

COUR DES COMPTES

Synthèse du **Rapport public thématique**

Novembre 2009

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

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.
Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 Les effets pour les usagers du transfert des TER aux régions	7
2 Un important effort financier, principalement à la charge du contribuable	9
3 Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation	11
Conclusion générale	15

Présentation

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 ferroviaires. 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.km, et 16,8 % du chiffre d'affaires de la SNCF.

On distingue communément au sein des transports régionaux de voyageurs trois types de trafic, présentant des problématiques différentes : les déplacements dans les bassins de mobilité des grandes aires urbaines ; les liaisons rapides intercités, qui complètent les services nationaux à longue distance et les dessertes des territoires ruraux, à faible densité. Le champ géographique des TER exclut la Corse ainsi que l'Ile-de-France.

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 1er 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. La SNCF demeure l'exploitant unique de ces transports, dans le cadre de conventions distinctes signées avec chacune des régions.

Sept ans après le transfert de compétence aux régions, il est apparu nécessaire aux juridictions financières de porter leur attention sur les conditions de mise en œuvre de cette décentralisation (de 2002 à 2007). 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 par la région de la compétence en matière de transports régionaux de voyageurs : Alsace, Bourgogne, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées, Picardie et Rhône-Alpes.

Le rapport thématique issu de ces travaux vise 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. ■

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

Un des objectifs principaux de la décentralisation était de pouvoir offrir un meilleur service à l'utilisateur.

L'amélioration de l'offre

L'amélioration de l'offre sur la période 2002-2007 s'est matérialisée 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. Un environnement économique et écologique plus favorable au transport ferroviaire a, dans une moindre mesure, également contribué à cette évolution.

L'ensemble des autorités organisatrices a de plus largement utilisé la compétence tarifaire comme levier de la politique régionale visant à inciter à l'utilisation du TER, en développant de nouvelles tarifications attractives et plus adaptées à la réalité de la mobilité dans chaque région.

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

L'évolution du trafic

Les effets de l'amélioration de l'offre peuvent être abordés par le biais de l'évolution du trafic. Ce dernier est en forte augmentation sur la période examinée : + 27 % de voyageurs.km entre 2002 et 2007. Les disparités sont toutefois sensibles. En outre, le TER garde une place marginale au sein de l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs (1,32 % des transports intérieurs de voyageurs en 2007), le mode routier étant très prépondérant.

Le taux de remplissage des trains, en pourcentage de leur capacité, reste par ailleurs médiocre, à hauteur de 26 % en moyenne : l'écart est particulièrement marqué entre les lignes. Le pourcentage correspond à des taux d'occupation extrêmement faibles en zone rurale et aux heures creuses pour les liaisons intercités et périurbaines.

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

Les incertitudes sur les coûts complets des TER

L'amélioration de la transparence et de la fiabilité des comptes du TER sont indispensables. A cet égard, persistent des incertitudes sur le coût complet de cette activité (aux alentours de 5 Mds €). Les coûts complets de l'activité TER sont d'autant plus difficiles à établir 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. En outre, il est impossible d'établir une comptabilité par ligne et par segment de trafic des charges et des produits, seule référence à même de constituer une aide à la décision pour les autorités organisatrices régionales.

Malgré ces incertitudes, le bilan financier du transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice de transports régionaux de voyageurs en matière ferroviaire peut être effectué en examinant le coût de la réforme pour chacun des acteurs concernés : les usagers, la SNCF, RFF, l'Etat et les régions.

Une contribution financière limitée des usagers

Le prix payé par les usagers représente (en 2005) environ 17 % du coût complet des TER. Les usagers ont supporté directement une proportion stable des charges d'exploitation, soit moins d'un tiers, dans un contexte de nette amélioration de l'offre.

Un effort financier important à la charge des acteurs

Pour l'Etat, le coût de l'activité TER s'élève à 1,9 Md€ en 2007, à comparer à 806 M€ alloués auparavant à la SNCF (soit en euros constants 2007 l'équivalent de 1 350 millions d'euros). Sa hausse a été le résultat des modalités de compensation financière retenues au moment de la décentralisation. Les régions ont quant à elles engagé des dépenses, notamment pour le matériel roulant et les infrastructures, à hauteur de 2,7 Md€ en 2007, soit bien au-delà du montant compensé par l'Etat. Pour RFF, un manque à gagner a résulté de

Un important effort financier, principalement à la charge du contribuable

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.

Il apparaît ainsi que le poids de la réforme a été réparti entre ces quatre derniers acteurs, sans que les usagers ne supportent une part de l'augmentation

constatée des coûts. Les régions assument une grande part de la responsabilité, y compris financière, de l'activité, en choisissant ce faisant de solliciter davantage le contribuable régional que l'usager. 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 prévaloir.

Recommandations

→ Pour la SNCF, systématiser le suivi ligne par ligne des services TER et agréger par segment de trafic (périurbain, intercités ou rural) le suivi par ligne.

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

→ Choisir le coût au train kilomètre et le coût au voyageur par kilomètre par segment de trafic comme indicateurs centraux de la soutenabilité financière des TER.

3 Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation

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.

Il existe un présupposé que les transports en commun ferroviaires sont intrinsèquement plus efficaces énergétiquement que le mode routier.

Or les données disponibles, émanant de l'ADEME, montrent que le maintien de liaisons ferroviaires faiblement utilisées n'est pas justifiable d'un point de vue écologique en considérant le critère des émissions de gaz à effet de serre. Le faible remplissage des rames, l'électrification très minoritaire et le matériel roulant employé pour les lignes les moins fréquentées constituent des éléments déterminants dans ce bilan.

De façon plus générale, la SNCF pourrait contribuer au développement d'une offre plus écologique. Certains paramètres environnementaux sont bien pris en compte, mais une perspective

écologique globale est absente des critères de choix entre différents modes d'exploitation, faute d'instruments de mesure adéquats.

Enfin, 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.

Les moyens d'une exploitation plus rationnelle

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 très faible trafic (moins de 10 trains de voyageurs par jour), situées en zone rurale, n'est avérée ni sur le plan financier, ni sur le plan environnemental.

Pour ces lignes les moins fréquentées, des marges de réduction des coûts importantes existent, révélées par l'étude de la DGTPE sur les scénarios de passage du mode ferroviaire au mode routier.

Compte tenu de la place de ces « petites » lignes dans l'ensemble du

Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation

réseau (27 % du total du réseau ferroviaire français) et de leur coût élevé, une participation financière accrue des usagers devrait, en théorie, être aussi envisagée.

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. Des leviers réglementaires, financiers et tarifaires 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.

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 relève des premières.

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 peuvent être considéré comme une « anomalie » : ce financement n'est pas prévu dans le cadre conventionnel liant les régions à la SNCF.

Néanmoins, les régions avaient 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.

En outre, 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. Malgré cette évolution, les régions 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.

Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation

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 de nature juridique.

Des questions d'ordre plus technique restent en suspens dans l'hypothèse d'une ouverture à la concurrence, telles que 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.

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, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. La France pourrait utilement en tirer des enseignements.

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 ultérieurement revu.

Une amélioration souhaitable des conditions de l'exploitation

Recommandations

→ Faire établir et publier annuellement un bilan écologique des TER ;

→ Développer les outils de conception d'une politique régionale des transports 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 ;

→ Encourager la réalisation par les régions d'audits de l'opportunité financière et écologique du maintien de services ferroviaires sur des lignes à très faible trafic et étudier la mise en place de services de substitution par voie routière ;

→ Rendre, par la loi, 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 désigner un opérateur ferroviaire de proximité ;

→ Faire financer par les régions la redevance d'accès au réseau avec

compensation intégrale et conservation par les régions des économies qu'elles réaliseraient par fermeture ou aménagement de la gestion des « petites lignes » ;

→ Modifier la loi 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.

D'un point de vue financier, le transfert des TER aux régions a été une opération coûteuse pour l'ensemble des acteurs institutionnels concernés : régions, Etat, RFF et SNCF. L'exploitation peut être améliorée, au regard de son bilan écologique et de son coût.

L'ouverture à la concurrence (qui n'est pas effective en France) peut enfin 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 mérite d'être expérimentée en s'inspirant des meilleures pratiques de nos voisins européens.

In fine, l'éclatement important des responsabilités et le caractère hybride du financement des TER ressortent.

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.

La version intégrale de ce rapport peut être consultée sur le site internet de la Cour des comptes

www.ccomptes.fr

(pages "Cour des comptes" rubrique "publications")