

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 30 octobre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/BA/ n°3329

Lettre recommandée avec AR n°92887390 4 F

OBJET : Lettre d'observations définitives sur la régionalisation des services régionaux des voyageurs de la SNCF en Provence Alpes Côte d'Azur.

Monsieur le Directeur,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 22 octobre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur CARTIER

Directeur Régional de la SNCF

Esplanade St Charles

Gare St Charles

13001 MARSEILLE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

OBSERVATIONS SUR LA REGIONALISATION DES SERVICES REGIONAUX

DES VOYAGEURS DE LA S.N.C.F EN PROVENCE ALPES COTE D'AZUR.

Rappel de procédure.

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la régionalisation des services régionaux des voyageurs de la SNCF qui a été attribué à Monsieur Bahuaud, conseiller. Le président de la chambre en a informé le président du conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur et le directeur régional, par lettres en date du 13 juin 2000.

L'entretien de fin d'instruction avec Monsieur Bizaillon, représentant du président de la Région, a eu lieu le 6 mars 2001, l'entretien avec Monsieur Cartier, directeur régional de la SNCF, a eu lieu le 21 février 2001 et l'entretien avec Monsieur Gaudin, ancien président de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, le 12 avril 2001.

Dans sa séance du 26 avril 2001, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Michel Vauzelle, président du conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur et à Monsieur Cartier, directeur régional de la SNCF, pour partie à Monsieur le Préfet de Région et à Monsieur Jean Claude Gaudin, ancien président du conseil régional.

La réponse de Monsieur Michel Vauzelle, envoyée par courrier électronique du 2 octobre 2001, a été confirmée par lettre reçue au greffe de la juridiction le 22 octobre 2001, celle de Monsieur Joubert, directeur régional de la SNCF, a été reçue le 21 août 2001, celle de Monsieur le préfet de Région, le 13 juillet 2001 et celle de Monsieur Jean Claude Gaudin, maire de Marseille et ancien président du conseil régional, le 2 septembre 2001. Les destinataires des observations provisoires n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté le 22 octobre 2001 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes et Giannini, présidents de section, MM. Gomez, Amigues, Heuga, Mme Alabert, M. Matthey, conseillers et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président du conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

SYNTHESE DES OBSERVATIONS

Avant la régionalisation, les relations qui s'étaient établies entre la SNCF et les Régions ne faisaient pas de ces dernières de véritables " autorités organisatrices " des transports locaux. Le législateur, soucieux de favoriser l'émergence de systèmes régionaux de transports décida donc en 1995 d'expérimenter, puis, en 2000, de généraliser, un nouveau dispositif législatif de telle sorte que la Région puisse désormais jouer le rôle de donneur d'ordre et de financeur et la SNCF celui d'expert et de prestataire de services.

Cette réforme a généré un très fort accroissement du budget consacré par la Région PACA au transport collectif de personnes. En effet, une bonne partie des subventions nationales, qui étaient jusqu'alors versées à la SNCF, ont été désormais affectées directement à la Région.

Au bilan, il apparaît que les charges financières nées de cette " régionalisation des transports " croissent plus vite que les recettes tirées de l'exploitation et des subventions de l'Etat, si bien que la charge nette pour le budget régional s'est sensiblement accrue, dépassant 100 MF en PACA, pour une contribution globale de 411 MF (62,66 Millions d'euros) en 1999.

Avant la phase d'expérimentation, plusieurs types de conventions avaient déjà été passées entre la Région et la SNCF. Avant 1986, il s'agissait surtout de conventions relatives à l'acquisition de matériels complémentaires à l'action de la SNCF, puis à partir de 1986 apparurent des conventions d'exploitation. Ces dernières portaient sur des extensions de service, demandées par la Région, par rapport à un service de référence déjà existant. Ces conventions permirent incontestablement d'accroître sensiblement l'offre de transport au profit des usagers régionaux et de redresser la fréquentation globale au niveau local alors que celle-ci avait tendance à s'effriter au fil des années. En contrepartie, faute d'une absence réelle de partage du risque entre la Région et la SNCF, les extensions de service ainsi créées aggravèrent le déficit d'exploitation des lignes locales. Certes, des mesures de redressement ont été mises en place pour lutter contre certaines des causes du déficit d'exploitation : fraude, insécurité, insuffisance de la qualité des prestations notamment, mais elles ne furent pas suffisantes pour cantonner l'écart croissant entre les produits et les charges.

La régionalisation transférait de l'Etat à la Région le rôle de l'organisation et du financement des

transports collectifs d'intérêt régional. Des désaccords persistants en cours d'expérimentation sont cependant apparus entre la SNCF et la Région, la première ayant une approche " commerciale " et l'autre une approche plus " sociale ". La Région n'est pas parvenu pas en effet à obtenir de la SNCF des données comptables fiables qui lui permettraient de ne verser à son partenaire que ce qui lui était réellement dû. L'analyse des principaux indicateurs a permis de constater, outre une croissance plus rapide des charges que des produits, une progression modeste du trafic voyageur-kilomètre. Les résultats de la lutte contre l'évasion de recette restent difficilement quantifiables. En matière de ponctualité et de qualité du service le retard reste encore sensible par rapport aux niveaux de satisfaction atteints en région parisienne.

La Région a également contribué très substantiellement à l'acquisition de matériel ferroviaire, à la rénovation des gares et des infrastructures ou encore au développement de transport de personnes par voie routière. Elle a mené des actions en direction des usagers pour mieux leur faire connaître les possibilités désormais offertes par le transport régional ainsi rénové.

Cette expérimentation a ainsi été un indéniable facteur d'amélioration du trafic local même si des progrès restent encore à faire sur le plan de la régularité des liaisons et sur l'équilibre de la relation contractuelle existant entre la SNCF et la Région.

Le rôle financier de l'Etat reste également encore incertain pour l'avenir. Pour assurer la réussite totale de l'expérimentation en Provence-Alpes-Côte-d'Azur il apparaît également qu'il conviendrait d'accélérer sans délai le développement des infrastructures existantes, notamment par la création d'une deuxième voie entre Marseille et Aix-en-Provence et d'une nouvelle voie entre Marseille et Aubagne.

I. PRESENTATION GENERALE.

De multiples facteurs ont contribué à la " régionalisation " des transports de personnes. Ces facteurs sont évoqués, entre autres, dans le rapport n°335 du 2 juin 1993 présenté au Sénat par le sénateur Hubert Haenel(1).

Partant du constat que la SNCF focalisait la majeure partie de ses efforts sur le " TGV ", en délaissant tout à la fois les classiques " grandes lignes " et les liaisons locales, constatant aussi les limites atteintes par le système de conventionnement alors en vigueur entre la SNCF et les Régions, qui ne faisait pas de ces dernières de véritables autorités organisatrices il était en effet apparu qu'il devenait nécessaire de favoriser l'émergence de véritables systèmes régionaux de transports, avec un partenariat non plus d'adhésion à un dispositif législatif ou statutaire mais synallagmatique, avec des rôles et des obligations claires entre la SNCF et les collectivités locales. C'est à l'occasion de ce rapport qu'était également proposée la dissociation entre l'exploitation des moyens de transport et celle des infrastructures ; proposition qui donna naissance à l'établissement public: " RFF " (Réseau ferré de France). Parmi les facteurs qui imposaient également que l'on réaménage les transports de personnes, notamment dans les

grandes villes régionales(2) il faut, citer notamment la pollution, l'inadaptation de la voiture à la ville, ou encore la péri urbanisation croissante.

Durant les cinq dernières années, une série de textes législatifs et réglementaires a donc accéléré le processus, déjà timidement engagé en ce sens par la LOTI(3), de prise en charge par les collectivités locales du déplacement de personnes. C'est ainsi que des conventions dites " à la marge " ou encore des conventions dites " globales "(4) furent signées dans la période précédant l'actuelle expérimentation.

L'expérimentation de la " régionalisation des transports ", a été décidée lors du vote de la LOADT(5). Elle ne devait être mise en œuvre dans un premier temps, avant son extension éventuelle, que dans six, puis sept, Régions volontaires pour y participer, dont celle de Provence Alpes Côte d'Azur(6) sur la période 1997-1999.

Les dispositions légales qui organisent directement l'expérimentation se trouvent sous le titre VI de la LOADT intitulé : " Des compétences, de la péréquation et du développement local ", l'article 67 de ladite loi dispose en effet :

" Afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées aux citoyens ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions.

Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transport.

Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la SNCF. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'Etat et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'Etat, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la SNCF. L'expérimentation sera close le 31/12/1999.

Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1er juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin. " (ajouté en 1997).

Auparavant, la loi du 30 décembre 1982 (LOTI) prévoyait en son article 22 que " l'organisation des

liaisons ferroviaires inscrites au plan régional des transports (...) fait l'objet de conventions passées entre la région et la SNCF ". IL faut noter cependant qu'elle ne prévoyait pas expressément la possibilité pour la SNCF de recevoir des concours financiers des régions.

Ce n'est que la loi relative à la création de RFF qui a modifié la rédaction de l'article 24 de la LOTI : " ... Elle (la SNCF) reçoit également des concours de collectivités territoriales, notamment en application des dispositions de l'article 22 de la présente loi (LOTI) ainsi que de l'article 67 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire;

Ces concours donnent lieu à des conventions conclues par la SNCF avec l'Etat ou les collectivités territoriales concernées ... "

Ainsi, la Région joue-t-elle désormais le rôle de donneur d'ordre et de financeur, la SNCF celui d'expert et de prestataire de services de telle sorte qu'est instaurée entre les deux partenaires une relation client-fournisseur.

L'Etat a passé avec les Régions une convention cadre pour fixer les principes, et celles-ci ont signé les conventions expérimentales avec la SNCF. L'objectif de ces accords était triple : développer le trafic, améliorer la qualité des services et maîtriser les coûts.

En principe, l'expérimentation était réversible, c'est à dire qu'à l'issue de la période expérimentale, l'Etat et les régions devaient en faire le bilan et décider s'ils souhaitaient ou non pérenniser la régionalisation. Chaque Région devait communiquer aux autres Régions les résultats de sa propre expérimentation.

Compte tenu des retards pris dans la mise en oeuvre de ce dispositif, celui-ci devait être prolongé d'un an au plus, l'objectif étant que les Régions puissent disposer de leur nouvelle compétence dès 2001.

Le 21 novembre 2000, l'Assemblée nationale, par la loi relative à la " solidarité et au renouvellement urbain " (SRU) adoptait définitivement ce nouveau mode d'organisation des transports de personnes et l'étendait à l'ensemble des Régions.

Cette réforme a entraîné un accroissement très important du budget ferroviaire régional qui a été multiplié par six entre 1996 et 1997. Le tableau ci-après présente l'effort brut de la Région PACA (avec intégration des subventions de l'Etat, qui étaient antérieurement versées directement à la SNCF) pour le budget ferroviaire avant et pendant l'expérimentation.

En MF HT	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Effort brut	44,9	64,5	56,2	114,3	655	661	697,2

Au cours des trois premiers exercices de l'expérimentation, donc à compter de 1997, les subventions d'équipement versées à la SNCF pour le matériel roulant ont atteint 855 MF. En revanche, la Région n'a eu jusqu'à ce jour aucune implication dans l'amélioration du réseau ferré dont la capacité est, par endroits, considérée comme insuffisante pour satisfaire la demande des usagers. A défaut de disposer de moyens financiers suffisants au titre du XI^e Plan, elle a donc privilégié le renouvellement du matériel roulant. La modernisation du réseau, repose désormais sur " Réseau Ferré de France " dont la mission est de proposer à la SNCF et, à terme, à d'autres utilisateurs, un réseau répondant à leurs exigences techniques et commerciales.

En termes de bilan global il apparaît que les charges relatives à la " régionalisation des transports " croissent à l'heure actuelle plus vite (8 %) que les recettes régionales tirées de l'exploitation ou des subventions de l'Etat (+ 4 %), si bien que la charge nette pour le budget régional s'est sensiblement accrue de 13 %, comme indiqué ci-dessous.

Compte TER 93/99 en MF HT	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Produits globaux	287,5	278	280,5	285,4	313,8	306,1	326,2
- Charges globales	574,7	618,8	641,6	680,8	682,9	686,2	739,2
= Besoin de financement*	287,2	340,8	361,1	395,4	369,1	380,1	413
-> Contribution Région**	44,4	62,7	56,2	74,2	364,6	370,9	411,3
Subvention régionale nette	-	-	-	-	70	73,1	110,2

Pour 93,94, 95 et 96 la contribution de l'Etat est estimée car elle ne faisait pas, alors, l'objet d'une affectation à une activité régionale spécifique.

* La différence entre le besoin de financement et la contribution de la Région provient du système de partage de l'insuffisance des recettes.

** incluant la contribution de l'Etat dont le détail est donné ci après.

L'évolution, actuellement défavorable, des charges peut faire craindre que la Région ne soit contrainte, faute d'une aide plus substantielle de l'Etat, de ne financer que l'entretien et le renouvellement du matériel déjà existant, rien ne semblant en effet prévu pour financer l'acquisition des matériels nécessaires aux extensions de lignes.

En matière de recettes, l'examen des données financières n'est pas facilité par le fait que la subvention de l'Etat n'est pas détaillée de telle sorte que puisse être distinguée une part de subvention réservée au transport de personnes, une autre pour l'acquisition de matériels roulants ou une autre encore pour l'aménagement d'infrastructures. Le détail de la contribution de l'Etat depuis l'expérimentation paraît cependant pouvoir être estimé, après divers retraitements, ainsi qu'il suit.

en MF HT	1997	1998	1999	2000	Evolution.
Dotation globale de l'Etat.	393,3	397,6	402	405,98	+ 3,22 %
- <i>pour insuffisance de recettes d'exploitation (au sens strict)</i>	211,8	212,11	208,64	183,4	- 13,41 %
- <i>pour charges de matériel existant (incluant, charges financières, amortissement et taxe professionnelle)</i>	82,8	85,69	92,46	120,68	+ 45,75 %
- <i>pour renouvellement de matériel</i>	98,7	99,8	100,9	101,9	+3,24 %

La décomposition en italiques est extrapolée à partir des données recueillies auprès de la région pour connaître la répartition entre les différents postes à doter.

Par ailleurs, toujours en matière de recettes, le chiffre d'affaires de la SNCF dans ses guichets régionaux s'est élevé à 1,6 MdF. La recette de 739 MF faite sur la région (subvention régionale comprise) n'est pas du tout négligeable puisque celle-ci représente presque la moitié du total avec 46,2 %. Ainsi la Région apparaît-elle comme un partenaire essentiel de la SNCF, tant pour la définition des objectifs que pour les recettes de la société nationale. Cette constatation doit conduire à envisager un dialogue plus équilibré entre les deux partenaires, qui paraît ne pas avoir existé dans la phase initiale de l'expérimentation.

II. LES CONVENTIONS PASSEES EN PROVENCE ALPES COTE D'AZUR.

Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 portant orientation des transports intérieurs (LOTI), plusieurs types de conventions ont été passés dans les années 1980/1990, entre la Région PACA et la SNCF. Il s'agissait alors soit de conventions d'exploitation, dites " à la marge "(7), soit de conventions en vue de renouveler le matériel roulant, soit enfin de conventions connexes. Puis fut mise au point la convention relative à l'expérimentation de la régionalisation des transports et qui fait l'objet d'un développement particulier.

21. LES CONVENTIONS PRECEDANT L'EXPERIMENTATION DE LA REGIONALISATION DE 1997.

211. Les conventions antérieures à 1986 sont essentiellement des conventions relatives à l'acquisition de matériels.

Juridiquement, durant cette période, la Région ne pouvait influencer sur les caractéristiques des liaisons locales, sauf demande ponctuelle de sa part auprès de la SNCF, et sous réserve de la financer. Elle se limitait donc à suivre la qualité des matériels roulants offerts aux voyageurs de la région. En matière de liaisons locales, la Région avait toutefois ébauché en 1979 les prémices d'un véritable " partenariat " avec la SNCF. A cette date, elle avait ainsi signé avec elle une convention pour la création d'un aller-retour quotidien entre Marseille et Gap.

En ce qui concerne les matériels, elle a signé, en 1981, une convention pour l'achat de 30 voitures " inox type banlieue " (RIB(8)) destinées à " améliorer le confort quotidien des usagers ". En 1982,

elle renouvelait le même type d'achat pour 30 voitures " RIO(9) ". En 1984, elle a fait l'acquisition de 15 autres voitures de même type. En contrepartie, la SNCF augmentait le nombre de liaisons locales.

C'est le 17 août 1984 qu'apparut pour la première fois, dans un contrat de plan particulier, la notion de " développement des transports collectifs régionaux " . En avril 1985, la région a signé avec la SNCF une nouvelle convention, relative à des travaux d'infrastructure, en vue d'améliorer la desserte ferroviaire du " Val de Durance ". Durant cette période, la SNCF assurait sur la région un service d'intérêt régional qualifié de " service de référence ". Ainsi étaient listées des liaisons ferroviaires et routières pour lesquelles étaient précisés les horaires de passage des trains à vocation régionale dans les gares de la Région(10).

Ces ébauches d'accords tous azimuts ne répondaient pas toutefois suffisamment aux besoins croissants de la clientèle locale. De nouvelles conventions plus élaborées allaient suivre.

212. Les conventions d'exploitation du 20 janvier 1986 et du 20 mars 1991.

La première était signée pour une durée de cinq ans, du 1er janvier 1986 au 31 décembre 1990 ; la seconde, du 1er janvier 1991 au 31 décembre 1995. Celle-ci prévoyait son renouvellement par tacite reconduction, pour des périodes de trois ans, sauf résiliation par l'une des parties.

Ces conventions portaient sur des extensions de service au niveau régional par rapport à un service de référence déjà existant. L'économie générale de la convention de 1991, comme celle de 1986, était la suivante :

la SNCF assurait l'équilibre financier du service de référence, avec la contribution de l'Etat, pour l'exploitation des services d'intérêt régional. Cet équilibre financier était garanti sur la base de la fréquentation d'une année de référence et des catégories tarifaires correspondantes. Toute variation par rapport à cet équilibre relevait de la responsabilité de la Région.

la Région devait, faute de recettes suffisantes, compenser à la SNCF la charge résultant des aménagements apportés au service de référence suite aux demandes de la Région.

S'ajoutaient également des charges financières correspondant aux variations de charges demandées par la Région, ces charges étant évaluées non pas en fonction de leur utilisation réelle mais de la période de pleine utilisation (dite " période de dimensionnement ") et des charges fixes d'infrastructures résultant de la variation des dépenses d'entretien des installations. Les recettes " affectables " à la Région correspondaient à la différence entre les recettes actualisées du service de référence et les recettes réelles.

Le résultat d'exploitation des services régionaux conventionnés était établi à l'aide de la formule suivante : $S_n = (R_n - R_o) - C_{sn}$, où C_{sn} était l'ensemble des charges occasionnées par les

aménagements de service et les forçements(11) éventuels de l'année " n " et des années antérieures ; Rn les recettes de l'année n ; Ro les recettes du service de référence. Chaque année " n ", le calcul des recettes Rn des services régionaux conventionnés était effectué conformément aux dispositions prévues par le règlement financier FC 12 K(12) de la SNCF. Si le résultat d'exploitation était négatif, c'est-à-dire si les charges étaient supérieures aux ressources, la Région versait la différence à la SNCF ; si le résultat d'exploitation était positif, c'est-à-dire si les modifications apportées généraient un excédent, celui-ci devait en principe être remboursé à la Région mais pouvait être conservé, au plus deux ans, dans un compte d'attente de la SNCF pour être réinvesti dans toute amélioration des services de transport ou dans la couverture d'un futur déficit.

Le système supposait aussi une répartition et une imputation des recettes et des charges indiscutables. Dans la mesure où il n'existait pas de comptabilité dédiée aux transports régionaux, les comptes étaient " désimbriqués " chaque année. Mais cette opération interne à la SNCF ne pouvant faire l'objet d'aucun contrôle précis, il était impossible de faire la part entre le système de référence et le système conventionné.

Bilan des conventions antérieures à celle de l'expérimentation.

Une offre croissante pour le transport ferroviaire.

Entre 1991 et 1996, l'offre de transport conventionné par la Région a globalement progressé de 6,5 %, avec une différence assez nette entre le transport ferroviaire, qui a enregistré une augmentation de 7,6 %, et le transport routier, qui a légèrement baissé de 0,7 %.

OFFRE	1991	1996	Progression 91-96	1996/1991 évolution en %
Fer en train/km	4 842 000	5 211 000	369 000	+ 7,6 %
Route en car/km	763 000	758 000	- 5 000	- 0,7 %
Total	5 605 000	5 969 000	364 000	+ 6,5 %

Entre 1986 et 1996, le nombre des circulations régionales est passé de 160 à 230, soit une augmentation de l'offre, en matière de train-km, de 43 %. Les plus fortes progressions ont été enregistrées sur les liaisons suivantes, sachant que la moyenne de progression s'établissait à 7,6 %.

Marseille-Aix	21 %
Veyne-Briançon	20,7 %
Nice-Vintimille	18,8 %
St Raphaël-Cannes	17,7 %
Cannes-Nice	13,4 %
Avignon- Miramas par Arles	7,8 %

Une fréquentation globale qui se redresse en 1996 après plusieurs années de baisse.

Au cours de la période 1991-1996, le trafic voyageur a globalement progressé de 28 % passant de 401.200 à 512.200 millions de Voyageur/km. Il n'est cependant pas possible d'analyser dans le détail cette évolution apparemment positive, la SNCF ne disposant pas sur cette période d'indicateurs permettant d'isoler le trafic des TER ou des EIR, du trafic national.

Les chiffres présentés ci-après sont des estimations faites par la SNCF.

Trafic des lignes conventionnées

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1995/1991 évolution en %	1996/1995 évolution en %
En millions de V/km	401,2	375,7	351,6	324,8	275,1	515,2	- 31,4 %	+87,3 %

Le nombre des EIR a été en forte augmentation au cours de cette période, notamment par transformation des GL (grandes lignes).

La Région ne dispose pas du détail fer, TER et route.

A noter qu'en 1995 il y a eu plus de six semaines de grève à la SNCF, si bien qu'il n'est pas possible de savoir si la tendance au redressement est imputable dès cette année-là

Sur la base des rares données connues il ressort donc que le trafic des TER après une chute continue de plus de 30 % entre 1991 et 1995, s'est toutefois nettement repris en 1996 (+87,3 %) ; la fréquentation des liaisons routières s'est dégradée à partir de 1992, une légère reprise étant cependant enregistrée en 1996.

A noter également que le volume des EIR est important (22,7 % en 1996 du trafic des TER), ce qui rend plus opaque la notion de " transport régional ".

Le creusement du déficit.

L'augmentation du déficit est due tout à la fois à la croissance des charges des services aménagés et à la méconnaissance des recettes commerciales par la Région, qui prise celle-ci, de prendre des mesures pertinentes permettant de cantonner le déficit.

La croissance du coût des services aménagés à la demande de la Région a été importante au cours de cette période puisque la valeur des charges anciennes actualisées et des nouvelles prestations est passée de 37,6 MF HT en 1991 à 53,7 MF HT en 1996, soit une augmentation de 42 % entre 1991 et 1996. (cf. détail ci-après).

En MF (HT)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	% 96/91
Aménagement avant 1990	37,6	42	48,8	50,2	43,9	48,9	30,05%
Aménagement après 1990	-	1	4,2	5	4,3	4,8	380 %
Charges totales	37,6	43	53	55,2	48,2	53,7	42,8 %

Parmi ces charges, les aménagements de services décidés avant 1990 (37,6 MF en 1991) ont progressé pour s'établir à 48,9 MF. Les modifications intervenues entre 1990 et 1996 ont contribué dans une moindre mesure à la croissance générale des charges (4,8 MF).

Ainsi, le rôle de la collectivité régionale n'a pas été neutre, puisque la croissance de l'offre de service a contribué pour 9 % à l'augmentation des charges. Les extensions de service demandées ou acceptées par la Région ont accentué les déséquilibres. Effectuées dans des conditions peu satisfaisantes, sans étude préalable, car les outils de suivi prévus conventionnellement n'ont pas été opératoires, elles n'ont pas été financièrement équilibrées. Ce système avait en effet un inconvénient majeur pour la Région : aucune limite financière n'était fixée au déficit d'exploitation des lignes " régionales ". Dans ces conditions, la Région, étant dans l'incapacité de vérifier les données produites par la SNCF, pouvait être mise à contribution chaque fois plus lourdement par cette dernière, alors même qu'une partie du déficit pouvait avoir pour origine les propres insuffisances de la SNCF.

La croissance des charges régionales trouve donc son origine dans l'absence de partage du risque et l'absence de gestion des extensions sur la base des besoins réels. L'actualisation plus rapide de la contribution financière régionale par rapport à celle des tarifs pratiqués en Région a également été un facteur aggravant, alors même que la SNCF n'était pas en mesure de fournir à la Région les recettes brutes tirées de l'exploitation des lignes régionales, faute de savoir les isoler du reste de ses recettes nationales.

En tout état de cause, dans un contexte de décrue du trafic, s'expliquant certainement par plusieurs facteurs tels que l'atonie de l'économie, l'augmentation de la fraude et de l'insécurité, ou encore par la concurrence des autres modes de transport, la collectivité a subi les déficits sans véritablement réagir ou remettre en cause les aménagements de service existants, même en ayant demandé à la SNCF la mise en place d'un plan de lutte contre la fraude.(13)

L'excédent sur recettes (cf. détail ci-après) revenant à la Région a ainsi fondu au fil des exercices, passant de + 38,6 MF en 1991 à un déficit, à combler par le biais d'une subvention régionale qui a atteint en 1996 : 20,5 MF.

En MF (HT)	1991	1992	1993	1994	1995	1996*	% 96/91
Recettes	38,6	28,8	8,6	-7,5	-8	- 20,5	

La Région explique également l'inflexion des recettes à une détérioration de la qualité de service

(régularité, ponctualité, confort, conditions d'accueil), à l'augmentation du nombre de jours de grèves (en 95 en particulier) et à la progression de la fraude.

Les résultats d'exploitation de cette période tels qu'ils ont été arrêtés par la SNCF sont les suivants:

	1993	1994	1995*	1996
Bilan (HT)	- 44,4 MF	: - 62,7 MF	- 56,2 MF	: - 74,2 MF

* après prise en compte de 48 jours de grève.

Le déficit a pu, après négociation entre les deux parties, être réparti à hauteur de 44 % pour la SNCF et 56 % pour la Région".

Pour couvrir le déficit d'exploitation, la Région n'a pas pu bénéficier de l'aide des départements ou des grandes métropoles régionales. En effet, aucune disposition législative ne permet à ces collectivités d'aider la Région en matière de transports collectifs.

Des mesures de redressement pour lutter contre la dérive financière.

Jusqu'en 1996, les quelques mesures prises pour redresser la tendance aux déficits l'ont été à l'initiative de la SNCF. Celle-ci s'est ainsi préoccupée de l'évaluation de la fraude mais aussi de la question de la différenciation des recettes issues du trafic régional et de celles issues du trafic grandes lignes.

Pour pouvoir apprécier plus finement le phénomène de la fraude, la direction régionale de la SNCF a lancé, en novembre 1995, l'opération : " Point Action Fraude ". La mesure de la fraude fut alors réalisée de manière exhaustive sur quatre axes géographiques représentatifs : Cannes/Nice, axe de type périurbain très spécifique disposant de courtes distances nécessitant de nombreux arrêts ; Marseille/Toulon, axe représentatif d'une section de type banlieue ; Marseille/Avignon, axe représentatif d'une section de type intervilles, Miramas/Avignon, axe représentatif d'une section de type rural. Le contrôle se déroulait sur une semaine, soit un lundi, un jour ouvrable de base, un vendredi, un samedi ou un dimanche. Durant la période, tous les trains ont été enquêtés et tous les voyageurs ont été contrôlés.

En ce qui concerne la qualité et la sécurité, il faudra en réalité attendre l'expérimentation de la régionalisation des transports ferroviaires pour que ces deux facteurs déterminants dans la fréquentation du réseau ferroviaire, puissent être pris en compte. Ce n'est en effet qu'en 1997, que la Région, assistée par la SNCF, prendra l'initiative d'un plan de suivi de la qualité et de renforcement de la sécurité. Elle contribue également à affiner le dispositif de mesure de la fraude, mis en place par la SNCF, mais aussi à lutter contre ce phénomène, notamment par la proposition d'installations de clôtures dans les gares.

Enfin, si fin 1995, la SNCF a modifié en partie son système comptable pour mieux évaluer les recettes relevant du trafic grandes lignes et du transport régional, ce mode de répartition a suscité

des réserves quant à sa fiabilité de la part de la Région.

La reddition tardive des comptes.

Le suivi par la Région n'a pas été facilité, il est vrai, par l'organisation même des comptes et leur reddition tardive. La convention de 1986 comme celle de 1991, prévoyaient pourtant que la reddition du compte définitif de l'exercice antérieur se ferait au 15 juin de l'année n+1, celui-ci étant accompagné d'un prévisionnel pour l'année n en cours. La perspective d'une dette de la Région vis à vis de la SNCF était privilégiée. Un long développement était ainsi réservé à la détermination d'un solde débiteur régional après exercice. Ce n'est du reste qu'avec la convention de 1991 que fut prévue dans un court article l'hypothèse d'un excédent de ressources au profit de la Région.

La Région devait effectuer des versements d'acomptes au plus tard le 15 avril n et au 15 octobre n, le solde éventuel devant être mandaté au plus tard le 15 novembre n+1 au vu du décompte définitif de n (produit le 15/06/n+1). Le montant réel de la contribution afférente à l'exercice n devait donner lieu à l'établissement par la SNCF d'un décompte définitif avant le 15 avril de l'année n+1. Ces dispositions ont été légèrement précisées en 1991. La nouvelle convention prévoyait en effet que la SNCF produirait un budget régional prévisionnel pour un exercice n au plus tard le 15/11/n-1. La Région a cependant constaté que ces dispositions n'ont pas été respectées par la SNCF puisque jusqu'en 1992, la reddition des comptes est intervenue en septembre de l'année n+ 1. Une convention particulière a été passée pour les exercices 93, 94, 95 dont les comptes ont été arrêtés en 97. L'année 1996 a été soldée en 1998.

Les difficultés rencontrées par la SNCF pour produire un compte analysable ont donc induit une méconnaissance des évolutions du marché et perturbé les prises de décisions de la Région.

La mise en place avortée d'un système de suivi et d'observation du Schéma régional des Transports Collectifs.

Conformément aux orientations fixées dans le préambule de la convention du 11 janvier 1991, la Région et la SNCF avait décidé de mettre en place un système de suivi et d'observation du Schéma régional des Transports Collectifs afin de mesurer annuellement l'impact de la modernisation des services régionaux TER et de disposer d'éléments permettant d'assurer l'information sur les mesures prises. Un tableau de bord, outil d'aide à la gestion et à la décision, devait permettre de suivre l'évolution des services régionaux et de mesurer leur efficacité. Un document de travail annuel devait intégrer six indicateurs : le taux de charge des trains et des autocars, la répartition du trafic par type de déplacement, la qualité de l'offre (adéquation des horaires des services, attractivité des trains, degré de modernité du matériel utilisé), le bilan financier annuel des services régionaux de voyageurs et la participation des services régionaux au désenclavement régional. La SNCF devait établir les programmes de recherche des données de base et concevoir le système d'exploitation de ces données. Cette convention était renouvelable

par tacite reconduction. Or, si un tableau de bord régional a bien été réalisé pour les années 1992 et 1993 il faut constater que par la suite, aucun document n'a pu être établi. En l'absence d'outil approprié et dans un contexte de baisse du trafic au cours des années 1991-1995, la collectivité n'était pas en mesure de proposer les modifications de dessertes adéquates pour renverser la tendance.

22. L'EXPERIMENTATION DE LA REGIONALISATION

221. Aspects organisationnels et juridiques.

L'absence récurrente d'un " schéma régional des transports ".

Retenue comme région expérimentale, la Région Provence Alpes Côte d'Azur, en raison de son rôle d'autorité organisatrice, n'a pas, comme d'autres autorités locales, pu insérer l'expérimentation des transports de personnes dans un " schéma régional des transports ", schéma pourtant prévu au contrat de Plan Etat-Région 1994-1998. Or, ce contrat prévoyait, sommairement il est vrai, " l'étude (d'un) schéma multi-modal de transport collectif en concertation avec les différentes autorités organisatrices de transport, pour permettre d'offrir un maillage fin assurant la complémentarité entre les différents modes de transport. (...) L'étude, à partir d'un diagnostic des besoins de déplacements existants et d'une évaluation des besoins futurs, proposera une organisation optimale des différents modes de transport, satisfaisant à la fois les besoins de déplacements interurbains, mais aussi les rabattements vers les grandes lignes ".

Le contrat de plan 2000-2006, n'indique pas lui non plus si ce schéma multi-modal de transport collectif doit être reconduit.

La Région a indiqué que : " L'étude du Schéma régional des Transports a été engagée dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région. Il s'agissait d'engager une réflexion d'ensemble pour la définition d'une politique globale de transport, soucieuse de renforcer la cohésion sociale sur le territoire régional. Les orientations retenues sont les suivantes: offrir une alternative au transport individuel, développer la complémentarité entre les différents modes de transport, ferroviaire, routier, maritime et fluvial, favoriser une plus grande synergie entre les villes, désenclaver certaines zones de l'arrière-pays, améliorer le confort et la fiabilité des services offerts. Le recueil de données ainsi que certaines études spécifiques (complémentarité TGV/TER, potentiel commercial des lignes Nice /Breil, Carpentras/ Avignon, Pertuis/ Meyrargues, Cannes/ Grasse..), ont été effectués en 1996. Une procédure d'appel d'offres communautaire restreint a été engagée en 1997, parallèlement à la réalisation des diagnostics et à la finalisation du cahier des charges de cette étude. Cette procédure devrait aboutir dans le cadre de la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire(14), qui prévoit l'intégration du Schéma Régional des Transports dans le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire (SRADT). La réalisation du SRADT est prévue pour 2001.

La Région n'a présenté que des " Etudes préparatoires au Schéma ". Cependant, il faut constater que les propositions régionales sont inexistantes. Comme l'explique du reste la Région, "les études préparatoires au schéma n'ayant pas encore donné lieu à l'établissement d'un document de synthèse, il n'est, à ce jour, pas possible d'évoquer une proposition régionale ".

Le contenu des accords relatifs à l'expérimentation des transports.

Le Conseil régional de Provence Alpes Côte d'Azur, a approuvé(15) le principe de l'expérimentation d'un transfert par l'Etat à la Région de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional. Le 21 mars 1997, elle approuvait un contrat avec la SNCF pour l'exploitation des services publics ferroviaires d'intérêt régional. Le 28 mai 1997, la Région et la SNCF signaient le contrat, avec effet du 1er janvier 1997, ayant pour objet de fixer le cadre de leurs relations techniques, juridiques et financières pour l'exploitation des services publics ferroviaires dénommés " Transport Express Régional " (TER), pendant la phase d'expérimentation du transfert évoqué ci-dessus. Le transport ne concernait que les personnes voyageant dans les limites régionales avec extension ponctuelle vers l'Italie ou les régions limitrophes.

Le 30 mai 1997, le préfet de Région et le président du conseil régional signaient une convention cadre sur le transfert expérimental à la Région de l'organisation et du financement des transports collectifs d'intérêt régional. En substance, l'Etat transférait à la Région la responsabilité d'autorité organisatrice du service public ferroviaire géré par la SNCF et lui affectait les dotations financières correspondant à l'équilibre constaté en 1997, hors contribution régionale.

L'expérimentation n'ayant pas été close fin 1999, conformément aux dispositions de l'article 21 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999, les dispositions du contrat passé en 1997 entre la Région et la SNCF ont été prorogées jusqu'au 30 juin 2000 puis jusqu'au 30 octobre 2000. La convention a ensuite été prorogée jusqu'au 31 décembre 2000, puis sur toute l'année 2001.

L'objectif des accords était d'inverser les tendances défavorables constatées durant les dernières années en matière de trafic régional. Les axes d'effort retenus étaient : une adaptation rapide de l'offre aux besoins de la clientèle, une amélioration de la qualité du service, une maîtrise des charges à service constant, la mise en place d'un plan " sécurité-contrôle " dans les gares et dans les trains, la mise en oeuvre d'une politique commerciale incitatrice ; la rénovation des gares et la mise en place de nouveaux matériels. Le principe d'un partage des risques comme des bénéfices était arrêté.

Le contrat, signé pour trois ans, était complété par un cahier des charges et par des contrats particuliers annuels définissant les services à mettre en oeuvre.

La convention définit les objectifs du service public de transport ferroviaire d'intérêt régional. Il est prévu qu'elle développe, en y associant la SNCF, les autres autorités organisatrices de transports de voyageurs, pour développer la pratique de la multi-modalité. L'offre de service régional est

constituée des lignes à desservir (y compris les lignes routières de substitution), les arrêts, les fréquences, les tarifications, l'accueil en gare, l'information. La Région pourra décider, en cours d'exécution, des modifications à apporter à cette offre, après concertation avec la SNCF.

La Région fixe la politique tarifaire, sous réserve qu'elle soit compatible avec la tarification SNCF applicable sur l'ensemble du réseau ferroviaire français. Elle dispose d'un pouvoir de contrôle. La SNCF lui communique à cet effet des tableaux de bord (d'ordre technique, financier et commercial) à définir d'un commun accord dans les six mois suivant la signature du contrat. Dans le cadre de ses missions, la SNCF s'engage à mettre tout en oeuvre pour assurer à la Région les sillons(16) nécessaires à l'exécution du service public ferroviaire d'intérêt régional de transport de voyageurs. Toute modification des sillons des trains de grandes lignes ou de fret, dès lors qu'ils ont une incidence sur les sillons des trains d'intérêt régional, doit faire l'objet d'une information et d'une négociation préalable entre la SNCF et la Région. En cas de grève, la SNCF, s'engage à mettre en place, sauf blocage total, un service minimum sur les principaux axes.

Il est prévu d'assurer un niveau de qualité minimum du service, en l'absence duquel la SNCF se verrait imposer des pénalités financières. A contrario, la SNCF pourrait bénéficier de primes si les exigences de qualité définies par la Région étaient dépassées. Les quatre points de contrôle " qualité " portent sur la réalisation de l'offre, la ponctualité des circulations, la qualité des services trains et celle des gares. En tout état de cause, le bonus ou malus éventuel ne saurait dépasser 1,5 MF.

La SNCF s'engage à faire un effort important en matière d'information du public. Elle peut soustraire certaines missions après accord exprès de la Région.

La convention précise que les infrastructures régionales appartiennent à l'Etat et que la SNCF est chargée de leur gestion. Les matériels roulants ferroviaires appartiennent à la SNCF depuis 1997, même si leur financement est en tout ou partie assuré par la Région.

L'usage des différents matériels est organisé en concertation avec la Région.

Les engagements comptables et financiers

Chaque année sera établi un compte d'exploitation. Au débit de celui-ci sont inscrites les charges affectées à l'activité régionale ainsi qu'une provision pour risques et aléas industriels ; au crédit sont inscrites les recettes annexes, les subventions éventuelles et une contribution régionale destinée à assurer l'équilibre du compte. Compte tenu du niveau exceptionnel de fraude constaté en PACA, la SNCF compensera les pertes qui génèreraient un déséquilibre. Les modalités de cette contribution de la SNCF sont renvoyées(17) au cahier des charges.

Un compte prévisionnel sera établi pour chaque exercice annuel, le 31 août de l'année N-1. Celui-ci tient compte de l'effet sur l'année N des mesures prises pour l'hiver N-1 et des mesures

connues ou prévisibles pour le reste de l'année. Il prévoit les charges et les recettes sachant qu'un seuil minimum de recettes est garanti par la SNCF (0,93 de l'objectif recettes). Il est prévu également que si l'offre évolue, des avenants pourront modifier le compte prévisionnel. Le compte et ses avenants doivent être présentés par la SNCF avant le 31 mai de l'année N. La SNCF perçoit et conserve les recettes, étant entendu que l'expérimentation permettra de valider les méthodes de répartition des recettes en vigueur.

Le compte d'exploitation de l'année N est arrêté, conformément aux propositions du cabinet d'audit consulté, en décomposant les charges en modules et les modules en types. Les charges d'exploitation sont décomposées en charges opérationnelles, provisions pour risques et aléas industriels, charges d'infrastructure et charges de structure. Les charges opérationnelles comprennent les charges de conduite des TER, celles de contrôle, de manœuvres, d'entretien du matériel, de dépenses d'énergie train, celles des charges au sol, de la route (voyage car TER sous traité), de l'interpénétration avec le réseau italien. Le taux des charges d'infrastructures est fixé par l'Etat. Quant aux charges de structure, il s'agit des fonctions centrales et régionales affectées à l'activité TER. En ce qui concerne les matériels, le module recouvre l'ensemble des charges pour le matériel affecté à l'activité TER pour lequel la SNCF participe au financement en totalité ou en partie. Il est tenu compte dans ce module de l'effort financier de la Région en faveur de l'acquisition de matériels nouveaux.

Pour chaque exercice, la première évaluation des charges prévisionnelles est déterminée à partir des derniers indices connus par la SNCF. Un ajustement reste possible en réalité jusqu'au 15 octobre. Pour la première année de l'expérimentation, la convention reprend pour le calcul des charges, les propositions du cabinet consistant à partir de l'enregistrement, en 1994, dans la comptabilité SNCF, des opérations TER. Pour les exercices suivants est mise au point une formule d'indexation des charges. Il est également prévu d'intégrer tout investissement supplémentaire régional.

La convention prévoit de déterminer et d'obtenir l'accord de l'assemblée régionale avant le 31 décembre N-1 pour la fixation de la contribution d'équilibre régionale.

Les résultats annuels sont présentés par la SNCF à la Région au plus tard le 31 mai de l'année N+1. Ils incluent les primes ou pénalités pour performance ou non-performance. Le compte de résultat définitif permet de déterminer le montant de la contribution annuelle d'équilibre. Très globalement, cette contribution est le solde entre les charges et les recettes de l'exercice. Les charges tiennent compte des modifications, primes ou pénalités. Les recettes sont plus complexes à déterminer, mais, de façon synthétique, la SNCF et la Région se partagent à 50/50 l'excédent ou l'insuffisance de recettes par rapport à l'objectif prévisionnel de l'exercice. Un plancher est fixé au-dessous duquel la SNCF prend la totalité de l'insuffisance de recettes à sa charge. (soit 0,93 de l'objectif). La Région mandate tous les mois un acompte d'un douzième sur sa contribution, dès lors que l'Etat aura versé à la Région sa propre contribution. En cas de retard, des intérêts moratoires sont prévus.

Un comité régional de suivi de l'expérimentation se réunit au moins deux fois par an. Il suit les conditions de mise en œuvre de l'expérimentation et propose les orientations nécessaires au bon déroulement de celle-ci. Il est consulté sur toutes les questions relatives à la convention. Il examine les réaménagements de service et leurs conséquences financières. Il approuve chaque année un rapport sur l'expérimentation et fait des propositions.

Un cahier des charges précise le détail des conditions d'exploitation des services publics ferroviaires d'intérêt régional de voyageurs. Une place importante y est réservée à l'évaluation de la conformité de l'exécution des services aux dispositions contractuelles. Outre la mise en place de sondages réguliers auprès de la clientèle pour apprécier sa perception du service, sont également prévus des moyens de contrôle sur la base de critères plus objectifs : l'évaluation de la non-réalisation de l'offre, l'évaluation de la ponctualité des circulations, l'évaluation de la qualité des services " trains " et celle de la qualité des services " gares " .

Le contrôle de l'offre impose à la SNCF d'effectuer un relevé mensuel de toutes les circulations non effectuées. Sur cette base, la Région pourra appliquer à la SNCF des pénalités de 40 francs par train/km supprimé ou de moyen de substitution en retard de plus de 30 minutes. Pour tenir compte des aléas normaux de la production, le montant des pénalités fera l'objet d'un abattement forfaitaire de 50.000 km/trains par trimestre.

La ponctualité est considérée comme respectée pour un retard inférieur ou égale à 5 minutes. Pour l'année 1997, le taux de satisfaction est fixé (sauf ligne à voie unique comme celle d'Aix Marseille) à 85 % des liaisons quotidiennes. Un bonus ou un malus de 500 KF maximum sera appliqué selon les résultats observés.

Le cahier ne précise pas comment sera contrôlée la qualité des services trains et le bonus ou malus en résultant. Tout au plus fixe-t-il les indicateurs à élaborer pour ce contrôle : la propreté du matériel, l'accueil à bord du train, l'information à bord du train, la conformité du train au roulement théorique. De même pour l'appréciation de la qualité des services gares, aucun indicateur n'est cité, ni de bonus ou malus. En ce qui concerne ce dernier point, le cahier des charges limite en tout état de cause à 1,5 MF par exercice le cumul du bonus ou malus. Parallèlement à ces obligations, la SNCF s'engage à mettre en place un " Plan d'assurance qualité " établi selon les principes et notions définis dans les normes ISO 9000(18). La Région et la SNCF ont décidé également de lutter contre l'évasion de recettes de telle sorte que le taux d'évasion soit ramené au même niveau que celui constaté dans les transports publics comparables, soit 9 %. Il est également prévu que des échanges d'information seront organisés entre les partenaires, à l'aide notamment d'un tableau de bord mis au point par la SNCF, de même qu'il est prévu que la SNCF établira chaque année un compte rendu d'activité à l'attention de la Région pour lui permettre d'apprécier les conditions d'exécution du service.

Des avenants et des contrats particuliers révisent chaque année la contribution régionale, mettent

en place de nouvelles dessertes, enregistrent la création d'emplois jeunes et prennent en compte de nouvelles dispositions tarifaires.

222. Le suivi et le contrôle par le Comité régional.

Une dizaine de réunions du comité ont eu lieu entre 1998 et 2000. Trois rapports ont été réalisés sur les exercices 1997, 1998 et 1999. Le comité a constaté avec satisfaction au fil des exercices que les divers chantiers prévus initialement étaient bien mis en œuvre : les plans d'amélioration en matière de qualité, de fraude, de sécurité, d'amélioration des dessertes locales, la rénovation de gares ou le contrôle de l'ensemble du système.

Le comité a constaté ainsi que l'accroissement de l'offre avait progressé de 9 % en deux ans, grâce à la création de trente trains supplémentaires. Il a constaté également des améliorations en matière de ponctualité et de qualité. De même, le bénéfice d'une réduction tarifaire étendue aux 200 kilomètres, a-t-elle permis de faire progresser la clientèle abonnée de 10 %. De même encore ont été constatés des progrès en matière de communication ainsi qu'une stabilisation du coût du " train-kilomètre ". Les améliorations en matière de rénovation de gares sont également soulignées malgré quelques retards ici ou là.

Des désaccords persistants sont cependant parfois apparus entre la SNCF et la Région. Deux démarches animent en effet ces deux partenaires. D'un côté une logique " commerciale ", de l'autre une logique plus " sociale ".

La Région ne parvient pas à obtenir des données comptables fiables qui lui permettraient de ne verser à son partenaire que ce qui lui est réellement dû. Elle insiste particulièrement également pour que les procédures comptables permettent d'isoler sans erreur possible ce qui revient en propre à la régionalisation des transports, de telle sorte qu'au moment où seront discutées les enveloppes définitives de l'Etat, la Région ne soit pas pénalisée. La période expérimentale devait être mise à profit pour vérifier, dans le détail, certains postes de facture, dans le but d'apprécier la conformité de la dotation de l'Etat aux dépenses réellement effectuées.

Elle n'arrive pas non plus à connaître la non-réalisation de l'offre de transport et ainsi les conséquences financières qui devraient en découler, à savoir un bonus pour la Région⁽¹⁹⁾. La SNCF fait valoir qu'un détail trop précis des différents postes touche des aspects stratégiques de son compte. Elle avance qu'elle met au point une comptabilité plus précise. Mais la mission "Eurieult", dont les conclusions doivent permettre d'établir le compte 2000 qui servira de base au calcul de la dotation de l'Etat à inclure dans la Dotation Globale de Fonctionnement, n'est pas, pour la Région, totalement satisfaisante. Le contenu des fiches ne permet pas en effet d'identifier et de chiffrer le coût de chaque ligne à l'intérieur des postes de dépenses. Le cas des recettes est également significatif. La SNCF ne connaît pas précisément les recettes qui relèvent des trafics grandes lignes et activité TER. L'actuel mode de répartition, validé en son temps par le cabinet d'audit, continue de susciter des interrogations quant à sa fiabilité.

En matière de fraude, si des mesures de contrôle et de lutte contre ce fléau ont bien été prises comme par exemple le bouclage des gares par des clôtures imperméables, la Région estime que le manque à gagner est sous estimé par la SNCF.

En matière tarifaire enfin, les mesures d'attractivité mises en place restent très en deçà de ce qui est attendu.

223. Evolution des principaux indicateurs sur la période expérimentale.

2231. Une croissance plus rapide des charges que des produits.

EN MF TTC	1997		1998		1999		1999/1997 évolution en %
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	
Charges totales	686,9	690,86	703,8	707,76	739,9	740,16	7,14 %
Recettes totales	324	318,80	324,6	315,33	329,6	327,88	2,85 %
Déficit		-372,06		- 392,43		- 412,28	10,81 %

NOTA: le détail des comptes régionaux est donné en annexe.

L'évolution globale des recettes sur les trois exercices est encourageante. Cependant, entre 1997 et 1999, les charges ont cru deux fois plus vite. Pour le contrat 2000, le montant des charges est évalué à 792 MF, soit une augmentation de 102 MF (14,8 %), pour une progression de l'offre de 8,6 %. Cette augmentation se décompose de la manière suivante :

28,41 MF au titre de l'indexation du service de référence entre 1997 et 2000 soit + 4,1 %,

26,4 MF pour la création de 45 circulations nouvelles soit une progression de 3,8 % pour une augmentation de l'offre de 8,6 %.

37,9 MF au titre de l'évolution des charges Matériel Neuf. C'est la prise en compte de la taxe professionnelle, assise sur la valeur nette comptable de ces nouveaux matériels, et les frais financiers et amortissements facturés par la SNCF, sur la part qu'elle a financé (30 %).

9,3 MF au titre de la mise en place du plan " Sécurité Fraude ".

L'accroissement des charges résulte donc en majeure partie des extensions de services et de l'acquisition de nouveaux matériels par la seule Région. Les recettes tirées de ces nouvelles activités ne parviennent pas à compenser les nouvelles charges. Cette situation est préoccupante car elle laisse planer un doute quant aux capacités de la Région pour assurer le développement du transport régional, sauf à ce qu'elle ne décide d'alourdir sa fiscalité ou à réduire le financement d'autres activités. Le rôle d'accompagnement de l'Etat dans le cas d'une telle évolution sur les prochaines années n'est pour l'instant pas clairement établi. Il semble que l'expérimentation n'ait

pas permis d'aborder cette difficulté.

2232. Une évolution inégale des offres train/km et route/km.

Offre	1997	1998	1999	1999/1997 solde	2000	1997/1999 évolution en %
Fer en train/km	6 828 300	6 862 000	7 222 737	+ 394 437	7 429 350	+ 5,77 %
Route en car/km	734 900	720 000	720 656	- 14 244	722 000	- 1,9 %
Total	7 563 200	7 582 000	7 943 393	+ 380 193	8 151 350	+ 5,02 %

Dès 1997, le périmètre d'intervention de la Région a été très sensiblement élargi puisqu'il a incorporé les "Express d'Intérêt Régional", qui étaient placés jusque là sous la responsabilité de la SNCF. Ces trains qui représentaient l'équivalent de 2,1 millions de km/train sont venus s'ajouter au parcours des TER classiques qui circulaient déjà en portant ainsi l'offre globale à 6,8 millions km/train. Pour 2000, le contrat présenté porte l'offre globale à 7,4 millions km/train.

Les " sillons " ne font pas l'objet d'une comptabilité particulière ni de négociations écrites qui permettrait d'en quantifier précisément l'évolution. Néanmoins, et de manière schématique, les TER évoluent depuis 1997, avec 46 ou 47 sillons supplémentaires correspondant à autant de trains créés. L'essentiel de ces sillons supplémentaires concerne soit les lignes de l'agglomération marseillaise soit l'artère littorale de la Côte d'Azur. Les cas de retrait de sillons par la SNCF pour des liaisons existantes sont très rares, il n'y a eu en effet qu'un seul cas pour un train entre Marseille et Nice. En revanche, les refus de sillons nouveaux sont assez nombreux. Certaines améliorations souhaitées par la Région n'ont donc pu être mises en oeuvre. Selon la SNCF, ses refus se justifient par la saturation des réseaux périurbains. Cette situation pose cependant clairement la question de l'arbitrage des conflits entre les activités de la SNCF, activités TER, grande ligne ou TGV et fret ainsi que celle de la détermination des périodes réservées pour la maintenance des infrastructures.

2233. La non-réalisation de l'offre et ses conséquences financières pour la SNCF.

Evolution de l'offre non réalisée en milliers de kilomètres-train

années	km-train supprimés	cas de force majeure	km-train substitués	trains-km décomptés		
				grèves	autres	total
1997	272.442	1.910	71.320	192.681	6.531	199.212
1998	655.777	2.024	153.630	496.347	3.776	500.123
1999	278.509	3.632	96.092	172.825	5.960	178.785

L'offre non réalisée est mesurée chaque mois, et mentionnée dans le tableau de bord transmis à la Région, par la SNCF. La période 1997-1999 est marquée par les mouvements sociaux de 1998, exercice au cours duquel 500.000 km-train ont été supprimés pour fait de grève, soit près de 7,25 % de l'offre annuelle. La franchise de 200.000 km-train fixée par la convention ayant été

dépassée, la pénalité à l'encontre de la SNCF s'est élevée à 13,6 MF. En dehors de cette année 1998, les km-trains non réalisés, hors substitution et cas de force majeure, ont été inférieurs à 200 000 et ont représenté environ 3 % de l'offre. Cependant, et bien qu'inférieure à 200 000 km-trains annuels, la non-réalisation de l'offre a donné lieu à un abattement supplémentaire sur les postes "charges d'infrastructures" et "fonctionnement train".

2234. Un trafic Voyageur/km en progression modeste.

En milliers de VK	1997	1998	1999	1999/1997 solde	1999/1997 évolution en %
Fer en train/km	516 219	514 582	546 310	30 091	+ 5,8 %
Route car/km	5 856	5 754	6 014	158	+ 2,7 %
Total	522 075	520 336	552 324	30 249	+ 5,8 %

Le trafic voyageurs par kilomètre train progresse lentement mais plus rapidement que le trafic par voie routière. Aucune explication n'a été apportée à ce constat. Les efforts semblent avoir été plus spécialement orientés vers les déplacements voies ferrées, à moins que la saturation du réseau routier régional n'explique cette plus faible progression par voie routière.

La hausse modeste du nombre de clients régionaux semble indiquer que la régionalisation n'a pas encore donné son plein effet dans l'esprit de l'utilisateur. Peut-être manque-t-il d'autres mesures plus incitatives telles qu'un système de "carte orange régionale", des liaisons plus régulières sur le réseau actuel, ou encore des liaisons plus rapides et plus fréquentes sur les axes essentiels comme par exemple celui d'Aix-Marseille.

2235. Une lutte contre l'évasion de recettes aux effets difficilement quantifiables.

Le développement de la fraude et de l'insécurité dans les trains régionaux demeure particulièrement préoccupante. Le taux d'évasion de recettes évalué par la SNCF a progressé de 7,2 % à 9 % durant la période 1997 à 1999. En valeur absolue, selon les données de la SNCF, la fraude représenterait, à ce jour, 28 MF contre 20 MF en 1997.

Pour la Région, ces chiffres paraissent être très en dessous de la réalité, le dispositif d'évaluation de la fraude, mis en place en 1995 par la SNCF, n'étant pas, selon elle, suffisamment pertinent. La Région estime en effet que la SNCF extrapole les pertes à partir de quelques contrôles courants alors que les opérations "coup de poing" démontreraient une fraude bien plus conséquente.

La méthode d'évaluation a néanmoins évolué dans un sens favorable, en 1999 avec, d'une part, la mise en place d'une procédure claire d'application des barèmes des infractions, et, d'autre part, une plus grande fréquence des contrôles. Le tableau ci-après présente l'évolution des évasions de recettes et des taux d'irrégularité constatés de 1997 à 1999.

années	évasions des recettes		taux d'irrégularité*
	Montants en M.F.	%	
1997	20,3	7,2%	8,0%
1998	24,0	7,8%	9,4%
1999	28,0	9,0%	11,7%

*% des personnes en situation irrégulière

Les situations irrégulières les plus importantes se situent sur le secteur de Nice et sur l'axe Marseille - Arles - Avignon.

Taux de fraude.

Années	banlieue type Marseille	banlieue type Nice	rural	intervilles
	<i>Ligne Marseille-Toulon</i>	<i>Ligne Cannes-Nice</i>	<i>Ligne Miramas-Cavaillon-Avignon</i>	<i>Ligne Marseille-Arles-Avignon</i>
1997	6,34%	11,98%	9,87%	3,66%
1998	5,79%	13,91%	8,67%	4,58%
1999	4,47%	14,48%	7,22%	6,54%

Dès 1997, le Conseil régional s'est engagé dans la lutte contre la fraude et l'insécurité en votant la création d'un certain nombre de postes pour renforcer la présence physique d'agents pour un montant de 15,5 MF. En 1999, la pérennisation de ce dispositif a coûté 21,54 MF; il représente un total de 106 personnes recrutées, réparties de la manière suivante :

12 pour la prolongation de l'amplitude des horaires de service en gare,

28 pour la création d'équipes de gares pour l'accueil et l'aide aux passagers,

40 pour la création d'équipes de lignes mobiles pour aider et sécuriser,

26 pour le renforcement des équipes de contrôle dans les trains.

La SNCF a alimenté ce plan de lutte en participant à hauteur de 14 MF en 1997, 8 MF en 1998 et 4 MF en 1999.

Le "bouclage" des gares, la pose de clôtures autour de celles-ci, la prolongation des horaires d'ouverture de certaines gares, le renforcement du personnel et le contrôle à quai ne se sont cependant pas accompagnés d'une stabilisation des évasions de recettes.

Durant l'été 1999, la Région a mis en place une opération préventive qui a consisté à déployer 34 vigiles dans les gares de la Côte d'Azur, qui est la zone la plus sensible, en matière de sécurité pour un coût de 1,68 MF TTC.

Les mesures à venir sur le renforcement du contrôle d'accès aux quais devraient permettre, à terme, une réduction des évasions de recettes et une meilleure sécurité pour les usagers. L'exercice 2000, prévoit la création de 6 postes de police ferroviaire supplémentaires et de 60 emplois-jeunes affectés à des missions d'accueil et de sûreté portant la participation de la Région à 25,45 MF pour la lutte contre la fraude et la sûreté. De son côté, la SNCF apportera 5,58 MF.

La Région participe aux Contrats Locaux de Sécurité concernant les Alpes Maritimes et Marseille, dont l'objet est de susciter une synergie entre tous les partenaires concernés : Région, communes, Etat et SNCF. Conduits par les Préfets, ces travaux doivent aboutir à une mobilisation et à une meilleure organisation pour lutter efficacement contre l'insécurité.

Les derniers chiffres connus sur l'exercice 2000 laissent apparaître, selon la SNCF, pour la première fois depuis la mise en place du plan " actions ", que les évasions de recettes constatées à bord des trains sont en baisse sensible et générale.

2236. Une ponctualité et une qualité des circulations perfectibles.

La " ponctualité " est définie comme étant le pourcentage de trains arrivant à l'heure prévue ou avec un retard inférieur ou égal à 5 minutes. Elle varie de 86,5 % à 88,5 % selon les années. Elle est toutefois de 97 % à 98 % en région parisienne. La marge de progression est donc large.

Evolution de la ponctualité des TER, hors voies uniques, de 1997 à 1999.

années	objectifs	résultats
1997	85 %	88,5 %
1998	85 %	86,5 %
1999	86 %	88,2 %

La " qualité de service " est évaluée au regard des critères de propreté, d'accueil, d'équipement, d'information et d'orientation de la clientèle. Ce travail d'évaluation est réalisé par un prestataire indépendant dans le cadre d'un marché passé par la Région. Ce suivi de la qualité est assuré régulièrement sur les 138 gares et points d'arrêts régionaux, les 320 trains et 60 cars TER quotidiens. La première année a permis d'élaborer la méthode et de déterminer les objectifs. La démarche suivie en matière d'évaluation de la ponctualité et de la qualité du service rendu dans les trains et les gares a évolué de façon progressive. Les critères ont été définis en 1997 et en 1998, la réflexion s'est poursuivie sur les objectifs ou seuils pertinents à atteindre.

Les enquêtes menées en 1998 ont permis de constater que les gares avaient atteint un taux de " qualité de service " de 75 %, relativement homogène suivant les axes, mais comprenant d'assez fortes disparités en fonction de la dimension des gares ; les trains ont obtenu un taux de qualité de 66 % seulement en raison du faible niveau en matière d'accueil et d'information ; quant aux autocars TER, le taux de qualité n'était que de 58 %. En 1999, le taux de qualité pour les gares a atteint 77 % soit un point supplémentaire par rapport à l'objectif ; 68 % pour les trains, pour un objectif de 67 %.

En ce qui concerne plus spécialement le " taux de ponctualité ", et pour l'exercice 2000, il a été proposé d'établir un critère bis qui prendrait en compte les trains sensibles du matin et du soir sur des relations domicile-travail. Pour les circulations effectuées sur voie unique, avec des conditions d'exploitation plus complexes, l'objectif est fixé à 75 %.

Chaque mois, la SNCF communique à la Région un Tableau de bord de l'activité mensuelle des TER qui reprend les points suivants: le suivi de la régularité des trains, le suivi des circulations non effectuées, le suivi des agressions physiques et verbales, les résultats des ventes par délégations (Provence et Littoral Varois, Esterel Côte d'azur, Rhône Etang de Berre, Val de Durance Briançonnais), et un suivi des produits régionaux (Azur Plus, Abonnements du travail). C'est à la demande de la Région qu'ont été rajoutées les informations concernant les agressions et dernièrement le suivi de la ponctualité sur des circulations en heures de pointe.

III. LES AUTRES CONTRIBUTIONS REGIONALES.

En complément de l'expérimentation, d'autres procédures se poursuivaient ou prenaient naissance pour favoriser le développement du transport des personnes dans la Région.

31. Les investissements pour le matériel roulant.

311. Les engagements de la Région.

Par convention du 29 septembre 1995, la Région et la SNCF s'engageaient à assurer " le financement et l'acquisition de matériel ferroviaire en vue de la modernisation des dessertes ferroviaires régionales ". Depuis 1992 en effet, il était constaté un certain fléchissement de la croissance de la fréquentation ferroviaire régionale. Une des raisons de ce fléchissement était que le matériel en place ne répondait plus aux attentes de la clientèle, par manque de capacité d'accueil et de confort.

Par cette convention la Région et la SNCF décidait d'acquérir 30 " automotrices TER 2 N (20)" destinées à circuler sur les lignes électrifiées les plus fréquentées de la Région(21) et 12 " automoteurs TER " destinés à assurer principalement la desserte des lignes non électrifiées. Il était également prévu que sur la ligne " Nice Breil Tende ", la SNCF mettrait en place 7 automoteurs X 2000, matériel existant mais plus performant que celui utilisé à l'époque sur cette ligne.

Parallèlement à cette mise en place il était prévu de retirer un certain nombre de matériels devenus obsolètes. Ainsi, grâce au premier type de matériel, le gain résiduel en capacité serait de 20 % par rapport à l'existant ; grâce au second type de matériel, il serait possible d'assurer une vingtaine de circulations supplémentaires ; et une douzaine sur la ligne " Nice Breil Tende ".

La convention précisait les conditions du marché. En substance, pour l'acquisition des deux premiers types de matériel, la SNCF faisait profiter la Région de marchés déjà passés avec un constructeur national, sachant que pour le second type de matériel, un marché avait été passé pour plusieurs régions. Un simple avenant suffisait pour chaque marché.

Le calendrier de livraison s'achevait en avril 1999 pour les automotrices TER 2N et en février 2000 pour le second, mais il était envisagé la possibilité d'accélérer ce processus à septembre 1999.

La Région assurait le financement de 70 % de l'investissement, le reste étant pris en charge par la SNCF. Au total l'investissement était de 1.310 MF (valeur janvier 1995). La participation de la Région à cet investissement devait avoir pour effet de réduire les charges de capital et d'entretien (part fixe) imputées au compte régional (environ 42 MF de moins, valeur 1995).

Un avenant à cette convention a été signé le 4 décembre 1998 pour tenir compte des importants retards de livraison des automoteurs TER. En conséquence, un nouveau calendrier des livraisons était retenu, s'achevant en mars 2000. Les conditions de financement étaient également modifiées pour éviter tout préfinancement par les partenaires. Un article redéfinissait également le prix de l'automoteur. Ainsi, le prix de chaque automoteur s'établissait à 27,708 MF contre 27,290 MF en 1995. Les malfaçons sur les matériels feront l'objet de pénalités financières à l'encontre du constructeur. Plus près dans le temps, la Région finance ou financera seule l'acquisition de nouveaux matériels. Ainsi est-il prévu que seront livrées 5 automotrices type TER 2N (à quatre wagons) en 2004 (en février, avril, juin juillet et novembre) et 5 autres de même type en 2005 (janvier, mars, juin, juillet et septembre). Ces 10 automotrices coûteront à la Région 617 MF.

Une autre action est prévue en faveur de voitures corail(22). Il s'agit de moderniser 56 voitures de ce type sur les 12 à 18 mois suivant la signature de la convention à intervenir fin 2000 entre la Région et la SNCF. Cette opération coûtera à la région 95,2 MF. C'est donc 96 caisses supplémentaires qui viendront renforcer le parc régional modernisé.

Globalement, la Région a financé à l'heure actuelle 159 des 390 " caisses " (wagons ou automoteurs) du parc à usage de transport régional de personnes, soit à plus de 40 %.

312. Les imputations comptables des matériels régionaux.

Les frais financiers et d'amortissement, inhérents à la participation du Conseil régional sont facturés chaque année par la SNCF. Ils figurent dans les comptes de la Région au poste " matériels ". Cela explique l'accroissement progressif de 14,2 MF en 3 ans des frais financiers et de remboursement du capital et, de façon plus générale, la progression du poste matériel qui est passé de 82,8 MF en 1997 à 92,4 MF en 1999. Le compte 2000 prévisionnel voit s'alourdir la tendance. En effet, la taxe professionnelle, assise sur les immobilisations corporelles répercutée avec un décalage de près de 2 ans le renouvellement matériel intervenu en 1998. La progression de la taxe professionnelle est, à ce titre, de 20 MF entre 1999 et 2000 et porte le montant des

charges de matériel à 120,7 MF (+ 37,9 % de 1997 à 2000).

32. Une politique tarifaire attractive.

321. Des tarifications ciblées.

Pour atteindre son objectif de recettes en augmentant le nombre de voyageurs, la Région a mis en place des réductions tarifaires pour les estivants dans les Alpes-Maritimes et sur la Côte Bleue, pour les déplacements professionnels, pour les personnes à la recherche d'un emploi, sur les transports associant le train et l'autobus urbain.

Lancée en 1995, la Carte Isabelle est un forfait destiné à la clientèle estivale. Proposée à 60 francs, elle permet la libre utilisation des trains dans les Alpes-Maritimes pendant une journée. La carte Bermuda correspond au même dispositif mais sur la Côte Bleue. Ces produits ont rencontré un succès grandissant auprès des usagers puisqu'on est passé de 33.827 cartes vendues en 1995 à environ 57.000 en 1999.

Un abonnement régional de travail a été créé le 1er janvier 1998 pour répondre aux besoins de déplacements quotidiens allant de 75 à 200 km. En 1999, 350 abonnés ont bénéficié de cette extension, sachant, par comparaison, que 12 000 abonnés sont concernés par les trajets inférieurs à 75 km.

Une mesure de gratuité ferroviaire en faveur des chômeurs les plus défavorisés souhaitant se rendre à un entretien d'embauche a été instaurée en juillet 1999, en partenariat avec l'ANPE et la SNCF. Elle a bénéficié cette année-là à 83 personnes, le prix moyen du billet, ainsi pris en charge à parité entre la Région et l'ANPE, étant de 180 francs.

Des tarifs " intermodaux " trains/bus ont été mis en place avec certaines villes ou autorités organisatrices de transport, comme La Ciotat, le Syndicat Intercommunal des Transports Urbains du Bassin Minier de Provence (Gardanne) ainsi que le STGA et le Département des Alpes Maritimes, pour la desserte du Parc d'Activités de Sophia Antipolis. Les résultats modestes en phase de démarrage, connaissent aujourd'hui des niveaux plus significatifs: 512 cartes fin 1999 pour Azur Plus La Ciotat ; 500 cartes en 1999 pour Azur Plus Sophia-Antipolis, et 69 cartes sur le dernier trimestre 1999 pour Azur Plus Gardanne

322. Les limites de la tarification régionale et des exemples de refus de tarification.

La tarification nationale de la SNCF, et le mécanisme de versement par l'Etat de la contribution aux tarifs sociaux, constituent des freins à l'émergence d'une politique tarifaire régionale d'envergure. En effet, si à la demande de la Région, la SNCF a étudié l'impact financier d'un certain nombre de modifications tarifaires, elle a rappelé ses réserves quant à la modification, sur une seule région, des conditions d'application d'un tarif commercial national. Elle s'est, pour les

mêmes motifs, opposée à la volonté du Conseil Régional d'étendre au week-end la période de réduction de tarifs dont peuvent bénéficier les jeunes voyageurs. Cette inertie devrait pouvoir trouver une issue puisqu'il semble qu'en région Alsace la tarification nationale ait pu être modulée.

Par ailleurs, les mécanismes des compensations versées par l'Etat, en contrepartie de tarifications sociales, se heurtent paradoxalement aux politiques des régions dans ce domaine. Ces contributions, qui représentent 21 % des recettes totales, ne sont plus versées aux Régions qui décident de mettre également en place des tarifs spécifiques. Les pertes de recettes sont alors doubles, elles résultent d'une part du manque à gagner sur les recettes résultant de la perte d'une partie de la clientèle, mais également de la disparition de la contribution de l'Etat aux tarifs sociaux.

La Région étudie la mise en place de trois types de tarifs préférentiels : pour les jeunes, une baisse uniforme de 20 à 25 % du plein tarif pour les courtes distances, la mise en place d'une tarification multimodale. Ces efforts sont intéressants mais des incohérences ponctuelles subsistent en matière tarifaire. A titre d'exemple l'utilisateur sur un même parcours entre Aix-en-Provence et Marseille paiera son billet aller : 38 F en TER, 26 F en autobus et 9 F si ce voyage est inclus dans un voyage grandes lignes (exemple Aix Paris)(23).

33. Les actions menées en matière de communication et de promotion des transports publics.

331. La connaissance des horaires par l'utilisateur.

Les trois années d'expérimentation ont permis à la Région d'élaborer une charte graphique " transport " dont le but est de permettre à l'utilisateur d'identifier les interventions de l'autorité organisatrice en matière de transports collectifs. Le travail a porté en priorité sur l'amélioration de l'information horaire sur support " papier " qui est donnée aux voyageurs des TER. Dans un deuxième temps, les conditions d'édition des documents promotionnels ont été précisées. La SNCF doit s'assurer de l'existence des supports utiles à l'information de l'utilisateur (information sur les tarifs notamment), et lancer les productions nécessaires, en respectant la charte. Cette dernière permet de réaliser les documents produits dans un cadre normé " Région ", délégué à la compétence commerciale de la SNCF.

La Région assure en direct la conception et l'impression des documents horaires dans le cadre d'un marché public qui représente annuellement 320.000 à 400.000 guides et 3.200.000 fiches horaires.

En cours d'expérimentation a été constatée l'incompatibilité du système national SITER(24) de la SNCF avec toute autre application d'extraction de données. La difficulté a été en effet d'extraire des bases SITER, codées sur un concept " TER national ", la part " régionale " de certaines des lignes. Dans le cadre d'un dernier marché, un progiciel de récupération des bases de données horaires est développé localement et paraît donner satisfaction.

332. La promotion du transport ferroviaire régional.

Cette promotion se fait par le biais de diverses actions. Tout d'abord par le marquage du matériel régional : en plus des logos et de la signature TER, chaque train régional reçoit un blason marqué d'un nom de pays de la région. Ensuite dans le cadre de la rénovation des gares régionales, pour renforcer l'identité locale des bâtiments, la Région participe largement à la définition du concept des " gares régionales " et veille à ce qu'une signalétique " régionale " soit mise en place pour le TER (stands, présentoirs, panneaux d'affichages..). Enfin par quelques actions ponctuelles telle la " semaine des transports publics ", où, à l'occasion de la journée : "En ville sans ma voiture", la Région s'est mobilisée avec la création du " Passrégional " (vendu 10 francs la première année puis 25 F les années suivantes). Cette opération a remporté un vif succès auprès du public et des " agents transports " de la SNCF. Près de 30 000 " Passrégionaux " ont été vendus, alors que les prévisions n'envisageaient que 15 000 " Pass ".

333. La communication commerciale des TER.

L'objectif était de faire connaître, aux différents publics concernés (salariés, étudiants, occasionnels), les tarifs en vigueur sur le TER. Pour cela, différents guides ont été conçus et édités : guides pratiques étudiants par axe universitaire, coupon de réduction à 20 F, dépliant abonnement de travail, dépliants Isabelle et Bermuda, dépliants ANPE, dépliant Pass régional à 10F, plaquette transport, packs TER "Actifs", "Jeunes" de "Noël". Le magazine TER "Quoi de neuf sur TER" est né pour centraliser toutes les nouveautés de service avec une périodicité trimestrielle (soit 4 éditions par an). L'offre de service est communiquée au travers des éditions de ce nouveau magazine auprès des abonnés du TER. (arrivée de nouveaux matériels, création de nouvelles dessertes, campagnes commerciales TER pour mieux faire connaître ses avantages).

Les actions menées en matière de communication et de promotion des transports collectifs régionaux ne se fondent sur aucune convention spécifique.

34. Des opérations de rénovation des gares et des infrastructures du réseau.

A la suite d'un audit " Qualité " réalisé en 1995, la Région et la SNCF ont défini en 1996 les principes généraux d'aménagement des gares régionales et entrepris l'étude des gares du Val-de-Durance. L'objectif était de rénover l'ensemble des gares et d'élaborer un bilan relatif au patrimoine pour chacune d'elles. Après un travail commun aux deux partenaires, la SNCF a rédigé un document qui reprend l'essentiel des propositions retenues en matière d'aménagement. La SNCF en tant que propriétaire du foncier et des bâtiments est tout naturellement maître d'ouvrage pour l'ensemble des travaux à réaliser sur l'emprise SNCF. Dans le cas où les communes sont propriétaires des espaces extérieurs (cas de Sisteron et Embrun) elles peuvent assumer cette responsabilité. La Région finance la majeure partie des travaux, la SNCF 20 %.

En 1997 quatre projets de rénovation de gares régionales ont été financés pour 19,16 MF (Sisteron, Embrun, Aubagne, Briançon) ainsi que le projet d'Antibes (30 MF). A ce jour les travaux sont terminés à Aubagne et Embrun, ils sont en cours à Sisteron et Antibes et devraient pouvoir débiter prochainement à Briançon.

Le programme 1998 a porté sur la mise à l'étude de huit avant-projets de rénovation pour un montant de 1,206 MF sur les gares de Manosque, Les Arcs, la Seyne, Pas des Lanciers, Bandol, Cassis, La Ciotat, Ollioules-Sanary ; la réalisation des travaux de rénovation de 10 gares régionales (Arles, Beaulieu, Chorges, L'isle-sur-Sorgues / Fontaine de Vaucluse, Laragne, Menton, Meyrargues, Miramas, Montdauphin pour un montant de 14,75 MF ; le rehaussement des quais dans 4 gares (Montdauphin, Guillestre, Juan-les-Pins, La Seyne, St Cyr sur Mer) pour un montant de 5,2 MF.

Le programme 1999 porte sur la mise en ouvre du système ILA (Information Ligne Accueil) dans 27 gares sur les 3 axes Marseille-Toulon (11 gares), Cannes-Nice (11 gares) et Aix-Marseille (5 gares) pour 7,8 MF ; la mise à l'étude de 19 avant-projets de rénovation sur les gares de Martigues, Istres, Port-de-Bouc, Carry-le-Rouet, Le Luc /le Cannet, l'Argentière, Bollène, Breil-sur-Roya, Cagnes-sur-Mer, Fréjus, Gap, Hyères, Juan-les-Pins, Rognac, Salon, Sorgues, St Cyr-sur-Mer, Villeneuve-Loubet, Marseille-L'Estaque ; l'étude des principes d'aménagement des points d'arrêt non gérés notamment sur la ligne de la Côte bleue pour un montant de 3,437 MF.

L'action menée depuis 1997 en matière de rénovation de gares SNCF a consisté à améliorer le confort offert aux usagers, la qualité et la lisibilité de l'information, l'accessibilité en général et l'inter-modalité. Le choix des gares résulte de la volonté de raisonner par axe et d'associer la rénovation des gares à la mise en service des nouveaux matériels roulants, afin de rendre l'effort consenti plus visible par la clientèle.

Cependant, les travaux du programme 1998 n'ont à ce jour pas encore été entrepris. La Région a souvent déploré cet état de fait qui résulte selon elle d'un manque de moyens humains et de marges de manœuvre financières ou organisationnelles au sein de la direction de la SNCF. Un raccourcissement des délais entre les décisions et les réalisations paraît indispensable.

35. les liaisons routières(25).

Outre les lignes routières créées et gérées par la SNCF au sein de son propre réseau, il existe d'autres lignes régionales routières qui ont été aidées par la Région. A ce titre, elle passe les contrats de délégation de service public et choisit, après mise en concurrence, les sociétés délégataires. Les lignes régionales concernées sont au nombre de 20. Elles couvrent un réseau de 3.534 km. Une soixantaine de cars appartenant à huit sociétés privées permet d'assurer ce service vers les principales villes de la Région, dont Briançon, Gap, Nice, Avignon, voire au-delà de la Région vers Grenoble. Pour améliorer l'image de ces services routiers régionaux de voyageurs, la Région a engagé deux actions : d'une part, celle d'une modernisation du matériel

roulant existant ; d'autre part, celle de l'identification du réseau des lignes régionales. Tous les autocars affectés à titre principal à l'exploitation et éventuellement au doublage des lignes routières régionales doivent être mis aux couleurs régionales avant la fin 2001.

Par ailleurs, un contrat portant sur le rajeunissement du parc et plus particulièrement sur le confort, la sécurité, l'information des usagers ainsi que sur le matériel de suivi de la fréquentation est intervenu, entre l'Etat et la Région, pour la période 1990-1992. Ce même dispositif a été prolongé jusqu'en 1995, sans l'aide financière de l'Etat. Pour la période de 1996 à 1998, l'adoption d'une livrée commune pour tous les autocars des lignes express régionales a été prévue au contrat. Ce dispositif a été interrompu en 1998, en raison de l'obligation de publicité et de mise en concurrence, introduite par la loi Sapin, mais également dans l'attente de la définition d'une nouvelle livrée, conforme à la charte graphique adoptée par la Région.

La Région accorde deux types de subventions aux sociétés de transport collectif conventionnées : une subvention calculée au taux de 15 % (de la valeur du véhicule acquis), plafonnée à 255.000 francs (par véhicule), pour l'acquisition d'un matériel roulant haut de gamme, affichant la livrée régionale et principalement affecté à l'exploitation des lignes routières régionales ; une subvention calculée au taux de 70 % du montant hors taxes, plafonnée à 35.000 francs par véhicule, pour la mise en conformité de la livrée du matériel roulant déjà en service avec la nouvelle charte graphique retenue pour les autocars du réseau des lignes express régionales. Cette mesure est limitée aux programmes 2000-2001.

L'incidence financière de ce dispositif sur les exercices 1996 à 1998, soit sur trois ans, a été de 10 MF. Elle est de plus d'un MF pour la mise à niveau de la livrée des autocars la première année. La Région a prévu de renouveler ce même financement pour trois nouvelles années à partir de la fin 2000.

IV. OBSERVATIONS SUR LA REGIONALISATION DES TRANSFERTS COLLECTIFS DE PERSONNES

Même si des progrès restent encore à faire à destination des usagers, l'expérimentation a été un indéniable facteur d'amélioration du trafic local et de meilleure prise en compte de leurs aspirations. Elle reste cependant encore partielle et incertaine quant à ses conséquences financières pour la Région.

Elle était nécessaire car les dispositions législatives existantes avaient atteint leur limite. La LOTI avait permis de répartir les transports locaux, la Région prenant à son compte le suivi des transports routiers interdépartementaux et des aménagements ferroviaires, tandis que les départements conservaient le transport des personnes, dont celui des enfants scolarisés propre à leur zone de compétence. La LOADT avait apporté aux Régions le rôle de coordonnateur. Cette expérimentation a donc eu pour vertu tout à la fois d'impliquer plus encore la Région PACA dans le développement des transports de personnes. Elle a incité la SNCF à revoir son mode de

fonctionnement interne pour mieux faire face à la concurrence des autres modes de transports en apportant un meilleur service local à la clientèle et en améliorant peu à peu la comptabilisation de son activité régionale.

Des interrogations subsistent cependant. On peut regretter tout d'abord que cette expérimentation n'ait pas été validée par un bilan recensant les points forts et les faiblesses du dispositif. Sans attendre de connaître les enseignements de l'expérimentation le législateur a en effet étendu son principe à toutes les régions de France. Cette décision d'extension, pourrait cependant laisser apparaître à l'avenir dans le paysage français, deux types de Régions : celles qui sont armées désormais pour la mise en œuvre définitive de la régionalisation des transports et celles qui concernées plus tardivement, n'auraient pas anticipé sur les mesures à prendre en cas de généralisation du système.

Le développement de l'intercommunalité devrait cependant faciliter à l'avenir la régionalisation des transports. En effet, la création de différentes structures intercommunales devrait réduire sensiblement le nombre des autorités ayant à décider en matière de transport. Ainsi, en Région PACA on devrait passer de 45 autorités organisatrices de transports aujourd'hui à une dizaine à terme. On peut espérer qu'un nombre moindre d'interlocuteurs permettra de mieux coordonner les mesures à prendre dans ce domaine complexe.

La relation contractuelle entre la SNCF et la Région n'est pas véritablement équilibrée dans la mesure où la Région ne peut s'adresser à un prestataire de service autre que la SNCF. En tant qu'entreprise intégrée, cette dernière gère en effet tous les transports ferrés sur le territoire national (TER, GL, fret). La Région ne peut ainsi faire jouer la concurrence entre plusieurs exploitants. Par ailleurs les termes des conventions d'exploitation peuvent avoir un effet pervers car elles font prendre en charge les déficits TER de la SNCF par la Région mais aboutissent à confisquer au profit de celle-ci les excédents TER, ces derniers étant conservés dans un compte d'attente de la SNCF.

De même la Région doit-elle également s'entendre avec la SNCF pour l'usage des " sillons " dont la SNCF détient le monopole d'utilisation, alors même que celle-ci pourrait être tentée si nécessaire de les utiliser à des fins financièrement plus rentables⁽²⁶⁾ (fret ou grandes lignes).

Quant à l'acquisition de nouvelles machines, la Région est liée aux achats que réalise la SNCF avec un unique fournisseur national, sans qu'une réelle concurrence européenne puisse jouer en faveur de la Région dans le choix de ses propres rames.

Par ailleurs, l'absence d'un contrôle extérieur indépendant des deux partenaires ne facilite pas la prise de décision entre eux. Le service de contrôle qu'ils ont créé ne peut offrir en effet toutes les garanties d'impartialité que doit apporter un contrôle indépendant, même si en 2000, la SNCF est enfin parvenue à individualiser ses comptes régionaux.

La Région quant à elle n'a pas mis en place les moyens de suivre efficacement sa relation commerciale avec la SNCF. Les moyens humains de suivi et d'expertise dont la Région dispose pour suivre l'activité TER sont de qualité mais paraissent insuffisants en nombre. Il n'y a en effet que quatre cadres, dont deux détachés de la SNCF, pour suivre tout à la fois les dessertes et la tarification du matériel, les investissements et les infrastructures, la vérification des comptes, leur analyse, le suivi des audits, celui de la qualité, de la sécurité et des gares, ou encore la communication TER, l'édition des fiches horaires, le suivi des comités de ligne. Dans la mesure où le contrat qui lie la Région à la SNCF s'analyse comme une délégation de service public, la Région est en droit d'exiger des comptes précis et vérifiables. Or les années d'expérimentation ont montré que de nombreux points délicats sont restés en suspens sans trouver de solution, de telle sorte que l'ensemble reste dans un flou juridique et financier.

Le rôle de l'Etat reste encore incertain puisque le financement de la régionalisation des transports de personnes dépend en grande partie de lui. Pendant la phase expérimentale il en a financé une bonne partie, mais l'on peut s'interroger sur le financement des exercices à venir. Même s'il existe une clause de revoyure en 2003 pour la question financière notamment, il reste que la Région PACA peut s'inquiéter de ce qu'elle soit amenée à assurer seule le financement du développement des transports régionaux, qu'elle a estimé pour l'heure à environ 60 MF (9,15 Millions d'euros) par an.

La LOADT prévoyait que: " Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transport ". Pourtant, la " régionalisation " n'a pris en compte que les seules relations à établir entre la collectivité régionale et la SNCF et non pas la régionalisation au sens d'un système intégrant tous les acteurs possibles de celle-ci : départements, grandes métropoles régionales. Aucune convention n'a été signée entre la Région et les départements ou les grandes collectivités locales, ni non plus avec RFF.

Dans le même sens, il n'existe pas, dans le bassin marseillais, de système intégré tarifaire comme en région parisienne (" carte orange ") entre les TER, les autobus des lignes locales et les autres modes de transport (métro, tramways), si bien que chaque voyageur doit, pour se déplacer sur une seule ligne détenir plusieurs titres de transports, achetés à des tarifs sans grande cohérence. Cette absence de simplification au bénéfice de l'utilisateur est un frein à la régionalisation du transport collectif des personnes.

Ajoutons que, même s'il est probable que l'arrivée du TGV Méditerranée en juin 2001 a pu libérer des sillons pour le trafic régional ouest, l'accroissement modeste de la clientèle régionale sur la période expérimentale invite à accélérer sans délai le développement des infrastructures existantes et notamment à créer une deuxième voie complète entre Marseille et Aix et une nouvelle voie entre Marseille et Aubagne. Ce sont, semble-t-il, les défis à relever pour que la régionalisation des transports en Provence Alpes Côte d'Azur connaisse un nouvel essor et réponde à l'attente légitime des usagers.

Le président de la Chambre,

A. PICHON

(1) Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin (depuis 1986), conseiller régional, membre du Conseil d'Etat, administrateur de la SNCF depuis 1996.

(2) Cf. par exemple le rapport présenté pour avis par M. Jean-Jacques Denizard au Conseil économique et social, le 9 juin 1999, intitulé " les modes de transport des personnes dans les grandes agglomérations ".

(3) LOTI : loi n° 82-1153, du 30 décembre 1982, sur l'orientation des transports intérieurs.

(4) Type de convention avec une formule de calcul des coûts et des recettes globalisées contrairement aux conventions " à la marge " qui avait pour objectif d'isoler les coûts et les recettes " régionales ".

(5) LOADT : loi n°95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua).

(6) Alsace, Centre, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Rhône-Alpes, Limousin

(7) Parce que le calcul de la contribution de la Région ne prenait pas en compte les charges totales

(8) RIB rame inox type banlieue

(9) RIO rame inox omnibus

(10) Il s'agissait essentiellement d'EIR (Express d'intérêt régional " train relevant des grandes lignes mais dont les caractéristiques répondent à des besoins de déplacements régionaux.

(11) forçements : mesures à prendre pour faire face à l'augmentation de la demande sur certaines liaisons.

(12) FC12 K règlement financier et comptable n°12 version K établi conformément à l'arrêté ministériel du 4 août 1986 fixant les modalités d'établissement par la SNCF des budgets et comptes régionaux annuels des services régionaux conventionnés.

(13) La suppression de certaines extensions de service aurait eu budgétairement un impact positif

(14) Loi du 25 juin 1999, dite loi " Voynet "

(15) Par délibération n°96-117 du 19 décembre 1996

(16) Sillon : utilisation d'une voie ferrée pendant un créneau horaire donné. NOTA : L'utilisation des sillons est une des points de désaccord persistant entre la Région et la SNCF. Même si la SNCF a l'obligation de partager les infrastructures ferroviaires entre ses différentes activités TER, GL, et FRET, ce dernier fait en effet de plus en plus concurrence au transport régional de personnes. La mise en service en juin 2001 des nouvelles sections du TGV Méditerranée fait planer une menace sur l'usage qui pourrait être fait des installations grandes lignes classiques dans la vallée du Rhône, sachant que les voies de fret sur la rive droite du fleuve sont saturées.

(17) La lecture des dispositions ainsi renvoyées n'est pas très éclairante sur le volume financier qu'il serait équitable pour la Région d'espérer recevoir. En 1997, la SNCF arrêta sa contribution à 14 MF, celle-ci devant être dégressive sur les 2 années suivantes.

(18) La SNCF n'aurait pas mis en place ce plan mais aucune contrainte n'apparaît au cahier des charges.

(19) Il est vrai que la rédaction sommaire du contrat initial, comparée au premier calcul de pénalité ne manque pas d'étonner puisque sur l'année 1997, le chiffre à prendre en compte semble devoir être de l'ordre de 200.000 train-km supprimés (soit 3 % de l'offre annuelle) alors que la SNCF, par exclusion des journées de grève, n'en retient que 6.531. Avec un tel mode de calcul la Région ne peut donc appliquer aucune pénalité à la SNCF.

(20) TER 2 N automotrice de transport express régionale à deux niveaux

(21) Défini dans le cadre d'un partenariat avec plusieurs régions, ce matériel comportant de nouveaux standards de qualité, notamment en matière d'accessibilité, de confort, d'information à bord et de diversité des espaces intérieurs, avait pour ambition d'offrir un service équivalent à celui du TGV.

(22) Voiture Corail : voitures grandes lignes

(23) En outre, ce trajet prend moins de temps en autobus (de l'ordre de 35 minutes) que par le rail (environ 55 minutes)

(24) SITER Système d'information sur les horaires des TER. Accessible sur minitel et Internet

(25) Les départements ont également des transports routiers. La différence entre ces transports routiers réside dans leur vocation : la Région assurant des déplacements plus longs (interdépartementaux), les départements des déplacements essentiellement scolaires.

(26) Plus il passe de trains dans un sillon, plus c'est financièrement rentable. Les trains régionaux qui s'arrêtent dans chaque gare prennent beaucoup de sillons pour une recette moindre.

ANNEXES

1- Compte d'exploitation TER en MF pour la période expérimentale et les exercices à venir (source Région).

2- Comparaison entre le CA régional et le CA total voyageurs.(source SNCF)

3- Matériel roulant participation du conseil régional PACA (source SNCF).

Compte d'exploitation TER en MF (source Région).

Compte d'exploitation TER en MF	1997 réalisé	1998 réalisé	1999 réalisé	2000 prévision	2001 prévision	2002 prévision
Produits	318,8	315,33	327,88	340,77	370	390
Charges (-)	- 682,88	- 699,83	- 738,7	- 790,6	- 882	- 933
Solde	- 364,08	- 384,5	- 410,82	- 449,83	- 512	- 543
Bonus (charges pour la région)	-0,50		0,5			
Malus (recettes pour la région)		13,65		2		
Contribution Région (-)	- 364,58	- 370,85	- 411,32	- 449,83	- 512	- 543
Contribution Etat globalisée	393,3	397,6	402	405,98	428,44	476,78
Dot matériel (évaluation)	98,7	99,8	100,9	101,9	108,6	120,85
Dot exploitation (évaluation)	294,6	297,8	301,1	304,08	319,84	355,93
- dont charges de matériel*	82,8	85,69	92,46	120,68	127,35	141,72
Charges nettes d'exploitation pour la région **	- 69,98	- 73,05	- 110,22	- 145,75	- 192,16	- 187,08

* les charges de matériel sont les charges financières, l'amortissement, la taxe professionnelle.

** écart entre contribution de la région et celle de l'Etat hors matériel.

II. COMPARAISON ENTRE LE CHIFFRE D'AFFAIRES REGIONAL ET LE CHIFFRE D'AFFAIRES TOTAL VOYAGEURS.

En MF	Part Gdes lignes	Part TER	Total	% TER
CA 1997	1.172,1	294,9	1.467	20,10 %
CA 1998	1.220,0	293,0	1.513	19,37 %
CA 1999	1.304,8	317,2	1.622	19,56 %
CA 2000 *	1.361	339,0	1.700	19,94 %

- estimation.

(ces C.A. ne prennent pas en compte le C.A. fret de la SNCF)

III. MATERIEL ROULANT. PARTICIPATION DU CONSEIL REGIONAL PACA.

En MF

Date	Matériel	Nb de voitures	Prix	% subventionné	Montant
1981	10 rames RIO	30	51,8	25	12,95
1983	10 rames RIO	30	60,2	25	15,05
1986	5 rames RIO	15	40,7	25	10,2
1995	30 TER 2N	60	982,5	70	687,8
1995	12 XTER	24	327,5	70	229,2
TOTAUX		159*	1.462,7		955,2
PROJETS					
2001	12 TER ng	48	595	100	
2001	56 Corail	56	95,2	100	

* par moyen 2000 SNCF sur la Région : 343 éléments.