



**Présentation à la presse du rapport public thématique
relatif au transfert aux régions du transport express régional (TER)**

Intervention de M. Philippe Séguin, Premier Président

Mercredi 25 novembre 2009

Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureux de vous accueillir à la Cour pour la présentation du rapport public thématique sur « le transfert aux régions du transport express régional », fruit d'une enquête commune de la Cour et de six chambres régionales.

Les transports express régionaux, que l'on désigne par l'acronyme bien connu de « TER », rassemblent les services ferroviaires de transport de voyageurs, ainsi que les services routiers mis en place en substitution des trains. Je signale d'ores et déjà à ceux d'entre vous qui auraient en tête des questions, disons délicates, que les TER ne couvrent pas l'Ile-de-France, ni d'ailleurs la Corse, ni certaines lignes interrégionales.

Les TER rassemblent trois types de trafics : les déplacements dans les grandes aires urbaines ; les liaisons rapides intercités, qui relient des villes distantes de 50 à 200 km, en précisant bien qu'il ne s'agit pas des trains Corail ; et enfin les transports organisés dans les territoires ruraux.

Pour vous donner un ordre d'idée de l'importance de ce sujet, les TER représentent 14% de l'ensemble du transport ferroviaire en France (en nombre de voyageurs), et leur coût global, encore mal connu il est vrai, serait proche de 5 milliards d'euros en 2009. Je sais bien qu'avec un déficit budgétaire de l'Etat attendu à 141 milliards d'euros cette année, cela peut paraître à certains anecdotiques. Mais enfin, 5 milliards d'euros, ce n'est pas négligeable, même en ces temps troublés...

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (la fameuse loi SRU) a confié la compétence d'organisation et de financement des services régionaux de voyageurs aux régions, en lieu et place de la SNCF qui l'exerçait auparavant par délégation de l'Etat. A présent, chacune des régions est reconnue comme autorité organisatrice de ces transports et signe une convention avec la SNCF, devenue exploitant de ce service.

Dans le rapport que j'ai le plaisir de vous présenter aujourd'hui, la Cour dresse un bilan de la décentralisation des TER. Nous examinons tout d'abord si l'un des objectifs principaux de la réforme, qui était d'améliorer le service rendu aux usagers, a été atteint, et, je ne vous étonnerai pas, nous regardons à quel coût.

Nous nous interrogerons ensuite sur l'efficacité de la politique régionale de transport de voyageurs, notamment en matière environnementale, et sur son efficacité. Il ne s'agit pas, je vous rassure, « de réagir contre la paresse des voies ferrées entre deux passages du train », comme le soulignait ironiquement Marcel Duchamp, mais bien de formuler des recommandations précises de nature à dépenser moins et plus efficacement.

1) Une amélioration indéniable de la qualité de service, qui a un coût important pour la collectivité

Entre 1996 à 2007, le nombre de voyageurs par kilomètre a augmenté de 55% pour les TER, à un rythme bien plus soutenu que le trafic des voitures particulières, qui n'a progressé que de 10% au cours de la même période. Cette remarquable hausse du trafic régional, une des plus fortes constatées dans l'Union européenne, est cependant à relativiser :

- les lignes à grande vitesse ont vu dans le même temps leur trafic progresser encore plus vite (+69%) ;
- le redéploiement de la route vers le train reste modeste, l'automobile représentant toujours plus de 80% des transports de voyageurs en France.

Comment cependant expliquer ce dynamisme du trafic des TER ? En fait, il tient moins au renchérissement du prix de l'essence, qui aurait pu encourager certains de nos concitoyens à laisser leur voiture au garage, qu'à l'amélioration de l'offre de service.

La distance parcourue par les trains s'est sensiblement accrue, du fait de l'amélioration des dessertes. Les gares TER ont connu un programme de rénovation d'ampleur sous la houlette de la SNCF, d'un coût de 113 millions d'euros pour la période 2002-2007. Les régions ont quant à elles consenti de lourds investissements dans les matériels roulants, qui étaient dans certaines régions assez vétustes au moment de la décentralisation des TER en 2002.

Malgré les contraintes du système tarifaire national, la politique tarifaire a été significativement adaptée par les régions afin d'inciter les clients à emprunter davantage les TER. Les billets à tarif réduit domicile-travail ont été étendus par les régions à l'ensemble de leurs territoires. Cette offre est désormais intermodale, ce qui signifie qu'elle s'applique à l'ensemble des moyens de transports publics locaux. Les régions ont également développé les tarifs de loisir, offrant des réductions par exemple pour les déplacements en TER le week-end, pour certains événements ou publics, comme les jeunes. Les tarifs sociaux, initialement limités aux demandeurs d'emploi, ont été étendus à d'autres publics précaires, comme les bénéficiaires du RMI.

Enfin certaines régions, comme Rhône-Alpes par exemple, développent, dans le cadre des conventions de deuxième génération les liant à la SNCF, ce que l'on appelle le « cadencement », qui consiste à garantir aux usagers une desserte à des horaires fixes, par exemple tous les quarts d'heure.

L'utilisateur a donc été clairement bénéficiaire de la décentralisation des TER, qui ont aujourd'hui une meilleure image et une plus forte attractivité.

Cependant, cette évolution positive a été coûteuse pour les finances publiques et par conséquent pour le contribuable, parce qu'il faut bien financer ces dépenses.

- C'est qu'en effet les usagers ne contribuent qu'à hauteur de 20% au coût total des TER, alors même qu'ils ont été les premiers bénéficiaires de leur modernisation. L'instauration d'une « prime transport » payée par les entreprises depuis le début de l'année devrait contribuer à diminuer encore la participation des usagers.

Dès lors, la Cour est dans son rôle quand elle invite à s'interroger sur la juste répartition de cette charge entre les usagers et les contribuables, ces derniers ayant été les principaux financeurs des TER. C'est ainsi que l'Italie a fixé par la loi un objectif de 35% des charges d'exploitation supportées par les usagers.

D'autant que l'on constate de grandes inégalités entre régions en la matière : ainsi seules 12% des charges d'exploitation, c'est à dire hors charges d'investissement, sont financées par les usagers à Toulouse, mais 32% à Strasbourg et près de 50% à Marseille !

- Pour l'Etat, le transfert des TER aux régions s'est avéré coûteux, puisque la charge qu'il supporte à ce titre a augmenté de plus de 40% en euros constants entre 1996 et 2007, pour atteindre 1,9 milliard d'euros. Cela doit vous sembler paradoxal, puisque l'Etat n'assume plus lui-même cette compétence. Je vais, si vous le permettez, m'en expliquer.

Ce surcoût tient tout d'abord aux modalités de compensation des charges liées aux compétences transférées. L'Etat doit désormais financer des charges autrefois supportées par la SNCF, en particulier son déficit d'exploitation tel que constaté avant le transfert des TER aux régions. En outre, les dotations financières qui permettent de compenser les charges transférées ont des règles de revalorisation très favorables, qui vont au-delà de l'inflation ou du rythme d'évolution des dépenses de l'Etat.

Ce dernier doit en outre assumer financièrement l'insuffisance des péages acquittés pour l'utilisation des infrastructures ferroviaires, en particulier les voies sur lesquelles circulent les trains.

L'Etat doit enfin rembourser à la SNCF la TVA qui avait été perçue sur les subventions des régions depuis 2002, suite à un changement de doctrine de l'administration fiscale. Cela représente tout de même plus de 400 millions d'euros !

Au final, une grande partie de ces dépenses aurait pu être prise en charge par les régions, autorités organisatrices des transports, ou par la SNCF en tant qu'exploitant, plutôt que par le contribuable national.

- Mais les TER représentent également une charge croissante pour les régions, qui s'est élevée à 2,7 Md€ en 2009. Il est difficile dans ces dépenses de déterminer l'effort propre des régions, puisqu'une large part de ces dépenses sont couvertes par l'Etat. On peut néanmoins noter que depuis 2004, elles ont dépensé en moyenne 600 millions d'euros par an pour renouveler le matériel roulant et les installations fixes, le reste correspondant essentiellement au financement des dépenses d'exploitation de la SNCF.

Au final, l'Etat et les régions ont donc privilégié une politique d'offre destinée à relancer le trafic TER, qui s'est avérée d'autant plus coûteuse pour les finances publiques que les usagers ont peu participé à son financement.

2) Cela amène donc à s'interroger sur l'efficacité et l'efficience des dépenses au profit des TER

Sept ans après la décentralisation des TER, il est sans doute l'heure de s'interroger, au-delà de l'amélioration du service rendu, sur l'efficacité des choix qui ont alors été faits, afin d'identifier des marges d'optimisation.

Si l'on compare en effet le coût de production moyen d'un TER en France par rapport à l'Allemagne, on est frappé par l'importance des écarts : près de 17€ par km et par train en France, contre 11€ Outre-Rhin. Et le coût pour les finances publiques est également bien supérieur en France : 12,5 € par km et par train, contre 7,2€ dans certains Länder.

C'est qu'en effet, dans plusieurs domaines, le service pourrait être rendu à un moindre coût :

- Tout d'abord, et pour employer une litote chère à la Cour, l'organisation de l'offre de service est perfectible.

Le taux de remplissage moyen des trains apparaît particulièrement faible pour les TER : seulement 26%. Mais ce chiffre masque de très grandes disparités selon les lignes : les taux d'occupation sont extrêmement faibles dans nombre de zones rurales ou aux heures creuses pour certaines liaisons intercités ou urbaines. A l'inverse, les surcharges sont très importantes en période de pointe : par exemple, avant la mise en place du cadencement en Rhône-Alpes, 37% des trains à destination des grandes villes de la région étaient occupés à plus de 90% entre 6h et 9h du matin.

Ce trafic déséquilibré tient bien sûr à l'attractivité des grandes métropoles, mais traduit également une exploitation du service qui pourrait gagner en rationalité. Et je voudrai insister sur la question du réseau dit secondaire, et au sein de ce réseau, sur les lignes les moins fréquentées en zone rurale. Elles couvrent 7 800 km de lignes, soit plus du quart du réseau français, mais supportent moins de 10 trains par jour. Il ne s'agit pas d'ailleurs exclusivement de TER, d'autres trains pouvant emprunter ces lignes.

Ces lignes présentent un double inconvénient :

- elles sont à 90% non électrifiées. Cela pèse sur le bilan écologique du TER dans son ensemble, qui n'est pas favorable, contre toute attente : le gazole représente plus de la moitié de l'énergie consommée par les TER, et l'électricité est en outre en partie d'origine thermique, donc relativement polluante. Au regard du faible taux d'occupation des TER, leurs émissions de CO2 sont donc plus fortes que celles des autocars !

La dimension écologique devrait donc à l'avenir être mieux prise en compte dans les arbitrages entre le train et les transports routiers. La SNCF a pris des initiatives pour établir un bilan carbone par ligne de TER, mais elles restent encore balbutiantes.

- ensuite, le coût des lignes les moins fréquentées est trop élevé pour les finances publiques, puisque, par voyageur, il est équivalent au coût d'usage d'une voiture individuelle.

Les régions devraient donc réaliser des audits financiers et écologiques des lignes rurales supportant un faible trafic. La Cour recommande de développer pour les lignes les moins fréquentées des transports routiers de substitution, comme des bus à horaires cadencés. Nous n'en sommes plus en effet aux temps de Jules Renard, qui disait que « le train, c'est l'automobile du pauvre, il ne lui manque que de pouvoir aller partout ». Une offre de transport en commun de qualité est aujourd'hui possible à un moindre coût.

- Ensuite, la Cour s'interroge sur la politique d'investissement des régions. Comme je vous l'ai déjà indiqué, celles-ci ont consenti d'importants efforts financiers pour renouveler le matériel roulant. Leurs investissements annuels ont plus doublé par rapport à 2002, ce qui a permis la remise à niveau du parc de la grande majorité des régions. Dès lors il ne nous paraît pas judicieux de poursuivre une telle politique au niveau actuel. Sauf évidemment si l'on souhaite mettre des locomotives et des wagons flambants sur des lignes sous-fréquentées.

Nous nous interrogeons également sur le bien-fondé du financement de la régénération du réseau ferroviaire par les régions. Il s'agit normalement d'une compétence de Réseau Ferré de France. Mais l'Etat et les régions se sont engagés à des investissements dans les infrastructures ferroviaires dans le cadre des contrats de plan, pour respectivement 800 millions d'euros et 1,1 milliard d'euros. Et sans base juridique, trois régions (Midi-Pyrénées, Auvergne et Limousin) ont mis en place des plans-rails pour l'amélioration et l'entretien des infrastructures.

Depuis lors, la loi du 3 août 2009, dite Grenelle I de l'environnement, a encouragé la participation des régions à ce type d'investissement. Mais la Cour entend attirer l'attention des régions sur les risques financiers de tels investissements, puisque le dynamisme de l'offre de TER devrait induire une augmentation des besoins de financement des infrastructures.

- Mesdames et Messieurs, la Cour s'est enfin intéressée à l'efficacité de l'exploitation des TER. Le système actuel fait de la SNCF l'unique interlocuteur des régions, qui ne peuvent recourir à un autre exploitant. Cette situation de monopole de la SNCF réduit le pouvoir de négociation des régions, et n'est pas de nature à inciter l'exploitant à réaliser des gains de productivité.

Malgré son fort dynamisme, l'activité TER de la SNCF n'apparaît dès lors pas assez rentable, Elle représente pourtant 17% de son chiffre d'affaires, mais son résultat net n'a été en moyenne que de 16M€ par an entre 2002 et 2007. C'est que la SNCF n'est pas parvenue à maîtriser ses coûts d'exploitation, et en particulier l'évolution de ses charges de personnel, comme l'indique son président dans la réponse annexée au présent rapport.

Or, la SNCF ne fournit pas aux régions toutes les informations économiques nécessaires pour éclairer leurs décisions. En raison d'une comptabilité analytique défailante, les régions ne disposent ni de comptes par ligne ferroviaire, ni de comptes distinguant les segments de trafic (périurbain, intercités et zones rurales). L'amélioration de la fiabilité et de la transparence des comptes du TER sont pour la Cour une priorité. Cela rejoint les préoccupations de certaines régions, comme le Nord Pas de Calais, dont la convention de deuxième génération avec la SNCF prévoit des comptes par ligne.

Une des pistes privilégiées à l'étranger pour réduire les coûts d'exploitation des transports ferroviaires régionaux a été l'ouverture à la concurrence. Je signale qu'elle n'est pas imposée par la législation communautaire pour les chemins de fer régionaux. Elle est seulement prévue pour le transport international de voyageur à compter du 1^{er} janvier 2010, avec possibilité de « cabotage », c'est-à-dire de plusieurs arrêts dans le pays de destination permettant d'embarquer des passagers. L'impact sur les TER devrait être limité, sauf pour les zones frontalières, puisqu'il faut qu'un train circulant en France arrive ou parte d'un autre pays pour qu'il puisse faire concurrence à la SNCF.

La Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie ont néanmoins fait l'expérience d'une ouverture plus ou moins forte à la concurrence du transport régional ferroviaire, selon des modalités très diverses et il est vrai des succès inégaux. Certaines régions souhaitent aller dans ce sens, et l'Etat a lancé une réflexion sur ce sujet dans le cadre d'un « comité des parties prenantes » qui devrait rendre ses conclusions au printemps 2010.

La Cour recommande pour sa part qu'une expérimentation de mise en concurrence soit lancée, sur la base du volontariat. Pour ce faire, la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, dite LOTI, devrait être modifiée, même si sur ce point les interprétations divisent les juristes.

Mais, toutes les précautions devraient être prises pour maîtriser ce processus. Plutôt que de concéder l'ensemble d'un réseau régional, dans la logique de la décentralisation en 2004 des routes nationales d'intérêt local, il serait préférable de procéder à un allotissement progressif. Cela permettrait de prévenir les risques d'un morcellement du réseau qui nuirait au développement des TER intercités.

Cette ouverture expérimentale nécessite de s'interroger au préalable sur l'équité concurrentielle. Pour les futurs opérateurs concurrents, il ne serait en effet pas équitable de laisser à la SNCF la gestion des gares ou la propriété des rames TER financées par les régions. L'Etat devra également fixer les conditions de reprise par les nouveaux opérateurs des agents de la SNCF affectés aux TER ou participant à cette mission, sachant que ces personnels bénéficient d'un statut particulier générateur de surcoûts importants.

En conclusion, il me paraît important d'insister sur la nécessaire clarification de la stratégie de l'Etat en matière de transport régional de voyageur. Comme nous ne cessons de l'indiquer, l'éclatement des responsabilités et des financements est en effet rarement gage d'une bonne gestion des deniers publics.

La décentralisation des TER visait à renforcer les responsabilités des régions dans ce domaine, choix confirmé par la récente loi dite Grenelle I qui leur permet de financer les infrastructures ferroviaires. L'ouverture à la concurrence par appel d'offre des régions parachèverait ce processus. Mais dans le même temps, la logique de péréquation reste toujours forte, l'Etat finançant comme nous l'avons vu une part importante des TER, sans que les modalités actuelles de compensation des charges transférées aux régions ne limitent pour l'avenir son engagement financier.

La répartition des responsabilités entre l'Etat et les régions, ainsi que celle du financement entre contribuable national, contribuable régional et usager, mériteraient donc d'être précisées.

Mesdames et Messieurs,

Je suis à présent à votre disposition pour répondre à vos questions, aux côtés de Madame Claire Bazy-Malaurie, président de chambre et rapporteur général, M. Christian Descheemaeker, président de chambre, Monsieur Gilles-Pierre Levy, conseiller maître et contre-rapporteur et Madame Sandrine Rocard, rapporteur.