Beaud de Brive, conseiller-maître, président de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, M. André Grégoire, conseiller-maître, président de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire, M. Olivier Ortiz, conseiller référendaire, président de la chambre régionale des comptes d'Alsace, et M. Bruno Vietti, président de section de chambre régionale des comptes.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 8 septembre 2009 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mme Ruellan, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Billaud, Houri, Richard, Devaux, Arnaud, Rémond, Gillette, Duret, X.H Martin, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Mme Levy-Rosenwald, MM. Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Johanet, Durrleman, Gauron, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Dupuy, Gautier (Louis), Braunstein, Brochier, Mme Dayries, MM. Bernicot, Deconfin, Barbé, Tournier, Bonin, Mme Moati, M. Cossin, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Valdigué, Ténier, Mme Froment-Védrine, MM. Rabaté, Doyelle Korb, Mme Saliou (Monique), MM. Guibert, Piolé, Uguen, Levallois, Zérah, Mme Carrère-Gée, MM. Prat, Bourlanges, Castex, Schwarz, Urgin, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Arnaud d'Andilly, Antoine, Mousson, Guéroult, Mme Bouygard, M. Chouvet, Mme Vergnet, conseillers maîtres, MM. Zeller, Cadet, Pélissier, Schott, Cazenave, Hagelsteen, Klinger, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Perrin, avocat général.

Était présente en qualité de rapporteur et n'a pas pris part aux délibérations : Mme Rocard, rapporteure.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 novembre 2009

Introduction générale

Les transports régionaux de voyageurs, désignés par le terme « TER » (Transport Express Régional) sont constitués par les services ferroviaires régionaux mais aussi par les services routiers effectués en substitution des services ferroviaires¹. Ils ont connu une importante progression au cours des dix dernières années. En 2007, ils représentaient plus de 14 % de l'ensemble du transport ferroviaire en France, soit 11,6 milliards de voyageurs.km², et 16,8% du chiffre d'affaires de la SNCF.

On distingue communément, au sein des transports régionaux de voyageurs faisant l'objet de conventions avec la SNCF, trois types de trafic, présentant des problématiques différentes :

- les déplacements dans les bassins de mobilité des grandes aires urbaines, qui représentent 37% des trajets TER ;
- les liaisons rapides entre les villes importantes, pour des distances moyennes (50 à 200 kilomètres) ; ces liaisons, qui complètent les services nationaux à longue distance, représentent 29% des trajets TER ;
- les dessertes des territoires ruraux, à faible densité, qui représentent 34% des trajets TER.

Le champ géographique des TER exclut la Corse ainsi que l'Ile-de-France, en application de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs³.

1) Cette étude exclut donc les services routiers réguliers librement organisés par diverses collectivités territoriales (le département étant en la matière le responsable de droit commun aux termes de l'article 29 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs), dans la mesure où ils ne constituent pas des services de substitution des services ferroviaires au sens de la loi du 13 décembre 2000.

2) Unité de mesure du trafic correspondant au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

3) La région Ile-de-France dispose d'une organisation spécifique (cf. rapport public thématique d'avril 2005 relatifs aux transports publics urbains), le Syndicat des Transports d'Ile-de-France étant en outre devenu, depuis 2004, l'unique autorité organisatrice des transports pour l'ensemble de la région.

L'article 124 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a prévu un transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice de ces transports, transfert devenu effectif le 1^{er} janvier 2002. A ce titre, les régions décident, sur l'ensemble de leur ressort territorial, du contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment des dessertes, de la tarification, de la qualité du service et de l'information de l'utilisateur. Cette compétence est encadrée par le nécessaire respect des compétences des autres collectivités et par les principes de cohérence et d'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. La SNCF est demeurée l'exploitant unique de ces transports, dans le cadre de conventions signées avec chacune des régions.

Pour les régions, la compétence sur les transports régionaux de voyageurs constitue un vecteur de forte visibilité en raison des attentes exprimées par la population et de l'impact sur la vie quotidienne de cette activité, notamment pour les déplacements professionnels. Elle peut également être utilisée comme levier des politiques de développement économique et d'aménagement du territoire mises en place par les régions et pour l'aménagement du territoire régional.

Cette activité a déjà fait l'objet de publications de la Cour. En avril 2008, le rapport public thématique de la Cour portant sur le réseau ferroviaire⁴ soulevait certaines questions importantes pour l'activité TER : des procédures d'attribution des sillons⁵ peu efficaces et peu transparentes, une tarification des péages dénuée de rationalité économique, le mauvais entretien du réseau et le maintien d'un grand nombre de lignes ferroviaires très peu fréquentées, les incertitudes persistantes sur la fiabilité des comptes par branche.

Sept ans après le transfert de compétence aux régions et alors que certaines régions, ainsi que plusieurs opérateurs privés, s'interrogent sur la possibilité et les modalités d'une mise en concurrence de la SNCF comme exploitant des transports régionaux de voyageurs, il est apparu nécessaire aux juridictions financières de porter leur attention sur les conditions de mise en œuvre de cette décentralisation.

4) « Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine » (avril 2008)

5) Le sillon est la capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné. Le décret n° 2008-148 du 18 février 2008 permet aux régions, à partir du 14 décembre 2008, de demander directement des sillons à RFF.

A cette fin, la Cour a examiné l'activité de transports régionaux de la branche « Proximités » de la SNCF sur l'ensemble du territoire, ainsi que l'action menée par RFF dans ce domaine. Dans le même temps, six chambres régionales des comptes ont examiné la gestion de la compétence en matière de transports régionaux de voyageurs des régions : Alsace, Bourgogne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie et Rhône-Alpes.

Cet échantillon couvre une large part des situations rencontrées dans l'activité du transport régional de voyageurs : l'activité TER en Rhône-Alpes est la plus importante de toutes les régions et se développe de façon dynamique (cadencement, tram-train, renouvellement des matériels roulants, etc.) ; l'activité en Picardie est très fortement influencée par la proximité de la région parisienne et peut pour une large partie s'analyser comme un « quasi transport urbain » ; les dessertes TER de Midi-Pyrénées sont typiques d'une région ne possédant qu'un seul fort pôle d'attractivité mais qui cherche à maintenir une bonne accessibilité à l'ensemble du territoire régional, notamment au travers d'une forte implication dans la régénération du réseau ; la Bourgogne correspond à une activité moyenne, partagée entre les liaisons inter-villes, les dessertes de grand bassin parisien et les dessertes de maillage régional ; la Haute-Normandie représente le cas d'une région qui était restée à l'écart des projets de lignes à grande vitesse ; enfin l'Alsace représente au contraire une région dont le maillage ferroviaire vient d'être partiellement recomposé à la suite de la mise en service de la LGV Est. Cet échantillon présente enfin l'avantage d'inclure deux des régions qui ont expérimenté le transfert de compétences sur les services régionaux de voyageurs dès 1997 (Alsace et Rhône-Alpes). On notera cependant la grande diversité des pratiques et des financements en matière de transport régional de voyageurs, qui doit conduire à adapter certains constats et recommandations formulés par les juridictions financières au cas de chaque région.

Le rapport s'attache à établir un bilan de ces transferts du point de vue de l'utilisation des TER, de leur financement ainsi que de l'environnement. Il replace enfin l'ensemble dans la perspective d'une ouverture à la concurrence.

Chapitre I

Les effets bénéfiques pour les usagers du transfert des TER aux régions

La décentralisation de la compétence d'organisation des transports régionaux de voyageurs au profit des régions, devenue effective le 1^{er} janvier 2002, s'appuie sur plusieurs textes qui ont fixé les grands principes organisationnels et financiers du transfert, tout en laissant à la négociation entre chaque région et la SNCF le soin de fixer les modalités concrètes d'organisation de l'exploitation propre à chaque région. L'analyse des conventions conclues à cet effet revêt ainsi une importance particulière pour mettre à jour les différentes relations nouées entre l'exploitant unique et chacune des régions.

Un des objectifs principaux de ce transfert était de pouvoir offrir un meilleur service à l'usager. L'amélioration de l'offre, des politiques tarifaires inventives ainsi qu'une plus grande attention portée à la qualité de service ont, de fait, concouru au bilan positif de la réforme pour les usagers. Cette réussite s'est traduite par un trafic en forte augmentation.

I - Les évolutions du cadre juridique

A - Les textes fondateurs

La loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI a engagé le processus de décentralisation des transports collectifs de voyageurs en faveur des collectivités locales. Cette loi a permis à certaines régions (comme l'Aquitaine ou la Bourgogne) de signer une convention d'exploitation avec la SNCF dès le milieu des années 80 afin de développer le service ferroviaire régional.

La loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (modifiée par la loi n°99-533 du 25 juin 1999) et la loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF ont donné un cadre institutionnel nouveau à la régionalisation amorcée avec la LOTI, en permettant la mise en place d'expérimentations régionales. Elles ont eu lieu dans six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes) auxquelles le Limousin s'est joint en 1999.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU) a achevé le mouvement de décentralisation qui avait été engagé. La loi SRU a transféré aux régions, hors Ile-de-France et Corse, la compétence d'autorité organisatrice des transports (AOT) collectifs d'intérêt régional à compter du 1er janvier 2002.

Depuis cette date, l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs ne relèvent donc plus de la compétence de la SNCF par délégation de l'Etat, mais des conseils régionaux. A ce titre, ils décident dans leur ressort territorial du contenu du service public de transport régional, dans le respect de la politique nationale des transports.

Conformément à l'article L.1614-8-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (inséré par l'article 125 de la loi SRU), les charges transférées aux régions sont compensées dans les conditions fixées par les articles L. 1614-1 à L.1614-3 sous réserve des dispositions spécifiques prévues à l'article L.1614-8-1 (cf. chapitre II).

B - Des conventions conclues région par région avec la SNCF

La prise en charge du transport régional des voyageurs par les collectivités territoriales est encadrée par la signature de conventions entre la SNCF, exploitant du service, et chaque région. Le cadre juridique des TER est donc défini par autant de conventions qu'il y a en France de régions.

Etablies le plus souvent pour cinq ans, certaines conventions ont une durée de six ou sept ans voire dix ans pour la région Limousin. Seules cinq régions sont encore dans la première génération des conventions, les autres ayant renouvelé leur contrat avec la SNCF dans des conventions de « deuxième génération ».

Les régions ont commencé à se doter de structures administratives afin de suivre la négociation initiale puis l'exécution des conventions ; ainsi en Midi-Pyrénées une direction des infrastructures et des transports a été créée en 2000 et compte 39 agents dont 15 chargés des TER (hors infrastructure) ; en Rhône-Alpes, 47 agents sont chargés du transport régional dont 32 pour le suivi permanent des TER ; les autres régions consacrent nettement moins d'effectifs au suivi des conventions TER. Cependant, les compétences spécifiques à ces missions n'existent pas toujours suffisamment dans les services des régions pour pouvoir assurer un réel dialogue avec la SNCF.

1 - Les conventions de première génération

Bâties sur des schémas différents et des durées variées, les conventions de première génération développent toutefois un ensemble de clauses similaires qui permettent l'exécution de la convention. Ces conventions dévoilent une implication et des préoccupations variables des régions de par l'existence ou le détail de certaines clauses.

Les conventions portent sur :

- *la répartition des rôles entre la région, la SNCF et RFF :*

Chaque convention répartit les rôles entre la région, autorité organisatrice de transport, et la SNCF, exploitant du service. La région est investie des compétences décisionnelles en matière de tarification, de dessertes et de qualité dans le respect de la politique nationale de transport.

Compte tenu du rôle de RFF, qui est chargé de « l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national »⁶, peu de conventions évoquent les problèmes de qualité des voies ou d'attribution des sillons. Toutefois un certain nombre de régions ont anticipé dans les conventions la mise en place des « conférences des sillons » nationale et régionale, instances facilitant les échanges d'information et la concertation entre la région, la SNCF, les nouveaux exploitants (selon les régions, Veolia, Euro Cargo Rail, VFLI, etc.) et RFF sur ces problèmes.

La région, compétente pour les dessertes, prend ses décisions après concertation avec la SNCF, qui peut être à l'origine de la proposition dans certaines régions. Selon les conventions, les projets de modification donnent parfois lieu à des études ou analyses préalables réalisées par la SNCF ou un organisme extérieur. Par contre les modifications temporaires mineures sont réalisées par la SNCF de son propre chef.

La tarification est également décidée par la région dans le cadre de ses compétences et les conventions reprennent les tarifs spécifiques préexistants. Si l'offre de tarifs préférentiels est plus ou moins développée selon les régions, elle vise toujours, selon les termes utilisés dans les conventions, les « travailleurs », les étudiants/scolaires et très souvent les demandeurs d'emploi ou les loisirs. Dans certains cas, les propositions peuvent émaner de la SNCF. Celle-ci assure la commercialisation des titres de transport mais les modalités de vente prescrites par les régions sont variables selon les conventions.

6) Référence : loi n°97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire.

- les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité :

Chaque convention rappelle que la SNCF est responsable de l'exécution du service. Les conventions mentionnent les cas exonérateurs de responsabilité de la SNCF en cas de non exécution. Outre la force majeure, certaines clauses retiennent des cas « assimilés » à la force majeure, cas dont la liste varie. Dans ces cas, la SNCF s'engage à mettre en place des moyens d'urgence et de substitution. Un certain nombre de conventions admettent, hors cas de force majeure, un seuil (variable) de non exécution qui est sans incidence sur le montant de la contribution financière de la région. Toutefois, les contentieux entre les régions et la SNCF ne sont pas exceptionnels⁷.

Si chaque convention prévoit l'existence de clauses qualité et leur suivi, le contenu de ces clauses est hautement variable (du plus vague dans le Nord-Pas-de-Calais à des systèmes très détaillés comme en Lorraine, Centre ou Basse-Normandie). Des régions ont mis au point des systèmes de qualité basés sur des critères multiples dont l'importance est pondérée. Les critères utilisés ou leur pondération reflètent l'importance que leur accorde la région. Les manquements à ces critères sont sanctionnés. Dans six cas (dont Auvergne, Champagne-Ardenne ou Pays-de-la-Loire), les conventions se bornent à renvoyer à la conclusion d'avenants pour définir les critères qualité et les moyens de les évaluer.

La productivité est aussi très diversement abordée par les régions. Quelques conventions ont inclus des objectifs de productivité annuelle pour la durée de la convention, mais sans réelle incitation financière pour la SNCF (région Limousin), voire n'ont inscrit aucun objectif explicite de productivité sur la durée de la convention (région Picardie).

Les conventions prévoient enfin des modalités de concertation lors de modifications de dessertes pouvant avoir des conséquences importantes sur les trains grandes lignes ou les services régionaux conventionnés.

- les relations financières entre la région et la SNCF :

7) Plusieurs litiges ont été réglés à l'amiable entre la SNCF et diverses régions, mais certains cas ont dû être tranchés par les tribunaux administratifs (par exemple en Midi-Pyrénées, Aquitaine et Haute-Normandie).

Ce thème est largement développé dans toutes les conventions. Chacune explique les principes généraux, le contenu des charges (forfaitisées et *ad valorem*) et des recettes, la contribution de la région, les modalités pratiques de paiement (acomptes, règlement définitif, intérêts de retards, formule d'indexation des charges forfaitisées, etc.).

Principes de répartition des charges

La plupart des conventions réaffirment que le risque sur les charges est supporté par la SNCF. Ces charges, exception faite des conventions dans les régions Alsace, Basse-Normandie, Bretagne et Haute-Normandie⁸, sont décomposées en deux éléments :

- Les charges forfaitisées, qui recouvrent les charges d'exploitation sur lesquelles s'engage la SNCF.

Elles incluent pour certaines régions une rémunération de la SNCF, distincte des frais de structure (0,914 M€ en 2002 en région Bourgogne, 2% des charges forfaitisées en Bretagne, 2,146% des charges forfaitisées en région Limousin, 1,5% des charges forfaitisées en région Midi-Pyrénées, 4,471 M€ en 2002 en région PACA, 3,5% des charges forfaitisées en région Rhône-Alpes).

Les charges forfaitisées sont revalorisées annuellement. La formule d'indexation qui varie d'une région à l'autre est composée de trois éléments : salaires, énergie et frais hors production.

La part relative des salaires oscille entre 67% et 86% de la formule. La part relative de l'énergie oscille entre 4% et 6% de la formule.

- Les charges au réel : en règle générale (à l'exception de la taxe professionnelle) elles ne sont pas sous le contrôle direct de la SNCF et sont refacturées *ad valorem* aux régions. Si les conventions sont plus ou moins détaillées à ce sujet, elles comprennent les charges en capital des matériels roulants et des gares, la taxe professionnelle, les péages, le vandalisme dans une certaine limite, les redevances d'usage du matériel de la région.

Des systèmes de bonus/malus plafonnés sont instaurés dans les conventions mais ne sanctionnent pas toujours les mêmes manquements, bien qu'ils concernent essentiellement le respect des engagements qualité. De nombreuses régions ont également inclus un système de pénalités

8) Ces régions distinguent trois composantes de charges en ajoutant aux deux blocs habituels les éléments reprenant les charges liées aux modifications de service de l'année N (qui sont ventilées l'année N+1 entre les deux blocs habituels).

sanctionnant essentiellement la non-exécution du service (pour des raisons autres que la force majeure ou assimilée).

Certaines conventions ont enfin prévu un contrat annuel d'objectifs, faisant l'objet d'une concertation périodique entre la région et la SNCF. Il s'accompagne d'un objectif de recettes et d'un intéressement de la SNCF à la réalisation de cet objectif.

En pratique, il a été constaté que l'impact du mécanisme d'intéressement est très modeste. Par exemple, ses modalités de calcul ont ainsi abouti en Midi-Pyrénées à ce qu'il ne représente que 0,2% du chiffre d'affaires de l'activité TER. Dans ces conditions, l'incitation commerciale pour la SNCF n'est pas réelle et l'enjeu pour elle consiste plutôt à rechercher des gains de productivité sur les charges forfaitaires (ce à quoi elle ne parvient pas), voire à renégocier sa rémunération afin d'inclure les charges forfaitisées (rémunération qui a effectivement augmenté d'un point dans la deuxième convention).

Le partage des résultats (négatifs ou positifs) entre la SNCF et la région est différent selon les conventions et connaît des limites au-delà desquelles la convention sera revue. Certaines conventions font totalement porter le risque de recettes sur la SNCF, d'autres opèrent un partage variable entre les parties selon le pourcentage atteint (parts égales entre les parties jusqu'à +/-6% en Midi-Pyrénées ; parts égales SNCF/région jusqu'à +/- 3% puis 75% à la SNCF entre 3% et 6% en Haute-Normandie ; risque attribué en totalité à la SNCF jusqu'à +/-3%, parts égales entre les parties jusqu'à + 5% et risque supporté en totalité par la SNCF jusqu'à -5% en Rhône-Alpes par exemple).

- la consistance et la nature des services demandés par la région à la SNCF en tant qu'exploitant :

Ces services englobent les services ferrés régionaux de voyageurs et les services routiers de substitution. Sur ce dernier point, les positions des régions peuvent diverger. Certaines conventions ne traitent pas des transports routiers (régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Picardie, Centre). Si une région indique clairement que la passation de tels contrats relève de la responsabilité de la SNCF selon les règles qui lui sont propres (région Pays-de-la-Loire), d'autres expriment le souci d'inclure clairement les transports routiers dans le cadre de l'exécution de la convention. Ainsi certaines régions rappellent que le renouvellement des conventions par la SNCF pour les transports routiers est soumis aux règles du code des marchés publics et demandent à être associées. Les régions Aquitaine et Poitou-Charentes endossent quant à elles la responsabilité de l'organisation des nouveaux services routiers.

Les accords tiennent naturellement compte de la situation géographique de la région et intègrent dans les transports « régionaux » des transports transfrontaliers ou interrégionaux existants. De même, les conventions n'excluent pas la possibilité de conclure des accords avec des AOT voisines.

- *la consistance du parc de matériels affectés à ces services :*

Chaque convention procède à un bilan détaillé des biens affectés (matériels roulants et gares) au service régional, ainsi que de leur état.

**Un exemple d'état des lieux au moment du transfert de compétence
à la région : Midi-Pyrénées**

La consistance des services transférés a été définie par l'arrêté ministériel du 8 août 2002 comme suit :

Nombre de TER quotidiens	170
Nombre de liaisons autocar	38
Km de lignes ferroviaires TER	1 485
<i>Dont km de lignes électrifiées</i>	<i>693</i>
Nombre de gares TER	63
Nombre de points d'arrêt TER	99
Nombre de TER-km fer	6 392 400
Nombre de TER-km car	3 942 000

Source : Région

Au 1^{er} janvier 2002, l'âge moyen du matériel roulant s'élevait à 20 ans et 10 mois. 68 gares, 96 haltes TER et 9 bureaux de vente TER avaient été recensés en 2002. Pour la moitié des gares, l'état du bâtiment voyageurs était considéré comme bon ou assez bon ; pour 38% (soit 26 gares), l'état du bâtiment est qualifié de « passable » ou « médiocre ».

Les financements de matériels roulants par la région font l'objet de conventions particulières et sont mentionnés dans la mesure où la SNCF a le devoir d'entretenir et réparer les biens nécessaires au service.

Certaines régions marquent leur attachement à voir le matériel financé ou cofinancé par elles ne circuler que dans le périmètre régional sauf exceptions (information ou accord préalable de la région). Ces exceptions peuvent être autorisées contre rémunération dans les régions Centre, Poitou-Charentes et Nord-Pas-de-Calais.

Les gares, propriété de la SNCF, font l'objet d'un plan de modernisation plus global auquel participe un certain nombre de régions comme le rappellent diverses conventions. En Midi-Pyrénées par exemple, le CPER 2000-2006 prévoyait l'aménagement de 79 gares.

Les solutions mises en œuvre concernant la propriété du parc de matériel et des ateliers de maintenance varient selon les régions, bien que le plus souvent le financement de ces immobilisations soit pris en charge par les autorités organisatrices des transports.

- les modalités de contrôle de l'exécution de la convention et d'information de la région :

Elles figurent dans chaque convention mais avec des exigences diverses. La SNCF assure un suivi régulier de l'activité et en informe la région. Toutes les conventions exigent la production d'un rapport d'activité annuel qui inclut le rapport financier annuel. C'est l'occasion pour les régions qui l'ont prévu d'actualiser les objectifs du contrat annuel d'objectifs, véritable outil de performance de la convention : objectifs de recettes, plan qualité, programme d'études, plan de communication... Les régions reçoivent d'autres informations en cours d'année selon un rythme variable : semestriel, trimestriel, mensuel voire hebdomadaire (cas isolé de la région Bourgogne) ou en cas d'événement exceptionnel.

Douze régions ont mis en place des instances de pilotage de la convention : comités de pilotage (régions Bourgogne, Franche-Comté, Midi-Pyrénées), comité de suivi (régions Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Picardie, Midi-Pyrénées), comités techniques (régions Bourgogne, Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté) ou comité de coordination (région Lorraine). Ces organes de réflexion et de concertation veillent à la bonne application de la convention.

Dans tous les cas, les conventions prévoient un minimum de concertation entre la région et la SNCF, notamment pour tenir compte des évolutions de services (régional et national).

De plus, de nombreuses régions prévoient la possibilité de contrôler ou d'auditer les méthodes, outils et informations fournis par la SNCF.

2 - Les conventions de deuxième génération

A l'issue de l'exécution des premières conventions d'exploitation conclues entre les régions et la SNCF, les signatures des nouvelles conventions s'échelonneront entre 2007 et 2012, en fonction de la durée de la convention initiale. Toutes les nouvelles conventions ont une durée plus longue que la première convention, passant parfois du simple au double.

Logiquement, les conventions de deuxième génération portent sur les mêmes thèmes que les premières, thèmes développés au sein du précédent chapitre. Toutefois le contenu des clauses diverge sensiblement sur certains thèmes, résultat de l'évolution de la politique de chacune des régions en matière de transport ferroviaire.

a) La mise en œuvre du « cadencement » :

Les évolutions les plus notables proviennent de la mise en œuvre du cadencement⁹ sur une partie ou l'ensemble du réseau régional qui influe sur le périmètre de la convention (exemple des régions de Basse-Normandie, Bourgogne, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes).

Les conventions établissent souvent un bilan et un état des lieux (en 2007 ou 2008) de ce qui est affecté à la région à l'issue de l'exécution de la convention précédente. L'état des matériels roulants, des gares et des infrastructures est répertorié, ainsi que les trajets effectués et les horaires. Les biens affectés restent la propriété de la SNCF qui en assure également l'entretien. Le sort des biens (co)financés par la région est réglé dans les conventions particulières.

b) Le développement des transports multimodaux :

Concernant les règles de tarification, les régions mettent l'accent, davantage que dans les premières conventions, sur le développement des transports multimodaux : billets combinés tram/bus/train, transports transrégionaux et transfrontaliers (régions Basse-Normandie, Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté, Picardie, Midi-Pyrénées), mais également développement des parkings ou abris vélos sécurisés. Les régions et la SNCF font des efforts conjoints pour développer l'intermodalité tarifaire et nombre de régions mettent l'accent sur le développement de la billettique.

9) On appelle cadencement le fait, pour un opérateur routier ou ferroviaire, de s'engager sur une desserte à des périodicités préfixées de chaque point d'arrêt (halte ou gare) : par exemple tous les quarts d'heure ou toutes les heures. Ce concept, développé d'abord dans des pays limitrophes, tend à être retenu de plus en plus en France, afin d'accroître l'attractivité des transports collectifs (par exemple pour les TER de Rhône-Alpes).

On note dans un certain nombre de régions la recherche d'une politique de transport globale régionale, essayant de faciliter le report modal de transport pour les usagers en regroupant l'ensemble des autorités organisatrices de transport locaux, dont le transport ferroviaire n'est qu'un des aspects, et en développant les structures d'accueil et les « plateformes » multi-transports.

c) Le risque sur les charges, supporté par la SNCF :

Concernant les charges financières, la plupart des conventions réaffirment que le risque sur les charges est supporté par la SNCF. Ces charges, à l'exception notable des régions Basse-Normandie, Bretagne, Haute-Normandie et Rhône-Alpes¹⁰, sont toujours décomposées en charges forfaitisées et charges au réel. Les premières incluent pour l'ensemble des régions une rémunération de la SNCF, distincte des frais de structure. Cette rémunération, parfois difficile à déceler dans les conventions de première génération, est clairement affichée dans les conventions de deuxième génération.

Le taux de rémunération a nettement augmenté, sans que cette augmentation ait été justifiée auprès des régions et sans que l'on puisse établir un lien entre l'allongement de la durée des conventions et la hausse du taux de rémunération de la SNCF. De plus, le taux est très variable d'une région à l'autre. Par ailleurs, la constance des formules d'indexation applicables aux charges forfaitisées masque des changements dans les indices utilisés, notamment pour l'énergie où le nouvel indice utilisé semble évoluer beaucoup plus rapidement que précédemment, faisant porter le poids des hausses du coût de l'énergie sur les régions et alourdissant le budget qu'elles consacrent aux transports ferroviaires ; enfin, les règles d'intéressement ont parfois été revues dans un sens plus incitatif pour la SNCF : l'écart entre les recettes constatées et les estimations est partagé à hauteur de 75 % pour la SNCF et 25 % pour la région (contre des parts égales dans la première convention, en Midi-Pyrénées par exemple).

10) Les régions Basse-Normandie et Bretagne ont gardé les trois blocs de charges existant dans les conventions de première génération. Par contre, la région Haute-Normandie a rajouté un quatrième bloc forfaitisé correspondant aux charges liées à l'offre de cadencement. La région Rhône-Alpes distingue également, outre les deux blocs forfaitisés et prévisionnels, les charges liées au lancement et à l'exploitation de la billetterie ainsi qu'un forfait correspondant aux charges d'exploitation liés aux services en gares.

d) L'évaluation de la qualité :

Le système d'évaluation de la qualité est inégalement détaillé dans l'ensemble des conventions, mais marque un certain progrès par rapport aux textes de première génération. Les seuils de pénalités ont été modifiés lors du renouvellement des conventions dans le sens d'une plus grande sévérité pour la SNCF.

II - Les effets de la réforme pour les usagers

Les effets de la réforme pour les usagers peuvent être abordés par le biais de l'évolution du trafic et de la fréquentation des TER par ces derniers, en recherchant les déterminants de cette évolution. L'amélioration de l'offre, les politiques tarifaires pratiquées par les régions ainsi que l'attention portée à la qualité de service sont ainsi successivement examinées.

A - Un trafic en forte augmentation mais de faibles taux moyens d'occupation des trains

1 - Une place toujours marginale, mais en forte progression dans le total des transports de voyageurs

Selon les données de la Commission des comptes des transports de la Nation, sur la période 1997-2007, les transports intérieurs de voyageurs sont restés assurés pour une écrasante majorité par l'automobile (83,9% en 1997, 82,61 % en 2007), les TER n'ayant qu'un rôle marginal¹¹ (0,95 % en 1997, 1,32 % en 2007). Ces derniers, par la croissance du trafic enregistré (+55 % de voyageurs.km), peuvent cependant être crédités d'un modeste redéploiement modal au détriment de la route.

11) En ne considérant que les déplacements régionaux de province, la SNCF estime que la part de marché des TER est de 10%, alors qu'elle était de 8% avant la décentralisation.

Dix ans d'évolution du transport intérieur de voyageurs

En milliards de voyageurs x km	1997	2007	Var. 2007/1997
Total tous modes	786	881	+ 12 %
Transport ferroviaire (SNCF)	61,8	80,3	+ 30 %
dont TGV	27,6	46,6	+ 69 %
dont TER	7,5	11,6	+ 55 %
dont réseau Ile-de-France	9,2	11,1	+ 21 %
Autocars et autobus	42,0	47,1	+ 12 %
Aérien domestique	13,2	13,2	0
Voiture particulière	659,5	727,8	+ 10 %

Source : Comptes transports 2008 (cité par le rapport Haenel¹²)

Pour la période 2002-2007, selon les données de la SNCF, une croissance moyenne du trafic TER de 27% en six ans est constatée pour la France entière (hors Ile-de-France, Corse et DOM), avec de sensibles disparités régionales, comme l'illustre le tableau de la page suivante. L'augmentation constatée du trafic place la France en tête des pays de l'Union européenne pour la progression des transports régionaux (cf. annexe comparative des situations au sein de l'Union européenne). Le rythme annuel de croissance du trafic français est par ailleurs assez constant.

Les disparités régionales constatées s'expliquent en partie par des évolutions contrastées des trois segments de TER : les transports périurbains connaissent la plus forte croissance, alors que les déplacements en zone rurale se développent bien moins. De plus, les données présentées ne reflètent pas, par définition, la croissance du trafic intervenue avant 2002, qui peut être très significative dans des régions ayant investi de longue date dans les TER, dans le cadre des expérimentations.

12) *Des régions à l'Europe : les nouveaux défis du chemin de fer français*, Rapport au Premier ministre, Hubert Haenel, octobre 2008.

Croissance du trafic TER de 2002 à 2007 (source SNCF)

Trafic TER (en milliers de voy.km, fer + route)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002/2007 (%)
Alsace	508 712,8	532 926,5	553 924,1	589 936,9	642 867,4	687 546,9	35
Aquitaine	389 757,5	386 376,9	404 522,5	440 316,7	478 047,3	503 302,0	29
Auvergne	229 935,4	231 519,3	238 943,3	241 958,1	248 742,5	253 874,5	10
Basse-Normandie	131 656,6	127 129,4	132 738,4	138 993,9	152 007,8	160 654,9	22
Bourgogne	556 850,2	524 641,6	521 726,9	548 620,7	606 418,7	634 042,9	14
Bretagne	311 809,3	321 096,2	362 129,4	384 393,8	419 994,0	454 745,9	46
Centre	756 771,9	748 396,2	796 569,7	815 867,8	859 732,2	857 789,6	13
Champagne-Ardenne	190 139,6	191 209,4	192 272,1	192 651,3	201 330,5	260 445,89	37
Franche-Comté	162 447,3	163 535,5	168 413,1	179 175,1	191 908,8	195 995,6	21
Haute-Normandie	166 095,4	165 681,7	175 747,8	192 286,1	205 391,4	205 359,8	24
Languedoc-Roussillon	329 408,4	327 046,8	346 863,0	374 082,4	414 203,2	423 339,3	29

Trafic TER (en milliers de voy.km, fer + route)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2002/2007 (%)
Lorraine	414 001,2	408 686,2	419 350,6	456 046,0	503 659,6	550 524,4	33
Midi-Pyrénées	450 125,0	459 828,5	484 010,3	501 487,4	528 760,4	535 392,0	19
Nord Pas-de-Calais	833 250,3	853 968,8	906 246,9	943 085,3	1 031 210,1	1 061 741,8	27
Pays-de-la-Loire	451 695,0	461 979,5	494 744,1	541 195,0	600 099,8	623 722,5	38
Picardie	694 368,5	685 652,8	730 098,5	736 720,2	794 405,4	885 917,4	28
Poitou-Charentes	109 078,8	109 553,7	117 762,1	127 125,5	138 222,1	144 114,1	32
Provence-Alpes-Côte d'Azur	755 202,2	741 681,0	800 555,2	861 623,4	947 890,2	919 125,8	22
Rhône-Alpes	1 611 775,5	1 613 948,0	1703 205,2	1 865 180,4	2 058 260,3	2 118 184,9	31
France entière	9 144 992,5	9 147 081,9	9 646 329,1	10 234 497,6	11 113 234,5	11 586 344,6	27

2 - Le taux moyen de remplissage des trains en pourcentage de leur capacité reste insuffisant.

Selon les données de la SNCF, l'utilisation moyenne des capacités disponibles atteint seulement 26% dans les TER. Ce pourcentage¹³ correspond à des taux d'occupation extrêmement faibles en zone rurale et aux heures creuses dans les segments intercités et périurbains.

Mais, en période de pointe, les surcharges sont fréquentes à destination des grandes métropoles régionales. Si, selon une étude réalisée en 2006 en Rhône-Alpes, 80% des trains présentent un taux d'occupation inférieur à 60%, 10% connaissent des taux d'occupation supérieurs à 90%. Entre 6h et 9h, le nombre de trains présentant un taux d'occupation supérieur à 90% s'élevait à 37%¹⁴.

Le taux de remplissage moyen doit donc être interprété avec une certaine prudence. Il ne doit pas pour autant dissuader les autorités organisatrices de transport que sont les régions, en liaison avec la SNCF, de traiter les nombreux cas de liaisons sur lesquelles le trafic journalier est particulièrement faible.

L'édition 2006 du « Mémento statistique » de la SNCF donnait les coefficients d'occupation suivants des trains Grandes Lignes desservant Paris (origine ou destination).

Coefficient d'occupation (en % des places offertes) à Paris des trains Grandes Lignes

	1 ^{ère} classe		2 ^{ème} classe		Total	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
TGV	57,2	59,9	73,2	73,0	68,7	69,2
Autres trains GL	37,0	39,2	49,5	50,9	47,3	48,9
Ensemble	49,3	52,1	60,4	61,3	57,9	59,2

Source : SNCF ; la ligne TGV exclut les TGV affrétés, Eurostar et Thalys

13) Pourcentage dont la SNCF souligne, à juste titre, qu'il s'agit d'un ratio voyageurs.km/sièges.km à distance entière (un train rempli à 100% en début de parcours et à 10% en fin de parcours peut avoir un ratio inférieur à 50%, même s'il est complet au départ).

14) Cette étude a été réalisée avant mise en œuvre du cadencement TER Rhône-Alpes en décembre 2007.

Ce tableau doit être considéré comme indiquant seulement des ordres de grandeur. Il tend à montrer que les taux d'occupation des trains Grandes Lignes sont bien meilleurs que ceux des TER. La méthode de calcul retenue par le mémento pour obtenir les taux d'occupation des trains Grandes Lignes et des TGV n'est cependant, par définition, pas transposable aux TER puisqu'elle analyse la situation des trains au départ des gares parisiennes.

Pour permettre une comparaison plus rigoureuse des performances respectives des TGV, des autres trains des grandes lignes et des TER, il serait souhaitable que la SNCF établisse et mette à jour régulièrement, pour les trois types de trains, un indicateur calculé selon la méthode utilisée pour les TER, c'est-à-dire le quotient voyageurs.km/sièges.km¹⁵. Il apparaît en effet nécessaire de travailler, à tout le moins, à un rapprochement du taux de remplissage des trains régionaux de la moyenne observée sur les autres trafics SNCF.

B - Les facteurs de croissance du trafic

L'amélioration de l'offre apparaît comme le principal facteur d'augmentation du trafic. Un environnement économique et écologique plus favorable au transport ferroviaire a, dans une moindre mesure, contribué à cette évolution.

1 - L'amélioration de l'attractivité des TER

Elle se matérialise au travers de plusieurs éléments, comme le développement des dessertes, une meilleure accessibilité, des canaux d'information modernisés et plus proches des clients, des matériels plus performants et confortables, une relation à la clientèle plus individualisée et une animation renforcée du réseau de ventes.

a) La recomposition de l'offre

Les années 2004 et 2005 ont été marquées par les effets de la recomposition de l'offre avec des dessertes en expansion régulière (hausse des trains.kilomètres de 3,5% en 2004 et 2,1% en 2005). Pour la France entière, les trains kilomètres ont augmenté de 14% sur la période 2002-2007. En Midi-Pyrénées par exemple, l'offre réalisée est passée de 6 505 000 km en 2002 à 8 252 000 en 2007 (+ 26,8%) pour le ferroviaire

15) Ratio du nombre de voyageurs par rapport au nombre de sièges disponibles.

et de 3 435 000 km à 3 619 000 pour l'autocar (+ 5,4%), bien que la taille du réseau ferré lui-même n'ait pas augmenté.

Cette évolution, couplée à des offres tarifaires novatrices, explique la croissance du trafic. En Midi-Pyrénées par exemple, les accroissements d'offre comme le renforcement du train périurbain de Toulouse en 2005 ont soutenu la conquête de parts de marché. L'activité TER Midi-Pyrénées (fer plus route) a vu ainsi ses trafics croître de 3,4% en 2005 et 5,4% en 2006. Il en va de même en Bourgogne, où de nouvelles formules tarifaires ont favorisé la croissance du trafic, qui est de 10,5% en 2006 et de 4,6% en 2007.

b) La rénovation des gares

Le nombre de gares et haltes TER est de 2540 en 2007, ce qui participe du maillage fin de l'activité de transport régional. Au cours de la période 2002-2007, la SNCF a lancé la modernisation d'une partie des gares TER, avec un financement associant l'Etat, la SNCF et les régions.

Les conventions-cadres signées en 2003 ont permis que les travaux démarrent en 2004 et se poursuivent à l'heure actuelle. Les dépenses d'investissement dans les gares s'élèvent sur la période 2002 à 2007 à 113 M€(France entière). C'est par exemple le cas des opérations menées sur les pôles d'échange Krimeri Meinau en Alsace, ou Hoenheim Gare, financées à plus de 50% par la région. D'autres dépenses sont liées à la modernisation des autres installations fixes nécessaires à l'exploitation des TER, comme l'informatique : elles représentent 45 M€pour la France entière.

c) Le renouvellement du matériel roulant

L'offre a aussi connu une amélioration au travers du renouvellement du matériel roulant. Les investissements ont doublé en rythme annuel au cours de la période et atteint un niveau quatre fois plus élevé qu'au cours de la période antérieure à 2002 (230 M€ d'investissement annuel moyen sur la période 1997-2001 pour l'ensemble des régions).

Durant la période 2002 à 2007, la SNCF a, sur financement des régions, renouvelé son matériel roulant TER par l'achat de matériel neuf, modernisé et transformé une partie de son parc existant, notamment par le biais de révisions lourdes.

Le matériel ferroviaire roulant

En 2007, le matériel roulant TER était composé de 734 locomotives, 2796 caisses autotractées et 3791 voitures tractées.

Durant la période 2002 à 2007 inclus, la SNCF a passé son principal marché en décembre 2002 avec Bombardier pour la fourniture de matériel ACG (marché de 2,8 Mds €).

Le second marché par ordre d'importance a été signé avec Alstom en novembre 2000 pour la fourniture de matériel TER 2 NNG (marché de 1,5 Md €).

Des rames bi-modes sont apparues. Elles présentent l'intérêt de pouvoir effectuer un trajet partiellement avec une alimentation de moteurs électriques et partiellement avec des moteurs diesel.

Au total, dans neuf régions le matériel ferroviaire roulant a été renouvelé ou rénové à plus de 80% depuis 1993, dans dix régions dans des proportions comprises entre 50 et 80%, et dans une à 41% seulement (Bourgogne). En Midi-Pyrénées, le matériel renouvelé ou rénové depuis 1993 constitue 48% du parc seulement, mais la région était handicapée par la faible qualité du matériel roulant transféré (malgré un âge moyen de 20 ans et 10 mois, certains autorails datant du début des années 1960 n'avaient fait l'objet d'aucune rénovation). En Haute-Normandie, la région a assuré seule le financement de 16 automotrices (pour 188 M€ sur 2007 et 2008) affectées à hauteur de 25% seulement de leur kilométrage au trafic TER, les 75% restant étant réservés aux trains Intercité. Dans ces conditions, la région est allée au-delà de ses obligations.

De façon générale, dans la quasi-totalité des régions, le taux de renouvellement du matériel ferroviaire roulant depuis 1993 paraît très élevé au regard de la durée d'amortissement de 30 ans retenue dans le calcul des compensations au moment de la décentralisation (cf. chapitre suivant).

Le parc étant désormais nettement remis à niveau dans la plupart des régions, on peut s'interroger sur la pertinence de poursuivre l'acquisition de matériel roulant, notamment au vu de l'utilisation limitée des rames en service¹⁶. Il pourrait être raisonnable que les régions, pour fixer le niveau de leurs investissements, tiennent compte du niveau d'occupation des rames.

16) Taux d'occupation de 26 % en moyenne avec des disparités, fortes en zone périurbaine, entre heures de pointe et heures creuses, mais aussi des lignes très peu fréquentées à toute heure en zone rurale.

2 - Un environnement économique et écologique plus favorable au transport ferroviaire

Après des décennies orientées vers l'automobile, un virage a été pris en faveur du ferroviaire (cf. contrats de plan Etat – régions). Les contraintes liées à l'usage de la voiture progressant, le choix du mode ferroviaire devient plus évident dans un contexte de congestion des axes de transport et d'augmentation dans la durée du prix du carburant.

La SNCF a tenté d'estimer l'impact de l'évolution du coût des carburants sur le trafic TER. Il apparaît ainsi que la hausse des carburants a un effet positif sur le trafic TER, mais trois fois moindre qu'une évolution positive du PIB. Cette analyse a cependant montré que l'impact du carburant sur le choix modal est plus fort à long terme après une longue période de croissance des prix. Si le déplacement en voiture est plus cher, c'est la pertinence du transport public qui permet le changement de mode. Les effets dits « exogènes » (PIB, carburant, stationnement, congestion, étalement urbain, évolution de l'emploi) sont estimés responsables de l'accélération de la croissance TER à hauteur d'un point de croissance sur l'année 2006.

Le rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur la mission Ecologie, développement et aménagement durables du projet de loi de finances pour 2009 relève que l'année 2008 se caractérise par un redéploiement modal des fréquentations opéré spontanément en réponse à la hausse des prix de l'énergie : la croissance du trafic TER avait été de +4,3% de 2006 à 2007. Elle passe à +6,4% au premier semestre 2008 par rapport au premier semestre 2007.

C - Des politiques tarifaires inventives en faveur des usagers

La compétence des régions en matière tarifaire est organisée par les articles 4 et 5 du décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional. Chaque convention d'exploitation entre SNCF et région repose donc sur ces dispositions.

L'ensemble des autorités organisatrices a largement utilisé la compétence tarifaire comme levier de la politique régionale visant à inciter à l'utilisation du TER.

Si on retrouve généralement des offres pour les scolaires/étudiants, demandeurs d'emploi et travailleurs (offres plus ou moins larges), certaines régions offrent aussi des tarifs spécifiques « loisirs » (régions Midi-Pyrénées, Lorraine, Rhône-Alpes, etc.), transfrontaliers (régions Aquitaine, Alsace, Midi-Pyrénées), saisonniers (été, ski : régions Languedoc-Roussillon, Lorraine, Picardie, Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées), « évènementiels » (journée sans voiture ou journée du patrimoine en région PACA, Jazz in Marciac en Midi-Pyrénées, printemps de Bourges en région Centre, etc.). Les régions essaient par ailleurs de développer les transports multimodaux : billets combinés tram/bus/train, transports transrégionaux et transfrontaliers (régions Alsace, Aquitaine, Midi-Pyrénées).

1 - Evolution de la tarification monomodale ou intermodale applicable au TER

a) Les déplacements de travail

Le TER étant, d'après la SNCF, majoritairement utilisé pour des trajets quotidiens domicile – travail et domicile – lieu d'étude, la première intervention des autorités organisatrices en matière de tarification a consisté à adapter les tarifications nationales applicables à ces trajets à la spécificité des déplacements régionaux :

- extension de la distance d'application : l'abonnement de travail national, tarif social destiné aux salariés pour des déplacements inférieurs à 75 km, a ainsi été étendu à l'ensemble du périmètre régional par la totalité des régions (distance maximum portée de 75 à 300 km) ;

- intermodalité : afin de proposer une solution tarifaire « de bout en bout » pour les déplacements combinant TER et trajet amont et/ou aval en mode urbain, la totalité des régions a également décliné ces abonnements de travail en version intermodale : un abonnement unique permet l'emprunt successif des modes TER et urbain pour un prix inférieur à la somme de chacun d'entre eux. Ce type de tarification a été développé avec près d'une centaine de réseaux urbains et également développé pour les abonnements domicile-étude ou encore avec les réseaux interurbains départementaux dans certaines régions (Alsace, Rhône-Alpes). Il se décline en version zonale en Languedoc-Roussillon entre les grandes villes du littoral ;

- promotion tarifaire pour les abonnés en dehors des relations domicile-travail et domicile-étude : ne bénéficiant d'un avantage tarifaire que sur la seule relation domicile-travail ou domicile-étude, les abonnés déplorent la non-prise en compte de leur statut de clients fréquents pour

des parcours régionaux en dehors de ceux réalisés quotidiennement. Aussi plusieurs autorités organisatrices ont accordé aux porteurs d'abonnements des avantages tarifaires pour leurs déplacements notamment de loisir, le week-end et/ou en semaine, selon un mécanisme proche de celui accordé dans le cadre des Cartes Loisirs annuelles (cf. ci-dessous).

A titre de comparaison, le prix d'un abonnement domicile-travail pour un trajet d'une cinquantaine de kilomètres depuis le chef lieu régional est de 71,1 € par mois en Midi-Pyrénées (Montauban), de 79,4 € en Alsace (Ribeauvillé), de 78,4 € en Bourgogne (Chagny), de 67,5 € en Picardie (Abbeville) et de 82 € en Rhône-Alpes (Saint-Chamond).

b) L'élargissement du champ des tarifs attractifs

Alors que les abonnements étaient historiquement réservés aux seuls motifs domicile-travail ou domicile-étude, les Autorités Organisatrices décident progressivement de faire évoluer les conditions d'accès à ces abonnements vers une logique de statut (« tout public », « jeunes »). Cette démarche mise en œuvre en 2007 en Bretagne, Poitou-Charentes ou encore Aquitaine vise à simplifier l'accès au TER (suppression des attestations) et à se rapprocher des conditions existantes dans la plupart des réseaux urbains, évolution favorable à des tarifications intermodales et multimodales.

Conformément aux dispositions prévues par la loi, la plupart des autorités organisatrices visent également à étendre le champ d'application territorial des tarifications régionales. De nombreux accords de réciprocité sont ainsi passés entre régions voisines afin d'apporter la même réponse tarifaire aux usagers tant pour les déplacements régionaux que pour les déplacements inter régionaux de proximité.

En Bourgogne, un abonnement régional a été créé sur les liaisons Bourgogne – Ile-de-France, la moitié des usagers du TER Bourgogne voyageant vers cette région. Jusqu'à présent, ces voyageurs bénéficiaient uniquement de la tarification nationale SNCF. C'est pourquoi le conseil régional a créé le Pass Bourgogne – Ile-de-France, un abonnement grand public à prix plus attractif (pour un coût annuel de 400 000 € pour la collectivité).

c) Les tarifs régionaux de loisir

Confirmé par de récentes enquêtes de mobilité, on observe un très net développement des déplacements régionaux pour motifs privés de loisirs. La faible adéquation des tarifs nationaux sur les courtes distances, pour ce type de déplacement, a ainsi entraîné la création de nombreux nouveaux tarifs régionaux :

- tarifications promotionnelles pour des manifestations ponctuelles : elles assurent la promotion de ces manifestations régionales et en favorisent l'accès en TER. Ces tarifs intègrent de plus en plus des prestations complémentaires associées au déplacement en train ;

- carte Loisir annuelle : carte offrant des réductions sur l'achat des billets le week-end voire la semaine, pendant les vacances scolaires, pour le titulaire mais aussi des accompagnants (mini groupes). Associée à une politique d'animation (réduction sur le prix d'entrée à des manifestations, à des sites touristiques, etc.) elle incite à l'utilisation du TER pour des déplacements traditionnellement réalisés en voiture ;

- carnets de billets : proposés dans certaines régions, ils visent à répondre aux besoins des « occasionnels fréquents » se déplaçant plusieurs fois par an sur une même relation et correspondent donc à un besoin de mobilité situé entre l'abonnement et la carte ;

- pass touristiques : permettant un nombre de déplacements illimités pendant un, deux ou trois jours sur l'ensemble du réseau TER régional, ces titres s'adressent à une clientèle de passage dans les régions à fort potentiel touristique.

d) Les tarifs sociaux

L'ensemble des autorités organisatrices ont par ailleurs mis en œuvre des tarifications sociales à destination des populations précaires. Initialement destinés aux demandeurs d'emploi pour favoriser la recherche d'emploi, ces tarifs ont progressivement évolué :

- d'un nombre limité de voyages gratuits à une forte réduction (75 à 90% de réduction par rapport au plein tarif) pour un nombre de voyages illimités ;
- d'un motif uniquement limité à la recherche d'emploi à l'ensemble des motifs de déplacements ;
- d'un droit réservé aux seuls demandeurs d'emploi à la prise en compte d'autres statuts précaires (RMI, CMU, non imposables, etc.).

2 - Créations de solutions tarifaires multimodales associant TER et transports urbains et inter urbains

En complément des tarifications intermodales permettant l'utilisation successive de plusieurs modes de transport avec un titre unique, de nombreuses tarifications dites « multimodales » ont été mises en œuvre à l'initiative des conseils régionaux en partenariat avec les autorités organisatrices urbaines et interurbaines. Il s'agit ici de proposer un tarif unique pour l'ensemble des modes de transport collectif (TER, bus, tram, métro, car) au sein d'un espace multimodal, le plus fréquemment le périmètre de transports urbains (PTU).

Les formules sont de deux ordres :

- l'acceptation de la tarification urbaine à bord des TER au sein du PTU : l'intégration tarifaire consiste ici en l'acceptation à bord des TER, pour des trajets internes au PTU, de tout ou partie de la gamme tarifaire du réseau urbain. Cette solution tarifaire est mise en œuvre dans une douzaine d'agglomérations (Macon, Le Havre, Nevers, Charleville- Mézières, Nantes, Grenoble...) ou sur un axe (Toulouse – Colomiers, etc.) ;

- la création d'une gamme multimodale spécifique : cette gamme est commune à l'ensemble des partenaires et à l'ensemble des modes. Elle complète les gammes tarifaires propres à chaque mode, qui continuent à exister. Par rapport au premier cas, l'enjeu est ici de créer une véritable marque commune de la multi modalité déclinable en termes d'information et de communication.

L'exercice de la compétence tarifaire des conseils régionaux s'est ainsi traduit par la création de nombreux tarifs régionaux couvrant l'ensemble des cibles des usagers : travail / études / loisir et tourisme puis désormais jeune / tout public, l'ensemble des besoins de déplacements : monomodaux / intermodaux et multimodaux, et ce dans une logique commerciale ou sociale (tarifications à destinations des populations précaires).

*

**

Plus adaptées à la réalité de la mobilité de chaque région, ces nouvelles tarifications ont fortement contribué à la rénovation de l'image du transport ferroviaire régional et au développement du trafic.

Il reste que l'utilisateur bénéficie de la prise en charge de plus de 80 % du coût total par des subventions publiques et qu'aucune réflexion ne semble avoir été entreprise sur les points d'application prioritaire de ces subventions, en particulier de leur ventilation optimale entre les trois

segments du marché TER (périurbain, intercités et zones rurales). On peut s'interroger sur la soutenabilité à moyen terme d'une contribution aussi faible des usagers à la couverture des coûts du TER (cf. chapitre II).

D - Une plus grande attention portée à la qualité de service

L'évaluation du niveau de service et de la qualité de service est une démarche qui a été largement développée, conjointement par la SNCF et les régions. Elle a notamment permis d'identifier les principaux motifs de satisfaction et d'insatisfaction des usagers.

1 - L' évaluation de la qualité de service

Les conventions entre les régions et la SNCF prévoient généralement un système d'évaluation du niveau et de la qualité de service. Le contenu de la clause relative à ce système est variable selon les régions.

Les critères choisis, le niveau de détail et leur nombre varient. Ils couvrent pour l'essentiel la qualité de service dans les trains et dans les gares, la régularité et la ponctualité, l'information et l'accueil du client. Des particularités existent pour les régions Bourgogne, Champagne-Ardenne ou Poitou-Charentes qui mettent l'accent sur l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur qui veille également à la qualité de service dans les cars, la région Poitou-Charentes qui intègre le critère de sécurité, la région Aquitaine qui fait de la ponctualité une composante essentielle du transport régional.

Les parties négocient les objectifs de qualité ou de performance annuellement. Dans quelques cas, les objectifs de qualité font l'objet d'un programme pluriannuel (régions Languedoc-Roussillon, Centre, Alsace).

Certaines régions ne prévoient qu'une évaluation de la qualité produite par la SNCF quand d'autres (Rhône-Alpes, Aquitaine...) prévoient également l'évaluation de la qualité perçue par les clients.

L'évaluation de la qualité est réalisée différemment selon les conventions : la qualité perçue par les clients est évaluée par des enquêtes ou audits périodiques effectués par la région ou un prestataire extérieur. La qualité produite par la SNCF est évaluée par la SNCF ou par la région ou par un prestataire extérieur tandis que la ponctualité est toujours évaluée par la SNCF. Quand l'évaluation est faite par la SNCF, la clause peut permettre l'audit par la région de la mesure de la qualité (régions Aquitaine, Basse-Normandie par exemple).

Certaines conventions prévoient la certification qualité de lignes (comme en Bretagne ou en Bourgogne), l'AFNOR/AFAQ pouvant délivrer la certification NF-Services lorsqu'un certain cahier des charges est respecté. L'accent est mis dans ce cas avant tout sur l'existence de processus-qualité et non sur les résultats obtenus.

On relèvera qu'en Haute-Normandie l'annexe 2.1 de la convention TER prévoit que le contrôle qualité à bord des trains et dans les gares est effectué par « un cabinet spécialisé indépendant » mandaté par la région, alors même que ce contrôle a été confié à EFFIA, filiale de la SNCF à 99,99%. De même, en Alsace, le système mis en place pour contrôler la qualité incombe à la SNCF alors que la convention prévoyait qu'il soit confié à un prestataire extérieur. De manière générale, il ne paraît pas souhaitable que la mesure de la qualité soit confiée à la SNCF (ou à une ses filiales) qui se trouve ainsi en position de juge et partie.

Par ailleurs, l'article 135 de la loi SRU prévoit la possibilité de créer des « comités de ligne », composés de représentants de la SNCF, d'usagers, de salariés de la SNCF et d'élus des collectivités territoriales pour examiner la définition des services ainsi que tout sujet concourant à leur qualité. Ces comités existent dans toutes les régions et jouent un rôle variable selon les cas, allant d'une enceinte d'information imparfaite (Midi-Pyrénées) à un lieu de concertation approfondie (Bourgogne ou Rhône-Alpes lors de la mise en place du cadencement). Dans plusieurs régions, la présence des usagers au sein de ces comités reste cependant à intensifier, l'essentiel des participants étant des institutions.

2 - L'appréciation des usagers sur le service TER

Selon la SNCF, chaque année ont lieu des enquêtes de satisfaction sur presque 200 axes TER soit auprès d'environ 66 000 voyageurs. Ces enquêtes mesurent le niveau de satisfaction des clients dans trois domaines : l'organisation du voyage, la gare et le train. Ils précisent aussi leurs grandes attentes.

Globalement, selon les données de la SNCF, la satisfaction des voyageurs demeure relativement stable, ou en très légère augmentation, depuis 2003, variant d'une note de 14,1 à 14,4.

Toutefois, les indicateurs de satisfaction de la clientèle¹⁷ révèlent de fortes attentes des clients en matière d'information, particulièrement en situation perturbée. Un dispositif d'enquêtes complémentaires a donc été mis en place pour approfondir les attentes et le ressenti des clients en matière d'information pour anticiper les situations perturbées prévues (travaux, grèves) ou gérer des situations perturbées moins prévisibles (accident, etc).

Selon les données communiquées par les régions¹⁸, en matière de régularité (mesurée à cinq minutes), la situation est variable, allant de 85% en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2007 à 96,4% en Bretagne ; 14 régions sur 20 affichent des taux de régularité supérieurs à 90%. La situation s'est améliorée dans douze régions entre 2006 et 2007.

La fiabilité de l'offre (rapport entre les trains.kilomètres supprimés et l'offre contractuelle) s'est en revanche détériorée dans 16 régions sur 20. Les performances vont de 0,02% d'annulation en Bretagne à 10,59% en Provence-Alpes-Côte d'Azur (7 régions ont des taux supérieurs à 5%, 10 entre 1% et 5%).

CONCLUSION

Les conventions d'exploitation signées entre les régions et la SNCF présentent une architecture similaire mais des contenus variés, tout particulièrement sur la consistance des informations que la SNCF doit fournir aux régions. Les conventions de deuxième génération, dans les régions où elles existent, sont à cet égard plus satisfaisantes car elles comblent les manques constatés lors de l'exécution des premières conventions, notamment en matière de transparence financière (cf. chapitre suivant).

Du point de vue des usagers, la décentralisation de la compétence d'organisation de l'activité TER a été largement bénéfique. En définissant une offre, tant quantitative que qualitative, mieux adaptée aux besoins régionaux, elle a permis de rendre le TER plus attractif, ce qui se matérialise par les fortes hausses de trafic constatées dans toutes les régions. La mise en place de nouvelles politiques tarifaires et une plus grande attention portée à la qualité de service ont également participé de cette nouvelle attractivité.

17) Des sondages réguliers effectués par l'institut BVA existent par ailleurs dans plusieurs régions. Comme dans l'ensemble du système ferroviaire, une des principales sources d'insatisfaction des usagers semble être le défaut d'information en cas de retards sérieux.

18) Les données ont été recueillies auprès des régions et retraitées par la revue La Vie du Rail du 21 janvier 2009.

Chapitre II

**Un important effort financier,
principalement à la charge du
contribuable**

Malgré l'insuffisance des instruments de suivi des coûts, tant au niveau de la SNCF qu'au niveau plus agrégé qu'implique la prise en considération du coût complet (regroupant les contributions de l'ensemble des acteurs – Etat, SNCF, régions, RFF), le bilan financier de la décentralisation peut être effectué en examinant le coût de la réforme pour chacun des acteurs. Il apparaît ainsi que le poids de cette réforme a été réparti entre les quatre derniers, sans que les usagers ne supportent leur part de l'augmentation constatée des coûts. L'essentiel de l'effort financier en faveur des TER est donc à la charge, directe ou indirecte, du contribuable national ou régional.

I - L'insuffisance connaissance des coûts des TER

A - Les lacunes de la comptabilité analytique de la SNCF

Comme la Cour le soulignait dans son rapport sur le réseau ferroviaire d'avril 2008, « le système de gestion de la SNCF est caractérisé par le poids important des facturations internes et des coûts répartis, ce qui est la conséquence d'une organisation complexe et constitue un élément de fragilité des comptes par branches. Les prix des prestations internes sont en principe calés sur les coûts de revient, mais le calcul de ces coûts de revient est parfois discutable et ces prix peuvent aussi être négociés. Ce mode de facturation interne tend par ailleurs à faire apparaître les bénéfices surtout sur les prestations externes pour lesquelles la SNCF dispose d'une capacité de fixation des prix.

Le système comptable de la SNCF s'est beaucoup amélioré depuis quelques années, même s'il reste des marges de progrès. Les règles de gestion ont été en particulier affinées et corrigées, généralement dans le sens souhaitable. Les modifications importantes réalisées chaque année peuvent toutefois nuire à la correcte application des règles et rendre plus difficile l'appréciation des résultats sur plusieurs années ».

Toutefois, l'exemple de la région Midi-Pyrénées illustre bien les difficultés créées par les insuffisances de la comptabilité analytique et la faible qualité de l'information financière fournie par la SNCF qui subsistent malgré ces améliorations. La lecture directe du résultat net affiché au compte d'exploitation du service TER de la SNCF, a priori nettement déficitaire sur la période étudiée, ne permet pas une appréciation fidèle de la réalité financière sans un certain nombre de retraitements.

Le poste de charge « entretien du matériel roulant » est comptabilisé en partie sous la forme d'une provision dans les comptes de la SNCF. Cette provision lisse sur plusieurs années les dépenses relatives aux « grosses opérations périodiques d'entretien » et permet ainsi d'éviter que de grands écarts apparaissent entre les années. Elle est calculée sur la base du montant réel 2000 indexé. Dans un audit financier commandé par la région Midi-Pyrénées en préparation du renouvellement de la convention avec la SNCF a été mise en évidence une différence de 9,4 M€ entre le montant des provisions comptabilisées (20,8 M€ en cumul sur la période) et le montant des opérations d'entretien réellement effectuées (11,4 M€ en cumul), ce qui diminue d'autant le résultat net réel. Retraité de ces provisions indûment déduites, le résultat net cumulé des TER dans la région n'est plus de -9,62 M€ mais de -252 000 €

En outre, l'impact de la modification des règles de gestion internes à la SNCF sur le résultat net est évalué, sur la période 2002 à 2007, à -2,52 M€

Ainsi, en l'absence de l'impact des modifications des règles de gestion internes à la SNCF, et sur la base des dépenses pour les grosses opérations périodiques d'entretien réellement supportées, les résultats cumulés de l'exploitation TER sont positifs sur la période 2002 à 2007 (même si une certaine érosion des résultats est sensible depuis 2006), contrairement à ce que laissent apparaître les résultats affichés.

L'un des principaux défauts de la comptabilité analytique de la SNCF est l'absence de compte de charges et de produits par ligne, ce qui empêche les régions de disposer d'une information économique suffisamment fine.

Les conventions de deuxième génération signées entre la région et la SNCF en Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais prévoient la création de comptes de lignes. La convention 2007-2016 signée en Bourgogne mentionne aussi le développement d'un système de comptabilité qui devrait permettre d'avoir une estimation des charges par ligne. Les modalités de mise en place de ces comptabilités de ligne sont en cours d'élaboration, il est donc trop tôt pour pouvoir juger de leur fiabilité. Sur le principe, cette évolution marque toutefois un progrès.

La SNCF ne dispose pas non plus d'un outil comptable permettant de suivre les performances, à l'intérieur d'une région déterminée, des trois segments de trafic qu'elle a elle-même déterminés (périurbain, intercités et zones rurales). Il convient qu'elle se donne les moyens d'y parvenir.

B - L'incertitude sur le montant des coûts complets

Si les coûts d'exploitation et de l'investissement en matériel pouvaient être suivis au travers des conventions entre les AOT et la SNCF, il n'en allait pas de même pour les coûts d'infrastructure jusqu'à récemment.

Bien que les résultats d'une première évaluation menée en juillet 2007¹⁹ appellent encore de nombreuses précisions et soient approximatifs, l'ordre de grandeur pour l'année 2005 du coût complet des TER serait environ de 3,3 Mds € dont 2 Mds € pour la partie service et 1,3 Md € pour la partie infrastructures²⁰. Le coût pour les finances publiques serait légèrement inférieur, de l'ordre de 2,7 Mds €, le solde représentant les recettes commerciales.

La direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère chargé des transports a également fourni ses estimations sur le coût complet des TER. En données 2005, elles aboutissent à un coût complet s'élevant à 4,104 Mds € se répartissant en trois blocs de charges :

- les services fournis par la SNCF pour 2 125 M€ hors péages ;
- l'infrastructure avec un coût complet de 1 347 M€, les péages versés de 470 M€ laissant à RFF un déficit de 878 M€;
- le matériel roulant avec 632 M€

Si les différents chiffrages ou éléments de chiffrage fournis par les administrations, la SNCF ou RFF sur le coût complet de l'activité TER ne correspondent pas, tous convergent vers des ordres de grandeur allant de 3,4 Mds à 4 Mds € pour 2005 (dernière année pour laquelle l'ensemble des directions ou entreprises ont fourni des données).

La principale différence entre ces deux chiffrages s'explique par l'exclusion, dans le calcul de la DGTPE, des investissements des régions sur le réseau ferré ainsi que des investissements en matériel roulant qui

19) Selon la direction générale du trésor et de la politique économique (DGTPE), les travaux menés en juillet 2007 par une mission de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts-et-Chaussées sur la tarification du réseau ferré ont été la première occasion d'évaluer les charges d'infrastructures liées aux TER.

20) Dans cette approche les investissements de développement sont comptabilisés sur la durée de leur période d'amortissement, ce qui lisse les sauts d'investissement postérieurs à la décentralisation. Les chiffres sur la partie infrastructure sont issus de calculs de la DGTPE.

« correspondent à un effort spécifique temporaire de remise à niveau du parc par les régions et ne devraient pas être pris en compte dans l'estimation du coût complet récurrent ».

La DGITM a par ailleurs fourni une nouvelle estimation du coût complet pour 2009, établie par la SNCF. Hors coût de l'infrastructure, le coût de l'activité serait ainsi de 3,362 Mds €. Pour obtenir le coût complet, il conviendrait donc d'y ajouter le coût de l'infrastructure, non connu pour 2009. Si l'on prend l'estimation 2008 fournie par RFF (1,69 Md €) le coût complet du TER serait donc proche de 5 Mds €.

Une autre source d'incertitude dans les chiffrages réside dans l'estimation de l'effort net des régions (déduction faite des compensations de l'Etat versées sous forme de DGD/DGF). Le rapport du sénateur Hubert Haenel estime qu'il s'établit à 310 M€ en 2007, le ministère chargé des transports à 594 M€ en 2005 et à 492 M€ en 2009.

Bien que les ordres de grandeur du coût complet des TER convergent vers 4 Md€ en 2005 et près de 5 Md€ pour 2009, les différences subsistant entre les différentes évaluations du coût des TER rendent indispensables de poursuivre le travail d'établissement du coût complet du TER et de le mettre à jour annuellement grâce à la création d'une commission des comptes des transports régionaux de voyageurs. Elle pourrait apporter la clarté qui fait défaut sur cette question et fournir, tant aux régions qu'à l'Etat, les supports nécessaires à des décisions rationnelles en matière de transports régionaux de voyageurs. Afin de ne pas multiplier les institutions, il paraît raisonnable d'en faire une instance spécialisée de la Commission des comptes des transports comme le permet le décret n°2009-531 du 12 mai 2009 relatif aux missions et aux modalités de fonctionnement de cette commission.

La connaissance des coûts complets du TER est cruciale pour les rapporter au service rendu et aux efforts financiers demandés respectivement à l'usager, au contribuable national et au contribuable régional. Le démarrage progressif de l'activité de RFF n'a permis que tardivement d'établir une première estimation de ces coûts. Néanmoins, RFF a indiqué qu'il entendait améliorer la connaissance de ses coûts, conformément aux engagements du contrat de performance qui le lie désormais à l'Etat. Ce sujet s'inscrit par ailleurs dans le dialogue stratégique que RFF souhaite développer avec les autorités organisatrices régionales.

II - Une contribution financière limitée des usagers

a) Participation à la couverture des coûts complets

Les charges relatives aux TER, présentées au I.B, ont été couvertes par trois catégories de produits²¹ :

- le prix payé par les usagers/clients : 705 M€;

- une subvention directe (dotation globale de fonctionnement et dotation générale de décentralisation) de l'Etat pour 1 871 M€ et indirecte par la sous-tarifification des péages versés à RFF de 878 M€, soit un total de 2 749 M€;

- une subvention des régions de 594 M€

Le prix payé par les usagers des TER, représente ainsi, en 2005, 17% du coût complet des TER. L'entrée en vigueur de la prime transport depuis le début 2009 contribuera à réduire encore cette proportion²². Bien que neutre sur la participation directe des usagers, elle déplacera en effet la moitié de la charge finale vers les employeurs, par le biais de la prise en charge par ces derniers de la moitié des frais de transports publics des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail.

b) Participation aux charges d'exploitation

La contribution brute des passagers aux charges d'exploitation des TER a augmenté depuis 2002. Elle a crû de près de 37% pour la France entière, allant d'une hausse de 17% en Auvergne ou 22% en Bourgogne à plus de 50% en Alsace, Bretagne, Champagne-Ardenne et Pays-de-la-Loire. Toutefois, ces évolutions sont à rapporter à celle des charges, qui ont aussi sensiblement augmenté, du fait notamment de l'augmentation de l'offre.

21) La différence entre les produits et les charges présentées au I-B s'explique par la prise en compte, dans les services fournis par la SNCF, du résultat net de l'activité TER pour 2005.

22) Elle alignera les salariés du secteur privé sur les dispositions qui prévalaient déjà pour les fonctionnaires d'Etat aux termes du décret n°2006-1663 du 22 décembre 2006 instituant une prise en charge partielle du prix des titres d'abonnement correspondant aux déplacements effectués entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail par les personnels de l'Etat et des établissements publics administratifs de l'Etat travaillant hors Ile-de-France.

Ce rapprochement montre que sur la période 2002-2007, les usagers ont supporté directement une proportion stable des charges d'exploitation, soit moins d'un tiers. Cette situation est relativement bénéfique pour les usagers dans la mesure où la période a été caractérisée dans toutes les régions de l'échantillon, et plus généralement dans l'ensemble de l'activité TER, par une nette amélioration de l'offre de service (tant en quantité qu'en qualité).

c) Un nécessaire arbitrage entre usager et contribuable

En tant que service public de transport organisé par des collectivités locales, le financement du TER n'échappe pas à un arbitrage entre financement par l'usager et financement par le contribuable. L'autorité organisatrice de transport est en effet en droit de fixer, dans le respect de la politique tarifaire nationale, le tarif acquitté par l'usager en fonction des objectifs de politique des transports qu'elle poursuit : une politique de volume ou une politique de recettes.

Si l'objectif est de favoriser le report modal de la route vers le rail (politique de volume), le tarif du billet TER est largement conditionné par les conditions de concurrence entre les deux modes de transport. La faiblesse des tarifs TER résulte alors de la faiblesse des coûts de déplacement ressentis par les automobilistes (souvent expliquée par une certaine sous-tarifcation des coûts réels qu'engendre la circulation : usage, congestion, insécurité, pollutions, etc.). A l'inverse, si l'objectif, a priori contradictoire avec celui du report modal, est de minimiser le besoin de subvention (politique de recettes), le tarif du billet TER doit être fixé en fonction de la capacité contributive des usagers de manière à dégager le maximum de recettes possible.

En théorie, il existe des marges non négligeables d'augmentation des recettes car la plupart des régions ont préféré développer, avec succès, une politique de volume destinée à relancer le trafic TER, notamment par des tarifs modérés et des formules à prix réduits (comme les abonnements de travail ou les tickets uniques TER/transports en commun urbains).

En pratique, exploiter ces marges entraînerait une perte de compétitivité-prix du TER par rapport à d'autres moyens de transport – notamment l'automobile – et lui ferait sans doute perdre une partie de son attractivité.

L'optimisation économique du rapport entre subvention publique et financement à la charge de l'usager passe donc par des études au cas par cas de l'élasticité-prix de la demande sur les TER. La connaissance de ce paramètre est indispensable pour mettre en place la politique tarifaire la plus efficiente du point de vue de l'utilisation des deniers publics et qui préserve simultanément l'attractivité du mode de transport TER.

L'examen par les chambres régionales des comptes des politiques tarifaires montre que les régions ne sont pas animées par une seule motivation économique. Une hausse des tarifs revêt par exemple une dimension sociale qui doit être prise en compte. *In fine*, la fixation des tarifs relève d'un arbitrage d'ordre politique, dans un cadre néanmoins contraint par le respect des principes du système tarifaire national.

III - Un effort financier important à la charge de chacun des acteurs

A - Un bilan ambigu pour la SNCF

Pour la SNCF, le bilan de l'activité TER est positif en termes de chiffre d'affaires. L'évolution d'autres indicateurs économiques appelle plus de réserves quant à la performance de cette activité.

La SNCF fournit les données synthétiques suivantes, en millions d'euros.

**Chiffre d'affaires, excédent brut d'exploitation (EBE) et
résultat net de la SNCF et de son activité TER de 2002 à 2007**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SNCF – EPIC						
Chiffre d'affaires	14 782	14 742	15 526	16 009	16 743	17 406
EBE	753	784	1 176	1 418	1 487	1 665
Résultat net	19	50	490	1 334	138	997
Total TER						
Chiffre d'affaires	2 063	2 137	2 481	2 610	2 778	2 928
EBE	128	133	158	132	57	113
Résultat net	30	35	59	38	-47	22*
TER Bourgogne						
Chiffre d'affaires	107	107	120	127	136	149
EBE	0	-3	1	4	1	2
Résultat net	-5	-8	-5	0	-3	-2
TER Midi-Pyrénées						
Chiffre d'affaires	101	106	122	132	139	142
EBE	2	4	4	1	0	-2
Résultat net	-1	0	1	-2	-4	-5
TER Picardie						
Chiffre d'affaires	131	134	152	148	166	188
EBE	10	13	14	3	7	10
Résultat net	-1	3	4	-6	-3	2
TER Rhône Alpes						
Chiffre d'affaires	350	361	412	434	462	489
EBE	27	25	27	23	8	11
Résultat net	13	11	14	7	-8	-5

EBE = excédent brut d'exploitation

* changement de périmètre et de méthode de calcul du résultat en 2007 : à périmètre et méthode constants, il y aurait lieu de constater une perte de 20,7 M€ en lieu et place d'un résultat net positif de 22 M€

Source : SNCF

Le TER représente 16,8% du chiffre d'affaires total de la SNCF en 2007, contre 14% en 2002. Sa progression a été importante sur la période : +41,9% entre 2002 et 2007. Le TER Rhône-Alpes est la plus grosse activité TER (16,7% du chiffre d'affaires TER d'ensemble sur la période). Le résultat net France entière a été en moyenne de 15,7 M€ par an (à périmètre et méthode constants sur la période 2002-2007).

La faiblesse du résultat net sur la période s'explique de deux façons : d'une part, par les modalités de rémunération fixées par les conventions entre SNCF et autorités organisatrices ; d'autre part, par l'évolution des charges d'exploitation forfaitisées.

Les conventions conclues entre la SNCF et les régions autorités organisatrices de transport prévoient une rémunération contractuelle de l'exploitant, généralement proportionnelle aux charges remboursées par la région (entre 1% et 3% des charges forfaitaires remboursées à la SNCF par la région dans la plupart des cas). Cette faible rémunération n'est pas anormale compte tenu :

- de la longue durée des conventions (entre 7 et 10 ans) ;
- du partage du risque lié aux recettes ;
- du remboursement au réel par les régions des charges dont l'évolution est la moins prévisible à moyen terme (énergie²³ et péages principalement) ;
- du financement intégral par les régions du matériel roulant et des autres charges de capital.

Pour l'Agence des participations de l'Etat (APE), l'équilibre économique de ces conventions devrait déboucher sur un taux de marge²⁴ positif mais faible. Celui-ci a été en moyenne de 1,2% sur la période 2002-2007, variant de 2,4% en 2004 à -1,7% en 2006. Il indique une performance globale faible de l'activité TER.

L'évolution du taux de marge brute d'exploitation (défini comme le rapport de l'excédent brut d'exploitation sur le chiffre d'affaires) démontre que les conditions d'exploitation de l'activité TER se dégradent sur la période. Le ratio passe de 6,2% en 2002 à 3,86% en 2007, avec un minimum de 2,05% en 2006.

Ainsi, l'activité TER est en expansion mais ne développe pas sa rentabilité.

Ceci s'explique par une augmentation des charges d'exploitation plus élevée que celle prévue dans les forfaits de charge acquittés par les régions. Or tout décalage entre les charges réellement constatées et le montant des charges forfaitisées prévu dans les conventions pèse sur la

23) Les modalités de revalorisation annuelle des charges forfaitisées dans les conventions de deuxième génération ont amené à reporter sur les régions les dérivés du coût de l'énergie, ce qui peut les faire assimiler, de fait sinon de droit, à des charges remboursées au réel.

24) Défini par l'APE comme le rapport du résultat net sur le chiffre d'affaires.

SNCF et grève son exploitation²⁵.

La forte augmentation du montant total des pénalités supportées par la SNCF dans l'exécution des conventions avec les régions explique aussi la dégradation du résultat à partir de 2005 (elles ont atteint 10 M€ en 2005, 8 M€ en 2006, 12 M€ en 2007 et 16,7 M€ en 2008 contre 4 M€ en 2004). Six contentieux sont par exemple survenus au cours de la période 2002-2007 en Midi-Pyrénées, cinq se soldant par un accord amiable, un étant porté devant le tribunal administratif.

L'APE a indiqué avoir demandé à la SNCF un bilan économique de la dernière génération des conventions TER afin d'appréhender les causes de cette évolution défavorable. Il n'a pas encore été présenté à la Cour.

Malgré la prudence qui doit s'attacher à l'interprétation des comptes par branche, construits pour une large part sur la base de facturations entre prestataires internes à la SNCF et dont la vérification n'est pas assurée par les commissaires aux comptes, il apparaît ainsi que la rentabilité de la branche n'est pas allée de pair avec le développement de l'activité TER faute d'une maîtrise des coûts satisfaisante.

Pour autant, il convient de relever que malgré ce diagnostic globalement défavorable, la SNCF peut trouver un certain intérêt aux conditions dans lesquelles elle exploite actuellement les services TER dans la mesure où elle est propriétaire du matériel roulant sans avoir à en financer l'acquisition.

25) Ces dispositions ont été revues dans la plupart des conventions de deuxième génération.

B - Des péages inférieurs aux coûts pour RFF

La Cour avait souligné dans son rapport public d'avril 2008 sur le réseau ferroviaire l'intérêt d'une tarification correspondant à la couverture du coût marginal propre à chaque catégorie de voie²⁶.

Toutefois, le contrat de performance signé en 2008 entre RFF et l'Etat, stipule que « le montant du coût complet du réseau correspond au coût économique de long terme de l'infrastructure dans la consistance actuelle du réseau ; il intègre les charges d'exploitation courantes, les amortissements économiques (évalués à partir des coûts de renouvellement de long terme de l'infrastructure) et la rémunération du capital. Il est soumis à l'examen du régulateur et révisé si nécessaire. Le coût complet constitue donc un repère de l'équilibre du plan d'affaires pour la durée du contrat et un des outils de pilotage des politiques de maintenance et de productivité.»

Aussi, à la demande de la Cour, RFF a calculé, sur la base de l'étude réalisée en juillet 2007 par l'IGF et le CGPC, les péages qu'aurait dû percevoir l'établissement public pour couvrir le coût complet imputable à l'activité TER sur la période examinée.

Evolution du coût complet des infrastructures imputable à l'activité TER

(France entière Hors Ile-de-France, Corse et DOM)

En M€ courants

2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2007/2002 %	2008** (prévision)
1141,2	1100,1	1 211,8	1 313,1	1 433,5	1 551,3	36%	1 689,8

* Les données de trafic sur lesquelles se fondent ces estimations sont de qualité moindre pour 2002 par rapport aux autres années, ce qui nuit à la qualité de l'estimation et à la comparabilité avec les autres années.

** Les estimations pour 2008 se fondent, pour la partie variable du coût, sur les trafics 2007.

Source : RFF

26) Défini comme le coût marginal pour le gestionnaire de l'infrastructure et pour les autres agents concernés par la circulation du train ; le coût marginal étant lui-même entendu comme le coût pour le gestionnaire de l'infrastructure du passage d'un train supplémentaire

La comparaison de ces coûts avec les recettes des péages fait apparaître des taux de couverture extrêmement faibles sur la période examinée (entre 19% et 37%), qui s'élèvent en moyenne à environ un tiers du coût complet.

**Taux de couverture des coûts de l'activité TER
par les péages d'infrastructures**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 prév.
Alsace	25%	28%	57%	53%	49%	47%	50%
Aquitaine	12%	13%	28%	28%	26%	25%	25%
Auvergne	10%	10%	20%	20%	19%	17%	17%
Basse-Normandie	11%	11%	18%	17%	16%	16%	15%
Bourgogne	26%	28%	46%	39%	38%	35%	35%
Bretagne	9%	10%	22%	22%	20%	20%	18%
Centre	25%	27%	41%	39%	37%	35%	35%
Champagne-Ardenne	11%	10%	25%	24%	21%	20%	22%
Franche-Comté	12%	13%	30%	28%	28%	29%	26%
Haute-Normandie	17%	18%	31%	32%	28%	26%	25%
Languedoc-Roussillon	16%	18%	32%	32%	32%	30%	29%
Limousin	9%	9%	17%	16%	16%	15%	14%
Lorraine	21%	22%	44%	40%	40%	38%	38%
Midi-Pyrénées	9%	11%	24%	24%	24%	22%	23%
Nord-Pas-de-Calais	22%	24%	53%	51%	49%	47%	47%
Pays-de-la-Loire	13%	14%	31%	28%	27%	26%	24%
Picardie	25%	27%	42%	42%	39%	38%	37%
Poitou-Charentes	7%	7%	14%	14%	14%	13%	12%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	24%	25%	53%	54%	50%	47%	46%
Rhône-Alpes	28%	29%	47%	46%	45%	42%	42%
France entière (1 à 20)	19%	20%	37%	36%	34%	32%	32%

Source : RFF

Cette faible couverture des coûts par les péages fait ressortir que l'activité TER ne peut être qu'une activité conventionnée, financée en grande partie par des contributions publiques : les contributions des autorités organisatrices de transport ont représenté près de 70% du chiffre d'affaires de la SNCF lié à l'activité TER sur l'ensemble de la période. Si l'on ajoute à ces contributions la part des coûts d'infrastructure non couverte par les péages c'est-à-dire financée grâce aux subventions de l'Etat à RFF, les contributions publiques à l'activité TER représentent près de 80% de son coût total (entreprise ferroviaire plus infrastructure).

Le contrat de performance signé le 3 novembre 2008 entre l'Etat et RFF entend faire du coût complet la référence pour la tarification de l'infrastructure à partir de 2010. Pour autant, il est précisé que la tarification peut s'en écarter « lorsque la situation économique et commerciale d'un segment de marché le permet, en tarifant l'avantage économique que les opérateurs retirent de l'utilisation du réseau ». De fait, la réforme de la tarification appliquée à l'activité TER ménagera une marge d'adaptation par rapport à cette référence.

Pendant toute la période sous revue, RFF s'est trouvé dans une situation défavorable faute de pouvoir imposer des tarifs de péage pour les sillons TER en rapport avec la réalité économique. L'activité TER a donc été indirectement fortement subventionnée par l'Etat²⁷.

Avec la réforme de la structure des péages ferroviaires et des concours publics alloués à RFF, cette subvention implicite est désormais identifiée depuis 2009 grâce à la distinction, au sein des dotations allouées à l'établissement, d'une subvention représentative de la future redevance d'accès des TER. Cette subvention relative à l'utilisation du réseau ferré national par les trains régionaux de voyageurs (hors Transilien) est ainsi évaluée à 1,2 Md € dans le PLF 2009.

En dépit de la clarification apportée par cette réforme, la fixation des péages demeurera donc toujours éloignée du coût complet. Le barème 2010 des péages ne couvrira toujours que le coût variable (redevance de circulation) et un coût lié au degré d'utilisation de l'infrastructure (redevance de réservation), laissant les coûts fixes (redevance d'accès) entièrement à la charge de l'Etat.

27) Le montant de cette subvention implicite serait à affiner pour chaque région en prenant en compte la différence entre les charges réelles d'entretien du réseau et les charges théoriques relatives à une maintenance optimale, sur laquelle reposent les analyses nationales. Ainsi, en Midi-Pyrénées, région rurale et montagneuse, la maintenance des lignes TER est nettement en deçà de la maintenance optimale, ce qui se traduit par une dégradation de l'état du réseau.

C - Un transfert de compétences coûteux pour l'Etat

Sur le plan financier, le transfert de la compétence des services régionaux de voyageurs aux régions s'est accompagné de la mise en place d'une compensation de l'Etat au profit des nouvelles autorités organisatrices, par le biais de la dotation générale de décentralisation et de la dotation globale de fonctionnement.

L'évolution des modalités de la compensation financière de l'Etat aux régions

En 2002 et 2003, la compensation de l'Etat aux régions a été versée sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD) retracée au sein du chapitre 41-56, article 30, du budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. La DGD des régions est aujourd'hui retracée au sein du programme 121 (« Concours financiers de l'Etat aux régions ») de la mission Relations avec les collectivités territoriales.

La loi de finances pour 2004 a intégré 95% de la DGD des régions dans la dotation globale de fonctionnement (DGF qui constitue un prélèvement sur les recettes de l'Etat). Il en résulte que, depuis 2004, la quasi-intégralité de la DGD versée initialement aux régions au titre de la compétence services régionaux de voyageurs (SRV) est désormais intégrée à la dotation de la DGF.

La DGD résiduelle est essentiellement alimentée par les compensations postérieures au 1^{er} janvier 2002 résultant de l'accroissement des redevances d'utilisation du réseau ferré national décidé par RFF. De même, la révision du droit à compensation résultant de la restructuration des services régionaux d'Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie liée à la mise en service de la ligne à grande vitesse Est aboutira également à majorer la DGD des régions, en application de l'article 127 de la loi SRU.

Au total, en 2008, l'essentiel de la compensation du transfert de la compétence services régionaux de voyageurs de l'Etat aux régions est intégrée et globalisée au sein de la DGF des régions, tandis que certains ajustements postérieurs à la définition du montant du droit à compensation initial sont retracés au sein de la DGD.

Les montants versés par l'Etat au titre de la compensation du transfert des services régionaux de voyageurs (DGD et DGF) sont les suivants.

**Montant de la compensation financière de l'Etat aux régions
pour le transfert des TER, de 2002 à 2007**

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total DGD/DGF	1.519,29	1.554,15	1.811,66	1.871,26	1.922,30	1.970,40*
Variation n / (n-1)		2,29%	16,57%	3,29%	2,73%	2,50%
-dont part exploitation	1.130,88	1.156,83	1.406,67	1.452,95	1.492,58	1.529,92
Variation n / (n-1)		2,29%	21,60%	3,29%	2,73%	2,50%
-dont part équipement	208,69	213,48	217,60	224,76	230,89	236,66
Variation n / (n-1)		2,29%	1,93%	3,29%	2,73%	2,50%
- dont part réductions tarifaires	179,72	183,85	187,39	193,56	198,84	203,81
Variation n / (n-1)		2,29%	1,93%	3,29%	2,73%	2,50%

* Ces montants ne comprennent pas la compensation financière aux régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine, et Picardie au titre de la restructuration des services induite par l'ouverture de la ligne à grande vitesse Est en juin 2007. Le montant de cette compensation est évalué, en année pleine, à 44,18 M€

Source : Direction du Budget et DGCL

1 - Des modalités de compensation insatisfaisantes

Jusqu'en 1996, la SNCF assurait pour le compte de l'État les services régionaux de voyageurs et recevait, en contrepartie, une subvention globale. Initialement fixée par le contrat de plan de la SNCF, puis rendue forfaitaire à partir de 1995, cette subvention s'élevait en 1996 à 806 M€TTC (y compris tarifs sociaux).

En 2002, le transfert de compétence a été généralisé à l'ensemble des régions. Le transfert financier correspondant a été calculé, en vertu de la loi, sur la base du compte d'activité TER de 2000 et d'une évaluation du besoin de financement pour le renouvellement du matériel roulant jugé trop ancien et insuffisant pour assurer la pérennité du service.

L'arrêté du 8 août 2002 a fixé, pour chacune des vingt régions s'étant vu transférer la compétence d'autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs, les montants des trois types de compensation déterminées par les dispositions législatives et réglementaires du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- une contribution pour l'exploitation des services transférés ;
- une dotation complémentaire pour le renouvellement du matériel ;
- une dotation correspondant à la compensation pour tarifs sociaux nationaux.

Les règles de calcul et d'actualisation de la DGF sont définies à l'article L. 1613-1 du CGCT. Le taux d'évolution correspond à l'inflation prévisionnelle hors tabac de l'année de versement à laquelle s'ajoute la moitié du taux d'évolution du PIB en volume de l'année précédente. Ce taux d'évolution, correspondant à des indices prévisionnels, est ensuite ajusté en fonction des indices observés d'inflation et de croissance du PIB.

L'article L. 1614-1 du CGCT précise que la DGD « évolue chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement ».

Les règles d'actualisation de la DGF et de la DGD, outre la clarté et la prévisibilité qu'elle apporte aux collectivités, leur est favorable en ce qu'elle va au-delà de l'inflation et au-delà de la norme de dépense appliquée au budget de l'Etat depuis plusieurs années²⁸.

28) On relèvera toutefois que l'article 43 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu que cette dotation n'évoluerait pas en 2009, à titre dérogatoire.

Par ailleurs, ce mode de calcul n'empêche pas la révision ponctuelle du montant du droit à compensation, comme ce fut le cas en 2004 pour prendre en compte l'accroissement des redevances d'utilisation du réseau ferré national. Comme le précise l'article L. 1614-8-1 du CGCT, toute charge supplémentaire résultant d'une disposition législative ou réglementaire doit donner lieu à une compensation intégrale des régions.

Pour les régions, les modalités de la compensation financière du transfert de compétences peuvent apparaître très satisfaisantes du point de vue de l'exploitation (cf. 5. ci-après en ce qui concerne l'infrastructure). En effet, le système de forfaitisation fait supporter à la SNCF une éventuelle augmentation non maîtrisée des charges entrant dans le forfait. En outre, au sein des charges non forfaitisées, la majeure partie, représentée par les péages, est compensée par l'Etat en cas de hausse décidée par RFF. Les charges en capital des matériels roulants sont aussi prises en compte par la compensation de l'Etat.

Toutefois, pour certaines régions, comme l'a constaté notamment la CRC de Midi-Pyrénées, les évaluations réalisées montrent que les charges relatives à l'exploitation des TER, une fois retranchées les modifications d'offre décidées par les régions depuis 2002, ne sont pas toujours compensées. La compensation des tarifs sociaux nationaux se révèle être inférieure aux dépenses enregistrées par la région à ce titre, pour un montant estimé de 8,1 M€ en cumul, sur la période 2002 à 2007. Par ailleurs, la compensation versée par l'Etat au titre de la contribution d'exploitation est également apparue insuffisante, pour un montant cumulé estimé à 34,1 M€ sur la période 2002 à 2007.

Enfin, les dispositions de l'article 127 de la loi SRU paraissent pouvoir appeler une réforme en raison de leur caractère déresponsabilisant. En vertu de cet article, l'Etat doit compenser aux régions la recomposition de l'offre de services régionaux de voyageurs rendue nécessaire par des modifications des services d'intérêt national. Ces modifications peuvent être, par exemple, la mise en service de lignes à grande vitesse nouvelles ou la recomposition de l'offre de trains Grandes Lignes. Pourtant, les régions sont également les bénéficiaires de ces infrastructures nouvelles, dont elles demandent activement la construction, sans assumer une part majoritaire de leur financement (leur participation cumulée n'a jamais, jusqu'à présent, dépassé celle de l'Etat).

Ce mécanisme ne va pas dans le sens d'une limitation de l'engagement financier de l'Etat et encore moins d'une responsabilisation des régions. Les compensations versées par l'Etat aux régions ne conduisent en effet pas ces dernières à réaliser des arbitrages entre le financement du transport régional et celui des dessertes à grande vitesse,

dont la rentabilité économique peut parfois être faible. Il pourrait être envisagé de rendre cette compensation temporaire et dégressive.

2 - Un coût élevé pour l'Etat

Le montant de la compensation versée annuellement aux régions par l'Etat (1,9 Md€) est élevé par rapport à l'enveloppe globale allouée chaque année par l'Etat à la SNCF avant la réforme. Cette enveloppe était en effet de 806 M€ en euros courants. Majorée des différentes hausses de péages, elle représente environ 1350 M€ en 2007, en euros constants.

La différence s'explique notamment par la couverture, dans la compensation allouée aux régions, de charges autrefois supportées par la SNCF :

- le déficit d'exploitation tel qu'il a été constaté dans le compte SRV de l'exercice 2000 ;
- les charges de renouvellement du matériel roulant.

Du point de vue de l'Etat, le transfert de la compétence des services régionaux de voyageurs a donc été, et continuera à être, une opération coûteuse, l'amenant à prendre en charge (en conformité avec la loi de décentralisation) des dépenses que l'exploitant ou l'autorité organisatrice pourrait, selon les cas, assumer. Il en va ainsi du remboursement du déficit initial de la SNCF ou des hausses de péage. Ce coût sera ponctuellement alourdi par l'évolution de la position de la direction de la législation fiscale relative au régime de TVA applicable aux subventions versées par les régions à la SNCF. Une interprétation nouvelle de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes a conduit à renoncer à percevoir la TVA sur ces subventions. L'Etat reversera ainsi à la SNCF la TVA collectée (puis reversée) à tort depuis le 1^{er} janvier 2002 pour un montant avoisinant 430 M€ (à charge ensuite pour la SNCF de rétrocéder aux régions ces sommes).

De manière générale, aucune hypothèse de limitation pour l'avenir de l'engagement financier de l'Etat dans le financement des transports régionaux de voyageurs ne paraît crédible, compte tenu de la protection institutionnelle apportée par la loi aux intérêts financiers des régions. Il convient ainsi de constater que le transfert de la compétence SRV aux régions s'est révélé une opération coûteuse pour l'Etat en raison des modalités de compensation retenues. La charge supportée par l'Etat a augmenté de plus de 40 % entre 1996 et 2007 (en euros constants).

D - Une charge croissante pour les régions

1 - Les dépenses en matériel roulant et installations fixes

Le tableau suivant récapitule, pour la période sous revue, l'effort des régions (France entière, hors Ile-de-France et Corse) pour le financement du matériel roulant et des installations fixes.

Financement du matériel roulant (MR) et des installations fixes (IF) par les régions de 2001 à 2007

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total (IF+MR)	230,65	311,09	575,16	611,47	599,14	630,54

Source : SNCF

Ces dernières dépenses ont été inscrites dans les volets ferroviaires des contrats de plan Etat-Région 2000-2006, des contrats de projet Etat-Région 2007-2013 et dans des « plans rail » dans les trois régions qui ont complété les crédits des CPER sur financement exclusif de leur part (Limousin pour 46 M€; Auvergne pour 213 M€; Midi-Pyrénées pour 328 M€).

2 - Les dépenses d'exploitation et les compensations tarifaires

Pour obtenir l'effort total des régions pour les TER, il convient d'ajouter aux montants consacrés au matériel roulant et aux infrastructures les dépenses effectuées pour les prestations de service effectuées par la SNCF (dépenses d'exploitation, dont péages) et les compensations tarifaires.

Les contributions d'exploitation versées par les régions ont augmenté globalement de 45% sur la période. Certaines régions ont connu de très fortes évolutions, comme Midi-Pyrénées (+50%) ou la Bourgogne (+60%).

Dépenses des régions relatives aux prestations de service de la SNCF de 2001 à 2007

En M€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prestations de services et compensations tarifaires	1422	1477	1804	1890	1976	2072

Source : SNCF

3 - Les dépenses ferroviaires totales des régions pour les TER

Au total, les régions ont consacré en 2007 environ 2,7 Mds € aux transports régionaux, au titre de l'exploitation, du matériel roulant et des installations fixes. Selon les données publiées par l'Association des régions de France²⁹, le transport express régional constitue ainsi, en moyenne, le troisième poste de dépenses de fonctionnement et d'investissement des régions, derrière les lycées (4,6 Mds €) et la formation professionnelle (3 Mds €).

Pour les régions de l'échantillon examiné par les chambres régionales des comptes, la charge financière au titre des TER a augmenté entre 2002 et 2007, passant par exemple de 73 M€ à 221 M€ en Rhône-Alpes ou encore de 102,5 M€ à 136 M€ en Midi-Pyrénées.

Ces montants ne représentent cependant pas l'effort propre des régions dans la mesure où ils comprennent pour une large part les dotations reçues de l'Etat par les AOT au titre de la compensation de la décentralisation (mais dont l'usage est libre, ce qui signifie qu'il peut ne pas être employé intégralement pour le financement des transports régionaux). Le chiffrage financier de cet effort net fait du reste apparaître une très grande incertitude (cf. infra). Dans les deux régions de l'échantillon pour lesquelles il a pu être calculé par les chambres régionales des comptes, il serait passé de 33,1 M€ en 2002 à 47 M€ en 2007 en Midi-Pyrénées et de 3,7 M€ à 45,2 M€ en Bourgogne (et 68,8 M€ en 2008).

Concernant la participation des régions au financement de l'activité TER, l'article 11 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose que *« les régions pourront contribuer à cet effort [de l'Etat et de ses établissements publics] pour l'entretien et la régénération du réseau ferroviaire. Cet effort financier sera notamment destiné à des dépenses d'investissement et de fonctionnement sur les lignes qui jouent un rôle réel de désenclavement »*.

La loi prend ainsi acte de la pratique qui a mené certaines régions, explicitement ou de façon moins visible au travers de certaines opérations inscrites dans les CPER, à investir dans la régénération du réseau.

29) Impact financier 2007 des politiques des régions, Association des Régions de France

L'accent devrait à l'avenir être mis sur la nécessité pour la SNCF de réaliser des gains de productivité afin d'alléger la charge financière des régions. A cet égard, il importe de suivre quelques indicateurs de performance de l'opérateur ferroviaire. Cette question est d'autant plus cruciale que l'ouverture de la concurrence désormais envisagée ne produira pas d'effet significatif en termes de transparence des coûts avant plusieurs années.

On peut donner acte à l'entreprise du suivi du coût au voyageur-kilomètre des TER pendant la période sous revue pour apprécier de façon synthétique l'effort financier consenti et la baisse des coûts unitaires découlant de l'augmentation de la fréquentation. Toutefois, pour être pertinent, l'indicateur du coût du voyageur-kilomètre devrait ajouter au coût supporté par les usagers et les régions celui qui a été consenti par l'Etat, en particulier à travers la mise en œuvre des CPER, et par RFF compte tenu d'une tarification des sillons inférieure à leur coût réel. Un meilleur indicateur de productivité de l'opérateur ferroviaire est le coût au train.km³⁰ qui synthétise le bon emploi du personnel et du matériel roulant. S'agissant de l'indicateur des voyageurs.km, il donne une bonne idée synthétique de l'efficacité de l'offre au regard de la demande mais, afin de ne pas surreprésenter les zones rurales qui comportent beaucoup de voyageurs et peu de kilomètres, il serait souhaitable d'établir cet indicateur de façon distincte pour les trois segments du marché TER (périurbain, intercités et zone rurale).

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

La décentralisation des TER a fait reposer une fraction limitée de l'effort accompli sur l'usager. Elle a été une opération coûteuse tant pour l'Etat que pour les régions qui ont fait le choix d'investir massivement dans l'expansion des transports régionaux tout en maintenant stable la part du coût total laissée à la charge de l'usager. La SNCF, faute d'avoir su maîtriser ses coûts, n'a pas dégagé les bénéfices que la forte croissance du trafic aurait pu laisser escompter.

L'amélioration de la transparence et de la fiabilité des comptes du TER sont indispensables au regard des incertitudes persistantes sur le coût complet de cette activité et de l'impossibilité constatée d'établir une comptabilité par ligne et par segment de trafic des charges et des produits, seule référence à même de constituer un instrument d'aide à la décision pour les autorités organisatrices régionales.

30) Un train.km correspond au déplacement d'un train sur une distance d'un kilomètre.

Les juridictions financières estiment utile de faire les recommandations suivantes.

**Afin d'améliorer la transparence :*

1- Systématiser le suivi ligne par ligne des services TER, avec notamment l'élaboration par la SNCF de comptes par ligne communiqués aux régions. Agréger par segment de trafic le suivi par ligne afin de disposer de données pertinentes pour les trains périurbains, les trains intercités et les trains en zone rurale. Ces données pourraient être partagées au sein d'une commission des comptes des transports régionaux de voyageurs associant les différentes parties prenantes.

2- Suivre par segment de trafic le pourcentage d'utilisation des capacités des rames TER.

**Afin de maîtriser les coûts*

3- Choisir le coût au train kilomètre et le coût au voyageur par kilomètre par segment de trafic (périurbain, intercités ou rural) comme indicateurs centraux de la soutenabilité financière des TER ; se fixer comme objectif de les stabiliser, puis de les faire décroître d'un pourcentage annuel représentant les gains de productivité du système.

Chapitre III

Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation

Qu'il s'agisse de leur bilan écologique ou des conditions financières d'exploitation, les résultats constatés montrent que des marges de progrès, portant sur les modalités d'exploitation, le financement des infrastructures ou la politique tarifaire des régions restent possibles, en particulier pour les dessertes des territoires ruraux à faible trafic. Une ouverture à la concurrence pourrait aussi contribuer à l'amélioration souhaitable des conditions d'exploitation des TER.

I - Le bilan écologique peu satisfaisant de l'exploitation des TER

Il apparaît capital que le développement de l'activité des TER soit mené de façon à en minimiser l'impact sur l'environnement, au-delà du présumé que les transports en commun ferroviaires sont intrinsèquement plus efficaces énergétiquement que le mode routier.

A cet égard, l'étude TER X4 menée par la SNCF à la suite du Grenelle de l'environnement pour expliciter les conditions d'une multiplication du trafic par 4 semble encore perfectible.

A - L'impact des TER sur l'environnement pour les lignes peu fréquentées

Comme la Cour l'a souligné dans son rapport sur le réseau ferroviaire d'avril 2008, les données disponibles montrent que le maintien de liaisons ferroviaires faiblement utilisées n'est pas justifiable d'un point de vue écologique.

Selon les résultats d'une étude menée par l'ADEME³¹ en 2007, le gazole représente 55 % de l'énergie consommée par les TER et l'électricité est en partie d'origine thermique. D'autre part, la comparaison des émissions de CO₂, ou d'autres polluants et nuisances, par voyageur.kilomètre entre les modes de transport est très sensible au taux d'occupation retenu pour chacun de ces modes. Si l'on considère les taux moyens constatés sur les liaisons régionales, les émissions de CO₂ par voyageur kilomètre sont plus faibles (de 30% environ) pour les autocars que pour les trains. Dans les conditions moyennes d'utilisation, c'est-à-dire avec deux passagers par véhicule, les voitures particulières émettent deux fois plus de CO₂ que les trains mais, avec quatre passagers

31) Efficacités énergétique et environnementale des modes de transport – Synthèse publique – Deloitte, ADEME, version du 30 janvier 2008

par véhicule, elles en émettent autant que les trains avec leur taux d'occupation moyen.

Le remplissage des rames, l'électrification des lignes considérées et les spécificités du matériel roulant employé constituent donc des variables majeures dans le bilan de l'efficacité énergétique des TER que chaque région pourrait avoir à dresser.

B - La nécessaire contribution de la SNCF au développement d'un offre plus écologique

Les autorités organisatrices définissent l'offre. Ce sont donc elles qui peuvent créer les offres les plus efficaces énergétiquement. Toutefois, en tant qu'exploitant, la SNCF compte mettre en place des outils d'aide à la décision et notamment un « Bilan Carbone™ par ligne TER » selon la méthode développée par l'ADEME. Cet outil de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre devrait faciliter l'identification des lignes pour lesquelles le remplacement des trains par des bus, voire des minibus ou des taxis, est la plus appropriée. Aucun calendrier de déploiement de ces outils n'a été fourni par la SNCF.

Par ailleurs, au-delà de la seule activité TER, la SNCF engage une politique de réduction de la consommation énergétique au sein de l'entreprise (création de la Mission « Economie d'énergie »). Cette politique concerne notamment le matériel roulant neuf et la conduite et la circulation ferroviaires (équipement des rames de compteurs embarqués pour le calcul de la consommation énergétique ; développement du système d'aide à la conduite économique avec formation et simulateur ; organisation de l'exploitation des données issues des comptages ; réduction de la consommation d'engins en stationnement ; élaboration d'un programme d'économies d'énergie des activités de proximités). Les régions participent à l'effort sur le matériel en subventionnant de nouveaux matériels roulants à faible consommation ou parfois l'électrification de lignes secondaires.

Concernant l'impact de la maintenance des TER sur l'environnement, la direction du matériel s'est engagée depuis 2006 dans une démarche environnementale de mise en conformité réglementaire administrative et technique de l'ensemble des installations et processus liés à l'activité de maintenance. Une certification environnementale ISO 14001 de tous les établissements est également en cours sur les années 2008-2009 avec la mise en place d'un « Système de Management de l'Environnement » de tous les sites, destiné à maîtriser et réduire les impacts de la maintenance sur l'environnement. Dans ce cadre, les établissements réalisent des études de leurs impacts sur l'environnement.

La mise en place par la SNCF d'un système de management de l'environnement constitue une initiative intéressante mais la SNCF n'a fourni aucun élément quantitatif permettant d'en apprécier la portée concrète et le degré de réalisation sur l'ensemble des établissements TER.

Les conditions de traitement des effluents industriels de la SNCF font par ailleurs l'objet d'un état des lieux et doivent donner lieu ensuite à des mises en conformité vis-à-vis de la réglementation. De même, la SNCF déploie un programme de mise en conformité des stations services qu'elle exploite. Dans les deux cas, aucun élément permettant de juger de la situation globale et des mises en conformité nécessaires n'a été fourni.

En conclusion, l'efficacité énergétique ne saurait être le seul critère pour évaluer l'impact environnemental d'une ligne. Il faut également prendre en compte la consommation d'espace, l'importante quantité de pesticides employée pour l'entretien des voies, etc. Pour l'heure, même si certains paramètres environnementaux sont bien pris en compte, force est de constater que cette perspective globale est totalement absente des critères de choix entre différents modes d'exploitation, faute d'instruments de mesure adéquats.

*

**

En tout état de cause, compte tenu de leurs responsabilités respectives, il est nécessaire que la SNCF et les autorités organisatrices travaillent conjointement à la mise en place d'instruments de mesure de l'impact environnemental de l'exploitation des TER, notamment sur les lignes peu fréquentées, et adaptent en conséquence les modes d'exploitation de cette desserte.

En tant qu'exploitant, la SNCF doit adopter une politique plus transparente sur l'état de conformité de ses installations à la réglementation visant la protection de l'environnement.

II - Les moyens d'une exploitation plus rationnelle

A - Le cas des lignes les moins fréquentées

1 - Des marges de réduction des coûts importantes

Le réseau secondaire³² représente en France environ 13 000 km (46% du réseau) et 10 % du trafic. Le coût d'exploitation d'un train sur ces lignes (hors péage) est de l'ordre de 10,5 €/train.km alors que les charges d'entretien et d'exploitation moyennes annuelles pour ces lignes sont de 50 000 €/km.

Le service des politiques publiques de la DGTPE a procédé à l'analyse économique des politiques ferroviaires dans quatre régions (Midi-Pyrénées, Auvergne, Basse-Normandie et Lorraine).

Dans ce cadre, les impacts de différents modes de fourniture des services de transport régional ont été comparés, ce selon trois dimensions :

- le trafic ;
- le coût pour les finances publiques, composé des coûts d'infrastructures et des coûts d'exploitation du service ;
- le bilan socio-économique, prenant en compte les externalités telles que la pollution atmosphérique, les émissions de CO₂, le bruit, mais aussi le coût d'utilisation des voitures et la valorisation pour les usagers des gains ou pertes de temps suivant le mode de transport.

Les principaux résultats de l'analyse menée, relatifs à cinq scénarii d'exploitation des TER selon le mode routier, sont présentés dans le tableau ci-dessous.

32) Il y a, selon la DGITM, environ 28 000 km de lignes qui peuvent être classées par ordre de performances techniques et de trafic supporté, selon la typologie de l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC) : UIC 1 à 4 ; UIC 5 et 6 ; UIC 7 à 9 supportant plus de 10 trains /jour ; UIC 7 à 9 supportant moins de 10 trains / jour. L'ensemble des lignes UIC 7 à 9 (réseau secondaire) représente 46% du linéaire français et 10% du trafic ; 75% des trains sont des TER. Les lignes supportant moins de 10 trains par jour représentent 19% du linéaire et 2% du trafic.

Impact de scénarii d'exploitation des TER alternatifs au ferroviaire

Scénarii d'exploitation des TER		Principaux impacts
Bus	passage sur route de l'ensemble des TER, à fréquence inchangée	. baisse de 30% des trafics . réduction de 85% du coût public
Bus à haute fréquence (BHF) ¹	passage sur route pour l'ensemble des TER de la région	. stabilité des trafics . réduction de 80% du coût public
	passage sur route pour le réseau secondaire (lignes UIC 7 à 9)	. réduction de 40% des coûts public et socio-économique
	passage sur route pour les lignes les moins fréquentées (lignes UIC 7 à 9 parcourues par moins de 10 trains par jour)	. stabilité des trafics . réduction de 20% du coût public
	idem scénario précédent, avec ouverture à la concurrence pour les autres lignes ²	. réduction de 40% des coûts public et socio-économique

1) 20 bus par jour ou plus, selon le trafic initial ; une fréquence de 20 bus par jour correspond à un cadencement à l'heure de 6h à 22h, augmenté à la demi-heure pendant les heures de pointe

2) l'ouverture à la concurrence est simulée en utilisant les coûts de production observés sur les lignes ouvertes à la concurrence en Allemagne

Source : DGTPE, retraitement Cour.

Par ailleurs, l'analyse fait apparaître que :

- pour les lignes UIC 7 à 9 non électrifiées, qui sont largement majoritaires (de l'ordre de 90% des lignes selon les données de la SNCF), le transfert sur route se traduit systématiquement par une baisse des émissions de gaz à effet de serre ;
- le coût pour les finances publiques des TER rapporté au nombre de voyageurs.km, est, en 2005, de 33 c€/voyageur.km, soit autant que le coût d'usage moyen de la voiture individuelle.

A travers cette simulation, les bénéfices que l'on peut escompter d'un passage du mode d'exploitation ferroviaire au mode routier pour les plus petites lignes apparaissent nettement.

Ces résultats doivent être interprétés comme des ordres de grandeur ($\pm 10\%$) sur les quatre régions testées. Transposés à l'échelon national, ils laissent néanmoins entrevoir des pistes d'amélioration des modes d'exploitation des transports régionaux de voyageurs.

Afin de favoriser la prise de conscience de ces enjeux, il pourrait être envisagé d'inciter l'autorité organisatrice des transports ferroviaires (la région) à s'entendre avec l'autorité organisatrice des transports routiers (le département) pour créer sur les plus petites lignes uniquement dédiées au transport de voyageurs, pour une période expérimentale limitée, une solution routière alternative (bus cadencé, bus, minibus ou même taxi) pour mettre en balance le degré de satisfaction de l'utilisateur comme les charges et les produits de la solution routière et de la solution TER. Cela pourrait aider certaines régions à prendre elles-mêmes l'initiative de demander une exploitation des TER selon le mode routier, de préférence à la solution ferroviaire.

2 - Les solutions envisagées

a) Augmenter la contribution des usagers

La DGITM a établi, sur la base des données fournies par RFF pour l'année 2007, un tableau comportant notamment les chiffres suivants.

Longueur et trafic des petites lignes du réseau ferré national

Catégorie UIC ³³	Longueur des lignes en km (% du réseau)		Trafic en millions de trains.km (% du trafic)	
7 à 9, avec plus de 10 trains par jour	5 407	(19%)	40	(8%)
7 à 9, avec moins de 10 trains par jour	7 818	(27%)	9	(2%)
Total réseau ferré national	28 565	(100%)	505	(100%)

Source : RFF / DGITM

33) Cf. note de bas de page précédente.

Compte tenu de la place des petites lignes dans l'ensemble du réseau³⁴ et de leur coût élevé, une participation accrue des usagers au financement de ce coût devrait en théorie être envisagée. Elle se heurterait toutefois à la contrainte du respect des règles tarifaires nationales fixées par la SNCF et à la nécessité d'un traitement équitable des habitants des zones rurales par rapport à ceux des zones urbaines.

Pour mieux situer la marge psychologique dont les régions disposeraient pour fixer à un niveau plus élevé la participation des usagers au coût complet des TER, il convient d'une part de rappeler que l'Italie a fixé un objectif de 35% des coûts d'exploitation laissés à la charge des usagers et d'autre part d'analyser le tableau suivant.

**Taux de couverture par les usagers
des coûts complets des transports urbains (2006)**

	Recettes tarifaires/dépenses d'exploitation	Recettes tarifaires/dépenses d'exploitation et d'investissement
Lyon	27,7 %	12,6 %
Lille	25,6 %	15,6 %
Marseille	49,6 %	NC
Toulouse	12,0 %	5,8 %
Bordeaux	17,9 %	8,2 %
Strasbourg	32,1 %	24,4 %
Paris	30 %	25 %

Source : CERTU et STIF, cités par la DGITM

34) Il serait par ailleurs souhaitable que RFF et la SNCF fournissent des chiffres indiquant le nombre précis de kilomètres de petites lignes supportant moins de 10 trains de voyageurs par jour et qui n'accueillent aucun trafic de fret.

Le taux de participation des usagers au coût complet peut paraître élevé à Paris au regard de ce qu'il est à Lyon, Lille, Toulouse et Bordeaux. Ce point est toutefois à relativiser dans la mesure où la comparaison internationale fait apparaître des tarifs moins élevés à Paris que dans les métropoles européennes comparables.

b) Développer des offres alternatives au train

L'alternative à une augmentation de la contribution des usagers pourrait être d'encourager les régions et les opérateurs à réfléchir plus sérieusement à un report du trafic sur la route selon des modalités inventives, du bus à horaires cadencés au taxi, selon le nombre d'usagers en cause. Il conviendrait d'envisager dans ce cas des conditions tarifaires aux usagers plus avantageuses que celles du train, pour leur restituer une partie des économies faites en suspendant le service ferroviaire, et de proposer un nombre de haltes sur route plus élevé que celui des gares, tout en s'assurant du maintien de la qualité du service.

Quelles que soient les modalités techniques de tarification retenues pour adresser aux usagers un signal sur le coût complet du segment de TER qu'ils utilisent, il paraît important de décourager l'usage du train dans les zones où il est à la fois financièrement et écologiquement beaucoup plus coûteux que l'exploitation des TER en mode routier.

Il conviendrait aussi de mettre fin à la coexistence coûteuse qui a pu être observée sur certaines dessertes entre une exploitation ferroviaire symbolique (une à deux liaisons par jour) et une exploitation routière.

3 - Les voies de la responsabilisation des régions

Pour l'amélioration du système TER, il convient d'enclencher un cercle vertueux concernant les lignes supportant un trafic très réduit.

Trois voies au moins pourraient être explorées pour encourager les régions à prendre progressivement la responsabilité du devenir des petites lignes :

- l'encouragement à en faire le bilan socio-économique et écologique ; il s'agirait d'audits de l'opportunité financière et écologique du maintien de services TER sur des lignes rurales supportant un trafic inférieur à un seuil minimum à fixer (par exemple moins de 10 trains de voyageurs par jour) et d'étude de mise en place de services de substitution par autocars, voire par minibus ou taxis ;

- l'ouverture par la loi de la possibilité, pour les régions, de devenir affectataires de ces lignes et de déléguer, à leur initiative, l'exploitation et l'entretien de ces lignes à d'autres opérateurs qu'à la SNCF et RFF ; cette délégation pourrait, le cas échéant être faite au profit d'« opérateurs de proximité » selon le modèle envisagé pour le fret dans l'article 11-II de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement » ; bien entendu, un strict cahier des charges devrait encadrer l'activité de ces opérateurs pour garantir aux voyageurs un niveau de sécurité équivalent à celui qu'assure la SNCF ;

- la prise en charge par les régions (et non par l'Etat) de la redevance d'accès au réseau RFF introduite par le décret n° 2008-1204 du 20 novembre 2008 relatif aux redevances d'accès au réseau ferré national. L'Etat compenserait intégralement cette charge nouvelle par un supplément de DGD mais indiquerait aux régions que toute économie réalisée par changement du périmètre ou du mode de gestion des voies leur reviendrait.

Enfin, s'agissant des transports non urbains de personnes, en l'état actuel du droit, il conviendrait que régions et départements recherchent une meilleure complémentarité entre les services organisés par les seconds au titre de leur compétence de droit commun en matière de transports par car, et les services routiers de substitution au ferroviaire qui relèvent des premières.

B - Un préalable : le développement d'outils d'aide à la décision par la SNCF

Les différentes pistes d'amélioration des services régionaux de voyageurs, que ce soit au regard de leur bilan écologique ou de leur mode d'exploitation, ont une pré-condition commune : elles supposent de disposer d'une information financière fiable et détaillée, à même d'alimenter des outils d'aide à la décision, tels que des indicateurs financiers, environnementaux et socio-économiques par ligne.

Pour l'heure, les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré que les régions ne disposent pas de la visibilité financière sur les conditions d'exploitation des TER par la SNCF, soit que les conventions ne prévoient pas la communication de telles informations, soit que la SNCF se déclare ne pas être en mesure de les fournir. Le premier cas recoupe les nombreuses difficultés rencontrées par plusieurs régions pour obtenir le détail des charges facturées par la SNCF ou des éléments financiers permettant de mesurer les gains de productivité et la performance globale de l'exploitation. Le second cas concerne l'incapacité dans laquelle se déclare être la SNCF pour produire des comptes par ligne.

L'expérience de l'exécution de la première convention et de la méconnaissance des données financières dans laquelle elles ont été tenues a poussé les régions à inclure dans les conventions de deuxième génération des clauses nettement plus détaillées sur la fourniture d'informations par la SNCF. Une relation plus transparente devrait ainsi pouvoir être établie. La poursuite de la fiabilisation des données fournies reste nécessaire.

A cet égard, il est particulièrement regrettable que la situation ne soit nullement meilleure en matière de transparence des coûts et de construction d'outils d'aide à la décision dans les régions où une expérimentation de régionalisation avait été menée depuis 1996. C'est notamment le cas en Rhône-Alpes, bien que l'évaluation du comité économique et social régional menée sur cette expérimentation ait souligné dès 1999 ces faiblesses et souligné le besoin d'une « *définition particulièrement exigeante des règles du jeu, sans lesquelles on ne peut espérer de maîtrise véritable de sa compétence par son éventuel titulaire* ». Si le contexte a été rendu peu favorable en raison d'un manque d'informations adéquates de la part de la SNCF, les régions ne se sont pas toujours donné les moyens d'un suivi administratif et financier régulier des conventions d'exploitation TER. Cette mission a par exemple été effectuée de façon partielle et épisodique en Picardie, au moins jusqu'en 2009, alors que le ferroviaire constitue le premier poste budgétaire de la région.

III - La prise en charge financière des infrastructures

Du point de vue de la répartition normale des compétences entre collectivités publiques et opérateurs nationaux, le financement de la régénération du réseau régional par les régions peut être considéré comme une « anomalie ». Ce financement n'est pas prévu dans le cadre conventionnel liant les régions à la SNCF. Néanmoins, les régions ont été amenées à participer à ces dépenses d'investissement dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER), certaines choisissant même de compléter ces apports par des « plans rails » spécifiques.

On notera cependant la récente évolution législative suivante : le texte (article 11) de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement encourage désormais la participation financière des régions aux charges de régénération du réseau.

A - L'implication croissante des régions

1 - Situation globale : les CPER 2000-2006

Dans les volets ferroviaires des CPER 2000-2006, les projets qui concernent entièrement ou en partie les dessertes TER (c'est-à-dire déduction faite des projets purement Fret ou TGV ou Grandes Lignes) représentent environ 2 850 M€ sur les 20 régions TER.

Ces dépenses d'investissement concernent des chantiers qui mêlent à la fois les aspects d'entretien, de maintenance et de régénération du réseau ferroviaire.

Les contributions de l'Etat (832 M€) et des régions (1108 M€) représentent respectivement 29% et 39% des financements apportés dans le cadre des CPER.

Montants du volet ferroviaire des CPER 2000-2006 (source SNCF)

en M€ CE 1999

Région	Montant projet périm RFF	Montant projet périm SNCF	Montant total	Financement CPER	dont Etat	dont Région	dont SNCF	autre
Alsace	370,4	15,2	385,6	263,8	58,3	115,8	1,8	88,0
Aquitaine	80,7	6,2	86,9	76,9	21,0	20,7	0,6	34,6
Auvergne	37,2	8,4	45,6	43,8	24,4	6,2	2,2	11,0
Bourgogne	33,9	0,5	34,4	22,8	9,9	12,7	0,0	0,2
Bretagne	339,4	1,5	340,9	239,4	83,9	83,9	0,4	71,3
Centre	311,8	3,0	314,8	184,1	61,6	100,6	0,0	22,0
Champagne	83,4	10,2	93,6	81,7	28,2	46,6	0,1	6,8
Franche-Comté	8,1	1,0	9,1	20,7	4,1	1,5	0,5	14,6
Languedoc	7,0	10,0	17,0	16,2	7,6	7,6	0,5	0,5
Limousin	33,4	1,4	34,8	18,3	8,9	9,0	0,3	0,1
Lorraine	82,8	0,0	82,8	68,6	33,0	34,5	0,0	1,1
Midi-Pyrénées	70,1	16,6	86,6	82,7	22,2	24,8	7,1	28,7
Nord pas de Calais	313,0	34,0	347,0	349,9	82,3	190,6	9,0	68,0
Normandie Basse	124,1	3,6	127,7	76,2	14,0	62,3	0,0	0,0
Normandie Haute	27,0	3,5	30,5	29,7	10,1	9,3	0,8	9,6
PACA	575,4	53,8	629,2	468,5	124,5	124,5	10,5	209,1
Pays de la Loire	151,4	6,5	157,9	157,4	48,9	48,7	0,0	59,8
Picardie	79,0	4,6	83,6	89,3	26,1	26,1	0,5	36,6
Poitou-Charentes	112,2	19,3	131,5	108,3	15,5	16,1	4,3	72,4
Rhône-Alpes	652,9	54,5	707,4	446,2	147,4	166,7	19,9	112,2
Total	3493,2	253,8	3747,0	2844,5	831,9	1108,2	58,5	846,6

2 - Le développement des « plans-rail » à partir de l'exemple de Midi-Pyrénées

La chambre régionale Midi-Pyrénées a analysé le programme d'investissement de cette région qui est l'une des rares, avec le Limousin et l'Auvergne, à avoir décidé d'investir de façon spécifique dans la régénération du réseau.

En 2006, à la demande de la région, RFF a réalisé une expertise du réseau ferré national où circulent des TER Midi-Pyrénées. Cette expertise a montré que si aucune action massive de régénération n'était entreprise, la pérennité du réseau était menacée. C'est pourquoi la région a pris la décision d'engager un programme exceptionnel de 500 M€ en faveur de la modernisation, du développement du réseau et de sa pérennisation.

Ces dépenses ont été entièrement financées sur fonds propres ou par emprunt. Les investissements réalisés par la région sont de deux types : ceux destinés à l'amélioration et à l'entretien des infrastructures et ceux destinés à entretenir et accroître le matériel roulant.

Intitulé « plan-rail », ce programme a fait l'objet d'un protocole d'accord signé le 25 juillet 2007 entre la région, la SNCF et RFF. Il associe également l'Etat, à travers une contractualisation au sein du volet ferroviaire du CPER 2007-2013. Il comprend des opérations de renouvellement de lignes et un programme de développement (augmentation de la capacité sur le quart nord-est notamment). En incluant les opérations programmées dans le cadre du CPER, le plan rail représente 820 M€ dont 500 M€ à la charge de la région.

A la suite de cette décision de la région Midi-Pyrénées, deux autres régions ont également adopté des plans d'investissement spécifiques supplémentaires pour les TER : le Limousin, au travers du plan du 3 avril 2008 avec 118 M€ dont 46 M€ en plus du CPER et l'Auvergne avec le plan du 3 avril 2009 doté de 213 M€ qui s'ajoutent aux 196 M€ du CPER.

B - La rationalisation souhaitable de l'investissement des régions

La plupart des régions ont refusé de s'engager dans le financement d'opérations de régénération du réseau, en l'absence d'un fondement juridique adéquat. Toutefois, elles contribuent de façon moins visible à des opérations de ce type dans le cadre des contrats de plan 2000-2006 et des contrats de projet 2007-2013, compte tenu de la nature mixte de la plupart des chantiers.

Malgré les récentes évolutions législatives qui encouragent une plus grande implication des régions dans la régénération du réseau³⁵, ces dernières devraient aborder avec pragmatisme leur investissement dans les services régionaux ferroviaires de voyageurs dans la mesure où elles devront supporter, à terme, les investissements en infrastructures ferroviaires induits par le dynamisme de l'offre, ainsi que d'autres facteurs de renchérissement de l'exploitation.

Les exemples régionaux montrent en effet que l'exploitation du service devient proportionnellement plus chère pour les régions en se développant. En Midi-Pyrénées, le coût pour la région est passé de 6,76 € par train.km en 2002 à 7,52 € par train.km en 2007. Incidemment, la contribution régionale constitue un paramètre important dans l'évolution du chiffre d'affaires de la SNCF, au même titre que l'augmentation de la fréquentation du service ou que le développement de l'offre de transport. Cette réalité n'est du reste pas neutre en termes de dynamisme commercial du service, car la SNCF, dans le système financier TER, n'est pas particulièrement incitée à augmenter ses recettes commerciales, dès lors que la région apporte sous forme de contribution le complément nécessaire à son chiffre d'affaires.

D'autres modes de transport, routiers pour l'essentiel, pourraient être avantageusement pris en considération au cas par cas, comme alternative au mode d'exploitation ferroviaire des transports régionaux de voyageurs. L'investissement dans les infrastructures ferroviaires ne devrait donc être considéré qu'après avoir examiné la faisabilité d'un transfert sur le mode d'exploitation routier du trafic ferroviaire régional en zone rurale.

Enfin, pour l'organisation du service des transports régionaux sur l'ensemble du réseau, il pourrait être envisagé que RFF signe avec la région un accord cadre de réservation de capacités d'infrastructure pour

35) Référence : loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

mieux garantir que les conventions d'exploitation tiennent compte de l'état du réseau. RFF allouerait ainsi à l'autorité organisatrice un certain nombre de sillons qu'il reviendrait ensuite à cette dernière de confier à l'exploitant (SNCF ou un nouvel entrant) afin qu'y soient organisées les dessertes souhaitées, dans le cadre des conventions d'exploitation telles qu'elles existent actuellement. Ces accords-cadres devraient porter en règle générale exclusivement sur les réservations de sillons pour les TER, les contributions des régions pour la régénération de lignes TER ne devant pas, quant à elles, être systématiques.

IV - La perspective de l'ouverture à la concurrence

Le règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil en date du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement obligations de service public (OSP) », a été publié le 3 décembre 2007. Il entrera en vigueur le 3 décembre 2009. La portée de ce texte et de l'obligation d'ouverture à la concurrence du transport régional qu'il pourrait comporter a fait l'objet de nombreux débats. Des questions d'ordre plus technique restent en suspens dans l'hypothèse d'une ouverture à la concurrence. Pendant ce temps, l'ouverture à la concurrence a été expérimentée par de nombreux voisins européens, dans l'objectif notamment de réduire les coûts d'exploitation. Il convient d'analyser les enseignements que la France pourrait en tirer.

A - Les hésitations liées au contexte juridique

Les principales dispositions du règlement intéressant les TER sont les suivantes :

- la règle est l'obligation de passation d'un contrat de service public pour les compensations et/ou les droits exclusifs octroyés en contrepartie de la réalisation d'obligations de service public ;
- les contrats de service public sont attribués après une procédure de mise en concurrence. Des exceptions à cette règle sont prévues, avec notamment : la possibilité d'attribution directe sans appel d'offres pour les contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception des métros et tramways ; une période transitoire, d'une durée totale de 12 ans (deux ans d'entrée en vigueur différée plus une période de dix ans), permettant aux autorités organisatrices et aux opérateurs de s'adapter.

L'objet du règlement OSP n'est pas d'anticiper l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs, ouverture qui relève des « paquets ferroviaires » communautaires. L'accord politique sur le règlement OSP accorde ainsi une exception à la règle générale d'appel d'offres en ménageant la possibilité de procéder à une attribution directe pour les contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway.

S'agissant des services régionaux de voyageurs, de la compétence des régions, l'analyse juridique menée par les ministères concernés conclut donc que le règlement OSP ne remet pas en cause par lui-même le monopole légal de la SNCF sur le réseau ferré national tel qu'il existe aujourd'hui (article 18 de la LOTI).

Ainsi, l'article 5.6 du règlement OSP donne la faculté aux autorités organisatrices d'attribuer directement les contrats de service ferroviaire (ou d'organiser un appel d'offre si elles le souhaitent), sans pour autant leur donner un droit à anticiper l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires nationaux dans les cas où ces derniers font l'objet d'un monopole légal. Sans modification de la LOTI, les régions n'auraient donc d'autre choix que de continuer à attribuer les contrats TER à la SNCF.

Dans ces conditions, la modification de la LOTI paraît être un préalable obligatoire à l'ouverture effective des services régionaux à la concurrence. Il n'est toutefois pas à exclure que les dispositions de la LOTI privant les régions de la possibilité effective d'exercer la faculté que leur offre le règlement OSP puissent être jugées non conformes au droit communautaire en cas de recours contentieux.

Dans ce contexte, le secrétaire d'Etat aux transports a mis en place le 7 avril 2009 un « comité des parties prenantes » chargé de réfléchir aux modifications de la LOTI nécessaires et aux modalités d'une ouverture de la concurrence pour les trains régionaux de voyageurs et qui devra rendre ses conclusions au printemps 2010. Cette décision fait écho aux demandes exprimées par plusieurs élus régionaux de permettre l'ouverture à la concurrence de leurs services TER. Le rapport du sénateur Haenel faisait également une recommandation en ce sens.

On relèvera qu'en l'état actuel des conventions, seules dix régions pourraient se prêter à une mise en concurrence d'ici 2015 (pour deux d'entre elles, Aquitaine et Auvergne, dont la convention s'achève en 2009, l'échéance est de fait dépassée). Le « comité des parties prenantes » est ainsi invité à réfléchir notamment au calendrier, puisque de nombreuses régions viennent de renouveler leur partenariat avec la SNCF. La dénonciation des conventions en cours peut également constituer une option.

B - Les questions techniques en suspens

Une ouverture à la concurrence, même expérimentale, dans le secteur des transports régionaux de voyageurs suppose que certaines questions d'ordre technique aient été auparavant réglées. Ces questions portent sur la gestion des gares, le choix des lignes concernées, la dimension sociale de l'opération ainsi que le partage des responsabilités en matière de matériel roulant.

a) La gestion des gares

Le début de l'ouverture à la concurrence dans le fret depuis 2006, comme l'ouverture en 2010 dans le cabotage lié au trafic international de voyageurs et la perspective d'une expérimentation de la concurrence dans le TER militent pour que les responsabilités en matière de gestion des gares soit clarifiée dans un délai raisonnable, ce afin qu'il y ait égalité de traitement des différents opérateurs ferroviaires.

C'est l'un des objets du rapport remis au Premier Ministre début 2009 sur les « Gares contemporaines » par la sénatrice Fabienne Keller. Dans ce contexte a été mis en place en avril 2009 au sein de la SNCF l'entité autonome « Gares et connexions » chargée de gérer les 3 000 gares qui dépendaient auparavant des branches grandes lignes (SNCF Voyages) et régionales (SNCF Proximités)³⁶.

36) Dans son avis du 4 novembre 2009, l'Autorité de la concurrence a pointé deux limites de l'organisation ainsi mise en place. Le manque d'indépendance de Gares et connexions par rapport aux activités concurrentielles de la SNCF n'est tout d'abord pas de nature à offrir des garanties suffisantes de transparence dans la gestion des gares. Par ailleurs, la tarification de l'accès en gare et des prestations associées (que la SNCF sera dans l'obligation de fournir aux nouveaux entrants) élaborée par cette entité est fondée sur des coûts qui ne font pas l'objet d'une vérification extérieure à l'opérateur historique.

b) Le choix des lignes concernées

La plupart des pays européens qui se sont engagés dans l'ouverture à la concurrence ont privilégié la mise en concurrence par ligne ou petit groupe de lignes par rapport à la mise en concession de l'ensemble d'un réseau régional, l'Ecosse et le Pays de Galles constituant des exceptions notables.

Cette approche empirique est appuyée par plusieurs études théoriques démontrant que les rendements d'échelle ne sont pas significativement croissants sur les réseaux régionaux. Pour la plupart des économistes, le monopole d'un opérateur sur l'ensemble d'un réseau régional n'est ainsi pas justifié, compte tenu du bénéfice attendu de l'ouverture à la concurrence. Un allotissement progressif des réseaux régionaux semble le plus indiqué³⁷.

Il conviendra en outre de veiller à ce que la définition des sous-réseaux ménage un équilibre entre dessertes de divers degrés de trafic et de rentabilité. En effet, la mise en concurrence de sous-réseaux constitués seulement de lignes à fort trafic et forte rentabilité ne devrait pas avoir comme conséquence de laisser au seul opérateur historique les sous-réseaux non rentables de zones rurales, dont la desserte répond à une exigence de service public (bien que son mode d'exploitation doive être amélioré – cf. chapitre III).

Enfin, l'ouverture de la concurrence pour les TER devrait être l'occasion d'une redéfinition du périmètre des services Grandes Lignes. Ceux-ci assurent en effet pour partie des fonctions de desserte régionale qui devraient incomber aux TER et dont le maintien est souvent imposé par l'Etat à la SNCF à la demande des régions concernées.

c) La dimension sociale

La question des conséquences sociales de l'attribution de dessertes à un nouvel entrant revêt une importance capitale.

Les contraintes qui pèsent actuellement sur la SNCF concernant le statut particulier attaché à une partie de son personnel et les conditions particulières d'organisation du travail au sein de l'EPIC, font en effet naître un écart très sensiblement défavorable à la SNCF entre les coûts supportés par elle et ceux de la concurrence. La question des conditions

37) *Mieux allotir les réseaux régionaux à partir de nouveaux résultats sur les rendements d'échelle ferroviaires*, Julien Lévêque, dans *Economie et Prévision*, 2007/4

du transfert du personnel se pose dans la mesure où les nouveaux entrants ne sont pas assujettis au respect du statut et de la réglementation du travail SNCF.

S'ajoute à cela la problématique de la réaffectation du personnel SNCF qui ne serait pas transféré au nouvel entrant et qui continuerait ainsi à peser sur les charges de la SNCF sans pouvoir être intégralement répercuté à travers le prix offert par elle pour l'exploitation des dessertes conservées.

Les conditions posées par l'article L.1224-1 du Code du travail (anciennement L.122-12), qui, dans le cas d'un transfert d'activité prévoit la reprise de plein droit des contrats de travail par le nouvel employeur, ne semblent pas réunies pour s'appliquer au transfert automatique des contrats de travail du personnel SNCF au nouvel entrant.

Les données fournies par l'entreprise sur la base du budget 2008 montrent que les TER justifient l'emploi de près de 30 000 équivalents-temps plein sur un effectif total de l'ordre de 160 000. On relèvera néanmoins que seuls 17% environ constituent des effectifs entièrement dédiés à l'activité TER. Le restant représente l'intervention des personnels d'autres directions (qui sont des prestataires internes à la SNCF). Si la France se retrouvait dans la situation de l'Allemagne en 2006 après dix ans d'ouverture de la concurrence, la SNCF perdrait 15 % de part de marché au profit d'autres opérateurs ferroviaires. Par hypothèse, l'ordre de grandeur des transferts ou de reclassement de personnel à traiter en dix ans pourrait donc être de 15 % de l'effectif TER, soit environ 4270 agents en équivalent plein temps, ce qui montre l'importance de la dimension sociale de l'ouverture à la concurrence.

d) Le matériel roulant

Enfin, s'agissant des matériels roulants, l'exemple de l'Italie montre que l'incapacité à disposer dans un délai raisonnable de matériel peut empêcher de nouveaux entrants de contester le monopole de l'opérateur historique. En France, le niveau qualitatif et quantitatif du matériel roulant est plutôt bon, comme en témoigne le taux de renouvellement élevé de ce matériel entre 2002 et 2007.

Pour ne pas désavantager les nouveaux opérateurs ferroviaires, il paraît difficilement concevable que la SNCF demeure propriétaire des rames TER, même dans les cas de plus en plus nombreux où elles ont été financées par les régions. En Rhône-Alpes, en Haute-Normandie et en Bourgogne, il est prévu que les matériels financés intégralement par la région, mais qui sont juridiquement de la propriété de la SNCF, fassent l'objet d'une clause de retour en cas de changement d'exploitant.

Un modèle dans lequel des sociétés spécialisées sont chargées du prêt des matériels aux opérateurs peut être envisagé. Parallèlement, le transfert aux régions de la propriété du matériel roulant dont elles ont assuré le financement est une possibilité à étudier.

En tout état de cause, la solution de la location de longue durée simple ou avec option d'achat aux opérateurs ferroviaires nouvellement entrants par les régions ou des sociétés spécialisées devrait s'imposer en France, puisque le matériel roulant y a déjà été en grande partie renouvelé à l'initiative des régions.

C - Les enseignements des expériences européennes

Beaucoup d'enseignements peuvent être tirés de l'exemple des quatre principaux voisins de la France au sein de l'Union Européenne (cf. annexe).

Le Royaume-Uni illustre les effets d'un fort degré de concurrence dès lors qu'il est admis que le gestionnaire d'infrastructures est une entreprise publique subventionnée.

L'Allemagne enseigne qu'une dose significative de concurrence peut être introduite, sans démanteler l'opérateur historique ; la gestion au niveau régional de la dévolution par appel d'offres des concessions de lignes locales semble y entraîner des économies importantes.

L'Italie montre qu'il est utile que l'Etat rencontre régulièrement l'ensemble des régions pour se concerter sur la gestion des lignes régionales et qu'il est possible de fixer, pour des raisons budgétaires, un plancher à la participation des usagers à la couverture du coût du transport ferroviaire régional.

Enfin, l'Espagne montre l'intérêt de n'avoir qu'un petit nombre d'autorités organisatrices dotées de pouvoirs forts et une gestion unifiée des infrastructures ferroviaires pour les villes, leurs banlieues et les campagnes qui les entourent.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La pertinence d'un mode de déplacement ferroviaire de masse pour des lignes situées en zone rurale, supportant un trafic de moins de 10 trains de voyageurs par jour (7818 km soit 27% du total du réseau ferroviaire français) n'est avérée ni sur le plan financier, ni sur le plan environnemental.

Les régions devraient désormais assumer pleinement leur compétence d'organisation des transports régionaux pour améliorer la rentabilité et le bilan écologique des dessertes les moins fréquentées. Il leur revient de mettre à l'étude et d'expérimenter des solutions routières alternatives. De telles décisions permettraient de maintenir des liaisons que l'aménagement du territoire et la nature de service public du transport régional peuvent justifier, tout en réduisant leur coût dans des proportions parfois très importantes.

La création d'instruments d'aide à la décision pour les régions - indicateurs financiers et bilans socio-économique et écologique - est un préalable nécessaire à l'amélioration des services régionaux de voyageurs que les juridictions financières appellent de leurs vœux.

Enfin, les hésitations persistantes sur le principe de l'ouverture à la concurrence gagneraient à être dépassées par une approche plus ouverte consistant à permettre une expérimentation, sur la base du volontariat, de la mise en concurrence de l'opérateur historique sur un périmètre qui pourrait être revu.

Les juridictions financières formulent les recommandations suivantes.

**Afin d'améliorer la transparence :*

1 - Charger l'ADEME ou un organisme intervenant sur la base d'une méthodologie reconnue, d'établir et de publier annuellement un bilan écologique des TER.

2 - Développer les outils de conception d'une politique régionale des transports (notamment calcul du bénéfice socio-économique et du bilan écologique par ligne et calcul de la répartition prioritaire par segment de la subvention versée aux usagers) et le suivi annuel détaillé (par ligne et par segment de trafic) au niveau de chaque région des conventions relatives au transport régional de voyageurs passées avec la SNCF.

*Afin d'influer sur les choix modaux :

3 - Encourager la réalisation, à l'initiative des régions, d'audits de l'opportunité financière et écologique du maintien de services ferroviaires sur des lignes supportant un trafic inférieur à un seuil minimum à fixer (par exemple moins de 10 trains par jour). Ces audits devraient analyser les conditions de mise en place de services de substitution par autocars, voire par minibus ou taxis et ainsi contribuer au développement d'une offre routière alternative de qualité.

4 - Modifier la LOTI pour rendre les régions qui le désirent susceptibles de se voir affecter certaines petites lignes pour y entreprendre à leurs frais des travaux de régénération et le cas échéant procéder par appel d'offres à la désignation d'un opérateur ferroviaire de proximité en leur imposant un strict cahier des charges pour garantir la sécurité des usagers.

5 - Faire financer par les régions la redevance d'accès créée par le décret n°2008-1204 du 20 novembre 2008 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national avec compensation intégrale par la DGD et conservation par les régions des économies qu'elles réaliseraient par fermeture ou aménagement de la gestion des « petites lignes ».

* Afin de se préparer à une ouverture à la concurrence

6 - Modifier la LOTI pour autoriser l'expérimentation de la mise en concurrence de plusieurs exploitants ferroviaires et définir les modalités techniques de cette ouverture aux nouveaux opérateurs.

Conclusion générale

Le transfert aux régions de l'organisation des transports régionaux de voyageurs présente un bilan contrasté.

Du point de vue des usagers, ce transfert a marqué un progrès incontestable, en permettant la mise en place de services mieux adaptés aux attentes locales. Dans le même temps, les régions ont investi dans le renouvellement du matériel roulant et ont mis en place des politiques tarifaires attractives, contribuant à la hausse du trafic constaté depuis 2002 (hausse de +27% du nombre de voyageurs.km). Ceci explique la croissance de 55% du nombre de voyageurs.km TER au cours de ces dix années (à comparer à une hausse de 69% pour le TGV). Malgré cela, le report modal reste modeste (0,37% sur la période) puisque la part des TER dans l'ensemble des transports intérieurs en France est restée marginale en passant de 0,95% des déplacements en 1997 à 1,32% en 2007. Par ailleurs, les taux d'occupation des TER sur certaines lignes ou à certaines heures restent très faibles, ce qui explique une moyenne nationale de 26%. On retiendra enfin que les usagers, tout en bénéficiant d'une offre quantitative et qualitative nettement améliorée, ne prennent en charge qu'une part stable³⁸, inférieure à 20%, des coûts totaux engendrés.

D'un point de vue financier, le transfert des TER aux régions a été une opération coûteuse pour l'ensemble des acteurs institutionnels concernés. Les régions, tout d'abord, ont choisi d'engager des dépenses, notamment pour le matériel roulant et les infrastructures, à hauteur de 2,7Md€ en 2007, soit bien au-delà du montant compensé par l'Etat. Pour l'Etat, la hausse du coût de l'activité TER (qui s'élève à 1,9 Md€ en 2007, à comparer à 806 M€ alloués auparavant à la SNCF) a été le résultat des modalités de compensation financière retenues au moment de la

38) Sous réserve de la participation renforcée des employeurs.

décentralisation. Pour RFF, le manque à gagner résulte de l'inadaptation des règles de fixation des péages, très éloignées de la couverture des coûts complets. Enfin, malgré la forte hausse du trafic TER et du chiffre d'affaires associé (+41,9% entre 2002 et 2007), la SNCF n'a pas su réunir les conditions d'une exploitation rentable, en raison d'une maîtrise insuffisante de ses charges d'exploitation.

Dans ce système, les coûts complets de l'activité TER (aux alentours de 5 Mds €) sont d'autant plus difficiles à établir précisément qu'ils reposent en premier lieu sur les données comptables et financières fournies par la SNCF, dont la fiabilité et la transparence restent à améliorer. La comptabilisation des charges et des produits par ligne ainsi que par segment de marché - c'est-à-dire en distinguant les déplacements périurbains, intercités et en zone rurale - constituent à cet égard des priorités d'action, afin d'éclairer les choix des autorités organisatrices régionales et d'améliorer ce faisant les conditions d'exploitation des services régionaux de voyageurs.

Cette exploitation peut en effet être améliorée, au regard de son bilan écologique et de son coût.

L'offre de TER périurbaine présente un intérêt incontestable. En revanche, la pertinence d'un mode de déplacement ferroviaire de masse pour des lignes supportant un trafic de moins de 10 trains de voyageurs par jour (7818 km soit 27% du total du réseau ferroviaire français), situées en zone rurale, n'est avérée ni sur le plan financier, ni sur le plan environnemental. Les régions devraient améliorer la rentabilité et le bilan écologique des dessertes les moins fréquentées. Il leur revient de mettre à l'étude et d'expérimenter des solutions routières alternatives. De telles décisions permettraient de maintenir des liaisons que l'aménagement du territoire et la nature de service public du transport régional peuvent justifier, tout en réduisant leur coût dans des proportions parfois très importantes. Des leviers réglementaire, financier et tarifaire peuvent être explorés afin de faire évoluer la situation ; mais la création d'instruments d'aide à la décision pour les régions - indicateurs financiers et bilans socio-économique et écologique - est un préalable nécessaire.

L'ouverture à la concurrence (qui n'est pas effective en France) peut aussi être un facteur d'amélioration des conditions d'exploitation de ces transports. Dans la situation de monopole de la SNCF, le pouvoir de négociation des régions et leur connaissance des coûts ne peuvent être que limités. La mise en concurrence, quand bien même elle ne concernerait que certaines régions, voire certaines lignes, permettrait une meilleure connaissance des coûts, inciterait chaque candidat à réduire ses marges et bénéficierait donc, en dernier ressort, aux usagers comme aux contribuables. Cette perspective mérite d'être davantage approfondie et expérimentée, en s'inspirant des meilleures pratiques de nos voisins européens.

In fine, l'éclatement important des responsabilités et le caractère paradoxal du financement des TER ressortent. Les régions assument en effet une grande part de la responsabilité, y compris financière, de l'activité, en choisissant ce faisant de solliciter davantage le contribuable régional que l'utilisateur. L'évolution du financement de la régénération du réseau ferroviaire ou encore la perspective d'expérimentations régionales d'ouverture à la concurrence vont toutes deux dans le sens d'un rôle accru des régions. Mais, dans le même temps, une logique de péréquation, qui conduit à une large participation du contribuable national (directement par l'Etat et indirectement par la SNCF et RFF), continue de fait à prévaloir.

La répartition des responsabilités entre l'Etat et les régions, ainsi que celle du financement entre contribuable national, contribuable régional et usager, mériteraient d'être clarifiées en fonction des principes qui sous-tendent le système des TER : logique de péréquation, d'aménagement du territoire et d'efficacité économique.

Annexes

Définitions et unités

Cadencement : mode de desserte, selon une périodicité prédéfinie, d'un ensemble de points d'arrêt (halte ou gare).

Classement UIC : les lignes de chemin de fer peuvent être classées par ordre de performances techniques et de trafic supporté, selon une typologie développée par l'Union Internationale des chemins de fer (UIC) : UIC 1 à 4 ; UIC 5 et 6 ; UIC 7 à 9 supportant plus de dix trains par jour ; UIC 7 à 9 supportant moins de dix trains par jour.

Desserte : prestation de transport vers un site.

Exploitant : personne physique ou morale qui assure le fonctionnement et la gestion commerciale d'un service ferroviaire ou routier.

Infrastructures : ensemble d'installations fixes nécessaires au transport ferroviaire telles que plateformes, ouvrages en terre, ouvrages d'art, voies.

Ligne : axe ferroviaire comportant une ou plusieurs voies, elles-mêmes constituées d'une paire de rails, de traverses et d'attaches.

Matériel roulant : matériel de transport sur roues ; les trains de voyageurs sont constitués par des caisses autotractées, c'est-à-dire intégrant une motorisation (encore dénommées automotrices, ou autorails s'il s'agit de traction diesel) ou de rames tractées, c'est-à-dire composées d'une ou plusieurs locomotives et d'une ou plusieurs voitures.

Péages : redevances d'utilisation des infrastructures ferroviaires payées au gestionnaire d'infrastructures (RFF) et relatives à l'accès au réseau ferroviaire, à la réservation de sillons et à la circulation des trains.

Régénération : terme technique désignant le renouvellement de lignes ferroviaires.

Sillon : capacité d'infrastructure requise pour faire circuler un train donné d'un point à un autre à un moment donné (équivalent ferroviaire du créneau dans le transport aérien).

Transport intermodal : acheminement de voyageurs ou de marchandises par au moins deux modes de transport successifs (par opposition au transport monomodal, c'est-à-dire par un seul mode de transport).

*

Train.km, unité de mesure de l'offre de transport ferroviaire correspondant au déplacement d'un train sur une distance d'un kilomètre.

Voyageur.km, unité de mesure du trafic correspondant au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

Voyageur.km/siège.km, unité de mesure de l'occupation des trains correspondant au ratio du nombre de voyageurs par rapport au nombre de sièges disponibles.

Abréviations

AFNOR	Association Française de Normalisation
AOT	autorité organisatrice des transports
APE	Agence des Participations de l'Etat
ARF	Association des Régions de France
BHF	bus à haute fréquence
CA	chiffre d'affaires
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGPC	conseil général des ponts et chaussées
CPER	contrat de plan Etat-région
DGD	dotation générale de décentralisation
DGF	dotation globale de fonctionnement
DGTPE	direction générale du trésor et de la politique économique
DGTIM	direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
EBE	excédent brut d'exploitation
EPIC	établissement public à caractère industriel et commercial
IGF	inspection générale des finances
LOTI	loi d'orientation des transports intérieurs
OSP	obligation de service public
PACA	Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PLF	projet de loi de finances

PTU	périmètre de transports urbains
RFF	Réseau Ferré de France
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer français
SRU (loi)	loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
SRV	services régionaux de voyageurs (= TER)
STIF	Syndicat des Transports d'Ile-de-France
TER	Transport Express Régional
TGV	train à grande vitesse
UIC	Union Internationale des Chemins de fer

Les enseignements pour la France des expériences d'ouverture à la concurrence en Europe³⁹

Grande-Bretagne

Même si elle a procédé par tâtonnements successifs, la Grande-Bretagne est clairement l'inspiratrice du système européen de gestion des chemins de fer. Le point fort de cette organisation est l'existence de trois responsabilités distinctes :

- le gestionnaire d'infrastructures qui est responsable de la construction, de la régénération du réseau ferré et des gares ;
- les opérateurs ferroviaires qui gèrent les trains qui circulent sur le réseau ferré ;
- l'autorité de régulation qui vérifie l'égalité des conditions de concurrence entre les opérateurs ferroviaires et veille à la sécurité.

En Grande-Bretagne, le système a été mis au point très difficilement car il a fallu corriger trois erreurs initiales : l'idée de l'équilibrage par les seules recettes commerciales des dépenses du gestionnaire d'infrastructures qui rendait possible sa privatisation ; l'idée corrélative d'un désengagement budgétaire de l'Etat des travaux d'entretien et de régénération des voies ; l'idée d'une abstention stratégique de l'Etat au profit d'une autorité de régulation autonome. L'Etat s'est lourdement réengagé dans la définition des objectifs du système ferroviaire et le financement de l'entretien et de la régénération ; il a renationalisé le gestionnaire d'infrastructures et cantonné une unique autorité de régulation dans la surveillance de la concurrence, notamment en matière tarifaire, et de la sécurité. Ainsi amendé, un tel système pourrait contribuer à inspirer l'amélioration du système français.

39) La Cour a eu accès principalement à trois sources pour procéder à des comparaisons internationales sur l'organisation et le coût des transports régionaux de voyageurs. Certaines données ont été collectées par la SNCF elle-même. Par ailleurs, la DGTPE a procédé en avril 2008 à une « Analyse comparative internationale sur l'économie du transport ferroviaire régional au sein de l'Union européenne » à partir de contributions demandées aux missions économiques placées auprès des ambassades de France en Allemagne, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède. Enfin, le National Audit Office a publié en octobre 2008 un rapport sur le système ferroviaire britannique fondé sur l'analyse des renouvellements de huit concessions intervenues en 2006 et 2007.

Il reste toutefois une différence importante entre la Grande-Bretagne d'une part, l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, l'Italie et prochainement la France d'autre part : dans ces cinq pays, c'est l'autorité régionale qui organise ou a vocation à organiser la mise en concurrence des opérateurs intéressés par une concession déterminée ; à l'inverse, l'organisation britannique demeure centralisée ; c'est l'Etat (Department for Transport) qui, depuis 2005, procède aux appels d'offres et accorde les concessions après avis des autorités régionales.

Allemagne

L'un des premiers enseignements de l'expérience allemande par rapport à l'expérience anglaise est qu'il s'avère possible d'introduire de la concurrence dans un système ferroviaire sans démanteler l'opérateur historique comme les initiateurs de la réforme britannique l'ont fait.

La comparaison des coûts des TER entre la France et l'Allemagne montre que le coût de production moyen d'un TER en France est de 16,8 €/trains.km contre environ 11 €/trains.km en Allemagne (données 2005, péage compris, fournies par la DGTPE). La compensation financière (coût pour les finances publiques) était de 12,5 €/trains.km en France contre 7,2 €/trains.km dans certains Länder.

La comparaison avec l'exemple allemand permet en outre de mettre en lumière :

- le cadencement de l'intégralité de l'offre, permettant un saut de remplissage à offre constante ;
- la réduction des coûts de distribution, grâce à la télébilletique, à la présence de distributeurs dans les trains et de dépôts dans des commerces et à la réduction du nombre de points de vente directe ;
- la mise en place d'une tarification intégrée et multimodale, permettant et facilitant l'usage consécutif des transports régionaux et urbains (train et métro) ;
- des prix plus élevés (avec des abonnements jusqu'à 2 fois plus chers en Allemagne).

Italie

Même si le transport ferroviaire régional italien semble encore très imparfait en raison en premier lieu d'une insuffisance de financement et subsidiairement du maintien provisoire du monopole de fait de Trenitalia, quelques-unes des solutions adoptées pourraient inspirer des réformes à mettre en œuvre en France :

- l'existence d'une conférence permanente entre l'Etat et les régions pour coordonner en matière ferroviaire les programmations régionales avec la programmation de l'Etat ;
- l'introduction dès 1997 du recours obligatoire à la concurrence pour le choix de l'entreprise délégataire du service de transport ferroviaire régional ;
- l'acceptation d'une période de transition avant de rendre obligatoire cette mise en concurrence dans l'ensemble des régions ;
- la fixation par la loi d'un niveau minimum de prise en charge du coût du transport régional par l'usager.

Espagne

L'exemple espagnol est caractérisé par la coexistence de nombreux réseaux ferroviaires, même si le principal réseau, la RENFE, applique depuis 2005 la norme européenne de séparation du gestionnaire d'infrastructures et de l'opérateur. Ce système paraît générer une certaine confusion et les taux de croissance du transport ferroviaire régional sont apparemment modestes.

Par analogie, il pourrait être envisagé de régionaliser en France les infrastructures ferroviaires supportant un faible trafic (UIC 7 à 9) par une transposition au secteur ferroviaire de la solution retenue en 2004 pour le secteur des routes nationales d'intérêt local, celle d'une décentralisation totale. Le rapport Haenel propose d'écarter cette solution qui pourrait être à l'origine d'une « balkanisation » du réseau régional français posant de tels problèmes de coordination qu'elle freinerait le développement des TER périurbains et intercités sans garantir pour autant l'obtention d'une fermeture rapide des lignes accueillant moins de 10 trains par jour ou d'une modification de leur mode d'exploitation. Les juridictions financières considèrent qu'il est donc souhaitable de ne pas adopter pour les TER le choix opéré pour les routes nationales d'intérêt local.

Mais par ailleurs, l'exemple espagnol montre qu'il est possible d'améliorer les transports en zone urbaine en abaissant les barrières administratives entre la partie périurbaine des transports régionaux et les transports urbains.

Analyse détaillée par pays

1- Les pays qui privilégient l'attribution de l'exploitation des lignes régionales par mise en concurrence des opérateurs ferroviaires

La Grande-Bretagne⁴⁰

Organisation générale des chemins de fer

La réforme du système ferroviaire anglais en 1993

Dans les années 80, British Rail a été restructurée et divisée en trois activités relatives aux voyageurs :

- Intercity : grandes lignes ;
- Southeast : Londres et sa grande banlieue ;
- Regional railways : services provinciaux et ruraux.

La réforme du système ferroviaire britannique de 1993 a pris trois années, de 1994 à 1997, pour entrer effectivement en vigueur. L'objectif de cette réforme était le désengagement de l'Etat par la privatisation totale et la mise en concurrence.

L'opérateur historique a été démantelé. Railtrack a été créé pour gérer les infrastructures et les activités liées aux voyageurs ont été confiées, en règle générale après appel d'offres, à 25 Train Operating Companies (TOC).

La réforme a donc abouti à un morcellement des acteurs.

40) Résumé des informations fournies par la SNCF, des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à Londres et des données recueillies par le National Audit Office (NAO) dans son rapport du 16 octobre 2008 «The Department for Transport-Letting Rail Franchises 2005-2007».

Le gestionnaire d'infrastructure

Railtrack gérait les contrats d'accès au réseau conclus avec les exploitants. Il assurait la gestion du réseau (circulations) et son entretien. Il gérait également les 14 plus grandes gares. Ses ressources provenaient des redevances versées par les exploitants qui devaient couvrir le coût complet.

Railtrack n'a pas pu honorer ses échéances et il a été mis sous tutelle en 2001. Le réseau a été repris un an plus tard par Network Rail, société dont les ressources proviennent pour l'essentiel directement ou indirectement de subventions publiques.

Les exploitants

Les TOC ont été constituées par appel au secteur privé à partir de 1995. British Rail n'a pas été autorisé à concourir pour les concessions⁴¹. Entre février 1996 et 1997, 20 services ont été concédés à l'issue d'un appel d'offres et 4 confiés de gré à gré (Eurostar, Hull trains, Heathrow express et Grand Central). Les 20 réseaux franchisés sont de longueur très variable, allant de 43 km (Gatwick express) à 3032 km (First Scotrail). Les concessions sont accordées pour une durée variant de 7 à 25 ans, les TOC consentant un effort d'investissement bénéficiant de la durée la plus longue.

Les sociétés de location du matériel roulant

Trois sociétés de location de matériel roulant (ROSCO) ont été créées en 1996. Elles sont propriétaires du matériel roulant et passent des contrats de location avec les TOC. Elles interviennent également dans le financement du matériel neuf.

Les acteurs de la maintenance du matériel roulant

Les grands ateliers du matériel roulant ont été vendus et intégrés dans l'industrie privée : Bombardier, Babcock Siemens,... Cependant un certain nombre d'ateliers sont restés propriété du gestionnaire d'infrastructures et sont exploités par des TOC.

41) Même si le Harrap's traduit par « franchise » le terme anglais « franchise », il paraît plus correct de le traduire par concession ; en effet, en français commercial, le terme « franchise » désigne le droit pour un commerçant d'utiliser une marque reconnue en échange du versement d'une contrepartie monétaire au possesseur de la marque ; il ne s'agit évidemment pas de cela ici mais d'une relation entre l'Etat concédant d'une ligne ou d'un groupe de lignes ferroviaires et une entreprise qui accepte pour une durée déterminée et à ses risques et périls d'assumer la responsabilité de l'exploitation des trains.

Le système de régulation

Le système de régulation reposait à l'origine sur trois piliers :

- **L'autorité stratégique** du rail (Strategic Rail Authority ou **SRA**).

Créé en 1998, cet organisme a été chargé par l'Etat de définir une vision d'ensemble pour le système ferroviaire. Il a intégré le bureau des concessions (ex OPRAF), initialement chargé de l'attribution de celles-ci. Il définissait dans le détail l'offre de service imposé aux exploitants.

- **Le régulateur (ORR)**

L'objectif de l'ORR était de veiller à la régulation économique du système et d'éviter les abus de position dominante. Il délivrait également les licences d'exploitation.

- **L'agence de la sécurité (HSE)** chargée de contrôler la sécurité ferroviaire.

Un tournant suite à l'accident de Hatfield

L'accident survenu en 2000, imputé à la qualité du réseau, a eu des conséquences majeures sur le trafic et sur les recettes. De nombreuses concessions ont connu des difficultés accrues et l'Etat britannique a alors choisi de renégocier la plupart d'entre elles de façon provisoire.

Une nouvelle organisation depuis 2005

Le gouvernement (Department for Transport ou DfT) est désormais responsable de la consistance du réseau, des services, de l'encadrement tarifaire, de la fixation des exigences de régularité, etc. En conséquence, le SRA a été supprimé.

Le gouvernement a repris des rôles dévolus auparavant à l'ORR. Il décide le montant des investissements publics, la capacité et le niveau de sécurité. C'est ensuite l'ORR qui fixe le niveau des péages en fonction de ce dont Network Rail a besoin pour réaliser ces objectifs.

Une seule instance de régulation subsiste : l'ORR voit ses fonctions confirmées et élargies à la sécurité précédemment dévolues au HSE

Les concessions sont redécoupées pour en réduire un peu le nombre. Les règles d'attribution des concessions ont été modifiées notamment pour mieux prendre en compte la qualité du service.

L'attribution des concessions est faite au niveau national et les autorités locales n'ont pas des responsabilités aussi étendues que celles des Länder allemands.

Néanmoins, un livre blanc « The future of the rail » de juillet 2004 a proposé de confier un rôle plus important aux autorités organisatrices régionales de droit commun, les sept « Passengers Transport Authorities » (PTA) et leur bras séculier les « Passengers Transport Executive » ainsi qu'à l'autorité compétente pour Londres, Transport for London (TfL) et aux assemblées d'Ecosse et du Pays de Galles. Une loi de 2005 (Railways Act) a entériné ces propositions. Les PTE peuvent être, sous réserve de l'accord du ministère des Transports, cosignataires des concessions qui les concernent. Le National Audit Office relève, dans un rapport d'octobre 2008, que les autorités locales sont consultées sur les spécifications des appels à la concurrence mais ne sont pas impliquées jusqu'ici dans l'évaluation des offres et dans la négociation. Il recommande qu'elles le soient. Pour l'Ecosse, le gouvernement n'octroie ces concessions qu'après consultation du gouvernement écossais.

Ouverture de la concurrence

- Les modalités d'ouverture à la concurrence de 1995 à 2002

Les concessions ont été créées sous forme d'entreprises reprises par l'opérateur ayant remporté l'appel d'offres (y compris le personnel et les actifs pendant la durée de la concession).

En dépit de l'hétérogénéité des concessions, certaines tendances pouvaient être constatées : leur durée moyenne allait de 5 à 15 ans ; 18 concessions avaient une durée inférieure ou égale à 7 années.

Les opérateurs assumaient le risque de recettes malgré des tarifs plafonnés.

En raison de la location du matériel roulant à des ROSCO et du transfert du personnel et des actifs, le niveau d'investissement requis pour les opérateurs était faible. L'accès était facilité. Six à huit soumissionnaires ont ainsi postulé pour chacun des appels d'offres.

Les difficultés

A l'origine, la réduction des subventions devait être importante et l'Etat envisageait ainsi de réduire sa participation de 2,1 Mds € en 1996 à 0,9 en 2004. Les premières années se sont inscrites dans cette tendance mais la situation s'est ensuite dégradée. En effet, les calculs qui avaient présidé à la mise en place de 13 des 25 concessions étaient très optimistes et les opérateurs ont enregistré des pertes. Ce problème a été renforcé par la baisse des recettes consécutive à l'accident de Hatfield. Une renégociation avec une majoration de la subvention a été nécessaire.

A cette occasion, l'Etat britannique a le plus souvent laissé les concessions au même opérateur. En effet, les opérateurs ne pouvaient être tenus responsables de la perte des recettes liée à l'accident. Par ailleurs certaines concessions ont dû être prolongées pour préparer le redécoupage lors de la deuxième vague d'appels d'offres.

- Les modalités de mise en concurrence à partir de 2002

L'autorité britannique a opté pour des concessions de sept ans avec des extensions possibles de trois ans. Elle a aussi effectué un redécoupage limité des concessions.

Les accords ont été conclus de manière beaucoup plus rigoureuse : définition des services plus détaillée et mise en place d'indicateurs de qualité.

Le partage du risque lié aux recettes a évolué. Alors que le risque était dans la première phase à la charge des opérateurs, il est désormais partagé avec l'autorité régulatrice.

Le récent rapport du NAO précité a analysé les conditions d'attribution de huit concessions par l'Etat (DfT) en 2006 et 2007. Dans 7 cas sur 8, il y a eu trois offres ou plus et deux pour le dernier. Toutes les concessions en cause ont été attribuées à des sociétés britanniques. On peut toutefois relever que Deutsche Bahn s'est vu attribuer en 2002 la petite (336 km) concession Chiltern et est associé à la gestion de London Overground pour la période 2007-2016. Par ailleurs Keolis est associé à la gestion de la concession de Transpenine Express depuis 2004 et au moins jusqu'à 2012.

Evolution de l'offre et de la demande

La privatisation a entraîné une augmentation significative du trafic ferroviaire de passagers (+42 % entre 1996 et 2006) mais la croissance des dessertes à caractère régional n'est pas connue.

Partage des coûts

Les PTA sont essentiellement financées par les conseils de district et pour 30% par des subventions du gouvernement. Si elles négocient avec l'opérateur ferroviaire local, elles doivent trouver des financements complémentaires.

Les TOC ou opérateurs ferroviaires bénéficient de subventions publiques importantes : 36 % du total des recettes annuelles pour compléter les revenus commerciaux au Pays de Galles (Arriva Trains) ou en Ecosse (First Scotrail) ; à peine moins avec 33% des revenus dans la zone nord de l'Angleterre pour First Transpenine Express ; sensiblement moins dans les environs de Londres avec 15% pour C2C ou au sud-ouest

avec 12% pour First Great Western.

Le NAO souligne qu'il a été possible, pour les huit conventions renouvelées en 2006-2007, de réduire la subvention publique de 811 M. de livres (2006-2007) à 326 M. de livres (2011-2012), compte tenu des perspectives d'augmentation du trafic. A cela s'ajoute une subvention de 926 M. de livres (en réduction de 55 %) pour couvrir l'entretien et la régénération des infrastructures par Network Rail. Le risque de trafic est totalement assumé par l'opérateur, dans la limite d'une baisse par rapport aux hypothèses inférieure à 2 % pendant les quatre premières années.

Les TOC doivent s'acquitter auprès du gestionnaire d'infrastructures (Network Rail) :

- de charges fixes correspondant aux dépenses d'investissement ;
- de charges variables d'usage destinées à compenser l'usure et la dégradation des voies et des équipements ;
- des charges d'électricité ;
- de charges relatives à la congestion du réseau.

L'évènement le plus marquant est l'augmentation considérable des investissements d'infrastructures :

- dépense moyenne annuelle durant les cinq dernières années de l'entreprise publique British Rail (1991-1996) : 866 M de livres / an ;
- dépense moyenne annuelle de l'entreprise privée Railtrack (1996-2001) : 1 750 M. de livres / an ;
- dépense 2005 de l'entreprise quasi publique Network Rail : 6 700 M de livres.

Le NAO résume ainsi l'équation économique de l'exploitation des chemins de fer en Angleterre et au Pays de Galles en 2006-2007 :

Charges totales à couvrir : 9 Mds de livres.

Produits :

- achat de titres de transport par les clients : 4,8 Mds de livres, soit plus de 50% des charges totales à couvrir ;
- subventions de l'Etat aux opérateurs ferroviaires : 0,8 Md de livres ;
- péages versés au gestionnaire d'infrastructures par les opérateurs et subvention complémentaire de l'Etat : 3,1 Mds de livres ;
- subvention aux autorités régionales (PTE) : 0,3 Md de livres.

L'Allemagne⁴²

Organisation générale des chemins de fer

Au moment de la réunification, le chemin de fer allemand connaissait un certain déclin. Coexistaient deux entreprises (Deutsche Bundesbahn dans l'ex-RFA et Deutsche Reichsbahn dans l'ex-RDA) qui exploitaient 40.000 km de lignes et employaient environ 500.000 personnes.

Pour l'essentiel, la refonte de l'organisation ferroviaire allemande a consisté à fusionner les deux compagnies dans une entité nouvelle de droit privé, la Deutsche Bahn AG (DB), à séparer au niveau comptable les infrastructures et l'exploitation en application de la directive européenne n° 91-440 et à prendre en charge au niveau fédéral l'essentiel des charges financières héritées du passé (dette, régime de retraite, surcoût salarial statutaire des agents de droit public transférés au nouvel exploitant de droit privé). Parallèlement, une loi de régionalisation du transport de proximité de passagers du 27 décembre 1993 attribue aux Länder, à compter du 1^{er} janvier 1996, la compétence pour l'organisation, la gestion et le financement des transports de proximité. Les 16 Länder

42) Résumé des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à Berlin et des informations présentées dans l'exposé de M. Sylvain Séguret, doctorant à l'Université Paris I, dans une conférence présentée à la SNCF le 11 décembre 2007 ; prise en compte du résumé des enseignements d'une visite de terrain organisée par Veolia Transports les 7 et 8 juin 2006 pour les membres de l'association « Avenir Transports ».

bénéficient de larges compétences (définition de la politique de transport, choix des exploitants, financement et tarification) qu'ils peuvent déléguer à des instances locales (il y a de ce fait 33 autorités organisatrices). Une autorité de régulation de premier niveau (BNA) est chargée d'assurer le respect des règles de concurrence et d'accès au réseau et de vérifier la conformité aux normes de sécurité.

Une autorité de régulation de second niveau (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen) a été créée beaucoup plus tard, le 1^{er} janvier 2006.

Ouverture de la concurrence.

Les 16 Länder sont habilités à attribuer après mise en concurrence s'ils le souhaitent selon la législation allemande et sous réserve de l'application de la réglementation européenne, l'exploitation ferroviaire dont ils sont responsables. Dans les faits, l'attribution a lieu sur des liaisons déterminées et non à l'échelle de l'ensemble d'une région. Selon la SNCF, entre 1996 et 2006, 98 marchés ont été conclus : 37 ont été attribués directement (à DB principalement), 43 après un appel d'offres ouvert et 18 après un appel d'offres limité. Les six premières lignes à faire l'objet d'un appel d'offres, en 1996, représentaient 9,2 millions de trains.kilomètre sur 4 Länder (Rhénanie du Nord-Westphalie, Bade-Wurtemberg, Bavière, Saxe) ; la branche régionale de la Deutsche Bahn (DB Regio) en a certes remporté trois, mais les trois autres ont permis à trois opérateurs privés d'entrer dans le système.

Sont généralement mis en adjudication sur tout le territoire allemand entre 1,5 et 10 millions de trains.kilomètre par an. En 2006, 28,1 millions de trains.kilomètre ont été mis en adjudication et la DB en a obtenu 47%. La part de marché des entreprises privées est en augmentation constante : 13,09 % en 2005, 15,13 % en 2006, 16,11 % en 2007, 18 % en 2008.

La durée des contrats dépend de la charge des investissements en matériel roulant. Si le Land achète ce matériel, le contrat est de courte durée (4 à 5 ans). Si l'exploitant l'achète, il sera plus long (10 à 15 ans). La moyenne observée est de 8 à 10 ans selon la SNCF.

Il convient de relever que le français Veolia est le premier concurrent de la DB avec 4,6% du marché à travers neuf filiales régionales pour 30 millions de trains.kilomètre sur 2000 km de lignes.

Evolution de l'offre et de la demande

Entre 1994 et 2006, l'offre en trains.kilomètre a progressé de +28% et la fréquentation en voyageurs.kilomètre de +43%⁴³. En 2006, l'offre était en Allemagne de 637 millions de trains.kilomètre (pour 151 en France) et la demande de 43 milliards de voyageurs.kilomètre (contre 10,8 en France).

A titre d'exemple, le trafic sur la ligne de 120 kilomètres entre Munich et les Alpes a été multiplié par 2,5 entre 1996 et 2005, selon les chiffres communiqués par Veolia Transports, concessionnaire de la ligne.

Partage des coûts

L'Etat fédéral verse aux Länder une subvention importante au titre du transfert de compétence pour les trains régionaux (6,675 Mds € en 2008).

Dans le cas du Land de Hesse, on estime que les coûts de production sont dans une fourchette de 10 à 13 €par trains.kilomètre dont 4 à 4,50 €pour les redevances sillons, 0,6 à 1 €pour les redevances gares et le reste pour le personnel, le capital, le management, l'énergie et la maintenance. Les recettes sur billet sont comprises entre 2 et 3 € par trains.kilomètre et le besoin en subvention entre 7 et 10 €⁴⁴

La Suède⁴⁵

Organisation générale des chemins de fer

Séparation de l'exploitation et de l'infrastructure.

La séparation entre l'exploitation et l'infrastructure s'est effectuée en 1988. Elle a donné lieu à la création de deux sociétés : SJ pour la partie exploitation, Banverkert pour la partie infrastructures. Cette dernière assure la maintenance avec un financement garanti par l'Etat.

43) Selon des chiffres collectés par M. Sylvain Séguret, doctorant à l'université Paris I et présentés en décembre 2007 dans une conférence prononcée à la SNCF.

44) Source : chiffres cités par la mission économique de Berlin

45) Résumé des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à Stockholm et par la SNCF.

Décentralisation des services régionaux

La Suède est divisée en 21 Län qui sont dotés chacun d'une unique autorité organisatrice appelée « Trafikhuvudman » ou THM.

La responsabilité des services régionaux a été confiée aux organismes de transport des comtés (OTPC). Ceux-ci ont obtenu une compensation représentant le déficit de SJ sur ces lignes.

Ouverture de la concurrence

Les principes

Les THM réalisent des appels d'offres sur les services régionaux depuis 1989. Ce n'est cependant qu'à partir de 1998 que les premiers opérateurs concurrents de SJ ont commencé à remporter certains droits d'exploitation (Connex devenu Veolia pour le métro de Stockholm, Citypendeln pour le train de banlieue de la même ville, Svenska Tågkompaniet pour le transport régional dans les Läns de Halland, Jönköping et Kronoberg)

L'Etat peut réaliser des appels d'offres sur les lignes interrégionales non rentables depuis 1992, SJ gardant le monopole des autres lignes interrégionales.

Les modalités d'ouverture

Le matériel roulant a été transféré aux OTPC.

En 2001 SJ a été dissociée en plusieurs entreprises publiques concentrant leurs activités sur certains services : maintenance, location de matériel roulant, nettoyage, gares, systèmes d'information.... Cette réforme avait pour objet de permettre à SJ d'affronter la concurrence et de garantir à tous les exploitants un égal accès aux fonctions et aux services

Les conventions sont courtes. Leur durée est comprise entre 3 et 5 ans. Une prolongation de 3 ans maximum est possible.

Evolution de l'offre et de la demande

La croissance du nombre de voyageurs.km pour l'ensemble du réseau ferroviaire est de 39 % pour la période 1985 à 2006. Cette augmentation est essentiellement due à la hausse du transport régional.

Les Pays-Bas⁴⁶

Organisation générale des chemins de fer

Il existe aux Pays-Bas une société de chemins de fer publique, NS, qui sépare au sein de sa comptabilité ses frais d'exploitation et ses frais d'infrastructure en application de la directive européenne n° 91/440. En 1999, L'Etat a décidé que NS serait attributaire d'une concession accordée de gré à gré pour une durée de quinze ans et que trente lignes régionales non rentables seraient décentralisées au niveau des autorités régionales. La même année une expérience a été lancée dans les provinces de Frise, de Groningue et de Gueldre.

Ouverture de la concurrence.

Une loi de 2003 a tiré les leçons de l'expérience et dispose que les autorités régionales doivent faire un appel d'offres pour accorder leur concession, sauf cas particulier. Dans certains cas (par exemple travaux importants sur la ligne), NS peut continuer à être opérateur mais cela est limité à une durée de trois ans. Les concessions peuvent aller de cinq ans à quinze ans. Sur les vingt lignes recensées dans l'étude, seules quatre (20%) ont été confiées à l'opérateur historique NS. Deux ont été confiées à Veolia.

Partage des coûts

Les revenus tirés de la vente des tickets couvre entre 20 et 50% des coûts d'exploitation et d'infrastructures.

46) Résumé des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à La Haye.

2- Un pays qui a choisi la mise en concurrence mais qui ne parvient pas à la mettre en œuvre : l'Italie⁴⁷***Organisation générale des chemins de fer***

En Italie, les chemins de fer sont confiés à une société publique, le groupe Ferrovie dello Stato (Trenitalia). Le transport ferroviaire est organisé selon le principe de subsidiarité. En vertu d'un décret-loi n°422 du 19 novembre 1997, modifié par un décret-loi n°400 du 20 septembre 1999, les transports ferroviaires régionaux et locaux comprennent l'ensemble des transports ferroviaires, à l'exception des lignes internationales et nationales de moyenne et longue distance.

La compétence du transport ferroviaire est déléguée aux régions par le biais d'accords de programme passés avec le ministère des transports (et non comme en France avec l'opérateur historique). Ces accords triennaux définissent l'ensemble du réseau attribué à chaque région ainsi que les montants des financements directs versés par l'Etat. Par la suite, les régions délèguent la gestion du service à des entreprises déjà existantes ou nouvellement constituées, pour une durée maximale de neuf ans.

Une conférence permanente entre l'Etat et les régions a pour tâche de coordonner les programmations régionales avec la programmation adoptée par le comité interministériel pour la programmation économique (CIPE).

Les régions exercent leur compétence au travers de programmes triennaux de services publics locaux qui identifient :

- le réseau et l'organisation des services,
- l'intégration modale et tarifaire,
- les ressources destinées à l'exploitation des services et aux investissements,
- les modalités de calcul des tarifs,
- les modalités de mise au point et de renégociation des contrats de service public passés avec des gestionnaires délégués,
- le système de contrôle des services,
- les critères pour la réduction de la pollution environnementale.

47) Résumé des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à Rome.

Dans les faits, les lignes internationales et nationales de moyenne et longue distance sont caractérisées par des standards de service élevés. Les transports ferroviaires locaux englobent des lignes régionales et interrégionales à faible qualité de service (et à tarifs nettement inférieurs).

Ouverture de la concurrence.

Les décrets-lois précités de 1997 et 1999 ont introduit le recours obligatoire à des procédures de mise en concurrence pour le choix de l'entreprise délégataire du service public régional. Toutefois, une période de transition permettait de s'en dispenser jusqu'au 31 décembre 2003. Elle a été prolongée (jusqu'à mi-2008 à la date de l'étude où des demandes de nouvelle prolongation étaient instruites).

Seules quatre régions ont procédé jusqu'ici à une mise en concurrence : Lombardie, Ligurie, Emilie-Romagne et Vénétie. Les trois dernières ont choisi de déléguer l'intégralité du service régional. Seule la Lombardie a choisi de procéder à des appels d'offres par ligne. L'appel d'offres de Ligurie a été déclaré infructueux. L'Emilie-Romagne a conclu en avril 2005 un contrat de trois ans prenant date à compter de septembre 2007. La Vénétie a conclu en 2004 un contrat de six ans à compter de décembre 2007. La Lombardie a conclu en 2004 un contrat d'une durée de sept ans pour la ligne Brescia-Edolo et de neuf ans pour les lignes Varese-Milan-Pistello et Milan-Lecco.

Mais l'ouverture du marché a échoué puisque Trenitalia a remporté l'ensemble des appels d'offre, en dépit de l'existence d'autres candidats sérieux. Trois facteurs sont avancés pour expliquer la poursuite du monopole : l'incapacité de certains candidats à fournir le matériel roulant dans les délais fixés ; l'exclusion du candidat français Connex pour absence d'ouverture du marché français du transport ferroviaire régional; l'absence de concurrents italiens compétitifs.

Evolution de l'offre et de la demande

Le tableau suivant présente les données principales du transport régional assuré par Trenitalia.

La progression de l'offre (trains.km) est limitée à +7,10 % en quatre ans et celle de la demande (voyageurs.km) à + 4,95 %.

	2003	2004	2005	2006
Chiffre d'affaires (millions €)			720	738,4
Voyageurs km (millions)	20 291	20 672	21 042	21 296,1
Trains km (millions)	173	177,1	180,5	185,3
Coefficient d'occupation des places	30,3%	30,2%	30,2%	29,9%

Source : mission économique de Rome-avril 2008

Il semble que l'on assiste à une détérioration de la qualité du transport régional en Italie. L'ancienneté du réseau ferroviaire limite les capacités de trafic. On relève un allongement conséquent des durées de trajet depuis vingt ans, qui n'est pas limité au réseau régional (l'« intercity » Milan-Rome a un temps de trajet moyen de 5 h 56 en 2007 contre 5 h 05 en 1987). Ceci est aggravé par l'importance des retards (un train sur cinq aurait plus de 15 minutes de retard selon l'organisation de consommateurs Altroconsumo). Le contrôle qualitatif assuré par les régions a conduit à infliger des amendes à Trenitalia (13 M€ en 2007 dont 4 M€ au titre de la seule Lombardie).

Partage des coûts

En apparence au moins, l'Italie est plus ambitieuse que la France puisque le décret-loi précité de 1997 prévoit la couverture d'au moins 35 % des charges d'exploitation par les revenus d'exploitation.

La société ferroviaire qui réalise en 2006 un chiffre d'affaires de 738 M€ au titre du transport régional dénonce l'insuffisance des financements couvrant actuellement les obligations de service public (3,9 Mds € provenant des régions et 1,5 Mds € provenant de l'Etat pour la période 2007-2011). Non seulement la croissance mais la préservation du service régional seraient, selon Trenitalia, remis en cause par un niveau de financement si bas. Globalement, les régions ne consacrent que moins de 1% de leurs ressources au transport ferroviaire local, même si certaines comme la Toscane et la Lombardie (pour l'acquisition de matériel roulant) ont fait des efforts significatifs. D'autres, comme le Piémont ou

la Calabre, n'auraient consenti aucun financement.

Pour redresser la situation, le plan triennal 2008-2011 des Ferrovie dello Stato est axé sur l'amélioration et le développement du transport régional. Il prévoit en tout 8,8 Mds € d'investissements dont 6,4 consacrés au renouvellement du matériel roulant régional. Des hausses tarifaires contribueront au financement de ce plan, les revenus d'exploitation par passager.km devant passer des 3,7 cent. €actuels à 16 cent. €

3 -Un pays qui n'a pas clairement choisi entre mise en concurrence de l'exploitation et juxtaposition de réseaux intégrés : l'Espagne⁴⁸

Organisation générale des chemins de fer

Selon les termes de l'article 148 de la Constitution du 27 décembre 1978, les 17 Communautés autonomes qui composent l'Etat espagnol peuvent assumer les compétences en matière de transport ferroviaire et routier lorsque celui-ci a lieu intégralement dans le territoire de la Communauté concernée. La compétence relève en revanche exclusivement de l'Etat lorsque l'itinéraire traverse le territoire d'au moins deux communautés autonomes.

Le secteur est régi par une loi d'orientation des transports terrestres du 30 juillet 1987 et une loi régulatrice des bases du régime local du 2 avril 1985 qui oblige notamment les communes de plus de 50 000 habitants à offrir un service de transport urbain dans les limites de leur territoire.

Par ailleurs, dans leur « Statut », sorte de constitution régionale, plusieurs communautés autonomes dont Madrid, la Catalogne, Valence, la Castille et Leon ainsi que l'Andalousie disposent d'un texte propre sur le transport de voyageurs. Ainsi le nouveau Statut de la Catalogne, adopté en juillet 2006, prévoit dans un article 169 que la région catalane dispose d'une compétence exclusive sur les transports terrestres (routier, ferroviaire) de voyageurs comme de marchandises, qui circulent intégralement sur le territoire de la Communauté.

48) Résumé des observations communiquées en avril 2008 à la DGTPE par la mission économique auprès de l'ambassade de France à Madrid.

L'Espagne est caractérisée par l'existence de réseaux ferroviaires à écartement différent. Pour le réseau national (RENFE) dont l'écartement est supérieur au standard européen (1668 mm. contre 1435 mm.), une loi 39/2003 a organisé la séparation de l'opérateur et du gestionnaire d'infrastructures. Mais il existe parallèlement une entreprise publique d'Etat (FEVE) qui est à la fois opérateur et gestionnaire d'infrastructures dans le nord de l'Espagne pour un réseau de 1200 km de voies métriques. Par ailleurs, des entreprises publiques locales sont également propriétaires et exploitants d'un réseau ferroviaire en Catalogne, à Valence et au Pays Basque.

Ouverture de la concurrence.

La loi ferroviaire espagnole de 2003 a prévu la mise en concurrence mais pour le moment, comme en France, cette ouverture n'est possible que pour les services de fret.

Les réseaux urbains et régionaux sont confiés à des sociétés à capitaux publics, sans recours aux appels d'offres. Toutefois, afin de pouvoir réaliser davantage de travaux et proposer des services supplémentaires sans grever les budgets, les communautés autonomes ont commencé, depuis une dizaine d'années, à concéder des tronçons de leur réseau au secteur privé. Cela a commencé en 1999 avec la concession d'une partie de la ligne 9 du métro de Madrid à l'entreprise privée TFM. Ce phénomène s'est ensuite développé à Barcelone (ligne de métro automatique), dans la banlieue de Madrid, en Andalousie, aux Canaries et aux Baléares.

Evolution de l'offre et de la demande

L'opérateur national

La loi sur le secteur ferroviaire, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, a séparé la gestion des infrastructures, désormais responsabilité de l'ADIF, du service de transport ferroviaire, confié à RENFE-OPERADORA divisé en quatre unités : transport de voyageurs avec subventions (« Cercanias » ou trafic de banlieue et régional) et sans subventions (grandes lignes et lignes à grande vitesse), le transport de marchandises et les ateliers. On assiste à une progression relativement lente de la demande.

Millions de voyageurs.km	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2002
RENFE Cercanias	7.769	8.050	7.995	8.417	8.555	+ 8,35 %
RENFE Régional	2.575	2.624	2.582	2.746	—	+ 6,6 %

(Source : Cour des comptes d'après la mission économique)

Les opérateurs ferroviaires régionaux

Millions de voyageurs.km	2002	2003	2004	2005	2006	2005/2002
FEVE ⁴⁹	230	233	232	236	214	- 7 %
EUSKOTREN ⁵⁰	276	287	266	286	286	+ 3,6 %
FGC ⁵¹	758	801	739	733	777	+ 2,5%
FGV ⁵²	398	409	441	465	468	+17,6 %

(Source : Cour des comptes d'après la mission économique)

La demande est stable ou en recul, sauf dans le cas de l'entreprise publique de Valence qui exploite à la fois trois lignes ferroviaires à voie étroite à Valence et à Alicante, un tramway moderne à Valence et une ligne de tramway de 93 km de Denia à Alicante.

49) Entreprise publique nationale : 1.200 km de voies métriques au nord de l'Espagne.

50) Entreprise publique basque : 181 km de voies métriques.

51) Entreprise publique catalane : 292 km de lignes normales ou à crémaillère.

52) Entreprise publique de Valence : 230 km de lignes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

La Cour des Comptes a tiré un bilan du processus de transfert des compétences du transport régional de voyageurs aux régions. Le rapport, qui s'appuie sur une étude nationale accompagnée de quatre études régionales, est très complet et propose un certain nombre de recommandations.

La SNCF souhaite appeler l'attention sur les points suivants :

1) Le rapport met en avant les effets bénéfiques du transfert de compétences pour les usagers.

Du point de vue de la progression du transport public ferroviaire, la décentralisation des compétences a été un succès. Comme le souligne le rapport, le trafic a progressé de 55% entre 1997 et 2007. Il a de nouveau progressé de 10% en 2008.

Le rapport analyse bien les principaux facteurs de croissance qu'ont été la progression de l'offre, la modernisation des matériels et des gares, les tarifications nouvelles attractives, fruit de la politique des régions.

Mais le rapport considère que la part de marché du TER reste marginale (1,32% en 2007), même si elle a fortement augmenté. Cela laisse sous-entendre que l'argent public mis dans le TER n'a permis de transférer qu'une faible partie d'usagers de la route vers le train, malgré une forte augmentation des contributions publiques.

La part de marché évoquée par le rapport correspond au poids du TER dans l'ensemble des déplacements en France, et n'est pas rapportée aux seuls déplacements régionaux de province. Pour connaître la véritable évolution de la part de marché du TER, il convient de retirer les déplacements en Ile-de-France et les déplacements de longue distance. Cette part de marché, au sein d'un univers comparable, serait nettement supérieure. Mais il est évident qu'au sein de cet univers des seuls déplacements régionaux, une large part du marché est inaccessible au train. Si on rapporte le trafic TER au potentiel captable, nous estimons que la part de marché est de 10%, alors qu'elle était inférieure à 8% avant la décentralisation. Ce ratio montre qu'il reste une marge de progression significative qui ne pourra se concrétiser que par une politique volontariste.

Les principaux obstacles à l'usage du train tiennent à la fréquence et à l'accès aux gares. C'est sur ces deux facteurs que l'offre a évolué depuis la régionalisation avec les résultats à la clé. La poursuite du développement du TER passe par la continuation de cette politique. Le cadencement et le développement de l'intermodalité sont d'ailleurs des axes majeurs pour les régions.

Par ailleurs, un facteur exogène sensible est l'évolution du prix des carburants. La tendance de long terme allant vers une croissance forte du prix du pétrole, la demande de transport public de la part des usagers va se poursuivre, et le TER devra en tirer parti.

2) Le rapport souligne la pertinence limitée de certaines dessertes (moins de 10 trains par jour, trains peu occupés) et le faible taux moyen d'occupation des TER.

Le taux de remplissage est une statistique importante, mais dont la portée doit être relativisée. Il est faible essentiellement pour deux raisons.

Le trafic TER est un trafic de pointe (les déplacements domicile-travail et domicile-études sont dominants), encouragé par des tarifications sociales attractives, telles que les abonnements de travail ou abonnements d'élèves, contrairement à une tarification commerciale qui vise à maximiser la recette en pointe et à offrir des tarifs attractifs aux autres heures pour mieux lisser les charges de production.

Les dessertes sont donc surdimensionnées en heures creuses. Mais conserver les trains d'heures creuses a un sens économique et commercial car l'effet fréquence est essentiel pour l'utilisateur. C'est un facteur important dans sa décision d'utiliser les transports collectifs. Même si ses horaires habituels peuvent le conduire à utiliser souvent les mêmes trains, il est sécurisant de savoir qu'à tout moment, il peut trouver un train dans la journée sans attente excessive. Économiquement, ces trains sont produits à un coût proche du coût marginal. Les moyens, tant humains que matériels, sont dimensionnés pour la pointe. Ils sont donc disponibles en heure creuse. Enfin, le choix a été fait de matériels automoteurs indéformables (par exemple des AGC de 3 caisses). Ce choix est pertinent du point de vue économique car il offre une grande facilité d'exploitation, facilite les rotations et limite les coûts de manœuvre. Ces rames conçues pour accueillir les voyageurs en pointe sont naturellement surdimensionnées en heures creuses.

Le deuxième facteur tient aux trains de zone diffuse pour lesquels le rapport met en outre en cause leur bilan écologique négatif et leur pertinence. Il n'appartient pas à un opérateur de se prononcer sur des décisions politiques des autorités organisatrices. En revanche, la SNCF

travaille sur des outils d'aide à la décision et peut apporter l'éclairage suivant.

En faisant de l'écomobilité le fil rouge de son projet d'entreprise « Destination 2012 », la SNCF a pleinement pris conscience de sa contribution au développement d'une offre plus écologique. Pour réaliser ses objectifs macro économiques de réduction de 40% des ses émissions de Gaz à effet de serre, elle suit l'ensemble de ses activités et notamment Proximités. Pour cela, elle raisonne désormais sur « le porte à porte » de ses clients voyageurs pour leur proposer la combinaison modale la plus pertinente sur le plan écologique. Tel est ainsi l'objectif des centrales d'information multimodale mis en œuvre à la demande des Autorités Organisatrices (Pays de Loire, Champagne Ardenne, etc.).

Pour nourrir cette ambition, la SNCF a été la première à réaliser des bilans carbone de ligne (ligne TER Clermont-Ferrand – Aurillac et Le Puy et ligne RER C Champ de Mars – Versailles). Ces bilans couvrent l'ensemble des domaines d'une activité de ligne et pas seulement la partie traction. A partir de ces analyses, toute une série de plans d'actions peuvent être menés permettant de réduire l'impact environnemental de la SNCF comme par exemple :

- démarche écogare (document disponible) pour limiter les consommations d'énergie dans les bâtiments ;*
- contrôle de la consommation embarquée avec l'installation de compteurs à bord des trains ;*
- mise en place d'un programme d'installation de leds ;*
- proposition de solutions combinées pour le rabattement et la diffusion des voyageurs en amont et aval du mode train (covoiturage, autopartage, vélos, etc).*

Par ailleurs, dans le cadre de sa démarche Synchro, la SNCF propose aux autorités organisatrices une réflexion globale pour améliorer la performance à tous niveaux (attractivité, économique, écologique et confort) de l'offre de transport public. Elle le fait dans une démarche concertée avec ses filiales (GIE interacteurs) comme avec les autres opérateurs Veolia et Transdev (Synchro en Ile-de-France).

En tout état de cause la solution routière peut dans certains cas (petits flux, infrastructures coûteuses, matériel traction thermique vétuste, etc.) constituer une vraie solution substitutive au mode ferré. Cela existe pour le TER routier et cette solution peut être mise en place sur une plus grande échelle. Nous savons qu'un certain nombre d'autorités organisatrices y travaillent.

3) Le rapport constate que la forte croissance du chiffre d'affaires pour la SNCF ne s'est pas traduite dans ses comptes par une meilleure profitabilité.

Les mécanismes des conventions font le plus souvent bénéficier les régions des croissances de recettes sur la durée, même si des formules d'intéressement incitent la SNCF à développer le trafic. Ces dernières ont d'ailleurs produit leurs effets puisque l'intéressement sur recettes est significativement positif entre 2002 et 2007.

Dans ses relations avec les autorités organisatrices, la SNCF a toujours proposé de s'engager davantage sur les recettes, par exemple par fixation d'objectifs pluriannuels. Un tel engagement sur la durée permet à l'opérateur de transport, et l'incite, à financer des investissements ou des actions commerciales dont il trouve le retour dans la croissance du trafic. A l'inverse, un modèle dans lequel l'engagement est fixé annuellement, donc en révisant chaque année l'objectif au vu du réalisé l'année précédente, ne permet à l'opérateur de s'engager que sur des actions commerciales de court terme pour dépasser l'objectif, ce qui veut dire que les investissements commerciaux doivent être financés par les autorités organisatrices. L'opérateur n'est plus alors que force de proposition sur des outils ou des actions, et n'est pas incité à investir, n'en ayant aucun retour. Toutefois, au cours des conventions de première génération, la SNCF a décidé de mettre en place à sa charge un certain nombre d'équipements pour améliorer la qualité. De même, elle a accepté de cofinancer des modernisations de gares. Et bien entendu, elle a dû ça et là renforcer la composition des trains. Ces décisions, qui ont leur part dans la croissance des trafics, ont en partie érodé la profitabilité des TER.

On en conclut donc que, non seulement la SNCF n'a pu tirer tout le parti qu'elle aurait souhaité de la croissance des trafics, mais aussi que paradoxalement cette croissance a pesé sur ses charges.

Cependant, au-delà de cette première explication, il est exact de dire que le facteur principal de la dégradation des comptes a résidé dans la croissance des charges de production, en particulier des charges de personnel, qui tient à un Glissement Vieillesse Technicité (GVT) important. A cet égard, la réforme du régime spécial de retraite, qui a nécessité des mesures d'accompagnement, va continuer à peser de plus en plus lourdement sur les comptes du TER. L'effet mécanique du prolongement d'activité augmente en effet le GVT. Cumulé à l'ensemble des autres mesures, l'impact de la réforme sur les comptes du TER sera de 80 M€ en 2012 et sans doute de 120 M€ à l'horizon 2018. Sauf à pouvoir faire financer ce surcoût par les régions (qui vont demander parallèlement un transfert de ressources de l'Etat) ou à obtenir une

baisse significative du taux spécifique de cotisation T2, l'économie des conventions TER risque de se dégrader dans un avenir proche.

Le rapport mesure la dégradation de la rentabilité par l'évolution défavorable du ratio EBE/CA. L'analyse de ce ratio n'est pas pertinente. En effet, depuis 2002, l'essentiel des investissements (dont la totalité des acquisitions de matériels neufs et des modernisations de matériels plus anciens) est financé par les régions, ce qui réduit d'autant les amortissements nets dans les comptes du TER. De ce fait, à résultat courant égal, l'EBE diminue. L'analyse du ratio ROC/CA serait plus pertinente.

Le rapport souligne enfin le coût globalement élevé du TER. Au-delà des coûts salariaux, et notamment ceux liés à la surcotisation pour les retraites, il est inhérent à la structure des dessertes :

- un phénomène aigu de pointe qui dimensionne des moyens sous-utilisés en heures creuses,

- des dessertes en zone diffuse qui mobilisent des moyens, notamment en gare, qui ne peuvent être pleinement utilisés.

4) Le rapport souligne que le financement du TER a été surtout à la charge des régions et de l'Etat, donc des contribuables, et que la part de l'usager est restée constante.

L'effort financier principal de l'Etat a été fait en 2002, au moment de la définition du transfert de ressources, puisque l'Etat a calculé le montant de sa dotation en prenant en charge le déficit réel des comptes TER (déficit des comptes 2000, attestés par un cabinet indépendant) de 105M€ (au-delà de la contribution forfaitaire qu'il versait auparavant) et a doté en outre les régions pour le renouvellement du matériel roulant à hauteur de 230M€. L'Etat a également doté les régions pour les compensations tarifaires sociales nationales mais il s'agit du transfert d'un montant qui, auparavant, était versé directement à la SNCF. Par la suite, l'évolution très forte des trafics sociaux a donc été financée par les régions.

Le rapport indique que le coût annuel pour l'Etat est passé de 805 M€ en 1996 à 1900 M€ en 2007, laissant en apparence une augmentation de 1100M€ pour l'Etat.

Plusieurs facteurs sont à prendre en compte :

- le montant des péages TER a été revalorisé à 3 reprises : 30 M€ en 1999, 61 M€ en 2002, 214 M€ en 2004. Cette revalorisation des péages se retrouve dans la dotation aux régions, mais parallèlement, l'Etat a repris ces montants sur les contributions qu'il verse à RFF. Il s'agit donc pour l'Etat d'une opération neutre ;

- les 806 M€ de 1996 (euros constants), majorés des différentes hausses de péages, représentent environ 1350 M€ en 2007. Le coût net est donc plutôt de l'ordre de 550 M€ en euros 2007, correspondant à la prise en charge du déficit des comptes en 2000, à la dotation complémentaire de matériel, et à une évolution plus rapide de la DGF que celle de l'inflation (l'ancienne contribution versée à la SNCF était indexée sur la seule inflation, alors que la DGF a pris en compte une partie de la croissance).

L'essentiel des coûts supplémentaires de la régionalisation a été supporté par les régions, qui ont décidé d'une politique de développement de l'offre et de modernisation des matériels et des gares.

5) Le rapport souligne que le coût complet des TER est plus élevé que celui qui résulte de la lecture des comptes car les péages ne couvrent pas le coût complet de l'infrastructure.

L'analyse de la Cour des Comptes est parfaitement exhaustive. La politique de tarification des sillons relève de l'Etat. A notre connaissance, en dehors du cas de l'Ile-de-France, les péages des trains régionaux ne couvrent pas les coûts complets en Europe.

6) Enfin, le rapport conclut sur l'effet vertueux d'une mise en concurrence et analyse les évolutions passées et en cours dans les pays voisins.

La SNCF participe au comité des parties prenantes mis en place par le gouvernement, présidé par le sénateur Grignon. Elle accepte bien entendu la concurrence, mais souhaite qu'elle se fasse dans des conditions qui respectent l'équité concurrentielle. A ce titre, deux facteurs seraient source d'inéquité concurrentielle, s'ils n'étaient pas corrigés par la loi :

- la présence d'un statut qui interdit le licenciement économique et qui ferait donc porter à la SNCF le coût d'excédents d'effectifs (en outre localisés dans un bassin d'emploi), augmentant le coût global ;
- le surcoût de ce statut lié à la surcotisation patronale de retraite. Cet écart est aujourd'hui de 12 points.

La SNCF prône l'inscription dans la loi du transfert des effectifs selon des critères à établir et la négociation d'une convention collective de secteur rendant acceptable socialement le transfert.

La SNCF partage donc l'analyse de la Cour des Comptes sur l'importance de la dimension sociale dans la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence, mais souhaite par ailleurs apporter des précisions sur l'analyse faite en annexe du projet de rapport sur les autres expériences en Europe.

L'impact de la concurrence a certes été limité en Allemagne pour la DB, mais grâce à la mise en place de conditions de régulation favorables à l'opérateur historique. En effet, la DB a bénéficié d'une prise en charge par l'Etat du surcoût des agents au statut (salaires et conditions de travail) qui lui a permis de rester concurrentielle, de l'arrêt de l'embauche au statut et de la possession pleine et entière de son matériel roulant qu'elle n'a pas transféré.

Les conséquences de l'ouverture à la concurrence en Allemagne ne sont donc pas extrapolables en France. Faute d'une loi rétablissant l'équité concurrentielle, l'impact de la concurrence pourrait être beaucoup plus rapide et générerait des sureffectifs très importants et in fine coûteux pour les finances publiques.

Les comparaisons de coûts faites avec l'Allemagne, qui soulignent un différentiel important, doivent par ailleurs être éclairées par plusieurs facteurs :

- la densité démographique allemande étant beaucoup plus importante qu'en France, le mode ferroviaire bénéficie d'une plus grande pertinence. Le réseau et les dessertes sont beaucoup plus denses, l'offre est cadencée, ce qui permet de mettre en place un modèle économique plus favorable au mode ferroviaire et de bénéficier d'économies d'échelle ;*
- les conditions économiques propres au pays sont différentes, en particulier, la durée du temps de travail n'a pas été abaissée à 35 heures. Par ailleurs, il faut souligner que les salaires allemands ont moins évolué que les salaires français, après la réunification.*
- les comparaisons portant sur les services régionaux doivent englober l'Ile-de-France et donc les services Transilien de la SNCF. Dans cette mesure, il faudrait plutôt mentionner que l'offre était en 2008 de 215 millions de trains kilomètres en France (à comparer aux 637 millions de tr/km en Allemagne) et*

que le trafic était de 22,3 milliards de vk en France (à comparer aux 43 milliards de vk en Allemagne).

Pour ce qui concerne le Royaume-Uni, pays dans lequel l'ouverture à la concurrence est totale, les enseignements à en tirer sont très différents puisqu'il n'existe plus d'opérateur historique.

Il est vrai, comme le souligne le rapport, que le trafic a significativement augmenté de 42% entre 1996 et 2006, mais la privatisation n'est sans doute pas le seul facteur explicatif puisque le TER a connu un taux de croissance supérieur pendant la même période. Les chiffres ne sont en outre pas comparables puisque ceux relatifs au Royaume Uni recouvrent à la fois le régional et la longue distance : il n'y a pas de distinction entre les deux, l'autorité organisatrice attributrice des franchises étant la même.

* * *

Dans sa conclusion, la Cour des Comptes propose un certain nombre d'actions. La plupart des recommandations relèvent de la politique de l'Etat et des régions et il n'appartient pas à l'opérateur de se prononcer.

En revanche, la SNCF est prête à apporter des outils d'analyse plus fins pour permettre aux décideurs de faire leur choix.

- *elle travaille sur la production de comptes de ligne. Mais il faut être prudent dans l'utilisation qui pourrait en être faite. De nombreuses charges sont indivises et non affectables directement, y compris certaines charges de production. La SNCF recherche une meilleure dédication des moyens par lignes, mais l'optimum ne sera jamais une dédication totale. Ainsi, les charges inscrites dans les comptes de ligne ne sont pas des charges érudables. La suppression d'une ligne, par exemple, n'entraînerait pas les économies de toutes les charges portées dans son compte. Les comptes de ligne constitueront surtout des indicateurs permettant des comparaisons dans le temps et entre lignes ;*
 - *elle est prête à avancer sur la production de bilans socio-économiques ou de bilans carbone pour éclairer les décideurs dans leurs choix.*
-

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE (RFF)

La Cour a examiné l'activité de transports régionaux de la branche « Proximités » de la SNCF sur l'ensemble du territoire, ainsi que l'action menée par RFF dans ce domaine. Parallèlement, les chambres régionales des comptes ont examiné la manière dont six régions ont exercé leur compétence en matière de transports régionaux de voyageurs des régions (Alsace, Bourgogne, Haute Normandie, Midi Pyrénées, Picardie et Rhône Alpes).

RFF partage globalement, les conclusions de la Cour, notamment sur les thèmes liés à l'éclatement important des responsabilités, au caractère hybride du financement des TER et à l'amélioration nécessaire des conditions d'exploitation dans la perspective de l'ouverture à la concurrence.

RFF souhaite cependant apporter des compléments sur trois points tenant à la réforme tarifaire de 2010, aux relations commerciales entre RFF et les régions et à l'amélioration des conditions d'exploitation de certaines lignes.

Concernant la réforme tarifaire de 2010, conformément aux engagements du contrat de performance signé entre l'État et RFF en novembre 2008 et en application des préconisations du rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées (publié en août 2007), l'équilibre visé est une couverture du coût complet⁵³ par le couple redevance et subvention.

Pour les trains régionaux de voyageurs, la réforme tarifaire mise en place en 2010 repose sur les trois principes suivants :

- les charges variables d'exploitation sont couvertes par la redevance de circulation (RC) ;*
- les charges fixes sont couvertes par la redevance d'accès (RA) ;*
- les charges de capital sont couvertes par la redevance de réservation (RR).*

53) Outre les coûts décrits dans la convention de gestion de l'infrastructure qui lie RFF à la SNCF, le coût complet intègre les amortissements économiques et la rémunération du capital. Il représente le coût économique de long terme de l'infrastructure dans la consistance actuelle du réseau.

Bien que la redevance d'accès soit payée entièrement par l'État pour les trains régionaux de voyageurs, l'intérêt de la réforme tarifaire est d'afficher une transparence des coûts vis-à-vis des régions. Ainsi ce nouveau système permet à RFF d'entrer dans une dynamique durable de développement et de donner une valeur au service rendu en adéquation avec la rémunération qui en est attendue.

La Cour propose la signature d'un accord-cadre de réservation de capacités d'infrastructure entre RFF et les Régions afin de mieux garantir que les conventions d'exploitation tiennent compte de l'état et des capacités du réseau. RFF souhaite insister à cet égard sur les points suivants :

- l'achat de sillons par les régions, plutôt que par les entreprises assurant pour leur compte les services ferroviaires, proposé par la Cour, constitue une évolution souhaitable, notamment dans le contexte d'un renforcement des responsabilités des autorités organisatrices de transport ;*
- cette perspective d'un accord-cadre pourrait utilement être rapprochée d'un versement direct aux régions de la subvention de l'État correspondant à la redevance d'accès afin que les régions maîtrisent l'ensemble des éléments permettant d'assurer le règlement des péages. Un tel accord cadre pourrait fixer, pour une période de plusieurs années, tant les capacités ferroviaires nécessaires que les investissements de RFF en matière de rénovation du réseau, ainsi que le niveau de péages ajusté sur le coût complet en fonction des choix de la région en matière de services ferroviaires. Une telle forme d'accord-cadre se rapprocherait ainsi de la convention conclue en juillet 2009 entre RFF et le STIF.*

Sur la question des « lignes supportant un trafic de moins de 10 trains de voyageurs par jour », RFF est favorable à l'idée d'expérimenter de nouveaux modes de gestion, de la même façon qu'il participe activement à la mise en place d'opérateurs fret de proximité sur certaines lignes. Une telle évolution pourrait en effet permettre le développement de politiques de maintenance et d'exploitation innovantes, contribuant à la réduction des coûts des services ferroviaires.

RFF approuve pleinement la recommandation de mener des audits sur ce sujet, notamment en termes de bilan carbone, et est prêt à apporter son expertise et ses compétences techniques à l'appui d'une telle démarche. En revanche, le cofinancement par RFF du développement d'alternatives routières aux services ferroviaires semble aller au-delà des responsabilités de RFF.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION ALSACE

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-après, les observations qu'appelle le rapport thématique intitulé : « Le transfert aux régions du TER : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre », dont je tiens, dès ce stade, à souligner le caractère à la fois remarquable quant à l'analyse et constructif quant aux orientations proposées.

Pour ce qui concerne une des principales orientations proposées dans le rapport, celle relative à l'éventuelle absence de pertinence du mode ferroviaire pour les lignes circulées par moins de 10 trains par jour, il apparaît d'une part, qu'aucune ligne exploitée en Alsace ne relève de cette définition, et, d'autre part, que la Région Alsace, pour la réactivation éventuelle de lignes non exploitées, procède bien à une analyse comparative systématique entre solution ferroviaire et Bus à Haut Niveau de Service (BHNS) tel que vous le recommandez.

Si je souscris à la nécessaire évaluation comparative entre BHNS et mode ferroviaire, j'estime que les gains financiers à en attendre restent cependant probablement inférieurs à ceux portés dans votre rapport. Pour ce qui concerne l'Alsace, région métropolitaine par excellence, les perspectives offertes par un basculement de certaines dessertes vers le mode routier, si elles ne doivent pas être négligées, resteront modestes à l'échelle de ce qu'est aujourd'hui, grâce à l'action de la Région, le TER Alsace.

Dans tous les cas, je partage votre proposition relative à la responsabilisation directe des régions sur les petites lignes (via le paiement du Droit d'Accès ou l'expérimentation d'autres modes de gestion). Elle gagnerait très certainement à être approfondie.

De la même manière, je pense que les autres orientations proposées constituent des vecteurs encore plus efficaces. Je citerai notamment la nécessité pour la SNCF de réaliser des gains de productivité et d'améliorer sa connaissance des coûts complets par ligne et enfin l'expérimentation de la mise en concurrence.

Cette dernière action, dont la Région Alsace va inscrire la possibilité dans le cadre de la future convention d'exploitation TER qui entrera en vigueur à partir de 2010, nécessite de modifier la LOTI afin de l'adapter au règlement dit OSP et de définir les modalités selon lesquelles une expérimentation pourrait être conduite. Sa mise en œuvre paraît souhaitable, d'autant plus qu'elle a largement montré son efficacité chez nos voisins, allemands notamment.

Pour ce qui concerne l'amélioration de la productivité de la SNCF, cette dernière se révèle à mon sens plus qu'indispensable dans un

contexte de forte dynamique de la masse salariale de l'établissement public. Si les importantes augmentations de charges que subissent à la fois Régions et Etat ne bénéficient pas à la SNCF, c'est que cette dernière n'arrive pas à maîtriser l'évolution de ces coûts (dont près de 70 % relèvent de la seule masse salariale). Il importe donc à l'avenir que les gains de la décentralisation soient mieux répartis entre voyageurs et cheminots (les 2 bénéficiaires actuels) d'une part, entreprise(s) ferroviaire(s) et contribuables d'autre part.

Si je partage l'ensemble des orientations listées ci-dessus (de l'évaluation de l'alternative BHNS à l'expérimentation de la mise en concurrence en passant par la nécessaire amélioration de la productivité de l'entreprise SNCF) permettez-moi de formuler un bémol quant à l'absence, préjudiciable à mes yeux, de volet tarifaire dans la liste de vos propositions.

Comme vous le soulignez, l'usager des transports publics a largement bénéficié des efforts de la collectivité publique mais n'a pas vu sa contribution au service augmenter.

Pour faire face à l'augmentation des charges, une augmentation de la contribution globale des usagers est à envisager.

Or, elle se heurte à l'absence totale de liberté tarifaire que subissent aujourd'hui les Régions du fait de l'existence d'un ensemble de tarifications nationales (notamment abonnement de travail) qui s'imposent à elles.

Il importe aujourd'hui, à l'aune du bilan positif de près de 10 ans de décentralisation, de permettre aux Régions de fixer les tarifs des TER, comme les AOT urbaines fixent les tarifs de leurs bus et de leurs tramways.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION MIDI-PYRÉNÉES

Introduction générale (page 1)

page 2 : évoquant une précédente enquête de la Cour, vous écrivez que : « En avril 2008, le rapport public thématique de la Cour portant sur le réseau ferroviaire soulevait certaines questions importantes pour l'activité T.E.R. : des procédures d'attribution des sillons peu efficaces et peu transparentes, une tarification des péages dénuée de rationalité économique, le mauvais entretien du réseau et le maintien d'un grand nombre de lignes ferroviaires très peu fréquentées, les incertitudes persistantes sur la fiabilité des comptes par branche ». En réponse, je crois utile de rappeler qu'à ma connaissance, l'Etat n'a toujours pas commencé à tirer les conséquences du contenu de ce rapport, ni commencé à engager les actions correctrices qui s'imposaient, bien qu'il soit sorti il y a maintenant dix huit mois.

Il est à noter, toutefois, que la réforme structurelle des péages opérée pour 2010 par l'Etat, suite à la mission confiée en 2006 au Conseil Général des Ponts et Chaussées, a pour objectif de permettre à R.F.F. de concourir de manière plus efficace à la couverture des coûts du réseau, les signaux économiques donnés par la tarification actuelle étant inadaptés.

page 3 : je ne puis que prendre acte (et m'en féliciter) du satisfecit que vous délivrez à la Région Midi Pyrénées en écrivant que : « (...) les dessertes T.E.R. de Midi Pyrénées sont typiques d'une région ne possédant qu'un seul pôle d'attractivité mais qui cherche à maintenir une bonne accessibilité à l'ensemble du territoire régional, notamment au travers d'une forte implication dans la régénération du réseau (...) ». Cela correspond effectivement à la politique régionale que j'ai souhaité mettre en œuvre, ces dernières années, et que je continue à promouvoir aujourd'hui, comme en témoigne l'importance du Plan « rail » (820 M€, dont 500 M€ de crédits régionaux) que j'ai fait adopter par la collectivité et que j'aurai l'occasion d'évoquer à nouveau, dans le corps de ma réponse.

Chapitre I : Les effets bénéfiques pour les usagers du transfert des T.E.R. aux régions (page 6)

I) Les évolutions du cadre juridique (page 7)

- page 8 (I - B) : vous évoquez les structures administratives dont s'est dotée la Région, avec sa D.I.T., afin de suivre la négociation puis l'exécution des conventions T.E.R.

Les évolutions de cette direction se poursuivent en vue de l'adapter aux défis qui s'annoncent et de tirer le meilleur parti des moyens existants, dans un souci d'optimisation. C'est ainsi que cette direction vient de faire l'objet d'un audit approfondi, effectué par la mission « Contrôle de gestion » créée à la Région, ayant abouti à un rapport d'audit extrêmement circonstancié et actuellement en cours d'examen par la Direction générale. Ce rapport aura ensuite vocation à déboucher sur un plan d'action qui devrait s'avérer très structurant pour l'avenir de cette direction.

Je tenais donc à porter cette information à votre connaissance, laquelle rejoint notre actualité immédiate ;

- page 10 (I - B) : vous abordez la question de la productivité en précisant qu'elle est très diversement abordée par les régions. Or, je tiens à vous indiquer que, lors de la négociation de la dernière convention, j'ai tenu à introduire dans celle-ci des dispositions plus contraignantes pour le prestataire, en la matière. Le suivi qui est désormais réalisé de ladite convention est plus fin et vise à créer une spirale vertueuse, en incitant le prestataire à rechercher les gains de productivité et à les réinvestir dans le service T.E.R., sous le double effet d'un système d'intéressement (bonus/malus) et de pénalités devenu plus contraignant. Sans vouloir entrer dans le détail des dispositions de la convention, je souhaite tout de même rappeler qu'elle contient dorénavant des mesures sur le niveau de qualité du service (article 13), sur la continuité du service (article 17) et même un droit de contrôle et d'audit reconnu à la Région (article 38). Enfin, l'initiative prise par la D.I.T. d'instituer, à compter du premier trimestre 2009 et en partenariat avec la S.N.C.F. une « Revue de production » (mensuelle) a permis à la collectivité de commencer à enregistrer quelques résultats significatifs sur le terrain du service produit par la S.N.C.F. (en termes d'adaptation des dessertes, de cohérence des roulements) et donc de la productivité. A titre d'exemple probant, sur la ligne Brive-Rodez, le taux de régularité des trains est passé de 79,22 % en janvier 2009 à 91,57 % en cumulé à ce jour (ce taux étant monté à 94,81 % sur le mois de septembre 2009) ;

- page 12 (I - B) : vous analysez l'impact du mécanisme d'intéressement destiné au prestataire et le jugez trop modeste, l'estimant à 0,2 % du chiffre d'affaires de l'activité T.E.R. Le mécanisme que vous évoquez là est celui de la précédente convention. Elle prévoyait une clé de répartition de l'intéressement de 50/50, entre la S.N.C.F. et la collectivité. Dans la nouvelle convention, cette clé de répartition a été modifiée : elle est passée à 75/25 (75 % pour le prestataire et 25 % pour la Région). Le mécanisme d'intéressement de la nouvelle convention (prévu à l'article 13 – alinéa 5) fixe des fourchettes, ce qui semble plus pertinent, pour un système d'intéressement et semble d'ailleurs correspondre à une pratique répandue en la matière. J'observe, en outre, que l'avantage du système retenu dans la dernière convention (comme dans la première), pour Midi Pyrénées, c'est que l'intéressement (bonus/malus) s'applique sur les recettes directes du trafic, ce qui vise donc à lui donner un effet de volume, donc à être incitatif en terme d'objectif de recettes, ceci devant être le propre d'un système d'intéressement ; ce schéma me paraît en tous points conforme à sa définition.

En ce qui concerne le système de pénalités applicable au prestataire en cas de non réalisation de l'offre ferroviaire, dans la nouvelle convention, il entre en vigueur dès le premier kilomètre, ce qui me paraît (là aussi) effectivement plus dissuasif ou incitatif (selon les cas), alors que d'autres régions ont choisi d'opter pour une logique de franchise kilométrique, au-delà de laquelle s'appliquent les pénalités. Or, pour pénaliser le prestataire, il vaut mieux qu'il n'y ait pas de franchise car il existe alors une limite ou restriction qui constitue en soi un obstacle au plein déploiement d'un système de pénalités calculées dès le premier kilomètre.

Aussi le système d'intéressement et le système de pénalités retenus dans la nouvelle convention apparaissent-ils plus contraignants pour le prestataire. Pour reprendre votre propre expression, leur impact est moins « modeste » qu'il ne l'a été jusque là. Ce, d'autant que la Région Midi Pyrénées a fait preuve d'un niveau d'exigence accru à l'égard de la S.N.C.F., dans la gestion du stock de pièces détachées nécessaires à la maintenance du parc de matériels roulants, afin de mieux respecter les objectifs de qualité du service. Les résultats de la première année d'application de la nouvelle convention confirment cette analyse, le montant du malus infligé à la S.N.C.F. étant supérieur à 1M€, chiffre qui commence à être conséquent... et donc dissuasif (ce qui est le but recherché) ;

- page 13 (I-B) : le tableau que vous reproduisez est un exemple qui concerne la seule Région Midi Pyrénées, quant à la consistance des services transférés en 2002. Les chiffres du tableau n'appellent pas en eux-mêmes de commentaire particulier, si ce n'est que ces chiffres ont évolué, depuis : ils doivent être replacés dans le contexte du transfert de compétences. De ce fait, ils sont datés et n'apparaissent plus pertinents, aujourd'hui. Par contre, vous faites état d'un âge moyen du matériel s'élevant à 20 ans et 10 mois en 2002. Je vous informe que cet âge moyen est redescendu à 19 ans et 7 mois en 2008 et que le plan « Matériel d'avenir », pour Midi Pyrénées, doit représenter dans les prochaines années un investissement prévisionnel de 335 M€, lequel (vu son montant) devrait a priori contribuer à faire un peu baisser la moyenne d'âge du parc. J'observe que la Cour revient plus avant dans son rapport (page 24) sur la situation du matériel roulant ;

- page 15 (I-B) : le cadencement ferroviaire est évoqué de manière très succincte, puisque vous écrivez juste que les évolutions les plus notables proviennent de la mise en œuvre du cadencement sur une partie ou sur l'ensemble du réseau régional. Or, je tiens sur ce point à être plus précis et à dire explicitement que l'expérience qui a été faite du cadencement en Midi Pyrénées est pour l'instant tout à fait positive, en particulier sur l'axe ferroviaire Toulouse-Auch, mais aussi sur l'axe Toulouse-La Tour de Carol, qui sont un peu les « vitrines ferroviaires » de la Région. Dans son rapport définitif (constituant la déclinaison régionale de la présente enquête), la Chambre régionale des comptes de Midi Pyrénées a du reste reconnu le succès de ce cadencement. Afin de donner quelques signes tangibles de ce succès, j'ajoute que sur l'axe Toulouse-Auch, l'on est passé de 906 473 voyages en 2003 à 1 781 530 voyages en 2007, le chiffre ayant donc presque doublé. Sur l'axe Toulouse-La Tour de Carol, l'on est passé de 1 026 152 voyages en 2004 à 1 264 456 voyages en 2007. Ces quelques données permettent de bien mesurer l'impact du cadencement sur le trafic ferroviaire ;

- page 17 (I - B) : commentant le dispositif d'évaluation de la qualité, vous écrivez que les seuils des pénalités ont été modifiés lors du renouvellement des conventions dans le sens d'une plus grande sévérité pour la S.N.C.F.

Ces seuils sont devenus plus dissuasifs (pour empêcher le prestataire de procéder à des arbitrages douteux (du genre « Je n'améliore pas la qualité du service sur tel ou tel aspect car cela me coûterait en définitive plus cher que les pénalités, autant payer ses dernières »). Je rappelle que le montant de la pénalité que la S.N.C.F. va devoir verser à la Région, en 2009, représentera plus d'1 M€, ce chiffre n'étant plus symbolique, vous en conviendrez. J'ajoute que ce n'est qu'un

début : nous ne sommes que dans la première année d'application de la nouvelle convention et ce montant de pénalités (relatif à l'année écoulée) est appelé à augmenter de façon assez substantielle, si la S.N.C.F. ne fait pas un effort sur la qualité du service.

II) Les effets de la réforme pour les usagers (page 17)

- page 18 (II - A) : le tableau en haut de page mérite un commentaire rapprochant les lignes « Total » et « dont T.E.R. ». Ce rapprochement souligne la forte augmentation du trafic T.E.R. sur la période 1997/2007, au plan national, puisqu'elle est de l'ordre de 55 % (soit 5,5 % par an), par rapport au total (tous modes confondus) qui n'est que de 12 %. L'importance de ce chiffre, je tenais à le dire ici, justifie tout à fait les investissements que la Région Midi Pyrénées a consenti dans le développement du T.E.R., depuis 2002, pour faire face à cette évolution du transport intérieur de voyageurs, qui semble bien correspondre à un besoin social fort. Ce, d'autant que l'évolution de la fréquentation des T.E.R., en Midi Pyrénées, a été plus marquée que dans bon nombre d'autres régions, avec une augmentation de 37 %, entre 2002 et 2007, contre une moyenne nationale à seulement 28 %. Il fallait, par conséquent, que la Région se donne les moyens de faire face à cette évolution et consente, pour cela, à réaliser certains investissements aptes à accompagner une telle évolution de la fréquentation, sans pour autant abaisser la qualité du service ;

- page 20 (II - A) : le tableau mérite incontestablement un commentaire, au niveau de la ligne dédiée à Midi Pyrénées et du chiffre donné en fin de ligne sur l'évolution du trafic T.E.R. (+19 % sur la période 2002/2007). Ce pourcentage peut apparaître faible, comparé à celui d'autres régions. Je dois cependant indiquer que la comparaison faite ici est biaisée et même faussée, en raison d'un problème de périmètre qu'il me faut un peu expliciter. Ces chiffres vous ont été communiqués directement par la S.N.C.F. Or, cette dernière ne comptabilise pas dans ses statistiques le secteur urbain Arènes/Colomiers qui fait l'objet d'un accord commercial et tarifaire avec l'opérateur urbain (la tarification urbaine est acceptée sur ce tronçon de ligne), TISSEO verse à la Région une compensation tarifaire calculée sur la différence entre le plein tarif S.N.C.F. et le tarif urbain. Ce tronçon ferroviaire n'entre donc pas dans les recettes de la S.N.C.F., pour laquelle il est transparent. Il se trouve qu'il a pris de l'ampleur et représente aujourd'hui un flux de recettes important. Les chiffres donnés dans ce tableau sont de ce fait à relativiser en raison de la forte fréquentation enregistrée sur ce secteur (on est là au cœur de l'agglomération toulousaine) et qui aurait eu pour conséquence de modifier à la hausse le pourcentage donné si la S.N.C.F. avait eu

l'information et avait pu l'intégrer dans ses statistiques. Cela aurait, selon toute probabilité, changé le pourcentage afférent à la Région Midi Pyrénées, ainsi que son positionnement relatif par rapport aux autres régions. Il convenait de procéder à la présente mise au point pour mieux apprécier la position réelle de la collectivité, relativiser l'information contenue dans ce tableau et l'interprétation qui peut en être donnée;

- page 21 (II – A) : s'intéressant au taux moyen de remplissage des trains en pourcentage de leur capacité, la Cour juge ce chiffre insuffisant, puisqu'il n'atteint que 26 % selon les données de la S.N.C.F. Je suis conscient de la faiblesse de ce chiffre, mais il doit être lui aussi relativisé, comme le suggère la Cour elle même avec son renvoi en note de bas de page (note 12). Si je prends l'exemple de Midi Pyrénées, je constate que cette Région voit cohabiter une zone urbaine très développée, autour de l'agglomération toulousaine, et des zones rurales assez isolées et enclavées. Il existe donc un fort contraste géographique et de situation. La conséquence pratique, au niveau du T.E.R., en est que des trains périurbains, en période de pointe, atteignent facilement un taux de remplissage de 130 à 140 %. A l'inverse, des trains ruraux peuvent circuler avec seulement quelques voyageurs, à l'aller comme au retour. Les chiffres communiqués par la S.N.C.F. ne donnent qu'une vision linéaire du remplissage des trains. Or, il faut bien voir qu'un train peut être plein au départ, vide à l'arrivée et avoir au final un taux de remplissage inférieur à 50 %. Il n'en demeure pas moins que le problème capacitaire subsiste, au départ des trains, surtout en zone périurbaine et aux heures de pointe. C'est là le cœur du problème. Il faut alors y faire face et la Région y répond par un effort sur le matériel roulant. Mais alors, il n'est pas très logique de reprocher aux régions, comme le fait la Cour en page 24 de son rapport, un taux de renouvellement du matériel ferroviaire jugé très élevé depuis 1993. Ce renouvellement n'est que la conséquence attendue de ce qui vient d'être dit, d'autres collectivités connaissant une situation proche, voire identique et même plus aggravée que celle de Midi Pyrénées ;

- page 22-23 (II – B) : analysant la recomposition de l'offre, vous notez qu'en Midi Pyrénées, l'offre réalisée est passée de 6 505 000 km en 2002 à 8 252 000 km en 2007 (+ 26,8 %) pour le ferroviaire et de 3 435 000 km à 3 619 000 km pour l'autocar (+5,4 %), bien que la taille du réseau ferré lui-même n'ait pas augmenté. Vous ajoutez que cette évolution, couplée à des offres tarifaires novatrices, explique la croissance du trafic (dont vous donnez les chiffres). Vous me permettrez de voir dans ce jugement de la Cour une forme de satisfecit global pour la manière dont la Région que je préside a su gérer la question de la recomposition de l'offre dans le cadre du service T.E.R. proposé aux usagers et de son extension de périmètre, son redimensionnement. Elle

est parvenue à intégrer cette évolution marquée sans altérer la qualité du service T.E.R. et même en l'améliorant, ce qui explique alors l'attractivité croissante du T.E.R. pour les voyageurs régionaux et se traduit au demeurant dans les statistiques de fréquentation (en Midi Pyrénées, les projections faites sur l'évolution annuelle du trafic sont à deux chiffres, ce qui pourrait représenter un doublement du trafic, sur seulement une décennie, si l'évolution se confirmait) ;

- page 24 (II – B) : revenant sur la situation du matériel roulant, les rapporteurs soulignent que le matériel renouvelé ou rénové depuis 1993, en Midi Pyrénées, représente 48 % seulement du parc et ils reconnaissent alors de facto ce que j'ai écrit plus haut (voir mon commentaire sur la page 13), à savoir que la Région a été handicapée par la faible qualité du matériel dont elle a hérité. Mais alors, au moins pour ce qui concerne ma collectivité, il n'est pas cohérent d'écrire, comme le fait la Cour, juste après, que : « (...) le taux de renouvellement du matériel ferroviaire roulant depuis 1993 paraît très élevé...Le parc étant désormais nettement remis à niveau, on peut s'interroger sur la pertinence de poursuivre l'acquisition de matériel roulant (...) ». Ce n'est certes pas le cas en Midi Pyrénées et l'ancienneté du matériel dont elle dispose, ainsi que les besoins nouveaux, justifient pleinement l'ampleur de l'investissement annoncé avec le Plan « rail » (335 M€ pour la seule tranche ferme, ainsi que je l'ai déjà indiqué plus haut).

Je ne puis que relier ce que j'écris ici à ce que j'ai déjà expliqué dans mes commentaires sur la page 21 de votre rapport : la problématique du renouvellement du matériel roulant (que la Cour juge très élevée) ne doit pas être appréciée à partir du seul taux d'occupation de 26 % des trains, en moyenne, ce chiffre étant biaisé et ne reflétant que très imparfaitement la réalité. La nécessité de renouveler le parc est pour moi avérée, au plan national, tant pour faire face à la surcharge des heures de pointe en desserte urbaine que pour répondre à l'augmentation générale annuelle du trafic T.E.R. (évidente dans les chiffres que vous reproduisez) ou encore pour maintenir une offre ferroviaire de qualité, de par les équipements et prestations proposés aux voyageurs ;

- page 25 et 26 (II – C) : abordant le thème des politiques tarifaires inventives mises en œuvre par les régions en faveur des usagers, les auteurs du rapport relèvent la multiplicité des tarifs spécifiques proposés. Je ne puis que noter avec satisfaction que Midi Pyrénées est citée à plusieurs reprises et je m'en félicite. Cela ne fait que me conforter dans la justesse des choix effectués et m'incite à poursuivre les efforts entrepris pour rendre le T.E.R. toujours plus attractif et le faire découvrir à un nombre croissant de voyageurs ;

- page 30 et 31 (II – D) : consacrant un développement à la qualité du service, le rapport relève la variété des expériences conduites par les collectivités. Par contre, s'agissant des comités de ligne, il est relevé le caractère imparfait de cette structure, en Midi Pyrénées, la Cour les qualifiant d' « enceinte d'information imparfaite ». Il est vrai qu'ils ne sont apparus de manière institutionnelle qu'avec la dernière convention et n'ont pas de ce fait une très longue existence, sous leur forme actuelle ; ils se sont toutefois organisés et fonctionnent à présent. Nul doute qu'il ne leur faille encore un peu de temps pour se perfectionner, cesser d'être une enceinte d'information imparfaite et devenir un lieu de concertation approfondie. La dynamique a bien été enclenchée en ce sens et je souhaite qu'elle produise rapidement ses effets, en Midi Pyrénées. Mais, il convient d'ajouter que des progrès ont été accomplis par la Région, en matière d'évaluation de la qualité du service, et pas seulement au sein des comités de ligne, d'ailleurs.

En effet, les comités institués par la deuxième convention T.E.R. (article 40) oeuvrent également beaucoup à l'amélioration de la qualité du service rendu. Outre le comité de pilotage de la convention, il y a aussi le comité technique et les comités spécifiques (thématiques) qui oeuvrent à l'amélioration permanente du service T.E.R. Je tiens à ajouter qu'en Midi Pyrénées, un comité technique sur la qualité a été institué et que son fonctionnement, le travail produit et les résultats obtenus sont pour l'heure très probants. Ils vont tous poursuivre leurs travaux car il y a encore des progrès à accomplir par rapport à la qualité du service rendu ;

- page 32 (II – D) : vous évoquez la question de l'information du public en situation perturbée et les indicateurs de satisfaction de la clientèle. Je dois dire, ici, que j'ai pu en diverses occasions exprimer mon mécontentement auprès du prestataire, pour la façon dont étaient traités les voyageurs lors de situations perturbées. L'information est donnée au compte-goutte, elle n'est pas toujours fiable et en plus elle n'est pas forcément bien diffusée. L'attention du prestataire a donc été appelée sur ce point et il lui a été demandé de faire des efforts significatifs pour améliorer la communication en situation perturbée. La « revue de production » mise en oeuvre au premier trimestre 2009 par un cadre de la D.I.T., en liaison avec les interlocuteurs compétents de la S.N.C.F., a déjà permis de réaliser quelques avancées significatives, dans ce domaine. Le travail de fond effectué commence à porter ses fruits. Il faut, plus que jamais, persévérer sur cette voie...

En Midi Pyrénées, les services de la direction concernée sont en train de mettre une pression accrue sur la S.N.C.F. pour améliorer les indicateurs de satisfaction de la clientèle. Pour cela, le nombre d'enquêtes va être augmenté : l'organisme B.V.A. (enquêtes et sondages) passera plus souvent dans les gares et les trains pour mesurer la satisfaction de la clientèle et tenter d'améliorer celle-ci. L'objectif poursuivi est, dès 2010, de passer le cap des 90 % de satisfaction en situation perturbée (inopinée) et de 91 % en situation perturbée (prévue). Je relève, également, l'initiative prise par cette direction d'instituer une « revue d'information » (calquée sur le modèle de la « revue de production »), effective au dernier trimestre 2009, afin de pouvoir évoquer avec les interlocuteurs compétents de la S.N.C.F. les questions relatives à l'information des usagers, en vue de prendre des décisions et d'apporter des solutions aux problèmes posés (il s'agit d'une instance elle aussi conçue sur un mode décisionnel).

Chapitre II : Un important effort financier, principalement à la charge du contribuable (page 34)

I) L'insuffisante connaissance des coûts des T.E.R. (page 35)

- page 35 (I – A) : dénonçant les lacunes de la comptabilité analytique de la S.N.C.F., le rapport prend l'exemple de la Région Midi Pyrénées pour illustrer les difficultés créées par les insuffisances de la comptabilité analytique du prestataire et la faible qualité de l'information financière fournie par lui. Sans entrer dans le détail des chiffres et des retraitements (la C.R.C. de Midi Pyrénées s'était déjà appesantie sur certains chiffres), je puis confirmer en tous points le jugement porté par la Cour, sans rien renier de sa sévérité. Je l'approuve et je souligne que la Région n'a eu de cesse, ces dernières années, que d'inciter la S.N.C.F. à améliorer cette information financière. J'ai d'ailleurs fait introduire dans la nouvelle convention des dispositions destinées à l'améliorer un peu, mais les pesanteurs restent fortes. Les choses commencent à évoluer, doucement. Pour autant, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour parvenir à une information qui soit à la fois fiable et partagée. Je ne l'ignore pas et le sujet sera encore au centre des prochaines négociations avec la S.N.C.F.

La difficulté qu'a la Région elle-même à lire l'information financière en provenance du prestataire m'amène à partager sans réserve votre appréciation, lorsque vous écrivez que : « L'un des principaux défauts de la comptabilité analytique de la S.N.C.F. est l'absence de compte de charges et de produits par ligne, ce qui empêche les régions de disposer d'une information économique suffisamment fine ». Je pense, en effet, que si cette comptabilité analytique était plus

développée, suivant vos suggestions, elle offrirait plus de lisibilité dans les comptes du prestataire et une information financière plus transparente, ce qui permettrait alors de dissiper plus facilement et plus en amont certaines interrogations ou équivoques qui peuvent surgir à la lecture des documents financiers, dans l'état actuel des choses.

- page 38 (I – B) : l'incertitude pesant sur le montant des coûts complets du service T.E.R. conduit la Cour à formuler la proposition suivante : créer une commission des comptes des transports régionaux de voyageurs qui aurait pour mission de mettre à jour, annuellement, le travail d'établissement du coût complet du T.E.R. Je partage cette préoccupation et je soutiens cette initiative, qui me paraît aller dans le bon sens. Ainsi que vous l'écrivez, elle pourrait apporter la clarté qui fait défaut sur le sujet et fournir à l'ensemble des parties intéressées les supports et informations financières nécessaires à des décisions rationnelles en matière de transports régionaux de voyageurs. Encore faudrait-il que cette commission soit instituée au plan national, pour être pleinement efficace et ne pas décevoir les attentes qui pourraient être placées en elle. De même faudrait-il que la S.N.C.F. accepte de jouer le jeu et de s'y impliquer pleinement, sans arrière-pensée, ce qui devrait interpellier sa tutelle, c'est à dire de l'Etat.

II) Une contribution financière limitée des usagers (page 39)

- page 39 à 41 (II) : je prends acte des informations avancées par la Cour et de ses analyses, quant à la participation des usagers à la couverture des coûts complets, tout en relevant que la Région Midi Pyrénées n'est pas citée, dans les exemples choisis par les rapporteurs pour illustrer leur propos. Il est évident que, comme l'écrit la Cour, le financement du T.E.R. n'échappe pas à un arbitrage entre financement par l'utilisateur et financement par le contribuable. C'est partout la même chose, mais cet arbitrage ne me paraît pas choquant, dès lors qu'il est assuré par l'instance politique, dont la vocation est de maintenir un service public de qualité;

- page 44 (III – A) : la Cour aborde la question sensible des pénalités supportées par la S.N.C.F. dans l'exécution des conventions, laquelle expliquerait (selon elle) la dégradation du résultat, à partir de 2005. Citant l'exemple de Midi Pyrénées, elle relève que sur six contentieux, cinq se sont soldés par un accord amiable et un a été porté devant le Tribunal administratif. J'ai, dans ce courrier, déjà eu l'occasion de dire tout le bien que je pensais du système de pénalités (que je me suis employé à renforcer, lors de la renégociation de la convention T.E.R.). Je ne vais donc pas revenir sur ce que j'ai écrit, d'autant que cela reflète parfaitement mon opinion.

- page 44 à 47 (III – B) : vous évoquez la question des péages inférieurs aux coûts pour R.F.F. Vous relevez notamment des taux de couverture extrêmement faibles, sur la période examinée, s'élevant en moyenne à un tiers du coût complet. Midi Pyrénées, selon vos chiffres, se situait à 22 % en taux de couverture des coûts de l'activité T.E.R. (chiffre 2007). Je note pour autant qu'elle n'était pas la Région ayant le taux de couverture le plus faible, loin s'en faut. Je m'interroge, en revanche, sur la pertinence de votre remarque (en haut de la page 47) lorsque vous écrivez que : « Cette faible couverture des coûts par les péages fait ressortir que l'activité T.E.R. ne peut être qu'une activité conventionnée, en grande partie financée par des contributions publiques ». Cela n'est ignoré par personne, aujourd'hui. En effet, le propre de ce genre d'activité est de ne parvenir à l'équilibre comptable qu'avec l'apport des contributions publiques. N'est-ce pas une des raisons essentielles qui a motivé l'Etat à régionaliser cette activité ?

En revanche, je souscris pleinement à la remarque qui met en évidence le fait qu'en Midi Pyrénées, région rurale et montagneuse, la maintenance des lignes T.E.R. est nettement en deçà de la maintenance optimale, ce qui ne manque pas de se traduire par une détérioration de l'état du réseau. Je tiens cependant à préciser que ce constat de carence ne vise pas tant R.F.F. que l'Etat qui, en sa qualité d'actionnaire, de tutelle, de régulateur a été parfois défaillant, se refusant à prendre en compte les contrastes, les fortes disparités pouvant exister d'un territoire à un autre, d'une Région à une autre, par rapport aux conditions de maintenance du réseau, aboutissant ainsi à la situation dénoncée, à ce constat de carence entraînant une dégradation de l'état du réseau préjudiciable à tous, au final;

- page 50-51 (III – C) : la Cour se penche sur les modalités de compensation financière du transfert de compétences, dont elle juge les modalités insatisfaisantes. Comme vous le rappelez, la C.R.C. de Midi Pyrénées, dans son rapport, avait déjà signalé que les évaluations financières réalisées montraient que les charges relatives à l'exploitation des T.E.R., une fois retranchées les modifications d'offre décidées par les collectivités, depuis 2002, n'étaient pas toujours compensées. Je vais pour ma part plus loin que cela et je n'hésite pas à écrire que, le moins que l'on puisse dire, c'est que le principe de la compensation tel que le conçoit l'Etat ne compense pas intégralement les charges transférées, il est même conçu pour ne pas compenser intégralement lesdites charges.

J'ai, sur le sujet, une position très tranchée. Je suis en effet très critique sur le principe de la compensation par l'Etat des charges transférées aux collectivités territoriales, dont chacun sait, et votre

institution au premier chef, que la compensation à l'euro près est un leurre.

La D.G.D. (Dotation Globale de Décentralisation) vient en appui de la D.G.F. (Dotation Globale de Fonctionnement) mais ce mécanisme crée à mon avis des effets pervers dont sont victimes les collectivités, dans la logique de transfert de charges et de recettes. Pour la Région Midi Pyrénées, la part forfaitaire de la D.G.F. est allée en s'amenuisant, sur la période récente (+0,6 % entre 2009 et 2010). Il est vrai que la progression moyenne annuelle de la part forfaitaire de la D.G.F. n'a été que de 1,87 % sur 7 ans (période 2004-2010).

De surcroît, certains coûts ayant été insuffisamment prévus lors du transfert initial (péages, notamment), l'Etat a dû compenser le manque par la D.G.D. Mais, c'est là reconnaître a contrario que la D.G.F. versée était insuffisante pour compenser les charges transférées. Surtout, c'est là une pratique (le recours à la D.G.D.) qui n'est pas de nature à retracer fidèlement le coût réel de la compensation. J'estime que si l'on recalcule l'effort financier de la Région dans le temps, la part relative de charges incombant à la Région augmente, du fait de l'insuffisante compensation de l'Etat, en base.

Pour qui appréhende les chiffres ainsi recalculés, mesurant l'effort financier de la collectivité, à périmètre constant, entre 2002 et 2008, en décomposant la dotation de l'Etat entre l'exploitation et les tarifs sociaux nationaux, l'on constate une charge nette qui va en s'aggravant. La couverture de l'Etat est passée de 99,52 % en 2002 à seulement 86,87 % en 2008, soit un différentiel de 12,65 %, la Région ayant dû prendre cette différence à sa charge sur ses budgets successifs. Vous en conviendrez, cet écart est loin d'être symbolique et donne, je crois, la juste mesure de l'effort financier qu'une collectivité comme Midi Pyrénées est obligée d'assumer au lieu et place de l'Etat, aujourd'hui ;

- page 53 (III – D) : évoquant la charge croissante que représente pour les collectivités les dépenses d'exploitation et les compensations tarifaires, vous notez que les contributions d'exploitation versées par les régions ont beaucoup augmenté et vous prenez l'exemple de Midi Pyrénées pour laquelle la hausse a été de 50 % sur la période étudiée (2001-2007). J'en déduis que l'on ne peut donc pas reprocher aux Régions de ne pas assumer leur part des dépenses imputables au fonctionnement du T.E.R. Ceci étant, on peut mieux mesurer l'effort financier consenti pour assurer et améliorer le service T.E.R.; on peut également comprendre que la Région arrive en limite d'effort financier concernant notamment les transports ferroviaires régionaux de voyageurs. Malheureusement, je ne suis pas convaincu que la S.N.C.F. en soit parfaitement consciente ou veuille voir cette réalité en face ... constat

qui exprime aussi, quelque part (et je le déplore) les limites de notre partenariat.

Dans ces conditions, je ne puis, bien sûr, que souscrire à l'appréciation que portent les rapporteurs (en haut de la page 55) : « L'accent devrait à l'avenir être mis sur la nécessité pour la S.N.C.F. de réaliser des gains de productivité afin d'alléger la charge financière des régions ». Elle est particulièrement bien vue et il appartient désormais à la principale intéressée d'en tirer toutes les leçons.

Chapitre III : Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation (page 58)

I) Le bilan écologique peu satisfaisant de l'exploitation des T.E.R. (page 59)

- page 59 à 61 (I – A) : le rapport traite là du bilan écologique peu satisfaisant de l'exploitation des T.E.R. Je ne puis que prendre acte des termes de ce bilan, de certaines initiatives prises par le prestataire et de certains efforts engagés par lui, selon vos dires. J'émet le vœu que tout cela contribue à renforcer, à brève échéance, le combat mené en faveur de l'environnement et du développement durable. Je ne doute pas un instant que, dans les prochaines années, le T.E.R. doive œuvrer, apporter sa contribution à cette grande cause nationale qu'est devenu le développement durable. Je reste pour ma part convaincu qu'il est possible (et souhaitable) de rentrer dans un cercle vertueux, au moyen d'un meilleur « bilan carbone », rendu réaliste par une meilleure utilisation des T.E.R., plus rationnelle, grâce à un fonctionnement plus propre. Il ne me reste plus qu'à souhaiter que les surcoûts immédiats ou à court-moyen terme soient générateurs de belles économies à plus long terme, pour s'inscrire activement dans une logique de développement durable. En Région Midi Pyrénées, une étude portant sur le « bilan carbone » de la circulation des T.E.R., des autocars du Réseau Routier Régional et des travaux du Plan « rail » est en cours de lancement.

II) Les moyens d'une exploitation plus rationnelle (page 62)

- page 68 (II – B) : le rapport préconise le développement d'outils d'aide à la décision par la S.N.C.F. comme préalable à une exploitation plus rationnelle du service T.E.R. Je prends acte, tout d'abord, de ce que les critiques exprimées visent la S.N.C.F. et non les Régions, lesquelles ont été plutôt victimes de ce manque d'outils d'aide à la décision. Je dois cependant ajouter que certaines collectivités, à l'image de Midi Pyrénées, n'ont pas attendu que le prestataire évolue ou change ses pratiques en la matière. Pour ma part, je me suis refusé à rester dans l'expectative, dans une position d'attente, purement passive. J'ai demandé à mes services de prendre des initiatives et c'est la raison pour laquelle je ne partage pas

vosre jugement, lorsque vous écrivez plus loin que : « Si le contexte a été rendu peu favorable en raison d'un manque d'informations adéquates de la part de la S.N.C.F., les régions ne se sont pas toujours donné les moyens d'un suivi administratif et financier régulier des conventions d'exploitation T.E.R. ».

Certes, vous ne citez pas explicitement la Région Midi Pyrénées et elle paraît épargnée par votre critique, visant manifestement d'autres collectivités. Je souhaite cependant rappeler ici les initiatives prises d'ores et déjà par ma Région pour remédier aux carences de la S.N.C.F. dans le domaine de l'information financière et des outils d'aide à la décision : négociation et signature d'une nouvelle convention plus contraignante pour le prestataire dans la fourniture de certaines informations de gestion – démarche interne de contrôle de gestion avec la mise au point d'un tableau de bord appelé « Fer Info » et permettant le suivi financier de la convention – mise en place d'une « revue de production » mensuelle (constituant une mesure hors convention) avec les interlocuteurs de la S.N.C.F., assurant une forte réactivité dans la prise de mesures techniques et autres décisions nécessaires pour rétablir le service dans son intégrité, tel qu'il doit être assuré selon les termes de la convention, ou pour en améliorer le fonctionnement au quotidien.

Ce sont là, vous en conviendrez, autant d'initiatives qui démentent toute attitude attentiste, toute forme de passivité par rapport au suivi de la convention et au relationnel avec la S.N.C.F.

III) La prise en charge financière des infrastructures (page 69)

- page 69 (chapeau introductif) : vous écrivez que, du point de vue de la répartition normale des compétences entre collectivités publiques et opérateurs nationaux « (...) le financement de la régénération du réseau régional par les régions peut être considéré comme une « anomalie ». Ce financement n'est pas prévu dans le cadre conventionnel liant les régions à la S.N.C.F. ». Si anomalie il y a, je tiens à dire clairement que la responsabilité première doit en être imputée à l'Etat. Il faut éviter, sur ce sujet, d'avoir la mémoire trop courte et se rappeler que lorsque les Régions ont hérité de la plénitude de la compétence ferroviaire, elles ont aussi hérité d'un réseau particulièrement vétuste parce que l'Etat actionnaire (il est en effet « derrière » la S.N.C.F. et R.F.F.) n'avait pas rempli ses obligations d'entretien, en la matière. Du coup, lorsque j'ai pris la décision de diligenter un audit de l'ensemble du réseau ferroviaire régional, ce dernier a conclu à l'existence d'un réseau « en fin de vie », pour reprendre l'expression employée dans le rapport.

En tant que responsable politique, j'ai bien dû en tirer les conséquences, à un moment donné. C'est la raison du lancement d'un Plan « rail » évoqué précédemment qui, à la date de cette correspondance, est en bonne voie et va permettre prochainement d'offrir au service T.E.R. de Midi Pyrénées des infrastructures rénovées et de qualité. Les voyageurs en seront les principaux bénéficiaires.

D'autre part, je désire également souligner l'attitude de l'Etat, dans cette affaire : il n'a jamais dénoncé une telle anomalie car il était trop heureux de pouvoir se défaire sur les régions des obligations d'entretien et de renouvellement du réseau qu'il n'avait pas assumé à l'époque où il aurait dû le faire parce que cette tâche lui incombait. Je suis, je l'avoue, tenté d'aller encore plus loin que cela, dans mon analyse : l'Etat a lui-même « poussé à la roue » pour d'évidentes raisons financières. En effet, l'entrée en jeu des collectivités lui offrait l'opportunité de réduire ou de ne pas augmenter le montant des dotations versées à R.F.F., à partir du moment où les Régions mettaient la main à la poche pour financer les opérations de régénération du réseau ferroviaire régional ;

- page 71 (III – A) : la Cour analyse justement ici le développement des « plans-rail » à partir de l'exemple de Midi Pyrénées. Je suis d'accord avec les chiffres qui sont avancés et avec l'analyse qui est faite par les rapporteurs car elle me paraît conforme à la réalité. Je souhaite seulement apporter une précision sur l'effort financier consenti par Midi Pyrénées pour mettre à niveau le secteur ferroviaire régional (infrastructures et matériel roulant compris, donc). De fait, aux 820 M€ (dont 500 M€ de crédits régionaux) du Plan « rail » stricto sensu, il convient d'ajouter les 335 M€ prévisionnels du Plan « Matériel d'avenir » qui doit permettre d'amener au niveau requis le parc de matériels roulants assurant le service T.E.R. Au total, la mise représente un investissement total de près de 1,2 Md€, somme tout à fait conséquente, vous en conviendrez et qui doit permettre aux usagers de disposer dorénavant d'un service public à la hauteur des efforts consentis par la Région. C'est en tout cas le vœu que je formule ici très explicitement en souhaitant qu'il soit entendu par les prestataires, en particulier la S.N.C.F. ;

- page 72 (III – B) : la Cour se penche ici sur la rationalisation souhaitable de l'investissement des régions. Elle constate, à partir de quelques chiffres reproduits dans le corps du rapport, que l'exploitation du service T.E.R. devient proportionnellement plus chère pour les régions, en se développant. Je crois qu'on ne peut qu'être d'accord avec un tel propos, tant il constitue une évidence. Je pense en effet que la rationalisation, souhaitée par la Cour, de l'investissement des régions

dans le ferroviaire devrait plutôt être recherchée du côté de la mutualisation de certains moyens, de la recherche d'économies d'échelle, en lien avec le prestataire. Ces pistes-là me semblent plus prometteuses en termes de rationalisation et de recherche d'économies de gestion.

Les rapporteurs soulignent par ailleurs que d'autres modes de transport, routiers pour l'essentiel, pourraient être avantageusement pris en considération au cas par cas, comme alternative au mode d'exploitation ferroviaire des transports régionaux de voyageurs. Je dois par conséquent vous préciser que la Région Midi Pyrénées ne s'interdit pas ce genre de réflexion, qu'elle a même intégrée à sa stratégie globale des transports, pour mieux préparer l'avenir, c'est à dire les transports de demain. Elle est d'ailleurs passée de la réflexion à l'acte, en plusieurs circonstances, ce qui signifie que même si elle a incontestablement donné la priorité au ferroviaire, ces dernières années (pour répondre à un besoin), elle n'a pas pour autant tout misé sur le ferroviaire.

Pour illustrer mon propos, je vais prendre quelques exemples concrets. Si la Région Midi Pyrénées a considérablement étoffé son offre ferroviaire, passant de 150 dessertes en 1998 à 170 en 2002, avant la réforme, puis à 348 dessertes en 2009, elle n'a pas pour autant négligé le secteur routier. Elle a même procédé à une réorganisation de son réseau de dessertes routières, puisqu'une mise à jour du PAGER.T. « routier » a été approuvée lors de la Commission permanente du 7 février 2008 (faisant suite à la remise des conclusions d'une étude confiée à un cabinet d'audit sur la mise en cohérence des services routiers régionaux). A l'heure actuelle, les lignes routières régionales se composent de deux entités bien distinctes :

a) le Réseau Routier Régional (R.R.R.) proprement dit qui comprend 29 lignes, lesquelles sont exploitées par 15 entreprises regroupées dans le cadre de 4 lots correspondant à des secteurs géographiques. Pour donner un ordre d'idée, ce réseau propose une offre de 6 000 000 kms/an pour une fréquentation s'élevant à 1 200 000 voyages ;

b) les services routiers T.E.R. dits de substitution, mis en place en complément ou en remplacement définitif de dessertes ferroviaires. En Midi Pyrénées, ils représentent 22 lignes routières formant un réseau de 1 100 kms et proposant une offre annuelle de 1 500 000 kms pour une fréquentation de 320 000 voyages.

Vous pouvez ainsi le constater, ces chiffres sont loin d'être négligeables.

Enfin, j'ajoute (pour rejoindre une actualité récente) que la Région a adopté, lors de son Assemblée Plénière du 25 juin 2009, le principe d'une participation financière au Programme de Développement et de Modernisation des Itinéraires (PAGED.M.I.), appelé à constituer le nouveau cadre de programmation des investissements sur le réseau routier national. Par délibération du 10 juillet 2009, la Commission Permanente a adopté la liste et les montants des opérations prioritaires retenues par le Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, ainsi que les clés de financement pour chacune d'elles. Le montant total de l'investissement est de 781,50 M€ se répartissant de la façon suivante : 342 M€ à la charge de l'Etat – 203 M€ à la charge de la Région – 236,5 M€ à la charge des autres collectivités de Midi Pyrénées.

C'est là, vous en conviendrez, le signe tangible d'une volonté politique de rééquilibrage entre la route et le fer, au moins de ne pas créer de nouveaux déséquilibres.

IV) La perspective de l'ouverture à la concurrence (page 73)

- page 74 et suivantes (III – A et B) : les développements consacrés par la Cour à ce thème sont intéressants, même s'ils sont en partie prospectifs et abordent des questions politiques ou techniques qui ne sont pas du seul ressort des régions mais qui sollicitent aussi un ou des arbitrage(s) politique(s). Je n'ai pas d'observation particulière à faire, si ce n'est peut-être une inquiétude à formuler : il faudra veiller à ce que l'ouverture à la concurrence n'aboutisse pas à susciter une offre forte sur les zones urbanisées les plus rentables et laisse à la charge du service public les zones rurales beaucoup moins rentables, ce qui rendrait rapidement le coût de celui-ci insupportable. Dans cette hypothèse, je tiens à le dire, l'ouverture à la concurrence n'aurait pas atteint ses objectifs et il serait même permis de parler d'effet pervers, d'échec, au final. De mon point de vue, elle ne doit pas seulement permettre aux opérateurs de faire des profits ou aux voyageurs de réaliser des économies sur le prix du billet à l'achat. Elle doit aussi (et surtout) ne pas aggraver les inégalités, les déséquilibres géographiques, économiques et sociaux existants en permettant aux habitants d'une même Région de bénéficier de conditions de transport comparables (à défaut d'être identiques) et de prestations de qualité.

Je reste pour ma part extrêmement attaché à cette conception du service public dû à nos concitoyens et j'émet ici le vœu solennel qu'elle soit compatible avec une ouverture à la concurrence, qu'elle ne soit pas sacrifiée aux impératifs de cette dernière. J'entends me montrer très vigilant sur ce point éminemment sensible pour moi comme pour beaucoup d'autres élus locaux.

Conclusion générale (page 81)

- page 82 (en haut): je prends bonne note de la critique formulée par la Cour à l'égard de la S.N.C.F., en ce qui concerne sa gestion du T.E.R. : elle n'a pas su réunir les conditions d'une exploitation rentable, en raison d'une maîtrise insuffisante de ses charges d'exploitation. Je l'approuve ici sans arrière-pensée. Je m'autorise même à ajouter que si le prestataire ne parvient pas rapidement à maîtriser l'ensemble de ses charges d'exploitation en vue de créer les conditions d'une exploitation rentable, il risque fort de se retrouver rapidement dans une posture délicate en faisant face à la concurrence avec un handicap relatif dont il devra assumer la pleine et entière responsabilité.

- page 82 (en bas): abordant les considérations environnementales, la Cour note que le bilan écologique du T.E.R. dans certaines zones rurales (dessertes les moins fréquentées) pourrait être amélioré. J'en suis parfaitement conscient et des efforts doivent être indiscutablement engagés en ce sens par les Régions. Toutefois, un bon compromis doit pouvoir être trouvé entre le bilan carbone du T.E.R. et la nécessité de poursuivre la desserte de zones rurales enclavées, pour éviter d'aggraver les handicaps dont elles souffrent et d'aggraver ainsi les déséquilibres, voire les inégalités entre territoires d'une même Région. Vous comprendrez que les Régions aient aussi pour mission de préserver les conditions de vie de leurs concitoyens et d'assurer une certaine égalité de traitement dans le sort qui leur est réservé, notamment à partir d'une offre équitable (à défaut d'être entièrement homogène, identique) sur le dossier des transports régionaux, stratégique s'il en est.

En ce qui concerne Midi Pyrénées, mon souci d'intégrer pleinement les préoccupations environnementales dans la politique des transports régionaux, et de le faire le plus en amont possible, m'a conduit à donner pour consigne à la direction concernée de préparer un projet de PAGER.T.3 intégrant le principe d'un bilan carbone des transports ferroviaires régionaux ;

- page 83 (fin): vous estimez que l'ouverture à la concurrence peut être un facteur d'amélioration des conditions d'exploitation du service, ajoutant que, dans la situation de monopole actuel, le pouvoir de négociation des régions et leur connaissance des coûts ne peuvent être que limités. Dans ma réponse, j'ai déjà abordé la question au point IV) du chapitre III de votre rapport, formulant un certain nombre d'observations et de remarques. Je ne vais donc pas y revenir ici, pour éviter de me répéter, renvoyant le lecteur à ce que j'ai pu écrire.

Je souhaite, pour ma part, et ce que je vais dire ici sera en parfaite cohérence avec ce que j'ai pu écrire dans mon commentaire du point IV) de la page 73 de votre rapport (évoquant la perspective de l'ouverture à la concurrence), que l'approche et la logique strictement économiques ne prévalent pas sur toute autre considération et ne débouchent à terme sur le démembrement, voire sur la disparition du service public des transports ferroviaires régionaux. De même, je formule aussi le vœu que cette ouverture à la concurrence ne se fasse pas au détriment de la qualité et de la diversité de l'offre de transport, qu'il pourrait être tentant de sacrifier sur l'autel des exigences de la rentabilité strictement économique. Il y va de l'intérêt général bien compris, donc de notre intérêt à tous.

Par contre, j'émetts une petite réserve lorsque vous écrivez que cette perspective mérite d'être approfondie et expérimentée en s'inspirant des meilleures pratiques de nos voisins européens. Evitons, en effet, de nous inspirer de l'expérience britannique, la privatisation des transports ferroviaires ayant laissé un souvenir pour le moins mitigé, dans les esprits, débouchant en pratique sur une dégradation avérée du service ferroviaire et en particulier de la sécurité.

Telles sont les observations que je souhaitais faire sur ce rapport public, en formulant le vœu qu'il soit lu par les plus hautes instances de l'Etat, en tout cas celles qui sont parties prenantes au transport ferroviaire, et débouche concrètement sur des propositions d'amélioration, des actions concrètes. Il est grand temps...

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION PICARDIE

* Selon la Cour (page 10 du rapport) : « La productivité est aussi très diversement abordée par les Régions. Quelques conventions ont inclus des objectifs de productivité annuelle pour la durée de la convention mais sans réelle incitation financière pour la SNCF (région Limousin), voire n'ont inscrit aucun objectif explicite de productivité sur la durée de la convention (région Picardie) ».

Réponse : *La question de la productivité peut se traiter de manière distincte selon les conventions. Certaines régions, comme le souligne la Cour, font le choix d'inclure des objectifs sans incitation financière pour la SNCF, ce qui ne semble guère efficace. La Picardie a fait un choix plus concret en instillant des objectifs de productivité à divers niveaux de la convention. Il en va ainsi des charges de matériel roulant. Il faut en effet rappeler sur ce point que la Picardie est la seule région en France à avoir forfaitisé l'ensemble des charges de matériel, y compris la taxe professionnelle, en les inscrivant dans les charges C1. Dans une période comme celle que nous connaissons où le parc de matériel est largement modernisé et s'étoffe en rames TER neuves (67% du parc sera totalement rénové en 2010), demander à la SNCF de forfaitiser ses charges de matériel alors que les valeurs nettes comptables des diverses rames augmentent fortement revient très clairement à lui imposer des objectifs de productivité. L'examen des comptes GEF de la SNCF de 2002 à 2008 montre bien que le choix de sortir des C2 les charges de matériel était le bon pour l'autorité organisatrice. C'est d'ailleurs ce qu'avait confirmé l'audit de la convention 2002 mené en 2005 à l'initiative de la Région par le Cabinet Gerardin/Moreau. La convention 2007 est donc tout naturellement restée sur ce principe de forfaitisation des charges de matériel, qui est une traduction très opérationnelle de l'objectif de productivité fixé à la SNCF.*

L'autre thématique sur laquelle la Région a mis l'accent en incitant la SNCF à faire de la productivité concerne la qualité du service offert aux usagers. En effet, sur la fiabilité du service, dès 2002, et a fortiori dans la convention de 2007, la Région a fixé des objectifs de plus en plus ambitieux de respect du plan de transport théorique en diminuant chaque année le niveau de franchise au-delà de laquelle la SNCF est pénalisée. Ainsi la franchise, qui détermine un pourcentage du volume d'offre non réalisé à partir duquel la SNCF est pénalisée, est passée de 2,1% de l'offre théorique totale en 2002 à 1,5% en 2007 et passera à 1,3% en 2012. Derrière cet objectif de productivité croissant, le message de la Région à la SNCF est le suivant : « nous modernisons les rames TER et les infrastructures et contribuons ainsi à améliorer les conditions d'exécution du service TER, à vous SNCF de garantir un meilleur service

aux usagers ». Enfin, sur la régularité, de la même manière, la Région a fixé à la SNCF des objectifs ambitieux et évolutifs dans le temps. L'objectif de régularité pour les lignes TER s'établit ainsi à 93% en 2007 et à 94% à partir de 2010. De la même façon, les niveaux de pénalités sont croissants sur la période.

Tous ces éléments montrent bien que de manière concrète et opérationnelle, la Région Picardie a introduit dans sa convention TER des mécanismes d'incitation à la productivité là où celle-ci s'avère nécessaire.

* * *

** Selon la Cour (page 48 du rapport) : « La DGD résiduelle est essentiellement alimentée par les compensations postérieures au 1^{er} janvier 2002 résultant de l'accroissement des redevances d'utilisation du réseau ferré national décidé par RFF. De même, la révision du droit à compensation résultant de la restructuration des services régionaux d'Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne et Picardie liée à la mise en service de la ligne à grande vitesse Est, aboutira également à majorer la DGD des Régions en application de l'article 127 de la loi SRU.*

(...) Enfin, les dispositions de l'article 127 de la loi SRU paraissent pouvoir appeler une réforme en raison de leur caractère déresponsabilisant. En vertu de cet article, l'Etat doit compenser aux régions la recomposition de l'offre de services régionaux de voyageurs rendue nécessaire pour des modifications de service d'intérêt national ».

Réponse : *Certes, l'Etat a compensé intégralement à la Région Picardie les coûts liés à la nouvelle desserte TER interrégionale de la Vallée de la Marne mise en place en juin 2007. En tout état de cause, il faut rappeler que l'article 127 de la loi SRU, s'il prévoit effectivement la compensation des dépenses de fonctionnement, n'autorise nullement la compensation des dépenses liées au renouvellement du parc de matériel roulant. Concrètement, la Picardie, qui s'est vu transférer 25 voitures Corail et 4 locomotives, dont la fin de vie est prévue pour 2015-2018, devra assumer seule le renouvellement de ce matériel, pour un coût évalué à plusieurs dizaines de millions d'euros. Dès lors et ne serait-ce qu'à ce titre, il semble difficile de comprendre en quoi l'article 127 peut présenter un côté « déresponsabilisant » pour les Régions, ainsi que l'indique la Cour. Le constat fait unanimement par les quatre Régions concernées par la nouvelle desserte de la Vallée de la Marne est que l'Etat n'assume pas ses responsabilités lorsqu'il décide de modifier les dessertes nationales sans intégrer les « dégâts collatéraux » que cela implique pour les Régions.*

Selon la Cour (Page 68 du rapport) : « Si le contexte a été rendu peu favorable en raison d'un manque d'informations adéquates de la part de la SNCF, les régions ne se sont pas toujours donné les moyens d'un suivi administratif et financier régulier des conventions d'exploitation TER. Cette mission n'est par exemple effectuée que de façon épisodique et partielle en Picardie, alors que le ferroviaire constitue le premier poste budgétaire de la Région ».

Réponse : *La Région Picardie ne peut que partager l'analyse de la Cour quant aux lacunes de la comptabilité analytique tenue par la SNCF et à l'absence de comptes de ligne.*

En revanche, elle souhaite apporter les précisions suivantes à la remarque de la Cour selon laquelle le suivi administratif et financier de la convention d'exploitation TER a été effectué de façon épisodique et partielle en Picardie, au moins jusqu'en 2009, alors que le ferroviaire constitue le premier poste budgétaire de la région.

En dépit d'effectifs certainement moins étoffés que dans d'autres régions, la direction des transports de la Région Picardie s'est toujours attachée à réaliser un suivi et un pilotage précis de cette convention d'exploitation. Il faut savoir que la Région Picardie a, dès 1998 et plus encore en 2002, installé sa relation avec la SNCF dans une logique de client-fournisseur. Cette relation allait notamment de pair avec une forfaitisation maximale des charges et recettes pour disposer d'une lisibilité financière à long terme. Dès lors que le principe politique retenu consiste à reconnaître les compétences et le savoir-faire de chacun des deux partenaires et à respecter l'autonomie de gestion de l'opérateur, il va de soi que les effectifs au sein de la Direction des Transports restent limités. Il n'est pas du ressort de la Région de disposer dans ses services d'horairistes, de personnes qui vont organiser, en lieu et place de la SNCF, les montages de roulements de matériel, les journées de service des contrôleurs ou autres conducteurs.

Toutefois, cela ne dispense pas la Région de réaliser un suivi précis du contrat. Ainsi, le contrôle a été effectué à partir de 2002 de manière partagée entre le chargé de mission « qualité », le Directeur-adjoint et le Directeur des Transports. Afin de formaliser et systématiser ce contrôle du service fait, un poste de chargé de mission « suivi juridique et financier » a été créé. Ainsi, depuis avril 2009, c'est cette personne qui est amenée à contrôler la bonne exécution du service TER et la correcte application de la convention signée avec la SNCF. Cette chargée de mission a d'ores et déjà apporté des résultats tangibles en matière d'analyse des propositions de la SNCF concernant notamment la facture définitive 2008 et le réajustement du devis prévisionnel 2009.

Par ailleurs, la Région s'est dotée d'une Direction du contrôle de gestion spécialisant à son tour un agent sur le transport.

La Région se donne donc véritablement les moyens d'assurer efficacement le suivi de la convention d'exploitation, au-delà des aspects de qualité de service qu'elle suivait déjà de près.

Il est toutefois essentiel de souligner que cette qualité de service est directement liée aux efforts conséquents menés par la Région depuis de nombreuses années en matière de renouvellement du parc de matériel (la Picardie est la première région à avoir totalement modernisé son parc TER dès 2006), mais aussi de modernisation des gares et des infrastructures. En améliorant considérablement l'outil de travail de la SNCF en quelques années - au-delà même de ses compétences légales - l'autorité organisatrice régionale donne les moyens à l'opérateur d'améliorer les conditions dans lesquelles il exécute son service au quotidien. C'est bien cette approche globale, qui est notamment celle de la Région Picardie, qui a permis d'assurer le renouveau du TER picard et de garantir à l'usager la qualité de service qu'il est en droit d'attendre. Mais ces efforts ne seraient pas complets s'ils ne visaient pas simultanément la mise en place d'une politique tarifaire ambitieuse et innovante, visant à ce que les coûts de déplacements en transports collectifs ne soient plus, pour les picards, un frein à la poursuite des études, à la mobilité professionnelle ou même à la recherche d'emploi. Rappelons à ce titre que la Picardie reste encore la seule région française à avoir mis en place, dès 2003, une tarification interrégionale pour les déplacements domicile-travail supérieurs à 75 km.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Je vous prie de trouver ci-après mes observations sur le rapport public thématique de la Cour des comptes intitulé « Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre » dont je souligne la grande qualité.

Le service public régional de transport de voyageurs connaît une dynamique extrêmement forte au plan des trafics et de la demande sociale. Convaincue que c'est par la volonté politique nationale et locale que nous pouvons impulser de nouveaux comportements dans les modes de déplacements de nos concitoyens, la Région Rhône-Alpes s'est engagée avec un grand volontarisme dans la nouvelle compétence que l'Etat lui a confiée depuis 2002. Les avancées sont progressives : comme le rapport le souligne fort justement, l'apprentissage est rapide et un saut qualitatif a été obtenu dans le cadre de la convention d'exploitation signée en 2007, pour renforcer le rôle de la Région et se rapprocher d'une logique de délégation de service public.

Les avancées sont également significatives et globalement bien perçues par les voyageurs toujours plus nombreux : augmentation de l'offre et amélioration de la lisibilité des horaires avec le cadencement, modernisation du matériel, exigences renforcées sur la qualité du service,... On peut rappeler que la Région Rhône-Alpes a été pionnière en matière de cadencement et, qu'au-delà de l'impact quantitatif recherché, cette révolution en matière exploitation a pour objectif d'instaurer « le train pour tous », en mettant en place une lisibilité et une permanence de l'offre de transport public. De ce point de vue, sous réserve également des efforts de marketing et de promotion de l'offre par l'exploitant, une telle mesure doit développer les usages tout au long de la journée et permettre ainsi d'améliorer le taux de remplissage des trains, ainsi que le souhaite la Cour.

Je souscris entièrement à vos observations sur les lacunes de la comptabilité de la SNCF. Il s'agit là d'un sujet de préoccupation fort de la Région Rhône-Alpes qui a souhaité contractualiser avec la SNCF l'élaboration de comptes par ligne. L'objectif est d'obtenir une pleine transparence financière, afin de permettre à la Région d'exercer, avec les meilleurs éclairages possibles, la responsabilité du service public régional, dans le souci du service aux voyageurs et de l'optimisation des deniers publics. Je constate malheureusement un recul dans la volonté de transparence affichée par la SNCF et j'en ai saisi l'Etat en juin dernier, sans réponse à ce jour.

J'émets une réserve sur les observations figurant dans le rapport concernant la tarification du service régional. En effet, s'il paraît légitime de s'interroger, sans a priori, sur le niveau de contribution des usagers au système de transport, il ne me semble pas exact de laisser penser qu'il s'agit là aujourd'hui d'une décision du ressort des Régions. En la matière, la liberté tarifaire des Régions est très limitée, dans la mesure où la tarification nationale, qui constitue plus de 90% des tarifs vendus et qui reste la référence haute pour les tarifs régionaux, est décidée par l'Etat, sur proposition de la SNCF et sans consultation des Régions.

Je note avec intérêt les préconisations de la Cour concernant l'établissement de bilans écologiques, comme outil d'aide à la décision sur l'adaptation des services régionaux. Les observations de la Cour sont centrées sur les lignes les moins fréquentées, pour lesquelles, au grand regret des Régions, le débat est resté partiel jusqu'ici : dans le cadre du contrat de performance, l'Etat et RFF ont néanmoins confirmé l'unicité du réseau ferroviaire, sans cependant clarifier la politique du propriétaire du réseau concernant ces lignes. Les orientations prises, qui de fait conduisent à une dégradation des sections du réseau ferroviaire concernées, ne sont pas sans conséquences, y compris pour certaines « petites lignes » qui, pourtant, jouent un rôle structurant pour les territoires et connaissent des dynamiques de fréquentation très importantes. C'est par exemple le cas en Rhône-Alpes des lignes situées entre Saint-Gervais et Vallorcine, en direction de la Suisse, et entre Grenoble et Gap.

Je suggère par ailleurs de réaffirmer l'intérêt d'une approche environnementale concernant la prise en compte par RFF, y compris dans sa participation financière, d'une politique ambitieuse d'électrification du réseau.

Enfin, je ne peux conclure, sans vous exprimer mon inquiétude pour l'avenir quant à la capacité financière des Régions à poursuivre leur engagement au même niveau. Les transports ferroviaires sont une bonne illustration de contradictions potentielles entre des promesses d'envergure de la part de l'Etat (le Grenelle de l'Environnement) et une implication financière en retrait sur son propre champ de responsabilité. Il est fait appel de plus en plus aux financements locaux et en particulier régionaux sur les infrastructures, sans permettre d'accéder à un modèle de financement plus solide, à l'instar de ce qui existe pour les réseaux urbains.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * **Rapport public annuel (février 2009)**
- * **Rapport public annuel (février 2008)**
- * **Rapport public annuel (février 2007)**

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- * **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)
 - Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)**

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)

* Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)

Rapports publics thématiques :

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

Les communes et l'école de la République (décembre 2008)

La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)

Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)

La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)

Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)

Les grands chantiers culturels (décembre 2007)

Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)

Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)

La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)

Les personnes sans domicile (mars 2007)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Société protectrice des animaux (septembre 2009)

L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)

Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)

Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)

La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)

La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)

Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)

Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)