

2

Les trains Intercités : une réforme à achever

PRÉSENTATION

Réunis sous l'appellation commerciale « Intercités » depuis 2012, les trains d'équilibre du territoire (TET) constituent un ensemble hétérogène de lignes conventionnées de moyenne et longue distance de transport ferroviaire de voyageurs ne relevant ni de la grande vitesse, ni du transport express régional. Cet ensemble regroupe ainsi des liaisons très différentes, dont certaines présentent de fortes similitudes avec les trains express régionaux (trafic pendulaire, arrêts fréquents), alors que d'autres s'apparentent plutôt à des grandes lignes.

Reconnaissant son intérêt en matière d'accessibilité des territoires concernés, l'État a souhaité enrayer le déclin de ce réseau, affecté par une qualité de service fortement dégradée, historiquement délaissé sur les liaisons longue distance au profit du réseau à grande vitesse et confronté, sur les moyennes distances, à la concurrence des « trains du quotidien » (TER et Transilien) et de la route. À cette fin, une convention a été conclue en 2010 entre l'État, qui exerce ainsi le rôle d'autorité organisatrice de transports (AOT), et l'exploitant SNCF pour stabiliser le périmètre de ces lignes et compenser leur déficit.

Dans son insertion au rapport public annuel de 2015 « les trains Intercités : sortir de l'indécision »¹⁰⁶, la Cour avait effectué un premier bilan de l'effort de stabilisation entrepris depuis 2010. Elle dressait notamment le constat d'une gestion sans stratégie et appelait à approfondir les efforts de maîtrise des charges. Elle relevait également les besoins majeurs de financement des matériels pour la décennie à venir et appelait à une redéfinition ambitieuse du périmètre, afin de transférer aux régions les lignes se rapprochant des TER.

¹⁰⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les trains Intercités : sortir de l'indécision. La Documentation française, février 2015, 571 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Enfin, elle critiquait le mode de financement du déficit par un compte d'affectation spéciale « services nationaux de transport conventionné de voyageurs » (CAS SNTCV), qui conduisait la SNCF à financer elle-même l'essentiel du déficit d'exploitation des TET par les excédents générés par la grande vitesse. Ce système « en trompe l'œil », à la fois non incitatif pour l'exploitant et déresponsabilisant pour l'autorité organisatrice, ne fournissait pas à cette activité un financement pérenne.

Un ensemble de mesures, présenté dès le 7 juillet 2015 et faisant suite au rapport de la commission « TET Agir pour l'avenir »¹⁰⁷, a apporté des éléments de réponse aux interrogations soulevées par la Cour. La mise en œuvre de ce plan a permis d'engager une profonde refonte du réseau Intercités et un début de renouvellement de son matériel roulant (I). Beaucoup d'incertitudes restent néanmoins à lever, y compris en ce qui concerne le devenir même des lignes Intercités restant sous l'autorité de l'État (II).

I - Un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement

L'État a engagé le transfert aux régions d'une majorité de lignes Intercités et commencé à financer le renouvellement du matériel roulant.

A - Une refonte du périmètre associant transferts aux régions et suppressions de lignes

1 - Le transfert de nombreuses lignes aux régions

La publication de la « feuille de route du Gouvernement pour un nouvel avenir des trains d'équilibre du territoire » le 7 juillet 2015 a été suivie d'une phase de négociations avec les régions dans leur nouveau format issu de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Ces négociations ont permis à l'État de conclure, en 2016, des protocoles d'accord avec six régions, leur transférant 18 lignes Intercités et fixant les participations financières réciproques de l'État et des régions¹⁰⁸ à leurs coûts de fonctionnement (tableau n° 1).

¹⁰⁷ Les trains Intercités n'ont en revanche pas été directement visés par la réforme ferroviaire de 2018 (loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire).

¹⁰⁸ La Normandie, qui a souhaité un transfert en 2020 uniquement, finance une part du déficit 2018 et 2019 (35 M€ / an) ; l'Occitanie finance la moitié du déficit d'exploitation de la ligne Clermont-Béziers cogérée à titre expérimental en 2017 et 2018, et du tronçon de nuit Toulouse-Cerbère prolongé à sa demande entre juillet 2017 et juillet 2019.

Tableau n° 1 : protocoles d'accord conclus avec les régions

Région	Lignes reprises	Année de reprise	Engagements financiers de l'État	
			Matériel roulant	Financement du déficit
Hauts-de-France	Paris-Amiens-Boulogne Paris-St Quentin-Maubeuge/Cambrai	2019	10 rames et 250 M€	15 M€ par an à compter de 2019
Normandie	Paris-Caen-Cherbourg Paris-Rouen-Le Havre Paris-Granville Caen-Le Mans-Tours Paris-Évreux-Serquigny	2020	720 M€	Aucun
Centre-Val de Loire	Paris-Orléans-Tours Paris-Bourges-Montluçon Paris-Montargis-Nevers	2018	3 rames et 480 M€	Dégressif, de 49 M€ en 2018 à 24,5 M€ à compter de 2022
Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux-La Rochelle Bordeaux-Limoges Bordeaux-Ussel	2018	5 rames	6,7 M€ / an en 2018 et 2019, puis 5 M€ / an de 2020 à 2022
Occitanie	Clermont-Nîmes Clermont-Béziers*	2018	3 rames	4,5 M€ par an de 2018 à 2022
Grand Est	Paris-Troyes-Belfort	2018	19 rames	13 M€ par an à compter de 2018
	Hirson-Charleville-Metz Reims-Dijon	2017	-	-

Source : DGITM

* cogestion expérimentale État / région en 2017 et 2018

Ces protocoles prévoient également, selon les cas, des engagements de l'État sur le financement ou la fourniture de matériel roulant neuf à l'occasion des transferts. Finalisés dans des délais très brefs, ces protocoles ne comportent pas d'échéanciers de paiement et renvoient leurs modalités d'application à une contractualisation ultérieure entre partenaires.

Assises sur les montants des déficits d'exploitation constatés en 2015, les modalités de compensation financière varient selon les régions, certains protocoles prévoyant une compensation dégressive et limitée dans le temps, d'autres le maintien d'un financement de l'État sans limitation de durée. Cette hétérogénéité tient à des logiques de négociation différentes entre régions, mais également aux paramètres économiques propres à chaque réseau transféré.

Les régions se déclarent pour la plupart satisfaites par le résultat de ces négociations, les conditions financières des transferts leur étant de fait globalement favorables et le risque qu'elles assument limité : l'État s'engage ainsi à une compensation des déficits d'exploitation à hauteur de 238 M€ sur la période 2016-2020¹⁰⁹, laissant un effort de 150 à 200 M€ à charge des régions sur la période à offre inchangée. Toutefois, cet effort devrait être fortement réduit en raison des marges d'optimisation de l'offre existantes et de l'amélioration de la trajectoire financière des lignes transférées (cf. *infra*). Au-delà de 2020, la compensation par l'État des déficits d'exploitation diminuera légèrement pour s'établir à 52,5 M€ par an à compter de 2023.

Il convient néanmoins de souligner que ces subventions d'exploitation coûtent peu à l'État puisqu'elles restent, à ce stade, en majorité financées, *via* le compte d'affectation spéciale, par des taxes ferroviaires acquittées par la SNCF (cf. *infra*).

2 - Un réseau résiduel profondément resserré à l'horizon 2020

À l'issue des transferts prévus d'ici 2020, le réseau Intercités résiduel ne comportera plus que huit lignes, réparties en trois ensembles :

- trois lignes « structurantes » : Paris-Clermont-Ferrand, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Bordeaux-Toulouse-Marseille. S'apparentant à des grandes lignes par leurs dessertes et leur fréquentation, elles figurent parmi les lignes les plus proches de l'équilibre financier au sein du périmètre Intercités résiduel, dont elles représentent 75,5 % des voyageurs-km en 2017, pour seulement 53 % du déficit 2017 ;
- trois lignes « d'aménagement du territoire » : Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye, dont le trafic est plus réduit (10 % des voyageurs-km du réseau Intercités résiduel, pour 24 % du déficit en 2017) et aux caractéristiques plus proches de lignes interrégionales. La ligne Clermont-Béziers (« Aubrac »), cogérée à titre expérimental avec la région Occitanie jusqu'à fin 2019, pourrait s'ajouter à ce groupe de lignes si son transfert n'est pas effectif à l'issue de cette période ;

¹⁰⁹ La région Normandie doit verser sur la période 70 M€ à l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France, établissement public chargé de concourir, au nom de l'État, au financement de grands projets de transports collectifs sur la période). L'engagement financier net de l'État s'élève donc à 168 M€.

- deux lignes de nuit : Paris-Rodez-Toulouse-Latour de Carol, dont deux tronçons ont été supprimés¹¹⁰, et Paris-Briançon, ces deux lignes représentant, au sein de ce réseau résiduel Intercités, 14,5 % des voyageurs-km mais 23 % du déficit global. Les quatre autres lignes de nuit (Paris-Savoie, Luxembourg-Nice, Paris-Hendaye et Paris-Nice) ont été fermées entre 2014 et 2017.

Tableau n° 2 : lignes du réseau Intercités résiduel (données 2017)

<i>Ligne</i>	<i>Catégorie</i>	<i>Part du trafic *</i>	<i>Résultat net (M€)**</i>	<i>Recettes/charges</i>
Paris-Limoges-Toulouse	Structurante	28,7 %	- 43,2	61 %
Paris-Clermont		19,5 %	- 16,4	76 %
Bordeaux- Marseille		27,3 %	- 27,0	70 %
Nantes- Bordeaux	Aménagement du territoire	4,9 %	- 15,7	40 %
Nantes-Tours-Lyon		2,8 %	- 8,9	42 %
Toulouse-Hendaye		2,4 %	- 13,7	29 %
Paris- Latour de Carol	Nuit	6,9 %	- 17,8	43 %
Paris-Briançon		7,5 %	- 20,5	22 %
Total		100 %	- 163,2	58 %

Source : DGITM, SNCF Intercités

*Part du trafic exprimé en voyageurs-km réalisés (les données fournies à la Cour ne permettent pas d'estimer précisément le nombre de voyageurs par ligne)

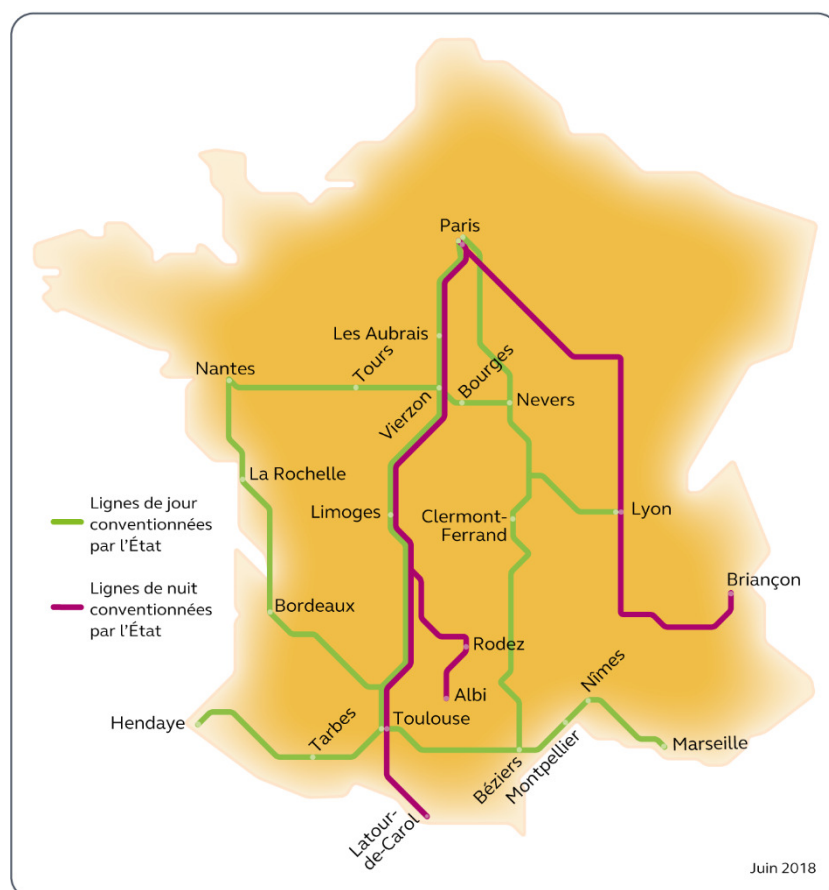
**Certains charges, qui représentent 31,2M€ en 2016 pour l'ensemble des lignes Intercités, ne sont pas ventilées entre lignes.

***En raison de modifications substantielles de l'offre des deux lignes de nuit en 2017, les données indiquées ne seront plus représentatives de la situation de ces deux lignes à compter de 2018.

L'activité Intercités, déjà réduite au sein de SNCF Mobilités, deviendra ainsi marginale au sein de ses activités de transport de voyageurs dont elle ne représentera plus que 3 % des voyageurs-km annuels, contre 6,5 % aujourd'hui. Ce nouveau réseau Intercités résiduel, particulièrement resserré, ne concerne désormais plus aucune destination située au nord de Paris.

¹¹⁰ Le tronçon Toulouse-Luchon a été supprimé en 2014 ; celui entre Toulouse et Cerbère a été supprimé fin 2016, puis rouvert à partir de juillet 2017 jusqu'en juillet 2019 à la demande de la région Occitanie, qui assume la moitié du déficit sur la période. Des négociations sont en cours en vue d'une prolongation jusqu'à fin 2020.

Réseau Intercités résiduel en 2020



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

3 - La recherche d'une amélioration de l'offre de transports

- Une intégration des lignes transférées dans les plans de transport des régions

Les reprises de lignes Intercités par les régions s'effectuent dans un contexte d'élargissement de leur périmètre de compétences d'AOT, désormais responsables en matière de transport routier interurbain depuis

la loi NOTRe¹¹¹. Les régions concernées ont toutes saisi l'opportunité de rationaliser leur offre de transport entre TER et Intercités et de dégager des marges d'économies. La région Hauts-de-France prévoit ainsi, à compter de 2020, d'adapter les liaisons en heures creuses, lui permettant, à offre constante, de limiter le déficit des lignes reprises de près d'un tiers en 2019. La région Grand Est a revu l'offre de la ligne Paris-Troyes-Belfort pour mieux l'intégrer au reste de son plan de transport et mieux utiliser ses matériels neufs, réduisant ainsi le déficit prévisionnel de la ligne de 30 M€ à 20 M€ dès la reprise en 2018.

- *Un effort de rationalisation du réseau résiduel Intercités*

Au sein du périmètre résiduel Intercités, les trois lignes structurantes font également l'objet d'une démarche de réorganisation de l'offre, qui a vocation à se traduire dans des schémas directeurs de ligne en cours de finalisation. Cette démarche associe largement les acteurs concernés, qu'il s'agisse de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau, des collectivités intéressées par les dessertes de ces lignes ou des associations d'utilisateurs. Les trois lignes d'aménagement du territoire n'ont, en revanche, pas encore fait l'objet d'un tel travail, mais une réflexion s'engage à ce sujet avec les régions concernées.

B - Le renouvellement du matériel roulant : des premières mesures mais des financements encore incertains

1 - Un effort de l'État pour répondre aux besoins les plus urgents

Reposant sur un parc de matériel roulant hétérogène et vieillissant, l'activité Intercités est confrontée à un besoin massif d'investissements souligné par la Cour en 2015. Les premières acquisitions et les travaux de prolongation de durée de vie du matériel ont permis de repousser les échéances de radiation. Néanmoins, la totalité du matériel aura atteint sa date de fin de vie estimée d'ici 2025. L'ancienneté élevée du parc (son âge moyen était de 36 ans fin 2016) et son hétérogénéité (10 séries à ce jour) pèsent sur la fiabilité du matériel et alourdissent les charges de maintenance (cf. *infra*).

La « feuille de route » du 7 juillet 2015 estimait à 3,5 Md€ l'ensemble des coûts de renouvellement du matériel roulant, dont 1,5 Md€ pour le réseau résiduel Intercités et 2 Md€ pour les lignes transférées aux

¹¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

régions. S'y ajoutait un nécessaire effort de rénovation du réseau ferroviaire emprunté par les trains Intercités, estimé à 2 Md€.

Pour remplacer les matériels les plus vétustes et accompagner les premiers transferts de lignes, l'État a procédé à deux commandes successives, en 2013 et 2017, pour un total de 64 rames, dont le coût total devrait être légèrement inférieur à 800 M€. 34 rames ont immédiatement été affectées à des lignes du réseau Intercités, portant à 11 %, fin 2017, la proportion en matériels modernes du parc affecté à ces lignes. Sur les 30 rames suivantes, 21 sont destinées aux lignes transférées aux régions.

2 - Des engagements pour l'équipement de certaines lignes transférées

Au-delà de cette première fourniture de rames neuves, l'État s'est engagé à financer des acquisitions de matériel roulant auprès des régions Hauts-de-France, Normandie et Centre-Val de Loire, pour un montant maximal de 1,45 Md€¹¹².

Le conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a désormais acté la plus grande part de ces engagements¹¹³. Des incertitudes demeurent toutefois quant à l'échéancier des remboursements aux régions, encore non consolidé et susceptible d'entraîner des effets budgétaires importants pour ces dernières en cas de décalage d'un exercice au suivant. Enfin, la priorisation des livraisons reste incertaine ; elle doit être articulée avec les commandes importantes de matériels similaires passées au profit du réseau Transilien d'Île-de-France auprès du constructeur retenu.

3 - Un renouvellement, d'ici 2025, du matériel des lignes structurantes Intercités dont le financement reste fragile

Pour l'équipement des trois lignes structurantes, un appel d'offres a été émis en juin 2017, dont les résultats devraient être connus courant 2019. Il prévoit des livraisons entre 2023 et 2025, sans échéancier de paiement à ce stade. Une enveloppe globale de 800 M€ a été définie pour une tranche ferme de 28 rames, destinées aux lignes Paris-Clermont et Paris-Toulouse et incluant un centre de maintenance. Une seconde tranche conditionnelle,

¹¹² Ces trois régions, concernées par la reprise de lignes depuis Paris, dont le trafic pendulaire nécessite une capacité importante, ont privilégié l'acquisition de rames à deux étages plutôt que le transfert de rames déjà acquises par l'État auprès d'Alstom.

¹¹³ Seule la convention avec la région Centre-Val de Loire reste à adopter.

estimée à 400 M€, porterait sur le matériel destiné à la ligne transversale Bordeaux-Marseille.

Contrairement aux achats réalisés en 2013 et 2017, qui portaient sur des matériels communs avec les lignes TER, le cahier des charges de cet appel d'offre définit un profil de train adapté aux besoins spécifiques de lignes de longue distance, permettant une vitesse maximale de 200 km/h et proposant un niveau élevé de confort et de services à bord. Néanmoins, il est à craindre que ces acquisitions entre 2023 et 2025, concomitantes des acquisitions de matériels au profit des régions, génèrent pour l'AFITF, qui en assurera la charge, un pic de financement difficile à gérer.

Dans l'attente de ces nouveaux matériels, l'exploitant poursuit un programme d'investissement annuel, pour un montant global prévisionnel de 113 M€ entre 2016 et 2020. Il vise à prolonger la durée de vie des rames existantes jusqu'à leur renouvellement et à développer le confort et les services à bord, comme l'accès WIFI.

Enfin, plutôt qu'un renouvellement du parc des trains de nuit, dont la durée de vie arrive à échéance en 2019, le choix d'une rénovation des rames existantes a été annoncé en septembre 2018 par la ministre des transports. Ces travaux, d'un montant estimé à 30 M€, permettront de prolonger d'une décennie la durée de vie du matériel roulant affecté à ces lignes et d'en améliorer le confort et les services.

La maintenance des matériels roulants générera également des besoins de financement. Si l'hétérogénéité du matériel diminue, les installations industrielles permettant leur exploitation et leur entretien n'ont pas fait récemment l'objet d'investissements importants et ne correspondent plus aux standards actuels. La création d'un technicentre spécialisé pour la maintenance des trains utilisés pour les deux lignes structurantes desservant Paris est envisagée. Elle permettrait d'optimiser l'usage des rames affectées à ces lignes et de limiter ainsi leur nombre.

Ces efforts conjugués d'optimisation des dessertes et de renouvellement du matériel doivent permettre, à terme, une amélioration de la qualité de service, dont le caractère dégradé nuit encore fortement à l'attractivité de l'offre Intercités. Les résultats observés en la matière sont en effet peu satisfaisants, la qualité et la fiabilité de l'offre Intercités demeurant affectées par la vétusté du matériel roulant, responsable à elle seule d'un tiers des annulations de trains en 2017. Les taux de retard moyens constatés en 2017 par l'Autorité de la qualité de service dans les transports, soit près de 15 % pour les lignes de jour et plus de 20 % pour les trains de nuit, sont, par ailleurs, très supérieurs à ceux constatés pour les TER sur la même période (9,1 %).

II - De nombreuses incertitudes à lever

Malgré ces réformes, des interrogations demeurent sur la gouvernance de ces lignes et, après le transfert d'une majorité d'entre elles aux régions, sur l'opportunité de conserver sous l'autorité de l'État le réseau résiduel Intercités.

A - Un rééquilibrage insuffisant du cadre de gouvernance

1 - Une relation État - SNCF toujours déséquilibrée

Le cadre contractuel défini dans la convention conclue entre l'État et la SNCF pour la période 2011-2013, peu responsabilisant et laissant une grande latitude à l'exploitant, a fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la convention 2016-2020. Adoptée avec retard début 2017, celle-ci avait l'ambition de renforcer la capacité de pilotage de l'État en tant qu'AOT et de rééquilibrer la relation contractuelle, mais sa portée réelle paraît toutefois limitée à ce jour.

La convention prévoyait certes une trajectoire financière évolutive et des mécanismes d'incitations et de pénalités. Son adoption tardive a toutefois conduit à faire plutôt le choix des compensations forfaitaires pour les exercices 2016 et 2017 et à neutraliser les dispositifs d'incitations et de pénalités sous la condition que l'exploitant fasse, selon les termes de la convention, ses « meilleurs efforts » en vue d'améliorer le service. L'exploitant conserve de fait une latitude importante en matière de politique commerciale et d'organisation des créneaux horaires.

La gestion de ces exercices 2016 et 2017 alimente des désaccords financiers qui ne facilitent pas la relation conventionnelle. La SNCF présente des demandes de régularisation de charges, qu'elle estime dues sur ces deux exercices, qui se heurtent aux contraintes budgétaires. La SNCF y voit une volonté de l'État de réviser à la baisse la trajectoire financière prévue dans la convention, en modifiant l'équilibre conventionnel initial. Ceci ne l'incite pas en retour à faire preuve de transparence, en facturant au plus près des coûts constatés. Dans ce contexte difficile, la négociation prévue par la première clause de rendez-vous, initiée quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la convention, n'a, à ce jour, toujours pas abouti.

2 - Des moyens de pilotage à améliorer

Les moyens dont dispose la DGITM¹¹⁴ pour assurer la fonction d'autorité organisatrice paraissent faibles au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. La réduction en cours de cette dernière ne plaide pas en faveur d'un renforcement de ses capacités. De plus, elle dispose de marges de manœuvre réduites dans la négociation des futurs contrats du fait de la nécessité d'obtenir des arbitrages interministériels sur le plan financier.

Or, à l'inverse, la perspective de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire conventionné, qui devra s'effectuer pour toute convention conclue à partir du 25 décembre 2023¹¹⁵, renforce à court terme les besoins d'expertise du côté de l'autorité organisatrice pour définir le périmètre des activités ouvertes à la concurrence et élaborer les cahiers des charges.

Un effort parallèle de clarification et de renforcement des capacités de pilotage serait également nécessaire du côté de l'exploitant. En effet, alors que l'AOT nationale et une partie des régions se préparent à définir leurs orientations en matière d'ouverture à la concurrence, la capacité de la SNCF à démontrer un haut niveau d'efficacité dans la gestion des activités conventionnées jouera un rôle déterminant dans les choix arrêtés. Or, selon la plupart des AOT, le niveau d'information produit par la SNCF sur le coût des différentes lignes est encore insuffisant et ne leur permet pas de définir précisément le modèle économique d'exploitation le plus approprié.

3 - Un support budgétaire toujours inadapté

Le financement de la subvention d'exploitation des trains Intercités versée à la SNCF repose sur un mécanisme de taxes affectées transitant *via* le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs (SNTCV) »¹¹⁶. La Cour avait relevé en 2015

¹¹⁴ Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

¹¹⁵ Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (art. 18). Le ministère chargé des transports a ainsi annoncé le 9 janvier 2019 son intention d'ouvrir à la concurrence les lignes Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon, qui pourraient faire l'objet dès 2022 d'un contrat de service public attribué par appel d'offres dont les modalités restent encore à préciser.

¹¹⁶ Les CAS permettent de retracer les opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont en relation directe avec les dépenses concernées. Ils imposent toutefois des contraintes de gestion supplémentaires et ne permettent pas d'apporter de visibilité sur les financements disponibles au-delà de l'exercice en cours.

le caractère caricatural de ce dispositif, alimenté pour l'essentiel par des taxes ferroviaires acquittées par la seule SNCF, alors qu'il devait permettre une diversification des ressources des lignes conventionnées.

Le mode de financement de ce compte a évolué depuis 2015. La dégradation du modèle économique des TGV a ainsi conduit à réduire la part des taxes ferroviaires dans son financement¹¹⁷, et donc la charge supportée par la SNCF. La hausse des besoins de financement du CAS SNTCV a donc été reportée sur la taxe d'aménagement du territoire (TAT), acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, dont la part augmente fortement (passant de 6 % en 2015 à 37 % en 2018).

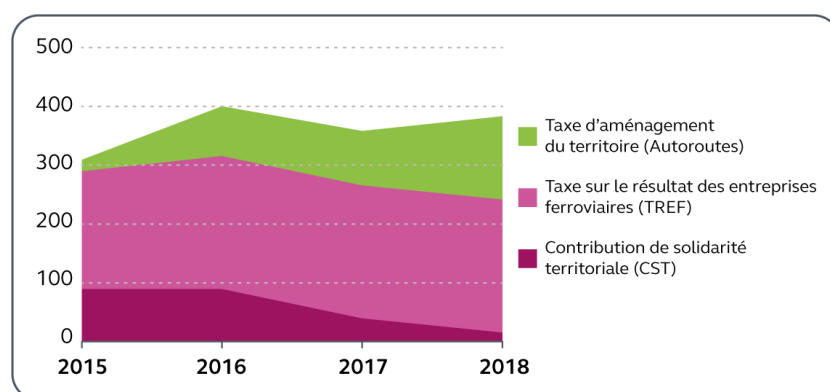
En dépit de cette évolution, le mécanisme du CAS SNTCV conduit toujours la SNCF à financer près des deux tiers de la compensation d'équilibre qu'elle reçoit de l'État au titre de l'activité des trains Intercités, déséquilibrant ainsi structurellement leur relation conventionnelle. Ce constat s'applique également aux lignes transférées aux régions puisque, comme indiqué précédemment, les subventions d'exploitation qui leur sont versées par l'État demeurent imputées sur le CAS SNTCV, et donc financées aux deux tiers par la SNCF.

Ce mécanisme, dont la gestion s'avère lourde et complexe, ne satisfait ainsi aucun des acteurs concernés. L'exploitant, en particulier, déplore le manque de visibilité pluriannuelle et les risques liés au fonctionnement en enveloppe fermée d'un CAS, qui doit également financer désormais les compensations aux régions. Son financement, qui reste en grande part assis sur des contributions de SNCF Mobilités, fait apparaître l'activité Intercités principalement comme une source de coûts ; il fragilise son positionnement dans les arbitrages internes à l'entreprise.

La suppression de ce mécanisme, à l'issue de la convention en cours, est donc souhaitable dans un contexte d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire et d'émergence de modes de transport alternatifs.

¹¹⁷ Il s'agit de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF), assise sur le chiffre d'affaires global excédant 300 M€, et de la contribution de solidarité territoriale (CST) portant sur les seules activités de transport ferroviaire non conventionnées de voyageurs.

Évolution des recettes du CAS SNTCV (2015-2018)



Source : Cour des comptes

B - La question de la pérennité du réseau Intercités

1 - Une charge financière encore élevée

La charge financière du réseau Intercités comprend trois composantes :

- la redevance d'accès au réseau (528 M€ en 2018), acquittée par l'État auprès du gestionnaire d'infrastructures et qui a vocation à baisser en proportion de la réduction de l'offre de transport sur le réseau Intercités résiduel ;
- la compensation du déficit d'exploitation Intercités, versée par l'État à SNCF Mobilités, qui a vocation à diminuer en fin de période avec la réduction du périmètre du réseau résiduel (286 M€ prévus par la convention en 2020, une fois les transferts achevés, pour 400 M€ en 2016 et 351 M€ en 2017) et dont le montant final pour 2018 fait encore l'objet de négociations (cf. *infra*) ;
- les compensations versées par l'État aux régions pour 189 M€ prévues dans la convention 2016-2020. Elles ont été portées à 238 M€ à la suite de la reprise anticipée des lignes par la région Centre-Val de Loire, venant ainsi peser sur le CAS SNTCV et réduire d'autant la compensation du déficit d'exploitation des Intercités par la SNCF. Alors que l'AOT justifie le montant versé par une diminution du déficit d'exploitation par rapport à la trajectoire définie dans la convention, SNCF Mobilités estime qu'il conduit à préempter le résultat des négociations dans le cadre de la clause de rendez-vous, en limitant à 308 M€ sa compensation au titre de 2018 au lieu des 330,7 M€ prévus.

Le bilan des années 2016 et 2017 fait bien apparaître une amélioration de la trajectoire financière par rapport à la convention (les recettes sont proches des objectifs fixés et l'évolution des charges paraît inférieure de 5 % en 2016 et 3 % en 2017). L'AOT serait donc fondée à demander une révision à la baisse de la compensation du déficit d'exploitation dans le cadre de la clause de rendez-vous prévue par la convention.

2 - Une relance du trafic à confirmer

Exposée à une concurrence croissante interne au groupe SNCF (TGV, Ouigo, Ouibus) comme externe (cars, co-voiturage), l'activité Intercités de SNCF Mobilités a adapté sa politique commerciale sur les trains à réservation obligatoire de son périmètre résiduel. Une redéfinition de sa politique tarifaire, incluant une politique de prix bas visant à augmenter le taux de remplissage des trains en heures creuses, rapproche Intercités des pratiques prévalant pour les grandes lignes et les modes de transport concurrents, dont elle adopte les principes (« *yield management* »¹¹⁸).

Ces évolutions se sont accompagnées d'efforts de communication afin de renforcer la visibilité d'Intercités, sous la forme de campagnes promotionnelles valorisant les villes desservies et de partenariats culturels. Un effort de développement des services à bord (restauration, régionalisation des produits, WIFI...) vise, par ailleurs, à accentuer la différenciation d'Intercités par rapport à des offres de mobilité alternatives, notamment par autocars, dont elle ne peut égaler les prix particulièrement concurrentiels.

Cet effort coïncide avec un redressement du trafic en 2017, qui met un terme à une dégradation constante sur les décennies 1990 et 2000, et encore marquée entre 2011 et 2013 (-14 %). Le volume de passagers transportés par Intercités en 2017 croît ainsi de 3,7 % par rapport à 2016, malgré une diminution de l'offre de 2,9 % liée aux premiers transferts et aux fermetures des lignes de nuit. Ce rebond, observé par ailleurs pour l'ensemble de l'activité ferroviaire, reste à confirmer en 2018 après un début d'année fortement affecté par les effets du conflit social du deuxième trimestre (le chiffre d'affaires Intercités connaît une chute de 28,6 % sur le 1^{er} semestre 2018).

¹¹⁸ Système de tarification flexible variant en fonction d'une confrontation instantanée de la demande et de l'offre.

3 - Des fragilités persistantes

Au terme des transferts de lignes opérés depuis 2016, le réseau Intercités résiduel présente toujours les fragilités relevées en 2015 par la Cour.

La première est son hétérogénéité. Les trois catégories de lignes demeurant dans ce périmètre présentent des perspectives d'évolution et des enjeux profondément distincts, entre : des lignes structurantes pour lesquelles la perspective d'une exploitation équilibrée à moyen terme sans soutien de l'État est envisageable ; des lignes d'aménagement du territoire paraissant vouées à rester conventionnées durablement ; et, enfin, des lignes de nuit dont la pérennité paraît incertaine au-delà de la décennie d'exploitation supplémentaire que permettra la rénovation du matériel.

La deuxième fragilité du réseau concerne la qualité de service. Les efforts d'optimisation des dessertes et de redynamisation entrepris ne pourront pleinement produire leurs effets que si la ponctualité, la fiabilité de l'offre Intercités et le confort des voyageurs sont améliorés. Un tel redressement suppose, toutefois, que les investissements annoncés en matière de matériel roulant soient réalisés.

La troisième fragilité tient à sa gouvernance. Le rôle d'AOT nécessite de définir une véritable stratégie pour ces lignes, ainsi que de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et la recherche de gains de productivité pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence. L'État paraît mal armé pour assurer ce rôle, en raison de la faiblesse des moyens qu'il peut y consacrer et des difficultés qu'il rencontre pour établir une relation contractuelle équilibrée avec l'exploitant.

Ces constats plaident pour une poursuite des évolutions engagées, qui verraient l'État abandonner sa fonction d'AOT, transférer le conventionnement des lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales et déconventionner les lignes structurantes et les lignes de nuit, reprises en gestion commerciale par la SNCF ou ses futurs concurrents.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réorganisation du réseau Intercités préconisée par la Cour en 2015 est désormais engagée, au terme d'un processus de transfert mené à bien dans des délais brefs.

Néanmoins, au vu des incertitudes qui demeurent, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(DGITM) : revoir le modèle économique futur des lignes résiduelles Intercités en :*
 - *déconventionnant les lignes structurantes et les lignes de nuit ;*
 - *transférant les lignes d'aménagement du territoire aux AOT régionales.*
 2. *(DGITM et DB) : au terme de la convention actuelle, supprimer le mécanisme du CAS SNTCV.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire et de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports.....	116
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	118
Réponse du président de SNCF Mobilités	119

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE
DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE
ET DE LA MINISTRE AUPRÈS DU MINISTRE D'ÉTAT,
MINISTRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE,
CHARGÉE DES TRANSPORTS**

Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport concernant les trains d'équilibre du territoire (TET) et souhaitons vous faire part de nos remarques.

Tout d'abord, nous nous félicitons que la Cour souligne l'avancée significative de la vaste réforme des TET qui a fait suite à un premier rapport de la Cour (« Les trains Intercités : sortir de l'indécision ») et au rapport de la commission parlementaire « TET d'avenir » remis en 2015. En effet, un important travail de redéfinition de l'offre TET et la conclusion d'une nouvelle convention entre l'État et SNCF Mobilités pour la période 2016-2020 ont permis d'inscrire les TET dans une trajectoire économique soutenable sur la durée et de recréer une dynamique apte à faire renaître ce segment d'offre ferroviaire.

Cette réforme se poursuit activement avec une forte mobilisation des services de l'État. D'une part, la trajectoire financière de la convention d'exploitation actuelle devrait être prochainement revue et faire apparaître une économie supplémentaire de 50 M€ à l'horizon 2020 par rapport aux prévisions initiales. Les dépenses du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » devraient ainsi passer de 400 M€ en 2016 à près de 310 M€ en 2020. L'État poursuit d'autre part les efforts financiers considérables engagés depuis 2013 en faveur du renouvellement du matériel roulant des TET afin d'améliorer la qualité de service offerte aux usagers et l'attractivité de l'offre. Dans la continuité des conventions de financement de 64 nouvelles rames conclues en 2013 et 2017 pour un montant de 872 M€, un appel d'offres spécifique au renouvellement du matériel roulant des lignes structurantes Paris-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont-Ferrand, dont les résultats devraient être connus à l'automne 2019, a été lancé pour un coût prévisionnel d'environ 800 M€, auquel pourrait s'ajouter la levée d'une tranche optionnelle de 400 M€ pour la ligne Bordeaux-Marseille. L'État contribue également au financement du renouvellement du matériel roulant des lignes reprises par les Régions à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros. À ce titre, en réponse aux observations de la Cour concernant le caractère « encore flou » de ces investissements, il convient de préciser que le volet programmation de la loi d'orientation des mobilités intégrera l'ensemble des dépenses précitées et que les conventions conclues ou prochainement conclues avec les Régions prévoient bien des échéanciers précis de versement des contributions annoncées.

Nous avons ensuite bien noté les deux recommandations que la Cour a pu formuler et souhaitons en réponse vous faire part des éléments suivants.

S'agissant de la première recommandation, si la question du modèle économique futur des lignes constituant le réseau recentré doit évidemment être étudiée, le déconventionnement des lignes structurantes et des lignes de nuit ne semble pas envisageable à moyen terme et le transfert aux Régions des lignes d'aménagement du territoire peu évident à court terme.

En effet, au regard des déficits d'exploitation actuels et projetés des lignes structurantes et des lignes de nuit, la mise en œuvre du déconventionnement conduirait à une baisse significative voire un arrêt de ces dessertes pourtant essentielles pour les territoires traversés. Nous souhaitons plutôt rappeler les travaux engagés par l'État pour améliorer l'attractivité de ces lignes à moyen terme. Sur les lignes structurantes, une mission de concertation avec le groupe public ferroviaire et les acteurs du territoire a abouti à l'automne 2018 à l'élaboration de schémas directeurs dotant ces lignes d'une véritable vision stratégique. L'État a récemment réaffirmé toute l'importance qu'il accorde au segment des lignes de nuit et annoncé la reconduction du conventionnement de ces lignes au-delà du 31 décembre 2020, date de la fin de la convention TET actuelle, ainsi que le financement d'importants travaux de rénovation du matériel roulant utilisé.

S'agissant des trois lignes d'aménagement du territoire (Nantes-Bordeaux, Nantes-Lyon et Toulouse-Hendaye), bien que l'État reste ouvert à la possibilité d'une reprise de ces lignes par une autorité organisatrice régionale, une telle hypothèse paraît peu probable à court terme. Aucune des Régions concernées ne s'était en effet manifestée pour la reprise de ces lignes lors des concertations menées en 2015 et 2016. L'État devrait cependant engager une réflexion sur le devenir de ces lignes dans le courant de l'année 2019, via notamment la mise en œuvre d'une démarche de schéma directeur sur les lignes Nantes-Lyon et Nantes-Bordeaux.

La deuxième recommandation concerne la révision du mode de financement de l'activité TET au terme de la convention actuelle.

Nous tenons tout d'abord à souligner que les constats effectués par la Cour, qui juge en particulier le dispositif de compte d'affectation spéciale (CAS SNTCV) inadapté au motif que SNCF Mobilités constituerait toujours le principal financeur de l'activité TET, méritent d'être nuancés. Si SNCF Mobilités a effectivement contribué au financement du déficit d'exploitation de TET à hauteur de 242 M€ en 2018, l'État a fortement augmenté la contribution de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) aux recettes du CAS SNTCV ces dernières années, passant de 19,0 M€ en 2014 à 141,2 M€ en 2018. La contribution du mode routier au financement du déficit d'exploitation des lignes TET représente ainsi près de 40 % des ressources

du CAS SNTCV en 2018 contre seulement 6 % en 2014. L'État finance par ailleurs directement à SNCF Réseau le coût de la redevance d'accès des TET au réseau ferré national, pour un montant de près 528 M€, et supporte intégralement, à travers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), les dépenses mentionnées relatives au renouvellement du matériel roulant.

Ensuite, sans nier les inconvénients que peut représenter le CAS SNTCV, notamment dans la complexité des circuits budgétaires mis en place, il faut souligner que celui-ci permet d'assurer la transparence des coûts d'exploitation des TET et des choix effectués par l'État pour la gestion de ces services conventionnés. Pour autant, en réponse à la recommandation de la Cour, une réflexion sera bien engagée sur l'avenir de ce dispositif dans la perspective d'ouverture progressive à la concurrence de l'exploitation des TET prévue par la loi portant nouveau pacte ferroviaire. Il conviendra en effet de s'assurer, dans ce contexte, que SNCF Mobilités ne soit pas pénalisée par les taxes qui alimentent aujourd'hui le CAS SNTCV et qui pèsent aujourd'hui exclusivement sur cette entreprise.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Je rejoins tout d'abord pleinement les constats de la Cour sur le recentrage de l'activité Intercités effectué depuis 2015 sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, mais aussi ses recommandations relatives à la nécessaire poursuite de la maîtrise des charges et de la recherche de gains de productivité, pour limiter le déficit d'exploitation à la charge de l'État et anticiper l'ouverture à la concurrence.

Il convient en effet d'insister sur l'effort financier très important consenti par l'État en faveur des TET, à la fois (i) pour contribuer à leur exploitation par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (CAS SNCTV), (ii) pour assurer le paiement sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la redevance d'accès facturée par SNCF Réseau pour leur utilisation du réseau ferré (537 M€ TTC en projet de loi de finances initiale 2019) et (iii) enfin pour renouveler leur matériel roulant (pour un montant total de plusieurs milliards d'euros à la charge de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France).

Je souhaite par ailleurs rappeler que, depuis sa création en loi de finances pour 2011, le compte d'affectation spéciale, reposant initialement exclusivement sur des recettes fiscales assises sur le transport ferroviaire de

voyageurs, visait à la fois à inciter la SNCF à proposer et à réaliser des gains de productivité et à éviter de faire porter ses surcoûts éventuels par l'État.

Néanmoins, je partage les constats de la Cour sur les lourdeurs et la complexité de gestion qu'engendre désormais le système de financement via le CAS SNCTV, reposant à la fois sur une solidarité intra et intermodale. Dans ce cadre, une réflexion sera engagée sur l'avenir de ce dispositif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE SNCF MOBILITÉS

La première partie de votre rapport « un réseau profondément remanié, un matériel roulant en cours de renouvellement » dresse un tableau très juste que je partage du positionnement de l'activité Intercités de SNCF Mobilités.

En 2016, grâce aux protocoles d'accord passés entre l'État et les régions, le transfert de 18 lignes (liaisons intra régionales et/ou pendulaires) permettra à l'activité Intercités, d'ici 2020, de se recentrer sur son cœur de réseau. Il s'agit des liaisons ferrées de moyenne et longue distance inter-régionales, pour lesquelles les alternatives de transport sont inadaptées voire inexistantes. À l'horizon 2020, ce réseau ne comportera plus que huit lignes réparties en trois lignes structurantes, deux lignes de nuit et trois lignes dites d'aménagement du territoire. Ainsi réduit, il permettra à l'Autorité Organisatrice et à l'activité Intercités d'optimiser son offre, de définir ou de finaliser des schémas directeurs cibles pour améliorer à la fois la qualité de service offerte aux clients et limiter les déficits financiers de ces lignes.

Parallèlement à cette redéfinition du périmètre du réseau TET, une véritable dynamique de renouvellement du matériel roulant de ces huit lignes est engagée. Comme vous l'avez très justement mentionné, le matériel roulant très ancien et hétérogène a contribué largement à dégrader la qualité de service TET. L'acquisition de rames Régiolis neuves, financées par l'AFITF et déployées depuis septembre 2017 sur les relations TET (y compris celles reprises par les Régions), a permis de remplacer les rames les plus obsolètes. La rénovation des trains de nuit, annoncée par la Ministre chargée des transports en septembre 2018, et les engagements pris par l'État de renouveler le matériel des trois lignes structurantes d'ici 2025 permettront à toutes les lignes TET de bénéficier de nouveaux matériels roulants et ainsi d'améliorer la performance et la qualité de service.

La seconde partie de votre rapport décrit très justement les « incertitudes et les fragilités » pesant encore sur l'activité Intercités.

Vous le soulignez, la DGITM dispose de marges de manœuvre réduites pour assurer la fonction d'autorité organisatrice au regard des besoins liés au suivi de l'activité conventionnée Intercités. En effet, les arbitrages financiers requérant une validation interministérielle, les négociations portant sur la première revoyure de la convention d'exploitation TET prennent du retard.

Votre rapport précise (comme ce fut déjà le cas de celui publié en 2015) le caractère « caricatural » du financement du CAS SNTCV, alimenté très majoritairement par les taxes ferroviaires uniquement acquittées par SNCF. SNCF partage ce constat sur le caractère inadapté de ce mode de financement.

Grâce au développement d'offres commerciales centrées sur les petits prix, l'activité Intercités a su, regagner, depuis 2017, une clientèle qui s'était détournée du train au profit de moyens de transports alternatifs comme la voiture, le car ou encore le covoiturage. Mais cette reconquête reste cependant fragile et les efforts commerciaux se doivent d'être encore soutenus pour fidéliser la clientèle et la développer.

Enfin, votre rapport recommande, à l'issue de la convention d'exploitation 2016-2020, la suppression du mécanisme du CAS SNTCV, le transfert des lignes d'aménagement du territoire aux régions et le déconventionnement des trois lignes structurantes et des deux lignes de nuit.

Concernant les trois lignes d'aménagement du territoire, je partage votre position qui est dans la droite ligne des précédentes préconisations de Monsieur Philippe Duron et dans la continuité des transferts négociés par Monsieur Alain Vidalies, alors Secrétaire d'État aux transports.

Pour ce qui est des lignes de jour structurantes, le déconventionnement permettrait de mettre fin à ce système de financement que vous-même définissez comme « caricatural » et permettrait à SNCF de mettre en place une politique de desserte et de commercialisation optimisée. Comme vous le soulignez, un équilibre financier pourrait être atteint compte tenu du taux de couverture des charges par les recettes sur ces mêmes lignes.

En revanche, les lignes de nuit, dont le déficit structurel demeure important (22 % de couverture des charges par les recettes pour Paris-Briançon et 43 % pour Paris-Latour de Carol), ne pourront pas s'assurer de leur pérennité sans une participation financière effective et clarifiée de l'État avec un modèle de financement assaini.

En conclusion, je partage, bien évidemment, avec vous la nécessité de supprimer le CAS SNTCV ainsi que les taxes CST et TREF pesant sur SNCF.