



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne

Le Président

AG/GC/BBA - n° 09-ROD2-FP-08

Dijon, le 21 juillet 2009

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Président,

Par une lettre du 10 juin 2009, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la gestion de de la région Bourgogne afin que vous puissiez lui apporter une réponse. A cette même fin, une partie du rapport a été également communiquée à votre prédécesseur.

Le délai légal d'un mois imparti aux destinataires d'un rapport d'observations définitives pour adresser leur réponse écrite à la chambre régionale des comptes étant expiré, j'ai l'honneur de vous notifier le rapport d'observations définitives ci-dessus mentionné, auquel n'a été apportée aucune réponse.

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, il vous appartient de communiquer ce rapport d'observations définitives à l'organe délibérant de votre organisme, dès sa plus proche réunion.

En conséquence, ce rapport doit être inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur François PATRIAT
Ancien Ministre
Président du conseil régional de Bourgogne
Hôtel de la Région

17 Boulevard de la Trémouille
B.P. 1602
21035 DIJON Cedex

Dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'organe délibérant suivant sa réception, il deviendra communicable aux tiers en vertu des dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières. Je vous saurais donc gré de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

En application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations définitives est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

André GRÉGOIRE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE

DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA REGION BOURGOGNE

(Enquête portant sur la régionalisation des transports ferroviaires)

- EXERCICES 2002 ET SUIVANTS -

Dans le cadre d'une enquête portant sur la régionalisation des transports ferroviaires, qui associe la Cour des comptes et plusieurs chambres régionales des comptes, la chambre régionale des comptes de Bourgogne a examiné la gestion de la région Bourgogne pendant la période allant du début de l'exercice 2002 à la date de clôture de l'instruction.

Par les besoins de cette enquête, le contrôle conduit sur pièces et sur place a porté plus particulièrement sur les points suivants :

- les conventions conclues entre la région et la SNCF (la première convention couvrant la période 2002-2006 et la seconde la période 2007 - 2016) ainsi que les relations avec Réseau Ferré de France (RFF) ;
- les effets de la régionalisation des transports ferroviaires notamment en termes de service rendu et en termes financiers (coût, relations entre la région et la SNCF, rentabilité du TER) ;
- les masses financières en jeu pour le budget régional ;
- la composante environnementale et notamment la prise en compte du Grenelle de l'environnement ;
- les conséquences de l'ouverture prochaine à la concurrence de l'ensemble du secteur ferroviaire.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 janvier 2009 entre le magistrat rapporteur et l'ordonnateur en exercice dûment représenté par M. Didier PARIS, directeur général des services de la région Bourgogne. Un entretien a également eu lieu avec M. Jean-Pierre SOISSON, ancien président du conseil régional, le 5 janvier 2009.

Dans sa séance du 22 janvier 2009, la chambre a formulé des observations provisoires sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle. Celles-ci ont été transmises à M. François PATRIAT, président du conseil régional et, pour ce qui le concerne, à son prédécesseur M. Jean-Pierre SOISSON. M. PATRIAT a répondu aux observations provisoires par lettre du 30 mars enregistrée au greffe de la chambre le 2 avril 2009. M. SOISSON a répondu par lettre du 28 avril enregistrée au greffe le 6 mai 2009.

Dans sa séance du 26 mai 2009, la chambre a arrêté comme suit ses observations définitives sur la gestion de la région Bourgogne.

1. Préambule

La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes de Bourgogne, de Midi-Pyrénées, de Picardie et de Rhône-Alpes ont programmé en 2008 une étude conjointe relative aux transports régionaux de voyageurs. La chambre régionale des comptes d'Alsace qui avait examiné antérieurement ce sujet a apporté son concours à cette étude.

L'objet de cette étude est de faire le bilan de six années de décentralisation auprès des régions (période 2002-2007) de l'organisation de services ferroviaires régionaux de voyageurs en mesurant notamment les conséquences fonctionnelles et financières de cette réforme pour les usagers, les régions, l'Etat, la SNCF et RFF.

Il s'agit également dans le cadre de cette étude d'examiner les conséquences prévisibles de la mise en œuvre de la réglementation communautaire relative à l'ouverture prochaine à la concurrence des transports ferroviaires de voyageurs et enfin d'apprécier l'incidence éventuelle des orientations gouvernementales retenues à l'issue du « Grenelle de l'environnement » et notamment de l'objectif de réduction de l'émission de gaz à effet de serre.

La chambre régionale des comptes de Bourgogne a procédé dans ce contexte à un examen ciblé de la gestion de la région Bourgogne. Le président du conseil régional et l'ancien président ont été informés de l'ouverture de cet examen par lettres du président de la chambre du 2 avril 2008. La chambre a été associée en outre par l'intermédiaire de son magistrat-rapporteur aux contacts pris par la Cour des comptes avec les directeurs régionaux Bourgogne – Franche-Comté de la SNCF et de RFF informés préalablement de cette étude.

2. Le cadre juridique

2.1 - De 1982 à 2000

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs dite « LOTI » avait prévu d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique globale des transports.

La loi affirme le principe du droit au transport et offre aux régions la possibilité facultative d'intervenir dans ce domaine. L'article 22 de la LOTI prévoit ainsi la passation de conventions entre la SNCF et les régions pour l'organisation des liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports.

La région Bourgogne dans ce cadre a conclu dès 1986 une convention avec la SNCF concernant la circulation des trains régionaux. Entre 1986 et 1996, la région est intervenue au titre de l'investissement en participant à l'acquisition et à la modernisation du matériel roulant.

Ce partenariat entre la région et la SNCF poursuivi dans le cadre d'un nouveau conventionnement à partir de 1997 a conduit à des améliorations substantielles : nouveaux trains entre Dijon et Nevers, création de la carte Bourgogne Campus permettant aux étudiants de voyager à moitié prix.

2.2 - Depuis 2000

Après la phase d'expérimentation, prévue par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire et conduite dans plusieurs régions, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite loi « SRU » a définitivement consacré la régionalisation des transports ferroviaires, en confiant aux régions le rôle d'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional à compter du 1^{er} janvier 2002.

L'article 124 de cette loi précise en effet :

« La région, en tant qu'autorité organisatrice de transports collectifs d'intérêt régional, est chargée, à compter du 1^{er} janvier 2002 de l'organisation :

- des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui sont les services ferroviaires de voyageurs effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;
- des services routiers effectués en substitution des services ferroviaires susvisés ».

A ce titre, la région décide, sur l'ensemble de son 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 ; elle tient compte du schéma national multimodal de services collectifs de transport de voyageurs et du schéma régional de transport, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements ainsi que de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant. Les régions exercent leurs compétences en matière de tarification suivant les principes adoptés dans le cadre du système tarifaire national ; ainsi les tarifs sociaux nationaux s'appliquent-ils aux services régionaux de voyageurs.

La SNCF quant à elle exploite le service public ferroviaire régional de transports de voyageurs. Elle définit librement et affecte les moyens appropriés en cohérence avec l'organisation du service. Elle a la responsabilité notamment de l'exploitation des gares, de la maintenance du matériel, de l'accueil et de l'information des voyageurs, de la définition et de la mise en œuvre des moyens nécessaires au respect des objectifs de qualité du service définis avec la région.

Le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional a précisé les modalités d'application de la loi. Les services de transports collectifs d'intérêt régional transférés à la région sont les services en fonctionnement au cours de l'année 2000 qui sont les suivants :

- a) Lorsque la région a conclu une convention avec la SNCF - ce qui était le cas en Bourgogne - les services ferroviaires faisant l'objet de cette convention et, le cas échéant, les services assurés par les express d'intérêt régional qui, sans être couverts par la convention, figurent au compte attesté de la SNCF au titre de l'exercice 2000 ;
- b) Lorsque la région n'a pas conclu de convention avec la SNCF avant le transfert, les services ferroviaires régionaux mis en œuvre par la SNCF et figurant au compte attesté de la SNCF au titre de l'exercice 2000 ;
- c) Les services routiers créés, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 décembre 1982 susvisée, pour remplacer tout ou partie des services ferroviaires supprimés et qui figurent au compte attesté de la SNCF au titre de l'exercice 2000.

Un arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'intérieur détermine pour chaque région, après avis du conseil régional, la consistance des services transférés au 1^{er} janvier 2002.

Une convention, passée entre la région et la SNCF fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale. Cette convention conclue pour une durée d'au moins 5 ans, précise les engagements respectifs de la région et de la SNCF chargée par la région de l'exploitation des services ferroviaires régionaux de voyageurs transférés.

A cet effet, la convention définit obligatoirement :

- la consistance et la nature des services demandés par la Région à la SNCF ;
- la consistance du parc de matériel affecté à ces services ;
- les conditions techniques et commerciales dans lesquelles la SNCF réalise ces services,
- les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité ;
- les modalités de concertation lors de modifications de dessertes pouvant avoir des conséquences importantes sur les trains grandes lignes de la SNCF ou sur les services régionaux conventionnés ;
- les relations financières entre la Région et la SNCF, en particulier les incidences financières éventuelles des dispositions tarifaires spécifiques.

2.3. – En marge du cadre juridique né de la loi d'orientation des transports intérieurs

2.3.1 – Les schémas régionaux des transports collectifs

Lors de sa séance du 28 février 1997, le conseil régional de Bourgogne a approuvé le schéma régional des transports collectifs intitulé : « Schéma régional des transports collectifs. Une politique 1997 – 2010 ».

Ce schéma régional des transports collectifs après avoir dressé un état des lieux (*analyse de l'offre de transports, évaluation de la demande des déplacements*) et posé des diagnostics (*par axes et par fonctions : matériel, gares, coordination des réseaux, tarification...*) formulait des propositions dans le domaine ferroviaire.

Il prévoyait pour les « trois relations principales » Inter-Yonne (*Dijon – Montbard, Laroche-Migennes - Auxerre et Montereau*) ; Inter-Saône (*Dijon – Chalon sur Saône – Mâcon – (Lyon) ; Is sur Tille – Dijon*) et Inter Morvan (*Dijon – CUCM – Nevers*) la création de relations nouvelles, une amélioration de certaines relations et l'achat et la mise en service de matériel supplémentaire.

Pour les autres relations » (*Dijon – Louhans ; Nevers – Cosne ; Auxerre – Autun, Auxerre – Corbigny ; Montchanin – Paray-le-Monial ; Paray-le-Monial – Chauffailles*) étaient prévues la création de nouveaux services, l'amélioration des horaires, l'amélioration de la vitesse ainsi que l'acquisition de quelques autorails supplémentaires.

Ce schéma contenait également des propositions transversales concernant plus particulièrement le matériel, l'accueil (*programme régional de valorisation architecturale des gares*), la tarification (*simplification de la tarification sur les lignes TER*).

Alors qu'une phase d'expérimentation de la régionalisation des transports collectifs de voyageurs prévue par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire débutait dans six régions, et dans l'attente des conclusions de cette expérimentation, le schéma régional prévoyait la mise en œuvre d'un plan sur trois ans à partir de 1997 (*création de services nouveaux sur les trois axes principaux, amélioration des autres services sur les autres relations, achat de deux automoteurs et deux autorails, rénovation de voitures*) avec une participation financière de la région à hauteur de 100 millions de francs (15,24 millions d'euros).

2.3.2 – Le contrat de plan Etat – Région 2000 – 2006 et le contrat de projets 2007 – 2013

Alors que le contrat de plan Etat – Région 2000 – 2006 contenait un volet routier de 1 078,94 millions de francs (164,48 millions d'euros), à comparer aux 247 millions de francs (37,66 millions d'euros) consacrés au rail, le contrat de projets 2007 – 2013 ne comprend pas de volet routier, renvoyant en ce domaine à une contractualisation financière avec les collectivités territoriales hors contrat de projets.

2.3.2.1 - Dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006 un volet ferroviaire a été prévu. Ce volet a été amplifié dans le contrat de projets 2007-2013.

La région peut ainsi investir sur l'infrastructure ferroviaire en complément des investissements réalisés par RFF. L'objectif pour la région est d'agir sur l'infrastructure pour améliorer la circulation des trains, et notamment la modification des caractéristiques de la ligne, le remplacement de la signalisation, ainsi que d'équipements divers comme certains aiguillages manœuvrés à la main. Dans tous les cas, que ce soit pour les phases « Etudes » ou « Travaux », RFF reste maître d'ouvrage des opérations. La région intervient comme co-financeur et est associée à l'ensemble des phases de réalisation. Pour chacune des opérations ferroviaires, voire pour chacune des phases, une convention en général tripartite entre l'Etat, la Région et RFF est mise en œuvre.

Le CPER 2000 -2006 prévoyait 37,66 millions d'euros en faveur du transport ferroviaire dont 14,63 millions d'euros à la charge de la région.

(en millions d'euros)

Région	Libellé projet	Financement CPER	Etat	Région	RFF et/ou SNCF	Autres
Bourgogne	Dijon-Nevers et autres principales lignes TER	9,91	2,29	7,62		
Bourgogne	Amélioration Laroche/Migennes vers Dijon et Paris	4,57	1,98	1,98	0,61	
Bourgogne	Amélioration des relations Paris-Dijon-Lausanne (gare Dijon)	1,07	0,46	0,46	0,15	
Bourgogne	Terminal TER à Seurre (améliorant la ligne Dijon-Modane)	3,81	1,52	1,52	0,77	
Bourgogne	Desserte ferroviaire d'Ugine entre Digoïn et Gueugnon	18,30	6,10	3,05	6,10	3,05
TOTAL		37,66	12,35	14,63	7,63	3,05

Source : contrat de plan Etat – Région 2000 – 2006.

Si, le contrat de plan conclu entre l'Etat et la région pour la période 2000 – 2006 et adopté par le conseil régional le 28 janvier 2000 comportait un volet ferroviaire, ce volet concernait uniquement l'amélioration des infrastructures en liaison avec RFF, la SNCF n'intervenant pas dans ce domaine (action 11 du contrat de plan « consolider les dessertes ferroviaires »). A ce titre était programmée notamment l'amélioration de la ligne Dijon – Nevers et des principales lignes TER.

Il est à noter qu'à l'occasion de l'aménagement du contrat de plan en 2003, les liaisons Nevers – Dijon et Auxerre – Laroche jugées prioritaires ont bénéficié de crédits supplémentaires.

Au total les projets TER proprement dits ont bénéficié de 23 millions d'euros au titre du CPER.

L'amélioration Laroche-Migennes – Dijon/Paris est terminée ; Dijon-Nevers est en phase de réalisation ; en revanche, le terminal TER de Seurre est toujours en études.

2.3.2.2 - Le contrat de projets 2007-2013 prévoit 100 millions d'euros en faveur du transport ferroviaire dont 33 millions d'euros à la charge de la région.

(en millions d'euros)

Région	Libellé projet	Financement CPER	Etat	Région	RFF	Autre
Bourgogne	Amélioration Metz-Dijon-Lyon (fret, VFE, TER)	7,00	2,50	2,50	1,50	0,50
Bourgogne	Dijon-Nevers (signalisation espacement trains)	4,50	2,66	0,72	1,12	
Bourgogne	Laroche Migennes – Auxerre (signalisation espacement trains)	3,50	1,40	1,40	0,70	
Bourgogne	Etudes VFCEA (électrification Chagny-Nevers)	1,50	0,60	0,60	0,30	
Bourgogne	Modernisation étoile de Cravant-Bazarnes	41,01	13,67	13,67	13,67	
Bourgogne	Modernisation étoile de Paray-le-Monial	41,01	13,67	13,67	13,67	
Bourgogne	Etudes réseau capillaire	1,50	0,50	0,50	0,50	
TOTAL		100,02	35,00	33,06	31,46	0,50

Source : contrat de projets Etat – Région 2007 – 2013.

Les financements de l'Etat et de la région viennent en complément de ceux de RFF et des conventions particulières ont été conclues entre l'Etat, la région Bourgogne et RFF pour chaque opération.

A titre d'exemple on peut citer la modernisation de la voie ferrée entre Cravant et Clamecy. Cette opération consiste à remettre en état la voie unique ouverte aux trafics passagers et aux circulations fret entre Cravant et Clamecy sur une trentaine de kilomètres afin de rehausser la vitesse de la ligne, actuellement à 60 km/heure, à 90 km/heure et même 110 km/h sur une portion d'environ 8 km. Les travaux sont programmés à partir de début 2009 pour un montant de 18 millions d'euros. La région Bourgogne et l'Etat participeront chacun à hauteur d'1/3 au financement de cette opération.

2.3.3 - La chambre note que contrairement à d'autres régions la Bourgogne n'a pas fait le choix de mettre en place un Plan Rail. Le président du conseil régional justifie cette absence de Plan Rail par la prise en compte des lignes ferroviaires secondaires dans le contrat de plan Etat-Région.

2.3.4 – Les relations avec Réseau Ferré de France (RFF)

Réseau Ferré de France (RFF), créé en 1997, est propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national.

Dans le cadre de la régionalisation des transports ferroviaires la région définit les dessertes TER. Elle agit sur deux leviers :

- ↳ la fréquence et la consistance des dessertes dans le cadre de sa compétence d'autorité organisatrice des transports ;
- ↳ le renouvellement et la rénovation du matériel roulant (*financement d'automoteurs, restauration de voitures passagers.....*).

La région Bourgogne n'a aucun contact direct avec RFF pour l'attribution des sillons à l'opérateur historique qu'est la SNCF. C'est RFF via l'ORC (*Organisme de Répartition des Capacités*) qui attribue les sillons à la SNCF et éventuellement à d'autres opérateurs (*aujourd'hui Véolia et sa filiale CFTA uniquement pour le transport de marchandises*).

En 2007 les réservations de capacité se sont établies comme suit : 47 % pour les trains nationaux et internationaux, dont 40 % pour le seul TGV, 20 % pour le TER et 33 % pour le fret. Les péages sont directement facturés par RFF à la SNCF qui en reporte le coût sur la région par l'intermédiaire de la facture annuelle d'exploitation.

Le barème des péages en vigueur pour 2008 a été fixé par un arrêté du 4 décembre 2006. On distingue pour les TER, le droit à circulation, soit 0,822 euro / train km, le droit de réservation des sillons fortement modulé en fonction de l'heure et de la voie, puisqu'il varie de quasiment zéro sur les voies non congestionnées jusqu'à 3,28 euros / train km, et le droit de réservation de l'arrêt en gare qui fluctue en fonction des horaires de zéro en heure creuse et jusqu'à 21,2 euros / train km en heure pleine. A cela s'ajoute notamment la redevance complémentaire d'électricité qui correspond à la facturation par RFF de l'acheminement d'électricité sur son réseau propre.

A titre d'exemple cité dans le rapport sur la tarification du réseau ferré de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées de juillet 2007, le péage payé par la SNCF à RFF pour un TGV Paris – Lyon en heure de pointe s'élève à 7 395 euros, et pour un TER entre Clermont Ferrand et Aurillac en heure normale à 279 euros. Ce rapport montre par ailleurs que les péages des TER couvrent largement les coûts marginaux d'usage dans toutes les régions mais ne couvrent pas les coûts moyens.

Il convient de noter qu'une « conférence régionale consultative sur les sillons » qui a succédé comme dans les autres régions aux instances régionales de concertation sur les sillons, se réunit une fois par an. Elle regroupe le vice président du conseil régional chargé des transports, le directeur général des services de la région ainsi que le directeur des transports et intermodalité de la région et ses collaborateurs, le directeur régional de RFF et ses collaborateurs, le directeur régional de la SNCF et ses collaborateurs ainsi que les représentants des transporteurs privés pour le fret, « Véolia » par exemple.

Cette conférence régionale annuelle permet « de réunir l'ensemble des acteurs du ferroviaire à l'échelon régional et d'échanger sur les différentes problématiques afférentes à l'infrastructure et au transport ferroviaire ». A cette occasion, le directeur régional de RFF fait le point sur l'utilisation du réseau : travaux, réservations de capacités, réservations des arrêts en gare, circulations, et sur les perspectives à moyen terme : politique de maintenance du réseau, meilleure allocation des capacités via un cadencement des horaires au niveau national.

RFF, bien que propriétaire des infrastructures de transport n'est pas partie prenante aux conventions signées par les régions.

Toutefois certaines régions ont conclu des protocoles d'accord multipartites au sein desquels RFF intervient en qualité de signataire aux côtés de la SNCF pour la réalisation d'études opérationnelles visant à la définition et à la mise en place d'une nouvelle offre de transport régionale. La chambre observe qu'il n'en est rien en Bourgogne, alors qu'une telle initiative serait sans aucun doute utile à une région de moyenne importance, vaste et peu dense pour laquelle la problématique du rail est essentielle.

3. L'état des lieux

3.1 - Les infrastructures ferroviaires

Au moment de la mise en œuvre de la régionalisation des transports ferroviaires, le réseau principal bourguignon est constitué de la ligne TGV Paris-Lyon, des lignes classiques PLM, de la ligne Metz – Nancy – Dijon et de la ligne Dijon – Mulhouse, toutes électrifiées. Les opérations « de régénération et de maintenance » sur ce réseau principal relèvent pour leur financement exclusivement de l'Etat et de RFF.

Le réseau régional structurant qui complète le réseau principal comprend des lignes non électrifiées à vocation interrégionale : CHAGNY – MONTCHANIN – NEVERS ; LAROCHE MIGENNES – AUXERRE.

Enfin, le réseau secondaire, à l'exemple d'AUXERRE – CLAMECY – CORBIGNY – SAULIEU ou de l'étoile de PARAY comprend des lignes secondaires au trafic moins important avec des ralentissements par endroits en attente du renouvellement des voies (rails, traverses, ballast) ce qui constitue un frein dans la compétitivité du TER face à la voiture particulière.

Pour la région, « d'une manière générale, le réseau bourguignon est plutôt en bon état avec des infrastructures ferroviaires performantes ». Elle considère que les lignes bourguignonnes et nœuds ferroviaires ne sont pas sujets à saturation. Le régime d'exploitation des lignes bourguignonnes même en période de pointe est inférieur à la capacité maximale du réseau.

Un état des lieux des infrastructures ferroviaires (hors lignes TGV) est joint en annexe à la première convention. Cet état qui doit être mis à jour annuellement précise les caractéristiques d'exploitation, de vitesse, de cantonnement des lignes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SNCF considère sur ce point qu'actuellement, le nœud ferroviaire dijonnais et ses sites de garage ainsi que l'axe DIJON-LYON sont saturés notamment depuis la mise en service du cadencement sud. La Bourgogne subit également les conséquences de la saturation des entrées sur Paris et du nœud ferroviaire lyonnais.

3.2 - Le matériel roulant

En 2002, année de la prise de compétence ferroviaire par la région, l'âge moyen du parc était de 26 ans. La liste du matériel roulant figure de façon très détaillée en annexe à la convention 2002 – 2006. Les autorails les plus anciens dataient du tout début des années 60. Un plan prévisionnel assez succinct d'acquisition et de rénovation du matériel roulant figure en annexe au cahier des charges de la convention TER 2002-2006. Des conventions spécifiques et détaillées relatives à la rénovation et à l'acquisition des matériels ont ensuite été conclues entre la SNCF et la région.

3.3 - Les gares et les dessertes

Les 49 gares TER proprement dites et les 97 points d'arrêts ferroviaires (94 à partir de 2004) font l'objet d'une annexe à la convention. Il s'agit simplement de deux listes présentées par ordre alphabétique sans aucun commentaire particulier.

La modernisation des gares et points d'arrêts s'effectuera ultérieurement en application d'une convention cadre spécifique conclue entre, d'une part, l'Etat et la région Bourgogne, et, d'autre part, la SNCF et RFF.

3.4 - Les effectifs

La SNCF exploite le service ferroviaire régional de transport de voyageurs et à ce titre, elle définit librement et met en œuvre les moyens appropriés « en cohérence avec la réalisation du service de référence ».

Les effectifs concernés de conducteurs, contrôleurs, guichetiers, et personnels d'accompagnement sont ceux affectés par l'exploitant, c'est-à-dire la SNCF, au service régional de transports ferroviaires de voyageurs.

La région précise que la convention d'exploitation ne prévoit pas que la SNCF lui produise un suivi des effectifs affectés à l'exploitation du TER Bourgogne : elle reconnaît par là qu'elle ne dispose d'aucune information en la matière.

4. Les conventions conclues entre la Région et la SNCF

4.1 - La première convention (2002-2006)

4.1.1 - Elaboration et contenu

L'article 25-1 de la LOTI modifiée par la loi SRU prévoit qu'une convention doit être passée entre la région et la SNCF fixant « les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale ».

C'est dans ce cadre que la région Bourgogne a conclu avec la SNCF le 2 janvier 2002 une « convention pour l'exploitation du service TER de la région Bourgogne ». Auparavant, le conseil régional lors de sa séance du 14 décembre 2001 avait approuvé la convention proposée et autorisé son président à la signer.

➤ Le périmètre du TER Bourgogne

La consistance des services transférés à la région Bourgogne figure dans cette première convention.

Les services transférés au 1^{er} janvier 2002, concernent l'ensemble des T.E.R. (*Trains Express Régionaux*) préexistants au 31 décembre 2001, ainsi que les E.I.R. (*Express d'Intérêt Régional*) qui étaient au 31 décembre 2001 gérés par la région SNCF de Dijon.

Les express d'intérêt régional constituaient une catégorie particulière créée à l'initiative de la SNCF pour les « grandes lignes d'intérêt régional » et étaient distincts des TER proprement dits qui bénéficiaient déjà de l'intervention de la région avant le 1^{er} janvier 2002.

Les EIR ont été transférés dans l'intégralité de leur parcours. C'est le cas de l'EIR Dijon-Lyon transféré jusqu'à Lyon et donc pour partie dans une région limitrophe. (*A compter du 1^{er} janvier 2002, tous les EIR de France sont devenus TER et cette ancienne catégorie de train a été supprimée.*)

Le périmètre de la convention lors de son entrée en vigueur est défini au « cahier des charges attaché à la convention TER Bourgogne ».

L'annexe A du cahier des charges dresse la liste des lignes sur lesquelles circulent des TER et qui ressortissent strictement au territoire de la région Bourgogne.

L'annexe A3 reprend l'ensemble des lignes sur lesquelles circulent des TER Bourgogne au titre de la précédente convention d'exploitation liant la SNCF et la région Bourgogne au 31 décembre 2000 (*ex : Dijon – Montereau ; Dijon – Macon avec prolongement jusqu'à Lyon pour certains trains ; Dijon – Nevers ; Laroche Migennes – Etang sur Arroux ; Autun – Le Creusot ; Paray le Monial – Chauffailles ; Dijon – Is sur Tille ; Nevers – Moulin ; Louhans – Bourg en Bresse...*).

A l'entrée en vigueur de la convention, c'est le périmètre figurant à l'annexe A3 qui constitue le périmètre du TER Bourgogne.

La liste des trains concernés figure dans l'annexe B 1 du cahier des charges, *ce sont ceux qui ont servi de base à l'établissement du compte de l'année 2000 du TER Bourgogne*, complétée par l'annexe B2, qui comprend la liste des trains créés ou transférés au périmètre TER Bourgogne entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2001.

Les services routiers dits de substitution font partie du périmètre de référence des transports régionaux des voyageurs.

➤ L'élaboration de la convention

Cette convention a été conclue pour une durée de 5 ans jusqu'au 31 décembre 2006.

L'élaboration de cette convention a été réalisée sur la base d'un audit des comptes TER 2000 réalisé par un cabinet privé. L'année 2000 constitue, en effet, selon la loi, l'année de référence, les évolutions de service pouvant apparaître entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2001 étant intégrées après accord entre les partenaires entre la région et la SNCF.

Dans son rapport réalisé à la demande de la région, de la SNCF et de l'Etat, ce cabinet proposait des corrections liées à la méthodologie d'arrêté des comptes par la SNCF ainsi que des ajustements spécifiques, telle la sous évaluation des charges de maintenance par exemple.

Ce rapport comportait également des renseignements sur l'activité TER Bourgogne pour l'exercice 2000 ; ainsi était-il fait mention d'éléments tirés de l'analyse des recettes du trafic TER, de celle des charges de personnel et des charges annexes ou encore des charges d'énergie ; des informations sur les péages d'infrastructure, l'entretien du matériel roulant... étaient également consignées.

C'est sur la base de ce rapport qu'à été fixé le montant de la dotation d'exploitation versé à la région par l'Etat pour 2002, première année de la convention.

Dans le cadre de la négociation de la convention, un plan prévisionnel d'acquisition et de rénovation du matériel roulant a été préparé. Ce plan a été ensuite intégré à la convention en annexe au cahier des charges.

➤ Les modifications apportées

La convention conclue le 2 janvier 2002 a été révisée à de nombreuses reprises. Pas moins de 11 avenants sont venus en effet modifier la convention initiale, depuis l'avenant n° 1 du 23 décembre 2002 jusqu'à l'avenant n° 11 du 21 novembre 2006.

Ces avenants ont concerné le champ d'application de la convention (créations et modifications de dessertes) et l'impact financier en résultant sur la contribution financière versée par la région à la SNCF.

En application de l'article 8 de la convention, la région est tenue régulièrement informée par la SNCF de l'exécution de ses missions au titre de ladite convention.

➤ Les données à communiquer

La SNCF communique à la région « l'ensemble des documents mis à jour ainsi que les informations prospectives indiquées dans la convention et le cahier des charges ». Le non respect de la transmission à la région des documents dus par la SNCF est sanctionné d'une pénalité de 50 euros par jour de retard.

Le cahier des charges annexé à la convention traite dans son chapitre 7 de l'information que l'exploitant, en l'occurrence la SNCF, doit à la région. Il s'agit d'abord d'informations dites à caractère exceptionnel et relatives aux accidents de personne ou aux accidents de matériel liés à l'exploitation du service TER. Il s'agit ensuite d'une information hebdomadaire sur l'offre TER non réalisée ou les retards importants subis ainsi que leur cause et, le cas échéant, les mesures de substitution prises. La SNCF transmet également un tableau de bord mensuel qui comprend le chiffre d'affaires régional, mensuel et cumulé, les ventes mensuelles de produits tarifaires régionaux, les recettes et l'évolution du trafic TER dans son ensemble, la réalisation de l'offre, les données de suivi des matériels TER financés par la région. Elle transmet enfin à la région un rapport d'activités annuel qui reprend les faits marquants de l'année écoulée (création de dessertes, achat de matériel...) les résultats en termes de recettes, d'offre, de fréquentation, de ventes régionales, le bilan financier et l'analyse des écarts par rapport à l'objectif de recettes, la qualité du service TER, les investissements réalisés dans les gares. Il n'est pas stipulé dans cette première convention que ledit rapport d'activité fasse l'objet d'une présentation devant l'assemblée régionale.

Il convient de noter que ces informations indispensables pour l'autorité organisatrice des transports restent relativement générales.

La région dispose d'un pouvoir de contrôle et peut entre autres :

- vérifier les méthodes, les outils servant à l'établissement des tableaux de bord,
- s'assurer de la bonne exécution et de la qualité des services, d'une part, du respect des clauses techniques et financières de la convention, d'autre part.

La région peut, moyennant un délai de prévenance de 15 jours ouvrés, procéder au contrôle sur place des renseignements, informations et / ou documents communiqués dans le cadre de la convention et de ses annexes.

4.1.2 - Les instances de pilotage et de suivi de la convention

- Le comité de pilotage présidé par le président du conseil régional :
 - veille à la mise en œuvre de la présente convention,
 - examine la bonne exécution du contrat pour l'année écoulée,
 - détermine les différentes orientations pour les exercices à venir,
 - décide et émet un avis sur les modifications de l'offre, les projets d'acquisition ou de rénovation du matériel ainsi que sur tout projet financier important,
 - suit la qualité du service,
 - suit les comptes,
 - fixe l'objectif de recettes,
 - émet un avis sur les projets d'avenant,
 - décide de la constitution des comités de ligne.

La chambre note l'imprécision de certaines des attributions de ce comité. Il apparaît en effet antinomique à la fois de décider et d'émettre un avis sur les modifications de l'offre, les projets d'acquisition ou de rénovation du matériel ainsi que sur tout projet financier important.

La composition du comité de pilotage est la suivante,

➤ pour la région :

- le président du conseil régional,
- le vice-président du conseil régional chargé des transports,
- le président de la commission transports du conseil régional,
- quatre conseillers régionaux,
- le président du CESR,
- le directeur général des services,
- le directeur général adjoint chargé du développement,
- le directeur des transports et communications,
- trois techniciens du conseil régional,

➤ pour la SNCF :

- le directeur régional de la SNCF,
- le directeur délégué TER Bourgogne,
- trois représentants techniciens experts de la SNCF.

Le comité de pilotage se réunit au moins une fois par semestre. L'ordre du jour est fixé d'un commun accord entre les parties.

▪ Le comité technique est chargé de préparer puis d'exécuter les décisions du comité de pilotage et de veiller régulièrement à la bonne application de la présente convention. Il se réunit au moins quatre fois par an.

Il est présidé par le directeur général des services du conseil régional accompagné du directeur du service transport qui en assure également le secrétariat. La SNCF est représentée par le directeur régional accompagné du directeur délégué TER.

Chaque délégation peut se faire assister des membres de son service ou d'experts extérieurs.

4.2 – Le bilan de la première convention par le comité économique et social de Bourgogne

Un bilan d'application de cette première convention a été dressé par le conseil économique et social de Bourgogne (CESR), d'abord en juin 2003 puis en juin 2004.

Le CESR après avoir regretté la dégradation des infrastructures sur certaines petites lignes ainsi que « l'augmentation considérable » du coût des péages perçus par RFF recommandait notamment :

- l'amélioration du mode d'organisation des comités de lignes et leur évolution vers de véritables structures d'écoute et de concertation,
- l'organisation de l'entretien du matériel ferroviaire dans des centres bourguignons,
- la réalisation d'une meilleure complémentarité entre les différents modes de transports.

Le CESR préconisait le développement de la communication par la région sur l'activité des TER en lien avec celle menée par la SNCF et une réelle appropriation par la région de l'image TER qui constitue au sein du budget régional le poste de dépenses le plus important.

En juin 2006, le CESR a réalisé un bilan plus complet alors que la convention arrivait à son échéance quelques mois plus tard.

4.2.1 – S'agissant de l'amélioration du service

Le CESR notait sur la période 2002-2005, soit sur 4 des 5 années d'application de la convention :

4.2.1.1 - . Une offre élargie mais des dessertes qui restent à améliorer

Sur la période 2002-2005, l'offre programmée a progressé de plus de 236 000 trains / km, s'établissant à près de 8,8 millions de trains / km pour le ferroviaire et 1,4 million de cars / km pour les services TER par autocar.

De nouvelles liaisons ont été mises en place :

- en 2002 : création de 4 trains et modification des horaires de 3 trains sur l'axe Auxerre-Paris ;
- en 2003 : création de 7 trains et modification des horaires de 7 trains sur l'axe Dijon-Nevers ; création de trains directs Dijon – Auxerre ;
- en 2005 : modification des horaires de trains Dijon – Is sur Tille ; création de trains Lyon – Tours via Paray-le-Monial.

Le CESR notait que si désormais la ligne Nevers – Dijon offre un temps de trajet assez compétitif par rapport à la route -entre 2H14 et 2H40- ce temps peut encore s'améliorer, par exemple avec la mise en place d'une signalisation automatique (les travaux d'amélioration de cette ligne étant par ailleurs programmés dans le cadre du contrat de plan Etat – Région 2000 – 2006).

D'autres liaisons présentent encore une durée de parcours trop longue et restent sujettes à de nombreux aléas d'exploitation : lignes du Morvan et axe Dijon – Laroche – Auxerre pour lesquels, au cas d'espèce, le temps de parcours reste encore plus court par la route que par le rail.

L'état des lignes est dégradé sur deux secteurs, celui de l'Etoile de Paray-le-Monial et celui du Morvan, ce qui amène les trains à ralentir leur vitesse et va à l'encontre des efforts entrepris par la région pour améliorer les performances en acquérant de nouveaux matériels.

4.2.1.2. Une amélioration des prestations

La régularité des trains :

La régularité est mesurée en calculant le pourcentage de trains dont le retard est inférieur à 6 minutes à la gare terminus. Cet indicateur a progressé depuis 2002, passant de 90,3 % à 92,8 % en 2005.

Le CESR notait toutefois qu'en cas de retard des trains, les passagers des grandes lignes et TGV bénéficient d'indemnités, alors que ce n'est pas le cas pour les usagers du TER.

La qualité des trains :

Elle est mesurée deux fois par an, lors d'enquêtes auprès de voyageurs, à partir de quatre critères : la propreté, le confort, l'accueil et l'information.

Ce niveau a progressé de près de 4 points entre 2002 et 2005, se rapprochant de la barre de 90 % de conformité. C'est au niveau de l'information du public que la marge de progrès à réaliser reste la plus forte.

La SNCF s'est engagée sur une démarche qualité et a obtenu la certification ISO9001 de la ligne Dijon – Mâcon en décembre 2005

La qualité des services dans les gares :

Elle est évaluée 2 fois par an lors d'enquêtes de satisfaction. Les indicateurs montrent une progression de plus de 3 points entre 2002 et 2005. Les objectifs fixés à 93 % d'opinions favorables ont été atteints.

La sûreté :

Elle s'est améliorée dans les TER, en particulier la lutte contre la fraude a progressé, grâce à la mise en place à partir de 2003 d'équipes légères de contrôle.

4.2.1.3. Un effort considérable de la Région pour la modernisation des trains

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les clients du TER ont pu bénéficier de l'installation de matériel neuf sur toutes les lignes ferroviaires de la région avec la mise en service progressive de 36 nouvelles rames automoteurs X 73 500, X 72 500 et AGC (*automoteur bi mode diesel électrique*).

Lors de la régionalisation du TER, le 1^{er} janvier 2002, l'âge moyen du parc de matériel transféré par la SNCF à la région Bourgogne datait de près de 26 ans. Avec l'arrivée des nouveaux matériels, l'âge moyen est passé à 24 ans fin 2005.

4.2.1.4. Un important programme de rénovation des gares qui a pris du retard

Une convention cadre spécifique pour la modernisation des gares a été conclue le 8 décembre 2003, entre, d'une part, l'Etat et la région Bourgogne, et, d'autre part, la SNCF et RFF. Cette convention définit les objectifs et les conditions générales de la mise en œuvre d'un programme quinquennal de modernisation pour la période 2003-2007. Ce programme prévoit une remise en état de l'ensemble des gares et haltes ferroviaires : installation de téléaffichage, sonorisation dans les gares principales, installation de mobilier, signalétique et remise en peinture. Le financement est le suivant : région 50 %, Etat 25 %, SNCF ou RFF 25 %.

Des conventions annuelles ont été conclues sur la base de la convention cadre.

Les programmes annuels ont pris au départ beaucoup de retard. Les travaux liés au programme 2003 qui concernaient 24 gares pour 1,88 millions d'euros et 2004 qui concernaient 11 gares pour 0,81 million d'euros n'étaient pas complètement achevés fin 2005.

Les travaux liés au programme 2005 n'ont démarré que dans le courant 2006.

4.2.1.5 - L'amélioration de l'information des voyageurs et la mise en œuvre d'une véritable concertation avec les usagers

L'information aux voyageurs a été améliorée avec la constitution de fiches horaires et la mise à disposition de la cartographie du réseau dans les gares. Les sites internet de la SNCF et du conseil régional ont vu croître leur fréquentation. Un magazine « TER Attitudes » a vu le jour pour la première fois à l'automne 2005 ; il vise à faire connaître les services du TER aux habitants de la région.

A l'initiative de la région la concertation avec les usagers a été organisée avec la mise en place en 2002 de comités de lignes sur 4 axes. A partir de 2004, ce sont 8 comités de lignes qui ont été constitués couvrant tout le réseau TER de Bourgogne.

Le CESR notait une augmentation de la fréquentation des TER (+ 5,2 % en 2005 par rapport à 2004) liée à celle de l'offre et à l'amélioration du service rendu. La chambre relève sur ce point que cette augmentation de la fréquentation entre 2004 et 2005 fait suite à une baisse continue de la fréquentation entre 2002 et 2004 (- 6,3 %).

Il soulignait la mise en place d'un pilotage par axe : un responsable TER nommé par la SNCF pour chaque ligne et la création de trois correspondants territoriaux par la région fin 2005.

4.2.2 - S'agissant des aspects financiers, le CESR dressait en la matière un bilan plus mitigé

- Les recettes du TER Bourgogne atteignent 46,1 millions d'euros en 2005, soit une progression de + 3,3 % par rapport à 2002. La chambre note que, comme pour la fréquentation, l'augmentation ne concerne en fait que 2005 par rapport à 2004 (+ 5,7 %).

Les recettes couvrent environ un tiers du coût d'exploitation. Elles sont liées, d'une part, à la participation des voyageurs : prix du billet, et, d'autre part, aux remboursements par l'Etat des abonnements de travail et autres réductions.

Tout développement de ligne, toute dépense supplémentaire depuis 2002 est à la charge de la région, le déficit n'étant compensé par l'Etat que pour sa valeur 2002 actualisée.

- Dans les coûts d'exploitation, le CESR mentionnait l'augmentation importante du coût des péages à RFF. Cette augmentation pèse en particulier pour les trains périurbains du fait de la création des droits d'arrêt en gare en 2004.

S'agissant des coûts d'acquisition ou de rénovation du matériel, l'Etat a décidé, lors du transfert de la compétence aux régions, de leur allouer une dotation annuelle. Etant donné la vétusté du matériel transféré, la région Bourgogne, comme bien d'autres régions, a dû rapidement remplacer ce matériel souvent défectueux. Le CESR précisait à ce sujet que les coûts sont sans commune mesure avec la dotation fixée et représentent pour la région 30 millions d'euros par an (en réalité 27,89 millions en 2005), la dotation versée par l'Etat en 2002 pour le matériel s'élevant à 12,5 millions d'euros et à 13,35 millions d'euros en 2005.

- La contribution d'exploitation versée par la région à la SNCF s'élevait selon le CESR à 82,5 millions d'euros pour 2005 (en réalité 80,5 millions d'euros HT pour la couverture seulement du déficit d'exploitation). Pour le CESR « le montant du remboursement par l'Etat à la région pour le TER était difficile à préciser étant donné que la région bénéficie d'une dotation globalisée pour l'ensemble des opérations décentralisées de l'Etat », en réalité la compensation versée par l'Etat au titre de l'exploitation est individualisée.

Dans son rapport, le CESR s'interrogeait enfin sur les enjeux financiers pour la région en recommandant l'élaboration d'indicateurs financiers mettant l'accent précisément sur le coût global de gestion des TER.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ancien président du conseil régional indique qu'il avait la volonté de parvenir à ce que la dotation de l'Etat continuât à couvrir le déficit d'exploitation, pour que l'effort financier se portât d'abord sur l'achat de nouveaux matériels compte tenu de la situation qui existait au moment du transfert de compétence à la région en 2002. Il précise avoir anticipé un effort de 20 à 25 millions d'euros par an qui lui paraissait compatible avec une fiscalité mesurée.

4.3 - La deuxième convention : 2007 – 2016

4.3.1 – Modalités d'élaboration

Une nouvelle convention a été conclue en 2007 entre la SNCF et la région pour une durée de 10 ans avec possibilité de réexamen à mi parcours (en 2011) sur demande de l'une ou l'autre des parties.

La région a fait le choix d'engager dès le début 2006 une réflexion pour l'élaboration d'une nouvelle convention en partant de la convention alors en cours.

La région a souhaité se faire assister par un cabinet d'expertise afin de défendre au mieux ses intérêts. Un cabinet conseils a été choisi. Ce cabinet qui est également intervenu au profit de plusieurs autres régions a comme champ d'activité l'assistance à maîtrise d'ouvrage en matière d'organisation et de stratégie, l'évaluation technico-économique et le financement des projets de transports, le développement économique et l'aménagement du territoire ; il travaille en partenariat avec un réseau d'experts spécialisés.

La région a aussi bénéficié de documents mis à sa disposition par l'association des régions de France dans le cadre d'une « mission d'assistance au renouvellement des conventions TER ». Ces documents utilisables pour l'ensemble des régions ont été préparés conjointement par trois cabinets conseils mandatés par l'association des régions de France.

La région Bourgogne a souhaité « dans le cadre d'une certaine indépendance des deux partenaires donner la priorité à la recherche de la performance et de la qualité du service public (*logique gagnant – gagnant*). »

Le cabinet mandaté par la région a fait le point avec le cabinet d'expertise comptable choisi par la SNCF, sur le contexte financier de la convention 2002 – 2006. La SNCF a indiqué avoir enregistré une perte de 20 millions d'euros sur la période en raison d'objectifs de recettes non atteints en 2003 et 2004 et de la comptabilisation à tort des recettes Business Pass sur le TER Dijon-Paris au lieu du TGV Dijon-Paris .

Le cabinet conseils a indiqué que s'agissant de ces pertes des erreurs d'appréciation avaient pu être commises par la SNCF (évolution de la formule d'indexation inférieure à l'évolution des coûts de la SNCF) mais qu'elle en portait la responsabilité.

Dans ce contexte la SNCF a souhaité, d'une part, mettre fin à la contribution exceptionnelle annuelle de 2,4 millions d'euros sur les recettes qu'elle versait à la région (à la suite du transfert de la ligne Auxerre-Paris), et, d'autre part, revoir la formule d'indexation de ses charges forfaitaires (circulation des trains, entretien du matériel roulant, charges au sol, charges de structure...) qui entrent dans le calcul de la contribution financière versée par la région à la SNCF.

Le cabinet précité a conseillé à la région dans le cadre de la négociation à venir sur la future convention de disposer de son propre projet de convention TER « en gardant des marges de manœuvre sur les moyens mais pas sur les objectifs ».

Pour la région, la difficulté a principalement résidé dans un manque de transparence de la part de la SNCF au niveau de la réalité de ses coûts et de ses performances. La forfaitisation de nombreuses charges d'exploitation a conduit la SNCF à refuser de lui transmettre « des données basiques concernant les conditions réelles d'exploitation des services TER de Bourgogne et les éléments permettant de mesurer les gains de productivité et les performances ».

Pour préparer la future convention le cabinet conseils a proposé des indicateurs de performance objectifs. A ce sujet la région a souhaité « sortir d'une relation contractuelle se traduisant par des négociations longues et fastidieuses, chaque année, relatives à la fixation des objectifs de recettes et du partage du différentiel des recettes entre le devis annuel et la facture ».

Le cabinet conseils a proposé quelques indicateurs possibles pour mesurer la performance :

- ↳ évolution du nombre de voyageurs – km¹,
- ↳ évolution des recettes commerciales sur certains tarifs régionaux qui correspondent à des politiques ciblées de la région,
- ↳ évolution de l'utilisation effective, en kilomètres annuels par caisse, du parc de matériel roulant financé par la région Bourgogne,
- ↳ évolution des coûts de maintenance par caisse et par série ,
- ↳ régularité et ponctualité des trains pondérées par le nombre de voyageurs retardés et la durée des retards,
- ↳ impact environnemental du TER en terme de sécurité et de réduction des émissions polluantes.

S'agissant de la formule d'indexation le cabinet mandaté par la région a conduit des discussions avec l'expert mandaté par la SNCF. Ces discussions très techniques ont été rendues difficiles car le cabinet n'a pu avoir un accès direct aux données de la comptabilité analytique de l'activité TER Bourgogne. De plus la SNCF a changé de nomenclature comptable depuis l'établissement des comptes 2000 et a modifié à plusieurs reprises ses règles de gestion depuis 2002 notamment en ce qui concerne l'imputation de ses charges de structure. Toutefois, le cabinet a pu mettre en évidence que l'indice EK-S (salariés) a progressé entre 2002 et 2005 de 7,33 %, alors que l'évolution du coût moyen d'un agent SNCF aurait été dans le même temps de 10 %. Le choix d'autres indices salariaux proposés par la SNCF se serait traduit sur la période 2002-2006 par des surcoûts un peu plus faibles pour la région. Le cabinet a également étudié les indices liés à l'énergie (gazole, électricité, biocarburants) et aux services.

Enfin ce cabinet conseil s'est penché sur la méthodologie employée par la SNCF pour établir un devis de refonte d'offre (exemples : offres sur le Morvan et sur Auxerre-Dijon). Il en ressort que les devis présentés par la SNCF sont insuffisamment détaillés et ne permettent pas à l'autorité organisatrice des transports d'évaluer la validité des charges imputées dans ce devis : la région ne dispose pas du détail des coûts unitaires d'unité d'oeuvre et des calculs effectués pour évaluer le montant des principaux postes de charges.

La région résume ainsi les difficultés qu'elle a rencontrées avec la SNCF dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention 2007-2016 :

« ↳ la SNCF a refusé de transmettre les éléments justificatifs de ses charges C1 (charges forfaitaires) car la convention 2002-2006 ne le prévoyait pas.

↳ la SNCF a revu à la hausse son C1 (charges forfaitaires) dans la nouvelle convention, en l'expliquant par un déficit de 20 millions d'euros entre la subvention de la région à la fin de la dernière convention et le coût de l'activité TER Bourgogne calculé en interne. Des explications orales en ont été données mais jamais de documents attestant de cette perte.

¹ Un voyageur effectuant un voyage de 100 km correspond à 100 VK, 10 voyageurs effectuant chacun un voyage de 100 km correspondent à 1 000 VK.

↪ remise à niveau des formules d'indexation suite à la demande par la SNCF car les précédentes formules étaient à son désavantage : les données justificatives transmises par la SNCF pour appuyer son argumentaire étaient des éléments de moyenne générale de toutes les activités SNCF confondues. La région n'a pu obtenir que ces indicateurs soient isolés pour la seule activité TER Bourgogne.

↪ La SNCF a accepté de transmettre, exceptionnellement, le compte de résultat du TER Bourgogne pour l'année 2004 (la demande avait été faite pour toutes les années entre 2002 et 2005). Ces informations sont nécessaires pour remplir le volet 2 des annexes légales financières au Budget Principal (conformément à la circulaire d'application de la loi SRU du 13 décembre 2000).

Depuis, la SNCF est réticente à les transmettre bien que cette information ait été donnée dans le rapport d'activité 2007 de la SNCF Bourgogne : aucune garantie n'a été donnée pour les prochains exercices.

↪ Justificatifs financiers des charges C2 de la convention 2002-2006 (c'est-à-dire les charges refacturées à « l'euro ») : la région a pu obtenir certains de ces justificatifs mais la SNCF n'a cependant pas communiqué les éléments du poste de dépense « autres charges » comprenant la gestion du TER (les 40 à 50 agents de la DDTER (Direction Déléguée TER), les charges refacturées par la DTP (Direction des Transports publics), les charges refacturées par le siège et les charges de gestion du système de vente géré par l'entité VFE (Voyages France Europe) ».

Une telle opacité interdisait à la région de mesurer les enjeux financiers et qualitatifs de la nouvelle convention et aurait pu justifier une interruption voire une rupture de ses négociations avec la SNCF.

Appelée à la contradiction, la SNCF a précisé que l'élaboration de la convention 2007-2016 a été l'occasion de transmettre à la région un certain nombre d'éléments financiers notamment les comptes internes 2004, des éléments sur les règles de gestion 2004-2005, le détail des charges non forfaitisées mais aussi l'ensemble des éléments chiffrés nécessaires au choix d'une formule d'indexation plus représentative de l'évolution de ses coûts. La communication de tels documents non prévue dans la convention 2002-2006 a permis la validation de la réalité de la situation financière du TER Bourgogne et de remettre à niveau le forfait de charges. La SNCF souligne que la nouvelle convention prévoit en son annexe 16 la transmission annuelle des comptes du TER Bourgogne et que cette obligation contractuelle sera bien entendu respectée tout au long de la période conventionnelle.

4.3.2 – Contenu de la convention

Pour la région la convention 2007-2016 s'inscrit de manière plus générale dans un contexte dynamique de fort développement du train régional, avec la mise en oeuvre d'un programme d'amélioration des dessertes ferroviaires de l'ensemble de la région et d'un programme de modernisation du matériel visant à disposer en 2010 de matériel neuf ou rénové.

Dans un contexte général différent de 2002, la nouvelle convention proposée n'est pas la simple actualisation de la précédente. La convention 2002-2006 était très axée sur les éléments quantitatifs, la convention nouvelle a intégré de nombreux éléments qualitatifs.

4.3.2.1 - La convention 2007 – 2016 telle qu'elle a été conclue entre la région et la SNCF prévoit des modalités plus transparentes de gestion et de suivi de l'exécution du service :

➤ un engagement de transparence de la SNCF plus marqué avec en particulier la communication régulière des données permettant un suivi financier et statistique : tableaux de bord hebdomadaires (*offre TER non réalisée, retards de plus de 30 mn, mesures de substitution mises en œuvre le cas échéant*) mensuels (*ventes mensuelles et cumulées, recettes TER détaillées par ligne et trafic TER détaillé par ligne*) ; développement d'un système de comptabilité qui devrait permettre d'avoir une estimation des charges par ligne ; chiffre d'affaires par gare TER. De plus la SNCF doit transmettre à la région un rapport annuel d'activité plus complet : ce document rassemble les résultats mensuels, dresse un bilan financier et analyse les écarts par rapport à l'objectif de recettes, présente un état actualisé de l'inventaire du parc de matériel roulant..... Ce rapport d'activité fait l'objet d'une présentation en séance plénière du conseil régional ce qui constitue une nouveauté par rapport à la convention précédente. Il en a été ainsi pour le rapport d'activité 2007 lors de la session de juin 2008.

➤ la mise en place d'un système automatique de fixation des objectifs annuels de recettes : à offre constante l'objectif de recettes sera fixé en tenant compte des recettes réelles de l'année n-1, actualisé par une estimation de l'évolution du PMVK (*prix moyen au voyageur kilomètre*) ;

➤ l'intégration des recettes réelles dans le calcul de la contribution de la région.

La convention 2007-2016 renforce le système du bonus-malus appliqué à la rémunération versée par la région à la SNCF : le bonus-malus est fonction de la qualité des services dans les gares, dans les trains, de la ponctualité globale, de la ponctualité par axe, de la certification qualité des lignes. Elle renforce aussi le système des pénalités appliquées à la SNCF en cas d'inexécution de ses obligations contractuelles (total annuel des pénalités limité à 1,5 millions d'euros). La SNCF est associée au dynamisme des recettes du trafic par un intéressement sur la progression des recettes réelles par rapport à un objectif annuel.

4.3.2.2 - Plusieurs innovations apparaissent dans cette convention par rapport à la précédente, l'idée maitresse étant selon la région d'opérer un recentrage autour de la satisfaction des usagers.

➤ une meilleure information des usagers dans les trains et les gares et un traitement particulier en « situation perturbée » : rôle de « l'agent commercial train », information dans les gares sur les retards et les solutions possibles ;

➤ l'introduction d'une clause d'indemnisation des usagers réguliers pour les lignes connaissant de fortes perturbations en matière de régularité générant des retards supérieurs à 30 minutes (5 retards par mois calendaire supérieur à 30 minutes sur un même train en période de pointe entraînant une réduction forfaitaire de 20 % dans la limite de 30 euros sur le même abonnement dans le trimestre suivant) ;

➤ le développement de l'intermodalité (articulation de l'ensemble des réseaux) ;

➤ une forte incitation à la certification de qualité de l'ensemble des lignes TER (bonus complémentaire de 0,25 million d'euros pour chacune des trois premières lignes certifiées pour l'année n – (hors ligne Dijon-Mâcon), bonus supplémentaire de 0,05 million d'euros pour chacune des lignes certifiées suivantes).

Enfin la nouvelle convention est conclue pour une durée relativement longue (10 ans) avec réexamen à mi parcours sur demande de l'une ou l'autre des parties.

4.3.2.3 - Cette convention a déjà fait l'objet de plusieurs avenants :

→ *Avenant n° 1 du 19 septembre 2007* : validation des modifications de dessertes à compter du 10 juin 2007 et du 3 septembre 2007 et impact sur les charges et les recettes ;

→ *Avenant n° 2 du 20 février 2008* : validation des modifications de dessertes, impact financier, validation du devis prévisionnel pour 2008 et détermination de la contribution financière versée par la Région à la SNCF.

→ *Avenant n° 3 du 18 mars 2008* : modification de dessertes et impact financier, financement du plan de communication 2008 (300 000 euros au lieu de 240 000 euros en raison de la communication grand public du cadencement Sud, du lancement du cadencement Nord, de la création de nouveaux tarifs régionaux) ;

→ *Avenant n° 4 du 4 juillet 2008* : modification de l'offre ferroviaire liée au cadencement nord à compter du 14 décembre 2008 et impact financier, modification de l'offre routière et impact.

5. Les effets de la régionalisation des transports ferroviaires

5.1 – En termes d'organisation des services de la région

5.1.1 - Les services de la région sont divisés en 4 pôles (*ressources et moyens ; développement ; réseaux, territoire et coopération ; éducation et culture*) placés chacun sous la responsabilité d'un directeur général adjoint. Chaque pôle est divisé en directions ou services.

La « direction des transports et inter-modalité » en charge des transports ferroviaires relève du pôle « réseaux, territoires et coopérations ».

Avec le directeur, géographe de formation, la direction transports et inter-modalité comprend 13 agents dont 8 agents de catégorie A (*ingénieurs et attachés dont un agent chargé du contrôle de gestion*).

La quasi-totalité des agents sont des fonctionnaires titulaires de la fonction publique territoriale (*il y a un ingénieur contractuel ; aucun agent ne provient de la SNCF*).

Sur les 13 agents qui composent cette direction, 12 consacrent tout ou partie de leur activité aux transports ferroviaires soit 6 à temps plein et 6 à temps partiel, ce qui représente 8,85 agents ETP.

Les charges de personnel concernant ces 8,85 ETP s'élèvent à 420 000 euros en 2008. Les dépenses de personnel inscrites au budget de la région en 2008 s'élèvent au total à 64 800 000 euros, la proportion des dépenses des personnels affectés à l'exercice de la compétence ferroviaire dans les charges globales de personnel est de 0,65 % ; mais ce chiffre doit être toutefois relativisé dans la mesure où les dépenses de personnel de la région ont fortement augmenté ces dernières années en raison du transfert par l'Etat des techniciens et ouvriers (TOS) des lycées.

En avril 2009, la région a lancé le recrutement d'un contrôleur de gestion qui sera chargé notamment de « contrôler la bonne exécution des conventions d'exploitation du transport régional, de vérifier et suivre les résultats financiers des conventions avec la SNCF et RFF, d'assurer le suivi économique de ces engagements et de piloter l'analyse financière préalable à la préparation et à la négociation des futures conventions d'acquisition de matériel TER ».

5.1.2 - En matière d'instance de pilotage et de suivi ont été mis en place (*en plus du comité de pilotage présidé par le président du conseil régional*) un comité technique (cf. § 4.1.2) et un comité d'arbitrage.

La convention 2002-2006 dans son article 24 précise que le comité technique, qui se réunit au moins quatre fois par an et sous la présidence du directeur général des services de la région, est chargé de préparer puis d'exécuter les décisions du comité de pilotage et de veiller régulièrement à l'application de la convention.

La convention 2007-2016 comporte un paragraphe V.3.3., intitulé : « Comités techniques ». Le comité technique est chargé de l'élaboration puis de l'exécution des décisions du comité de pilotage et de veiller régulièrement à la bonne application de la convention. La région est représentée soit par le directeur général des services, soit par le directeur général adjoint, la SNCF, soit par le directeur régional, soit par le directeur délégué TER Bourgogne.

Dans les faits quand le comité se réunit avec le directeur général des services de la région et le directeur régional de la SNCF il est dénommé comité d'arbitrage. Dans les autres cas il s'agit du comité technique.

Ainsi, le comité d'arbitrage réunit pour la région, le directeur général des services, le directeur général adjoint, le directeur transports et intermodalité, des techniciens de la direction des transports, pour la SNCF le directeur régional, la directrice déléguée TER et des techniciens TER.

En 2007 le comité d'arbitrage s'est réuni quatre fois, le comité technique également quatre fois.

Le comité d'arbitrage et le comité technique proprement dit traitent des mêmes sujets. Lors de la réunion du 23 août 2007 du comité d'arbitrage, les représentants de la région ont exprimé le souhait partagé par le représentant de la SNCF que « les comités dits d'arbitrage » s'orientent davantage sur des thèmes stratégiques que sur des thèmes d'information. Les réunions des comités d'arbitrage « doivent s'articuler autour des grands axes de la convention ».

5. 2. - Les comités de ligne, des partenaires à part entière

L'article 22 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 modifié par l'article 135 de la loi SRU du 13 décembre 2000 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 moyen concourant à leur qualité.

La convention 2002 – 2006 pour l'exploitation du service TER de la région Bourgogne indique dans son article 23 que le comité de pilotage composé de représentants de la Région et de la SNCF et dont la mission première est de veiller à la mise en œuvre de la convention décide de la constitution des comités de ligne.

C'est finalement par délibération de la commission permanente du conseil régional du 15 mars 2002 qu'ont été créés les comités de ligne « présidés par un élu régional et composés d'élus des collectivités concernées, de représentants et de salariés de la SNCF ainsi que d'usagers ».

Ces comités « sont destinés à associer l'ensemble des acteurs concernés afin d'examiner la définition du service et d'établir une large concertation qui alimentera la réflexion du comité de pilotage ».

Les comités de ligne ont été réunis dans un premier temps de manière ponctuelle dans certains secteurs de Bourgogne en fonction des tensions sur certains axes ou à l'occasion de modifications de desserte. Ces comités rassemblaient, sur invitation uniquement, des membres d'associations d'usagers, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des salariés de la SNCF.

Les comités de ligne ont été réorganisés en 2004. Ils ont été structurés de manière à couvrir tous les axes du territoire bourguignon en huit zones :

- ① Lignes Yonne – Paris : Auxerre – Montereau et Montbard – Montereau,
- ② Lignes du Morvan : Auxerre – Avallon – Autun, Auxerre – Clamecy – Corbigny, Clamecy – Avallon – Montbard,
- ③ Ligne Dijon – Chalon sur Saône – Mâcon,
- ④ Ligne de la Bresse : Dijon – Saint Amour,
- ⑤ Etoile de Nevers : Nevers – Etang sur Arroux et Nevers – Moulins,
- ⑥ Etoile de Paray le Monial et de Montchanin : Autun – Etang – Montchanin, Chagny – Montchanin – Paray le Monial, Moulins – Paray le Monial – Lamure sur Azergues,
- ⑦ Etoile de Digoin : Digoin – Montbard – Châtillon sur Seine, Digoin – Is sur Tille, Dijon – Beaune, Dijon – Seurre,
- ⑧ Ligne Nevers – Cosne sur Loire.

Pour chaque zone de comité de ligne le lieu des réunions change de manière à pouvoir prendre en compte les différentes problématiques et les différents types de clientèle.

Certains comités sont réunis en cycle normal entre septembre et juillet selon un calendrier prédéfini avec au moins une réunion par zone et par an. Des comités exceptionnels sont également réunis en fonction des difficultés locales, avant une restructuration forte de l'offre ou après une modification d'offre pour en tirer un premier bilan et « évaluer les insatisfactions ».

Depuis 2005, ces réunions sont devenues publiques et donc ouvertes à toutes les personnes intéressées et les moyens utilisés à cette fin sont l'affichage en gare, les annonces dans la presse, l'information sur le site internet de la région.

Les comités de ligne réunissent aujourd'hui les représentants de la SNCF, les associations d'usagers du train, les élus, les représentants des collèges et des lycées, les associations de parents d'élèves et les représentants syndicaux de la SNCF. Les réunions sont présidées par le vice-président du conseil régional en charge des transports ferroviaires assisté du directeur des transports et infrastructures du conseil régional.

D'après la région, la fréquentation moyenne est de 50 personnes (*de 30 à 75 personnes selon les réunions d'après les procès-verbaux communiqués lors de l'instruction*).

La plupart du temps, la réunion débute par un diaporama présentant un bilan de la ligne et définissant des perspectives. Un débat avec les participants s'engage ensuite. On peut noter que le comité de ligne réuni à Dijon le 23 septembre 2008 et consacré en grande partie au cadencement nord prévu dès la fin 2008 a donné lieu à un débat animé.

Entre septembre 2007 et mai 2008, 11 réunions de comités de ligne ont eu lieu. Mais ces réunions regroupent surtout des représentants des institutions. Dans les faits, les usagers des TER sont assez peu présents². Face à cette situation, la région a indiqué qu'elle souhaitait pouvoir obtenir prochainement le fichier des abonnés de la SNCF pour lancer des invitations directement auprès des usagers. Elle a précisé également que les réunions programmées habituellement entre 18H00 et 20H00 seront repoussées d'une demi-heure pour laisser le temps aux abonnés de rejoindre le lieu de la réunion.

Les comptes rendus des réunions paraissent sur le site internet de la région à la rubrique TER/concertation – comités de ligne TER. Ces comptes rendus sont très complets et très riches.

Le suivi des comités de ligne est réalisé conjointement par les correspondants TER concernés qui relèvent de la région en lien avec les managers de ligne qui sont des agents de la SNCF. Les demandes sont étudiées en fonction de leur pertinence, des possibilités techniques et de l'intérêt général.

² Trois usagers sur 45 participants lors de la réunion du comité de lignes TER Chagny – Nevers – Etang-sur-Arroux – Autun du 16 mars 2007 ; 1 usager sur 33 participants lors d'une réunion du comité de lignes Nevers-Cosne-sur-Loire le 26 février 2008)

Depuis 2006 une « conférence des partenaires du transport public » est réunie tous les ans en juin à la fin de la vague des réunions des comités de ligne. Elle regroupe tous les acteurs du transport de voyageurs de la région. L'article 124 de la loi SRU prévoit en effet la possibilité de créer auprès de chaque région en tant qu'autorité organisatrice des transports « un comité régional des partenaires du transport public » consulté sur l'offre, les stratégies tarifaires et de développement, la qualité des services de transport proposés par la région. C'est le comité économique et social régional qui avait souhaité dans son rapport intitulé « Premier bilan de la régionalisation ferroviaire en Bourgogne » en juin 2003 que ce comité soit créé.

5.3 – Le service rendu

5.3.1 – Le développement de l'offre de transport

Entre 2002 et 2007 le nombre de gares TER proprement dites (49) est resté constant. Le nombre de points d'arrêts TER a très légèrement fléchi passant de 97 à 94.

Pour les services de la région, le développement d'une « bonne offre » constituait à l'origine une priorité. Afin de conforter et développer cette offre, l'autre grande priorité affichée par la région portait sur le matériel roulant.

En matière d'offre, pour les spécialistes des transports ferroviaires la première règle à respecter est d'assurer la continuité. Il est en effet difficile de bouleverser une offre existante en quelques mois, et on reconduit l'offre avant d'envisager de l'améliorer et de la développer.

Pour améliorer et développer l'offre, en Bourgogne, comme dans les autres régions, ont régulièrement lieu des enquêtes en gare et dans les trains auprès des usagers ou par téléphone auprès des ménages.

Le traitement des réclamations constitue un élément d'information pour le décideur qu'est la région. L'augmentation du prix des carburants, comme au printemps 2008, qui peut induire un report de la route vers le rail constitue également un élément à prendre en compte. Enfin, le rôle des comités de ligne s'avère primordial.

La question de la demande de transport, vise en fait à répondre soit à une demande insatisfaite soit à une demande en progression, progression qu'il s'agit alors d'accompagner. En augmentant l'offre de façon judicieuse il est possible également de susciter une demande supplémentaire.

La région Bourgogne a d'abord cherché à mieux satisfaire la demande de transport avant de se lancer dans une politique de l'offre symbolisée par le cadencement sud en décembre 2007.

Le cadencement nord a quant à lui été lancé fin 2008³. Les modalités de mise en œuvre du cadencement nord ont suscité un fort mécontentement des usagers au cours des premières semaines de 2009 (retards, suppressions de trains....) et le président du conseil régional a alors menacé de suspendre les paiements à la SNCF.

Entre 2002 et 2007 on note un accroissement de l'offre kilométrique, sensible surtout en fin de période. Le tableau suivant montre l'évolution de l'offre (*en TER – Km*) et l'évolution du trafic (*en Voyageurs – Km*).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nombre de TER / Km (<i>en millions de Km – train</i>)	8,620	8,755	8,834	8,759	8,927	9,575
Trafic en Voyageurs / Km (<i>en milliers</i>)	556 850	524 642	521 728	548 622	606 418	634 474

L'offre TER réalisée a progressé de 11 % entre 2002 et 2007, dans le même temps, le trafic voyageurs a progressé de 13,9 %.

Entre 2005 et 2007 inclus, l'offre réalisée a progressé de 9,3 %, et le trafic de 15,6 %. L'augmentation assez importante de l'offre ferroviaire en 2007 résulte du lancement en décembre de cette année du cadencement sud.

Au cours de la période, la région a développé son offre ferroviaire de la façon suivante :

- en **2002**, création de 4 nouveaux trains et modifications horaires de 3 trains sur l'axe Auxerre – Paris,
- en **2003**, création de 7 trains sur l'axe Dijon – Nevers ; création de trains directs Auxerre – Paris, sans rupture de charge à Laroche – Migennes.
- en **2005**, création d'un aller – retour Dijon – Is-sur-Tille et de deux aller – retour Paray-le-Monial - Saincaize sur des dessertes Lyon – Orléans – Tours.
- en **2006**, modification de dessertes sur l'axe Dijon – Nevers et Dijon – Moulins (*meilleure répartition des dessertes sur la journée en temps et sur le territoire*), adaptation de la grille horaire pour une meilleure lisibilité de l'offre.
- en **2007**, mise en place du cadencement sud à horaire fixe Dijon – Chalon – Mâcon – Lyon, avec augmentation du nombre de trains (*40 % d'offre en plus*).
- en **2008**, création en décembre de deux aller – retour directs Dijon – Nevers – Tours, quotidiens ; mise en œuvre de la première phase du cadencement nord, l'objectif visé étant de faire circuler un train toutes les heures soit direct soit en correspondance.

³ (1^{ère} phase de Migennes à Paris depuis la mi-décembre 2008, 2^{ème} phase prévue seulement fin juin 2009 en raison de travaux programmés par RFF entre Dijon et Montbard au premier semestre 2009)

Le nombre moyen de TER quotidiens est passé de 258 en début de période à 270 en 2006 (à la fin de la première convention) et 280 en 2007. Le nombre de kilomètres de lignes ferroviaires TER est resté constant : 1 139 km (dont 527 km de lignes électrifiées). Les liaisons routières de substitution sont restées relativement constantes (94 autocars quotidiens en début de période, 96 en 2006 et 98 en 2007).

5.3.2 - La fréquentation des lignes TER

5.3.2.1 - L'augmentation de l'offre s'est traduite par une augmentation du trafic « voyageurs ».

L'objectif est d'aboutir dans les meilleurs délais à ce que l'élasticité de la demande par rapport à l'offre soit égale à 1, à savoir qu'une offre de plus de x % génère une demande à due proportion.

Le facteur essentiel repose sur le comportement des voyageurs qui doivent intégrer les nouvelles opportunités de trafic (*horaires, dessertes*) et pour réduire la période de rigidité de la demande il y a lieu de développer une communication commerciale active.

Pour le cadencement sud l'élasticité se présente ainsi :

	Décembre 2007	Septembre 2008	Décembre 2009 (attendu)
<u>Offre</u> - base 100 – début 2007	140	140	140
<u>Demande</u> – base 100 – début 2007	100	118,5	140
<u>Elasticité</u> : demande / offre		0,84	1

Pour 40 % d'offre en plus, en décembre 2007 on constate au bout de neuf mois une augmentation du trafic « voyageurs » de 18,5 %, l'objectif étant une augmentation du trafic « voyageurs » de 40 % deux ans après la mise en place du cadencement soit fin 2009.

Pour le cadencement nord, l'objectif affiché par la région est le même à savoir que l'élasticité de la demande par rapport à l'offre atteigne 1 dans un délai de deux ans.

5.3.2.2. - L'évolution du trafic « voyageurs » sur la période 2002-2007 mesurée en milliers de voyageurs kms est la suivante :

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Trafic TER en milliers de VK	556 850	524 642	521 728	548 622	606 418	634 474

(source : SNCF)

Entre 2002 et 2007, le trafic TER en milliers de VK a progressé de 13,9 % pour une moyenne nationale de 27 %. La Bourgogne fait partie des trois régions, avec l'Auvergne et le Centre, dont la progression est inférieure à 15 % sur la période. En réalité la progression ne concerne réellement que les années 2006 et 2007.

Entre 2002 et 2005 le trafic a baissé de 1,47 %.

Après une chute significative en 2003 due essentiellement à des grèves en lien notamment avec la réforme des retraites, le trafic ne retrouve pas en 2005 son niveau de 2002. En 2002, la région Bourgogne se situait au 6^{ème} rang national pour le trafic « voyageurs ». En 2005, elle se situe au 7^{ème} rang national.

Les services de la région expliquent cette baisse entre 2002 et 2005 par une offre insuffisante, de mauvaises conditions de confort dues à la vétusté des matériels roulants et une régularité des trains à améliorer fortement. Ce n'est qu'à partir de 2006 que l'inversion se produit. Entre 2005 et 2006, le trafic (mesuré en voyageur-kilomètres) progresse de 10,53 % et de 4,62 % entre 2006 et 2007. Toutefois, en 2007 la région Bourgogne reste toujours au 7^{ème} rang national pour le trafic « voyageurs »⁴. En réponse aux observations provisoires, le président du conseil régional a tenu à préciser que la région Bourgogne n'ayant pas été une région expérimentatrice dans le domaine de la régionalisation des transports ferroviaires, ce n'est qu'à partir de 2002 que cette nouvelle compétence a été réellement effective : les efforts de la politique régionale doivent être appréciés après prise en compte d'un délai raisonnable. Il indique qu'entre 2004 et 2007 la progression du trafic a été proche de 22 %. Le président du conseil régional cite au surplus une étude parue le 24 décembre 2008 dans la revue « Ville et Transports Magazine » qui place la Bourgogne en 3^{ème} position pour l'évolution de la densité de fréquentation entre 2006 et 2007 (la densité de fréquentation est obtenue en rapportant à la population la fréquentation mesurée en voyageurs-km/km de réseau).

La région n'a pu donner de précisions quant à la « fréquentation des lignes TER » entre 2003 et 2006 car « cela n'est pas prévu dans la convention 2002-2006 ». Il s'agit du trafic détaillé ligne par ligne et non du trafic global pour lequel la région dispose des chiffres précités.

La convention 2002-2006 ne prévoyait pas en effet d'information de la région concernant le trafic TER détaillé ligne par ligne. La nouvelle convention 2007-2016 prévoit expressément dans son paragraphe V.2.3. que la SNCF transmettra mensuellement à la région « les recettes TER détaillées par ligne et le trafic TER détaillé par ligne ».

Pour 2007 la région a ainsi pu communiquer à la chambre le trafic des TER, ligne par ligne :

⁴ Rapport du sénateur Haenel « *Ecrire l'Acte II de la révolution ferroviaire régionale* » - octobre 2008).

L I G N E S	Trafic (en milliers de VK)
Dijon – Auxerre – Paris	355 300
Dijon – Chagny – Lyon	168 200
Dijon – Nevers	47 800
Dijon – Saint-Amour – Bourg	12 000
Cosne – Nevers – Moulins	13 300
Dijon – Paray – Moulins	24 200
Dijon – Is-sur-Tille	6 000
Auxerre – Corbigny – Autun - Etang	7 700
T O T A L	634 500

En 2007 le nombre total s'est élevé à 634 500 milliers de VK pour une prévision de 623 330 milliers de VK.

Pour 2008, la prévision a été fixée à 671 575 milliers de VK. Au 31 août 2008, le trafic s'est établi à 423 014 milliers de VK soit un retard de 3,92 % par rapport aux données prévisionnelles affichées à cette date ; il est à noter qu'au 31 août 2007 le trafic s'était établi à 426 444 milliers de VK soit 0,8 % de plus que le trafic réalisé à la même période en 2008.

Alors que le trafic accusait sur le premier trimestre 2008 une baisse de 5,5 % par rapport à la même période de 2007, sa progression a été continue entre juin et août. Les raisons de cette amélioration pour les trois mois en cause sont liées selon la SNCF à la montée en charge du cadencement sud et à l'effet de la hausse du prix des carburants à la fin du printemps et pendant l'été.

5.3.3 - L'évolution de la politique tarifaire

5.3.3.1 - En application de l'article 124 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite : loi SRU) « La région décide sur l'ensemble de son ressort territorial le contenu du service public de transport régional de voyageurs et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur (.....) Les régions exercent leurs compétences en matière de tarification dans le respect des principes du système tarifaire national. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de voyageurs ».

La région dispose donc d'une certaine liberté tarifaire sur les TER mais elle ne peut pas toucher à la gamme nationale s'agissant par exemple notamment du plein tarif ou de la carte 12-25.

La SNCF et la région se sont accordées pour prendre comme référence en matière de tarification celle applicable aux clients des transports régionaux de voyageurs au 1^{er} janvier 2002, date d'entrée en vigueur de la première convention 2002 – 2006 :

- la tarification nationale de la SNCF (« tarif voyageurs Grandes Lignes et services régionaux, hors région des transports parisiens ») ;
- la tarification régionale créée par la région et la SNCF dans le cadre de conventions antérieures : il s'agissait de la carte Bourgogne Actifs, de la carte Bourgogne Campus, de la carte Bourgogne Liberté qui permet la libre circulation sur l'ensemble des lignes desservant la région Bourgogne au prix de 15,20 euros la fin de semaine, de la carte Bourgogne Evasion.

La création d'une nouvelle tarification relève de l'initiative de la région, éventuellement sur proposition de la SNCF. Les partenaires se concertent afin de définir les caractéristiques de la nouvelle tarification, ses conditions d'application et sa date de mise en œuvre. La SNCF doit procéder à une analyse des impacts techniques, commerciaux et comptables de la tarification considérée en valorisant les coûts correspondants ainsi que les recettes prévisibles, conformément au cahier des charges annexé à la convention 2002 – 2006.

Les principes tarifaires et la mise en œuvre de la tarification régionale sont à nouveau rappelés dans la convention 2007 – 2016.

5.3.3.2 - La politique tarifaire spécifique mise en place par la région est aujourd'hui la suivante :

- Aller et retour Dijon – Paris à 15 euros : offre TER – 2^{ème} classe au départ de Dijon le samedi à 5H56 et arrivée à Paris à 8H55 avec retour le dimanche à 19H04 avec arrivée à Dijon à 22H02 (*ces billets sont en vente exclusivement en gare de Dijon Ville, dans les boutiques SNCF de Dijon et les gares de Beaune et Montbard*).

Cette offre tarifaire développée à partir de mai 2004 connaît un succès important mesurable au nombre de billets vendus :

Années	Billets vendus
2004 (<i>à partir de mai</i>)	16 457
2005	25 843
2006	34 910
2007	40 225

- Aller et retour Paris - Dijon à 15 euros : offre TER – 2^{ème} classe avec départ de Paris le samedi à 16H13 et arrivée à Dijon à 19H23 et retour le dimanche à 20H35 avec arrivée à Paris à 23H29 (*les billets sont vendus uniquement à Paris gare de Lyon et ne sont pas en vente sur les automates*).

Cette offre tarifaire plus récente (*janvier 2005*) rencontre moins d'écho, même si elle se développe :

Années	Billets vendus
2005	205
2006	989
2007	1 582

Ces deux offres Dijon – Paris et Paris – Dijon ont pour but de faire venir des voyageurs sur les TER concernés et notamment l’offre au départ de Dijon, et de développer une offre peu onéreuse de court séjour à Dijon, au départ de Paris.

- Carte Bourgogne Campus : *carte annuelle au prix de 30,50 euros donnant droit à 50 % de réduction sur les parcours domicile-études pour les étudiants post-bac à l’intérieur de la Région Bourgogne ;*

- Carte Bourgogne Evasion : *carte annuelle au prix de 20 euros donnant droit à 50 % de réduction sur les parcours intra-Bourgogne les samedis, les dimanches et jours fériés.*

En 2007, 4 678 cartes Evasion ont été vendues soit une progression de 33 % par rapport à l’année 2006. Une part importante de la progression des ventes de cette carte est intervenue au cours des 2 périodes de promotion de la carte (10 € au lieu de 20 €) alignées sur les périodes de soldes commerciaux.

- Bourgogne Actifs : *abonnement du travail pour des distances inférieures à 75 km ;*

En septembre 2007, la région a mis en place un abonnement du travail annuel avec envoi à domicile, prélèvement automatique, suppression de l’attestation employeur et un mois et demi d’abonnement offert pour 12 mois d’abonnement.

En 2007 la région a également lancé dans le cadre de l’intermodalité l’abonnement combiné TER + bus urbain en version mensuelle avec le réseau urbain de la communauté d’agglomération dijonnaise, puis de la ville de Mâcon. Depuis février 2008 elle propose également cet abonnement en version annuelle.

- Enfin, depuis le 1^{er} février 2008, il existe un abonnement régional (*Pass Bourgogne – Ile-de-France*) sur les liaisons Bourgogne – Ile-de-France dans le cadre d’un conventionnement des liaisons TER Bourgogne vers Paris.

La moitié des usagers du TER Bourgogne voyagent vers l'Ile-de-France. Jusqu'à présent, ces voyageurs bénéficiaient uniquement de la tarification nationale SNCF, l'abonnement forfait, par exemple, pour leurs déplacements quotidiens et quasi-quotidiens. Cet abonnement se caractérise par trois niveaux de prix, dont la dégressivité est liée au nombre d'années d'abonnement du voyageur : 1, 2, 3 et plus. Cet abonnement est particulièrement onéreux la première année, les tarifs étant dégressifs les 2^{ème} et 3^{ème} années.

C'est pourquoi le conseil régional a créé le Pass Bourgogne – Ile-de-France, un abonnement grand public à prix attractif et stable, quels que soient le nombre d'années de fréquentation de lignes TER par le voyageur et le parcours considéré, ce dernier étant susceptible d'être modifié en cours d'année.

Cet abonnement régional est valable sur les liaisons Bourgogne – Ile-de-France dans les deux sens. Le voyageur bénéficie jusqu'à 43 % de réduction par rapport à son abonnement actuel. Il paie 10 mois et demi d'abonnement pour des trajets illimités pendant 12 mois.

A titre d'exemple, pour un voyageur quotidien ou quasi-quotidien qui se déplace entre Sens et Paris :

- avec l'abonnement forfait SNCF 1^{ère} année, le coût mensuel est de 309 euros ; avec le Pass Bourgogne – Ile-de-France, le voyageur paiera mensuellement 176,10 euros, soit une réduction de 43 %.
- avec l'abonnement forfait SNCF 2^{ème} année, le coût mensuel est de 232,10 euros ; avec le Pass Bourgogne – Ile-de-France, il bénéficiera d'une réduction de 25 % par mois.

Le Pass - Bourgogne – Ile-de-France est un abonnement souple : sur simple appel téléphonique, le voyageur peut suspendre l'abonnement pour une durée de 2 à 12 mois sans frais. Le voyageur opte pour un prélèvement bancaire automatique, il reçoit à domicile sa carte et, chaque mois, son coupon d'abonnement.

La mise en place du Pass - Bourgogne – Ile-de-France représente un effort financier de 400 000 euros par an pour le conseil régional. La région entend ainsi faciliter tout spécialement la mobilité des jeunes qui accèdent à un emploi et des personnes en situation précaire, sans les pénaliser par un abonnement onéreux les premières années et, plus globalement, souhaite favoriser l'usage du TER Bourgogne.

Au 1^{er} décembre 2008 il y avait 700 abonnés Pass - Bourgogne – Ile-de-France. Au 31 décembre 2008, selon les chiffres communiqués par le président du conseil régional, le nombre d'abonnés s'élevait à 800. Un an après sa mise en place, il est encore difficile de dresser un bilan complet en termes de fréquentation. On constate essentiellement des phénomènes de report, la majorité des abonnés forfait SNCF 1^{ère} année se sont reportés sur le Pass Bourgogne ainsi que 50 % des abonnés forfait 2^{ème} année.

5.3.3.3 - Une restructuration de la gamme tarifaire régionale est prévue à l'échéance de l'été 2009.

Il s'agit d'offrir une gamme tarifaire régionale simple et lisible, et de répondre à de nouveaux besoins pour mieux capter la clientèle occasionnelle et permettre le déploiement de tarifs intermodaux.

La région a fait appel à un bureau d'études qui a réalisé un diagnostic de la gamme tarifaire actuelle et a fait des propositions de pistes d'amélioration. Les propositions du bureau d'études ont été étudiées en interne en s'appuyant également sur les enseignements tirés des réclamations de la clientèle et sur l'évolution des ventes de titres de transports. Ces différents éléments ont alors permis l'élaboration des principes de la nouvelle gamme tarifaire.

Les principes :

Profil client	Quotidien	Occasionnel
Jeune (moins de 26 ans)	Création d'un abonnement jeune	Carte jeune offrant des réductions sur l'ensemble des TER Bourgogne
Grand Public	Abonnement Grand Public	Carte Grand Public offrant des réductions sur l'ensemble des TER Bourgogne

L'abonnement jeune :

Les scolaires et les étudiants paient aujourd'hui plus cher que les salariés avec la tarification nationale. Le projet de nouvelle tarification régionale vise à inverser cet état de fait. Un système d'abonnement combiné jeunes TER + urbain sera également mis en place.

La carte Jeune :

L'idée est de ne plus limiter les réductions aux étudiants sur les trajets domicile – études, mais de les étendre à tous les jeunes de moins de 26 ans et sur tous les parcours TER Bourgogne.

La carte Grand Public :

L'objectif est d'offrir à tous des réductions sur l'ensemble des TER Bourgogne, quelle que soit la période.

Cette gamme tarifaire donne lieu à concertation avec les régions limitrophes. Des accords de réciprocité seront conclus avec elles. La nouvelle gamme tarifaire devrait faire l'objet d'une validation par le conseil régional au printemps 2009 et pourrait s'appliquer à l'été 2009 sur l'ensemble du TER Bourgogne.

5.3.3.4 - La chambre observe que jusqu'en 2007, la région a peu usé de la liberté tarifaire qui est la sienne. Le dispositif pré-existant au 1^{er} janvier 2002 n'a été modifié qu'à la marge entre 2002 et 2007 alors que la région pourrait utiliser bien davantage ce levier comme elle l'a montré début 2008 avec l'abonnement Pass – Bourgogne – Ile-de-France. La nouvelle gamme tarifaire adoptée par le conseil régional lors de sa séance du 23 mars 2009 et qui sera mise en application le 1^{er} juillet 2009 paraît aller dans ce sens.

5.3.4 - La modernisation des gares

5.3.4.1 - Depuis 2003, la région Bourgogne, l'Etat et la SNCF se sont engagés dans un programme quinquennal de modernisation des gares et points d'arrêts TER. Les investissements réalisés par la région sont destinés à homogénéiser le niveau d'équipement et de service des gares afin d'améliorer l'information, l'accueil, la sécurité et le confort des voyageurs. Le président du conseil régional précise à ce sujet que la région met actuellement en place des équipements nouveaux proposant des services supplémentaires : afficheurs qui assurent l'information en temps réel sur le trafic, bornes d'informations multimodales, abris fermés pour vélos.

Comme indiqué plus haut, il s'agit d'un programme qui dépasse le cadre strict de la convention d'exploitation conclue entre la SNCF et la région.

A la mi-2008, les programmes 2003, qui avaient pris un retard important et concernaient 24 gares pour 1,88 million d'euros, et 2004, qui concernaient 11 gares pour 0,81 million d'euros, étaient achevés ; les travaux des programmes 2005, 32 gares pour 1,82 million d'euros, et 2006, 29 gares pour 1,78 million d'euros, étaient quasiment achevés en Côte d'Or, Saône-et-Loire et restaient en cours de réalisation dans la Nièvre et dans l'Yonne ; les travaux du programme 2007, 26 gares pour 1,72 million d'euros, se poursuivaient.

Un nouveau programme pluriannuel d'amélioration des gares, intégrant un important volet d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, a été lancé fin 2007 pour un montant total de 1,072 million d'euros.

Selon la région, fin 2009 l'ensemble des gares et points d'arrêts TER auront été rénovés.

La présence du personnel en gare constitue en outre un objectif prioritaire pour la région qui souhaite le maintien d'un certain niveau de qualité comme a tenu à le rappeler le président du conseil régional dans sa réponse aux observations provisoires. Cependant, la SNCF en tant que gestionnaire du service et responsable de l'organisation et de la définition des moyens poursuit une politique de redéploiement de son personnel en gare, qui se traduit par une réduction des plages horaires d'ouverture des gares et guichets. La région indique travailler actuellement à obtenir la garantie que les économies réalisées par la SNCF se traduisent effectivement par un redéploiement des effectifs dans les gares à plus fort potentiel mais aussi par le maintien d'une présence humaine dans les autres gares, conformément à sa mission de service public. Enfin, pour la région, ce redéploiement doit impérativement être compatible avec les engagements pris dans le cadre du schéma régional d'accessibilité des handicapés. La SNCF précise qu'elle a informé la région à plusieurs reprises lors de comités d'arbitrage des évolutions de son schéma de distribution et qu'elle a fait de multiples aménagements suite aux remarques du conseil régional.

5.3.4.2 - A côté des opérations de rénovation et de modernisation des gares TER, la Région a participé à la mise en œuvre de pôles d'échanges multimodaux. Il s'agit de projets financièrement plus lourds qui au-delà de la rénovation ou de la modernisation de la gare ont pour objectif de développer l'attractivité des transports publics en facilitant les échanges entre les différents modes de transports (train, bus urbain, cars interurbains, vélos et automobiles). Depuis 2004 la Région est intervenue au titre des pôles d'échanges suivants :

AUXERRE (2004) : 450 000 euros de la Région sur un total de 2,725 millions d'euros.

NEVERS (2006) : 500 000 euros sur un total de 3,5 millions d'euros
(rapprochement de tous les modes de transport autour d'un parvis piéton, renforcement de l'accessibilité de la gare, sécurisation accrue des espaces publics, intégration renforcée de la gare dans son environnement).

CHALON-SUR-SAONE (2007-2008) : 475 000 euros sur un total de 12 millions d'euros *(dont gare routière).*

DIJON (2007-2008) : 1,7 million d'euros sur un total de 8 millions d'euros
(aménagement d'un espace piétonnier, parc à vélos, agrandissement du parking silo, création de voies et de quais pour les bus urbains et cars départementaux, aménagement d'un espace de vente multimodal).

Des études sont en cours pour les pôles d'échanges de BEAUNE et LAROCHE-MIGENNES.

5.3.5 – La modernisation du matériel roulant

Antérieurement au transfert de compétences, la région Bourgogne avait déjà participé à l'achat de matériels neufs.

5.3.5.1 - Un plan prévisionnel d'acquisition et de rénovation du matériel roulant figure en annexe à la convention 2002-2006. La rénovation du parc de voitures TER Bourgogne était prévue à compter de 2003. La rénovation de certains autorails était envisagée sans échéancier précis. Enfin l'acquisition de 20 autorails de type AGC (10 en version électrique, 10 en version thermique et électrique dont 4 quadri caisses) était programmée à partir de 2005 : fin 2007, 19 autorails de ce type avaient été livrés.

L'année 2006 a vu la disparition de deux séries de matériels les plus anciens (*les automotrices Z 7100 et les voitures USI*). Seule persiste la série des autorails diesels X 4 500 – X 4630 dont une rénovation est toutefois en voie d'achèvement pour la dizaine de rames qui continueraient de circuler au-delà de 2010.

Au 31 décembre 2007 le parc TER Bourgogne se composait ainsi :

SERIE	NOMBRE DE RAMES TER BOURGOGNE	AGE MOYEN	AXES DESSERVIS
X 4 500 – X 4 630 ou «caravelles », « michelines », « vanille-fraise »	28	37	Dijon – Nevers, Etoile de Nevers, Etoile de Paray
X 72 500 ou X TER	4	7	Dijon – Nevers
X 73 500 ou A TER	10	5	Morvan
BGC (B 81 500) ou AGC	12	2	Clamecy – Avallon – Auxerre – Paris, Dijon – Auxerre
ZGC (Z 27 500) ou AGC	7	2	Dijon – Is – Culmont, Dijon – Mâcon
Z 2	5	24	Dijon – Saint-Amour, Dijon – Is
CORAIL	17	27	Dijon – Paris, Dijon – Lyon
V2N – voitures 2 niveaux	2	15	Laroche – Paris
RRR – Rames Réversibles Régionales	7	17	Dijon – Is, Dijon – Mâcon, Dijon – Sens, Dijon – Seurre
TOTAL TER Bourgogne	92	20	

L'hétérogénéité du parc est grande et au 31 décembre 2007 on dénombre encore 9 types de matériel différents.

A terme, le parc AGC (Autorail à Grande Capacité de Bombardier Transport) devrait se composer de 48 rames. Fin 2008, dans une logique d'homogénéisation du parc de matériel roulant, un échange de matériel est intervenu avec la région Centre : cette dernière a cédé 3 AGC bimodes en échange des 4 X 72 500 bourguignons, moyennant une compensation financière de l'ordre de 3 millions d'euros versée à la région Bourgogne.

En parallèle, les matériels X 4630, Z2, Corail et RRR (Rames Réversibles Régionales) font l'objet d'une modernisation intérieure importante qui s'étalera jusqu'en 2010, donnant à terme, selon la région, une très grande homogénéité au parc en circulation.

Doté à la fin 2010 d'une nouvelle livrée aux couleurs de la région, à savoir le jaune, le bleu et le rouge, le TER Bourgogne bénéficiera d'une meilleure identification au territoire régional.

5.3.5.2 - Sur la seule période 2002 – 2007 la région aura investi plus de 144 millions d'euros ; elle aura reçu dans le même temps une dotation de l'Etat (*dotation complémentaire matériel roulant*) d'environ 79 millions d'euros.

L'ensemble des financements engagés au titre du matériel roulant ferroviaire régional a été assuré par le biais du budget régional. Aucun montage de type crédit-bail ou emprunts auprès, par exemple, de la BEI (Banque Européenne d'Investissement), n'a été réalisé.

5.3.6 - L'évolution globale du temps de trajet

Sur ce point la région a fourni des réponses précises secteur par secteur :

➤ SECTEUR NORD BOURGOGNE :

Grâce à l'utilisation des automoteurs bimodes Bombardier, la desserte Paris-Auxerre a connu une amélioration notable depuis 2003 avec un temps de trajet total qui a pu être diminué de 10' à 15' environ.

Sur les liaisons empruntant la ligne impériale (Dijon-Paris), les temps de parcours sont globalement stables et performants parce qu'ils bénéficient d'une infrastructure en bon état. Le cadencement nord a été lancé sur une partie de cette ligne fin 2008.

En revanche l'état préoccupant des lignes du Morvan (Auxerre-Cravant-Avallon-Autun/Clamecy-Corbigny) a entraîné depuis deux ans la limitation des vitesses autorisées qui étaient déjà faibles (*limitations à 60 km / h contre 90 km / h auparavant entre Cravant – Bazarnes et Clamecy*) et un allongement des temps de parcours de 10 minutes environ entre Auxerre et Avallon ou Clamecy, et d'un quart d'heure entre Avallon et Autun.

Sur ces lignes les autorails « caravelle », vieux pour certains de plus de 40 ans, ont été remplacés en 2006 par des X 73 5000 et des AGC B 81 500.

En outre, CFTA (*Chemin de fer et transport automobile*) aujourd'hui filiale de Véolia intervenait jusqu'en 2005 pour le compte de la SNCF et avec ses propres matériels⁵. La région ne connaissait qu'un seul interlocuteur, *et un seul cocontractant*, la SNCF. CFTA (*Véolia*) intervient encore aujourd'hui en Bourgogne mais uniquement pour le fret et concurrence de ce fait la SNCF sur ce créneau.

⁵ Dont le célèbre autorail PICASSO, avec sa cabine décalée appelé aussi le « Furet du Morvan » exploité ensuite sur le réseau breton.

D'après la région, l'inscription au contrat de projets Etat – Région du renouvellement de la voie sur ces tronçons permettra en 2009 et 2010 d'avoir des temps de parcours plus performants qu'avant 2002.

➤ SECTEUR OUEST BOURGOGNE :

Sur l'axe Dijon-Nevers, le temps de parcours maximum est de 2 h 40. En 2005, il était de 2 h 14 à 2 h 40 en fonction du nombre d'arrêts sur la ligne. Le temps de parcours sera un peu amélioré en décembre 2009 par l'arrivée de matériel neuf. Il convient de noter que sur cette ligne circulent encore en 2008 des matériels anciens de type X 4500 et X 4630 dont l'âge moyen est respectivement de 40,9 ans et 34,8 ans.

Sur les axes Nevers-Cosne-Moulins et Montchanin-Moulins, les temps de parcours sont stables.

➤ SECTEUR SUD :

Le secteur Sud connaît plutôt une amélioration : sur les relations vers Seurre et Bourg comme vers Mâcon, ont circulé jusqu'à mi-2006 des automoteurs Z 7100 dont la vitesse limite s'élevait à 130 km/h alors que les AGC, qui les ont remplacés, roulent à 160 km/h.

La mise en place du cadencement en décembre 2007 sur ce secteur a occasionné une dégradation de la régularité (et non pas du temps de parcours) « suite à une mauvaise préparation par la SNCF, de ses agents », selon la région. Pour la SNCF, cette dégradation était liée notamment à la saturation de la gare de Lyon Part-Dieu, aux travaux de raccordement du TGV Rhin-Rhône, à une mauvaise répartition de la marge de régularité le long du parcours. Selon elle, l'ampleur des modifications engagées, l'absence de respect du calendrier de conception expliquent également un démarrage difficile. La situation s'est depuis améliorée et la régularité est revenue à la hauteur des objectifs internes de la SNCF.

Avec le cadencement progressif de tous les axes, les temps de parcours sont uniformisés.

5.3.7 –Les modalités de mesure de la qualité du service rendu à l'utilisateur

5.3.7.1 - En application de deux conventions successives, la SNCF s'est engagée à réaliser le service TER Bourgogne dans le respect des objectifs de qualité de service fixés par la région en matière de confort, de propreté, d'accueil, de disponibilité des équipements et d'information des voyageurs pour les services à bord et pour les services en gare.

Le contrôle de la qualité du service est effectué par un prestataire de la SNCF à partir d'un cahier des charges réalisé en association avec la région, à chaque nouvelle vague de mesures. La SNCF rémunère le prestataire et répercute ensuite le coût à la région.

Il est à noter que ce contrôle de la qualité n'est pas réalisé de manière contradictoire. La SNCF réceptionne les résultats des mesures effectuées et présente ensuite un document papier après chaque vague de mesures. L'ordonnateur considère que la méthodologie employée aujourd'hui n'est pas satisfaisante et souhaite la faire évoluer. Selon la SNCF, « le système de mesure, que ce soit pour les trains ou pour les gares, est identique au système de mesure de certification, lui-même audité annuellement par l'organisme extérieur AFNOR. Il est à noter que ce système n'a jamais fait l'objet de remarques dans les rapports d'audit de l'AFNOR ».

5.3.7.2 - La certification est particulièrement valorisée dans la nouvelle convention 2007-2016 : un système de bonus attribué lors de la certification d'une nouvelle ligne ou le renouvellement d'une certification, encourage la SNCF à améliorer sa qualité de service.

En 2007, l'audit de certification de la ligne Dijon – Is-sur-Tille a eu lieu avec succès et la certification de la ligne Dijon-Mâcon a été renouvelée. Le planning des certifications sur la période 2007-2010 est le suivant :

- 2007 : Dijon-Is et renouvellement de la ligne Dijon-Mâcon
- 2008 : Dijon-Louhans
- 2009 : Dijon-Laroche
- 2010 : Dijon-Nevers (un système de mesure de la qualité sur cet axe est mis en place à partir de décembre 2007).

A fin 2009, le TER Bourgogne comptera 403 kms de lignes certifiées, 15 gares, 30 haltes et 50 % de la clientèle Bourguignonne voyagera sur une ligne certifiée.

La certification est attestée par l'AFNOR. Les éléments de mesure de la qualité du service sont les suivants :

Périmètre

- des gares et points d'arrêts du TER Bourgogne,
- des trains TER Bourgogne.

Critères mesurés :

- Service à bord :
 - Accueil, prise en charge
 - Informations
 - Confort
 - Propreté
- Service en gare :
 - Accueil, prise en charge
 - Informations
 - Disponibilité des équipements
 - Confort, propreté

Service de référence :

La SNCF définit en concertation avec la région le référentiel de service (critères, indicateurs, niveau de conformité). Pour établir les normes de ce service de référence, un répertoire des normes a été élaboré par la SNCF et validé par la région.

Un contrôle des résultats est effectué chaque année par le biais d'un comité tripartite réunissant la région, la SNCF et les associations de consommateurs.

Méthodologie :

L'évaluation se fait selon la méthode du client – mystère. A chaque mesure, une grille d'évaluation est remplie, faisant apparaître pour chaque item contrôlé, le taux de conformité par rapport au standard défini dans le service de référence.

L'enquêteur s'appuie sur un guide méthodologique de mesures qui découle du répertoire des normes du service de référence.

Fréquence et échantillonnage des mesures :

L'évaluation a lieu deux fois par an : une vague de mesures au printemps et une autre à l'automne. Chaque mesure compte pour 50 % de l'objectif annuel. Ces mesures sont réalisées en dehors de toute situation ou évènement pouvant perturber le service et sont effectuées sur un échantillon représentatif de trains et de gares du périmètre du TER Bourgogne élaboré de concert avec la région.

La SNCF informe la région du lancement des mesures. Un compte rendu détaillé axe par axe et gare par gare, tels que retenus dans l'échantillon, est fourni par la SNCF à la région à la fin mai pour la campagne de printemps et à la fin novembre pour la campagne d'automne.

Taux de conformité :

Le taux de conformité est le résultat obtenu à chaque vague de mesures.

Le résultat annuel retenu est la moyenne des résultats des deux vagues d'évaluation réalisées.

Objectifs :

L'objectif porte sur un taux de qualité global annuel pour les services à bord et un taux de qualité global annuel pour les services dans les gares. La fixation annuelle de chacun de ces deux objectifs s'effectue sur la base d'un taux pivot de référence représentant la moyenne des trois années civiles antérieures.

En 2007, le taux de conformité global en ce qui concerne les trains s'est établi à 93,70 % (91,30 % en 2006). L'objectif fixé à 89,50 % (89 % en 2006) a donc été dépassé pour la deuxième année consécutive. Les critères relatifs à l'information sont passés de 84,90 % à 90,80 %, ceux relatifs à la propreté de 91,50 % à 93,70 %, au confort de 95,70 % à 96,60 %, à l'accueil de 93,10 % à 93,70 %.

En 2007, le taux de conformité dans les gares s'est établi à 94,40 % (94,20 % en 2006), l'objectif étant fixé à 93,60 % (93 % en 2006). Les critères relatifs à l'accueil ont vu leur taux baisser : 92,60 % en 2007 contre 94,50 % en 2006 ; il en est de même, pour ceux relatifs au confort – propreté, 95,10 % contre 96,10 % en 2006. Les critères relatifs à la disponibilité des équipements ont des taux stables à 94,70 %. Pour l'information, le taux progresse assez fortement passant de 91,30 % à 95,10 %.

6. Les relations financières entre la région et la SNCF

6.1 - Dans le cadre de la première convention 2002-2006

6.1.1 – Principes généraux

Dans ses articles 25 et suivants du titre VII, la première convention fixe le cadre général du dispositif financier et comptable mis en œuvre entre la région et la SNCF .

6.1.1.1 - La SNCF perçoit les produits de l'exploitation du service « TER Bourgogne » sous la forme,

- d'un prix d'achat des titres de transport perçu des clients sur la base des tarifs appliqués sur le territoire régional, y compris les compensations tarifaires,
- du produit des indemnités forfaitaires liées aux infractions à la police des chemins de fer,
- des recettes des activités complémentaires liées à l'exploitation du service « TER Bourgogne » notamment une quote-part des recettes de publicité sur les trains, les cars et dans les gares TER Bourgogne.

6.1.1.2 - La région verse une contribution financière à la SNCF dont les principes de calcul et de modulation prennent en compte, notamment :

- les produits de l'exploitation du service TER,
- les charges d'exploitation forfaitaires et les charges refacturées par la SNCF en sa qualité d'exploitant,
- la rémunération de la SNCF,
- un système d'intéressement aux recettes,
- un système de bonus / malus incitant à l'amélioration du niveau de qualité,
- un système de pénalités appliqué à la SNCF en cas de non-exécution du service ou de non-respect de transmissions d'informations à l'Autorité Organisatrice.

Le montant de la contribution financière de la région est déterminé de manière prévisionnelle ; au 1^{er} octobre de l'année n-1, au plus tard, un devis initial est établi en concertation entre les deux parties prenantes. Ce devis fait généralement l'objet d'une révision au premier trimestre de l'année n, notamment pour tenir compte de la connaissance définitive des trafics de l'année n-1. Il est également révisé en cas de modification de l'offre demandée par la région en cours d'année.

Le montant prévisionnel hors taxes de la contribution financière est établi comme suit :

$$C = D + A - R$$

formule dans laquelle

C : montant prévisionnel de la contribution financière,

D : montant prévisionnel des charges,

R : montant prévisionnel des produits,

A : rémunération de l'exploitant

6.1.2 – La détermination des charges prévisionnelles : D :

Le montant des charges « D » se décompose en deux termes :

D 1 : montant des charges forfaitaires sur lesquelles la SNCF assume le risque industriel ; il s'agit des dépenses liées à la circulation des trains, à l'entretien du matériel roulant, aux charges au sol, aux charges de structure de la SNCF...

D 2 : montant des charges refacturées prises en compte à leur valeur effectivement constatée ; en l'occurrence, sont notamment inclus le coût des péages, les charges de capital des matériels roulants...

6.1.3 – Les produits d'exploitation du service TER Bourgogne : R :

Les produits sont constitués : - des recettes commerciales,
- des compensations tarifaires. Celles-ci, qui sont calculées sur la base du tarif commercial le plus proche, ont pour objectif de valoriser les avantages tarifaires accordés par la région ou l'Etat à ses bénéficiaires.

Un objectif de recettes liées au trafic fait l'objet d'un accord entre les parties, sur proposition de la SNCF, chaque année pour l'année suivante, notamment en fonction :

- de la réalisation des exercices précédents,
- de la consistance de l'offre et de ses modifications déjà décidées,
- des objectifs de fréquentation,
- des évolutions tarifaires,
- des évolutions prévisibles de la conjoncture économique et sociale.

Cet objectif sert de base au calcul de l'écart sur recettes visé dans la convention. L'impact des modifications de l'offre sur l'objectif de recettes est acté par voie d'avenant et la contribution financière est calculée en conséquence chaque année.

Ces clauses sont réputées de nature à permettre à la SNCF d'atteindre l'équilibre financier du service régional de transports de voyageurs, dans des conditions normales d'organisation et de productivité, et en lui assurant une juste rémunération.

6.1.4 – La rémunération de l'exploitant : A :

La rémunération annuelle de la SNCF au titre des services relevant de la première convention est fixée forfaitairement à 914,694 milliers d'€H. T pour 2002 avec une formule d'indexation.

Le montant des charges « D 1 » et de la rémunération « A » du transporteur sont indexés tous les ans à partir de 2003, selon une formule faisant intervenir plusieurs indices représentant salaires, prix de l'énergie, prix de produits et services.

6.1.5 – L'élaboration du compte définitif :C :

6.1.5.1 - La contribution financière de la région est ajustée en fin d'exercice en fonction :

- de l'écart constaté entre l'objectif de recettes et les recettes réellement perçues, lequel est réparti selon les modalités suivantes :
 - si les produits du trafic tels que définis à l'objectif de recettes de la SNCF sont compris dans une fourchette de + 5 % ou – 3 % par rapport à l'objectif prévu sur l'année, l'écart est partagé à parité entre la région et la SNCF ;
 - au-delà de ces fourchettes, et dans une limite de + 10 % et – 7 %, l'écart supplémentaire de recettes est attribué à 25 % à la région et à 75 % à la SNCF ;
 - si les recettes réellement perçues dépassent les limites de + 10 % ou – 7 % par rapport à l'objectif de recettes, les parties conviennent de se concerter.
- de la survenue d'événements exceptionnels qui s'imposent aux parties et donc ne donnent pas lieu à pénalités ; une réfaction est alors appliquée à l'objectif de recettes après concertation des parties ;
- des pénalités et bonus – malus ;
- de l'impact de l'ajustement lié au jeu de la formule d'indexation appliqué au terme D 1 ;
- de la différence entre le réel et le prévisionnel des charges D 2.

6.1.5.2 - Les modalités de règlement financier

La SNCF indique à la région avant le 1^{er} octobre de chaque année pour l'exercice suivant le montant prévisionnel des sommes qu'elle devrait lui verser.

Le versement de la contribution de la Région se fait par acomptes mensuels. Le règlement définitif des sommes dues à la SNCF ou à rembourser par elle au titre de l'année n, est soldé, sur présentation d'une facture et ses justificatifs ou d'un avoir, au plus tard le 30 avril de l'année n+1.

La chambre observe que cette première convention qui ne prévoyait pas la production d'un véritable compte d'exploitation ne permettait pas à la région de disposer des informations indispensables tant au contrôle des sommes mises à sa charge en matière de transports ferroviaires qu'à l'évaluation de la politique qu'elle conduisait.

Au total, la chambre ne peut que relever le caractère relativement lacunaire de cette première convention, alors même que les enjeux politiques, financiers et de communication étaient pourtant particulièrement importants.

6.2 - Dans le cadre de la deuxième convention 2007 – 2016

6.2.1 - Principes généraux

Contrairement à la précédente, la convention actuellement en vigueur précise dans son titre IV que le service contractualisé entre la région et la SNCF donne lieu à l'établissement d'un compte d'exploitation du service TER Bourgogne, comprenant les recettes, les charges et la rémunération du transporteur avec ses modulations, l'ensemble permettant de calculer la contribution financière de la région.

Si la définition des charges dénommées dans cette deuxième convention C1 et C2 et des recettes n'est aucunement modifiée, la formule d'indexation des charges C1 fait apparaître de nouveaux indices, tel l'indice trimestriel des salaires mensuels de base de l'ensemble des salariés du tertiaire.

La rémunération de base de l'exploitant en contrepartie du risque industriel qu'il assume est désormais fixée à 2,5 % du forfait des charges C1 de l'année n.

Des clauses de bonus - malus, de pénalités et d'intéressement visant, contrairement à la convention précédente, à un partage équitable entre la région et la SNCF de l'excédent ou du déficit de recettes par rapport à l'objectif fixé, figurent également dans la convention, laquelle, par ailleurs, comporte un mécanisme de bonus complémentaire lié à la certification qualité des lignes.

Les modalités de calcul de l'objectif de recettes ont été modifiées : cet objectif est désormais fixé chaque année par rapport aux recettes réelles de l'année n – 1 ; il est actualisé par une estimation de l'évolution du pmvk⁶ et complété des évolutions de recettes induites pour l'année n par les modifications d'offre de service et de tarification.

Les modalités de facturation et de règlement sont quasiment identiques à celles figurant dans la première convention.

⁶ Prix moyen au voyageur kilomètre.

6.2.2.– La présentation des charges

Les charges d'exploitation comprennent un montant de charges forfaitisées (C1) et des charges refacturées à leur valeur (C2) .

La SNCF assume le risque industriel sur les charges forfaitaires C1 en euros car elles sont de sa responsabilité de gestionnaire du service. Il n'y a pas de système de plafonnement des charges.

6.2.2.1 - Les charges forfaitaires C1 sont composées des éléments suivants tels qu'ils figurent sans autre précision dans la convention d'exploitation 2007 – 2016.

▪ *circulation des trains*

- conduite,
- accompagnement,
- énergie,
- interpénétrations, affermage et prestations DIF (Divers Ile-de-France), c'est-à-dire prestations croisées avec d'autres activités TER ou Transilien.

▪ *charges routières*

▪ *charges de matériel roulant*

- entretien,
- maintenance,
- nettoyage,
- prêts et emprunts entre activités.

▪ *charges au sol*

- services en gare,
- distribution,
- manœuvres et préparation des trains,
- gares,
- contribution de service des gares DDG (*Direction des Gares et de l'Escale*),
- charges d'entretien et de capital des gares et installations fixes.

▪ *autres charges*

- gestion du TER
- structure SNCF

Le montant des charges C1 est établi pour l'offre initiale telle que décrite dans la convention ; il est indexé chaque année selon une formule complexe qui fait intervenir plusieurs indices eux-mêmes pondérés. Ce montant peut faire l'objet de modifications sur la base de devis présentés par la SNCF si la région lui demande d'augmenter l'offre, de renforcer certaines circulations, de modifier certaines prestations pour améliorer la qualité du service offert.

Selon la région, les charges C1 lui sont imposées par la SNCF. En réponse au questionnaire qui lui a été adressé sur ce point en cours d'instruction, la région a tenu à préciser « qu'elle restait demanderesse d'une meilleure lisibilité des charges C1 » qui sont forfaitisées.

A cet égard, la région n'a pu indiquer le montant des charges de personnel affectées par la SNCF à l'activité TER. Ces charges incluses dans le C1 ne sont pas individualisées. C'est la SNCF et elle seule qui affecte les charges de personnel des TER au C1, a priori selon le temps de travail effectivement réalisé par ses agents au titre de l'activité TER.

Lors des négociations pour l'élaboration de la nouvelle convention 2007 – 2016, la région Bourgogne n'a pu obtenir de la SNCF une distinction précise des différentes charges constitutives du C1. Toutefois, le compte d'exploitation TER Bourgogne 2007 établi par la SNCF fournit quelques informations sur les dépenses liées à la circulation des trains (26 millions d'euros), à l'accompagnement (17,55 millions d'euros), à l'entretien du matériel roulant (20,28 millions d'euros) ainsi que sur les charges de structure (15 millions d'euros). Mais ces informations demeurant globales ne sauraient remplacer celles qui pourraient être tirées d'une véritable comptabilité analytique.

Les charges dénommées «gestion du TER et structure SNCF » restent quant à elles d'une très grande opacité.

Lors de l'instruction, la région a indiqué qu'elle espérait pouvoir obtenir plus d'éléments de la part de la SNCF « à l'occasion de nouvelles négociations sur ce point lors du réexamen de la convention 2007-2016 prévu à mi-parcours ».

Appelée à la contradiction, la SNCF souligne que le montant des charges C1 a été négocié lors du renouvellement de la convention et que toutes les explications demandées par la région sur les charges C1 ont été données lors de réunions spécifiques. Quant aux « autres charges » intégrées au C1, elles ont fait l'objet d'une liste communiquée à la région (charges de fonctionnement de la DDTER Bourgogne telles que la masse salariale, la communication, l'entretien des automates de vente, l'informatique et télécommunication, l'assemblage VFE (Voyages France Europe)/Système de vente, la quote-part des fonctions transverses....).

6.2.2.2 - Les charges réelles.

Elles comprennent :

- les charges de capital des matériels roulants inscrits au bilan annexé à la convention (amortissement, reprises de subventions, charges financières, taxe professionnelle payée par la SNCF sur le matériel roulant) ;
- les redevances d'infrastructure (péages) acquittées par la SNCF à RFF pour le TER Bourgogne. Il s'agit d'un droit d'accès au réseau national et à un certain nombre d'installations ;

- le droit relatif à l'établissement public de sécurité ferroviaire (ESF), établissement créé par la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, et chargé de veiller au respect des règles relatives à la sécurité sur le réseau ferré et de délivrer les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires. Le droit payé à ESF en 2007 s'élève à 152 559 euros HT.

6.2.3 - Les recettes

- S'agissant des recettes du trafic c'est-à-dire perçues directement auprès des clients, la région jusqu'en 2006 ne disposait pas de données détaillées de la part de la SNCF, la convention ne le prévoyant pas.

Depuis 2007 dans le cadre de la nouvelle convention, la situation a évolué dans le sens d'une plus grande transparence. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2007, la SNCF doit transmettre mensuellement à la région un tableau de bord qui est la synthèse de l'activité du service TER Bourgogne, au niveau commercial et au niveau de la production (*trafic*).

Ce document mentionne le montant des produits tirés des ventes mensuelles et cumulées sur l'année (*titres et abonnements*). Il détaille les recettes TER mensuelles ligne par ligne. Il compare également les objectifs mensuels et l'état de leur réalisation ; cette évolution importante est à noter et fait ressortir a contrario le côté pénalisant pour la région du défaut de communication de ces données sur la période 2002-2006.

- Les recettes totales comprennent en sus les compensations tarifaires

6.3 - Les deux conventions ont prévu un dispositif de modulation de la contribution financière versée par la région à la SNCF :

6.3.1 - Le mécanisme du bonus-malus :

Les deux conventions prévoient qu'en cas de non respect des performances de qualité de service, la SNCF peut se voir appliquer des malus qui font baisser sa rémunération de base. En cas de dépassement des performances prévues, la SNCF peut bénéficier de bonus sous forme de complément de rémunération

6.3.1.1. Les chiffres :

	2003	2004	2005	2006	2007
Bonus pour qualité du service	36 000	7 000	4 000	30 000	527 617
Bonus pour ponctualité	0	150 000	200 000	110 000	0
Bonus complémentaire de certification					250 000
Bonus versé par la région à la SNCF	36 000	157 000	204 000	140 000	777 617

	2003	2004	2005	2006	2007
Malus versé par la SNCF à la Région au titre de la ponctualité par axe	0	10 000	0	60 000	50 000

6.3.1.2 - Le bonus-malus tel que prévu dans la deuxième convention est décomposé en dixièmes de points par rapport au taux d'objectif dans les domaines suivants :

- Qualité de service dans les gares : la valeur du point est fixée à 1/1000^{ème} du C1
- Qualité de service dans les trains : la valeur du point est fixée à 1/1000^{ème} du C1
- Ponctualité globale : la valeur du point est fixée à 3/1000^{ème} du C1
- Ponctualité par axe : lorsque le taux de régularité d'un axe est inférieur pour un mois donné à un taux plancher calculé par référence aux trois dernières années, un malus forfaitaire de 10 000 euros s'applique.

Les bonus-malus sont globalement limités à 0,5 % des charges forfaitisées à la baisse et ne sont pas bornés à la hausse.

6.3.1.3 - Un système de bonus complémentaire a été mis en place dans le cadre de la certification qualité des lignes. Le bonus s'élève à 0,25 million d'euros pour chacune des trois premières lignes certifiées pour une année, à l'exception de la ligne DIJON-MACON certifiée depuis le 1^{er} janvier 2007 et exclue du système de bonus. Chacune des lignes certifiées suivantes donnera lieu à un bonus supplémentaire de 0,05 million d'euros pour l'année n.

6.3.1.4 - La ponctualité constitue un enjeu majeur en matière de TER, et c'est là que le système de bonus-malus est important.

Alors qu'au titre de la ponctualité globale, la SNCF a bénéficié d'un bonus en 2004, 2005 et 2006, elle s'est vu appliquer un malus au titre de la ponctualité par axe, en 2004, 2006 et 2007. L'objectif de ponctualité global est en effet complété par un objectif de ponctualité pour certains axes définis en concertation avec la région :

Dijon – Macon
Dijon – Nevers
Dijon – Laroche
Dijon – Saint Amour
Dijon – Is-sur-Tille
Auxerre – Laroche – Paris
Nevers – Cosne
Section Montchanin – Paray.

Lorsque le taux de régularité d'un axe est inférieur pour un mois donné à un taux plancher qui est le taux moyen constaté sur les trois dernières années diminué de 5 points, un malus forfaitaire de 10 000 euros s'applique suivant l'avenant n° 2 à la convention 2002 – 2007 applicable à compter du 1^{er} janvier 2003.

La ponctualité des trains est mesurée à partir de l'écart entre l'horaire théorique d'arrivée, en gare terminus, et l'horaire effectivement constaté. Le calcul de la ponctualité s'effectue en minutes.

- Un train est considéré comme à l'heure s'il arrive avec un retard inférieur ou égal à 6 minutes.
- Un train est en retard s'il arrive avec un retard compris entre 6 et 30 minutes.
- Un train en retard de plus de 30 minutes est réputé non-conforme et considéré comme non réalisé.

La SNCF compte le nombre de trains arrivant à l'heure ou avec un retard inférieur à 6 minutes à la gare de destination ou de sortie du périmètre de conventionnement. Les indicateurs expriment en pourcentage un taux de trains à l'heure, rapporté au nombre total de circulations TER, hors trains exonérés et retards supérieurs à 30 minutes, exprimé avec une décimale après la virgule.

Les indicateurs sont suivis et fournis mensuellement à la région dans le cadre de la remise contractuelle des documents d'information. Il existe trois types d'indicateurs :

- un indicateur reprenant le taux de ponctualité global des trains,
- un indicateur reprenant le taux de ponctualité des trains dits « migrants »,
- un indicateur reprenant le taux de ponctualité des principaux axes TER Bourgogne

Pour le calcul de la ponctualité contractuelle mensuelle globale ou par axe, le numérateur correspond au nombre de trains arrivant à l'heure ou avec un retard inférieur ou égal à 5 minutes à la gare de destination ou de sortie du périmètre de conventionnement. Le dénominateur correspond au nombre de circulations mensuelles déduit des retards supérieurs à 30 minutes et des trains exonérés.

La mesure de la ponctualité s'effectue en période normale d'exploitation, en dehors des journées exonérées pour cause de force majeure.

Certains trains sont par ailleurs exonérés du suivi contractuel. Il s'agit notamment des TER dont les retards ne peuvent être attribués directement au TER Bourgogne, tels les trains en provenance d'autres régions ou trains de fin de soirée ayant pour mission principale d'assurer une correspondance avec un TGV. La liste des trains exonérés est indiquée, avec remise à jour, si nécessaire, dans les annexes de la convention.

Par ailleurs, la région Bourgogne peut auditer les mesures de la régularité dans les locaux de la SNCF afin de vérifier l'exactitude des résultats communiqués. La région a précisé avoir déjà réalisé un tel contrôle à trois reprises.

6.3.2- Les pénalités

La SNCF peut se voir appliquer des pénalités en cas d'inexécution de ses obligations contractuelles. La situation visée est celle qui entraîne l'interruption du service ou la survenue de perturbations importantes et durables, hors cas de force majeure.

A cet effet, la SNCF envoie tous les mois à la région des listings sur documents Excel reprenant, d'une part, les retards supérieurs à 30 minutes, et, d'autre part, les services supprimés.

Pour tenir compte des aléas d'exploitation, les pénalités ne sont appliquées qu'au-delà d'une franchise annuelle de 2 % des kilomètres train à réaliser durant l'année considérée. Au-delà de ce taux, un montant de 7,50 euros par kilomètre train sera perçu au titre de l'offre non réalisée, ce montant étant ramené à 3 euros par kilomètre train lorsqu'un moyen de substitution aura été mis en œuvre pour la SNCF. Le total annuel des pénalités est plafonné à 1,5 million d'euros.

Entre 2003 et 2007, les pénalités versées à la région par la SNCF ont évolué comme suit :

(En euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Pénalités versées par la SNCF à la Région	130 000	0	594 215	0	0

L'importance des grèves en 2003 et en 2005 explique le montant des pénalités pour ces deux années.

6.3.3 - Le mécanisme d'intéressement sur les recettes :

La SNCF est directement intéressée au développement des recettes du trafic lorsque celles-ci dépassent l'objectif annuel fixé.

Il s'agit, en fait, de valoriser les efforts faits par l'entreprise pour développer le trafic régional au-delà de l'objectif de recettes ; à cet effet, sont mises en œuvre au plan régional des mesures telles que la commercialisation, et la lutte contre la fraude, tandis qu'au plan national les actions portent sur l'animation commerciale, le placement des produits tarifaires nationaux et le bon fonctionnement des correspondances. Cette mesure d'intéressement vise à favoriser la vente par la SNCF des tarifs régionaux.

6.3.3.1 - La commercialisation de la gamme tarifaire régionale, définie par l'autorité organisatrice, est du ressort de la SNCF qui dispose pour cela d'une marge de manœuvre totale conformément à son monopole d'exploitation dans ce domaine. Pour chaque gare ou point de vente, la SNCF définit la consistance et l'organisation des moyens permettant d'assurer le service ainsi que les horaires durant lesquels ce service est assuré⁷.

A la demande de la région, la SNCF a expérimenté en 2008 dans la gare de Dijon, la vente de la gamme régionale dans des guichets exclusivement dédiés aux titres régionaux avec pour objectif de réduire l'attente de la clientèle régionale aux guichets. De ce fait, les guichets dédiés aux titres nationaux et situés dans un autre endroit de la gare ne vendent plus de titres régionaux, situation qui a pu, au moins dans un premier temps, désorienter une partie de la clientèle. Est également expérimentée la vente des titres TER Bourgogne dans l'Espace Bus du centre ville de Dijon.

6.3.3.2 - L'intéressement porte sur le surplus de recettes défini comme la différence entre les recettes réelles de l'année n (RTn) et l'objectif annuel de recettes (RTO_n).

Si les recettes réelles sont supérieures à cet objectif, la SNCF perçoit depuis 2007 un intéressement de 50 % du surplus. Si les recettes réelles sont inférieures à cet objectif, la SNCF participe également depuis 2007 à hauteur de 50 % à l'écart. Il n'y a pas de plafond ni de plancher à l'intéressement.

La formule utilisée est la suivante : $IR_n = (RT_n - RTO_n) \times 0,5$

En cas d'écart susceptible de remettre en cause l'équilibre du contrat les parties se concerteront « pour analyser la situation et prendre les mesures utiles ».

⁷ Article II 1.2.2. – Distribution et services en gare de la convention d'exploitation du service TER Bourgogne 2007 – 2016).

L'intéressement sur recettes a évolué comme suit entre 2003 et 2007, étant entendu que les sommes indiquées sont celles enregistrées par la SNCF, à son profit ou à sa charge.

(En euros H.T.)

	2003	2004	2005	2006	2007
Intéressement sur recettes	923 540	971 426	- 835 658	- 1 683 008	- 60 053

En 2007 l'objectif de recettes comparé au montant des recettes réelles laisse apparaître un écart de 120 106 euros. La SNCF est pénalisée pour la moitié de cette somme soit 60 053 euros en application de la nouvelle convention 2007 – 2016.

En revanche, en 2003 et 2004 la SNCF a été bénéficiaire du surplus de recettes, les objectifs ayant été dépassés.

Dans la nouvelle convention 2007 – 2016 l'objectif des recettes à offre constante (RTOn) est fixé chaque année par un mécanisme basé sur les recettes réelles de l'année n – 1 (RT n-1), actualisé par une estimation de l'évolution du pmvk. Cet objectif est complété des évolutions de recettes induites pour l'année n par les modifications d'offre de service et de tarification (RTMO). La formule utilisée est alors la suivante : $RTOn = RTn-1 \times (pmvkm / pmvkm - 1) + RTMO_n$

L'intégration des modifications de l'offre dans le calcul de l'objectif de recettes se fait par une montée en charge progressive sur deux années, intégrant 60 % des recettes supplémentaires attendues la première année et 40 % la seconde année.

Au plus tard le 15 octobre de l'année n – 1 une estimation de cet objectif est faite pour établir le devis prévisionnel de la contribution financière de l'année n. Cet objectif est ensuite déterminé lors de la facturation définitive en avril n + 1. Ce sont les écarts par rapport à cet objectif de recettes qui sont soumis à un calcul d'intéressement, en + ou en -, comme décrit précédemment.

6.4 - Le compte d'exploitation du service TER Bourgogne

La contribution financière de la région à l'exploitation du service TER Bourgogne fait l'objet de l'envoi par la SNCF d'une facture annuelle telle que celle afférente à 2007 figurant en annexe du présent rapport.

Pour la première fois en 2007 la SNCF a transmis également à la région le compte d'exploitation TER Bourgogne sous la forme d'un bilan financier succinct.

La chambre s'est néanmoins attachée à établir ce compte, d'après les données en sa possession, pour l'ensemble de la période contrôlée.

6.4.1 – Les charges d’exploitation

Entre 2003 et 2007 le montant des charges forfaitisées qui a donné lieu à l’établissement d’une facture définitive a progressé de 21,75 %.

(en euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Charges forfaitisées C1	86 674 593	88 864 393	92 540 654	96 810 428	105 523 500

Les charges réelles individualisées dans la facture produite par la SNCF se sont établies ainsi entre 2003 et 2007.

(en euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Charges réelles	22 852 123	35 691 050	35 029 654	37 287 419	39 410 824
dont :					
Péages RFF	15 944 245	24 024 018	27 946 373	29 638 100	31 695 985

On constate un quasi doublement des péages à RFF entre 2003 et 2007. Au cours de la même période les charges réelles totales ont progressé de 72,45 %. En 2007, 80 % des charges réelles C2 sont constituées par les charges de péage.

6.4.2 - Les recettes d’exploitation

Les recettes directes du trafic perçues auprès des clients, sans prise en compte des compensations, ont évolué comme suit entre 2003 et 2007.

(en euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes directes du trafic	38 707 654	39 443 000	37 210 642	39 802 072	46 810 065

De 2003 à 2007 les recettes directes ont progressé de 20,93 %, avec un point bas en 2005.

Les recettes totales qui comprennent en sus les compensations tarifaires et intègrent une participation exceptionnelle de la SNCF de 2,4 millions d’euros jusqu’en 2006 (pour compenser une mauvaise estimation des recettes lors du transfert de la ligne Auxerre – Paris en 2002) ont évolué comme suit :

(en euros)

	2003	2004	2005	2006	2007
Recettes totales	48 006 250	48 717 000	47 054 600	50 144 655	55 345 488

6.4.3 - La participation à l'équilibre d'exploitation:

La différence entre les charges supportées par la SNCF en tant qu'exploitant et les recettes totales constitue ce qu'il est convenu d'appeler la participation à l'équilibre d'exploitation qui est à la charge de la région. Cette participation à l'équilibre d'exploitation a évolué comme suit :

(en euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Participation à l'équilibre d'exploitation	61 520 465	75 838 444	80 515 709	83 953 191	89 588 835

6.4.4 - La rémunération de l'exploitant

Entre 2003 et 2007 la rémunération de l'exploitant a évolué comme suit :

(en euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Rémunération de l'exploitant (versée par la région à la SNCF)	930 131	952 546	983 679	1 012 931	2 638 088

6.4.5 - La contribution d'exploitation brute

La participation à l'équilibre d'exploitation et la rémunération versée par la région à la SNCF constituent la contribution d'exploitation brute, dont l'évolution est la suivante, sans qu'il soit tenu compte, toutefois, du mécanisme d'intéressement sur les recettes ni des bonus et pénalités.

(en euros HT)

	2003	2004	2005	2006	2007
Contribution d'exploitation brute	62 450 596	76 790 990	81 499 388	84 966 122	92 226 923

La participation à l'équilibre d'exploitation à laquelle s'ajoutent la rémunération de l'exploitant ainsi que les compensations tarifaires (7,59 millions d'euros en 2007), constituent la contribution financière versée par la région à la SNCF. Cette contribution financière est modulée le cas échéant des bonus – malus, des pénalités et de l'intéressement sur les recettes.

La contribution financière totale due par la région à la SNCF, telle qu'elle figure sur la facture définitive (cf. annexe au présent rapport) établie par la SNCF, s'est élevée à 100,494 millions d'euros HT pour 2007. Elle s'était élevée à 89,787 millions d'euros HT pour 2006 .

Le compte d'exploitation TER 2007 qui reste un document assez succinct a été annexé au rapport d'activités 2007 du TER Bourgogne établi par la SNCF. Ce rapport d'activités a fait l'objet d'une présentation par le directeur régional de la SNCF lors de la session du conseil régional du 30 juin 2008.

6.5 - La fiabilité des informations financières délivrées par la SNCF

La région a été questionnée sur les informations financières communiquées par la SNCF et sur leur fiabilité. Elle a été invitée à préciser les principales difficultés rencontrées dans ce domaine et à indiquer le cas échéant les actions entreprises pour améliorer la qualité desdites informations.

Dans sa réponse, l'exécutif régional fait observer que : *« la SNCF n'a pas encore développé de véritable relation partenariale avec la région sur la gestion financière de l'exploitation du TER et de l'achat du matériel : en la matière, les relations se limitent à l'envoi d'une facture peu détaillée ne permettant pas d'avoir une véritable approche des dépenses ».*

Quant aux difficultés rencontrées, il est précisé que : *« la SNCF reste le détenteur de l'information et ne semble pas encore prête à partager suffisamment avec la région. La circulaire d'application de la loi SRU nous demande de présenter, lors de l'exercice budgétaire, des annexes au budget présentant le compte d'exploitation TER. La région Bourgogne ne les a obtenues que l'année de la négociation de la convention : malgré les démarches entreprises, la SNCF ne répond pas à ces demandes, sous l'excuse de la divulgation de données confidentielles à quelques années de la mise en concurrence du transport ferroviaire. Après plusieurs demandes lors de l'année 2007, ce document a pu être obtenu mais la région n'a aucune garantie de recevoir le compte d'exploitation de son réseau TER lors des prochains exercices. »*

Plus généralement, la région indique *« se trouver dans l'incapacité de réaliser une véritable prospective financière (notamment pour l'acquisition du matériel) : les réajustements constants et réguliers en cours d'année (à offre constante) modifiant considérablement les montants prévus au budget principal. Ces achats ont une incidence financière sur plusieurs années avec des réactualisations prévues au contrat. En l'absence d'un véritable travail d'équipe et de prospective sur les aspects financiers avec la SNCF, la Région ne connaît pas, à moyen terme, les conséquences financières de ces clauses et ne peut les évaluer lors de l'élaboration du budget principal. »*

En conclusion, la région précise qu'elle souhaiterait « réaliser une analyse des coûts d'exploitation du réseau, bénéficier d'une meilleure approche des charges ligne par ligne et ceci dans l'objectif d'affiner sa politique ».

Appelée à la contradiction sur ce point, la SNCF souligne que plusieurs instances externes et internes veillent à la qualité des informations produites (commissaires aux comptes, comité d'audit de l'entreprise qui valide les règles de gestion internes régissant le partage des charges et recettes entre branches). La SNCF précise que la région paye un forfait de charges indexé dont elle peut vérifier l'évolution au fil des années. Les modifications de dessertes et de services sont approuvées par la région sur la base d'un devis. Pour les charges facturées au réel, la région dispose d'un détail précis des factures qui lui sont transmises. Pour la SNCF, la région peut ainsi vérifier qu'elle paie ce qu'elle doit et que la contribution qu'elle verse est cohérente avec le coût annoncé du service.

Sur la question des conventions d'acquisition de matériel, la SNCF précise que tout projet de convention d'acquisition ou de modernisation de matériel roulant fait l'objet de nombreux échanges entre la direction des transports du conseil régional et la direction déléguée TER Bourgogne. Un échéancier de paiement est annexé à chacune des conventions ainsi que la formule d'actualisation retenue. La SNCF ajoute que ce n'est qu'à la rentrée 2008 que le conseil régional de Bourgogne lui a demandé de lui fournir une estimation des échéanciers de paiement aux conditions économiques de 2008. Cette estimation a été transmise à la région en retour sur l'ensemble des conventions et avenants en cours.

6.6 - La rentabilité du TER :

6.6.1. - Les études de rentabilité et de coût

La région précise que la rentabilité générale du TER Bourgogne est établie à partir de la comparaison entre les charges globales et les recettes.

La région insiste sur le fait que certains éléments de rentabilité sont structurels, et considère qu'apprécier les services TER en fonction du seul critère de rentabilité sans tenir compte d'un contexte plus large ne serait pas adapté. Ainsi, « si le ratio charges / recettes de la Bourgogne est plutôt satisfaisant, c'est parce que la part du plein tarif, plus rémunérateur par rapport à la totalité des tarifs pratiqués, est forte ; une liaison périurbaine très fréquentée, mais seulement par des abonnés bénéficiant de réductions de 75 %, aura un bilan financier très mauvais alors que son utilité sociale est forte. A l'inverse, un TER de longue distance, moins fréquenté mais avec un prorata de plein tarif fort, sera moins déficitaire ».

La région précise qu'il n'est pas établi de rentabilité ligne par ligne car certains éléments d'organisation générale du réseau ne peuvent pas être imputés à une ligne donnée, mais à un groupe de lignes ; ainsi en est-il de la gestion des matériels et des personnels roulants qui s'effectue par dépôt

Les services de la région indiquent travailler en liaison avec la SNCF à évaluer la rentabilité des services TER par groupes de trains cohérents, étant entendu qu'un service « aller » de train génère un service « retour », et que les engins doivent également regagner régulièrement leur dépôt d'attache. En outre, s'il est avéré qu'un train présente une fréquentation extrêmement basse et qu'il peut être modifié ou supprimé sans que cela perturbe le roulement général des engins, ce service est soit supprimé, soit modifié.

S'agissant de la fermeture éventuelle de ligne, pour la région, « la problématique se pose en termes de capacité de RFF à assurer la pérennité des lignes très secondaires, et non en termes de rentabilité du TER seule ».

6.6.2 - Le taux de couverture des lignes par les recettes voyageurs

La région précise qu'elle ne dispose pas du taux de couverture détaillée de ses lignes TER. Seul le taux de couverture pour le réseau TER dans sa globalité est disponible :

	2003	2004	2005	2006	2007
Taux de couverture – Réseau TER	39,18 %	38,71 %	36,60 %	37,11 %	37,50 %

A l'occasion des négociations pour la conclusion de la convention 2007-2016, la région a obtenu de pouvoir disposer de données mensuelles ligne par ligne : recettes TER par ligne, trafic TER par ligne. Cependant elle n'a pu obtenir de la SNCF l'individualisation des charges par ligne ; dès lors, il est impossible de calculer un taux de couverture ligne par ligne. La SNCF indique développer un système de comptabilité analytique qui devrait permettre d'avoir une estimation des charges ligne par ligne, mais cet outil n'est pas à ce jour encore disponible.

La région insiste sur le fait que le taux de couverture global, tel qu'il figure dans le tableau ci-dessus, ne prend pas en compte les efforts d'investissement réalisés dans le matériel, la rénovation des gares, le développement de l'offre et le cadencement. Ces efforts ont pour conséquence d'accroître le total des charges alors que le gain de clientèle attendu demande un certain délai et ne provoque pas à court terme une augmentation des recettes suffisamment importante pour équilibrer un taux de couverture qui s'améliorera avec la stabilisation des investissements.

7. - Les masses financières en jeu pour le budget régional

7.1 - Dépenses et recettes du budget régional dans le domaine ferroviaire

Les deux tableaux suivants recensent la totalité des dépenses de la région dans le domaine ferroviaire et la totalité des recettes qu'elle perçoit de l'Etat.

(En Euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total des dépenses dans le domaine ferroviaire	81 367 725	87 966 200	114 153 518	128 102 155	121 620 342	147 907 038
Total dépenses région Bourgogne	395 840 027	431 506 119	461 163 078	514 039 206	549 964 547	671 663 410
Part en % (dépenses ferroviaires / dépenses totales)	20,56 %	20,39 %	24,75 %	24,92 %	22,11 %	22,02 %

(En Euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total des recettes dans le domaine ferroviaire	77 630 300	79 916 516	92 951 673	100 694 477	102 927 785	102 728 326
Total recettes région Bourgogne	399 872 109	435 125 784	459 098 303	512 907 170	550 683 777	667 350 666
Part en % (recettes ferroviaires / recettes totales)	19,41 %	18,37 %	20,25 %	19,68 %	18,69 %	15,39 %

La part des dépenses de la région dans le domaine ferroviaire par rapport aux dépenses totales de la région augmente assez fortement entre 2002 et 2005 puis se stabilise autour de 22 % entre 2006 et 2007.

Entre 2005 et 2007 les dépenses totales de la région augmentent très fortement du fait de nouveaux transferts de compétences dans d'autres domaines ce qui a évidemment une incidence sur les ratios. Si l'on neutralise à partir de 2005 les dépenses liées aux nouveaux transferts de compétences issus de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et donc si l'on raisonne à périmètre constant, la part des dépenses dans le domaine ferroviaire s'établirait à 25,48 % en 2005, 23,01 % en 2006 et 24,62 % en 2007 selon les retraitements effectués par la région.

La part des recettes perçues par rapport aux recettes totales de la région diminue assez fortement surtout à partir de 2005, en raison de la quasi stabilité des recettes liées à la compétence ferroviaire et de la forte augmentation des recettes totales de la région. Si l'on neutralise à partir de 2005 les ressources transférées à la région dans la cadre de la loi du 13 août 2004 susvisée (taxe intérieure sur les produits pétroliers et fonds académique de rémunération des personnels d'internat), la part des recettes dans le domaine ferroviaire s'établirait à 20,07 % en 2005, 19,32 % en 2006 et 17,23 % en 2007 selon les retraitements effectués par la région.

7.2 - Les dépenses supportées par la région

7.2.1 - Les dépenses supportées par la région dans le domaine des transports ferroviaires comprennent les dépenses liées à l'exploitation proprement dites, subvention d'équilibre du compte d'exploitation TER et rémunération de l'exploitant, auxquelles il convient d'ajouter les dépenses liées à la promotion du TER, tarifications régionales et dépenses de communication, ainsi que les dépenses d'investissement dont la plus grande partie est constituée de dépenses relatives à l'achat de matériel roulant.

(En euros TTC)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses liées à l'exploitation	66 184 431	65 836 220	90 980 194	96 464 535	94 130 991	106 546 203
Dépenses de promotion du TER	22 640	268 265	1 693 825	1 038 416	929 593	1 895 711
Dépenses d'investissement	15 160 655	21 861 715	21 479 499	30 599 204	26 559 758	39 465 124
dont :						
☞ dépenses de matériel TER	13 840 000	18 656 600	20 382 368	27 890 336	25 764 808	37 789 030
☞ dépenses Programme de rénovation des gares bourguignonnes	0	919 561	451 883	519 323	295 950	26 810
☞ dépenses infrastructures (volet ferroviaire du CPER)	1 162 105	2 060 554	645 248	81 355	499 000	172 000
☞ dépenses pôles d'échanges, aménagement abords gares, ateliers TER	158 550	225 000	0	2 108 190	0	1 477 285
TOTAL	81 367 725	87 966 200	114 153 518	128 102 155	121 620 342	147 907 038

(Données : Conseil Régional – Dépenses mandatées).

7.2.2 - Les dépenses liées à l'exploitation supportées par la région sont directement liées à l'exécution de la convention conclue entre la région et la SNCF : la région verse des acomptes mensuels à la SNCF d'un montant égal au douzième du montant annuel prévisionnel de sa contribution financière, le solde étant réglé au cours de l'année suivante.

En 2007, les charges liées à l'exploitation proprement dite incluent une somme de 340 124,17 euros HT (358 831 euros TTC) correspondant au solde 2004 dû par la région à la SNCF après acceptation de la facture définitive par la région.

Un désaccord s'était fait jour entre les régions, dont la Bourgogne, et la SNCF au sujet de l'impact de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle sur les charges réelles C2, la taxe professionnelle étant payée par la SNCF sur le matériel roulant.

La SNCF avait semble-t-il indiqué à l'Association des Régions de France (ARF) que les charges réelles C2 ne devaient pas augmenter suite à cette réforme, alors qu'en définitive les charges C2 ont augmenté.

Cette affaire qui fait toujours l'objet de contentieux entre certaines régions et la SNCF a fini par se régler à l'amiable en Bourgogne, les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle étant supportées à égalité par la région et la SNCF.

Il convient pour être complet, de préciser qu'en 2007 une somme de 786 315 euros HT (829 563 euros TTC) a été remboursée par la SNCF à la région au titre du solde 2005 suivant facture définitive. Ce solde aurait dû être réglé à l'été 2006 mais ce dossier n'a pu être instruit qu'au début de l'exercice 2007.

7.2.3 - On constate une augmentation très forte des charges totales supportées par le budget régional dans le domaine ferroviaire entre 2002 et 2007 : + 81,7 %.

Cette augmentation résulte pour une grande part de l'augmentation des dépenses d'investissement, soit + 160 %, au premier rang desquelles figurent les dépenses de matériel roulant (+ 173 %).

Les dépenses d'infrastructures en application du volet ferroviaire du contrat de plan restent relativement modestes sur la période.

Les dépenses liées à l'exploitation proprement dite progressent quant à elles de 61 %. Cette augmentation est notamment liée au développement de l'offre TER.

7.3 - Les recettes allouées à la région

S'agissant des recettes, la région perçoit des dotations de l'Etat. Trois dotations lui sont versées :

- la compensation au titre de l'exploitation : c'est la dotation la plus importante, et qui est la contrepartie financière de l'opération de transfert de compétence,
- la compensation au titre des tarifs sociaux⁸,
- la dotation complémentaire au titre du matériel roulant.

Le tableau ci-après montre l'évolution des dotations reçues de l'Etat entre 2002 et 2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Compensation au titre de l'exploitation	60 872 079	62 387 429	75 122 763	82 615 884	84 060 609	83 519 730
Compensation au titre des tarifs sociaux	4 287 773	4 772 564	4 854 195	4 995 687	5 136 879	5 229 836
Dotation complémentaire matériel roulant	12 470 448	12 756 524	12 974 715	13 352 906	13 730 297	13 978 760
TOTAL	77 630 300	79 916 516	92 951 673	100 964 477	102 927 785	102 728 326

⁸ Article L. 1614-8-1 du code général des collectivités territoriales.

Le montant de la dotation de l'Etat au titre de l'exploitation a été fixé par arrêté et intégré à la dotation générale de décentralisation (DGD) en 2002.

En 2004, la DGF a repris 95 % de la DGD. La dotation reçue de l'Etat provient donc pour 95 % d'une partie de la DGF et pour les 5 % restants de la DGD. Il convient de noter que la compensation versée par l'Etat au titre de l'exploitation n'a progressé que de 37,2 % entre 2002 et 2007 et que le développement de l'offre TER est directement supporté par le budget régional.

Le montant de la compensation au titre des tarifs sociaux a été fixé par arrêté et intégré à la dotation générale de décentralisation en 2002. La référence retenue a été le montant de la contribution versée par l'Etat à la SNCF pour le même objet en 2000 et revalorisé en appliquant les taux de croissance de la dotation globale de fonctionnement fixés pour 2001 et 2002. Elle évolue comme la dotation au titre de l'exploitation. Toute modification des tarifs sociaux décidée par l'Etat, entraînant une charge nouvelle pour les régions, donne lieu à une révision, à due proportion, du montant de la contribution.

Les modalités de calcul de la dotation complémentaire pour matériel roulant sont, comme l'a précisé la région, conformes à celles prévues par le décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétence en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

Pour déterminer la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant, « sont considérés comme affectés aux services transférés à chaque région ceux des matériels roulants qui, ayant fait l'objet de dotations aux amortissements portées au compte de ces services ou ayant été mis à la disposition de ces services, ont été effectivement utilisés au cours de l'année 2000 pour les besoins de ces services ».

Les modalités prévues par le décret du 27 novembre 2001 et rappelées ci-dessus, sont très précises puisque la valeur unitaire des matériels pris en compte est indiquée pour leur valeur à neuf. La dotation complémentaire pour matériel roulant intègre essentiellement la valeur de remplacement des matériels ainsi qu'à hauteur de 15 % la rénovation du matériel pendant sa durée d'utilisation. Cette rénovation réalisée généralement à mi-vie consiste le plus souvent selon la région en un rajeunissement des espaces intérieurs : nouveaux sièges, nouveaux tissus, nouvelle ambiance extérieure.

La région indique avoir engagé une telle rénovation sur plusieurs séries de matériels mais « pour des montants parfois nettement supérieurs ». Deux séries de matériel ont bénéficié de la climatisation : dans ce cas le coût de la rénovation peut aller jusqu'à un triplement par rapport à une rénovation sans climatisation. La région tient à préciser que cette question renvoie à la notion de LCC - Life Cycle Cost- soit la valeur d'acquisition et d'entretien d'une rame sur toute sa vie : ainsi, on considère habituellement « qu'un train d'une valeur de 4 millions d'euros coûte autant tout au long de sa vie ».

Selon la région « une bonne visibilité de la maintenance des matériels roulant reste aujourd'hui délicate car la réalité des 350 caisses composant le TER Bourgogne rend difficile une analyse précise : le parc TER est composé de 9 séries différentes à la fois neuves et très anciennes ».

7.4 - Le coût réel de l'intervention de la région dans le domaine ferroviaire

(En millions d'Euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses supportées par la région	81,367	87,966	114,153	128,102	121,620	147,907
Recettes perçues par la région	77,630	79,916	92,951	100,964	102,927	102,728
Coût pour la région	3,737	8,05	21,20	27,138	18,693	45,179

Pour être tout à fait complet, il faudrait rajouter les dépenses liées aux rémunérations des 8,85 ETP (agents en Equivalents Temps Plein) qui consacrent leur activité aux transports ferroviaires au sein de la direction transports du conseil régional soit 0,42 million d'euros en 2007.

Le coût total pour 2007 s'élève donc à 45,59 millions d'euros.

La chambre observe que ces moyens attestent d'une prise de conscience par la région de l'importance de cette mission nouvelle. Elle regrette qu'une collaboration plus exigeante n'ait pas pu être instaurée avec la SNCF, interlocuteur quotidien de ses services et que la négociation de la seconde convention ait abouti à la signature d'un document, certes plus satisfaisant que le précédent mais présentant néanmoins les insuffisances relevées plus haut.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, le directeur général des services de la région a indiqué que le coût pour la région des transports ferroviaires devait s'établir en 2008 à environ 50 millions d'euros.

8. –Le TER dans l'air du temps :

8.1. La politique de communication

8.1.1 - La convention 2007 – 2016 distingue la communication institutionnelle et la communication commerciale.

La communication institutionnelle recouvre l'ensemble des actions et des moyens de communication mis en œuvre pour faire connaître et valoriser le rôle de la région, sa politique de transport et ses investissements en la matière ; elle est décidée, mise en œuvre et financée par la région. La SNCF est tenue informée des opérations que la région prévoit de conduire.

La communication commerciale recouvre l'ensemble des actions et supports de communication régionaux mis en œuvre pour fidéliser les usagers et en conquérir de nouveaux. La région et la SNCF, en tant qu'exploitant, élaborent conjointement ces actions de communication.

Un plan annuel de communication est préparé. Il comprend :

- les opérations de communication commerciale à l'initiative de la région,
- les opérations de communication commerciale à l'initiative de la SNCF,
- les opérations de communication commerciale à l'initiative conjointe de la région et de la SNCF.

Chaque opération de communication éligible au plan annuel de communication doit préciser :

- la nature, les cibles et les objectifs de l'opération,
- les supports envisagés,
- une estimation de son coût,
- un calendrier de mise en œuvre.

Le plan de communication est validé par le comité technique compétent pour le suivi de la convention pour l'exploitation du TER.

8.1.2 - Les procédures de mise en œuvre du plan de communication sont les suivantes :

- pour les opérations de communication commerciale à son initiative, et dans le cas où il n'y a pas recours à un prestataire extérieur, la région transmet le projet à la SNCF pour information et avis. La SNCF dispose d'une semaine pour faire part de ses remarques ;
- dans le cas d'un recours à prestataire(s) extérieur(s), la SNCF prend en charge les relations avec ce(s) prestataire(s) (appel d'offres, passation des marchés...) en veillant à toute concertation préalable utile avec la région ;
- pour les opérations de communication commerciale à son initiative, la SNCF transmet le projet à la région pour information et avis. La région dispose d'une semaine pour faire part de ses remarques ;
- pour les opérations de communication commerciale à l'initiative de la région et de la SNCF, les actions, les supports et leur contenu sont élaborés conjointement au cours d'une réunion préparatoire entre les deux parties. L'action est présentée et validée en comité technique ;
- la SNCF peut être amenée à diffuser aux abonnés TER des informations et communications de la région relatives au TER, sur demande de la région Bourgogne.

S'agissant du financement du plan de communication, la SNCF adresse à la région deux fois par an, en janvier et juillet, une facture pour la part incombant à cette dernière. Ces factures assorties d'un état récapitulatif des charges supportées par la SNCF sont établies dans la limite de 120 000 euros HT par an. Cette limite peut être dépassée, des opérations non programmées pouvant faire l'objet d'un financement spécifique supplémentaire par voie d'avenant (cf. : cadencement sud).

Lors de l'instruction, la région a tenu à préciser qu'elle avait fait volontairement le choix d'une facturation de la communication en dehors du cadre de la facture annuelle d'exploitation établie par la SNCF afin que le budget communication soit bien individualisé et fasse l'objet d'une meilleure lisibilité budgétaire.

8.2. - La composante environnementale : les conséquences du Grenelle de l'environnement

Le nouveau schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) a été adopté par le conseil régional en juin 2007, c'est-à-dire avant la tenue du Grenelle de l'environnement. Toutefois, le projet de SRIT tel qu'il a été soumis à la concertation a fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée par un cabinet spécialisé dans le développement durable des entreprises et des territoires.

Les actions propres au SRIT ont fait ainsi l'objet d'une évaluation qualitative qui a permis de mettre en évidence les risques d'effets pervers de certaines actions et de faire des préconisations pour limiter ces effets (*exemple : « promotion du développement de la logistique sur les sites intermodaux à condition de définir des mesures fortes d'accompagnement et de bien resynchroniser l'efficacité des différents modes de transport afin d'éviter de favoriser la logistique du tout camion »*).

L'évaluation quantitative a porté sur la consommation énergétique et les émissions de polluants. A cet effet, il a été fait appel au logiciel impact de l'ADEME. En ce qui concerne la pollution atmosphérique, l'évaluation a porté sur la production de gaz à effet de serre et sur les oxydes d'azote, marqueurs de la pollution due au trafic automobile. Cette évaluation quantitative fera l'objet d'un suivi annuel.

La région a précisé qu'un dispositif de suivi du SRIT était en cours de constitution avec des indicateurs de mise en œuvre des actions, de résultats et de suivi des effets.

S'agissant plus particulièrement des trains à traction diesel, leur part dans le parc total décroît légèrement en fin de période.

	2003	2004	2005	2006	2007
Part des trains à traction diesel dans le parc total	51 %	51 %	49 %	51 %	48 %

En revanche, comme le montre le tableau suivant, le nombre de trains à traction diesel – km augmente assez fortement sur la période

Années	TER électriques km	TER diesel km
2003	69,43 %	30,57 %
2004	67,27 %	32,73 %
2005	66,33 %	33,67 %
2006	63,66 %	36,34 %
2007	59,82 %	40,18 %

La région explique la nette progression à partir de 2006 des kilomètres à traction diesel par le programme de développement des dessertes adopté fin 2005 et qui se décline sur trois ans : fin 2006, la Bourgogne ouest exploitée en diesel, fin 2007, le cadencement Bourgogne sud, suivi à partir de la fin 2008 de la première phase du cadencement Bourgogne nord. Selon la région cette progression sera cependant contenue dès la fin 2008 par le développement de l'offre en traction électrique sur les lignes cadencées qui sont déjà des lignes électrifiées.

Par contre, les trains à traction diesel continueront bien évidemment à être les seuls trains à circuler sur des lignes non électrifiées comme Laroche-Migennes-Corbigny ; Nevers - Etang-sur-Aroux- Chagny et Montchanin – Paray-le-Monial – Moulins.

La ligne Nevers – Chagny pourrait être électrifiée à moyen terme dans le cadre de l'aménagement d'une ligne dite Centre Europe – Atlantique (VFCEA).

8.3 - Prospective : Les conséquences du règlement européen 1370/2007 du 23 octobre 2007 dit « règlement OSP » et de la directive européenne 2007/58 également du 23 octobre 2007

En conclusion de cette enquête sur les transports régionaux de voyageurs, il a été demandé à la région si elle avait déjà pris la mesure du règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route et de la directive 2007/58 du même jour relative au développement des chemins de fer communautaires.

Il s'agit, en fait, de la question de l'ouverture progressive à la concurrence de l'ensemble du secteur ferroviaire.

L'objectif de ce qu'il est convenu d'appeler les trois « paquets ferroviaires » est d'instaurer le libre accès des exploitants au réseau ferré, en permettant à plusieurs entreprises d'offrir des services sur une même liaison.

Les services internationaux de marchandises (premier paquet ferroviaire) ont été ouverts à la concurrence en 2003 sur les lignes du réseau transeuropéen. Puis tous les services de fret, internationaux et domestiques (deuxième paquet ferroviaire) ont été ouverts à la concurrence à compter du 31 mars 2006. Enfin, la directive 2007-58/CE du 23 octobre 2007 a ouvert à la concurrence au plus tard le 1^{er} janvier 2010 les services de transports internationaux de voyageurs (3^{ème} paquet ferroviaire) avec possibilité de prendre et de déposer des voyageurs en cours de route dans un même pays, ce « cabotage » restant assez encadré. Cette directive ne mentionne aucune ouverture à la concurrence des services intérieurs de voyageurs.

Le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 dit « règlement OSP » fait échapper au dispositif d'ouverture à la concurrence du « paquet ferroviaire » les services dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public, c'est-à-dire les services de transport collectif urbain, les services ferroviaires régionaux et de longue distance lorsque ceux-ci sont déficitaires. Ce règlement européen autorise « l'autorité locale compétente » à attribuer directement l'exécution de ce service à un opérateur sans avoir au préalable procédé à une mise en concurrence.

Les régions, à compter du 3 décembre 2009 date d'entrée en vigueur dudit règlement pourraient donc avoir le choix de mettre en concurrence des entreprises de transport ou bien de passer des marchés de gré à gré et donc décider de ne pas choisir la SNCF comme exploitant. Des problèmes d'interprétation juridique pourraient toutefois retarder la mise en œuvre de ce règlement.

Le secrétaire d'Etat chargé des transports a néanmoins tenu à préciser en décembre 2008 que « le Gouvernement était prêt à expérimenter l'ouverture à la concurrence après avoir modifié la LOTI qui consacre le monopole de la SNCF ».

La région Bourgogne interrogée au sujet de l'éventuelle ouverture à la concurrence, indique avoir déjà prévu deux mesures dans les deux domaines où elle a une compétence directe, le matériel et les dessertes :

- le matériel : une clause des conventions relatives au matériel roulant liant la région à la SNCF prévoit sur simple demande de la région, le retrait de la propriété SNCF du parc au profit de la région. Au terme de la convention d'exploitation en vigueur, la région peut choisir d'acquérir la propriété du matériel. Elle en informe la SNCF avec un préavis de six mois. Dans le cas où la région exerce ce choix, aucune indemnité ne sera exigée par la SNCF.
- les dessertes : mise en place dans la nouvelle convention d'exploitation 2007 – 2016 d'une obligation de communication par la SNCF des données de suivi par axe, pré-approche d'une mise en concurrence de l'exploitation du réseau par secteurs géographiques distincts comme en Allemagne.

* *
*
*
*

RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES ÉTABLI A LA SUITE

DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA RÉGION BOURGOGNE

(Enquête portant sur la régionalisation des transports ferroviaires)

- Exercices 2002 et suivants -

1. Préambule

2. Le cadre juridique

2.1 – De 1982 à 2000

2.2 – Depuis 2000

2.3 – En marge du cadre juridique né de la loi d'orientation des transports intérieurs

2.3.1 – Les schémas régionaux des transports collectifs

2.3.2. – Le contrat de plan État-Région 2000–2006 et le contrat de projets 2007-2013

2.3.3. – L'absence de Plan-Rail

2.3.4 – Les relations avec Réseau Ferré de France (RFF)

3. La nature et le contenu des services transférés à la région Bourgogne

3.1 – La consistance des services transférés à la région

3.2 – L'état des lieux avant la régionalisation

3.2.1 – Les infrastructures ferroviaires

3.2.2 – Le matériel roulant

3.2.3 – Les gares et les dessertes

3.3 – Les effectifs

4. Les conventions conclues entre la région et la SNCF

4.1 – La première convention (2002-2006)

4.1.1 – Élaboration et contenu

4.1.2 – Les instances de pilotage et de suivi de la convention

4.2 – Le bilan de la première convention par le comité économique et social de Bourgogne

4.2.1 – S'agissant de l'amélioration du service

4.2.2 – S'agissant des aspects financiers

4.3 – La deuxième convention : 2007-2016

4.3.1 – Modalités d'élaboration

4.3.2 – Le contenu de la convention

5 – Les effets de la régionalisation des transports ferroviaires

5.1 – En termes d'organisation des services de la région

- 5.1.1 – Les services de la région
- 5.1.2 – En matière d'instances de pilotage et de suivi

5.2 – Les comités de ligne, des partenaires à part entière

5.3 – Le service rendu

- 5.3.1 – Le développement de l'offre de transport
- 5.3.2 – La fréquentation des lignes TER
- 5.3.3 – L'évolution de la politique tarifaire
- 5.3.4 – La modernisation des gares
- 5.3.5 – La modernisation du matériel roulant
- 5.3.6 – L'évolution globale du temps de trajet
- 5.3.7 – Les modalités de mesure de la qualité du service rendu à l'usager

6. Les relations financières entre la région et la SNCF

6.1 – Dans le cadre de la première convention 2002-2006

- 6.1.1 – Principes généraux
- 6.1.2 – Les déterminations des charges prévisionnelles
- 6.1.3 – Les produits d'exploitation du service TER Bourgogne
- 6.1.4 – La rémunération de l'exploitant
- 6.1.5 – L'élaboration du compte définitif

6.2 – Dans le cadre de la seconde convention 2007-2016

- 6.2.1 – Principes généraux
- 6.2.2 – Les charges
- 6.2.3 – Les recettes

6.3 – Les deux conventions ont prévu un dispositif de modulation de la contribution financière versée par la région à la SNCF

- 6.3.1 – Le mécanisme du "bonus-malus"
- 6.3.2 – Les pénalités
- 6.3.3 – Le mécanisme d'intéressement sur les recettes

6.4 – Le compte d'exploitation du service TER Bourgogne

- 6.4.1 – Les charges d'exploitation
- 6.4.2 – Les recettes d'exploitation
- 6.4.3 – Le soutien au déficit d'exploitation
- 6.4.4 – La rémunération de l'exploitant
- 6.4.5 – La contribution d'exploitation brute

6.5 – La fiabilité des informations financières délivrées par la SNCF

6.6 – La rentabilité du TER

6.6.1 – Les études de rentabilité et de coût

6.6.2 – Le taux de couverture des lignes par les recettes voyageurs

7 – Les masses financières en jeu pour le budget régional

7.1 – Dépenses et recettes du budget régional dans le domaine ferroviaire

7.2 – Les dépenses supportées par la région

7.3 – Les recettes allouées à la région

7.4 – Le coût réel de l'intervention de la région dans le domaine ferroviaire pris dans son ensemble

8 – Le TER dans l'air du temps

8.1 – La politique de communication

8.1.1 – La convention 2007-2016 distingue la communication institutionnelle et la communication commerciale

8.1.2 – Les procédures de mise en œuvre du plan de communication

8.2 – La composante environnementale : les conséquences du Grenelle de l'environnement

8.3 – Prospective : les conséquences du règlement européen 1370/2007 dit "règlement OSP" et de la directive européenne 2007/58 du 23 octobre 2007

**EXPLOITATION DU TER BOURGOGNE
FACTURE DEFINITIVE 2007**

06/11/2008

montants HT en euros	Dernier devis signé	Ajustements	Facture définitive 2007 HT	Facture définitive 2007 TTC
Charges forfaitisées (C1)	105 523 500	0	105 523 500	
Charges au réel (C2)	39 057 200	353 624	39 410 824	
Dotations aux amortissements	6 613 000	969 827	7 582 827	
Reprises sur subventions	-4 045 000	-1 206 682	-5 251 682	
Charges financières	772 000	-52 000	720 000	
Taxe professionnelle	3 764 000	596 196	4 360 196	
Autre (Saint-Vincent, train de l'Allemand...)	0	150 939	150 939	
droit relatif à l'EPSF	153 700	-1 141	152 559	
Péage RFF	31 799 500	-103 515	31 695 985	
Rémunération (RB)	2 638 088	0	2 638 088	
Total charges et rémunération	147 218 788	353 624	147 572 411	
Recettes directes (RD)	45 566 199	1 243 866	46 810 065	
Compensations pour tarifs sociaux (CTSN)	7 343 811	255 751	7 599 563	
Compensations pour tarifs militaires (CTM)	822 008	-3 622	818 387	
Compensation versées par d'autres autorités organisatrices (CTA)	139 681	-22 207	117 474	
Total recettes	53 871 700	1 473 788	55 345 488	
Contribution part exploitation brute avant intéressement sur les recettes	93 347 088	-1 120 164	92 226 923	
Intéressement sur les recettes			-60 053	
Contribution part exploitation brute	93 347 088	-1 180 217	92 166 870	
Bonus ou malus (BM)			727 617	
Pénalités (P)			0	
Contribution part exploitation nette = A	93 347 088	-452 600	92 894 488	
Contribution part contributions tarifaires sociales = B	7 343 811	255 751	7 599 563	
Contribution totale = A + B	100 690 899	-196 848	100 494 050	106 021 223
Paiements déjà effectués			100 690 899	106 228 898
Montant perçu			-196 849	-207 675
Contribution part exploitation brute avant intéressement sur les recettes			92 226 923	97 299 404
Contribution part contributions tarifaires sociales			7 599 563	8 017 538
Paiements déjà effectués			-100 690 899	-106 228 898
Malus qualité			-50 000	-52 750
Intéressement sur les recettes			-60 053	-63 356
Montant au crédit de la Région Bourgogne			-974 466	-1 028 062
Malus qualité			527 617	556 636
Malus certification			250 000	263 750
Montant au crédit de la SNCF			777 617	820 386
Montant perçu			-196 849	-207 675

le Contrôleur Général

19 NOV. 2008

J.-P. HEMMERY