



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur
Politique des transports express régionaux

Exercices 2012 et suivants

Dans le présent rapport, le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur est également dénommé « la région », « l'AOT » et la « collectivité ».

Dans le présent rapport, la mention « la SNCF » désigne la direction régionale TER Provence-Alpes-Côte d'Azur de la filiale SNCF Mobilités, à défaut de précision complémentaire (par exemple, SNCF Réseau ou SNCF Gare et Connexions).

Elle est également désignée par la mention « l'exploitant ».

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE.....	5
1. L'activité des TER en Région Sud.....	9
1.1 Les principales caractéristiques des lignes TER	9
1.2 Les caractéristiques du réseau régional	11
1.2.1 Les caractéristiques des lignes (réseau physique des voies)	11
1.2.2 L'état du réseau emprunté par les TER.....	12
1.2.3 Le dimensionnement du réseau	13
1.2.4 Une substitution au TER ponctuellement assurée par voie routière.....	14
1.2.5 Les gares et leur segmentation	14
1.3 L'offre proposée par les TER en Région Sud	15
1.3.1 Evolution de l'offre TER entre 2012 et 2017	15
1.3.2 L'intégration des nouvelles compétences de la région dans sa stratégie relative aux transports	16
1.3.3 La rationalisation des offres proposées par les trains d'équilibre du territoire et par les trains express régionaux.....	17
2. Le pilotage de la politique des TER en Région Sud	18
2.1 Le cadre juridique.....	18
2.1.1 Le conventionnement avec la SNCF	18
2.1.2 Les autres conventions relatives à l'activité TER	25
2.1.3 Les contrats de plan Etat-région	26
2.2 Les moyens humains dédiés au TER et le recours à l'expertise externe.....	29
2.3 Les relations entre la région et Gares & Connexions	30
3. Le fonctionnement des TER en Région Sud	31
3.1 Les infrastructures ferroviaires	31
3.1.1 L'investissement effectué sur le réseau emprunté par les TER	31
3.1.2 La diminution de la participation financière de SNCF Réseau	32
3.2 L'offre combinée fer-route : l'expérimentation sur l'axe Gap-Briançon	32
3.3 Les gares et les points d'arrêt (haltes)	33
3.3.1 Le service proposé en gare	34
3.3.2 La participation financière de la région en matière de rénovation des gares	36
3.3.3 L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite	36
3.3.4 La réduction du nombre de points d'arrêt.....	38
3.3.5 Les évolutions souhaitées par la région en matière de gestion des gares.....	38
3.4 Le matériel roulant.....	39
3.4.1 Composition du parc de matériel roulant.....	39
3.4.2 L'adéquation aux besoins du service TER du parc de matériel roulant	39
3.4.3 L'hétérogénéité du parc et ses effets	40
3.4.4 L'acquisition des matériels roulants neufs entre 2012 et 2017	41
3.4.5 Le sort du matériel roulant en fin de convention	44
3.4.6 Les prêts et les emprunts de matériels roulants.....	45
3.4.7 Le plan d'investissement relatif à la maintenance et au remisage du matériel roulant	45
3.4.8 La connaissance des coûts de maintenance	46
3.5 Le service réalisé	47
3.5.1 La fréquentation des TER	47
3.5.2 Les taux d'occupation (ou de remplissage) des TER	48
3.5.3 La qualité du service	49
3.6 La politique tarifaire régionale.....	59
3.6.1 Une stratégie tarifaire régionale désormais tournée vers l'intermodalité	59

3.6.2	Un exploitant rendu responsable du niveau des recettes	61
3.6.3	La politique tarifaire en vigueur en Région Sud	61
3.6.4	La part représentée par les abonnés dans le trafic total des TER en PACA	64
3.6.5	La qualité des informations relatives aux ventes fournies à l'AOT par la SNCF	65
3.7	La lutte contre la fraude	65
3.7.1	Les effets des mesures de lutte anti-fraude instituées	65
3.7.2	Les coûts de la fraude et des dispositifs de lutte contre la fraude	67
3.8	La sûreté dans les trains et le domaine ferroviaire	68
3.8.1	Les mesures et dispositifs de sécurité	68
3.8.2	Les indicateurs de sûreté et leur évolution	71
3.8.3	Le coût des dispositifs liés à la sûreté ferroviaire (TER) en Région Sud	72
4.	Le bilan économique et financier	73
4.1	L'organisation des relations financières entre la région et la SNCF	73
4.1.1	Les principes financiers prévus par le contrat d'exploitation 2007-2016	73
4.1.2	Les principes financiers prévues par les PEOSP	74
4.2	La part des recettes commerciales dans le financement du TER	75
4.2.1	La détermination de l'objectif de recettes tarifaires	75
4.2.2	L'évolution des recettes tarifaires	76
4.2.3	Le lien entre la politique tarifaire et l'évolution des recettes commerciales	77
4.2.4	La couverture des charges d'exploitation et du coût complet par les recettes	78
4.3	Les charges d'exploitation des comptes TER	79
4.3.1	Les charges C1	79
4.3.2	Les charges C2	84
4.3.3	Evolution du coût d'exploitation des TER	85
4.4	La contribution d'exploitation versée par l'AOT à la SNCF	87
4.4.1	La situation des désaccords concernant le montant des contributions	87
4.4.2	La part de la contribution d'exploitation dans le budget régional	87
4.5	Les comptes de ligne	89
4.5.1	Le mode de construction des comptes de ligne	89
4.5.2	La constitution des comptes de ligne	90
4.5.3	Les limites des comptes de lignes	90
4.5.4	Les enseignements de l'analyse des comptes de lignes	92
4.6	Les dépenses d'investissement	95
4.6.1	L'évolution des dépenses d'investissement	95
4.6.2	La charge financière relative à l'amortissement du matériel roulant	96
4.7	Les pénalités, bonus-malus, intéressement et réfections de charges	96
4.8	La rémunération de l'exploitant	99
4.8.1	Aux termes du contrat d'exploitation 2007-2016	99
4.8.2	Aux termes des PEOSP	99
4.9	La dépense totale supportée par la collectivité au titre des TER	103
4.9.1	La part du service TER dans le budget de la Région Sud	103
4.9.2	L'évaluation de la dépense pour la collectivité	104
4.10	Les relations financières avec la Principauté de Monaco et l'Italie	105
5.	Les perspectives d'ouverture à la concurrence	107
5.1	L'ouverture à la concurrence des TER en région Sud	107
5.1.1	Une hypothèse envisagée de longue date	107
5.1.2	La stratégie de la Région Sud en matière d'ouverture à la concurrence des TER	107
5.2	La préparation de la procédure d'ouverture à la concurrence	108
6.	Conclusion générale	110
7.	ANNEXES	114

SYNTHESE

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 560 trains express régionaux (TER) circulent chaque jour. En 2016, ils ont parcouru 14 millions de kilomètres sur les 16 lignes qui leur étaient dédiées. 25 millions de voyages y ont été effectués (soit, 1,1 milliard de voyageurs.Km). Cette même année, le fonctionnement des TER a généré 85,8 M€ de recettes tarifaires.

Le service des TER était le premier poste de dépenses du budget primitif 2018 de la collectivité régionale, atteignant 295 M€ sur un montant total de 2,4 Md€ (soit 12,5 %), devançant même la politique menée en faveur des lycées. Le coût d'exploitation des TER de la Région Sud est le plus cher de France. Il s'établissait, selon la SNCF, à 29,46 € par train.Kilomètre (€/T.Km) en 2016, pour une moyenne nationale (hors Ile de France) de 23,8 €/T.Km, soit de 19 % de plus. Pour autant, le réseau exploité est sous-dimensionné, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur disposant du plus petit linéaire de voies ferrées rapporté au nombre d'habitant.

- Les relations entre la région et l'exploitant

Les relations entre le conseil régional, autorité organisatrice des transports (AOT), et SNCF Mobilités, exploitant du service, doivent être régies par un contrat chargé de fixer les conditions d'exploitation et de financement des TER. Durant l'instruction, le dernier contrat signé couvrait la période 2007 - 2016. Il reposait sur un partage des responsabilités entre les deux cocontractants, la région supportant la charge du service public, l'exploitant assumant le risque industriel et commercial.

Toutefois, de nombreux désaccords ou contentieux ont émaillé l'exécution de ce contrat. En 2015, la région a confié une mission à la société générale des Chemins de Fer et de Transports Automobiles (CFTA) - filiale de la société TRANSDEV, elle-même candidate potentielle à l'exploitation de certaines lignes de TER en Région Sud après l'ouverture à la concurrence - visant à cerner davantage certains coûts imputés à la région par l'exploitant. Cette société a estimé être en capacité de réaliser le service commandé en 2016 pour un montant inférieur de près de 37 M€ à celui inscrit dans le devis produit par la SNCF.

La région a mis en demeure la SNCF de justifier le détail de nombreuses charges, sur la base de ces conclusions. Cette dernière a consenti un véritable effort en termes de transparence, unique en France, mais elle considère néanmoins que certains éléments ne sauraient être portés à la connaissance de l'AOT, puisqu'ils relèvent du secret industriel, sujet sensible dans le contexte de prochaine ouverture à la concurrence des TER.

S'en est suivi un conflit entre deux approches juridiques : celle de la SNCF souhaitant protéger ses secrets et celle du conseil régional estimant, à bon droit selon la chambre, sur la base du règlement européen dit OSP¹, qu'il appartient à un exploitant de justifier précisément le montant des charges dont il demande le financement par l'argent public.

Afin de contraindre l'entreprise publique, la région a décidé d'amputer de manière substantielle la contribution d'exploitation (subvention d'équilibre) qu'elle lui attribue, en se fondant systématiquement sur le montant des charges telles qu'évaluées par la société CFTA.

¹ Le règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer prévoit que les compensations accordées par les autorités compétentes pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public devraient être calculées de manière à éviter toute surcompensation (considérant n° 27).

Un véritable climat de défiance s'est alors installé entre les parties se soldant par l'impossibilité à trouver un terrain d'entente pour conclure un nouveau contrat d'exploitation applicable à compter du 1^{er} janvier 2017.

En lieu et place, le conseil régional a édicté, de manière unilatérale, des prescriptions d'exécution d'obligations de service public, qu'il a imposées à l'exploitant, cas unique au niveau national.

Cette absence de contrat d'exploitation et les différents aspects du conflit financier entre les parties, qui porte sur un montant avoisinant 180 M€ selon la SNCF, auraient pu impacter directement, s'ils n'avaient cessé début 2019, l'exécution du service des trains express régionaux, alors même que la qualité de la prestation fournie par l'exploitant se caractérise par de nombreuses marges de progression, notamment en termes de régularité des TER, de suppressions de trains, ainsi qu'au regard du nombre conséquent de « trains malades ».

En effet, une telle situation était susceptible d'avoir des répercussions négatives sur l'évolution de plusieurs projets structurants, à forts impacts financiers, qui se trouvaient être dans une situation de blocage fin 2018. Il s'agissait de l'évolution du service TER sur certaines « petites lignes », de la réduction du nombre de points d'arrêt des trains, de la diminution des heures de vente de titres par les guichetiers, de l'acquisition de nouveaux matériels roulants et, enfin, de la construction du nouveau Technicentre Azur de Nice-Saint-Roch.

Néanmoins, la région et la SNCF ont signé un protocole d'accord, le 17 janvier 2019, qui prévoit l'établissement d'une convention couvrant la période 2019-2023. Cette convention a été validée par le conseil régional le 15 mars 2019.

La chambre se félicite de cette évolution majeure du contexte régional, qu'elle appelait d'ailleurs de ses vœux dans ses observations provisoires transmises fin novembre 2018 à l'AOT et à son exploitant. Elle espère que la signature d'une nouvelle convention pluriannuelle permettra un retour à une collaboration étroite et apaisée entre les parties, l'aboutissement, dans des délais rapprochés, des projets significatifs susmentionnés et, plus globalement, d'offrir aux usagers du TER PACA le niveau de service qu'ils sont en droit d'attendre, que ce soit en termes de ponctualité et de régularité des trains, de confort et de sécurité lors de leurs voyages.

- La couverture du coût du service

Entre 2012 et 2017, les charges d'exploitation des TER ont été couvertes pour un quart par les recettes tarifaires, et pour trois quarts par le subventionnement public. La particulière générosité de la gamme tarifaire « ZOU ! » explique, en partie, cette répartition.

Il existe donc, en théorie, des marges de progression sur les recettes, qui pourraient être exploitées par la région lors de la refonte en cours de sa gamme tarifaire, sachant, toutefois, qu'une augmentation trop significative des tarifs peut engendrer une perte de compétitivité du TER par rapport à d'autres moyens de transport et suppose de revoir la dimension sociale de la politique poursuivie jusqu'alors.

Dans un contexte budgétaire contraint, la chambre s'interroge par ailleurs sur la pertinence de consacrer des financements publics conséquents à certaines lignes de TER peu fréquentées, alors même que les conditions de transport des usagers de lignes très fréquentées sont loin de pouvoir être qualifiées d'optimales.

Elle invite ainsi le conseil régional à examiner spécifiquement la pertinence de maintenir des TER sur les lignes n° 3, dite de la « Côte Bleue » (Marseille-Saint-Charles – Miramas), et n° 14 (Nice – Tende) qui transportent peu de voyageurs, ne représentent, ensemble, que 2 % de la fréquentation des TER de la région, et dont les charges d'exploitation élevées ne sont couvertes qu'à 7 % par les recettes tarifaires.

L'ordonnateur a indiqué, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il « *prend bien note de cette recommandation* », et confirme qu'une étude devrait être lancée en 2019 sur l'axe Nice-Tende pour déterminer l'offre répondant le mieux possible aux besoins, et qu'une seconde étude portant sur l'axe Marseille-Miramas devrait être conduite la même année par la métropole d'Aix-Marseille-Provence afin d'appréhender l'avenir de cette ligne.

- L'attractivité des TER

L'attractivité des TER dépend de la tarification mais aussi de la qualité et de la fiabilité du service proposé, notamment la régularité, la ponctualité des trains ainsi que la sécurité des passagers. Les usagers, notamment les automobilistes, ne se reporteront massivement sur ce mode de transport qu'à la condition qu'il propose une offre adaptée à leurs besoins (horaires, temps de parcours).

Le dimensionnement et la qualité des infrastructures (notamment le traitement des nœuds ferroviaires, en particulier celui de la gare Saint-Charles de Marseille) et l'adéquation des matériels roulants affectés aux TER devront donc faire l'objet d'une attention toute particulière pour améliorer l'efficacité de ce service, en tenant compte des forts enjeux financiers qu'ils emportent pour le conseil régional.

L'attractivité du réseau dépend enfin de la complémentarité de son offre avec celles des autres modes de transports, en particulier les transports collectifs urbains (métros, tramways et autobus), afin que les usagers puissent effectuer leur trajet, de porte à porte, dans de bonnes conditions. Cela suppose l'existence de parkings relais en amont et de transports publics urbains réguliers et performants en aval.

Il s'agit là d'un autre défi, notamment pour les trois métropoles que compte la Région Sud. La mise en service de cartes de transport zonales constitue indéniablement un point positif de nature à attirer davantage d'usagers vers les TER, tout en favorisant l'intermodalité.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme relatif à l'année 2018 l'examen de la politique des transports express régionaux (TER) du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA)², à compter de l'année 2012. Ce contrôle s'inscrit dans le cadre d'une enquête sur « les transports express régionaux » conduite par une formation inter-juridictions associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (hors Ile-de-France et Corse).

L'ensemble des contrôles devrait donner lieu, courant 2019, à une synthèse nationale et à une publication de la Cour, sous forme d'un rapport public thématique.

Par lettre en date du 5 février 2018, le président de la chambre a informé M. Renaud Muselier, ordonnateur en fonctions de la collectivité, de l'ouverture de la procédure de contrôle précitée. Messieurs Michel Vauzelle et Christian Estrosi, anciens ordonnateurs, en ont été informés respectivement par courriers datés des 22 février 2018 et 5 février 2018.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 10 septembre 2018 avec M. Muselier. Celui concernant M. Vauzelle s'est tenu le 12 septembre 2018 avec M. Jean-Yves Petit (ancien vice-président du conseil régional chargé des transports), désigné par M. Vauzelle pour le représenter à cet effet par courrier daté du 15 juillet 2018. L'entretien de fin de contrôle avec M. Estrosi a eu lieu, quant à lui, le 18 septembre 2018.

Les observations provisoires, arrêtées par la chambre dans sa séance du 16 octobre 2018, ont été transmises dans leur intégralité à MM. Muselier, Estrosi et Vauzelle.

Des extraits ont également été adressés à M. Jean-Aimé Mougnot, directeur régional TER Provence-Alpes-Côte d'Azur (SNCF Mobilités), M. Jacques Frossard, directeur territorial PACA de SNCF Réseau et M. Thierry Jacquinod, directeur « Grand Sud » de Gares & Connexions (SNCF Mobilités).

Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées par les personnes susvisées, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 14 mars 2019.

² La région légalement dénommée « Provence, Alpes, Côte-d'Azur » sera également désignée sous les termes « région Sud » dans le présent rapport, en référence à la délibération du conseil régional en date du 15 décembre 2017 décidant d'utiliser désormais cette dénomination.

1. L'ACTIVITE DES TER EN REGION SUD

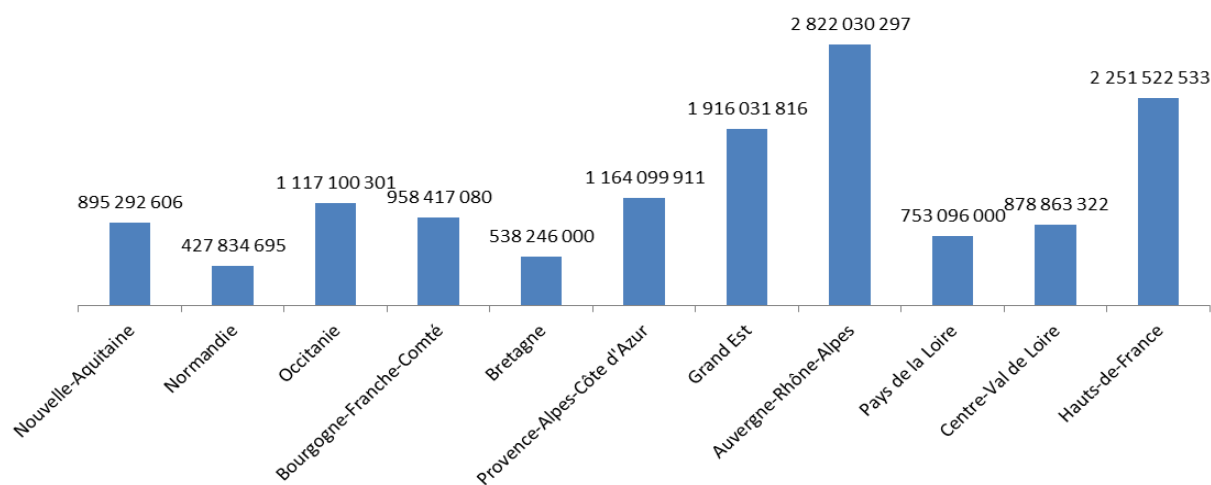
1.1 Les principales caractéristiques des lignes TER

En 2015, au niveau national, la part spécifique aux TER dans le transport terrestre de voyageurs était minoritaire. Avec 13,7 milliards de voyageurs.Km³, elle représentait 15 % du transport ferroviaire de voyageurs et seulement 1,46 % de la totalité du transport terrestre, contre 79,5 % pour les véhicules particuliers.

La majorité des voyages réalisés en transport en commun sur le territoire de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'effectuait avec les réseaux de transports urbains (88 %).

Les réseaux routiers interurbains représentaient 8 % des voyages, tandis que les TER ne représentaient que 4 % des voyages⁴. S'agissant de la fréquentation des TER, la région PACA représentait, en 2015, 8,5 % de la fréquentation nationale⁵. Elle se situait en 4^{ème} position sur les 11 régions concernées par le dispositif des trains express régionaux, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Fréquentation des réseaux TER, 2015 (voyageurs-km)



Source : Ville, Rail & Transports, Avril 2017

³ Définition « voyageurs-km » selon l'INSEE : Unité de mesure qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre.

⁴ Source : rapport élaboré dans le cadre du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

⁵ Source : Villes, Rail et Transports (données 2015).

L'annexe 1 au présent rapport présente le réseau des TER de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Jusqu'en décembre 2016, il se composait de 16 lignes, regroupant 44 segments. Il se compose, depuis 2017, des 15 lignes suivantes [la ligne n° 7 (Veynes-Briançon) ayant été fusionnée avec la ligne 10 (Marseille Saint-Charles-Briançon)] :

1 - Avignon - Valence	9 - Marseille-Saint-Charles - Val de Durance
2 - Marseille-Saint-Charles - Lyon	10 - Marseille-Saint-Charles - Briançon
3 - Marseille-Saint-Charles - Miramas	11 - Marseille-Saint-Charles - Hyères/Les Arcs
4 - Marseille-Saint-Charles - Avignon TGV	12 - Les Arcs - Vintimille
5 - Marseille-Saint-Charles - Narbonne	13 - Grasse / Cannes La Bocca -Vintimille
6 - Grenoble - Briançon	14 - Nice - Tende
7 - fusionnée avec la 10	15 - Marseille-Saint-Charles - Vintimille
8 - Romans / Valence-Briançon	16 - Avignon - Carpentras

Il ne s'agit pas de lignes « physiques » (des voies permettant la circulation des trains), telles que celles évoquées ci-dessous au n° 1.2.1, mais des lignes telles qu'elles sont définies par les « comptes de lignes » (Cf. point 4.5 ci-dessous).

Ces lignes représentent des « portefeuilles de trains »⁶ et peuvent être regroupées en 3 catégories :

- Trois lignes assurent un trafic interurbain : elles permettent une liaison entre la gare de Marseille-Saint-Charles (MSC) et des gares situées en Occitanie, en Auvergne-Rhône-Alpes et en Italie (2 : MSC - Lyon ; 5 : MSC - Narbonne ; 15 : MSC - Vintimille) ;
- Huit lignes assurent un trafic péri-urbain (1 : Avignon-Valence ; 3 : MSC-Miramas (via Port-de-Bouc) ; 4 : MSC-Avignon TGV ; 9 : MSC-Val de Durance ; 11 : MSC-Hyères/Les Arcs ; 12 : Les Arcs-Vintimille ; 13 : Grasse/Cannes La Bocca-Vintimille ; 16 : Avignon-Carpentras) ;
- Quatre lignes assurent des dessertes locales : (6 : Grenoble-Briançon ; 8 : Romans/Valence-Briançon ; 10 : MSC-Briançon ; 14 : Nice-Tende)⁷.

⁶ Par exemple, la ligne 14 (Nice-Tende) va regrouper tous les trains qui font le trajet Nice-Drap, Nice-Breil-sur-Roya et Nice-Tende durant une année.

⁷ Les lignes 10 et 14 assurent également des dessertes périurbaines au sein des métropoles d'Aix-Marseille-Provence et de Nice-Côte d'Azur.

En outre, aucun service de TERGV⁸ n'est assuré en région PACA. Il n'existe pas non plus de services ferroviaires régionaux complémentaires (hors TER) conventionnés avec la SNCF⁹. Monsieur Vauzelle précise, en revanche, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les abonnés du TER PACA peuvent utiliser les trains proposés par l'opérateur italien Thello pour effectuer leurs trajets entre les gares de Nice et de Monaco et entre les gares de Monaco et de Vintimille.

En 2016, les chiffres clés¹⁰ du TER en PACA étaient les suivants :

- 560 trains circulaient chaque jour ;
- 14 millions de Trains.Km¹¹ ont été parcourus ;
- 25 millions de voyages ont été effectués (soit, 1,1 milliard de Voyageurs.Km) ;
- 2 530 agents employés par la SNCF travaillaient pour le TER ;
- Le TER a généré 85,8 M€ de recettes.

En 2018, le coût pour la collectivité (selon son budget primitif) s'élevait à 295 M€, soit 12,5 % du budget. Les TER constituaient ainsi le premier poste de dépenses du conseil régional.

Enfin, en complément des 15 lignes ferroviaires précitées, la région a mis en place des lignes d'autocars (les lignes express régionales - LER) permettant, entre autre, de desservir des secteurs non couverts par le ferroviaire. Ce réseau est constitué de 17 lignes régulières (auxquelles s'ajoutent les « navettes blanches » destinées aux touristes pendant la période hivernale). En 2016, environ 1 459 700 validations ont été enregistrées sur ce réseau.

1.2 Les caractéristiques du réseau régional

1.2.1 Les caractéristiques des lignes (réseau physique des voies)

Douze lignes physiques (voies) sont empruntées par les trains express régionaux en région Provence Alpes-Côte d'Azur. Leur longueur cumulée s'élève à environ 1 050 kilomètres.

Cinq de ces lignes sont divisées en plusieurs sections (seize sections au total).

A chaque ligne non segmentée (sept lignes), et à chaque section composant une ligne, est attribué un numéro issu de la classification établie par l'Union Internationale des Chemins de fer (UIC).

⁸ TERGV : Il s'agit d'un TGV dont une partie du coût est pris en charge par la région, et qui est accessible avec un billet de TER.

⁹ Les Chemins de fer de Provence sont exploités par une régie régionale des transports, hors réseau ferré national, et ne font pas l'objet d'un conventionnement avec la SNCF.

¹⁰ Source : Rapport d'activité 2016 du TER en PACA remis à la région par la SNCF.

¹¹ Trains.Km : mouvement d'un train sur un kilomètre.

Celle-ci classe les lignes en fonction de leurs charges de trafic : les lignes à grande vitesse (LGV) et les grandes lignes appartiennent au réseau 1 à 4, les lignes transversales au réseau 5 et 6, les lignes locales à faible trafic constituent le réseau 7 à 9. En Région Sud, trois lignes et cinq sections de lignes relèvent d'une classification UIC de 7 à 9, les autres relevant du classement UIC 1 à 6.

Sept lignes sont intégralement équipées d'une voie unique dédiée à la circulation, quatre lignes d'une double voie de circulation (dont une ayant sur certaines parties une 3^{ème} voie), une dernière ayant un tronçon en voie unique, un autre à double voie.

1.2.2 L'état du réseau emprunté par les TER

Le directeur territorial de SNCF Réseau précise avoir présenté au conseil régional, le 3 avril 2018, les schémas directeurs de chaque ligne UIC 7 à 9 de PACA. Ces schémas exposent, pour chaque segment de ligne, les travaux à entreprendre sur les infrastructures (voies, ouvrages d'art, ouvrages en terre - talus et parois rocheuses bordant les voies - signalisations électriques, installations fixes de traction électrique, etc.) pour pouvoir assurer le service ferroviaire au cours des 15 prochaines années. Ces schémas mentionnent également, par ligne et par année, le montant à investir à cet effet.

Le directeur territorial de SNCF Réseau estime donc que la région dispose, désormais, des éléments lui permettant d'avoir une parfaite connaissance du réseau, pour ce qui concerne les lignes UIC 7 à 9.

L'ordonnateur confirme, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la région s'est vue présenter, le 3 avril 2018, ainsi que le 15 novembre 2018, des éléments concernant les besoins d'investissements visant à retrouver les performances nominales des lignes. SNCF Réseau lui a également transmis le 17 octobre 2018 des fiches relatives aux lignes de desserte fine du territoire.

Ces données lui semblent néanmoins insuffisantes pour lui permettre de se positionner sur le devenir de ces lignes et le niveau d'investissement nécessaire en fonction du niveau de service escompté. L'ordonnateur estime qu'elles devront être complétées, notamment, d'éléments permettant d'appréhender les coûts d'entretien, les niveaux de péages, des analyses socio-économiques et d'informations relatives à l'exploitation.

S'agissant par ailleurs des autres lignes (UIC 1 à 6), SNCF Réseau ne souhaite pas communiquer ces informations sans condition. Pour accéder à ces éléments (description et état du réseau ferré, travaux déjà programmés et travaux à programmer, etc.) relatifs à l'ensemble des lignes implantées en Provence-Alpes-Côte d'Azur, utiles dans le cadre de l'appel à manifestation d'intérêt initié par la région dans le cadre de la prochaine ouverture à la concurrence des trains express régionaux (Cf. point 5 ci-dessous), la région devrait préalablement signer un accord de confidentialité proposé par SNCF Réseau.

En effet, si certaines informations concernant les infrastructures relèvent du domaine public, si d'autres peuvent être partagées avec la région et avec des exploitants concurrents à la SNCF, les plus sensibles, qui relèveraient du secret industriel de la SNCF, ne peuvent être partagées qu'avec le conseil régional. L'ordonnateur précise néanmoins, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'aucune demande officielle relative à la signature d'un tel accord de confidentialité ne lui est parvenue.

1.2.3 Le dimensionnement du réseau

De l'avis général, le réseau du TER en PACA est très largement sous dimensionné au regard des enjeux régionaux de transports. Alors que la région regroupe 7,5 % de la population nationale, elle ne dispose que d'environ 4 % du linéaire du Réseau Ferré National.

Avec 2,5 km de voie ferrée pour 10 000 habitants (soit 25 cm/ habitant), la Région Sud dispose du plus petit linéaire de voie ferrée par habitant de France (la moyenne nationale étant de 5,75 km pour 10 000 habitants, hors Ile-de-France). Il est deux fois inférieur aux régions Midi-Pyrénées, Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Centre, trois fois inférieur aux régions Bourgogne-Franche-Comté et Hauts-de-France, et même quatre fois inférieur à la région Grand-Est.

En 2016, la section Azur (Cannes/Antibes/Nice/Monaco/Vintimille) a connu la plus forte fréquentation TER de France (hors Ile-de-France). Plus de 135 trains y ont circulé chaque jour (TER omnibus ou semi-direct, trains grande ligne et TGV, trains de fret). La fréquentation des trains y est comparable à celle de certaines lignes du Transilien d'Ile-de-France, alors que les compositions des TER en PACA sont moins capacitaires (longueur des quais, contenance des rames).

Pourtant, s'agissant des infrastructures ferroviaires, les lignes de la région parisienne comparables en termes de fréquentation disposent de quatre voies, alors que la ligne desservant la section Azur n'en compte que deux (trois sur le court tronçon Antibes-Cagnes-sur-Mer).

En outre, la configuration du réseau influence fortement son efficacité. Le fait que la gare de Marseille-Saint-Charles, située au centre de l'étoile ferroviaire Marseillaise, soit « en cul-de-sac », constitue un handicap majeur, qui induit une importante réduction de la capacité du cœur du réseau.

Le déficit historique des infrastructures ferroviaires ne permet donc pas de proposer des trains du quotidien suffisamment fiables et compétitifs au regard des autres modes de transport ou avec une fréquence adaptée à la demande. Ce retard d'investissement peut être illustré par la section Marseille - Aix-en-Provence, située au cœur de la métropole du même nom, qui est encore majoritairement à voie unique et non électrifiée.

Les infrastructures ferroviaires de la section Azur ne répondent donc pas de manière satisfaisante à la demande actuelle. Selon la région, cette situation devrait inévitablement s'aggraver au regard des perspectives très importantes de croissance de la fréquentation sur le segment (notamment entre Les Arcs et Vintimille), décrites par l'étude relative au potentiel captable et à la fréquentation (POCA) réalisée en 2017 par SNCF Mobilités.

Le conseil régional estime donc que « *la robustesse du réseau régional doit être un axe fort dans les négociations des prochains CPER (contrats de plan Etat-Région)* » et que « *la nécessité de réaliser le projet de Ligne Nouvelle¹² Provence-Côte d'Azur reste le projet essentiel pour la région* ». Le directeur territorial de SNCF Réseau confirme, à cet égard, que la robustesse du réseau devra effectivement constituer un axe majeur des prochains CPER.

La loi d'orientation sur les mobilités (LOM), attendue courant 2019, devrait par ailleurs dégager des financements spécifiques en direction des infrastructures ferroviaires de la Région Sud (suite aux conclusions du rapport Duron).

¹² Cf. le rapport Duron publié dans le cadre du conseil d'orientation des infrastructures.

1.2.4 Une substitution au TER ponctuellement assurée par voie routière

Il n'existe plus de ligne régulière routière TER exploitée par la SNCF, depuis 2009. La région gère directement les Lignes Express Régionales (LER) avec des transporteurs routiers. Elles constituent un dispositif de transport public distinct du TER.

Cependant, de manière ponctuelle, des lignes routières peuvent être mises en place par la SNCF pour se substituer au train, en cas de travaux effectués sur les infrastructures ferroviaires préalablement planifiés, ou pour remplacer un train supprimé en raison d'un aléa prévisible (grève) ou non prévisible (accidents, etc.).

En 2016, le nombre de Trains.Km substitués par voie routière s'est élevé, dans le premier cas (travaux) à 80 287, dans le second cas (aléas) à 253 114 [sur un total de plus de 14 millions de Trains.Km de TER commandés par la région].

Outre les services précités mis en place par la SNCF, le conseil régional précise favoriser, lorsque la situation lui paraît appropriée, l'utilisation d'autres services routiers existants, soit régionaux (LER), soit organisés par d'autres autorités organisatrices de transports (AOT) lors d'interruptions du service ferroviaire de grande ampleur (par exemple, avec le Réseau Palm Bus¹³, le Réseau Riviera Française¹⁴), dans un objectif de mutualisation et d'optimisation de la dépense. Dans ce cas, la région et l'autre AOT formalisent les éléments techniques et financiers par convention.

1.2.5 Les gares et leur segmentation

Au niveau national, le nombre de gares inscrites au document de référence des gares (DRG) est de 2 975, réparties en 122 gares d'intérêt national (segment a), 962 gares d'intérêt régional (segment b) et 1 891 gares d'intérêt local (segment c).

En région PACA, le nombre de gares inscrites au DRG est de 149, réparties en 9 gares du segment a, 43 gares du segment b et 97 gares du segment c.

5 % des gares du territoire national sont implantées en Région Sud (7,4 % des gares de type a, 4,5 % de celles de type b et 5 % de celles de type c). La proportion de gares appartenant à chaque segment en Provence-Alpes-Côte d'Azur est assez proche de celle constatée au niveau national.

Les deux départements alpins (Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes) rassemblés comptent moins de 10 % des gares de la région (14 gares). Les trois départements bordant le littoral méditerranéen (Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône et Var) disposent, quant à eux, de près de 78 % des gares de la région (116 gares). Les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône concentrent plus de 55 % des gares d'intérêt local.

¹³ Réseau de transport public de la Communauté d'Agglomération des Pays de Lérins (Cannes).

¹⁴ Réseau de transport public de la Communauté d'Agglomération de la Riviera Française (Menton).

1.3 L'offre proposée par les TER en Région Sud

1.3.1 Evolution de l'offre TER entre 2012 et 2017

Entre 2012 et 2017, l'offre TER globale de la région a augmentée de 9,2 %, passant de 12,82 millions de Trains.Km (MTKM) en 2012 à 14 MTKM en 2017¹⁵. Durant cette même période :

- L'offre globale des trois lignes TER « interurbain » a augmenté de 12,4 %, passant de 2,35 MTKM en 2012 à 2,65 MTKM en 2017 ;
- L'offre globale des huit lignes TER « péri-urbain » a augmenté de 7,9 %, passant de 8,39 MTKM en 2012 à 9,05 MTKM en 2017 ;
- L'offre globale des quatre lignes TER « locales » a augmenté de 11 %, passant de 2,06 MTKM en 2012 à 2,3 MTKM en 2017.

La part que représentait chaque sous-catégorie précitée au sein de l'offre globale TER est restée quasiment stable entre 2012 et 2017 :

L'augmentation de l'offre intervenue depuis 2012 s'explique principalement par la mise en service d'infrastructures nouvelles. Il convient en particulier de souligner les évolutions très significatives concernant les lignes 11 (Marseille-Saint-Charles - Hyères/Les Arcs : + 21,7 %) et 16 (Avignon-Carpentras), liées à la mise en service de projets d'infrastructures :

- Pour la ligne 11, institution d'une 3^{ème} voie entre Marseille et Aubagne permettant plus de circulation entre ces villes situées en zone urbaine, mais aussi entre Marseille et Toulon ;
- Pour la ligne 16, construction de la « virgule » d'Avignon¹⁶ et mise en circulation de trains destinés aux voyageurs (ligne réservée exclusivement au fret précédemment) sur la ligne Sorgues-Carpentras. Ces deux projets combinés permettent en outre des liaisons Avignon-TGV - Carpentras.

D'autres variations de l'offre s'expliquent par celles des périmètres des lignes.

Il s'agit notamment :

- Des lignes 4 (MSC-Avignon) et 5 (MSC-Narbonne) : leurs offres s'équilibrent, puisque l'augmentation de l'offre sur la ligne 5 (+ 10,3 %) se fait sur le même segment que la diminution de celle de la ligne 4 (- 2,5 %), offrant aux usagers une desserte globalement constante ;
- De l'augmentation de l'offre (+ 9,2 %) de la ligne 10 (Marseille-Briançon), qui vient partiellement compenser la diminution (- 14,3 %) de celle de la ligne 9 (Marseille-Val-de-Durance) ;

¹⁵ Il s'agit de Trains.Km commandés par la région à la SNCF.

¹⁶ Selon l'ancien ordonnateur, « la virgule d'Avignon ne permet pas seulement d'aller de la gare d'Avignon TGV à Carpentras, mais aussi vers les directions de Cavaillon/Salon (ligne 9) et d'Orange/Bollène, permettant ainsi d'irriguer largement le territoire de Vaucluse vers et à partir du réseau à grande vitesse et d'Avignon-Centre. ».

- Des évolutions des offres des lignes 12 (Les Arcs-Vintimille), 13 (Grasse-Vintimille) et 15 (Marseille-Vintimille) avec le report de certaines circulations précédemment assurées par les lignes 12 et 13 sur le « portefeuille » de la ligne 15, suite à une refonte de l'offre sur la Côte d'Azur intervenue en 2017.

1.3.2 L'intégration des nouvelles compétences de la région dans sa stratégie relative aux transports

En application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la compétence relative aux transports interurbains et scolaires a été transférée des départements aux régions, en 2017.

Dans le cadre de l'exercice de ces nouvelles missions, les travaux de la collectivité ont porté, dans un premier temps, sur les problématiques techniques liées à ce transfert (reprise des marchés publics en cours, reprise des problématiques informatiques, transferts des personnels).

La prise en compte dans sa stratégie de la composante départementale routière, récemment transférée, a conduit le conseil régional à se fixer des objectifs en matière de performance et d'efficacité de l'offre de transport, de simplification de la tarification et billettique, de desserte de nouveaux secteurs ou de secteurs enclavés, de réseau unifié.

La collectivité a en outre décidé, par délibération n° 16-807 du 3 novembre 2016, de procéder à une évaluation de la pertinence de chaque mode de transport, routier et ferroviaire, sur les différentes liaisons régionales.

Une telle évaluation a lieu, actuellement, à l'occasion de chaque renouvellement de contrat avec un transporteur routier ou lors du réaménagement d'un pôle d'échange multimodal, le principe étant d'éviter la concurrence entre les différents types de transports proposés.

La région a initié une étude, sur une période de quatre ans, visant à lui permettre d'avoir une vision globale en matière de répartition optimale des vecteurs de transport.

Cette mission, confiée à un prestataire externe, devra déterminer, chaque année, pour chaque secteur géographique, quels projets sont jugés prioritaires pour optimiser l'offre régionale de transports publics, pour assurer une pleine complémentarité entre les différents modes et, ainsi, offrir aux voyageurs des trajets multimodaux.

Par ailleurs, le conseil régional a mis en circulation, en lien avec la métropole d'Aix-Marseille-Provence, un « pass intégral ». Commercialisé depuis février 2018, il permet de réaliser des trajets illimités sur l'ensemble des lignes des réseaux de transport en commun et du TER, sur le périmètre métropolitain, ainsi que sur les autres services de mobilité associés (vélos en libre-service, parkings relais, parkings à vélos...).

L'impact financier de cette mesure devrait être quasiment nul, selon la région (- 100 K€/an selon une étude), puisque les recettes supplémentaires liées à l'augmentation de la fréquentation des TER par les abonnés domicile - travail (+ 15 %) devraient être d'un niveau équivalent aux pertes de recettes liées à la tarification combinée de ce nouveau produit.

En effet, le « pass intégral » est vendu 68 €/mois en abonnement annuel, alors qu'auparavant, le coût pour l'utilisateur, résultant du paiement d'une carte ZOU ! permettant d'utiliser le TER et d'un abonnement permettant de voyager sur le réseau de la région des transports marseillais (RTM) était de 140 €. Sur ces 68 €, la région percevait 24 €.

La collectivité compte toutefois sur ce produit d'appel pour attirer vers le TER plus d'abonnés domicile – travail et les membres de leur famille lors de leurs déplacements de loisirs, ce qui pourrait, selon elle, engendrer des recettes complémentaires.

Des projets de « Pass intégral » applicables aux métropoles de Nice et de Toulon sont, par ailleurs, en cours d'élaboration.

1.3.3 La rationalisation des offres proposées par les trains d'équilibre du territoire et par les trains express régionaux

Les trains d'équilibre du territoire (TET ou « Intercités ») sont des trains de moyenne et de longue distance, qui assurent des missions d'intérêt national en permettant un service de grandes lignes rapide entre les principales villes françaises non reliées par la grande vitesse. Ils permettent également le désenclavement des territoires sur des liaisons interrégionales province-province.

En 2016, l'Etat a mené une réforme devant permettre d'ouvrir la voie à une rationalisation de l'offre ferroviaire entre TER et TET.

Dans ce cadre, et s'agissant des TET de nuit, le Gouvernement a décidé de maintenir deux lignes en service, dont Paris-Briançon, à raison d'un aller-retour par jour. En outre, parmi les 24 lignes TET de jour, 6 resteront sous la seule autorité de l'Etat, les 18 autres devant être reprises par les régions.

Via des accords qu'il a conclus avec six régions (Normandie, Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France, Occitanie et Centre-Val-de-Loire), l'Etat leur a d'ores et déjà transféré un certain nombre de lignes TET.

Le conseil régional de Provence, Alpes, Côte-d'Azur estime, quant à lui, que les lignes TET présentes sur le territoire régional *« se prêtent assez peu à un transfert à la région, en raison de leur caractère national et non pas bi-régional »*.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a été impactée par les évolutions suivantes suite à la réforme susvisée :

- Suppression des trains de nuit des lignes Paris-Nice et Luxembourg-Nice ;
- Suppression des renforts saisonniers sur la ligne Paris-Briançon, en l'absence de prise en charge par la région des coûts inhérents ;
- Limitation à Marseille de la transversale Sud Bordeaux-Nice (la région avait pourtant sollicité le maintien de la desserte via le TET sur l'axe Marseille-Nice).

La SNCF estime que la fermeture de la liaison TET sur l'axe Marseille-Nice a entraîné un report des usagers concernés vers le TER desservant cette même liaison. Ce report a provoqué une augmentation mécanique et substantielle des recettes commerciales du TER, sans coût supplémentaire pour la collectivité régionale.

M. Petit indique, pour le compte de M. Vauzelle, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la région avait souhaité, en 2014-2015, rendre possible l'accès des TGV et des TET aux usagers du TER, pour optimiser, sur certains créneaux horaires, l'ensemble de l'offre TGV/TET/TER entre Marseille, Toulon et Nice, notamment, afin de réduire certains coûts, tant pour la SNCF que pour la collectivité. Il précise que ce projet n'a pu aboutir, compte tenu du niveau de financement demandé par l'exploitant à la région.

2. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DES TER EN REGION SUD

2.1 Le cadre juridique

2.1.1 Le conventionnement avec la SNCF

2.1.1.1 La convention (ou contrat) d'exploitation 2007-2016

Le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et la SNCF collaborent depuis près de 30 ans à l'amélioration de la desserte ferroviaire du territoire régional. Avant même la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, la région s'était associée à la SNCF pour améliorer l'accessibilité des zones de montagne les plus enclavées.

Le premier contrat d'exploitation, signé fin décembre 2001 entre la SNCF et la région et relatif à la période 2002-2006, faisait suite à cinq années d'expérimentation. Après 10 ans de travail en commun, les parties ont souhaité poursuivre leur collaboration.

Aussi, un nouveau contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux concernant la période 2007-2016 a-t-il été signé en décembre 2006 ainsi que le prévoit l'article L. 2121-4 du code des transports. Il a été approuvé par la délibération n° 06-271 du 8 décembre 2006.

Ce contrat, modifié par 32 avenants au cours de sa durée de validité, reposait sur un partage des responsabilités entre les deux cocontractants. La région supportait la charge du service public alors que l'exploitant assumait le risque industriel et commercial (à travers l'engagement sur un montant forfaitaire de charges et de produits à offre de référence et de services identiques).

2.1.1.2 D'importants désaccords financiers ont altéré les relations entre les parties

Selon la région, les relations contractuelles ont été satisfaisantes durant la période d'exécution du premier contrat d'exploitation (2002-2006).

En revanche, de nombreux désaccords ou contentieux ont émaillé l'exécution du second contrat (2007 - 2016).

Le 14 janvier 2011, devant le constat d'une baisse de la qualité du service fourni par les TER, la collectivité et la SNCF ont signé un protocole visant à améliorer l'exploitation et à renouer avec les objectifs de qualité conventionnels.

Celui-ci prévoyait :

- Le règlement des litiges passés et une transaction financière conclue entre les parties¹⁷ (article 2) ;
- La mise en œuvre d'un mécanisme de pénalisation de l'exploitant, sous forme de malus trimestriel venant se rajouter aux dispositions conventionnelles, pour une période transitoire courant d'octobre 2010 à fin décembre 2011 (article 3) ;
- Une suspension temporaire des mesures instaurées par la délibération du 8 février 2008¹⁸ (article 3) ;
- Un nouveau dispositif de pénalités pour non réalisation de l'offre, se substituant aux dispositions conventionnelles pendant la période transitoire susvisée (article 3) ;
- Les mesures d'accompagnement qui devaient concourir à une pérennisation de l'amélioration des services offerts par les TER [préparation par la SNCF du plan prioritaire TER et engagement de la région d'accompagner les efforts de l'exploitant] (article 4).

Au regard des résultats positifs obtenus pendant la période transitoire précitée, et de la volonté commune de pérenniser et d'aller au-delà du niveau de fiabilité atteint, les parties ont décidé de reconduire en 2012 les mesures issues du protocole susvisé du 14 janvier 2011, en les actualisant.

Compte tenu de cette évolution, les factures présentées par la SNCF au titre de 2012 et de 2013 établissaient un montant de recettes d'exploitation supérieur aux objectifs mentionnés dans les devis. La contribution versée par la région a donc été minorée, après application des règles de partage définies par le contrat d'exploitation (mécanisme d'intéressement).

Toutefois, à partir de l'exercice 2014, les relations entre l'exploitant et l'AOT se sont dégradées. La baisse constante de la qualité du service proposé par les TER, corrélée à une augmentation continue des charges d'exploitation et, partant, de la contribution régionale, ont amené la collectivité à proposer la modification de la convention initiale.

Y ont été incluses, une première fois en 2014 puis une seconde en 2016, des mesures visant à restaurer la qualité de service (durcissement du régime des pénalités¹⁹, mise en œuvre d'un dispositif d'indemnisation des usagers, expérimentation de système de sécurisation et de contrôle des accès aux trains²⁰).

En parallèle, la région a demandé à la SNCF de lui fournir des explications techniques permettant d'explicitier la constitution de certains coûts du service TER, puisqu'elle estimait qu'il appartenait à l'exploitant de justifier, de manière précise et objective, le niveau de la contribution financière qu'il sollicitait de la collectivité territoriale.

¹⁷ Versement de 5,5 M€ à la SNCF (sur 19 M€ demandés) en contrepartie de l'abandon des actions contentieuses.

¹⁸ Créations de pénalités à 7 et 14 € pour non réalisation de l'offre, augmentation du risque de la région en cas de non atteinte des objectifs de recettes.

¹⁹ Avenant n° 28 du 25 avril 2014.

²⁰ Avenant n° 32 incluant le protocole d'accord du 29 janvier 2016.

Elle invoquait la stricte application du règlement CE n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dont l'annexe (prévue à l'article 6) précise que « *la compensation ne peut pas excéder un montant correspondant à l'incidence financière nette, équivalant à la somme des incidences, positives ou négatives, dues au respect de l'obligation de service public sur les coûts et les recettes de l'opérateur de service public* », ainsi que l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003 de la Cour de Justice des Communautés européennes.

L'AOT a missionné, en mai 2015, la société générale des Chemins de Fer et de Transports Automobiles (CFTA), filiale de la société TRANSDEV, afin qu'elle procède à une évaluation des coûts²¹ du service TER pour l'année 2016. Réalisée sur la base du périmètre des services commandés en 2016 à la SNCF, cette évaluation a abouti à un montant de charges estimé à 347 M€, soit 37 M€ de moins que dans le devis établi par l'exploitant, au titre de l'année concernée (384 M€).

Les nombreux échanges bilatéraux qui ont eu lieu en 2016 et 2017 n'ont pas permis aux deux parties de trouver un terrain d'entente en ce qui concerne le montant de la contribution régionale relative à l'année 2016, la collectivité considérant que, malgré ses sollicitations, il ne lui avait pas été possible d'obtenir la justification du différentiel de charges susvisé.

Dans ces conditions, par délibération n° 16-808 du 3 novembre 2016, le conseil régional a décidé, unilatéralement, « *de retenir un montant de contribution prévisionnelle régionale annuelle au titre du service 2016 de 241 610 588 € TTC dans le cadre du contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux 2007-2016 entre la Région et la SNCF sous réserve de réajustement en fonction des services réellement effectués et des recettes connues à la fin de l'année 2016.* ».

Il justifiait cette position, notamment, par le fait, d'une part, « *qu'en l'état des données techniques et financières réunies au titre du service 2016, la Région aboutit à la conclusion que le niveau de charges identifié par SNCF Mobilités à l'appui de ses prétentions figurant au devis en matière de contribution annuelle régionale est trop élevé, insuffisamment justifié et placerait l'opérateur en situation de surcompensation ;* » et, d'autre part, « *qu'en l'absence de réponses satisfaisantes à ses demandes de justifications des charges afférentes au service 2016 de la part de SNCF Mobilités, la Région est confortée dans son approche et, partant, est fondée à fixer unilatéralement sa contribution annuelle en l'état des éléments justifiés dont elle dispose et des prévisions de service.* ».

Le montant de la contribution a été fixé en prenant pour référence le « rebasage » réalisé par la société CFTA, sans toutefois suivre exactement l'évaluation réalisée par cette entreprise. Le montant des charges arrêté par la région pour 2016 était, en effet, inférieur de 7 M€ à cette dernière, sans aucune justification.

En agissant de la sorte, l'AOT s'est donc écartée de l'application des règles conventionnelles alors même que le contrat la liant à l'exploitant était en cours d'exécution, puisqu'il a pris fin le 31 décembre 2016.

²¹ Il ne s'agit pas d'un audit réalisé sur les comptes TER de la SNCF, mais d'un véritable « devis » établi par un concurrent de la SNCF.

La SNCF précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle n'a eu communication du rapport CFTA qu'en mars 2018, dans le cadre des contentieux engagés devant le tribunal administratif. Elle estime donc ne pas avoir été en capacité de formuler ses observations avant l'adoption des délibérations de 2016 fixant le niveau de la contribution de la région.

Interrogée à propos de l'évaluation des coûts réalisée par la société CFTA, point de cristallisation du désaccord existant entre les parties, l'exploitant considère ses conclusions comme peu fiables, puisque, selon elle, un certain nombre de coûts lui paraissent surévalués [par exemple le poste « énergie électrique » (+ 7 M€) et le poste « redevance gare » (+ 5 M€)], d'autres significativement sous-évalués [masse salariale (- 10 M€), maintenance et logistique (- 17 M€), fonctions supports « structure régionale » et « gestion opérationnelle » (- 3,8 M€), fonctions supports « structure nationale » (- 7,3 M€), maintenance (- 8,2 M€)]. Les coûts liés au traitement de la paie des agents et au développement du service informatique sont, en outre, absents de l'évaluation.

2.1.1.3 L'échec des négociations visant à la signature d'un nouveau contrat d'exploitation

Le contrat d'exploitation des services ferroviaires régionaux 2007-2016 devant expirer le 31 décembre 2016, des rencontres entre la région et la SNCF ont eu lieu mi-2016, après la mise en place de l'exécutif issu de la nouvelle Assemblée régionale, afin d'examiner les conditions d'exploitation du service TER à partir du 1^{er} janvier 2017.

A l'issue de travaux conjoints, la SNCF a transmis ses propositions à la région le 12 septembre 2016. Elles comportaient, notamment, un bilan de la convention d'exploitation 2007-2016, des éléments de réponse aux « orientations de service » édictées par la collectivité (transmises par courrier daté du 11 juillet 2016 à l'exploitant), ainsi qu'un projet de convention TER pour 2017-2021.

Cette documentation devait servir de support aux négociations à venir, prévues notamment dans le cadre d'un comité de pilotage programmé par la région le 21 septembre 2016. A l'occasion de cette instance, l'exploitant attendait de l'AOT la remise de son cahier des charges relatif à la future convention, pour pouvoir élaborer une proposition chiffrée.

Pourtant, selon la SNCF, la région a décidé d'annuler ce comité, remplacé par une simple réunion technique. *In fine*, la région n'a jamais transmis à la SNCF son cahier des charges concernant le renouvellement de la convention TER.

L'exploitant indique que la documentation transmise à l'AOT s'inscrivait dans le cadre des travaux réalisés au plan national pour redéfinir en profondeur l'activité TER, travaux qui ont donné lieu à l'élaboration du programme national dénommé « CAP TER 2020 ».

Ce projet de transformation industrielle et commerciale, initialement présenté le 14 septembre 2016 à l'association « Régions de France », a ensuite été détaillé au président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur le 3 octobre 2016, lors d'une rencontre organisée à Paris avec le président du groupe SNCF et le directeur général TER de SNCF Mobilités.

Dans un courrier daté du 5 octobre 2016 adressé au président de la SNCF, le président du conseil régional estimait que *« la SNCF n'apporte pratiquement pas de réponses aux demandes de la Région, tant techniques (...), qu'en matière de transparence des charges »*, et qu'*« au vu de l'ensemble de ces éléments, la Région se doit de tirer les conséquences des positions de la SNCF qui conduisent à ce jour à une impasse, tant pour parvenir sur les services 2016 à un rebasage des charges et à une plus grande transparence financière, que pour conclure d'ici la fin de l'année un nouveau contrat d'exploitation répondant aux orientations de services définies par la Région, Autorité Organisatrice.»*

C'est ainsi que les négociations ont été rompues entre les parties. Cette rupture a été largement médiatisée par l'exécutif régional.

2.1.1.4 Une absence de contrat d'exploitation en 2017 et 2018

Dans un nouveau courrier, également daté du 5 décembre 2016, adressé au président de la SNCF, le président du conseil régional précisait que les conditions n'étaient pas réunies *« pour envisager la conclusion d'un nouveau contrat d'ici la fin de l'année »*, et que la région, en sa qualité d'autorité organisatrice des transports, se devait d'*« ordonner toutes les mesures utiles pour que soit assurée la continuité du service aux usagers »*.

Par courrier daté du 9 décembre 2016, la SNCF proposait pourtant la signature d'un avenant visant à proroger d'un an la durée de validité du contrat d'exploitation 2007-2016, afin que le service puisse se poursuivre au-delà du 31 décembre 2016 dans le cadre conventionnel, le temps que les négociations visant à la conclusion d'un nouveau contrat puissent reprendre, le cas échéant aboutir.

Cette proposition a fait l'objet d'une fin de non-recevoir, signifiée à la SNCF par courrier du 16 février 2017.

C'est ainsi que, par délibération n° 16-1058 du 16 décembre 2016, le conseil régional a décidé *« d'approuver les Prescriptions d'exécution d'obligations de service public [PEOSP] pour le transport ferroviaire régional de voyageurs 2017 et l'ensemble de ses annexes », « de fixer le montant de la compensation financière prévisionnelle annuelle due à SNCF Mobilités » et « d'ordonner à SNCF Mobilités d'assurer l'exécution de ces services afin de garantir la continuité du service public ferroviaire »*.

C'est donc sur la base de ces prescriptions, et non sur celle d'un nouveau contrat d'exploitation, que la SNCF a exécuté, entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018, le service relatif au TER en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Bien que la SNCF ait déposé plusieurs recours contentieux (Cf. point 2.1.1.5 ci-dessous) contre les délibérations approuvant les PEOSP auprès du tribunal administratif de Marseille, les négociations avec la région se sont poursuivies en 2017 et 2018.

Le 16 octobre 2017, l'AOT a transmis à l'exploitant un projet de cadre contractuel, en l'invitant à lui proposer des adaptations et à bâtir une trajectoire financière pluriannuelle.

Les propositions d'amendement faites par la SNCF en novembre 2017 ont été jugées insuffisantes par la région, cette dernière ayant considéré que le projet amendé ne contenait pas d'engagements suffisants sur une recherche de performance ou sur une responsabilisation de l'exploitant. Elle a aussi estimé que l'absence de proposition d'optimisation des coûts et le défaut de transparence concernant la constitution de ces derniers ne lui permettaient pas de retenir la proposition en question.

Pourtant, la SNCF avait adressé à l'AOT, en même temps que le projet de convention amendé, une proposition de trajectoire financière portant sur la période 2018-2020, en identifiant différents leviers de nature à permettre, potentiellement, une diminution de la contribution régionale de 51 M€ sur trois ans.

L'ordonnateur précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que *« la trajectoire financière proposée par SNCF reposait sur de très importantes réductions de services, qui auraient nécessité pour la Région de prendre des orientations politiques visant à diminuer très fortement les services ferroviaires et les services en gares, alors qu'elle avait clairement indiqué souhaiter que les négociations financières aient lieu à périmètre de service constant, afin de faire porter les efforts d'économies sur la productivité et les coûts de structure de SNCF et non pas sur la réduction du service public. »*

De plus, afin de répondre à la demande de transparence émise par la région, la SNCF lui a remis un livret détaillant les principaux postes de coûts du compte de résultat des TER par destination en 2016 (aussi dénommé « book transparence financière » - voir ci-après chapitre 4.3.1.3).

Parallèlement, l'exploitant a organisé trois réunions de présentation de ce document confidentiel, avec pour objectif de décrire les prestations réalisées, de préciser le périmètre et le niveau des coûts, de proposer une lecture opérationnelle de ces derniers et de donner une traduction des organisations de production en équivalents temps plein.

L'organisation de l'exploitant pour mettre en œuvre le plan de transport y est aussi présentée et détaillée par « métiers » (conduite, accompagnement, distribution, escale, maintenance) mais également par nature de dépenses (énergie, locations de matériel roulant, redevances, impôts).

L'ordonnateur reconnaît que le « book transparence financière » a constitué une avancée importante. Il estime, néanmoins, que ce document a mis en évidence que l'écart entre le chiffrage de CFTA et le devis SNCF reposait essentiellement, d'une part, sur les coûts de structure nationaux et régionaux de la SNCF, qui se sont avérés importants (46 M€ au total) et, d'autre part, sur les prestations croisées entre activités SNCF (Fret, Voyages, Gares & Connexions).

En dépit de ces éléments, le conseil régional a donc estimé que l'objectif de transparence n'était pas atteint. Aussi, par courrier daté du 6 mars 2018, a-t-il encore sollicité de nouvelles explications au sujet de la répartition des charges de structure entre les différentes activités de la SNCF et sur l'existence d'une possible sur-affectation de charges au service TER compte tenu du départ de certains technicentres d'autres activités relevant de SNCF Mobilités (Intercités ou Voyages)²².

En l'absence d'accord conclu avec la SNCF, la région a reconduit les PEOSP en 2018, par délibération n° 17-1155 du 15 décembre 2017, et fixé le montant de sa contribution financière annuelle à un niveau très inférieur à celui proposé par l'exploitant.

²² Le retrait d'Intercités ou de Voyages des plateformes de maintenance partagées avec TER pourrait renchérir le coût supporté par TER d'environ 4,4 M€ à partir de 2019.

Dans une note interne datée du 7 mars 2018, le conseil régional maintenait, en effet, ne pas disposer des éléments nécessaires pour, d'une part, comprendre l'écart entre le devis fourni par la SNCF et l'évaluation des coûts, réalisée en 2016 (par CFTA) et, d'autre part, pour contrôler l'adéquation entre les charges facturées par la SNCF et le niveau de service commandé et, partant, pour pouvoir décider, en toute connaissance de cause, de sa politique en matière de transports.

L'exploitant précise, pourtant, que la collectivité est destinataire de tableaux de bord beaucoup plus complets que ceux transmis aux autres régions, en dépit du fait que l'ensemble des contrats signés entre la SNCF et les régions ont été établis sur la base d'un modèle national uniformisé.

La région considère par ailleurs comme insuffisantes les propositions faites par la SNCF pour répondre à sa demande visant à la mise en œuvre d'une trajectoire pluriannuelle d'économie, à périmètre de services constants, reposant sur des gains de productivité.

Or, l'exploitant précise qu'une part de ses gains de productivité est inévitablement absorbées par l'augmentation des charges internes de l'établissement public, telles que, par exemple, les coûts inhérents à la réforme des retraites des cheminots, le glissement vieillissement technicité (GVT) découlant de l'application du statut de ces mêmes agents.

La SNCF estime donc illusoire de pouvoir fournir un service TER à un coût très inférieur, à périmètre de services constant.

Le directeur régional TER PACA a indiqué par ailleurs, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que *« des évolutions importantes sont intervenues depuis l'époque de la rédaction du rapport. Des négociations ont en effet été engagées entre la Région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF Mobilités pour revenir à un cadre contractuel acceptable pour les deux parties au début de l'année 2019. »*

Un protocole d'accord déterminant les éléments structurants de la future convention d'exploitation TER Provence-Alpes-Côte d'Azur 2019-2023 a été signé le 17 janvier 2019 par le Président de Région et le Président de SNCF Mobilités. Cette convention s'appliquera dès début 2019, mettant alors fin aux prescriptions unilatérales existantes depuis 2017 ».

La signature de ce protocole d'accord est intervenue postérieurement à la réception par l'AOT et par l'exploitant des observations provisoires de la chambre.

Compte tenu de ce qui précède, il sera fait référence, dans le présent rapport, à la convention d'exploitation 2007-2016 susvisée pour ce qui concerne la période comprise entre le 1^{er} janvier 2012 et le 31 décembre 2016, aux prescriptions d'exécution d'obligations de service public s'agissant des années 2017 et 2018, ainsi qu'au protocole d'accord susvisé, dont certaines dispositions sont explicitées ci-après, en encadré, concernant la période 2019-2023.

2.1.1.5 Des procédures contentieuses initiées par la S.N.C.F.

Suite aux décisions susvisées de la région de ne pas verser l'intégralité des sommes réclamées par l'établissement public au titre des contributions régionales 2016 et 2017 et d'édicter, à compter du 1^{er} janvier 2017, des PEOSP concernant le service ferroviaire régional, fixées unilatéralement, la SNCF a introduit plusieurs recours contentieux devant le tribunal administratif de Marseille (neuf recours au total avaient été introduits à la date de clôture de l'instruction).

Le protocole d'accord précité, signé le 17 janvier 2019, n'a pas mis un terme à ces différents recours contentieux, qui demeurent pendants, comme le précise le directeur régional TER PACA dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Selon la SNCF, le montant total qu'elle réclame à l'AOT avoisine les 180 M€, dont 123 M€ soumis à l'appréciation du juge administratif (recours contentieux qui étaient introduits début septembre 2018).

Or, la collectivité n'a provisionné, à ce titre, dans son budget primitif 2018, que 10 M€, montant largement sous-dimensionné au regard du montant total du litige financier en question. Pourtant, le provisionnement, technique comptable visant en l'espèce à constater une dépréciation ou un risque lors de son apparition, constitue l'une des applications du principe de prudence. L'absence ou la minoration de provision s'avère donc préjudiciable tant en termes de bonne gestion que de sincérité comptable, dès lors que ces pratiques faussent les résultats de la section de fonctionnement.

Le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur a, pour sa part, introduit une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) visant l'article L. 2121-4 du code des transports qui prévoit la signature d'une convention entre la région et SNCF Mobilités. Selon son analyse, cet article méconnaîtrait le principe de liberté contractuelle garanti par l'article 4 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, le principe de bonne gestion des deniers publics résultant de l'article 14 de ladite déclaration, et le principe de libre administration des collectivités territoriales prévu par l'article 72 de la Constitution.

Par une ordonnance en date du 3 août 2018, le tribunal administratif de Marseille a estimé « *que la question posée par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne présente pas un caractère sérieux* » et qu'il n'y avait « *pas lieu par suite de la transmettre au Conseil d'Etat.* »

2.1.2 Les autres conventions relatives à l'activité TER

Outre le contrat d'exploitation 2007-2016 susvisé et les PEOSP appliquées en 2017 et 2018, plusieurs conventions spécifiques, s'inscrivant dans le cadre du contrat de plan Etat-région, ont été signées entre les filiales du groupe SNCF et le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il s'agit, notamment :

- Des conventions conclues avec SNCF-Mobilités (TER), dont le montant cumulé financé par la région PACA s'est élevé à 225,2 M€ sur la période 2012-2017.

Elles visaient à dégager des crédits « fléchés » pour investir dans l'acquisition et la modernisation des matériels roulants, dans la billettique ainsi que dans les ateliers de maintenance et de remisage. Par exemple, la convention du 17 décembre 2015 (annexée à la délibération n° 15-1262) était notamment destinée à adapter le linéaire de remisage du site de Menton (Alpes-Maritimes) aux nouvelles rames Régio2N, plus longues et capacitaires que les rames des modèles précédents.

Dans ce cadre, la région prenait à sa charge 90 % du coût prévisionnel hors taxe relatif à ces opérations, soit 945 000 € sur 1 050 000 € (la SNCF 10 %). Cette clé de répartition était appliquée jusqu'à fin 2017, date à laquelle la SNCF a décidé de ne plus participer financièrement aux projets, estimant manquer de visibilité en l'absence de contrat d'exploitation pluriannuel.

- Des conventions conclues avec Gares & Connexions, dont le montant cumulé financé par la région PACA s'est élevé à 51,5 M€ sur la période 2012-2017.

Elles visaient à permettre une modernisation des bâtiments destinés aux voyageurs et à mener des études de mobilités. Par exemple, la convention du 6 juillet 2015 (annexée à la délibération n° 15-405) était destinée au financement d'une étude de faisabilité portant sur le réaménagement de la gare de Digne-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence). Dans ce cadre, la région prenait à sa charge 80 % du coût prévisionnel total de 18 000 €.

- Des conventions conclues avec SNCF-Réseau, dont le montant cumulé financé par la région PACA s'est élevé à 91,8 M€ sur la période 2012-2017.

Elles visaient à permettre une modernisation du réseau de chemin de fer. Par exemple, la convention du 23 novembre 2016 (annexée à la délibération n° 16-1005), signée dans le cadre du contrat de plan Etat-Région (CPER), était destinée au financement de l'opération de renouvellement des constituants de la voie (rails, traverses, ballastes) reliant les gares de Montdauphin-Guillemestre et Briançon (Hautes-Alpes). Dans ce cadre, la région prenait à sa charge 33 % du coût prévisionnel total de 22 M€.

Le montant cumulé des investissements en lien avec les conventions susmentionnées s'est élevé à 368,5 M€.

2.1.3 Les contrats de plan Etat-région

2.1.3.1 Le contrat de projet Etat-région 2007-2013

Le préfet de région et le président du conseil régional ont signé, le 20 mars 2007, un contrat de projet Etat-région (CPER) couvrant la période 2007-2013.

Il comportait un volet relatif au transport ferroviaire, érigé en première priorité, dont l'objectif visait à « *l'amélioration de l'accessibilité de la région et de ses relations internes* », par « *le développement du mode ferroviaire* », « *face au retard considérable que PACA accuse dans les transports collectifs et ferroviaires, face à l'insuffisance des infrastructures sur les axes majeurs comme sur les relations internes, face à l'engorgement des axes de circulation dans les zones métropolitaines* ».

Quatre programmes, déjà inscrits au précédent CPER, étaient prévus. Ils visaient à :

- Augmenter la capacité des lignes Marseille-Aubagne-Toulon, Marseille-Gardanne-Aix, Grasse-Cannes-Nice, Avignon TGV-Avignon Centre-Carpentras et la desserte périurbaine de Toulon. Au titre la région prenait en charge 124 M€ sur un total prévisionnel de programme de 463 M€ (l'autre partie étant prise en charge par l'Etat, d'autres collectivités ou Réseau Ferré de France devenu depuis SNCF Réseau) ;
- Moderniser des lignes ferroviaires vouées à la desserte régionale : ligne des Alpes d'Aix-en-Provence à Briançon, ligne Nice-Breil-sur-Roya, ligne Nice-Digne, avec un financement de la région à hauteur de 63,75M€, sur un total programmé de 204 M€ ;
- Réaliser des études complémentaires portant sur le projet de ligne nouvelle et des études de faisabilité économique et technique relatives à la percée ferroviaire du Montgenèvre, avec un financement de la région à hauteur de 7,94 M€, sur un total programmé de 155 M€ ;

- Réaliser des études relatives à la réouverture de la ligne Rognac-Aix-Gardanne-Carnoules et des études prospectives concernant la poursuite d'opérations, avec un financement de la région à hauteur de 17,5 M€, sur un total programmé de 62 M€.

Le montant total des crédits prévus initialement pour financer ces quatre programmes s'élevait donc à 884 M€, dont 223,2 (soit environ un quart) pris en charge par la région.

Au final, selon cette dernière, la mise en œuvre des mesures prévues par ce CPER a contribué à l'irrigation des territoires à travers les réalisations suivantes :

- La modernisation de la ligne des Alpes et des chemins de fer de Provence ;
- Le lancement d'études (par exemple pour la 2^{ème} tranche de la ligne Aix-Marseille, ou pour l'enquête publique nécessaire aux travaux de la LNPCA) ;
- La réouverture de la ligne Avignon-Carpentras à la circulation des trains de voyageurs ;
- L'augmentation de la capacité des lignes Toulon-Hyères et Cannes-Grasse ;
- L'émergence d'un certain nombre de pôles d'échanges multimodaux indispensables.

2.1.3.2 Le contrat de plan Etat-région 2015-2020

Le préfet de région et le président du conseil régional ont signé, le 29 mai 2015, un nouveau contrat de plan Etat-région (CPER), couvrant la période 2015-2020. Ce CPER comporte un volet ferroviaire (A) et un volet relatif aux pôles d'échanges multimodaux (B).

A – Le volet ferroviaire :

Le volet ferroviaire du CPER 2015-2020 prévoyait un financement du conseil régional à hauteur de 213,2 M€ (de 197,2 M€ pour l'Etat). Pour ce CPER, comme pour le précédent, la détermination des parts de financement respectives de la région et de l'Etat a reposé sur les principes suivants :

- Opérations de développement des capacités, cofinancement à part égale ;
- Opérations de grande maintenance et de régénération du réseau : le financement régional serait supérieur au financement de l'Etat selon l'ordonnateur : sur les opérations de modernisation des lignes UIC 7 à 9, la part de l'Etat s'est élevée à 45,3 M€, la part de la région à 55,3 M€.

En juillet 2018, les crédits affectés au volet ferroviaire de ce CPER avaient notamment permis la réalisation des projets suivants :

- Travaux de régénération d'une section de l'étoile ferroviaire de Veynes (Briançon-Montdauphin) et lancement des études et des travaux de régénération sur les branches de l'étoile vers la région Auvergne-Rhône-Alpes ;

- Dispositif ERTMS (niveau 2)²³ dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes : l'ordonnateur précise, à ce égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que « *les crédits affectés au volet ferroviaire du CPER à fin juillet 2018 avaient permis le lancement des études AVP (avant-projet) de mise en place de l'European Rail Traffic Management System (ERTMS) sur la partie infrastructures. Les travaux restent à être entièrement réalisés et financés, la Région ayant engagé une première partie pour les adaptations de tous les trains circulant entre Cannes-Grasse et Vintimille (28,3 M€)* » ;
- Modernisation de la ligne Marseille-Gardanne-Aix, absorbant 42 % des crédits affectés au volet ferroviaire du CPER (173 M€), et dont les travaux, qui ont débuté en juillet 2018, doivent permettre, fin octobre 2021, la circulation de quatre trains par heure sur cet axe.

B – Le volet relatif aux pôles d'échanges multimodaux (PEM) :

Ce volet qui couvre également la mise en accessibilité des gares et des quais aux personnes handicapées, par ailleurs prévue par le schéma directeur d'accessibilité (SDA) - agenda d'accessibilité programmé (AdAP) prévu à l'article L. 1112-2 du code des transports.

Les mesures prévues portent sur plusieurs périmètres, complémentaires :

- L'allongement, la mise en conformité et la mise en accessibilité des quais dans les gares régionales ;
- La modernisation et la rénovation des bâtiments ferroviaires dédiés aux voyageurs ;
- L'aménagement des espaces et équipements publics associés aux pôles multimodaux : gare routière, parcs relais, parvis, parcs à vélos et accès cyclables.

Ces projets nécessitaient l'intervention de différents maîtres d'ouvrage (SNCF réseau, SNCF mobilité, EPCI, communes...). De ce fait, ils relèvent de conventions de financement spécifiques.

L'enveloppe financière du volet PEM était évaluée à 69,1 M€²⁴ (10 M€ pris en charge par l'Etat).

En juillet 2018, les crédits affectés au volet PEM de ce CPER avaient notamment permis la réalisation des projets suivants :

- Études et travaux d'accessibilité des quais de la gare de Cagnes-sur-Mer et des PEM de Gap et de Menton ;
- Travaux d'allongement des quais et d'amélioration de l'accessibilité de la gare de Nice- Riquier ;
- Travaux de mise en accessibilité des quais de la gare de Marseille-Blancarde et du quai n° 5 du PEM de Marseille-Saint-Charles.

²³ ERTMS (European Rail Traffic Management System) niveau 2 : Ce système permet de gérer en temps réel l'espacement entre les trains, améliorant la capacité de la ligne avec notamment la possibilité de passer de 13 à 16 trains à l'heure de pointe.

²⁴ CPER 2015/2020 - avenant n° 3.

C – Constats du comité de programmation du 18 avril 2018

Le premier comité de programmation 2018, qui a eu lieu le 18 avril, a permis de constater un certain nombre d'actions programmées sous réserve de crédits d'Etat, notamment sur le volet ferroviaire (études relatives à l'étoile de Veynes, travaux de traitement du nœud ferroviaire toulonnais, études relatives à la partie basse de la ligne des Alpes) et également sur le volet « pôles d'échanges multimodaux » (seuls les PEM de Briançon et de Beaulieu étant cofinancés par l'Etat).

La région estime donc que *« cette programmation "à conditions" met en relief un engagement trop lent des crédits d'État pour espérer finir le volet Mobilité Multimodal du CPER à un bon taux de réalisation, et cela même si l'Etat confirme le respect de la contractualisation »*.

2.2 Les moyens humains dédiés au TER et le recours à l'expertise externe

Entre 2012 et 2017, le nombre d'ETP affectés par la région à la mise en œuvre de cette mission est passé de 12,9 à 17,4. Il a donc augmenté de 4,5, soit 35 %. Les dépenses de personnel en découlant ont cru de 226 K€, soit près de 30 %. Elles ont représenté en cumulé, au cours de ces six années, 5,15 M€.

A ces moyens humains « internes », s'ajoutent les services de prestataires externes, sélectionnés *via* la passation de marchés publics.

Il s'agit, notamment :

- De marchés récurrents concernant le contrôle de la qualité du service TER dans les gares et dans les trains, dont le coût s'est élevé entre 2012 et avril 2015, à environ 100 000 € HT/an et à 61 000 € HT/an depuis mai 2015 et l'engagement d'un nouveau prestataire ;
- D'un marché concernant l'audit des comptes TER²⁵ sur la période 2007-2011, exécuté entre 2011 et 2013 (coût de 90 000 € HT) ;
- Du marché visant à l'évaluation des coûts du service TER en 2016, conclu en 2015 avec la société CFTA pour un montant de 213 750 € HT ;
- D'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) d'une durée de 4 ans, passé en décembre 2015 dans la perspective du renouvellement du contrat d'exploitation (2007/2016) avec la SNCF et composé de trois lots représentant un total de 295 400 € ;
- Du marché passé en 2017 visant à définir l'évaluation des coûts de la desserte ferroviaire de Monaco (115 100 € HT), évoquée au point 4.10 ci-dessous.

Entre 2012 et 2017, ces dépenses ont représenté, en cumulé, près de 2 M€.

²⁵ **Compte TER** : Retraitement des factures produites par la SNCF opéré par la région, qui permet d'aboutir à la détermination de sa contribution d'exploitation en déduisant les charges d'exploitation affectées à la réalisation du service des produits d'exploitation générés par l'activité TER. La contribution d'exploitation est ensuite ajustée par application des mécanismes de pénalités, malus, bonus, intéressement et réfections de charges diverses.

2.3 Les relations entre la région et Gares & Connexions

Les modalités de collaboration entre la région et Gares & Connexions (G & C) sont différentes selon le segment auquel appartient la gare :

- S'agissant des 9 grandes gares (segment a) implantées en Région Sud, une Instance Régionale de Concertation²⁶ se réunit chaque année afin d'examiner les travaux à envisager ;
- En ce qui concerne les autres gares régionales (segments b et c), aucune instance n'est prévue réglementairement mais la région et Gares & Connexions se réunissent néanmoins au minimum deux fois par an, afin d'évoquer l'ensemble des projets relatifs à la modernisation des gares, qu'ils fassent l'objet de conventions de financement entre ces parties, ou qu'ils soient réalisés sur les fonds propres de G&C.

Ces réunions traitent des programmes d'investissement financés par la région, réalisés sous maîtrise d'ouvrage de Gares & Connexions ou de SNCF Réseau (quais...). En revanche, elles ne traitent pas de la gestion des gares.

La région s'estime en mesure de pouvoir influencer sur les projets engagés dans les gares du segment a ou pour des aménagements prévus, dans les cadres suivants : partenariats, Instance Régionale de Concertation susvisée, conventions de financement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a, en outre, souhaité « *préciser que l'intégralité des charges de SNCF G&C sont couvertes par les péages (« touchés de trains ») et les redevances locatives et commerciales perçues par le gestionnaire. Concernant les investissements dits en « fonds propres », au travers un taux de CMPC (Coût Moyen Pondéré du Capital) très élevé, G&C refacture en réalité aux transporteurs les investissements qu'elle prétend réaliser sur ses fonds propres.* ».

²⁶ Prévue à l'article 14 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, cette instance est composée d'un représentant de la direction de Gare et Connexions, d'un représentant de SNCF Réseau, d'un représentant de chaque autorité organisatrice de transports concernée, d'un représentant de chaque entreprise ferroviaire utilisatrice et d'un représentant de chacune de leurs organisations professionnelles.

3. LE FONCTIONNEMENT DES TER EN REGION SUD

3.1 Les infrastructures ferroviaires

3.1.1 L'investissement effectué sur le réseau emprunté par les TER

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne dispose pas de plan rails.

De ce fait, le financement de l'investissement de régénération effectué sur le réseau (hors fret) relève des contrats de plan Etat-région. Il s'établissait ainsi, sur la période 2012-2017, à 198,8 M€ (programmation et engagements) : 112,11 M€ pour la région PACA, 86,7 M€ pour l'Etat.

Sur la même période, les crédits engagés par l'Etat et la région au titre de la rénovation des lignes UIC 7 à 9 (hors chemin de fer de Provence) se sont établis à 15,4 M€, quasiment à part égale entre la région et l'Etat.

Les départements cofinancent ces opérations *via* des conventions départementales d'application du CPER. Sur la période 2015-2017, les sommes engagées par ces collectivités au titre de ces rénovations se sont élevées à 4 M€. SNCF Réseau cofinance également ces opérations en tant que maître d'ouvrage et gestionnaire du réseau (920 K€ sur la période 2015-2017).

Etant donné le coût significatif du service TER relevant des lignes UIC 7 à 9, mais aussi de son rôle d'instrument en termes d'aménagement du territoire, de vecteur économique (en particulier touristique) et social (accès à l'emploi et aux services), la région souhaite déterminer dans quelle mesure l'équilibre économique actuel de ces lignes pourrait évoluer dans le cadre d'une offre mieux adaptée aux publics touristiques, de l'emploi de matériel roulant plus léger ou encore du développement de l'intermodalité, sans oublier les éventuelles incidences liées à l'ouverture à la concurrence des TER.

Elle a déclaré avoir mené courant 2018, une étude portant sur « *l'optimisation du modèle économique des petites lignes régionales* » et indiqué qu'elle ne serait pas opposée à se voir transférer les compétences liées à leurs infrastructures malgré l'effort financier significatif que cela impliquerait, effort alourdi par la diminution de la participation de SNCF Réseau.

L'ordonnateur a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les besoins d'investissement, tels que communiqué par SNCF Réseau, s'élèverait à 583 M€ pour les seules lignes UIC 7 à 9, en se basant sur des hypothèses de simple remise à niveau, conforme à l'existant, sans optimisation ou alternative moins coûteuse.

Néanmoins, préalablement à toute prise de position, l'ordonnateur précise vouloir disposer de l'état du réseau et des coûts exacts, y compris ceux relatifs à l'exploitation et à l'entretien. Il souhaite également un assouplissement des référentiels afin de réduire les coûts, la possibilité de pouvoir étudier des modes d'exploitation alternatifs plus performants et, enfin, bénéficier d'un engagement financier fort et pérenne de l'Etat.

Il indique, en outre, que « la dégradation des infrastructures ferroviaires de la Région est avant tout le fruit du désengagement continu de l'Etat et de son gestionnaire d'infrastructures. Le contrat de performance, signé en décembre 2017 [entre l'Etat et SNCF Réseau], a clairement entériné le choix d'une non régénération des lignes UIC 7 à 9 et ce, pour juguler la dette de SNCF Réseau. Ce désengagement ne doit pas induire un report de dette de SNCF Réseau vers les collectivités. »

Il ajoute, enfin, que « la Région se trouve dans la situation de devoir, soit accepter la dégradation lente de l'état de l'infrastructure qui génère des ralentissements, des causes de non fiabilité et des incertitudes sur la pérennité des services, soit accepter de contribuer au financement de remise à niveau avec un effet "tonneau des Danaïdes". En effet, le plus souvent, vu l'état du réseau et le mode de travail de SNCF Réseau, après une première opération financée, d'autres besoins apparaissent sans avoir de visibilité sur les besoins des années à venir. Le dilemme porte aussi sur les coûts croissants et la dégradation de la qualité du service si les opérations sont différées. »

3.1.2 La diminution de la participation financière de SNCF Réseau

Dans le cadre de son contrat de performance conclu avec l'Etat pour la période 2017-2026, SNCF Réseau a plafonné sa participation financière à 8,5 % sur les opérations de rénovation du réseau UIC 7 à 9, par décision de son conseil d'administration en date du 16 janvier 2018. Selon la région, ce taux s'appliquerait aux ouvrages d'arts et aux voies. Un doute subsiste concernant son application (ou non) aux opérations liées à la signalisation, aux traversées de voies, aux passages à niveaux et aux installations électriques.

Selon le directeur territorial de SNCF Réseau, le principe de la « règle d'or » (instituée par le décret n° 2017-443 du 30 mars 2017 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau), qui vise à limiter l'endettement de cette filiale, sera revu suite à la publication de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui prévoit, notamment, une reprise par l'Etat d'une partie de la dette actuellement supportée par SNCF Réseau. Cette évolution n'est pas connue à la date de finalisation du présent rapport.

3.2 L'offre combinée fer-route : l'expérimentation sur l'axe Gap-Briançon

L'axe Gap-Briançon a fait l'objet d'une expérimentation routière à l'occasion de la fermeture de la ligne pour travaux. La desserte des gares situées entre ces deux villes était alors uniquement assurée par des autocars, afin de concentrer les moyens ferroviaires sur la seule liaison directe Gap-Briançon. L'usager sur courte distance bénéficiait de fréquences routières renforcées en heure de pointe, tandis que l'usager réalisant un trajet plus long continuait de bénéficier d'un moyen de transport ferroviaire.

La mise en place de cette expérimentation a entraîné des tensions entre l'AOT et son exploitant, puisque la région a notifié sa décision de supprimer les trains le 30 novembre 2017, soit 10 jours avant le démarrage du service 2018, désorganisant ainsi la production et la mise en place des roulements.

Or, selon la SNCF, aucun exploitant n'est en mesure de modifier les ressources affectées au service de manière instantanée. Certaines réservations (conducteurs) nécessitent, en effet, jusqu'à 18 mois de préavis, la commande de sillons doit, quant à elle, être effectuée 4 mois avant la circulation du train.

L'exploitant estime donc, qu'à cette occasion, l'AOT n'a pas respecté les procédures prévues pour modifier le service (délais, échanges entre les parties, notamment) qu'elle lui a pourtant imposées, notamment à l'article 8.4.1 des PEOSP qui offre la faculté à la région de demander des adaptations de l'offre de transport après sa commande initiale. L'exploitant déplore, de plus, l'inadéquation des mécanismes institués par les PEOSP au regard des conditions réelles d'exploitation du service TER.

Le directeur territorial de SNCF Réseau, précise, quant à lui, à ce sujet, que la non-utilisation des sillons préalablement réservés (suppression, en semaine, de cinq trains sur les 19 prévus, notamment), a occasionné à son établissement une perte d'environ 200 K€.

Toutefois, en réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que *« si la notification de sa décision de supprimer des services ferroviaires est intervenue le 30 novembre 2017, elle avait tenue informée lors de réunions techniques, SNCF, plusieurs semaines au préalable, que ce sujet était en attente d'un arbitrage de la Région. La notification de la décision n'a donc pas été une totale surprise pour SNCF »*.

Il ajoute que *« pour ne pas injustement pénaliser la SNCF du fait de cette décision, la Région [l'] a indemnisé [...] en couvrant d'une part les pertes de recettes, et d'autre part, les charges correspondant au service ferroviaire, bien que non réalisé, pendant une durée de 4 mois (jusqu'au 31 mars 2018). »*

3.3 Les gares et les points d'arrêt (haltes)

Le contrat d'exploitation 2007-2016 rappelait que la SNCF est propriétaire des gares et des haltes. Il stipulait également que la prise en compte de nouvelles gares et points d'arrêt, ainsi que toute modification sensible relative à ces infrastructures, devait faire l'objet d'un devis modificatif présenté par la SNCF à la région.

Le cahier des charges annexé au contrat d'exploitation fixait, quant à lui, la liste des points de dessertes ferroviaires de la région PACA, leurs équipements en moyens de distribution, ainsi que les heures d'ouverture au public des guichets.

En 2017 et 2018, les prescriptions d'exécution d'obligation de service public prévoyaient, quant à elles, qu'il appartenait à la SNCF de s'assurer, notamment en lien avec Gares & Connexions, de l'affectation et de la disponibilité de l'ensemble des gares et points d'arrêt (listés en annexe 9) nécessaires à l'exploitation du service TER.

Ces prescriptions comportaient, en outre, des dispositions spécifiques concernant le service à assurer dans les gares.

Leur titre V rappelait, en effet, que la région a compétence pour définir le niveau de service de toutes les gares appartenant aux segments b et c mono-transporteurs situées dans son ressort territorial.

Il indiquait également qu'il appartient à la région de décider du maintien d'une présence humaine en gare, tenant compte des objectifs qu'elle s'est fixée en matière de distribution.

Ce titre précisait, enfin, que Gares & Connexions fournit les services utiles aux voyageurs (prestations de confort, d'accueil, de propreté et d'information voyageurs) en fonction de la fréquentation et du type de trafic, afin de faciliter les déplacements des voyageurs et de renforcer l'attractivité des transports publics. Les PEOSP s'avéraient donc plus détaillées que le contrat d'exploitation 2007-2016 à cet égard.

3.3.1 Le service proposé en gare

Gares & Connexions assure la maintenance et le développement des gares (entretien, rénovation, valorisation), ainsi que de la gestion courante (accueil, information des voyageurs, ouverture des bâtiments, nettoyage, gardiennage...).

Les règles de gestion applicables aux gares, notamment les principes concernant leurs horaires d'ouverture, sont fixées par le document de référence des gares de voyageurs (DRG). La région précise avoir demandé, à plusieurs reprises, un état des lieux des horaires d'ouverture des gares qu'elle n'aurait obtenu ni de la SNCF (TER), ni de G & C.

Les horaires d'ouverture des guichets de toutes les gares TER de la région faisaient l'objet d'une annexe (3) à la convention d'exploitation 2007-2016.

Les horaires d'ouverture des gares n'étaient pas toutefois fixés par le contrat d'exploitation 2007-2016. Ce service ne pouvait donc constituer un point de contrôle donnant lieu à bonus/malus.

En revanche, suite à l'institution des PEOSP, la région a calculé elle-même ces horaires en application des règles du DRG et les a prescrits à SNCF Mobilités. Sur ce point, les services du conseil régional estiment ne pas encore disposer du recul nécessaire pour tirer des « *conclusions probantes* » suite aux contrôles externes qu'elle a diligentés.

S'agissant du service en gare, il dépend étroitement de l'organisation et de la polyvalence des agents cheminots affectés au sein de chaque entité. Dans leur grande majorité, ces derniers ne relèvent pas de Gares & Connexions, mais de l'activité TER de SNCF Mobilités, et, dans une moindre mesure, de Voyages SNCF ou de SNCF Réseau. Sur certaines lignes, ce sont des agents de circulation de SNCF Réseau qui assurent, en sus de leurs attributions, l'accueil en gare et la tenue du guichet pour le compte de l'activité TER.

Dans les douze gares de la Région Sud où les guichets sont gérés par la branche Voyages de SNCF Mobilités (Aix-en-Provence, Aix-en-Provence TGV, Antibes, Arles, Avignon-centre, Avignon-TGV, Cannes, Les Arcs-Draguignan, Marseille-Saint-Charles, Monaco-Monté-Carlo, Nice-Ville, Saint-Raphaël-Valescure et Toulon), la région ne dispose d'aucun droit de regard concernant les modifications d'horaires d'ouverture des guichets et de suppression de ces points de vente, bien que ces derniers distribuent, notamment, des titres de voyage permettant l'accès aux TER.

En revanche, s'agissant des autres gares, la région peut décider du niveau de service, en particulier du nombre de guichets et de leurs horaires d'ouverture.

Le financement de ces missions par la collectivité territoriale, qui ne relève pas de la « redevance gare », était prévu par le contrat d'exploitation jusqu'au 31 décembre 2016. Il l'était ensuite *via* les PEOSP.

Aucune fermeture de guichet n'a eu lieu sous le régime de la convention. En revanche, les horaires d'ouverture de guichets ont été réduits dans 11 gares en 2016, ce qui aurait généré 600 K€ d'économies, selon l'exploitant.

Par ailleurs, alors que sous le régime du contrat d'exploitation la SNCF pouvait procéder d'elle-même à quelques modifications en la matière, ce n'était plus le cas avec l'institution des PEOSP, en 2017 et 2018.

Selon la SNCF, d'importantes marges de progrès existent pourtant en région PACA concernant le transfert de la vente de billets vers les automates ou le mode digital (Internet). En effet, la répartition des ventes des titres de voyage du TER entre les différents modes de distribution (« Mixdistrib ») est actuellement la suivante :

- Vente au guichet : 45,6 % ;
- Vente par automates : 33,6 % ;
- Vente digitales : 20,8 %.

Or, les ventes de billets OUIgo ont lieu à 100 % en mode digital, celles des billets de TGV à environ 80 %.

La SNCF précise avoir fait des propositions à la région, par courrier du 8 janvier 2016, visant à la fermeture de 10 guichets de vente et à la réduction de l'amplitude d'ouverture de certains autres, afin de diminuer de 1,7 M€ les charges totales de distribution (sur un total de 23,7 M€ en 2015).

Elle précisait, pour étayer ses propositions de fermeture de guichets et de réduction de l'amplitude d'ouverture de certains d'entre eux, que « *dans 29 gares TER sur les 75 du réseau, les ventes aux guichets correspondent actuellement à moins de 5 transactions par heure pour une moyenne, sur les 75 gares, de 8,2 transactions par heure. Le niveau de chiffre d'affaire moyen par guichet est, de ce fait, inférieur de près de 20 % au chiffre d'affaire moyen d'un guichet TER en national. Enfin, 23 de nos gares affichent un coût de la transaction supérieur à 10 pour un produit moyen du trajet à 3,3 €* ».

Il convient, enfin, de souligner la volonté de SNCF Mobilités (Voyages) de transférer le maximum de ventes vers le mode digital, pour diminuer le nombre de guichets au sein des (grandes) gares dont elle assure la gestion.

Plusieurs scénarii ont été proposés à l'AOT par l'exploitant, suite à une étude technique menée conjointement, gare par gare, et par axe de circulation des TER. Aucun scénario n'avait alors été accepté par la collectivité.

La chambre estime qu'une évolution s'avère nécessaire pour faire diminuer les charges de distribution du service, en rationalisant son fonctionnement. Le chiffre d'affaires particulièrement réduit généré par certains guichets milite fortement en ce sens (par exemple, selon la SNCF, celui de la gare de Laragne génère 32 €/heure de chiffre d'affaire).

A défaut, le conseil régional pourrait se trouver, à moyen terme, dans une position difficilement tenable aux yeux des usagers. En effet, si aucune évolution n'avait lieu, les voyageurs pourraient se trouver dans la situation paradoxale de pouvoir acheter un billet de TER au guichet de la gare de Laragne, mais de ne pouvoir faire de même à la gare d'Aix-en-Provence-TGV, par exemple.

Le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 5.3 « une évolution du schéma de distribution régional dans le cadre d'une refonte globale de la relation voyageurs TER. »

Il précise, en outre, qu'un « haut niveau de service est mis en place dans les gares les plus fréquentées avec des guichets ou des présences programmées. Ainsi, d'ici 2023, le réseau sera constitué de 19 Espaces de Services ZOU ! (points de vente avec guichets) et complété par 36 gares avec un dispositif d'accueil ZOU ! Dans les autres gares, SNCF Mobilités ou la Région contractualisera avec l'entité Gares & Connexions les investissements nécessaires à la mise en place de systèmes qui permettront aux voyageurs d'accéder aux bâtiments voyageurs, dans des plages horaires plus étendues qu'en 2018. En fonction des solutions existantes localement, des partenariats avec des acteurs locaux comme la Poste pourront être conclus par SNCF Mobilités dans les communes, où intervient une fermeture de guichets humains en gare, afin de maintenir un service TER dans des zones peu denses. ».

Ce protocole envisage, enfin, d'examiner « l'opportunité de développer le visio-guichet dans certaines gares » assurant ainsi une assistance humaine à distance pour les usagers.

3.3.2 La participation financière de la région en matière de rénovation des gares

Concernant l'état des bâtiments, la région est informée de manière ponctuelle, et de façon incomplète, estime-t-elle, via les instances mentionnées ci-avant.

Elle participe financièrement à la rénovation des gares, soit dans le cadre de conventions bilatérales signées avec G&C, soit dans le cadre de conventions plus générales incluant l'ensemble du périmètre d'un pôle d'échanges multimodal (PEM) : quais/parvis/intermodalité/bâtiment voyageurs.

Sur la période 2012-2017, la région a attribué 30,3 M€ à G&C dans ce cadre. Parmi les projets significatifs (supérieurs à un million d'euros), il est possible de citer les PEM suivants : Toulon (2 M€), Cannes-sur-Mer (4,5 M€), Carpentras (1,6 M€), Cagnes-sur-Mer (2,8 M€), Orange (1,8 M€). La région a également financé, à hauteur de 1,4 M€, des études et des travaux de réalisation et d'exploitation nécessaires au déploiement du Wifi dans 100 gares.

Le directeur « Grand Sud » de Gares & Connexions précise, quant à lui, que la région PACA est l'une des régions qui investit le plus dans les gares.

3.3.3 L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite

Par délibération n° 15-584 du 26 juin 2015, le conseil régional de PACA a arrêté son agenda d'accessibilité programmée. 42 gares ont été identifiées comme prioritaires sur la base des trois critères suivants : fréquentation supérieure à 1 000 voyageurs par jour ; situation à moins de 200 mètres d'un établissement recevant du public (ERP) de catégorie 1 à 4 ; inter-distance de 50 km au plus entre deux gares accessibles.

La région s'est dotée, en parallèle, d'un Schéma Directeur d'Adaptation des Quais (SDAQ), qui propose une planification pour les travaux d'allongement des quais (délibération n° 15-554 du 29 mai 2015). La longueur des quais conditionnant en effet, le type de matériel pouvant être utilisé (certains permettant l'accès aux PMR, d'autres non), ces deux schémas complémentaires sont conduits en parallèle.

Le financement des travaux requis pour la mise en accessibilité et pour l'allongement des quais intervient principalement dans le cadre du volet « Pôles d'Échanges Multimodaux » du contrat de plan Etat-région 2015/2020, doté au total de 69,1 M€.

Au cours de la période comprise entre juin 2015 et juin 2018, l'AOT a engagé 39 M€ au titre de l'accessibilité et de l'allongement des quais.

La région finance, par ailleurs, des travaux de mise en accessibilité des bâtiments dédiés aux voyageurs dans le cadre de conventions de financement bilatérales signées avec Gares & Connexions. Enfin, l'AOT a institué la gratuité du TER pour l'accompagnateur d'une personne handicapée.

En ce qui concerne la prise en charge des personnes en situation de handicaps et à mobilité réduite, la SNCF fournit des bilans à l'AOT dans le cadre de la prestation « Accès Plus »²⁷.

68 500 personnes handicapées et à mobilité réduite (PMR) ont été prises en charge dans ce cadre en 2016 en Provence-Alpes-Côte d'Azur (dont 17 % pour des voyages intra-régionaux). Près de 14 000 prestations « Accès Plus » ont été fournies par la seule gare de Marseille-Saint-Charles.

Initialement, la SNCF proposait ce service dans 23 gares de la Région Sud. Elle opère actuellement un recentrage sur les gares dites de segment A+ (Avignon et Arles).

Le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 5.3, la mise en place d'un « nouveau service de prise en charge des Passagers à Mobilité Réduite, dès 2019. Ce service appelé « ACCES TER », dont la réservation sera assurée par le Centre de Relation Clients de l'opérateur, renforcera le schéma Directeur de l'Accessibilité pour les parcours TER. Le déploiement progressif pourrait s'envisager sur un nombre de points d'arrêts TER prioritaires à définir et l'ensemble des grandes gares de la région dans les 2 prochaines années. Ce service régional serait en harmonie avec les régions limitrophes et favorisera ainsi une meilleure gestion du parcours inter-régional d'un PMR ».

²⁷ Selon le site Internet de la SNCF, Accès Plus est un service gratuit d'accueil en gare et d'accompagnement jusqu'à la place dans le train pour les personnes handicapées et à mobilité réduite. La prestation offre la possibilité d'acheter des titres de transport adaptés à la situation de l'utilisateur, de réserver des prestations d'accueil en gare et d'accompagnement jusqu'au train, d'accéder aux informations nécessaires au bon déroulement du trajet.

3.3.4 La réduction du nombre de points d'arrêt

La région précise ne pas avoir de projet visant à diminuer le nombre de points d'arrêt (gares ou haltes) actuellement desservis par le TER.

La réduction du nombre de points d'arrêt ne peut, selon la SNCF, s'inscrire que dans une analyse globale relative à la conception de l'offre, dans la mesure où la suppression de haltes permet, d'une part, de diminuer le temps de parcours des trains concernés, d'autre part, d'utiliser de manière plus optimale le matériel roulant et les ressources humaines.

L'exploitant précise, en outre, en réponse aux observations provisoires de la chambre, examiner cette problématique dans le cadre de son programme industriel CAP TER, qui vise à *« rendre le transport ferroviaire plus performant et plus compatible avec les besoins des usagers en le segmentant en trois offres : CITI pour le périurbain dense, KRONO pour les relations intervalles longues distances et PROXI pour les dessertes fines du territoire, en adaptant pour ce dernier la fréquence au besoin. »*.

Bien qu'une diminution du nombre de gares desservies génère des économies, puisque des dépenses prévisionnelles affectées à ces gares pourront être évitées, l'absence de conclusion d'un nouveau contrat d'exploitation au titre des années 2017 et 2018 n'a pas permis de progresser sur ce sujet.

Pour l'heure, le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 2, *« le maintien de l'ensemble des gares TER sur le territoire »*.

3.3.5 Les évolutions souhaitées par la région en matière de gestion des gares

Le conseil régional estimant que le patrimoine des gares pourrait être davantage valorisé pour réduire les charges, il a encouragé Gares & Connexions à prendre des contacts avec les acteurs locaux afin d'étudier les possibilités de valorisation du foncier et du bâti. La région regrette que cette initiative n'ait donné aucun résultat à ce jour.

Le directeur « Grand Sud » de Gares & Connexions précise, à ce propos, avoir reçu peu de réponses à son appel à projet proposant la location de locaux vides au sein des gares. Les entreprises ayant manifesté un intérêt n'ont pas concrétisé leur projet, mise à part l'implantation d'un « espace de co-working » dans les locaux de la gare Saint-Charles à Marseille.

Il envisage donc de lancer, au printemps 2019, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) afin d'essayer d'implanter au sein de 25 gares des activités économiques, associatives, voire des logements.

L'AOT souhaiterait également pouvoir davantage influencer sur le niveau de service proposé en gare, ainsi qu'une remise à plat du modèle tarifaire (« redevance gare »), afin de tendre vers un nouveau dispositif moins complexe, plus transparent. La redevance gare a en effet représenté une charge de 34 M€ pour la région en 2016.

Or, la collectivité indique ne disposer du sous-détail financier que pour les 9 gares relevant du segment a. Si celles-ci cumulent effectivement les plus lourdes charges, elles ne représentent que 6 % des points d'arrêts du réseau régional.

L'AOT indique ainsi ne disposer, au titre des gares des segments b et c, d'aucun détail concernant la nature et l'évolution des charges couvertes par la « redevance gare », pas même par grands postes (charges immobilières, information des voyageurs, nettoyage, sureté etc.).

Ces charges font l'objet d'un système de refacturation de prestations entre, d'une part, G&C et SNCF Mobilité (TER) pour l'accueil et, d'autre part, entre G&C et la direction de la sûreté de la SNCF pour la Surveillance Générale (SUGE), la police ferroviaire.

L'AOT souhaiterait donc pouvoir disposer, gare par gare, du détail des prestations spécifiques facturées par G&C à la SNCF (TER). Le directeur « Grand Sud » de Gares & Connexions indique, en réponse, que le détail des prestations spécifiques facturées par G&C à SNCF Mobilités (TER), gare par gare, n'existe pas.

L'AOT souhaiterait, par ailleurs, avoir connaissance du détail des investissements liés aux gares, et des amortissements associés. Or, le directeur « Grand Sud » de G&C rappelle que lors des comités d'investissement des 8 avril 2015 et 11 juillet 2018, des supports présentant les investissements programmés dans les gares des segments b et c ont été remis aux représentants de la région. Ces documents détaillent, en outre, les différents postes de charges composant la « redevance gare ». Ce directeur précise, enfin qu'« *entre 2016 et mi-2018, peu de données étaient disponibles dû à la rénovation du modèle économique des gares* ».

3.4 Le matériel roulant

3.4.1 Composition du parc de matériel roulant

Au 31 décembre 2017, le parc de matériel roulant affecté à la production du service TER était composé de 31 locomotives électriques et de 149 rames :

- 123 rames automotrices (61 électriques, 25 diesel et 37 bi-modes) ;
- 14 rames tractées électriques à grand parcours (voitures Corail) ;
- 12 rames tractées électriques régionales.

Les rames tractées et leurs locomotives ont une moyenne d'âge de 35 ans, les rames automotrices une moyenne d'âge 12 ans. La moyenne d'âge du parc, toutes séries confondues, s'élève à 16 ans en PACA. Cette moyenne s'avère être légèrement supérieure à la moyenne nationale qui s'établit, selon les données fournies par la SNCF, à 12,3 ans.

Au cours de la période 2012-2017, le nombre de rames a augmenté de 9,5 %, en dépit d'une nette réduction du parc de rames tractées régionales (incluant la suppression des rames thermiques), réduction largement compensée par les acquisitions de rames électriques et bi-modes.

3.4.2 L'adéquation aux besoins du service TER du parc de matériel roulant

Selon la région, le rapport remis par la société C.F.T.A., qui a procédé à une évaluation des coûts du service TER en PACA, conclut à une adéquation entre les matériels roulant nécessaires pour réaliser ledit service et ceux qui y sont affectés.

La SNCF confirme cette analyse, mais uniquement en situation « nominale » (hors crise). Elle estime que l'hétérogénéité du matériel (12 séries différentes) et le manque de matériel « de secours » utilisable en cas de panne des rames en circulation, ont pour effet, en situation de crise, de rendre « fragile » la production.

Elle considère prioritaire, de ce fait, le renouvellement du matériel roulant, donc son homogénéisation, pour améliorer la souplesse et la régularité du trafic.

3.4.3 L'hétérogénéité du parc et ses effets

Le parc dédié au service TER est relativement hétérogène dans la mesure où les matériels peuvent être classés en 12 « séries » (selon les critères de la SNCF). Selon l'AOT, la région PACA se situe dans la moyenne nationale en la matière.

Or, un parc hétérogène nécessite le maintien de sites de maintenance adaptés à l'entretien des différents types de matériels, entraîne une multiplication des processus de maintenance, requiert des outillages en plus grand nombre et complexifie la gestion des stocks de pièces. Les conducteurs doivent, en outre, être formés pour manœuvrer les différents types d'engins.

Un tel parc augmente donc mécaniquement le coût du service, tant par ses impacts en terme de maintenance (stocks de pièces, compétences techniques des personnels), qu'en terme d'exploitation.

Dans ces conditions, la constitution d'un parc de matériel roulant homogène s'avère être un élément déterminant pour optimiser le coût du service, tout en améliorant la prestation offerte aux usagers (souplesse d'exploitation, avec des affectations de rames flexibles en fonction des besoins, confort, meilleure accessibilité aux personnes à mobilité réduite).

La SNCF considère, quant à elle, que les conditions d'exploitation pourraient être améliorées en augmentant « l'industrialisation » du service, notamment en affectant une série de matériel à un secteur géographique dédié.

La région prend donc en compte la rationalisation du parc de matériel roulant dans sa stratégie de renouvellement. Elle indique, en revanche, ne pas disposer d'éléments lui permettant d'apprécier l'impact de ces nouveaux matériels en termes financiers.

Sur ce point, la SNCF estime que, pris de manière isolée, le coût lié à l'exploitation du matériel roulant a peu de sens. Les travaux à ce sujet ont habituellement lieu à l'occasion du renouvellement des contrats d'exploitation, au cours desquels différents scénarii d'utilisation de ce matériel sont présentés (par exemple, faire circuler les rames d'une certaine série à proximité ou non du technicentre compétent pour réaliser leur entretien influe sur les coûts de manière significative). C'est la raison pour laquelle la SNCF souhaiterait davantage échanger avec son AOT sur la question.

Néanmoins, à moyen terme, et progressivement, l'utilisation des nouveaux types de rames - REGIOLIS et REGIO2N - pourrait engendrer des gains financiers substantiels en terme d'exploitation dans la mesure où elles peuvent circuler même en l'absence de contrôleur (en vertu du dispositif dit ANS - Accompagnement Non Systématique).

En Région Sud, l'ANS a d'abord été utilisée à la marge, en permettant la circulation du train en cas d'absence imprévue du contrôleur. En 2016, l'ANS a été généralisée (en horaires de journée) sur la ligne Marseille-Aix-en-Provence. Cette réforme n'a pourtant pas engendré d'économies directes, puisque les personnels de contrôle concernés ont été réaffectés au sein des équipes mobiles d'intervention (formées de contrôleurs, d'agents de la police ferroviaire et d'Escale) chargées de la lutte anti-fraude.

L'AOT n'a en effet validé le principe de circulation des TER sans contrôleurs qu'à la condition que le nombre global de contrôleurs affectés au service TER en Région Sud reste inchangé.

La SNCF a souhaité étendre progressivement cette organisation à la ligne Marseille-Aubagne (tous les trains, à partir de l'automne 2018) et sur le secteur Azur (Cannes-Vintimille, aux heures de pointe, à partir de fin 2018 - début 2019).

Elle considère, en effet, la mise en place du dispositif ANS comme une opportunité pour réviser ses organisations et ses moyens de lutte contre la fraude. Ainsi, les postes de contrôleurs concernés par l'ANS sont, pour une partie, redéployés dans des équipes mobiles afin de gagner en souplesse dans le dispositif de lutte contre la fraude et, pour l'autre partie, supprimés en tenant compte des départs naturels des effectifs, notamment à la retraite.

Cette évolution contribue ainsi, selon l'exploitant, à la diminution des coûts d'exploitation, tout en disposant d'une organisation de lutte contre la fraude plus efficiente.

La région indique désormais ne pas être opposée à la mise en œuvre de l'ANS sur la ligne Marseille-Aubagne et sur le secteur Azur, accompagnée de la suppression de postes de contrôleurs, à la condition que les gains de productivité ainsi dégagés fassent diminuer sa contribution financière. Elle précise toutefois, à cet égard, ne pas avoir connaissance des économies potentiellement générées par une telle mesure.

Le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 5.2, que « *la présence d'un contrôleur, à bord des trains de bout en bout, ne sera pas systématique sur toutes les lignes urbaines et péri-urbaines. Des équipes de contrôle mobiles seront mises en place sur les lignes Marseille - Aubagne, Avignon - Carpentras-Cavaillon, Cavaillon et Côte d'Azur (y compris Nice-Breil)* ».

3.4.4 L'acquisition des matériels roulants neufs entre 2012 et 2017

Entre 2012 et 2017, 26 rames neuves ont été acquises par la région :

- 16 rames électriques gros porteur (500 places) à 2 niveaux de type REGIO2N, principalement destinées à la desserte des zones denses urbaines, tout particulièrement le littoral azuréen ;
- 10 rames polyvalentes bi-modes (220 places) de type REGIOLIS, principalement destinées à opérer autour de Marseille.

Le coût d'acquisition définitif de ces matériels, commandés en 2010 via des marchés-cadres passés par la SNCF, n'est pas arrêté à date, bien que leur réception soit effective depuis fin 2016.

L'article 9.2 (échancier de versements) de la convention de financement fixait, notamment, les modalités de calcul du dernier acompte, attendu pour décembre 2021. Le volume définitif des commandes de la collectivité influe sur les différents paramètres du calcul (montant des frais fixes, frais d'ingénierie de la SNCF, pénalités de retard). De ce fait, le prix d'acquisition d'un nouveau matériel diminue *a posteriori* à chaque nouvelle commande.

Le coût des 26 acquisitions précitées, tel que constaté fin 2017, s'est élevé à 249,7 M€ (76,5 pour les REGIOLIS, 173,2 pour les REGIO2N). Le coût moyen d'une rame REGIOLIS s'élève donc à 7,6 M€, celui d'une rame REGIO2N à 10,8 M€.

La Région Sud a par ailleurs financé l'adaptation des installations de maintenance et de remisage destinées à ces nouveaux matériels, pour un montant de 20,5 M€.

3.4.4.1 Les modalités de financement des acquisitions par la région

Les acquisitions de 35 rames en 2003 et de 11 rames en 2008 ont été financées via deux contrats de crédits-bails souscrits auprès de DEXIA Flobail. En 2017, les loyers de ces crédits-bails se sont élevés à 10 032 429 €.

Les 26 rames REGIOLIS et REGIO2N précitées ont été initialement financées, elles aussi, *via* une solution de type crédit-bail. La région a toutefois résilié par anticipation ces contrats de crédit-bail, avec effet à compter de mars 2014, par délibération n° 13-1581 du 13 décembre 2013.

En effet, ces contrats, négociés au moment de la crise du financement des collectivités publiques, dans un contexte de raréfaction des liquidités sur les marchés financiers, avaient été signés à des conditions peu avantageuses pour la région. L'amélioration des conditions d'emprunt sur lesdits marchés et l'arrivée de nouveaux opérateurs, à compter de 2012, ont permis à cette dernière d'obtenir des taux plus attractifs que ceux obtenus lors de la signature des crédits-bails.

Le financement de ces matériels s'est ensuite poursuivi *via* un emprunt souscrit auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI), reversé sous forme de subvention d'équipement à la SNCF, pour un montant prévisionnel d'acquisition de 92 578 054 €.

3.4.4.2 Les modalités d'acquisition et de mise en service du matériel roulant par la SNCF

En matière d'acquisition de matériel roulant, la SNCF en sa qualité d'entité adjudicatrice, assure le suivi de l'exécution du marché. Elle est propriétaire du matériel, à l'exception de celui acquis par la région *via* un crédit-bail.

Pour les deux types de matériel (REGIOLIS et REGIO2N) mentionnés ci-dessus, les livraisons ont accusé un retard d'un an environ. Selon les principes définis par les conventions d'acquisition, la SNCF a négocié avec les constructeurs (Bombardier et Alstom), en accord avec les régions concernées, les montants de pénalités correspondant à ce retard. Les indemnités ainsi obtenues par la collectivité se sont élevées à plus de 13 M€ (10 M€ pour les REGIO2N et plus de 3 M€ pour les REGIOLIS).

L'AOT précise que le principal problème rencontré à la livraison de ces matériels aurait concerné l'inadaptation de certaines infrastructures à leur exploitation. Des travaux visant à adapter des quais et des tunnels, qui n'avaient pas été anticipés, ont dû être réalisés.

Par ailleurs, le litige qui a opposé la région et la SNCF au cours de la période 2016 - 2018 a bloqué l'achat de nouveaux matériels (11 REGIO2N et 5 REGIOLIS), représentant un montant d'environ 160 M€.

Dans un courrier daté du 12 juin 2018, le directeur général TER de SNCF Mobilités indiquait ainsi au président du conseil régional que *« le contexte des prescriptions unilatérales adoptées par la Région et le sous-financement des services ferroviaires régionaux depuis 2016, qui atteint des proportions sans précédent, ne permettent donc pas à SNCF Mobilités d'envisager de procéder elle-même à la commande de ces rames auprès du constructeur »*.

Dans sa réponse, datée elle-aussi du 12 juin 2018, le directeur général des services de la région précise que *« le refus de SNCF de passer commande met gravement en péril l'avenir du service public TER »*.

Un retard de livraison consécutif à la mésentente entre les deux parties aurait effectivement pu être de nature à poser des difficultés importantes en terme de continuité du service public ferroviaire régional, puisque selon le planning d'acquisition qui avait été établi, ces matériels devraient, dès leur mise en circulation, se substituer aux TER2N Ng qui seront indisponibles pendant une phase longue de révision, entre fin 2023 et 2026.

Le protocole signé le 17 janvier 2019 prévoit, néanmoins, en son article 2, *« l'acquisition de 5 nouvelles rames REGIOLIS »*. Une étude sera aussi conduite pour déterminer l'éventuel besoin d'achat de rames complémentaires.

3.4.4.3 L'achat direct du matériel roulant par la région

En avril 2014, plusieurs régions (Aquitaine, Bourgogne, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et l'Association des Régions de France (ARF) ont créé l'« Association d'étude sur le matériel roulant » (AEMR) afin d'éclairer les autorités organisatrices régionales sur les enjeux d'acquisition et de gestion du matériel roulant.

L'AEMR a commandé une étude portant sur le fonctionnement actuel du système d'acquisition et de gestion des trains en France, une comparaison avec les autres systèmes en vigueur en Europe et l'élaboration de recommandations. La possibilité de recourir à des achats mutualisés, avec des solutions de type ROSCO²⁸, ont été analysées dans ce cadre.

Selon les services du conseil régional de PACA, cette possibilité ouvre des perspectives intéressantes, notamment en permettant aux régions de gagner en autonomie sur les programmes à venir concernant les acquisitions de matériel.

Dans le cadre du processus d'ouverture à la concurrence (Cf. point 5 ci-dessous), la région entend tester des options de fourniture de matériels par l'exploitant-déléataire.

Les offres des candidats pourront s'appuyer sur des « ROSCO privées ». Selon l'AOT, l'usage d'une telle procédure pourrait permettre d'atteindre une taille critique en terme de commandes et de gestion de flotte ferroviaire, et ainsi favoriser une maîtrise des coûts inhérents.

Néanmoins, dans son rapport de mars 2018 intitulé « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France », l'ARAFER considère que *« ce scénario suppose que les AOT aient développé une expertise technique suffisante (notamment connaissance du plan de transports, données techniques relatives au matériel roulant) pour gérer la ROSCO »*.

²⁸ Le matériel roulant est mis à disposition de l'entreprise ferroviaire titulaire de la CSP par une entreprise propriétaire de matériels roulants, appelée ROSCO (« rolling stocks company »), mise en place par les AOT.

La mise en place d'une ROSCO par les régions paraît une approche intéressante pour leur permettre de rationaliser la politique d'achat et de gestion du matériel roulant.

Toutefois, ce scénario paraît peu réaliste à court terme en France en raison de la nécessaire organisation des AOT pour sa mise en œuvre, de la définition d'une politique commune en matière de matériel roulant et enfin des limites quant au redéploiement entre les régions des matériels roulants existants. »

3.4.5 Le sort du matériel roulant en fin de convention

L'article 21 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a abrogé l'article L. 2121-4-1 du code des transports et prévoit désormais :

- Que les matériels roulants [qui n'ont pas été préalablement financés par la région, donc propriété de la SNCF] seront transférés à l'autorité organisatrice concernée, à sa demande. Ce transfert se fait moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette de toutes subventions ;
- Que l'autorité organisatrice prend en charge les coûts de démantèlement des matériels roulants qu'elle ne reprend pas, à proportion de la durée d'utilisation de ces matériels dans le cadre des contrats de service public de son ressort, déduction faite des provisions qui lui auraient été déjà facturées.

Il apparaîtrait donc nécessaire que la région anticipe, dans la programmation de ses investissements, les dépenses liées à ces éventualités (reprise et démantèlement des matériels roulants).

Il convient de relever que protocole signé le 17 janvier 2019 stipule par ailleurs (article 7.6) que la convention « *prévoira le rachat de la Valeur Nette Comptable (VNC) des Matériels Roulants non subventionnés en totalité par la Région à la valeur nette comptable, nette des reprises de subventions, au 1/01/2020 pour un montant de 29 M€ dont le paiement, en investissement, par la Région sera effectué en 4 fois* », selon cet échéancier :

Echéancier de rachat des matériels roulants non subventionnés

<i>en M€ constants 2019</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Montant prévisionnel	/	7,25	7,25	7,25	7,25

Source : Protocole d'accord du 17 janvier 2019 (article 7.6)

3.4.6 Les prêts et les emprunts de matériels roulants

Les circulations inter-régionales sont réalisées avec du matériel roulant appartenant soit à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, soit à une région françaises limitrophe. Ainsi, des matériels roulants des régions Auvergne-Rhône-Alpes (AURA) et Occitanie sont-ils utilisés pour réaliser une partie du plan de transport de la région PACA, et vice et versa.

La gestion des prêts est réalisée directement par la SNCF. L'utilisation d'un matériel donne lieu à une facturation entre les activités TER de la SNCF, suivant une grille tarifaire nationale, dont la région indique ne pas avoir connaissance.

La SNCF a fourni à la région, fin 2017, le détail relatif aux circulations inter-régionales du compte interne « location de matériels roulants ». Le tableau n° 1 ci-dessous indique le solde entre locations et emprunts interrégionaux, entre 2012 et 2016.

Tableau 1 : Solde du compte interne SNCF « location de matériels roulants » relatif aux locations et emprunts interrégionaux, entre 2012 et 2016

En K€	2012	2013	2014	2015	2016*
Locations inter-régionales	- 420	- 789	45	- 1 176	- 3 307

Source : SNCF

* Changement des règles de gestion explicitées dans le rapport financier de la SNCF relatif à 2016 (mise à jour des barèmes et de complétude des charges)

Selon la SNCF, le déficit en défaveur de la Région Sud s'est élevé, en 2017, à 2 M€. En revanche, les échanges avec les deux régions susmentionnées devaient être équilibrés au niveau financier en 2018.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, SNCF Mobilités « *justifie le recours à la location de matériel roulant avant tout pour pallier les retards de livraison des rames Régiolis et Régio2N entre 2014 et 2017, le retrait de l'exploitation de rames ayant subi des chocs ou des avaries à la suite d'intempéries et dans une moindre mesure du fait de difficultés ponctuelles dans la production industrielle de la maintenance en Provence-Alpes-Côte d'Azur.* »

3.4.7 Le plan d'investissement relatif à la maintenance et au remisage du matériel roulant

Depuis 2011, la Région Sud et la SNCF mettent en œuvre un Programme Pluriannuel d'Investissement (PPI) relatif à la maintenance du matériel roulant, d'un montant de plus de 60 M€, financé à 90 % par la collectivité. Une première phase de ce programme est aujourd'hui en voie d'achèvement, avec une dernière tranche de travaux (27 M€) livrable en 2020.

Une seconde phase de ce PPI, ayant pour échéance 2023, prévoyait la construction du nouveau Technicentre « Azur » à Nice-Saint-Roch, pour un montant de 65 M€ justifié par :

- La nécessité d'accroître la robustesse et la productivité des installations et des matériels, en localisant leur maintenance à proximité de leur zone d'exploitation ;
- La spécialisation des matériels affectés à l'exploitation des TER azuréens ;
- Les perspectives de programmes d'acquisitions de nouveaux matériels en remplacement des séries en fin de vie, en lien avec le projet de la ligne nouvelle.

Le nouveau Technicentre « Azur » (19 hectares) sera consacré à la maintenance du matériel automoteur (le centre de Nice-Ville demeurant affecté à la maintenance du matériel remorqué). Il permettra également de réaliser de la maintenance de niveau 3 (la plus complexe), alors que seul le site de Marseille-Blancarde peut faire de même actuellement en Région Sud.

Le Technicentre « Azur » a pour ambition d'améliorer l'exploitation (en raccourcissant les délais d'immobilisation des rames) et le développement du service TER en PACA. Ces installations sont donc appelées à devenir une base stratégique de maintenance.

Selon la convention relative au financement des études d'avant-projet, les études préliminaires financées par la région ont été réalisées pour un montant de 786 500 € HT, le coût prévisionnel de l'ensemble des études préalables étant estimé à 2 064 391 € HT.

Or, en 2018, la poursuite de ce projet a été soumise à une condition posée par la SNCF : l'engagement de l'AOT à financer l'intégralité de l'investissement, ainsi que les coûts d'exploitation et de maintenance associés.

Selon la SNCF, la validation finale de ce projet et l'engagement de la phase travaux ne devaient pas lui faire encourir un risque financier supplémentaire, dans un contexte où les PEOSP ne lui offraient *« aucune perspective pluriannuelle et ne couvr[ai]ent que très partiellement le coût des services ferroviaires régionaux, laissant à la charge de SNCF Mobilités un sous-financement depuis 2016 qui atteint des proportions sans précédent, excédant 180 M€ à fin 2018 »*. La SNCF considérait, alors, que seul le retour à un cadre contractuel était à même d'apporter ces garanties nécessaires pour l'entreprise.

Pour l'heure, la région a publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), le 19 février 2019, un avis de pré-information relatif à l'attribution, après mise en concurrence, de contrats de service public pour le transport ferroviaire de voyageurs sur les lignes TER de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et la construction du Technicentre « Azur » a été spécifiquement évoquée par l'ordonnateur lors de la conférence de presse organisée suite à cette publication. Cet avis précise, en effet, que les opérateurs doivent se préparer *« à fournir/réaliser/financer des investissements portant principalement (...) sur les sites de maintenance (modernisation d'installations existantes, recherche de terrain, préparation du terrain, conception, construction d'un atelier). »*.

3.4.8 La connaissance des coûts de maintenance

La région précise n'avoir *« jamais disposé d'informations précises dans sa contractualisation sur le coût complet de l'outil de maintenance régional en Provence-Alpes-Côte d'Azur et de la ventilation de ces coûts entre les diverses activités utilisatrices »*.

Elle a pourtant obtenu, fin 2017, un document élaboré par la SNCF (dénommé compte de résultat par destination ou « Book Transparence ») qui expose (page 7) la ventilation des dépenses de maintenance (effectif global de la maintenance, coût associé, coût global d'achats de pièces, etc.) relatifs à l'année 2016. Ces données ne satisfont toutefois pas complètement l'AOT, puisqu'elle les estime trop globales *« et non réparties par série ou par site de maintenance »*, selon le courrier daté du 6 mars 2018 qu'elle a adressé à l'exploitant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur confirme qu'il ne peut se satisfaire de ces éléments. Il regrette que des postes de charges de près de 20 M€ par an ne fassent l'objet d'aucun détail (poste « matières et pièces » pour 19,9 M€), d'une part, que la SNCF ne transmette aucune information sur la répartition des effectifs (508 ETP) entre les différents sites de maintenance, dont la région a pourtant, très majoritairement, financé la remise à niveau sur la période 2012-2016, d'autre part. Il déplore, enfin, de ne disposer d'aucune visibilité sur les éventuels gains de productivité attendus par la SNCF en contrepartie d'investissements en cours de réalisation, financés à 100 % par la collectivité (sites de maintenance d'Avignon, de Cannes et de Marseille-Pautrier).

La SNCF précise, pour sa part, que le coût par site de maintenance lui semble le plus approprié. Si certains technicentres ne sont pas dédiés qu'aux seuls TER, puisqu'ils peuvent, en parallèle, assurer la maintenance des Intercités (TET) ou de matériel utilisé pour le fret, une comptabilité spécifique permet d'avoir connaissance des charges inhérentes à chaque activité, donc à celles relatives aux seuls TER.

Elle explique, en outre, l'augmentation globale des coûts liés à la maintenance de ces derniers par le retrait de l'activité Intercités qui, mécaniquement, fait augmenter les charges imputées au TER du fait de la modification de la répartition des charges fixes du technicentre concerné entre les diverses activités qui s'y poursuivent.

3.5 Le service réalisé

3.5.1 La fréquentation²⁹ des TER

Les TER sont des trains sans réservation avec une population d'usagers comportant une forte proportion d'abonnés.

Entre 2012-2017, la fréquentation des TER en Région Sud a augmenté de près de 80 millions de Voyageurs.Km (environ 1,22 milliards de Voyageurs.Km en 2017), soit de 7 %, selon les données communiquées par la région.

Le protocole d'accord du 17 janvier 2019 envisage, quant à lui, « *une augmentation du trafic et du remplissage moyen par train de 10 % environ pour porter à 1,4 Mds de Voyageurs.Km le trafic* ».

²⁹ L'unité de mesure Voyageurs.Km permet d'apprécier la fréquentation globale, à l'échelle d'une ligne, puis de la région.

3.5.2 Les taux d'occupation (ou de remplissage) des TER

Le taux de remplissage³⁰ de chaque ligne de TER en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2016 figure à l'annexe 2 du présent rapport. Le taux moyen de remplissage des 15 lignes s'établissait à 27,6 %. Ce taux moyen varie significativement d'une ligne à l'autre, passant de 12 % (lignes 3 et 16) à 66 % (ligne 5).

En fonction de ce taux, ces 15 lignes peuvent être classées en trois catégories :

- Les lignes dont le taux de remplissage est supérieur à 40 % : lignes 5, 10 et 15 ;
- Les lignes dont le taux de remplissage est compris entre 20 et 40 % : lignes 2, 4, 6, 8, 9, 11 et 13 ;
- Les lignes dont le taux de remplissage est inférieur à 20 % : lignes 1, 3, 12, 14 et 16.

A noter que selon le rapport de l'ARAFER intitulé « Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs » (2015-2016 – mis à jour le 23 janvier 2018), le taux d'occupation des TER en PACA était à 26 % en 2016 (en baisse de 0,7 % par rapport à 2015), légèrement supérieur au taux des TER au niveau national hors Ile-de-France qui s'établissait à 25 %.

Afin de disposer d'une vision portant sur l'utilisation par les usagers de chaque ligne de TER, il apparaît intéressant de croiser le taux d'occupation des trains et le niveau fréquentation des lignes en nombre de Voyageurs.Km (voir l'annexe 2 précitée).

Trois catégories³¹ de lignes peuvent alors être identifiées :

- **A** - Les liaisons urbaines fortement fréquentées (entre 41 et 256 millions de Voyageurs.Km), qui connaissent un taux de remplissage des rames compris entre 16 et 27 % (lignes 4, 9, 11, 12 et 13) ;
- **B** - Les liaisons interurbaines très fréquentées (entre 34 et 218 millions de Voyageurs.Km), qui connaissent un taux de remplissage des rames compris entre 26 et 66 % (lignes 2, 5, 8, 10 et 15) ;
- **C** - Les liaisons moins fréquentées (entre 1,8 et 13 millions de Voyageurs.Km), qui connaissent un taux de remplissage moyen compris entre 12 et 24 % [1 - Avignon-Bollène (-Valence) ; 3 - Côte Bleue (MSC-Miramas - via Port-de-Bouc) ; 6 - (Grenoble-) Gap-Briançon ; 14 - Nice-Tende ; 16 - Avignon-Carpentras].

³⁰ Taux de remplissage = nombre de voyageurs / capacité du matériel.

³¹ La région a proposé elle-même ces trois catégories.

3.5.3 La qualité du service

3.5.3.1 Les modalités d'évaluation de la qualité du service par la région

L'article III.1.2 du contrat d'exploitation 2007-2016 prévoyait que la qualité du service offert aux voyageurs devait être mesurée « *au regard des quatre critères suivants* :

- La réalisation de l'offre (critère n° 1) mesurée, d'une part, par le nombre de trains-km (critère 1a) et, d'autre part, par les compositions des trains (critère n° 1b) ;
- La ponctualité des circulations (critère n° 2) ;
- La qualité des services à bord des trains (critère n° 3), vue au travers des quatre indicateurs suivants : propreté, accueil, équipement et information ;
- La qualité dans les gares (critère n° 4), vue au travers des quatre mêmes indicateurs. »

L'article 16.4 des prescriptions d'exécution d'obligations de service public, applicables en 2017 et 2018, a ajouté un cinquième critère, à savoir « *la qualité de l'information donnée aux usagers, notamment en cas de Situation Perturbée* ».

Deux types d'évaluation du service et de sa qualité étaient prévus par le contrat d'exploitation 2007-2016 :

- L'évaluation de la qualité des circulations, mesurée à partir de la réalisation de l'offre et de la ponctualité évaluée à l'arrivée (ou au point de sortie du territoire régional pour les trains interrégionaux). Ces critères donnaient lieu à l'établissement d'objectifs, fixés trimestriellement ou annuellement par la région, en concertation avec la SNCF ;
- L'évaluation de la qualité des services offerts en gares et dans les trains. Cette évaluation était réalisée par des enquêteurs issus d'un cabinet externe, au moyen de relevés trimestriels permettant un suivi régulier de l'ensemble des points d'accès au réseau et des trains. Le niveau de qualité perçu par les usagers était aussi mesuré.

Le suivi régulier des résultats de ces évaluations devait permettre à la région, de façon itérative, d'affiner les objectifs assignés à l'exploitant, afin d'améliorer constamment le service fourni aux voyageurs.

En cas de non réalisation par la SNCF de l'objectif fixé ou, à l'inverse, de dépassement de l'objectif préalablement assigné, un dispositif de bonus / malus s'appliquait.

A compter du 1^{er} janvier 2017, l'article 16.4 des prescriptions d'exécution d'obligations de service public prévoyait la production trimestrielle par la SNCF d'un récapitulatif d'« *indicateurs socles* » permettant de comparer le service réalisé par rapport aux objectifs assignés. Ces résultats étaient consolidés et figuraient dans le compte-rendu annuel d'activité fourni par la SNCF.

Cet article prévoyait également que la région puisse désigner, « *à tout moment* », tout intervenant externe de son choix aux fins de contrôler le respect de la bonne exécution, en termes de qualité, des prescriptions imposées à la SNCF.

Le non-respect de ces obligations de qualité de service pouvait entraîner une modulation, à la baisse ou à la hausse, de la rémunération versée à l'exploitant par la collectivité territoriale.

Les indicateurs relatifs aux suppressions de trains et à la qualité de service (*via* les remontées des usagers) sont évalués et discutés mensuellement avec la SNCF lors de comités de direction et de comités de pilotage. Ces derniers permettent aux élus d'échanger directement avec les responsables de la SNCF sur les problématiques liées à la qualité du service.

3.5.3.2 La qualité de service liée à la circulation des trains

Concernant la qualité de service liée à la circulation des trains, les critères principaux sont le taux de réalisation de l'offre (le taux de suppression de trains, c'est à dire sur le nombre de Trains.Km commandés par la région par rapport au nombre de Trains.Km qui sont effectivement assurés par l'exploitant), la conformité de la composition des trains et la ponctualité des circulations.

Ces éléments sont mesurés par la SNCF, qui rend compte régulièrement à la région (dans le cadre de la communication de résultats hebdomadaires et des tableaux de bord mensuels, la transmission de bases de données, *via* les factures annuelles définitives ou à l'occasion des comités de direction mensuels).

Plusieurs mécanismes financiers incitaient, par ailleurs, l'exploitant à améliorer la qualité de service liée à la circulation des trains. Dans le cadre de la convention d'exploitation 2007-2016, des pénalités liées à la réalisation de l'offre, et un système de bonus-malus calculé sur plusieurs critères (suppression, régularité), avaient été institués. Dans le cadre des PEOSP, en vigueur en 2017 et 2018, avaient été prévus, d'une part, un système de réfaction de charges basé sur la production effective de l'offre et, d'autre part, une modulation de la rémunération de l'exploitant selon ses performances, en fonction de plusieurs critères (régularité, régularité en heure de pointe et fiabilité globale du service).

A - La réalisation de l'offre

Le plan de transport relatif au service des trains express régionaux est fixé chaque année par le conseil régional, conjointement avec l'exploitant. Il constitue la commande passée par la région à la SNCF. La région suit la réalisation de l'offre de manière mensuelle, sur la base des éléments fournis par la SNCF. Elle procède à une comparaison pour connaître la part du service réalisé par le prestataire au regard du service préalablement commandé par ses soins.

Entre 2012 et 2017, le nombre de Trains.Km commandés et le nombre de Trains.Km réalisés ont évolué conformément aux données du tableau n° 2 ci-dessous qui précise, en outre, la cause des suppressions et le nombre de millions de Trains.Km assurés *via* une substitution routière.

**Tableau 2 : Evolution, entre 2012 et 2017,
du nombre de Trains.Km commandés et le nombre de Trains.Km réalisés**

<i>En millions de Trains.Km</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012 En millions de Trains.Km	Evolution 2017/2012 En % tage
Offre commandée	12,839	12,880	12,976	13,811	14,047	13,711	0,872	6,8%
Offre réalisée	12,039	11,771	11,270	12,876	12,630	12,913	0,875	7,3%
Suppression programmées pour travaux	0,358	0,361	0,361	0,304	0,176	0,341	-0,017	-4,7%
Offre non réalisée hors travaux	0,442	0,747	1,345	0,631	1,241	0,457	0,014	3,2%
<i>dont cas de force majeure</i>	0,064	0,075	0,242	0,100	0,070	0,100	0,035	55,1%
Substitution	0,347	0,466	0,676	0,327	0,399	0,254	-0,093	-26,7%

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

La différence entre l'offre commandée et l'offre effectivement réalisée permet de déterminer le taux brut de suppression. Néanmoins, une partie du service non réalisé par voie ferroviaire est assuré par un autre moyen (voie routière), et permet d'obtenir le taux de substitution. Le taux net de suppression correspondant à l'absence totale de service offert aux usagers, est calculé en retranchant le taux de substitution au taux brut de suppression.

Entre 2012 et 2017, ces trois taux ont évolué conformément aux données du tableau n° 3 ci-dessous.

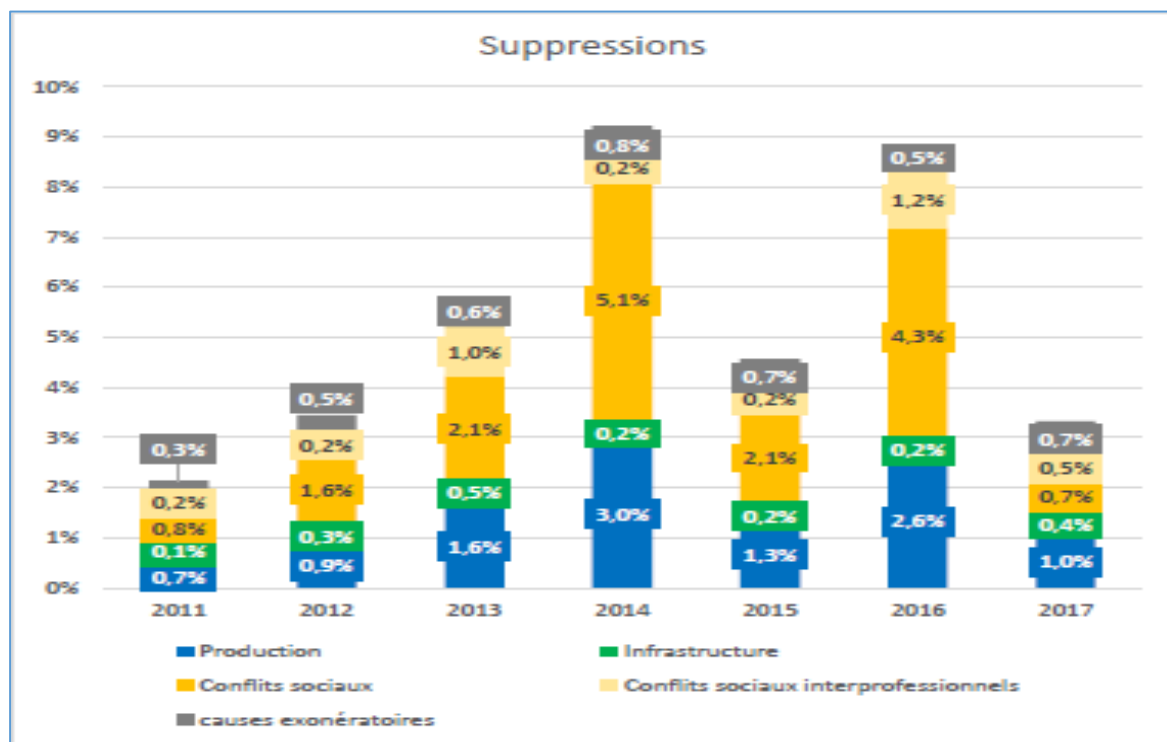
**Tableau 3 : Evolution, entre 2012 et 2017,
des taux bruts de suppression, des taux de substitution et des taux nets de
suppression**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012
Taux brut de suppression	6,2%	8,6%	13,1%	6,8%	10,1%	5,8%	-0,4%
Taux de substitution	3,3%	3,4%	4,6%	3%	1,8%	3,2%	-0,1%
Taux net de suppression	2,9%	5,2%	8,5%	3,8%	8,3%	2,6%	-0,3%

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Selon ces données, en 2014 et 2016, le taux net de suppression a dépassé 8 %. Ainsi, quasiment un train sur 10 a été supprimé, sans aucune substitution offerte aux usagers, traduisant un service particulièrement dégradé au cours de ces deux années.

L'histogramme ci-dessous expose les parts de suppression de trains dues aux motifs suivants : production, infrastructures, conflits sociaux, conflits sociaux interprofessionnels (par exemple, loi El Khomri), et causes exonératoires.



Source : Conseil régional Provence-Alpes-Côte d’Azur

La hausse ou la baisse de la conflictualité sociale s’avère être la principale source d’amélioration ou de dégradation du niveau d’offre proposé aux voyageurs (ce motif a entraîné, en 2014 et 2016, plus de la moitié des suppressions de TER en région PACA).

Le second motif majeur de suppression de trains est lié aux problématiques de production, qui ont diverses causes, notamment, selon la région, des difficultés en matière de maintenance des rames (2013 et 2014) et de dimensionnement des moyens humains (par exemple, en 2016, un manque de conducteurs).

Le taux net de suppression est toutefois tombé à 2,6 % en 2017 (- 5,7 % / 2016).

Interrogée à ce sujet, la SNCF indique agir sur les causes liées à la production, en travaillant sur les conditions de maintenance du matériel roulant, pour améliorer sa fiabilité et sa disponibilité, et sur la disponibilité des moyens humains (conducteurs, contrôleurs), pour renforcer l’adéquation entre les besoins du service et les ressources disponibles.

B – La conformité de la composition des trains

L’article III.1.1 du contrat d’exploitation 2007-2016 prévoyait que « *dans le cadre de l’autonomie de gestion qui lui est accordée par la loi, la SNCF gère et organise librement les moyens humains et matériels nécessaires à l’accomplissement de sa mission.* ».

Son article VI.3.2.1.2 prévoyait, néanmoins, que, dans certaines conditions, la SNCF pouvait se voir appliquer des malus, sous forme d’ajustement à la baisse de la contribution financière définitive de la région, notamment en cas de non-respect des compositions théoriques de trains. La SNCF devait aussi pouvoir se voir octroyer des bonus sous forme de complément de contribution en cas d’amélioration des performances, dans les cas et selon les modalités prévues par le cahier des charges.

Or, les modalités pratiques de liquidation des malus et des bonus n'ayant toutefois jamais été définies contractuellement, l'application de l'article VI.3.2.1.2 n'a pu être effective.

Les compositions des trains inscrites dans la commande passée par la région n'étaient donc qu'indicatives, laissant à la SNCF toute latitude pour ajuster la capacité des trains aux besoins.

A partir du 1^{er} janvier 2017, et l'entrée en application des prescriptions d'exécution d'obligations de service public susvisées, notamment leur annexe 13, la région s'est dotée de la possibilité de moduler à la baisse sa contribution versée à la SNCF, après une phase contradictoire.

Cependant, ce mécanisme n'a pas été mis en œuvre, dans la mesure où la SNCF ne fournissait pas à l'AOT les éléments lui permettant une lecture « directe » du respect de cet engagement. En revanche, la SNCF fournit mensuellement aux services du conseil régional le nombre de places proposé par ligne, en distinguant heures de pointe et heures creuses.

Cet indicateur permet à la région de « déduire » la composition des trains, en s'appuyant sur le taux de respect relatif au nombre de places offertes par rapport au nombre de places commandées, via le plan de transport. La SNCF fournit également à la région, au format « Excel », la liste du matériel mis en service, train par train.

La SNCF confirme cette situation, mais soutient que ses systèmes d'information (SI) ne permettent pas, à ce jour, de fournir les données relatives à la composition de chaque train et qu'y pourvoir supposerait des modifications importantes et onéreuses desdits SI, seulement envisageables dans le cadre d'un engagement pluriannuel. Ce dernier n'existait pas jusqu'au début de l'année 2019 en l'absence de contrat d'exploitation.

Dans ces conditions, le conseil régional procède au développement d'un outil informatique ad hoc qui devrait lui permettre, via le retraitement des informations précitées fournies par l'exploitant, de vérifier plus aisément le respect de la composition des trains assurant le service TER en Provence-Alpes-Côte d'Azur et, partant, d'appliquer des pénalités, le cas échéant.

C – La ponctualité des circulations

I – Les indicateurs relatifs à la ponctualité des TER

L'article VI.3.2.1.2 (bonus/malus pour la ponctualité et la qualité des services) du contrat d'exploitation 2007-2016 prévoyait que, dans certaines conditions, la SNCF pouvait se voir appliquer des malus, sous forme d'ajustement à la baisse de la contribution financière définitive de la région, en cas de non-respect, notamment, des performances de ponctualité, ou, au contraire, se voir octroyer des bonus sous forme de complément de contribution en cas d'amélioration des performances, dans les cas et selon les modalités prévus par le cahier des charges, plus précisément par son annexe 4.

Cette dernière précisait que « l'indicateur retenu est le pourcentage des trains à l'heure ou accusant un retard inférieur ou égal à 5 minutes au terminus, hors cas de circonstances exceptionnelles » et que « la ponctualité des circulations est appréciée au travers de deux types de relations dont l'importance relative est pondérée par des objectifs différenciés :

- Une sélection de trains circulant aux heures de pointe le matin et le soir ;
- L'ensemble des circulations régionales appelées à circuler sur la journée. »

Par le biais de ces stipulations, la région souhaitait mettre l'accent sur la ponctualité des trains assurant, le matin et le soir, les transferts domicile-travail des usagers, tout en tenant compte des incidents qui peuvent frapper les voies uniques, plus sujettes à aléas.

Les deux types d'objectifs suivants relatifs à la ponctualité des TER étaient ainsi assignés à la SNCF, chacun d'eux pouvant donner lieu à bonus ou à malus :

- Des objectifs annuels (résultats du cumul des 12 mois), fixés pour les exercices 2015 et 2016, à 91 % pour les « relations privilégiées » et à 90,6 % pour « l'ensemble du réseau » ;
- Un objectif trimestriel pour la ponctualité de l'ensemble des circulations, visant à mesurer la performance de la SNCF dans sa manière globale de produire les trains.

En 2015 et 2016, les taux trimestriels étaient les suivants :

Tableau 4 : Objectifs trimestriels de ponctualité des TER en 2015 et 2016 (ensemble des circulations)

Années 2015 et 2016	1 ^{er} trimestre	2 ^{ème} trimestre	3 ^{ème} trimestre*	4 ^{ème} trimestre
Taux de ponctualité : « TP »	93,8 %	94 %	93,5 %	93,9 %

Source : Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

* compte tenu de l'affluence de voyageurs en juillet-août sur les TER

A partir de 2017, et l'instauration des PEOSP (annexe 13), la région pouvait moduler la rémunération de l'exploitant sur la base du respect ou du non-respect des trois indicateurs suivants, chacun ayant un poids pondéré :

- Indicateur 1 : Non-fiabilité (poids 25 %) ;
- Indicateur 2 : Régularité sur les relations privilégiées (poids 50 %) ;
- Indicateur 3 : Suppression de trains sur relations privilégiées (poids 25 %).

L'indicateur n° 2 mesure la régularité à cinq minutes des TER circulant en relations privilégiées (hors excuses légitimes). La rémunération semestrielle versée par la région à l'exploitant pouvait donc varier en fonction du respect de cet indicateur, selon des paliers.

II – Les causes de l'irrégularité

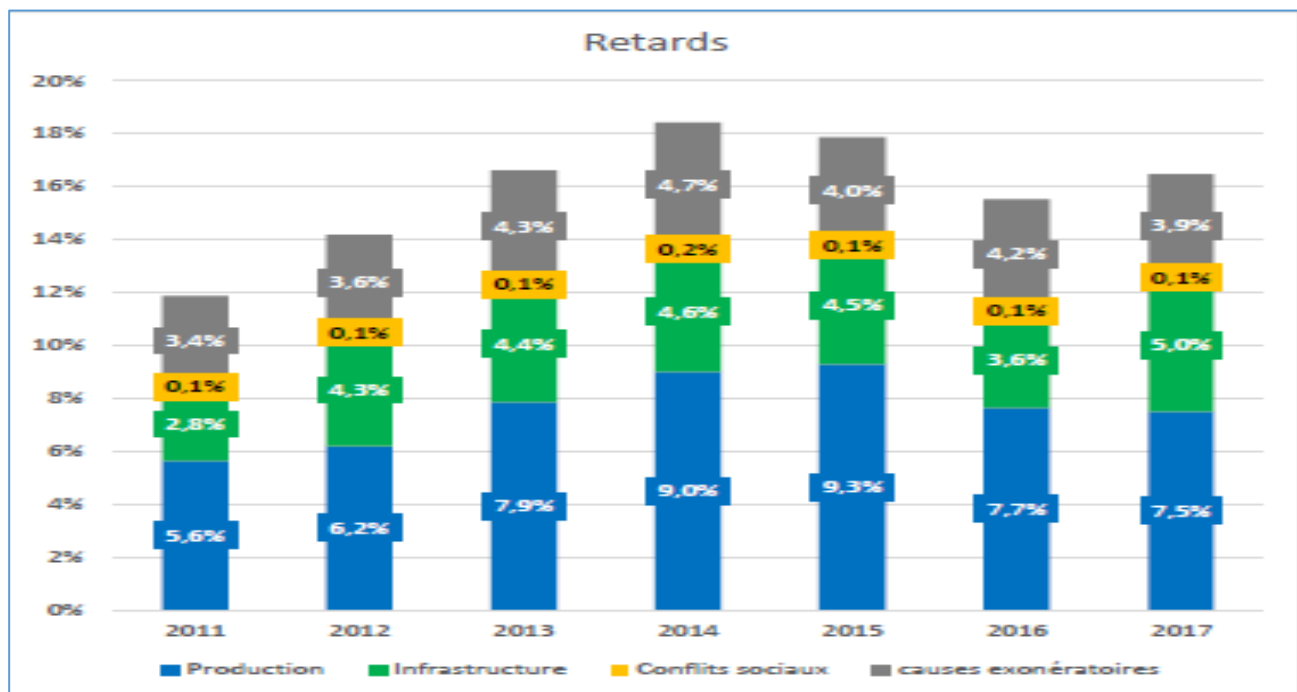
Selon les années, 30 % à 50 % des causes d'irrégularité sont directement imputables à des causes liées à la production du service (matériel, agents, organisation).

S'ajoute à cela les autres causes suivantes :

- Les infrastructures ferroviaires, compte tenu parfois de leur vétusté (30 % environ en 2017) ;
- Les causes exonératoires de responsabilité ou causes externes à la SNCF, notamment les incivilités (24 % environ en 2017) ;

- La densité de l'offre sur certains axes pour certains retards.

L'histogramme ci-dessous (répartition entre les différentes causes de retards, et leur évolution) confirme cette situation.



Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

En 2016, selon la SNCF, le taux de régularité à cinq minutes des TER circulant en région PACA (84,5 %) était de près de six points inférieur à la moyenne nationale (90,4 %). Autrement dit, 15,5 % des TER sont arrivés avec plus de cinq minutes de retard en Région Sud cette année-là (16,5 % en 2017).

L'exploitant impute cette situation dégradée aux causes structurelles suivantes :

- Au réseau ferroviaire sous-dimensionné ;
- Aux difficultés de maintenance du matériel roulant, la taille des installations n'ayant pas suffisamment suivi l'évolution de la flotte ;
- A l'absence « d'itinéraire-bis » entre Marseille et Vintimille, cette ligne étant particulièrement saturée, avec plus de 180 trains y circulant chaque jour, opérés par des transporteurs différents (TER, TGV, Fret, Thello) ;
- Aux infrastructures en phase de modernisation devant subir un volume de travaux important jusqu'en 2021 au moins et représentant 18% du réseau contre 7 % au niveau national.

L'exploitant précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que dans le cadre du déploiement de son plan industriel CAP TER 2020, il a mis en place des leviers pour améliorer la régularité des TER, et que de premiers résultats ont été obtenus. Ainsi, la régularité s'est améliorée de 2,7 points entre 2017 et 2018 (passant de 83,5 % à 86,2 % de trains à l'heure), avec une amélioration marquée sur la Côte d'Azur, la régularité des trains passant de 85,1 % à 89,4 %.

La SNCF estime, en outre, que seules des évolutions structurelles, avec le traitement des nœuds ferroviaires et la mise en place du nouveau système de signalisation ERTMS, qui sera installé prioritairement sur l'axe Marseille-Vintimille à compter de 2026, permettront un saut de qualité de service pérenne et significatif.

La régularité des trains est, en outre, pénalisée par des causes plus conjoncturelles, par exemple les contrôles renforcés effectués par la police aux frontières (PAF) en gare de Menton.

III – Les mesures prises par l'AOT et l'exploitant pour améliorer la régularité des TER

Depuis deux ans, la région et la SNCF ont engagé un travail commun visant à construire, dès l'origine, un plan de transport « robuste » permettant de limiter les conséquences en cascade des retards, afin d'améliorer la régularité des TER. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre du plan industriel CAP TER 2020 initié par la SNCF au niveau national, et décliné en région PACA.

Aussi, des mesures sont-elles prises pour corriger les anomalies à l'origine de la non régularité de certaines circulations (problématiques de retournement des trains en gare, limitation des conflits de sillons ...).

Ainsi, le plan de transport du secteur Azur a été revu en 2018, et des améliorations sont d'ores et déjà constatées, selon la SNCF. Il en est de même en 2019 s'agissant du secteur Ouest-Provence (les neuf schémas de dessertes en vigueur en 2018 seront remplacés par deux schémas de dessertes).

Selon l'exploitant, l'amélioration de la robustesse du plan de transport, donc de la régularité du trafic, passe inévitablement par une « industrialisation » des trajets empruntés par les TER, les solutions « au cas-par-cas », nécessitant des traitements spécifiques, devant être limitées, voir abandonnées.

Il estime avoir accepté, par le passé, trop de demandes émanant de l'AOT complexifiant la production, ce qui aurait engendré une dégradation du service.

L'amélioration de la régularité des TER passera, notamment, par un traitement des « trains malades »³², qui pénalisent très fortement les usagers. La Région Sud en compte actuellement 35 (alors que la Bretagne n'en dénombre aucun, par exemple). L'objectif retenu par « CAP TER 2020 » vise à la disparition complète de ces « trains malades » au niveau national, en 2020.

Sur le sujet de l'amélioration de la robustesse du plan de transport, comme sur d'autres, une collaboration étroite entre le donneur d'ordres et l'exploitant, dans le respect des compétences de chacun, s'avère donc indispensable pour garantir et améliorer le service public de transport de voyageurs.

³² TER circulant au moins 60 fois sur trois mois et rencontrant plus de 30 % d'irrégularités supérieures à cinq minutes.

A ce propos dans le protocole d'accord du 17 janvier 2019, l'AOT et la SNCF « visent un objectif ambitieux d'amélioration de la régularité, une réduction significative du nombre de trains supprimés et un meilleur confort de voyage ».

Elles se fixent, d'une part, un objectif de régularité « toutes causes » relevé à 91 % d'ici 2023 (90 % dès 2020), d'autre part, un objectif de réduction des suppressions de trains « pour causes TER » inférieur à 1 % d'ici 2023 (avec 1,1 % dès 2020). Une amélioration de la propreté et du confort des trains (chauffage/climatisation) est également mentionnée.

3.5.3.3 La qualité du service offert à bord des trains et dans les gares

L'article VI.3.2.1.2 du contrat d'exploitation 2007-2016 prévoyait que, dans certaines conditions, la SNCF pouvait se voir appliquer des malus, sous forme d'ajustement à la baisse de la contribution financière définitive de la région, en cas de non-respect notamment de la qualité de service, ou, au contraire, se voir octroyer des bonus sous forme de complément de contribution en cas d'amélioration des performances, dans les cas et selon les modalités prévus par le cahier des charges, plus précisément par son annexe 4.

Cette dernière précisait qu'« à compter de 2013 (...), un mécanisme d'incitation financière [serait] mis en place sur l'indicateur « Propreté dans les trains ».

A compter du 1^{er} janvier 2017, et l'entrée en application des prescriptions d'exécution d'obligations de service public susvisées, et notamment de leur annexe 13 (article II-3), la région s'est dotée de la possibilité de moduler la rémunération de l'exploitant en cas de déficience du service offert à bord des trains et dans les gares.

Le conseil régional a confié la mesure de cette qualité de service à un prestataire externe pour un coût de 68 K€ TTC (en 2017).

Dans ce cadre, 50 trains sont contrôlés chaque mois, 147 gares chaque année. Selon la méthodologie du « client mystère », le contrôleur vérifie les quatre thématiques suivantes : l'accueil en gare et à bord du train, l'équipement (état des gares et du train), l'information des voyageurs et la propreté. Il note « conforme » ou « non-conforme » (le cas échéant, non observable) les éléments constatés, en se basant sur un référentiel. Le prestataire tient à jour ce référentiel de contrôle et la base de données relative aux relevés.

Chaque thématique se décline en plusieurs sous-catégories à évaluer, parmi lesquelles la sûreté et la distribution (la sûreté relève des conditions d'accueil, la distribution de l'information). Ainsi, par exemple, le « client mystère » doit, lors de chaque contrôle, vérifier si le guichet de la gare est ouvert, si le distributeur automatique de titres de transport fonctionne.

Ces contrôles se traduisent par des restitutions adressées à la région, globales ou plus détaillées (par type de train ou de ligne).

Des bilans trimestriels sont établis et partagés avec la SNCF. En outre, en cas de constats de non-conformité significatifs nécessitant une intervention d'urgence, le prestataire alerte les services de l'AOT et ceux de la SNCF.

Entre 2013 et 2017, le taux de conformité constaté dans les gares, concernant chacune des quatre thématiques évoquées ci-dessus, a évolué dans les conditions suivantes :

Tableau 5 : Taux de conformité constaté dans les gares, entre 2013 et 2017

Indicateur	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2013
Propreté-confort	95,7	95,7	97,2	98	97,7	+ 2
Accueil	99,4	98,9	98,2	98,9	98,7	- 0,7
Equipement	97,6	97,5	98,3	98	98,4	+ 0,8
Information	97,7	97,3	97,7	96,8	97,0	- 0,7

Source : SNCF (enquête du conseil régional Provence-Alpes-Côte d’Azur)

Sur cette période, les gares ont donc, globalement, un niveau de qualité satisfaisant.

Entre 2013 et 2017, le taux de conformité constaté dans les trains, concernant chacune des quatre thématiques évoquées ci-dessus, a évolué dans les conditions suivantes :

Tableau 6 : Taux de conformité constaté dans les trains, entre 2013 et 2017

Indicateur	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2013
Propreté-confort	88,6	90,4	90,9	91,5	91,9	+ 3,3
Accueil	86,4	83,7	88	88,5	86,5	+ 0,1
Equipement	97,5	97,7	97,5	96,4	96,7	- 0,8
Information	88,1	86,9	94,9	92,6	91,3	+ 3,2

Source : SNCF (enquête du conseil régional Provence-Alpes-Côte d’Azur)

3.5.3.4 La mesure de la satisfaction des usagers

A - Le recueil de la satisfaction des usagers

Des enquêtes de satisfaction (2 000 à 3 000 questionnaires par trimestre, comprenant 20 à 25 questions) sont menées auprès des usagers par l’exploitant, à son initiative.

Les résultats de ces enquêtes internes sont transmis à l’AOT via le rapport d’activité qui lui est remis chaque année.

Les critères évalués sont identiques à ceux mentionnés ci-dessus relatifs aux enquêtes menées par le prestataire de la région (accueil, équipement, information et propreté/confort). Elles permettent, en sus, de déterminer un « indice de satisfaction globale » de l’usager. Celui-ci a évolué selon les données reprises dans le tableau n° 7 ci-dessous, entre 2013 et 2017.

Tableau 7 : Indice de satisfaction globale, entre 2013 et 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Indice de satisfaction globale	82 %	82 %	85 %	83 %	82,4 %

Source : SNCF Mobilités – Direction régionale TER PACA

Cet indice existe également dans les autres régions. Selon la SNCF, la moyenne nationale était de 82,4 % en 2017, soit exactement la même que celle relevée en Région Sud.

B - Les statistiques relatives aux réclamations des usagers

Les usagers peuvent adresser leurs réclamations à la SNCF par courriers, courriels (formulaire de contact) et téléphone. Elles sont ensuite traitées par le centre de relations clients TER PACA. Un bilan statistique des motifs de réclamation des usagers est transmis mensuellement à la région par la SNCF. Il figure dans les tableaux de bord (mensuels, puis annuels) précédemment évoqués.

Les réclamations permettent de visualiser les principaux motifs de réclamation des usagers, ainsi que l'évolution de leur nombre d'une année sur l'autre.

Le nombre total de réclamations des usagers a augmenté de 3,6 % entre 2015 et 2016. Celles ayant pour motif une situation perturbée et une demande de remboursement représentaient plus de 70 % (en cumul) des réclamations ces mêmes années, ce qui ne traduit pas un fonctionnement optimal du service TER, d'autant que les demandes de remboursement ont augmenté, au surplus, de 23,5 % entre 2015 et 2016 (+ 688 réclamations).

3.6 La politique tarifaire régionale

3.6.1 Une stratégie tarifaire régionale désormais tournée vers l'intermodalité

En 2011, le conseil régional a profondément modifié sa gamme tarifaire en lançant la nouvelle tarification ZOU ! (voir ci-après). Celle-ci avait pour objectifs :

- De mettre en cohérence et d'améliorer la lisibilité des gammes tarifaires alors proposées par les trois réseaux de transport régionaux : les trains express régionaux, les chemins de fer de Provence et les Lignes Express Régionales (cars) ;
- De garantir un accès aux réseaux de transport régionaux au plus grand nombre et de renforcer l'attractivité de ce type de transport pour les jeunes et les usagers occasionnels.

La stratégie tarifaire relative au TER s'est ensuite insérée dans une stratégie globale dédiée aux transports, formalisée par le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT), validé par le conseil régional par délibération n° 14-2 du 21 février 2014.

Ce schéma retenait, notamment, les orientations suivantes :

- Conforter l'offre et les performances des transports régionaux, pour offrir aux usagers du TER un service public de qualité, en améliorant les infrastructures, en mettant à disposition de l'exploitant des matériels roulants adaptés, en développant l'offre (fréquence, capacité, fiabilité) ;
- Développer l'intermodalité et la coordination des transports, en liant des partenariats avec les autres AOT présentes sur le territoire, en simplifiant l'accès des usagers aux transports collectifs (tarification, information, billettique, distribution, horaires adaptés, parkings relais).

La tarification du TER ne constituait donc qu'un des critères devant être pris en compte pour favoriser son utilisation.

L'essentiel des travaux conduits à ce titre par la région entre 2012 et 2017 s'articulait autour de la création et du développement de tarifs multimodaux, compte tenu de l'importance du levier tarifaire (notamment la simplification des tarifications) pour attirer de nouveaux usagers vers les différents transports collectifs de voyageurs, donc vers le TER.

Avant même d'être désignée comme chef de file de l'intermodalité régionale, la région a engagé, dès 2015, des études visant à mettre en œuvre des tarifications intégrées, dans un premier temps autour des grandes aires urbaines.

Ainsi, le chantier engagé depuis 2015 sur le territoire de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence s'est-il traduit par la commercialisation d'un premier titre multimodal zonal (« Pass ») en février 2018. Un chantier de même nature est en cours sur le territoire des Alpes-Maritimes en lien avec les sept autorités organisatrices locales. Un autre sera prochainement engagé sur le territoire Varois.

Un nouveau chantier visant à redéfinir et à harmoniser l'ensemble de la tarification régionale appliquée à l'intégralité du réseau régional (lignes régulières et scolaires sur les réseaux routiers et ferroviaires) a été ouvert en 2018 par le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il doit aboutir courant 2019.

Ces travaux associant la SNCF font suite aux conclusions des assises régionales des transports précédemment évoquées, mais aussi aux transferts de compétences résultant de la loi NOTRe, qui a confié, en 2017, la compétence relative aux transports interurbains et scolaires aux régions.

Ils s'inscrivent, en outre, dans le cadre de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et de l'article 17 du décret du 17 mars 2016³³ qui confèrent aux régions la liberté tarifaire et donc la possibilité de déroger au barème de référence national pour les services de transport d'intérêt régional. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur a décidé d'user pleinement de cette liberté à compter du 1^{er} janvier 2018.

³³ Décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

3.6.2 Un exploitant rendu responsable du niveau des recettes

Avec l'application des PEOSP, la région a fait endosser à la SNCF l'entière responsabilité du niveau des recettes commerciales.

L'objectif de recettes (OR) s'établissait, selon l'annexe 13 des PEOSP, à 89,5 M€ pour 2017 (objectif révisé au 20 octobre 2017).

La région considère que sa décision unilatérale a permis d'obtenir un résultat « *très largement positif en 2017* ».

Cette année-là, les recettes perçues étaient en effet supérieures de 7,2 % (soit 6,4 M€) aux prévisions établies par l'AOT. L'intégralité de ce bénéfice, lié au dynamisme du service TER, a été conservée par la SNCF en fin d'année. Ce résultat représente une augmentation de 9 % de la fréquentation des TER entre 2016 et 2017, et un supplément de recettes de l'ordre de 10 M€ en 2017 par rapport aux recettes réalisées en 2016.

La SNCF conteste catégoriquement l'analyse selon laquelle un lien de cause à effet existerait entre sa « complète responsabilisation » sur le niveau des recettes commerciales et l'augmentation de ces dernières en 2017.

Elle rappelle, en outre, sa totale hostilité à ce principe, estimant anormal qu'elle doive assumer les risques liés à des facteurs exogènes, tels que, par exemple, les effets découlant d'un attentat, comme celui survenu à Nice le 14 juillet 2016, qui a eu pour conséquence de faire baisser fortement le nombre de touristes en Région Sud, donc le nombre de voyageurs dans les TER. Ainsi, en 2016, le partage des pertes, à parts égales entre la région et la SNCF, a constitué un coût de 2,57 M€ pour chacune des parties, comme le rappelle l'ordonnateur.

L'exploitant estime par ailleurs ne disposer d'aucun levier uniquement à sa main pour agir sur le niveau des recettes commerciales du TER, toute évolution envisagée devant être préalablement validée par l'AOT, selon les PEOSP. Par exemple, selon leur article 12, le plan annuel de communication est proposé par SNCF Mobilités au plus tard le 30 Septembre de l'année A-1 et validé par la région au plus tard le 20 décembre de la même année.

De plus, la SNCF n'était pas encouragée à lancer de nouveaux produits, donc à investir dans un « plan marketing », puisqu'elle n'était pas certaine de pouvoir, *in fine*, recueillir les recettes supplémentaires découlant des projets préalablement initiés, compte tenu de la position du conseil régional en matière d'ouverture à la concurrence des TER, régulièrement médiatisée par l'exécutif de la collectivité.

3.6.3 La politique tarifaire en vigueur en Région Sud

La région décide de la tarification applicable aux TER dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur. La SNCF, quant à elle, met en œuvre la politique tarifaire décidée par la collectivité.

3.6.3.1 La gamme tarifaire ZOU ! et son impact sur le trafic TER

Les avenants n° 18 et n° 19 au contrat d'exploitation 2007-2016 ont institué en 2011 une nouvelle tarification, dénommée « Gamme ZOU ! ».

Celle-ci se décline selon différentes cartes de réduction et abonnements :

- La **carte ZOU ! « Études »** : commercialisée 15 € par an, elle offre la gratuité du voyage sur le trajet « domicile-études », ainsi que 50 % de réduction sur tout autre trajet réalisé en TER en région PACA, quelle que soit la période ;
- La **carte ZOU ! 50-75** : vendue 15 € aux personnes de moins de 26 ans et 30 € au-delà, elle donne droit à 50 % de réduction sur tous ses trajets en TER pour le titulaire et jusqu'à trois accompagnants, ainsi qu'à 75 % de réduction sur un trajet spécifique défini au moment de l'acquisition ;
- Les **abonnements ZOU ! hebdo, ZOU ! mensuel et ZOU ! annuel** : ils permettent d'obtenir des forfaits de libre circulation sur la relation indiquée par l'utilisateur lors de son achat (le coût varie donc selon le type d'abonnement et le trajet retenu par l'utilisateur), trajet domicile-travail, en particulier ;
- Le **tarif ZOU ! solidaire** : destiné à faciliter la mobilité des personnes en difficulté (demandeurs d'emplois, titulaires du Revenu de Solidarité Active, jeunes en insertion...), il offre, sans limitation du nombre de voyages, sur présentation d'une carte délivrée gratuitement, une réduction de 90 % sur le prix des billets de TER à plein tarif pour tout déplacement effectué à l'intérieur du périmètre de la région PACA.

L'adoption de cette nouvelle tarification s'est immédiatement traduite par une augmentation significative de la fréquentation des TER. Celle-ci est passée, à offre quasiment stable (12,5 millions de Trains.km en 2011 et 12,4 en 2012), de 1,06 milliards de voyageurs-Km en 2011 à 1,148 milliards en 2012, soit une progression de 8,3 %.

L'un des objectifs recherchés lors de l'instauration de la gamme ZOU ! a été atteint, puisque son succès commercial a été particulièrement marqué auprès des jeunes. La fréquentation liée aux abonnements élèves-étudiants-apprentis a, en effet, été multipliée par deux et demi en une seule année, au regard du nombre de voyageurs.Km.

Parallèlement, les billets et les autres abonnements ont baissé sur la même période, respectivement de - 14 m.vKm et - 9 m.v.Km. Le trafic en lien avec les abonnements domicile-travail est demeuré quasiment stable, quant à lui. Les abonnements représentaient 37 % du trafic en 2011, 43 % en 2012 (soit 494 m.v.Km).

Fin 2012, le nombre d'utilisateurs du TER « encartés » ou abonnés s'élevait à 103 000 (dont 38 000 ZOU ! 50-75, 40 000 ZOU ! études et 25 000 abonnés), alors qu'ils étaient environ 67 000 avant l'institution de la gamme tarifaire ZOU !

Fin décembre 2017, selon le tableau de bord annuel (version au 31 mars 2018) remis à l'AOT par l'exploitant :

- 43 623 usagers étaient titulaires de la carte ZOU ! études (+ 2,8 % / 2016) ;
- 59 877 usagers étaient titulaires de la carte ZOU ! 50-75 % [39 672 plus de 26 ans (+ 11,8 % / 2016) et 20 205 moins de 26 ans (+ 4,1 % / 2016)] ;
- 255 672 usagers étaient titulaires d'un abonnement ZOU ! hebdo, ZOU ! mensuel et ZOU ! annuel (+ 8,9 % / 2016) ;
- 46 429 usagers étaient titulaires de la carte ZOU ! Solidaire (+ 2,7 % / 2016).

Ainsi, entre 2016 et 2017, les produits composant la gamme ZOU ! ont attiré un nombre d'utilisateurs en hausse, parfois dans des proportions assez substantielles.

Cette stratégie s'est donc clairement avérée être une stratégie de volume et non une stratégie de valeur car si entre 2011 et 2012, la fréquentation des TER a significativement augmenté, les recettes commerciales baissaient (cf. ci-après paragraphe 4.2.3).

3.6.3.2 Les autres produits commercialisés

Outre les cartes et abonnements de la gamme ZOU !, décrits ci-dessus, la Région Sud a institué les mesures commerciales spécifiques suivantes :

A – Les tarifs à vocation touristique :

- Le Pass Isabelle Famille un jour (9 600 délivrés en 2017) ;
- Les Pass Bermuda et Bermuda Duo (4 200 délivrés en 2017) ;
- Le train des Neiges (2 700 billets délivrés en 2017).

La SNCF propose, en outre, le Day Pass (84 400 délivrés en 2017).

L'exploitant précise que la vente de ces produits n'engendre pas de pertes de recettes, mais plutôt des gains modestes.

B – Le Pass « Sureté » : institué suite à l'attentat qui s'est produit à Nice le 14 juillet 2016, sur la Promenade des Anglais, ce Pass offre la gratuité de l'abonnement domicile-travail aux policiers nationaux et municipaux, aux gendarmes, aux pompiers professionnels et volontaires, aux marins-pompiers, aux douaniers et aux militaires. Environ 77 000 agents pourraient y prétendre en Région Sud. Selon le tableau de bord annuel (version au 31 mars 2018) remis à l'AOT par l'exploitant, 1 255 Pass ont été activés en décembre 2017. 1 100 l'ont été chaque mois en moyenne cette même année, ce qui a représenté près de 219 000 voyages en 2017.

Contrairement aux usages institués dans d'autres régions dotées d'un dispositif similaire (obligation de voyager armés, obligation de se présenter au chef de bord avant de monter dans le train pour être identifié), rien ne distingue ces usagers des autres en région PACA.

Les pertes de recettes liées au Pass sûreté ont été estimées à 938 K€ par l'exploitant en 2017, alors que l'impact de ce dispositif en terme d'amélioration de la sécurité des usagers empruntant les TER ne semble pas être démontré.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, tenu le 10 septembre 2018, l'ordonnateur en fonction a précisé que ce dispositif, institué récemment, ferait l'objet d'une évaluation, prochainement, afin de vérifier sa pertinence.

C – Le Pass « Résilience » : Il s'agit d'un titre réservé aux victimes de l'attentat susvisé ayant eu lieu à Nice. Les bénéficiaires sont les victimes directes elles-mêmes, les enfants reconnus pupilles de la Nation suite à cet attentat, les conjoints reconnus veufs de guerre suite à cet attentat. Ce Pass, gratuit et valable un an à compter de sa création, permet à son titulaire de voyager gratuitement sur le réseau du TER PACA (et sur les réseaux LER et chemins de Fer de Provence).

Les coûts liés à la conception de ce Pass ont été estimés à 9 K€ par l'exploitant. Fin juillet 2018, aucun usager n'avait demandé à en bénéficier (sa délivrance ayant débuté mi-mai 2018).

3.6.3.3 Une refonte programmée de la gamme tarifaire

La SNCF précise que la nouvelle gamme régionale ZOU !, lancée en 2011, est la plus généreuse de France et la moins contributive aux recettes directes.

Aussi, avait-elle proposé à l'AOT, à l'été 2016, une réforme de cette gamme, afin d'augmenter sensiblement les recettes commerciales du TER. Devait être traité en priorité le cas des étudiants qui représentent 20 % du trafic mais moins de 1 % des recettes. L'exploitant proposait aussi d'user de la liberté tarifaire offerte aux régions pour augmenter les tarifs des billets occasionnels, mais aussi des abonnements.

La SNCF souhaitait inscrire ces évolutions dans le cadre d'une complète évolution de la gamme ZOU !, réalisée graduellement.

Au final, le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur a décidé d'augmenter les tarifs des seuls billets occasionnels (plein tarif en 2^{ème} classe), de 3,5 % au 9 janvier 2018 (ces tarifs n'avaient pas augmenté depuis fin 2014, alors que la SNCF aurait souhaité une hausse annuelle de 2 %). Les tarifs des abonnements sont, en revanche, demeurés inchangés.

Par ailleurs, le conseil régional indique étudier une refonte de sa gamme tarifaire. Cette réforme visera, notamment, à harmoniser la gamme ZOU ! avec les six gammes tarifaires départementales applicables aux transports interurbains, suite au transfert à la région de cette nouvelle compétence par la loi NOTRé.

Selon la région, cette réforme devra permettre, en parallèle, de préserver les recettes commerciales du TER, voire de les augmenter.

Cette nouvelle gamme nécessitera d'importants développements informatiques. De ce fait, son entrée en vigueur devrait être étalée sur une période comprise entre la rentrée 2019 et l'année 2020.

La région espère également profiter de cette occasion pour clarifier la question de la compensation dont elle estime devoir bénéficier lorsque des usagers munis de cartes de réduction nationale délivrées par la SNCF (par exemple, les abonnements réservés aux étudiants) empruntent, à tarifs réduits, le TER en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

La SNCF souligne, à cet égard, que ces cartes commerciales sont génératrices de trafic sur le TER PACA, donc de recettes supplémentaires. Elle rappelle, en outre, que « *la Région a décidé d'accepter ces cartes commerciales de réduction nationale, sur les services de sa compétence, alors qu'elle avait autorité pour les refuser.* »

3.6.4 La part représentée par les abonnés dans le trafic total des TER en PACA

Entre 2012 et 2017, les parts respectives des abonnements et des utilisateurs de billets ont peu évolué en termes de trafic, les premiers demeurant autour de 42 %, les seconds de 58 %. Il en est de même s'agissant des recettes, les abonnements représentant 15 %, les utilisateurs de billets 85 %. En 2017, les abonnés « ZOU ! études » représentaient 20 % du trafic, mais 0,65 % des recettes. En 2017, les abonnés domicile - travail représentaient, quant à eux, 22,4 % du trafic, mais 14,1 % des recettes.

Dans ces conditions, le conseil régional pourrait, à l'occasion de la refonte envisagée de la gamme ZOU !, réfléchir à un rééquilibrage du niveau des recettes apportées par les différentes catégories d'usagers.

3.6.5 La qualité des informations relatives aux ventes fournies à l'AOT par la SNCF

Les données relatives aux ventes liées au service TER sont communiquées à la région par la SNCF de façon formelle, dans le cadre des tableaux de bord mensuels et annuels précédemment évoqués. Elles peuvent l'être également à l'occasion de demandes ponctuelles formulées par l'AOT auprès de l'exploitant. Le conseil régional considère donc comme « satisfaisant » le détail et l'exhaustivité des données qu'il reçoit.

Il précise, en revanche, n'avoir jamais pu obtenir les données relatives aux ventes de titres TGV (volume, chiffre d'affaires...) par les guichets TER, pourtant financés par la région, la SNCF arguant du secret commercial pour refuser de communiquer sur ce point. Compte tenu de l'imbrication des flux croisés entre les ventes TER et TGV, l'AOT estime que cette absence de communication ne lui « permet pas d'avoir une vision d'ensemble sur l'activité des guichets TER ».

L'exploitant confirme le refus de SNCF Mobilités Voyage de communiquer aux AOT les données relatives aux ventes de titres TGV, puisqu'elle considérerait cette information comme particulièrement sensible, l'activité des trains à grande vitesse relevant du champ concurrentiel.

La SNCF indique aussi, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que Voyages étant un Service Librement Organisé, ses ventes n'ont pas été communiquées à la région. Elle précise, néanmoins, que les montants des commissions versées et reçues sont communiqués chaque année par la SNCF (TER PACA) à la région, au travers du Compte de Résultat par Destination, dans la ligne dédiée aux charges de distribution.

3.7 La lutte contre la fraude

L'article 7 de l'avenant n° 25 au contrat d'exploitation 2007-2016, signé le 21 mai 2013, mentionnait un niveau de fraude évalué à 13,2 % en mars-avril 2012 au sein des TER circulant en région PACA, selon une enquête réalisée par l'institut BVA³⁴. Ce haut niveau génère un important manque à gagner en terme de recettes directes liées aux ventes de billets aux usagers.

3.7.1 Les effets des mesures de lutte anti-fraude instituées

L'AOT a souhaité inciter financièrement la SNCF à mener des actions de lutte contre la fraude, qui participent parallèlement à l'amélioration de l'ambiance et de la sécurité à bord des trains.

Un nouveau mécanisme, institué par l'avenant de l'avenant n° 25 au contrat d'exploitation 2007-2016, signé le 21 mai 2013, visait ainsi à attribuer un bonus financier à la SNCF pour chaque baisse d'un point de pourcentage du taux de fraude constaté sur une année, un tel point étant évalué par l'exploitant à environ 800 000 € de recettes supplémentaires.

Ainsi, pour chaque baisse de la fraude d'un point, la SNCF devait se voir attribuer 75 % des gains de recettes (soit 600 000 €).

³⁴ BVA : Société d'études et conseil, spécialiste du comportement.

L'avenant n° 32 au contrat d'exploitation signé en 2016 prévoyait, en outre, certaines mesures visant à lutter contre la fraude et à renforcer la sécurité à bord des trains et au sein des gares. Il s'agissait :

- De créer six équipes mobiles d'intervention (EMI) ;
- D'étudier la mise en place de dispositifs renforcés de contrôle de sûreté d'accès aux quais (sécurisation et régulation) ;
- D'étudier la mise en œuvre de solutions d'embarquement innovantes (portiques de sûreté et de contrôle des titres) ;
- De tester (courant 2018), dans les gares de Marseille-Saint-Charles, Marseille-Blancarde et Nice-Ville, de nouveaux dispositifs d'embarquement (CAB). La Région Sud était la première région de France à expérimenter ce dispositif.

Par l'article 14 des prescriptions d'exécution d'obligation de service public, instituées à partir du 1^{er} janvier 2017, la région a fixé à la SNCF un objectif de réduction du taux de fraude de 2 points en 2017, par rapport à 2016.

Ces PEOSP exigeaient, de plus, que l'exploitant mette en place un « plan d'action et d'amélioration de lutte anti-fraude » portant sur :

- La mesure du taux de fraude, par axe ;
- L'identification des axes, des gares ou des trains à cibler prioritairement ;
- Le déploiement d'actions concrètes permettant de dissuader et de réprimer les fraudeurs (mise en place de brigades antifraude, communication, dispositifs de contrôles d'accès à bord des trains, nouvelles solutions de lutte antifraude...).

La région a, en outre, étoffé les indicateurs de son tableau de bord relatifs à la lutte anti-fraude, avec notamment le nombre de trains et de voyageurs contrôlés.

Elle exigeait également que soit expérimentée, dans certaines gares, la mise en place de dispositifs fixes de filtrages des voyageurs (portiques d'embarquement).

Sur le terrain, le déploiement des EMI s'est poursuivi en 2017, année durant laquelle six de ces équipes ont été opérationnelles (trois en Provence et trois sur la Côte d'Azur). Cent agents assurent les missions de filtrage des voyageurs en brigade à quais et de contrôle des titres à bord des trains, sept jours sur sept.

En 2017, ces agents ont ainsi contrôlé près de 723 000 voyageurs circulant dans 7 647 TER, ont dressé près de 28 000 procès-verbaux et encaissés 1,5 M€ (au titre de la régularisation du titre de transport et de paiement d'amendes). Le nombre d'opérations de contrôle réalisées par ces équipes a augmenté de 34 % en 2017 par rapport à 2016, les recettes qu'elles ont encaissées ont cru de 45 %.

Le format de ces unités est amené à évoluer. Composées chacune de moins d'agents, leur nombre devrait ainsi augmenter afin que leur déploiement puisse couvrir l'ensemble du territoire régional. La SNCF considère ce dispositif plus efficace que le passage de contrôleurs isolés dans les rames.

Fin 2017, a également débuté l'expérimentation portant sur l'utilisation de portiques de contrôle automatique de billets (CAB) en gares de Marseille-Saint Charles, de Marseille-Blancarde et de Nice-Ville.

Les premiers portiques ont été installés à la gare de Marseille-Blancarde le 20 décembre 2017. Il est donc encore trop tôt pour évaluer précisément l'impact de ces dispositifs sur le niveau de fraude. Selon l'AOT, une première analyse permet toutefois de détecter un impact assez positif en termes de recettes supplémentaires perçues aux guichets et aux distributeurs automatiques implantés au sein de cette gare.

A la lumière de ces premiers éléments, la chambre estime qu'il serait intéressant d'évaluer, le moment venu et en année pleine, le ratio coûts / bénéfices découlant du fonctionnement de ces portiques au sein des trois gares pilotes susvisées, avant d'envisager de nouveaux déploiements dans d'autres gares de la Région Sud.

L'utilisation de ces dispositifs, qui nécessitent actuellement une présence d'agents de sécurité, dont le coût à la charge de la région s'est élevé à 180 K€, pourrait encore gagner en intérêt, dès lors qu'ils sont susceptibles, à terme, de fonctionner sans présence humaine ou, à tout le moins, moyennant une présence restreinte.

La SNCF, précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la « télé-opération » des portes d'embarquement (permettant une utilisation à distance sans personnel positionné à proximité, avec une amplitude plus importante) sera testée en 2019 sur les trois sites précités. Elle ajoute que l'utilisation de ce dispositif, même partielle comme c'est actuellement le cas, entraîne des recettes supplémentaires, estimées à 4% par rapport aux gares non équipées.

Le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 6 « *l'équipement de 10 nouvelles gares avec des dispositifs de contrôle automatique des billets, après l'expérimentation en 2018 à Marseille-Saint Charles, Nice et Marseille- Blancarde* ».

Les mesures précitées visant à lutter contre la fraude, instituées courant 2016, semblent avoir commencé à porter leurs fruits. En effet, à compter de cette même année, la fraude a connu une baisse significative (- 2 points entre 2015 et 2016), alors même que le taux de fraude n'avait cessé de croître entre 2012 et 2015. Ce taux a encore baissé de 0,5 points en 2017 par rapport à 2016. La fraude « dure » (voyage sans titre) a baissé de 1,3 % entre 2015 et 2016.

La SNCF ajoute, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le taux de fraude s'est établi à 12,6 % en 2018, soit une baisse de 32 % depuis 2015. Selon elle, cette diminution très marquée prouve l'efficacité du dispositif décrit ci-dessus.

3.7.2 Les coûts de la fraude et des dispositifs de lutte contre la fraude

La perte ou le gain de recettes correspondant à un point de fraude est estimé à 800 K€ environ par la SNCF. La perte de recettes théorique se serait donc élevée à 12,8 M€ en 2017 (taux à 16 %), à 53 M€ au total entre 2014 et 2017.

Ce coût estimé doit néanmoins être manié avec précaution puisqu'il part de l'hypothèse que 100 % des voyageurs aujourd'hui en fraude continueraient à utiliser le train en règle, après une verbalisation, notamment. La région estime donc raisonnable d'avoir pour ambition de faire redescendre le taux de fraude global sous les 10 %, ce qui pourrait entraîner un gain de recettes complémentaires de l'ordre de 5 M€ par an, selon son analyse.

S'agissant, par ailleurs, du coût des moyens de lutte contre la fraude (contrôleurs, SUGE etc.), il était forfaitisé (enveloppe C1), conformément à la convention d'exploitation.

Depuis 2016, le montant de ces charges est basé par la région sur celui des « charges socles » estimé par la société C.F.T.A., dans son rapport précédemment évoqué. Néanmoins, les montants de ses contributions, telles qu'estimées par l'AOT, au titre des années 2016 et 2017, n'est pas une simple transposition de ces « charges socles » puisqu'ils tiennent compte des adaptations du plan de transport annuel (notamment du nombre Train-km arrêté) et de certains services complémentaires qui peuvent être commandés (notamment en matière de services en gares).

Par ailleurs, la région prend intégralement en charge des dispositifs complémentaires liés à la lutte anti-fraude, dont certaines missions payées au coût réel. A ce titre, la région finance, par exemple, 40 des 100 postes qui ont été nécessaires à la constitution des Equipes Mobiles d'Intervention précitées, pour un coût annuel de 3,5 M€. Elle a également financé intégralement des locaux destinés à l'installation de ces EMI (vestiaires, salle d'armes...), pour un montant de 0,8 M€ en 2016.

La mise en place des portiques de lutte anti-fraude dans les trois gares, évoquée ci-dessus, a également été totalement payée par la région : 3 M€ au titre des investissements, 150 K€ au titre de la maintenance et 180 K€ au titre de la rémunération des agents de sécurité. L'implantation de ces équipements dans davantage de gares, en 2018 et 2019 représente un nouvel investissement de 10 M€.

3.8 La sûreté dans les trains et le domaine ferroviaire

3.8.1 Les mesures et dispositifs de sécurité

Le contrat d'exploitation 2007-2016 contenait un « volet sûreté-sécurité ».

Le programme de sécurisation des espaces ferroviaires développé conjointement par la région et la SNCF comprenait le renforcement des moyens humains dans les gares et à bord des trains, la mise en sûreté des gares et des sites de remisage du matériel, l'exploitation régulière de la vidéosurveillance embarquée, le développement du plan anti-graffitis, l'amélioration des aspects des abords des gares, ainsi que des mesures de prévention des comportements incivils et d'accompagnement des usagers agressés.

Depuis le renouvellement de l'assemblée qui a eu lieu en décembre 2015, la sûreté du réseau TER est une priorité pour le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'avenant n° 32 au contrat d'exploitation signé en 2016 a prévu les mesures visant conjointement à la lutte contre la fraude, à renforcer la sécurité à bord des trains et dans les gares, précédemment évoquées (création de six équipes mobiles d'intervention, études sur la mise en œuvre de dispositifs renforcés de contrôle de l'accès aux quais, études visant à dégager des solutions d'embarquement innovantes, essais portant sur de nouveaux dispositifs d'embarquement).

A partir du 1^{er} janvier 2017, les PEOSP ont défini, quant à elles, un ensemble de mesures à mettre en place pour prévenir les actes de délinquance et protéger les usagers et les personnels contre de tels actes. Les mesures s'articulent autour de quatre volets.

La sécurité s'appuie concrètement sur les dispositifs suivants :

A / Mise en place et exploitation d'un système de vidéo-protection

Suite à la signature d'un protocole d'accord avec la SNCF, le 29 janvier 2016, la région a financé, en 2016-2017, l'installation de systèmes de vidéoprotection, opérationnels dans 14 gares et au sein des centres de surveillance de Marseille et de Nice.

La SNCF doit ainsi assurer, d'une part, l'entretien et la maintenance des caméras et dispositifs de surveillance déployés et, d'autre part, la surveillance vidéo des gares et haltes, notamment *via* les centres de vidéosurveillance implantés à Marseille-Saint-Charles et à Nice.

Le projet d'investissements est précisé dans l'annexe relative au plan pluriannuel des investissements de la Région.

B / Présence d'agents de la surveillance générale dans les gares et dans les trains

Les six équipes mobiles d'intervention (EMI) susmentionnées avaient pour double vocation d'accentuer la lutte anti-fraude et de renforcer la sûreté (dans les gares et à bord des trains). En service depuis décembre 2016, elles sont composées de 40 agents de la SUGE (police ferroviaire), intégralement financés par la région, et de 60 agents commerciaux SNCF (Escale), redéployés en brigade pour une efficacité accrue.

Selon les PEOSP, ces effectifs devaient être déployés à raison de 36 500 heures de présence effective d'agents à bord de trains et de 61 500 heures de présence effective d'agents en gare.

La région finance par ailleurs 40 agents de la SUGE supplémentaires chargés de patrouiller dans les gares et dans les trains à des seules fins de sûreté. Le déploiement de ces effectifs a eu lieu fin août 2017 pour 25 d'entre eux, et mi-novembre 2017 pour les 15 autres.

Le volume d'heures d'agents de la SUGE sur le réseau du TER est en PACA 3,7 fois supérieur à la moyenne nationale, rapporté au nombre de Trains.Km. Le nombre total d'incidents recensés sur ce réseau est pourtant demeuré quasiment stable entre 2012 et 2017, selon les indicateurs évoqués au point 3.8.2 ci-dessous.

C / Présence de médiateurs pour prévenir les comportements incivils en gare et dans les trains

40 agents (médiateurs ou éducateurs spécialisés) sont dédiés à la mise en œuvre de ce dispositif : 28 sur les haltes et à bord des trains de la ligne Marseille-Aix-en-Provence et 12 dans les gares et haltes « sensibles » et à bord des trains dans les Alpes-Maritimes.

D / Organisation d'expérimentation en matière de sécurité

La région a souhaité expérimenter des dispositifs de sécurité innovants. Une première expérimentation a porté sur l'installation de portiques de sécurité en gare des Arcs-Dragnignan.

Aux termes d'une convention de financement conclue avec Gares & Connexions, de tels portiques, permettant la détection des métaux avec tunnels de contrôle des bagages, ont été déployés dans 47 gares de la région.

Les huit gares TER qui concentrent les plus importants flux de voyageurs (Aix-Ville, Arles, Avignon-Centre, Cagnes-sur-Mer, Les Arcs, Menton, Nice-Riquier, Nice-Saint-Augustin) ont été équipées de portiques permanents. Les 39 autres gares ont bénéficié de l'intervention d'une équipe mobile, présente deux fois par semaine, dans le cadre de contrôles dits « aléatoires et inopinés » (avec un objectif d'effet « surprise »). Ces équipes étaient présentes prioritairement aux heures de pointe. 70 agents de sécurité ont été employés pour assurer cette mission.

Ce dispositif, unique en France, a fonctionné durant 13 mois, du 1^{er} mai 2017 au 31 mai 2018.

La région souhaitait le poursuivre au-delà du 1^{er} juin 2018 sur un périmètre plus réduit (coût envisagé de 400 K€), mais dans le cadre des prescriptions d'exécution d'obligation de service public et non plus dans le cadre d'une convention de financement spécifique conclue avec G&C, alors même que cette dernière avait proposé à l'AOT une prorogation du dispositif *via* une nouvelle convention ad hoc.

SNCF Mobilités (TER) a refusé de prendre en charge cette nouvelle prestation, compte tenu du litige qui l'opposait, à l'époque, à la collectivité.

En dépit de leur coût d'exploitation significatif pour l'AOT, ces portiques de sécurité n'avaient pas de réelles visées opérationnelles, l'impossibilité financière et technique d'équiper l'ensemble des points d'arrêts composant le réseau du TER empêchant la création d'un réseau « étanche » pour éviter les actions de nature terroristes, notamment. Il visait plutôt, en jouant sur la psychologie des voyageurs, à améliorer leur « sentiment de sécurité », dans un contexte post-attentat de Nice en particulier.

La région souhaite également poursuivre la démarche de renforcement de la sécurité ferroviaire, notamment à travers les dispositifs innovants suivants :

- La mise en place de système de vidéo-protection (technologie vigi360³⁵), permettant l'analyse intelligente d'images ;
- Le pilotage d'une étude portant sur l'utilisation de dispositifs innovants de sécurisation des accès aux gares (sûreté) et aux quais (anti-fraude).

³⁵ Selon son concepteur, ce logiciel se base sur divers critères, comme le changement de température corporelle, le haussement de la voix ou le caractère saccadé de gestes qui peuvent montrer une certaine anxiété. Il doit aussi permettre la détection de bagages abandonnés.

3.8.2 Les indicateurs de sûreté et leur évolution

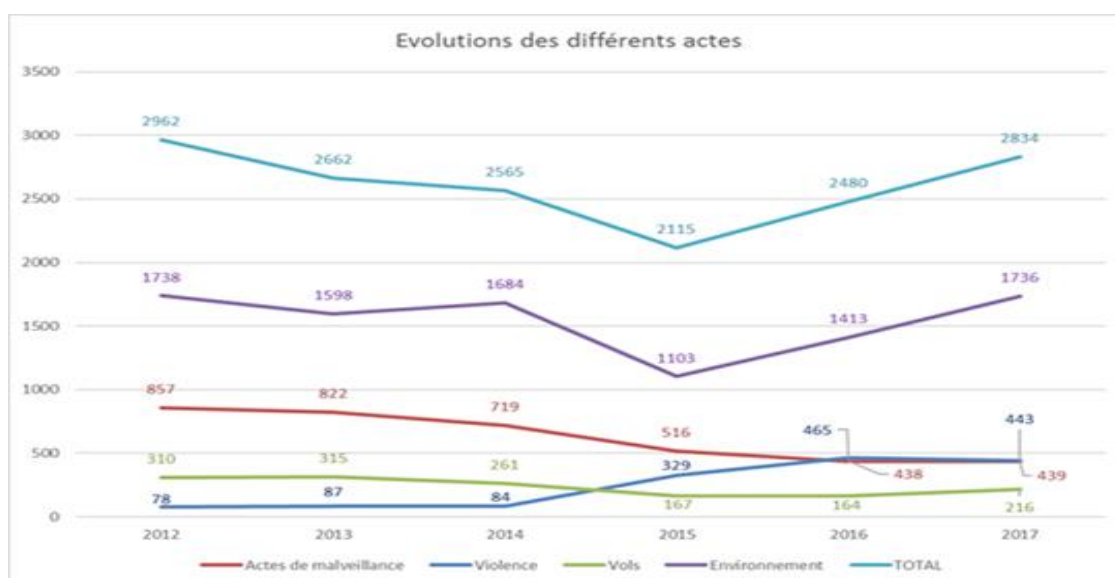
Au cours de la période couverte par le contrat d'exploitation 2007-2016, le suivi des missions de sûreté avait lieu lors des comités techniques ou des comités de suivi du contrat, *via* la présentation de tableaux de bord mensuels détaillés. Ceux-ci comportaient un volet spécifique doté, notamment, de l'indicateur « Suivi sûreté / base de données CEZAR³⁶ » précisant le nombre d'actes (malveillance, violence, vols ...) et leur répartition par lignes.

Depuis 2017, suite aux PEOSP, le suivi des missions de sûreté est réalisé lors des comités de direction et comités de pilotage, toujours au travers de tableaux de bord mensuels et d'indicateurs (n° 13 et 47 à 61). Ces derniers ont cependant été modifiés pour intégrer certaines missions nouvelles (EMI, SUGE...).

Ils permettent de mesurer l'évolution de quatre catégories d'actes : les violences [atteintes sexuelles, viols, coups et blessures volontaires, insulte, outrage, menace], les vols [vols avec escroquerie de la SNCF, vols avec effraction, vols avec menaces, vols avec violences, vols simples], les actes de malveillance [dépôt d'objet sur les voies, dommages (tags / gravures), incendies, jets de projectiles, menaces terroristes] et ceux liés à « l'environnement » [activités illicites (mendicité), incivilités (traversées de voies), insultes, outrages, menaces, entrave à la circulation, intrusion].

La région estime ainsi disposer d'une vision assez exhaustive des actions menées par la SNCF en matière de sûreté.

Le graphique ci-dessous expose les incidents recensés sur le réseau TER chaque année en Région Sud, entre 2012 et 2017 à partir des actes enregistrés par les agents de la SNCF dans la base CEZAR.



Source : Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

³⁶ Base de données CEZAR : constituée par la SNCF, elle recense l'ensemble des informations relatives aux atteintes à la sécurité et aux défaillances des systèmes de sécurité dont la SNCF a eu connaissance sur son réseau, concernant les personnes, les matériels roulants et les infrastructures.

Le niveau global relevé en 2017 apparaît légèrement inférieur à celui de 2012 (- 0,5 %). Une baisse significative a cependant été constatée en 2015.

Sur la même période, les actes liés à « l'environnement » ont suivi exactement la même tendance, ils sont, d'ailleurs, et de loin, les plus nombreux. Leur augmentation entre 2015 et 2017 s'expliquerait, selon la SNCF, par la hausse des signalements imputable aux effectifs supplémentaires de la police ferroviaire déployés sur le terrain et affectés aux missions de surveillance.

Les actes de malveillance ont baissé continuellement entre 2012 et 2017 (- 49 % entre ces deux années). Il en est de même s'agissant des vols (- 30 % entre 2012 et 2017). En revanche, les violences ont très fortement augmenté (+ 468 % entre 2012 et 2017). La SNCF précise, cependant, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les violences sur personnes (coups et blessures volontaires), prises isolément, ont diminué de 28 % entre 2017 et 2018.

Ces indicateurs permettent à l'AOT et à l'exploitant de détecter des tendances, afin de renforcer (ou d'instituer), si nécessaire, les mesures opérationnelles appropriées sur certains axes ou durant une période particulière, en été par exemple.

3.8.3 Le coût des dispositifs liés à la sûreté ferroviaire (TER) en Région Sud

Les coûts relatifs à la sûreté n'étaient pas complètement identifiés et individualisés dans le cadre du contrat d'exploitation 2007-2016, puisqu'ils étaient intégrés au sein de l'enveloppe C1 forfaitisée, à l'exception du dispositif de prévention des comportements incivils (médiation), financé en fin de contrat *via* l'enveloppe C2, donc au coût réel.

Depuis 2016, la région a pris en charge les dépenses suivantes liées à la sûreté : 510 K€ au titre de la mise en place de la vidéo-surveillance ; 6,6 M€ en 2017 au titre du financement de la SUGE ; 6 M€ sur 13 mois entre 2017-2018 au titre du financement des portiques de sécurité et des personnels requis pour leur fonctionnement (0,6 M€ en investissement et 5,4 M€ en exploitation) ; 1,75 M€ en 2017 au titre du dispositif de prévention des comportements incivils en gares et à bord des trains (médiation) ; 938 K€ en 2017 au titre de la compensation des pertes de recettes liées au Pass sûreté.

4. LE BILAN ECONOMIQUE ET FINANCIER

4.1 L'organisation des relations financières entre la région et la SNCF

4.1.1 Les principes financiers prévus par le contrat d'exploitation 2007-2016

Les relations financières entre la région et la SNCF étaient décrites au titre VI « Régime financier et comptable » du contrat d'exploitation 2007-2016. Ce dernier prévoyait le versement d'une contribution financière à la SNCF par la collectivité, versement précédé des deux phases suivantes : la construction du compte d'exploitation prévisionnel au moyen du « devis », puis l'élaboration du compte d'exploitation définitif au travers de la « facture ».

En application de la directive 2001/14/CE³⁷, le service annuel de l'année N commence toujours le deuxième dimanche de décembre de l'année N-1. De ce fait, la région vote, courant octobre N-1, le plan de transport débutant mi-décembre N-1 relatif à l'année N. Elle transpose ensuite, en année pleine, le plan de transport portant sur les quinze derniers jours de décembre.

4.1.1.1 Le « devis », outil de prévision

Le compte d'exploitation prévisionnel fait l'objet d'un « pré-devis » présenté par la SNCF au plus tard le 15 juillet de l'année N-1. Celui-ci, à visée budgétaire, permet à la région d'inscrire les dépenses prévisionnelles inhérentes dans son projet de budget primitif.

Le « devis » établi par la SNCF est présenté, quant à lui, au plus tard le 30 septembre de l'année N-1. Il tient compte de l'effet, sur l'année N, des mesures déjà décidées lors du vote, en année N-1, du plan de transport, ainsi que de toute mesure connue ou prévisible imputable sur l'année N. Le conseil régional doit ensuite valider ce devis au plus tard le 31 décembre de l'année N-1, par une délibération approuvant un avenant au contrat d'exploitation.

Le devis prévisionnel a été adopté au-delà du 31 décembre N-1, à plusieurs reprises : le devis 2012 a été validé le 17 février 2012 par la délibération n° 2012-1 (avenant 21), le devis 2013 l'a été le 12 avril 2013 par la délibération n° 2013-288 (avenant 25), le devis 2014, le 25 avril par la délibération n° 2014-294 (avenant 28).

4.1.1.2 La « facture » et le compte d'exploitation définitif

Au plus tard le 30 juin de l'année N+1, la SNCF présente à la région la « facture » relative à l'année N, soit le compte d'exploitation définitif. Celui-ci est établi, notamment, sur la base du devis concerné et des éventuels avenants au contrat ayant entraîné des incidences sur le compte d'exploitation (services supplémentaires, changement du taux de TVA, campagnes de communication...).

La facture permet d'établir le montant de la contribution définitive que doit verser la collectivité à l'exploitant. Calculée par différence entre le total des charges affectées à l'exploitation et le total des produits et compensations tarifaires, celle-ci est ajustée en fin d'exercice en fonction des éventuels bonus/malus et pénalités.

³⁷ Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Par ailleurs, par le biais d'un mécanisme d'intéressement, un ajustement est réalisé sur le niveau de contribution pour tenir compte de l'écart constaté entre, d'une part, l'objectif de recettes (OR) initialement fixé par le devis et, d'autre part, les recettes réellement constatées et calculées selon le logiciel FC12K³⁸.

La contribution d'exploitation est aussi impactée par une formule de révision appliquée annuellement aux charges forfaitaires C1 et par le différentiel constaté sur les charges C2 facturées au réel par rapport au compte d'exploitation prévisionnel.

L'AOT dispose d'un délai maximal de trois mois et demi, à compter de la réception de la facture, pour la valider ou la rejeter. Celle-ci tient compte des acomptes déjà versés à la SNCF et des paiements ou reversements spécifiques approuvés au titre des exercices précédents.

4.1.2 Les principes financiers prévus par les PEOSP

En 2017 et 2018, les relations financières entre la région et la SNCF étaient régies par le titre IV « Régime financier » des PEOSP.

Comme sous l'empire du contrat d'exploitation, le financement du service TER était assuré par la région, à travers le versement à l'exploitant d'une contribution financière.

Cependant, à la différence des mécanismes en vigueur antérieurement, la détermination de son montant résultait d'une décision unilatérale de la collectivité.

C'est, en effet, par délibération³⁹ que cette dernière arrêta, au-delà de sa contribution d'exploitation, le montant prévisionnel des charges d'exploitation et l'objectif de recettes, en fonction du service commandé au titre de l'année concernée.

La répartition entre charges C1 et C2 n'avait pas été reprise par les PEOSP. Depuis leur institution, toutes les charges devaient être justifiées et payées par la collectivité au prix coûtant, celui-ci devant figurer sur la facture définitive. La formule d'actualisation des charges a, quant à elle, été simplifiée.

La rémunération de l'exploitant était arrêtée à 3 % du montant des charges prévisionnelles. Son montant final ne pouvait donc être impacté par une éventuelle variation du niveau des charges intervenant en cours d'année. La rémunération de l'exploitant pouvait néanmoins connaître une variation comprise entre 0 à 100 %, en fonction des résultats d'indicateurs liés à la qualité du service fourni par la SNCF. En outre, les recettes relevaient de la seule responsabilité de l'exploitant, tant en gain qu'en perte.

Avec ses PEOSP, la collectivité n'avait pas reconduit le mécanisme de l'intéressement, ni celui des pénalités. Seul un mécanisme de réfaction de charges, appliqué en cas de service non réalisé, pouvait faire varier à la baisse la contribution d'exploitation payée par la collectivité.

Enfin, l'exploitant devait présenter à l'AOT sa facture afférente à l'année N, au plus tard le 31 mai de l'année N+1.

³⁸ La SNCF n'est responsable qu'à hauteur de 93 % de l'objectif de recettes : tout gain ou perte compris entre l'objectif de recettes et les recettes réalisées est partagé via le mécanisme d'intéressement aux recettes.

³⁹ Pour l'exercice 2017, la contribution d'exploitation, le montant des charges prévisionnelles et l'objectif de recettes résultent de la délibération n° 16-1058 et de son annexe financière n° 13. La délibération n° 17-1155 et l'annexe financière n° 13 fixent les montants applicables à l'exercice 2018.

4.2 La part des recettes commerciales dans le financement du TER

4.2.1 La détermination de l'objectif de recettes tarifaires

4.2.1.1 Les recettes tarifaires dans la convention 2007-2016

En fin d'année N-1, dans le cadre de l'adoption du devis présenté par la SNCF, cette dernière et la région arrêtaient l'objectif de recettes (OR) retenu au titre de l'année N. Au cours de cette dernière, cet objectif était néanmoins modifié, à plusieurs reprises, par avenant, pour tenir compte des adaptations du plan de transport, des augmentations tarifaires ou de tout élément ayant une incidence sur le trafic (travaux, manifestations occasionnelles...).

Chaque année, l'objectif de recettes incluait un volume de recettes supplémentaires à atteindre par rapport à l'année précédente, découlant directement des effets des actions menées en matière de lutte contre la fraude.

En fin d'exercice, lors de l'établissement de la facture définitive par la SNCF, les recettes réalisées étaient rapportées à l'objectif prédéfini, le mécanisme d'intéressement sur recettes pouvant alors être activé.

En 2016, la région n'a pas validé par avenant le devis présenté par la SNCF. Elle a pourtant validé l'objectif de recettes proposé par l'exploitant. Or, la SNCF considère qu'en l'absence d'un avenant au contrat validant le devis présenté, l'objectif de recettes n'a pas été fixé conventionnellement. Il lui apparaît donc impossible, de ce fait, de calculer l'intéressement qui pourrait venir impacter le versement de la contribution d'exploitation.

4.2.1.2 Le régime instauré par les PEOSP

A partir du 1^{er} janvier 2017, l'objectif de recettes a été arrêté unilatéralement par la région, selon l'annexe 13 aux PEOSP. L'objectif prévisionnel 2017 tenait compte, d'une part, des recettes réalisées et comptabilisées par l'exploitant dans l'application FC12K au 31 août 2016 et, d'autre part, d'une estimation des recettes à venir entre septembre et décembre 2016.

Cet objectif prévisionnel était corrigé pour prendre en compte, notamment, les pertes de recettes sur exercices antérieurs dues aux grèves, des événements exceptionnels, les incidences de travaux en cours, la modification prévisionnelle du plan de transport. L'objectif de recettes établi au titre de l'année 2017 a, en outre, été majoré de 1,8 M€, afin d'intégrer la réduction de deux points du taux de fraude (par rapport à 2016), prévue par les PEOSP.

Cette méthode a été reconduite en 2018. Cette année-là, l'objectif de recettes incluait un montant de 1,4 M€ correspondant à une réduction du taux de fraude de 1,5 points par rapport à 2017. Il intégrait également l'augmentation tarifaire de 3,5 % décidée par l'AOT, évoquée précédemment, entrée en vigueur le 8 janvier 2018 et appliquée aux seuls titres de transport occasionnels.

Contrairement aux dispositions conventionnelles antérieures, la SNCF s'était vue contrainte par l'AOT, via les PEOSP, d'assumer intégralement les risques ou les gains liés à la variation des recettes. Cette méthode a été décriée avec force par l'exploitant, puisqu'il estimait ne pas devoir assumer (quand bien même à parts égales avec la région) des pertes de recettes liées à des événements externes, comme l'attentat survenu à Nice du 14 juillet 2016, par exemple.

Dans ces conditions, le niveau des recettes réalisées s'avérait être sans incidence sur le montant de la contribution versée par la collectivité à l'exploitant.

4.2.2 L'évolution des recettes tarifaires

Entre 2012 et 2017, les recettes tarifaires (objectifs et recettes réalisées) ont évolué conformément aux données exposées dans le tableau n° 8 ci-dessous.

Tableau 8 : Evolution des recettes tarifaires, entre 2012 et 2017

En €	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016	2017	Evolution 2017/2015	Evolution 2017/2012
Objectif de recettes R1	85 648 262	89 708 448	91 063 901	95 899 375	11,97%	91 428 942	89 458 931	-6,72%	4,45%
Recettes R1 réalisées	87 498 899	89 794 852	88 569 944	90 299 624	3,20%	85 764 231	95 614 446	5,89%	9,28%

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Entre 2012 et 2017, les recettes tarifaires réalisées ont connu une progression de 9,3 %. L'objectif préalablement fixé n'a été atteint (et dépassé) qu'en 2012, 2013 et 2017.

Les bons résultats constatés en 2012 et en 2013 sont dus à une hausse de la fréquentation (+ 20 millions de voyageurs-kilomètres en 2013, s'expliquant notamment par la tenue de grands événements, tels « Marseille capitale européenne de la culture »), mais également aux trois augmentations tarifaires nationales décidées par la SNCF et qui sont intervenues entre janvier 2012 et janvier 2013 (+ 1,4 %, + 2 % et + 2,3 %).

En 2014, la grève du personnel de la SNCF, qui a eu lieu du 10 au 20 juin, explique, pour partie, le repli constaté sur les recettes cette année-là. En outre, les termes économiques de l'arbitrage modal entre voiture et train se sont fortement dégradés cette même année, altérant le différentiel de coût marginal entre les deux modes de transport⁴⁰. Les prix du carburant ont en effet connu une baisse sensible⁴¹ alors que le prix du billet de train continuait à progresser (+ 2,8 % en janvier). L'augmentation tarifaire décidée par la SNCF n'a pas permis de compenser les pertes de recettes dues à une baisse de la fréquentation des TER de près de neuf millions de voyageurs-kilomètres.

En 2015, les recettes tarifaires ont progressé de 2 % par rapport à l'exercice précédent, sous l'effet cumulé d'une légère hausse de la fréquentation (+ 0,38 %) et d'une hausse tarifaire de 2,6 %.

⁴⁰ Depuis fin 2012, les prix d'usage de la voiture ont baissé de 20% environ, tandis que ceux du train ont augmenté d'environ 6 à 7 %.

⁴¹ Source études sur les recettes CFTA.

En 2016, la diminution significative des recettes (- 4,5 M€ / 2015) est due à une baisse importante de la fréquentation des TER (- 3,41 %, soit 40 millions de voyageurs-kilomètres). Il s'agit de la conséquence des mouvements sociaux qui se sont déroulés en juin (contre la loi « El Khomri ») et de l'attentat survenu à Nice le 14 juillet. La mise en service de 32 trains supplémentaires visant à desservir les stades lors des 10 matchs organisés dans le cadre de l'Euro de football, n'a pu inverser cette diminution de fréquentation. L'absence de revalorisation tarifaire explique aussi, pour partie, cette baisse de recettes.

En 2017, la fréquentation a progressé de 10 % (+ 116 millions de voyageurs.Km). Aussi, l'objectif de recettes a-t-il été dépassé de 6,4 M€. Ces bons résultats commerciaux seraient dus, selon l'exploitant, au faible niveau de conflictualité cette année-là.

Selon le protocole d'accord du 17 janvier 2019, l'objectif pluriannuel de recettes de trafic sur lequel s'est engagée la SNCF figure dans le tableau ci-dessous. Il pourra être réajusté en cas d'évolution tarifaire ou d'offres.

Objectif pluriannuel (2019 - 2023) de recettes de trafic

M€	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes de trafic à tarification inchangée	101,9	107,5	109,6	110,9	112,6
Evolution A-I/A		+ 5,5 %	+ 2 %	+ 1,1 %	+ 1,5 %

Ces objectifs de hausse des recettes de trafic n'intègrent pas d'éventuelles évolutions tarifaires en dehors de celle prévue en juillet 2019.

4.2.3 Le lien entre la politique tarifaire et l'évolution des recettes commerciales

La commercialisation des produits issus de la gamme ZOU ! s'est traduite par une augmentation significative de la fréquentation des TER.

Celle-ci est, en effet, passée, à offre quasi stable, de 1 060 millions de voyageurs-km en 2011 à 1 148 millions en 2012, soit une progression de plus de 8 %. Cette augmentation est essentiellement due au succès rencontré par les cartes ZOU ! Etudes et ZOU ! 50-75 (+ de 26 ans) sur lesquelles se sont reportés les élèves bénéficiaires d'abonnements scolaires et les voyageurs occasionnels.

En dépit de cette hausse de fréquentation, le montant des recettes réalisées en 2012 a connu une baisse de 1,9 M€, soit 2,12 % (89 394 K€ en 2011 ; 87 499 K€ en 2012).

Selon la SNCF, en cinq ans (2012 – 2017), la nouvelle gamme régionale ZOU ! a représenté un manque à gagner au TER PACA estimé à 31,6 M€, par rapport à une situation de maintien des tarifs en vigueur auparavant.

Elle signale à ce propos la générosité de la carte ZOU ! 50-75⁴² et précise que les conditions d'utilisation appliquées par la plupart des autres régions sont plus restrictives : les cartes sont parfois plus chères (65 € en Pays-de-la-Loire, 40 € en Auvergne-Rhône Alpes ou 34 € en Bourgogne-Franche-Comté) et les taux de réduction moins élevés (de 25 à 50 %, en dissociant semaines et week-end). Elle ajoute que le scénario d'évolution de cette carte, qu'elle a proposé à l'AOT, aurait pu permettre, s'il avait été adopté, un gain de recettes de l'ordre 550 K€ par an.

L'exploitant expose, également, et surtout, la particulière générosité de la carte ZOU ! Solidaire⁴³. 46 429 usagers en étaient détenteurs en décembre 2017. Cette même année, la compensation régionale versées à la SNCF (au titre des pertes de recettes) concernant ce seul produit a été estimée à environ 4 M€.

La délivrance des titres de transport nécessaires à l'usager pour se déplacer, en complément de sa carte ZOU ! Solidaire, génère, outre les pertes directes de recettes, des charges de distribution importantes.

En effet, pour toute vente d'un billet de TER par un autre distributeur (SNCF Mobilités Voyage, par exemple), SNCF Mobilités (TER) doit reverser à ce dernier une commission de distribution, qui représente 12 % du montant du billet acheté, avec un montant minimum de 3 €.

Or, les 10 % du montant du billet restant à la charge de l'usager représentent souvent un montant inférieur à cette somme. Par exemple, pour un trajet Marseille – Nice (aller simple), au plein tarif, soit 36,2 €, l'usager ne déboursa que 3,62 € (10 %). La commission de distribution serait alors de 43 centimes (12 % du prix du billet). Elle se retrouve donc automatiquement arrêlée à 3 €. De ce fait, la recette nette perçue par la SNCF n'est plus que de 62 centimes.

Aussi, le compte distributeur du TER, qui était à l'équilibre en début de convention en 2007, est-il devenu déficitaire de 9,8 M€ en 2015.

Selon une estimation réalisée par l'exploitant, un passage de la carte ZOU ! Solidaire d'un taux de réduction de 90 % à 75 % engendrerait un surplus de recettes de l'ordre de 800 K€.

4.2.4 La couverture des charges d'exploitation et du coût complet par les recettes

Le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes perçues auprès des usagers a varié entre 26,4 %, en 2012 et 24,8 % en 2015. Ce ratio ne peut être établi au titre des années 2016 et 2017, puisque les données relatives à ces années ne sont pas stabilisées (donc définitives), compte tenu des litiges existant entre les parties, précédemment exposés.

Le taux de couverture du coût complet⁴⁴ du service TER par les recettes tarifaires a varié entre 24 % en 2012 et 20,7 % en 2015.

⁴² Pour mémoire : vendue 15 € aux personnes de moins de 26 ans et 30 € au-delà, elle donne droit à 50 % de réduction sur tous ses trajets en TER pour le titulaire et jusqu'à trois accompagnants, ainsi qu'à 75 % de réduction sur un trajet spécifique défini au moment de l'acquisition.

⁴³ Pour mémoire : délivrée gratuitement, elle permet, sans limitation du nombre de voyages, une réduction de 90 % sur le prix des billets de TER à plein tarif pour tout déplacement effectué à l'intérieur du périmètre de la région PACA.

⁴⁴ Le coût complet est constitué du coût d'exploitation (total des charges C1 et C2), majoré des charges d'investissement supportées par la région et des loyers de crédit-bail correspondant à l'acquisition de matériel roulant.

Ainsi, en 2015, les usagers des TER Provence-Alpes-Côte d'Azur finançaient directement environ un cinquième du coût du service qu'ils utilisent. Les 80 % restants provenaient de financements publics, essentiellement du subventionnement du conseil régional.

Ce ratio ne peut être établi au titre des années 2016 et 2017, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus.

4.3 Les charges d'exploitation des comptes TER

Les charges d'exploitation des comptes TER sont composées, d'une part, des charges C1 (forfaitaires) et, d'autre part, des charges C2 (*ad valorem*).

4.3.1 Les charges C1

4.3.1.1 L'évolution des charges C1 entre 2012 et 2017

Les charges C1 sont des charges forfaitaires qui recouvrent les charges de circulation (accompagnement, conduite, énergie), les charges de transport routier, les charges relatives au matériel roulant (maintenance, location et échange de matériels), les charges en gare (charges liées à la distribution et à l'escale, charges d'entretien des installations fixes...), les charges de structure (nationales et régionales) et les charges d'interpénétration (charges liées aux relations transfrontalières).

L'exploitant s'engage sur leur niveau au cours de la durée du contrat car il en possède la maîtrise directe. Elles ont été évaluées en 2006, lors de la préparation de la convention d'exploitation 2007-2016.

L'évolution des charges C1, entre 2012 et 2016, est exposée dans le tableau n° 9 ci-dessous.

Tableau 9 : L'évolution des charges C1 entre 2012 et 2016⁴⁵

en M€	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016 Région	2016 SNCF	Evolution 2016/2012 Région	Evolution 2016/2012 SNCF	Prévisionnel 2017 Région
Charges forfaitisées C1	263,4	267,1	272,6	285,1	8,23 %	260	293,7	- 1,3 %	11,5 %	260

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et facture SNCF pour l'exercice 2016

⁴⁵ A compter de 2017, la région ne présente plus les comptes TER selon la répartition C1-C2 : en effet tous les comptes, quelle que soit leur nature, doivent être justifiés. De ce fait la répartition des comptes TER 2017, telle que présentée ci-dessus résulte du retraitement opéré par la région pour faciliter la comparaison avec les exercices précédents.

Le montant définitif des charges C1 sur toute la période, ne peut être arrêté avec certitude que pour les seuls exercices 2012 et 2013, dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une validation conjointe des parties. Les contentieux en cours portant sur les exercices 2014, 2016 et 2017, ainsi que les négociations inachevées s'agissant de 2015, empêchent de disposer des montants définitifs des charges C1 relatives à ces années.

Sous ces réserves, sur la période, les charges C1 ont représenté environ 80 % des charges totales.

Jusqu'en 2015, la région et la SNCF ont appliqué les mécanismes prévus par le contrat d'exploitation 2007-2016. Il en est résulté une hausse de 8,23 % des charges C1 entre 2012 et 2015.

A compter de 2016, les montants des charges accusent une différence de 36,7 M€ entre les comptes TER établis par la région et la facturation de la SNCF adressée fin juin 2017 à la collectivité.

En effet, comme expliqué ci-avant, l'AOT, qui estime que les coûts résultant de l'application du contrat se seraient trop éloignés de la réalité, en raison notamment d'une évaluation trop ancienne (2006), a repris l'estimation réalisée par la société CFTA, qu'elle a minorée de 7 M€. La région invoque également l'absence de transparence et de lisibilité relatives aux charges C1 inscrites sur les factures émises par la SNCF.

La prise en considération des données de l'AOT relatives à 2016 aboutirait à constater une baisse des charges C1 de 1,30 % sur la période 2012-2016, la prise en compte des données de la SNCF à une progression de 11,48 %.

Les différences portent, notamment, sur les coûts de circulation des trains, la somme des charges « Etablissement-Exploitant » (EEX) et le « forfait de service » figurant dans les charges en gare, ainsi que sur les charges de structure de l'exploitant.

Selon la SNCF, la principale cause d'évolution des charges C1 entre 2012 et 2016 réside dans les variations d'offre décidées par la région (+ 9,5 %). L'application de la formule d'indexation aurait pesé, pour sa part, à hauteur de 2 % sur la hausse des charges C1 constatées sur cette période.

Du fait de leur caractère forfaitaire et contractuel, il ne s'agit pas de coûts effectivement supportés par la SNCF. Cette dernière ajoute à ce propos que les coûts qu'elle a supportés ont été transmis à l'AOT dans le cadre des comptes de résultats annuels et qu'à 371 M€ en 2016, ils étaient supérieurs aux charges facturées (362 M€ C1+C2), elles-mêmes encore nettement supérieures au montant que la région a décidé de payer (337 M€).

Les principaux écarts sont analysés ci-dessous.

A – Les différences portant sur les charges de circulation, les charges EEX et les forfaits de service

Les *charges de circulation*⁴⁶ regroupent les charges de personnel liées à l'accompagnement (missions centrées autour de la sécurité et de la sûreté dans les trains, de la lutte anti-fraude et de la qualité de service pendant le voyage), ainsi que les charges de personnel relatives à la conduite (en charge, à vide, en manœuvre...). Facturées environ 102 M€ par la SNCF en 2016, elles n'ont été comptabilisées qu'à hauteur de 78 M€ par la région, soit un écart de 24 M€ en défaveur de l'exploitant.

⁴⁶ Cf. book-transparence

Les **charges** « *Etablissement-Exploitant* » et les **forfaits de service** qui comprennent pour l'essentiel, des frais de personnel liés aux missions de l'escale et de la distribution. Les prestations d'escale concernent, entre autres, les services d'accueil, d'information et d'orientation des passagers, la prise en charge des personnes à mobilité réduite. Elles comprennent également les missions qui consistent à amener un train au départ depuis son garage ou son centre de maintenance. Quant aux prestations de distributions, elles consistent essentiellement en la vente de titres de transport et en missions de conseils. Facturées 70 M€ par la SNCF en 2016, elles figurent dans les comptes de la région pour 83,5 M€, soit 13 M€ en faveur de l'exploitant.

L'écart final sur ces différents postes, entre les comptes produits par l'AOT et ceux établis par la SNCF, s'élève donc à 11 M€, au détriment de la SNCF.

Celle-ci conteste donc les estimations de la collectivité, suite à son analyse des coûts issus du rapport CFTA, adressée au tribunal administratif de Marseille dans le cadre des contentieux susmentionnés.

B - Les différences constatées sur les charges de structure nationale et régionale

Les charges de structure nationale sont les fonctions support exercées par l'EPIC de tête SNCF. Il s'agit de missions qui ne peuvent être décomposées et détaillées par service rendu, mais qui bénéficient à toutes les activités du groupe. Il en est ainsi, par exemple, des prestations rendues par les fiscalistes, ou les missions exercées par les services juridiques et financiers.

Ces charges ne sont pas « directisables » par nature et sont réparties entre les différentes entités opérationnelles du groupe SNCF Mobilités. L'ARAFER contrôle l'homogénéité de l'imputation des frais de structure aux différents transporteurs du groupe.

Les charges de structure régionale recouvrent essentiellement les charges de gestion du TER. Celles-ci sont constituées de prestations « support » et d'expertise, comme les missions liées à la gestion du contrat d'exploitation ou le pilotage financier. Elles comprennent également des missions en lien avec la production industrielle, comme la construction du plan de transport, ou des missions de marketing et d'animation commerciale, comme des expertises tarifaires ou la définition de la politique de lutte contre la fraude.

Facturées 18 M€ par la SNCF en 2016, ces charges de structure nationale et régionale figurent dans les comptes de la région pour 6 M€, soit 12 M€ en défaveur de l'exploitant.

4.3.1.2 La question de la formule d'indexation des charges C1

Jusqu'en 2016, le montant des charges C1, hors frais de structure, était indexé, chaque année, selon une règle d'indexation définie à l'article VI.1.1.1 de la convention d'exploitation 2007-2016.

La formule d'indexation était censée représenter, à l'entrée en vigueur du contrat, le poids réel, dans la constitution des charges de l'exploitant, des différents postes qui les constituaient. Les indices retenus portaient, à 76 %, sur des coûts horaires de travail (industries mécaniques et électriques, secteur du transport et entreposage et secteur tertiaire). Les indices concernant l'énergie (fioul et électricité) représentaient 6 % de l'indexation, tout comme ceux relatifs aux missions d'ingénierie. Enfin, les indices portant sur les frais et services divers représentaient 12 %.

Or, en 2016, la part des charges de personnel ne représentait que 39 % du total des charges, telles que détaillées dans le compte de résultat par nature de l'exploitant, soit deux fois moins que le poids consacré à celles-ci dans la formule d'indexation. La part de l'énergie s'élevait, quant à elle, à 3 % dans le compte par nature 2016, soit moitié moins que le poids prévu par la formule d'indexation.

Il semblerait donc que la formule d'indexation utilisée jusqu'à fin 2016 n'était plus représentative du poids des charges réellement supportées par l'exploitant. A ce titre, l'AOT indique que la SNCF a externalisé de nombreuses prestations ces dix dernières années, les prestations de nettoyage par exemple.

La SNCF précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les charges de personnel représentent 42 % des charges, en lecture directe, dans le compte de résultat par nature. Cependant, elles ne représentent pas la totalité des charges de personnel puisque beaucoup d'agents travaillant pour le TER sont pris en compte (et donc facturés) sous forme de prestations (par exemple, la SUGE - police ferroviaire - et l'ensemble des Centres de Services Partagés).

L'exploitant estime donc, de ce fait, que « *la formule d'indexation contractuelle a plutôt été protectrice pour la région* », son évolution de + 0,5 % par an entre 2012 et 2016, s'avérant, *in fine*, en-deçà de l'évolution effective des coûts internes supportés par la SNCF.

Les charges de structure étaient, quant à elles, indexées différemment. En effet, afin de compenser le manque de productivité de la SNCF sur ses charges C1, la région a institué une formule d'indexation sur les charges de structure, qui, par le jeu d'un coefficient réducteur de 0,96 %, venait minorer⁴⁷ l'augmentation de ces dernières.

Ces mécanismes n'ont pas été repris lors de la mise en œuvre des PEOSP en 2017 et 2018. En effet, ces deux années, la collectivité a appliqué une actualisation basée sur l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) estimé par la Banque de France.

L'actualisation portait sur l'ensemble des charges, compte tenu de l'absence de différenciation entre les charges C1 et C2, à compter de 2017. Elle s'est établie à 1,1 % en 2017 et à 1,2 % en 2018.

4.3.1.3 La question du niveau d'information de la région sur l'évolution de l'enveloppe C1

La région précise que pendant la durée du contrat d'exploitation, l'enveloppe C1 était ajustée en fonction des variations du plan de transport et des services complémentaires, sans que les ajustements qu'elle demandait soient décomposés en unités d'œuvre afin d'en faciliter la compréhension et le contrôle.

Ainsi, jusqu'en 2016, les charges C1 étaient décomposés en une quinzaine de lignes, dont quatre d'un montant supérieur à 40 M€, sans que la SNCF ne fournisse de sous-détail.

⁴⁷ L'article VI-1-1-2, « règle d'indexation des charges C1 » stipule que « les frais de structure sont indexés de la façon suivante en appliquant, chaque année, au montant des charges correspondantes à l'année 2009, le pourcentage de variation de l'indice « EV tous salariés » entre l'année N et l'année 2009 multiplié par le coefficient réducteur de 0,96 %.

A compter de 2016, la région a demandé à la SNCF d'accomplir un effort à ce sujet, afin d'améliorer la lisibilité tant sur la constitution de ses coûts, que sur leur évolution. S'en est suivie, cette même année, dans le cadre de la renégociation de la nouvelle convention, une justification plus fine par la SNCF de chaque poste du forfait, afin d'éclairer la trajectoire pluriannuelle des charges et des recettes.

Fin 2017, l'exploitant a remis à l'AOT le « book transparence financière », précédemment évoqué, permettant à cette dernière de prendre connaissance d'éléments concernant la détermination des coûts appliqués par la SNCF, en particulier du système de refacturations internes entre les différentes entités composant SNCF Mobilités (TER, Gares&Connexions et Voyages).

Les refacturations internes de prestations entre ces entités peuvent, en effet, être difficiles à appréhender, par exemple lorsque G&C facture des charges en gare à TER mais que ces services en gare sont, pour partie, réalisés par des agents TER ...refacturés de ce fait à G&C.

Les nombreuses imbrications entre les activités des différentes entités rendent en effet complexe la compréhension des charges figurant dans les factures de la SNCF.

La SNCF précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'elle a initié en 2013 une démarche d'organisation par activités. Celle-ci aurait permis de faire baisser significativement le volume des refacturations internes et contribué à faciliter la lecture des charges.

La collectivité, tout en reconnaissant l'effort de transparence réalisé par la SNCF sur la constitution de ses coûts, au travers notamment du « book transparence financière », a néanmoins estimé qu'elle n'était toujours pas en mesure de comprendre l'évolution de ces derniers. Elle souhaite que les factures soient davantage détaillées, afin d'en faciliter le suivi.

Aussi, dans le cadre des PEOSP 2017, les postes de charges ont-ils été « sous-détaillés » selon l'évaluation des coûts effectuée par la société CFTA, déjà évoquée. Le format du devis a cependant été conservé.

En 2018, l'AOT est allé plus loin en s'affranchissant du cadre relevant de la SNCF. Elle a réorganisé la présentation de l'ensemble des charges du TER, dans l'objectif d'en améliorer la lisibilité.

4.3.1.4 La question du partage des gains de productivité de la SNCF

S'agissant des objectifs de productivité relevant de la convention d'exploitation, les avis divergent entre l'AOT et son exploitant.

Sur la période 2012-2017, la SNCF indique enregistrer annuellement des gains de productivité afin de couvrir l'augmentation de ses charges internes, supérieure à l'augmentation découlant de l'application de la formule d'indexation figurant au contrat d'exploitation.

Ces gains de productivité lui ont notamment permis « d'absorber » environ 60 M€ de surcoûts liés à l'impact de la réforme des retraites de ses agents, intervenue en 2010.

La région souhaitait que la SNCF lui rétrocède une partie des gains de productivité réalisés. Hormis un effort sur les charges de structure, obtenu lors d'une négociation sur le développement de l'offre en 2015, la collectivité précise n'en avoir jamais vu la traduction sur le niveau des charges C1.

Aussi, en 2016, la région a-t-elle demandé à l'exploitant de lui proposer, sur la base de services constants, une trajectoire pluriannuelle d'économie de charges. Or, les propositions faites par la SNCF, qui portaient entre autres sur les coûts de distribution, n'ont pas été acceptées par l'AOT.

La collectivité estime que la SNCF a toujours lié la question des économies et des gains de productivité à une réduction de l'offre de service des TER (baisse de l'offre ferroviaire, conduite à agents seuls, fermeture de guichets...).

L'exploitant précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que les baisses de coûts auxquelles il est parvenu (notamment *via* une optimisation des ressources de production et une réduction des charges de structure) ne sont pas suffisantes pour aboutir au niveau d'économies attendu par la région. Il estime en effet nécessaire d'actionner d'autres leviers, partagés avec l'AOT, pour réduire les charges et augmenter les recettes, en agissant par exemple sur la distribution, l'offre, la lutte anti-fraude, la tarification. Il estime, en outre, infondée la critique formulée par la collectivité selon laquelle elle aurait réalisé de nombreux gains de productivité sans les partager.

4.3.2 Les charges C2

En 2016, les charges C2 s'établissaient à 77,4 M€ selon la région, à 78,4 M€ pour la SNCF. Cette différence s'explique par le refus de l'AOT de valider l'intégration, dans son compte TER, d'une somme de 980 K€ supportée par l'exploitant et correspondant au coût de désamiantage de matériels roulants.

Entre 2012 et 2016, les charges C2 ont progressé de 14 % (selon la région) mais de 15,4 % selon la SNCF. Cette progression s'explique essentiellement par l'augmentation des redevances d'infrastructures. Celles-ci correspondent aux péages⁴⁸ versés par SNCF Mobilités (TER) à SNCF Réseau pour l'utilisation du réseau ferré national. Elles se décomposent en redevances de circulations, redevances de quai, redevances de réservations et redevances complémentaires d'électricité.

Comme pour les charges C1, la région regrette le manque de transparence qui s'attache à la fixation des redevances précitées. Bien que destinataire, chaque année, du projet d'amendement du document de référence réseau SNCF, l'AOT estime toutefois que les observations formulées par les régions ne sont pas prises en compte.

Les « autres charges » comprennent, principalement, les impôts (impositions forfaitaires pour les entreprises de réseau, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cotisations foncières des entreprises...), ainsi que les coûts liés au vandalisme et à l'utilisation de la SUGE. L'augmentation significative des charges C2 en 2017 correspond essentiellement à des dépenses liées à la sécurité engagées à la demande de l'AOT, telles que les prestations de SUGE et de vidéoprotection (près de 6 M€ sur les 10 M€ d'augmentation par rapport à 2016).

⁴⁸ Les coûts de ces péages sont fixés annuellement dans les documents de référence de la SNCF.

4.3.3 Evolution du coût d'exploitation des TER

Le coût d'exploitation est constitué de l'ensemble des charges C1 et C2 figurant au compte TER. Il est, en Région Sud, le plus cher de France⁴⁹.

Il s'établissait, en effet, en 2016, à 26,7 € par T.Km selon la région, à 29,5 € par T.Km selon la SNCF. Cette même année la moyenne nationale (hors Ile de France) était de 23,8 €/T.Km, soit près de 11 % de moins, selon l'AOT, ou 19 % de moins selon la SNCF (cette divergence étant liée à la réfaction opérée par l'AOT, suite au rapport de CFTA).

L'exploitant souligne, néanmoins, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que l'évolution du coût au T.Km réalisé qui a été facturé à la région est toujours resté en-deçà de celle de l'inflation, malgré des charges supplémentaires intervenues en cours de la période (redevance de quai par exemple), et des offres supplémentaires commandées par la collectivité.

L'évolution du coût d'exploitation, entre 2012-2016, est présentée dans le tableau n° 10 ci-dessous.

Tableau 10 : Coût d'exploitation du TER en Région Sud, entre 2012 et 2016⁵⁰

en €	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016 Région	2016 SNCF	Evolution 2016/2012 Région	Evolution 2016/2012 SNCF
Charges forfaitisées C1	263 445 224	267 110 623	272 661 756	285 118 979	8,23%	260 023 883	293 691 843	-1,30%	11,48%
Charges ad valorem C2	21 811 869	22 177 467	23 198 605	20 845 897	-4,43%	21 572 038	22 452 461	-1,10%	2,94%
Coût d'exploitation hors redevances	285 257 093	289 288 090	295 860 361	305 964 875	7,26%	281 595 921	316 144 304	-1,28%	10,83%
<i>Soit par train kilomètre</i>	23,69	24,58	26,25	23,78	0,36%	22,30	25,03	-5,91%	5,64%
<i>Soit en € par habitant (base INSEE 2014 : 4 983 438)</i>	57,58	58,40	59,37	61,40	6,62%	56,51	63,44	-1,87%	10,17%
Total des redevances	46 164 726	46 562 687	52 714 106	57 195 597	23,89%	55 884 501	55 985 090	21,05%	21,27%
Coût d'exploitation redevances comprises	331 421 819	335 850 777	348 574 467	363 160 472	9,58%	337 480 422	372 129 394	1,83%	12,28%
<i>Soit par train kilomètre</i>	27,53	28,53	30,93	28,22	2,52%	26,72	29,46	-2,94%	7,02%
<i>Soit en € par habitant (base INSEE 2014 : 4 983 438)</i>	66,90	67,80	69,95	72,87	8,92%	67,72	74,67	1,22%	11,61%

Source : CRC d'après éléments fournis par l'AOT et facture établies par la SNCF pour l'exercice 2016.

NB : Les redevances comprennent la redevance de circulation, de réservation, de circulation de l'électricité, les Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseau, les redevances ARAFER et à compter de 2014 la redevance de quai.

Entre 2012 et 2015, le coût d'exploitation a progressé de près de 7,3 % (hors redevances), de 9,6 % (redevances comprises).

⁴⁹ Selon l'étude de l'ARAFER intitulée « le marché français du transport ferroviaire de voyageurs 2015-2016 ». La région la moins chère est la Bretagne avec 18,9 €.

⁵⁰ Compte tenu des contentieux opposant la région à la SNCF en 2016, est présenté pour information, le coût d'exploitation calculé par la SNCF, tel qu'il figure sur la facture adressée à l'AOT.

Les redevances ont, en effet, fortement augmenté (+ 23,9 %) entre 2012 et 2015, à un rythme beaucoup plus rapide que celui relatif à l'offre de transport (4,9 %). Leur augmentation constatée en 2014 est due, pour 3,6 M€, à la création de la redevance de quai. Celle de 2015 découle cette fois de l'augmentation de l'offre (12 867 020 trains.kilomètres réalisés en 2015 contre 11 270 289 en 2014, soit + 15 %).

En 2016, la réfaction importante opérée par l'AOT sur les charges C1 (- 25 M€/2015) a entraîné une baisse du coût moyen d'exploitation (hors redevances) calculé sur l'ensemble de la période (- 1,28 %). A contrario, la progression du coût d'exploitation global (redevances comprises) est ressortie à 1,83 %.

Le coût d'exploitation (hors redevances) par habitant a progressé de manière constante entre 2012 et 2015, passant de 57,58 € à 61,40 €, soit + 6,6 %.

En 2016, il s'établissait à 56,51 € selon les données de l'AOT, puisque calculé d'après des coûts de production incluant la réfaction basée sur le rapport de la société CFTA. Il était, de ce fait, inférieur au coût constaté en 2012. En revanche, selon la SNCF, il s'établissait en 2016 à 63,44 €, en tenant compte de ses coûts de production. La progression de cet indice, constatée depuis 2012, se poursuivait.

Selon la SNCF, les raisons suivantes peuvent expliquer ce coût élevé :

- Une partie importante de l'exploitation régionale a lieu zone dense, plus chère à produire, puisque la forte affluence de voyageurs aux heures de pointe nécessite l'utilisation de trains pourvus de grandes capacités ;
- La région PACA dispose de nombreuses gares (149), très souvent dotées de personnel affectés notamment, à la distribution ;
- Par rapport aux autres régions, PACA dispose d'un nombre supérieur de grandes gares (Marseille, Avignon, Nice, Toulon, Cannes, etc.), pour lesquelles les « touchers de gares »⁵¹, qui s'imposent aux TER, sont plus onéreux ;
- En raison de la géographie particulière de la Région Sud, notamment sur la présence du littoral méditerranéen, le TER de PACA est le plus lent de France, du fait de la présence de nombreuses inter-stations⁵² assez courtes. Ainsi, un TER azuréen s'arrête en moyenne tous les 7,7 km, avec une logique d'omnibus largement majoritaire, alors, qu'en moyenne nationale, un TER s'arrête tous les 11 km ;
- Certains services, tels ceux chargés de la lutte contre la fraude ou de la médiation dans les quartiers sensibles, ceux qui assurent la sécurité dans les gares et dans les trains (SUGE), sont davantage développés en PACA, conformément à la volonté politique de l'exécutif régional.

⁵¹ Redevance due à Gares & Connexions à chaque arrêt en gare d'un train.

⁵² Section située entre deux gares ou haltes.

4.4 La contribution d'exploitation versée par l'AOT à la SNCF

4.4.1 La situation des désaccords concernant le montant des contributions

La contribution d'exploitation, versée par l'OAT à la SNCF, correspond à la part des charges (C1 et C2) non couverte par les recettes commerciales et par les compensations tarifaires (versées à l'exploitant par la région et par l'Etat).

Les contributions d'exploitation concernant les années 2012 et 2013 ont fait l'objet d'une validation commune entre les parties. En revanche, les montants définitifs des contributions d'exploitation afférentes aux années 2014 à 2017 n'étaient pas validés à la date de la clôture de l'instruction.

Le compte TER relatif à l'exercice 2014, bien que validé par la région, fait l'objet d'un recours de l'exploitant, actuellement pendant devant le tribunal administratif de Marseille. La requête de la SNCF vise à obtenir une majoration de 3,5 M€ de la contribution. Elle justifie sa demande par la prise en charge de dépenses supplémentaires, dont 2,2 M€ relatifs à des charges de location de matériels roulants rendues nécessaires pour pallier le retard de livraison précité des nouvelles rames.

Le compte TER relatif à l'exercice 2015 n'a pas été approuvé par la collectivité. Le différend porte, comme en 2014, sur des charges de location de matériels roulants, pour un montant de 4,5 M€.

Le compte TER relatif à l'exercice 2016, tel qu'approuvé par la région, fait lui aussi l'objet d'un recours de la SNCF devant le tribunal de Marseille au sujet du montant de la contribution.

Quant au compte TER relatif à l'exercice 2017, communiqué à la collectivité fin juin 2018, il était en cours d'analyse par ses services à la date de clôture de l'instruction.

4.4.2 La part de la contribution d'exploitation dans le budget régional

Le tableau n° 11 ci-dessous présente les évolutions, entre 2012 et 2017, de l'offre, de la contribution d'exploitation, ainsi que de la part de cette dernière dans le budget du conseil régional.

Tableau 11 : Evolution, entre 2012 et 2017, de l'offre, de la contribution d'exploitation⁵³, ainsi que de la part de cette dernière dans le budget de la région

en K€	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016		2017		2018 Région Prévisions	Evolution chiffres Région 2017/2015	Evolution chiffres Région 2017/2012
						SNCF application convention	Région selon CFTA	SNCF	Région PEOSP (prévisions)			
Contribution d'exploitation	242 575	241 466	252 423	267 722	10,37%	283 042	242 804	311 385	262 840	258 130	-1,82%	8,35%
TKms réalisés (en milliers)	12 039	11 771	11 270	12 867	6,88%	12 660	12 630	12 984	12 917	13 863	0,39%	7,29%
Total des dépenses réelles au CA	1 830 495	1 822 655	2 044 329	1 968 516	7,54%		1 818 293		2 295 858	2 364 000	16,63%	25,42%
Part de la contribution dans le CA	13,25%	13,25%	12,35%	13,60%	2,63%		13,35%		11,45%	10,92%	-15,82%	-13,61%

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et SNCF

S'agissant de l'exercice 2016, compte tenu des contentieux actuellement pendants devant la juridiction administrative, les montants de contribution figurant sur les factures présentées par la SNCF sont indiqués, en italique au côté de ceux retenus par la région.

Outre le différentiel de 37 M€ portant sur l'évaluation des charges, une partie de la différence entre les montants déterminés respectivement par la région et par la SNCF s'explique par l'absence de comptabilisation, par cette dernière, des bonus-malus et de l'intéressement négatif.

La SNCF considère, en effet, qu'en l'absence d'avenant approuvant le devis émis au titre de l'année 2016 (absence de fixation de l'objectif de recettes et des objectifs de qualité de service), les mécanismes d'atténuation de la contribution ne peuvent être activés.

Sur l'ensemble de la période 2012-2017, l'évolution de la contribution d'exploitation est plutôt corrélée à la progression de l'offre de service. Toutefois, la quasi concordance des deux augmentations résulte de la réfaction opérée à compter de 2016 par l'AOT sur le montant de la contribution due à la SNCF. Cette dernière précise, à cet égard, que la distorsion entre l'évolution de la contribution et celle de l'offre découle davantage du faible niveau de recettes que d'une hausse des charges.

Ainsi, alors que sur la période 2012-2015, couverte par le régime contractuel, la contribution versée par la région (+ 10,4 %) progresse plus rapidement que l'offre réalisée par l'exploitant (+ 6,9 %), la contribution d'exploitation baisse de près de deux points en 2017 par rapport à 2015, alors que l'offre croît sensiblement (+ 0,4 %).

La part de la contribution d'exploitation dans le budget de la collectivité (selon les données figurant au compte administratif) est restée relativement stable jusqu'en 2016, autour de 13,4 %.

⁵³ Y compris la redevance de quai à compter de 2014.

En 2017, compte tenu de la progression importante, au compte administratif, des dépenses réalisées par la collectivité (+ 26 %), la part de la contribution d'exploitation relative au TER dans le budget de la collectivité a baissé de deux points, pour s'établir à 11,45 %.

La SNCF indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, avoir proposé à l'AOT un ensemble de leviers pour atteindre un niveau de contribution proche du budget régional en 2019.

Selon elle, la hausse des recettes, l'optimisation des ressources et l'évolution de l'offre, ainsi que la mise en place de mécanismes contractuels équilibrés et d'une ingénierie financière, devraient permettre de réduire de façon significative la contribution d'exploitation à partir de 2019.

Le protocole signé le 17 janvier 2019 précise, à cet égard, que « *La Région et SNCF Mobilités s'entendent sur le principe d'une contribution globale prévisionnelle en fonctionnement passant de 276,75 M€ y compris TVA sur les compensations en 2019 à 255 M€ en 2023, soit une baisse allant jusqu'à 22 M€ en 2023* ».

Le tableau ci-dessous expose la trajectoire d'évolution de cette contribution, entre 2019 et 2023 :

Evolution de la contribution, entre 2019 et 2023

<i>en M€ constants 2019</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Contribution financière prévisionnelle TTC	277*	265	262	260	255

Source : Protocole d'accord du 17 janvier 2019 (article 7.2)

* Comprend en 2019 une hypothèse de produit exceptionnel de 4,7 M€ lié à la vente des B822200 à la région Grand Est

4.5 Les comptes de ligne

4.5.1 Le mode de construction des comptes de ligne

L'article 4 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013, portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de service de transport, oblige la SNCF à communiquer aux régions, à compter de 2013, les comptes d'exploitation, détaillés ligne par ligne, s'agissant des services et opérations réalisés au cours de l'année précédente dans le cadre de leur convention d'exploitation. En PACA, la SNCF a continué à produire ces informations en 2017 et 2018 bien que la convention n'ait pas été reconduite.

L'objectif du législateur était d'améliorer la lisibilité des informations financières communiquées par SNCF Mobilité aux régions et de faire des comptes de ligne des outils de pilotage à destination de l'autorité organisatrice.

La réalisation des comptes de ligne consiste à répartir annuellement les charges internes et les produits du compte de résultat entre les lignes.

La construction des comptes de ligne repose, en premier lieu, sur le découpage du réseau ferroviaire régional, puisqu'une ligne correspond à un « portefeuille de trains ». Une ligne peut donc être en lecture directe (cas des trains Intervilles, par exemple Marseille-Saint-Charles - Nice-ville) ou être composée de plusieurs segments (par exemple le périurbain de Marseille peut être reconstitué en additionnant les segments autour de l'agglomération marseillaise).

La méthode d'affectation des charges et des produits par l'exploitant a été fixée conjointement par la SNCF et l'Association des Régions de France en 2011 et 2012. Le modèle arrêté en 2012 n'a pas évolué depuis.

4.5.2 La constitution des comptes de ligne

L'affectation des produits à chaque ligne résulte d'une extraction du logiciel FC12K. Elle revêt donc un caractère élevé de fiabilité.

La fiabilité liée à l'affectation des charges s'avère être, quant à elle, plus discutable.

La répartition des charges directes ou pouvant bénéficier d'une clé de répartition simple, comme le nombre de journées de services⁵⁴, est bien maîtrisée par la SNCF.

En revanche, certaines charges indirectes, telles que les charges de distribution (soit près de 25 M€ par an), sont réparties au prorata des recettes de la ligne⁵⁵, ce qui peut faire débat.

En effet, une ligne dont les gares comptent de nombreux guichets, mais qui génère peu de recettes, se verra affecter un faible coût au terme de la distribution, alors même que les coûts réels liés à cette dernière sont importants, à commencer par les frais de personnels. A l'inverse, une ligne très rentable ne comportant que peu de guichets se verra affecter, dans son compte de ligne, des charges de distribution disproportionnées par rapport au coût réel de cette activité.

Quant à la rubrique « charges au sol », elle relève de clés de répartition régionale de la SNCF qui n'ont pas été communiquées à la région.

4.5.3 Les limites des comptes de lignes

Compte tenu des modalités insuffisamment pertinentes d'affectation des charges indirectes décrites ci-dessus, l'AOT et l'exploitant ne considèrent pas les comptes de ligne comme des outils de pilotage, contrairement à la volonté du législateur évoquée ci-avant.

La SNCF les appréhende plutôt comme des outils d'analyse macro-économique qui permettent de mieux connaître les différents marchés régionaux, la contribution financière par ligne au regard de l'offre et de la fréquentation et le ratio recettes/charges de chaque ligne.

L'utilisation de ce document normé permet néanmoins à la SNCF de pouvoir procéder à des comparaisons avec les autres régions.

⁵⁴ La journée de service est l'unité d'œuvre appliquée aux dépenses de personnel. Elle correspond au temps de travail d'un agent et est bornée par une heure de prise de service et une heure de fin de service (source « book transparence » SNCF).

⁵⁵ Conformément à une décision conjointe de SNCF Mobilités et de l'Association des Régions de France, prise en 2011 lors de la construction des comptes de lignes.

La collectivité souhaiterait, quant à elle, disposer de données sur les moyens et les charges affectés (moyens humains et charges induites par ces moyens humains) à chacune des lignes régionales. Toutefois le mode d'organisation de l'exploitant et la méthodologie appliquée en matière de constitution des comptes de ligne ne lui permettent pas d'accéder à ces informations.

En effet, s'agissant des moyens affectés, les comptes de ligne ne peuvent produire l'information souhaitée par la collectivité en raison de l'absence d'attribution, par la SNCF, des ressources utilisées par chaque ligne, l'exploitant n'organisant pas ses ressources humaines par ligne.

S'agissant des charges, comme 80 % de celles figurant dans ces comptes découlent de clé de répartition utilisées par la SNCF, elles ne reflètent pas de manière certaine le coût réel supporté par l'AOT, ce qui n'est pas de nature à accentuer son intérêt pour ces documents.

De plus, les données reprises par la SNCF pour l'établissement des comptes de ligne étant celles figurant en fin d'exercice comptable (arrêtées au 31 décembre), les éventuels ajustements ultérieurs portant sur les montants définitifs de contribution et de charges ne sont pas pris en compte.

Toutefois, les éléments constituant les comptes de ligne permettent à la région, par leur évolution, de disposer d'un éclairage complémentaire lors d'un arbitrage ou d'un ajustement de l'offre⁵⁶.

Enfin, les comptes de ligne permettent également d'extraire des ratios financiers propres à une ligne, dans le cadre d'études.

Depuis 2016, l'AOT a développé des outils internes permettant de procéder à sa propre répartition des données par ligne fournies par la SNCF (voyageurs-km et recettes tarifaires issus du FC12K).

Les analyses qu'elle en retire comprennent ainsi des données d'activité, par exemple le nombre de voyageurs.Km attribués aux voyageurs occasionnels par ligne, les recettes tarifaires par segments (abonnés, occasionnels...), ou encore des données relatives à la production ou à la qualité de service (comme les taux de réalisation du service ou le taux de régularité). Elles doivent lui permettre de disposer d'éclairages pour orienter l'offre ou apporter des réponses ciblées aux usagers, mais aussi de bâtir des hypothèses d'allotissement dans la perspective de l'ouverture à la concurrence des TER.

Deux réunions ont été organisées en 2016 avec la SNCF afin de tenter d'harmoniser les approches relatives aux comptes de ligne et de faire converger les analyses vers des périmètres communs. La collectivité souhaiterait, notamment, qu'un train commandé sur un périmètre donné soit pris en compte sur ce même périmètre en termes de recettes, de fréquentation, de qualité de production et de qualité de service.

L'édiction des PEOSP par le conseil régional et les recours contentieux introduits par la SNCF ont interrompu ce processus de rapprochement. L'aboutissement de ces travaux aurait pourtant pu permettre à l'AOT de disposer d'un outil uniformisé de pilotage financier pertinent, y compris dans l'hypothèse où d'autres exploitants que la SNCF se verraient confier, à terme, la gestion de certaines lignes du réseau des TER.

⁵⁶ Lors de l'analyse des demandes de développement de l'offre, la région a indiqué procéder à une réflexion multicritères (fréquentation attendue, existence d'autres moyens de déplacement...). L'utilisation des informations contenues dans les comptes de ligne en donnant une orientation supplémentaire permet d'arbitrer entre plusieurs possibilités.

4.5.4 Les enseignements de l'analyse des comptes de lignes

Sous les réserves exprimées ci-avant, les tableaux n° 12, 13, 14 et 15 ci-dessous dont les données sont issues du compte de résultat de la SNCF, exposent, pour chaque ligne de TER de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, en 2017, le pourcentage de couverture des charges par les recettes tarifaires (soit la rentabilité de la ligne), le montant de la contribution régionale calculé au train.km (soit le niveau de subventionnement), la part de fréquentation de la ligne, le coût d'exploitation (péages compris) au train.km, et le taux d'occupation (soit le nombre de voyageurs.kilomètre par train.kilomètre).

En analysant ces données, il s'avère possible de répartir les lignes en trois groupes, selon leurs caractéristiques :

A - Les quatre lignes les plus attractives

Elles sont constituées des trois liaisons interurbaines citées dans le tableau n° 12 ci-dessous (lignes n° 2, 5 et 15) et de la liaison périurbaine Nice-Vintimille (ligne n° 13) visée au tableau n° 15 ci-après.

Tableau 12 : Lignes n° 2, 5 et 15

Comptes de ligne 2017	Couverture des charges par recettes tarifaires	Contribution par TKm (€)	Fréquentation de la ligne	Coût d'exploitation par TKm (€)	Taux d'occupation Vkm/Tkm
2 Marseille St Charles - Lyon	30,42%	12,28	7,90%	24,14	106
5 Marseille Saint Charles - Narbonne	41,82%	11,00	4,51%	26,79	134
15 Marseille Saint Charles - Nice	49,10%	5,92	23,05%	28,48	212
Moyenne des lignes Région Sud	24,97%	16,53		29,52	96

Avec un nombre de voyageurs.Km au train.km bien supérieur à la moyenne des lignes du TER PACA (respectivement 106, 134 et 212 Vkm/Tkm pour 96 Vkm/Tkm en moyenne), ces lignes présentent le meilleur ratio de couverture des charges par les recettes tarifaires (respectivement 30,42 %, 41,82 % et 49,10 % pour un ratio moyen de 24,97 %).

Elles ont, de surcroît, un coût d'exploitation au train.km inférieur à la moyenne (respectivement 24,14 €, 26,79 € et 28,48 € pour un ratio moyen de 29,52 € au Tkm).

Tableau 13 : Ligne n° 13

Comptes de ligne 2017	Couverture des charges par recettes tarifaires	Contribution par TKm (€)	Fréquentation de la ligne	Coût d'exploitation par TKm (€)	Taux d'occupation Vkm/Tkm
13 Nice - Cannes la Bocca Vintimille	39,65%	16,58	20,06%	40,65	142
Moyenne des ligne Région Sud	24,97%	16,53		29,52	96

La ligne n° 13, liaison périurbaine reliant Nice à Vintimille, présente, quant à elle, de bons ratios en terme de taux d'occupation (142 Vkm/Tkm pour 96 Vkm/Tkm en moyenne) et de couverture des charges par les recettes tarifaires (39,65 % pour un ratio moyen de 24,97 %).

En revanche, le coût d'exploitation de cette liaison est bien supérieur au ratio moyen (40,65 € au Tkm pour un ratio moyen de 29,52 € au Tkm), compte tenu, essentiellement, du coût des « touchers de gare ». Les TER s'arrêtent, en effet, dans toutes les gares du parcours, celles-ci étant distantes en moyenne de quatre kilomètres.

Enfin, les quatre lignes susvisées consomment 24,70 % de la contribution régionale (53 M€ sur 214,6 M€), pour transporter 55,52 % des voyageurs.kilomètres du TER de la Région Sud.

B - Les liaisons « cœur de métier de l'activité »

Le deuxième groupe est constitué des cinq lignes citées dans le tableau n° 14 ci-dessous (n° 4, 8, 10, 11 et 12), qualifiées de « cœur de métier de l'activité » par la région.

Tableau 14 : Lignes n° 4, 8, 10, 11 et 12

Comptes de ligne 2017	Couverture des charges par recettes tarifaires	Contribution par TKm (€)	Fréquentation de la ligne	Coût d'exploitation par TKm (€)	Taux d'occupation Vkm/Tkm
4 Marseille Saint Charles - Avignon	11,96%	19,48	7,82%	28,00	59
8 Romans/Valence - Briançon	21,63%	15,62	2,50%	22,86	59
10 Marseille Saint Charles - Briançon	17,70%	14,31	6,61%	22,90	81
11 Marseille Saint Charles - Hyères/les Arcs	22,48%	16,52	15,63%	29,51	93
12 Les Arcs - Nice	28,09%	15,96	3,95%	30,91	99
Moyenne des lignes Région Sud	24,97%	16,53		29,52	96

Ces lignes présentent un taux de couverture des charges par les recettes tarifaires compris entre 12 et 28 %. Elles consomment 45 % de la contribution régionale (97,2 M€ sur 214,6 M€) pour transporter 36,50 % des voyageurs.kilomètres du TER de la Région Sud.

C - Les liaisons financées essentiellement par la contribution régionale

Dans ce dernier groupe figurent les six liaisons assurant des dessertes locales d'aménagement du territoire (lignes 6 et 14), ainsi que quatre lignes périurbaines (lignes 1, 3, 9 et 16), mentionnées dans le tableau n° 15 ci-dessous.

Tableau 15 : Les lignes financées essentiellement par la contribution régionale

Comptes de ligne 2017	Couverture des charges par recettes tarifaires	Contribution par TKm (€)	Fréquentation de la ligne	Coût d'exploitation par TKm (€)	Taux d'occupation Vkm/Tkm
1 Avignon - Valence	9,91%	16,45	0,97%	21,49	32
3 Marseille Saint Charles - Miramas	7,08%	25,82	1,21%	31,89	26
6 Grenoble - Briançon	10,04%	18,82	0,16%	23,53	24
9 Marseille Saint Charles - Val de Durance	8,79%	21,95	3,63%	28,95	48
14 Nice - Tende	5,96%	32,17	0,81%	38,84	29
16 Avignon - Carpentras	10,25%	22,55	1,13%	28,93	32
Moyenne des lignes Région Sud	24,97%	16,53		29,52	96

Elles se caractérisent par un taux d'occupation très inférieur au taux moyen (96 Vkm/Tkm), et présentent un taux de couverture des charges par les recettes tarifaires également très en-deçà du ratio moyen, entre 5,96 % et 10,25 % pour un taux moyen de 24,97 %.

Elles consomment 30 % de la contribution régionale (64,4 M€ sur 214,6 M€) pour transporter 7,9 % des voyageurs.Km du TER de la Région Sud.

Deux de ces lignes attirent tout particulièrement l'attention. Il s'agit des lignes n° 3, dite de la « Côte Bleue » (Marseille-Saint-Charles – Miramas) et n° 14 (Nice – Tende), puisqu'elles cumulent des indicateurs dégradés.

Très peu fréquentées, leurs charges sont couvertes en quasi-totalité par la contribution régionale (le taux de couverture desdites charges par les recettes tarifaires est extrêmement bas : 7 % pour la ligne 3, moins de 6 % pour la ligne 14). Leur coût d'exploitation dépasse les 30 € au train.km (31,9€ pour la ligne 3, 38,8 € pour la ligne 14).

En dépit de cette situation, la région n'envisage pas de fermeture de ces « petites lignes » au cours de l'actuelle mandature. L'exécutif régional est néanmoins favorable à un aménagement des circulations, se traduisant par le maintien de liaisons ferroviaires aux heures de pointe, complétées de liaisons assurées par des autocars (LER) aux heures creuses.

Selon des données présentées lors des assises du ferroviaire qui ont eu lieu en 2011, l'acquisition d'un autocar coûte en moyenne vingt fois moins cher que celle d'une rame de TER (300 K€ pour le car, 6 M€ pour une rame).

L'exploitation d'un TER s'avérerait, quant à elle, cinq fois plus onéreuse que celle d'un car. La région a, en outre, communiqué à la chambre la moyenne du coût d'exploitation de l'ensemble des lignes LER en 2016 : il s'établit à 2,24 € le car.km contre environ 30 € le train.km (en 2016, selon les données SNCF).

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite l'AOT à examiner spécifiquement la pertinence de maintenir en exploitation via le TER les lignes n° 3 (Marseille-Saint-Charles – Miramas) et n° 14 (Nice – Tende), dans le cadre des études qui doivent être conduites en 2019 sur l'avenir de ces lignes, dont elle souligne l'intérêt.

Le retour d'expérience de l'expérimentation menée sur l'axe Gap-Briançon (combinaison fer - route), évoquée précédemment, pourrait être utilement exploité dans ce cadre.

Les éléments explicités au point 3.1.1 ci-dessus, relatifs aux dépenses nécessaires pour assurer les investissements de régénération des infrastructures, militent dans le même sens, puisque les lignes 3 et 14 comportent de nombreux ouvrages d'art, dont la régénération requise s'avérerait particulièrement onéreuse.

L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'il « prend bien note de cette recommandation ».

Il confirme, en outre, que *« l'exécutif s'est engagé à ne fermer aucune ligne mais reste néanmoins ouvert à des solutions mixtes car-train ou à des adaptations de service. Une étude devrait d'ailleurs être lancée en 2019 sur l'axe Nice-Tende pour déterminer l'offre répondant le mieux possible aux besoins »*.

Il précise, enfin :

- Que sur l'axe Marseille-Miramas, une étude visant à déterminer l'armature ferroviaire métropolitaine devrait être conduite par la métropole d'Aix-Marseille-Provence en 2019. Elle devrait permettre d'appréhender l'avenir de cette ligne, notamment au regard des possibilités offertes par la loi d'orientation des mobilités (cofinancement des services par la métropole, notamment) ;

- Que, plus généralement, la région espère pouvoir, d'une part, bénéficier de coûts d'exploitation inférieurs avec l'ouverture à la concurrence et, d'autre part, travailler avec SNCF Réseau pour réduire les coûts d'investissements par l'assouplissement des référentiels ou l'innovation technologique. Ceci permettrait d'améliorer le bilan socio-économique de ces lignes.

4.6 Les dépenses d'investissement

4.6.1 L'évolution des dépenses d'investissement⁵⁷

Sur la période 2012-2017, la région a financé près de 327 M€ d'investissements liés au service des TER. Sur la même période, hors dépenses liées au crédit-bail, les dépenses d'investissement de la région ont progressé de près de 70 %.

Les pics de dépenses ont été atteints en 2014-2015 avec les premiers paiements relatifs à l'acquisition de 26 rames neuves précitée. Fin 2017, les sommes mandatées à ce titre par la collectivité s'élevaient à 139,1 M€ en cumulé depuis 2012, pour un marché total de plus de 249 M€. Le dernier acompte interviendra en 2021.

Le protocole d'accord signé le 17 janvier 2019 prévoit, en son article 7.2, que « *la Région assumera une part d'investissements cumulés sur la période de 96,3 M€, dont 29 M€, correspondant au rachat par la Région de la Valeur Nette Comptable du matériel roulant. Ce rachat anticipe le financement de la reprise en pleine propriété du matériel roulant, étape vers l'ouverture à la concurrence.* ».

L'échéancier relatif à la contribution d'investissement est le suivant, entre 2019 et 2023 :

Evolution de la contribution d'investissement, entre 2019 et 2023

<i>en M€ constants 2019</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Montant prévisionnel de la contribution d'investissement	14,6	21	19,7	20,1	21

Source : Protocole d'accord du 17 janvier 2019 (article 7.2)

⁵⁷ La collectivité a indiqué que ces montants étaient hors dépenses CPER et ne concernaient que des dépenses strictement liées à l'exploitation du service TER en lien avec la contribution régionale versée à la SNCF ou au crédit bailleur pour le matériel roulant.

4.6.2 La charge financière relative à l'amortissement du matériel roulant

L'évolution, entre 2012 et 2017, de la charge financière relative à l'amortissement du matériel roulant figure dans le tableau n° 16 ci-dessous. Il s'agit des éléments communiqués par la SNCF à la région.

Tableau 16 : Evolution, entre 2012 et 2017, de la charge financière relative à l'amortissement du matériel roulant

en K€	2012	2013	2014	2015	2016	2017 *	Evolution 2017/2012
Charges de capital du matériel roulant	6 684	7 644	7 204	5 236	5 963	4 882	-26,96%
<i>dont dotations aux amortissements nettes</i>	5 128	6 368	5 846	3 975	4 696	4 291	-16,32%

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

* les montants 2017 sont ceux figurant au devis

Entre 2012 et 2017, les charges de capital du matériel roulant ont diminué de 27 %.

4.7 Les pénalités, bonus-malus, intéressement et réfections de charges

Les montants des pénalités, des bonus-malus, de l'intéressement et des réfections de charges appliqués entre 2012 et 2016⁵⁸ mises à la charge de la SNCF figurent dans le tableau n° 17 ci-dessous.

Tableau 17 : Evolution des montants des pénalités, des bonus-malus, de l'intéressement et des réfections de charges appliqués entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Pénalités liées aux suppressions	246 306	1 524 468	3 465 213	1 090 388	2 942 793
Total bonus-malus	480 000	888 000	898 169	1 160 000	1 240 000
Total réfaction de charges pour suppressions trains	319 902	1 404 070	2 686 260	583 444	2 836 868
Garanties fiabilité bonus					16 693
Total général pénalités et malus diminuant la contribution	1 046 208	3 816 538	7 049 642	2 833 832	7 002 968
Intéressement (versement + ou - de contribution)	-1 177 981	-173 438	973 365	2 624 876	2 982 356
Impact final sur la diminution du montant de la contribution	2 224 189	3 989 976	6 076 277	208 956	4 020 612

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Sur la période 2012-2016, aucun des mécanismes évoqués ci-dessus n'a eu d'incidence sur la rémunération versée à l'exploitant par la collectivité, puisqu'elle était incluse dans l'enveloppe C1.

⁵⁸ Le montant 2016 des pénalités pour suppression de trains (2 942 793 €) et celui des réfections de contribution plan de transport adapté 2015 (80 036) ne sont pas validés par la SNCF. Il en va de même des calculs sur l'intéressement et les bonus-malus 2016.

Ils sont en revanche venus minorer (pénalités-malus-intéressement négatif) ou majorer (bonus, intéressement positif) la contribution d'exploitation (subvention d'équilibre) versée à la SNCF par l'AOT.

Le total des pénalités, malus et réfections de charges supporté par la SNCF est globalement en augmentation. En 2016, il s'élevait à plus de 7 M€, soit un montant multiplié par sept par rapport à celui 2012.

La progression constatée confirme une qualité dégradée du service assuré par l'exploitant. Les montants constatés en 2014 (7 M€) et en 2016 (7 M€) sont particulièrement révélateurs des nombreuses suppressions de trains et des défauts de ponctualité des TER en Région Sud, découlant, notamment, d'importantes grèves ayant touché le réseau SNCF.

Cette progression trouve néanmoins une autre partie de son explication dans le durcissement des modalités de calcul des pénalités appliquées par la région (majoration, à compter de 2014, des pénalités pour suppression de trains passant de 7,5 € à 18 € par train.kilomètre, abaissement de la franchise en matière de non-réalisation de l'offre de 2,1 % à 0,6 ou 1,5 %).

En 2017, les réfections de charges et la baisse de rémunération imputées par l'AOT à l'exploitant, se sont élevées à 6,1 M€, par l'application des dispositions des PEOSP. La SNCF précise que ce montant, qu'elle conteste, correspond à plus de 70 % de la totalité de toutes les pénalités des TER au niveau national, pour seulement 10 % environ du trafic national.

Selon la facture définitive relative à 2017 produite par la SNCF, ces 6,1 M€ se décomposent en 1,58 M€ de malus sur la rémunération, de 0,14 M€ imputés pour défaut de remise d'un document et mauvaise qualité du service et de 4,4 M€ de réfections de charges (dont 1,4 M€ sur les charges forfaitaires C1 et 2,9 M€ sur les charges au réel).

La SNCF a estimé que les pénalités qui auraient résulté de l'application des clauses du contrat d'exploitation en vigueur en 2016, aux performances de l'année 2017 (bonne année en matière de production de train, comportant une baisse des suppressions par rapport à 2016), auraient été réduites. Elles se seraient en effet, élevées à seulement 500 K€ environ, soit 5,6 M€ de moins qu'en appliquant les prescriptions.

Les PEOSP constituaient donc un régime particulièrement pénalisant pour l'exploitant, notamment du fait de l'absence de franchise en-deçà de laquelle il n'était pas sanctionné en matière de suppression de trains. De ce fait, la pénalisation s'appliquait dès le premier kilomètre non-produit.

Il convient enfin de souligner, qu'en 2011, la collectivité et son exploitant s'étaient accordés pour que la SNCF consacre une partie des pénalités qui lui étaient demandées pour non réalisation de l'offre, au financement d'investissements visant à une amélioration du service. Les parties s'étaient alors engagées, par convention, à financer conjointement la transformation de plusieurs locomotives, la SNCF fournissant un apport de 2,25 M€.

Selon la chambre, une telle initiative trouverait intérêt à être reproduite, qui plus est au regard du montant très significatif de pénalités désormais réclamées à l'exploitant par l'AOT.

Ceci, d'autant plus, que le protocole d'accord du 17 janvier 2019 évoque lui-aussi l'institution de différents mécanismes financiers liés à la réalisation de la prestation et la qualité de service :

→ Un système de réfections de charges correspondant aux charges non exposées par la SNCF en cas de suppression d'un train (énergie, péages Réseau et retenues sur salaire lors des grèves), sans franchise, le coût des services de substitution étant en outre facturé « au réel » selon les charges réellement supportées ;

→ Un système de pénalités portant sur :

- L'irrégularité et les trains supprimés (cause TER), avec une modulation selon le type de train (très forte pénalisation des trains « totem » de super pointe) et, pour les trains supprimés (cause TER), une modulation selon le délai d'annonce de la suppression (avant ou après la veille à 17 heure) et la mise en place ou non d'une substitution ;
- Le non-respect de la capacité prévue sur les trains « totem » de Marseille-Toulon et de la Côte d'Azur ;
- La récurrence de situations inacceptables en termes de propreté des trains (y compris la climatisation) ;

→ Un système de bonus/malus incitatif portant sur :

- L'atteinte de l'objectif de régularité (toutes causes) ;
- L'atteinte de l'objectif de réduction des suppressions de trains pour causes TER ;
- Le respect des objectifs globaux de capacité et de satisfaction des voyageurs (satisfaction globale, information voyageurs, propreté) ;

→ Un dispositif d'intéressement sur les recettes de trafic qui définira le partage, à part égale entre les parties, de l'écart entre l'objectif de recettes directes et les recettes directes constatées au cours de l'exercice concerné, lorsque cet écart est compris dans une bande passante de +/-4%. Si cet écart se situe en dehors de la bande passante de +/-4%, les parties doivent étudier les causes de l'écart et définir les modalités de partage de cet écart.

Les pénalités et bonus/malus sont appliqués dans la limite de +/- 4 M€ par an.

4.8 La rémunération de l'exploitant

4.8.1 Aux termes du contrat d'exploitation 2007-2016

De 2012 à 2016, la rémunération de l'exploitant était incluse dans l'enveloppe C1 (charges forfaitisées), et représentait 3,7 % du montant total des charges réalisées.

Son caractère proportionnel s'avérait peu vertueux puisqu'il n'engageait nullement l'exploitant à réaliser des gains de productivité. Plus l'assiette de charges évoluait à la hausse, plus sa rémunération était importante.

De plus comme indiqué ci-avant, au-delà de la révision automatique annuelle, le montant des charges a été régulièrement réévalué, par avenant, pour tenir compte des évolutions de l'offre commandée. L'AOT a par ailleurs accepté, à plusieurs reprises « d'ouvrir » le forfait C1, afin d'y intégrer des charges supplémentaires.

Entre 2012 et 2015, la rémunération a ainsi régulièrement augmenté (+ 7,62 %), pour atteindre 10 M€ cette dernière année, comme le montre le tableau n° 18 ci-dessous.

Tableau 18 : Evolution de la rémunération de l'exploitant, entre 2012 et 2016

en K€	2012	2013	2014	2015	Variation 2015/2012	2016	Variation 2016/2015	Variation 2016/2012
Montant de rémunération	9 353	9 471	9 638	10 066	7,62%	9 984	-0,81%	6,75%

Source : compte TER du conseil régional

En revanche, selon l'AOT, l'exercice 2016 a accusé une baisse de près d'un pour cent par rapport à l'exercice précédent, puisque la région, pour calculer la rémunération de l'exploitant, s'est basée sur l'évaluation des coûts susvisée réalisée par la société CFTA.

A titre de comparaison, la rémunération de l'exploitant, telle que calculée par la SNCF et figurant dans son rapport financier établi au titre de l'exercice 2016, est sensiblement plus élevée (10 343 K€) que celle relative à l'exercice précédent⁵⁹.

4.8.2 Aux termes des PEOSP

4.8.2.1 Les principes fixés par les PEOSP

En 2017 et 2018, le mode de calcul de la rémunération de l'exploitant a été profondément modifié, suite à l'entrée en vigueur des PEOSP.

Les évolutions ont porté sur l'assiette de son calcul et sur le taux appliqué. De plus, elle est désormais fonction des résultats obtenus par la SNCF en matière de qualité de service.

Ainsi, l'article 19-5 des prescriptions établies pour 2017 prévoyait que : « la rémunération de l'Exploitant est basée sur 3% du montant des charges prévisionnelles évaluées pour 2017. L'éventuelle variation du niveau de Charges en cours d'année, n'affectera pas ce montant de rémunération... ».

⁵⁹ Pour mémoire, le paiement de la facture 2016 fait l'objet d'un contentieux entre les deux parties.

La rémunération de l'exploitant découlait donc d'une assiette plus large que sous le régime du contrat d'exploitation, puisque le montant total des charges était pris en compte, et non les seules charges C1.

Le pourcentage servant de base passait, pour sa part, de 3,7 % à 3 % des charges prévisionnelles et non plus des charges réalisées, ce qui revenait à figer la rémunération dès le départ.

En outre, à la différence du régime en vigueur dans le cadre du contrat d'exploitation 2007-2016, la rémunération de l'exploitant n'était plus impactée par une augmentation de l'offre de service, l'ajustement se faisant uniquement sur le niveau de la contribution d'exploitation.

La rémunération de l'exploitant avait ainsi été fixée à 10 270 K€ en 2017.

La SNCF a tenu à préciser, à cet égard, en réponses aux observations provisoires de la chambre, que *« le terme de « rémunération » figurant dans les prescriptions est totalement inadapté, puisque basé sur des coûts qui ne sont pas ceux de l'entreprise. Ainsi, il est fictif de mentionner une « rémunération » de 10.270 k€, qui ne se retrouve en rien dans les comptes de l'activité TER Provence-Alpes-Côte d'Azur, lourdement déficitaires en 2017 comme en 2018 ».*

L'article 19-5 des PEOSP édictées au titre de 2017 précisait, en outre : *« cette rémunération, ou bénéfice raisonnable, est ajustable, à la baisse comme à la hausse, en fonction des résultats de l'Exploitant, en termes de qualité de Service (suppression et ponctualité). Pour prétendre à ce niveau de rémunération, il est nécessaire que l'Exploitant parvienne à produire un Service de qualité conformément aux standards nationaux dans ce domaine ».* Le montant versé à la SNCF devenait donc fonction de sa performance en matière de suppression et ponctualité des TER, mesurée par des indicateurs.

La région estimait, en effet, que les mécanismes en vigueur antérieurement n'incitaient pas suffisamment l'exploitant à améliorer ses performances. Le plafonnement antérieur du bonus et du malus relatif à l'item de la régularité « toutes circulations » à 150 K€, et à 200 K€ pour celui de la régularité des relations privilégiées, s'avérait, en effet, peu incitatif au regard du montant des charges annuelles, d'un montant supérieur à 300 M€.

L'article 19-5 des PEOSP prévoyait, enfin, que : *« afin d'améliorer la qualité du Service, la SNCF proposera[it] un plan de redressement ».* Il ajoutait : *« La Région demande à ce que le plan de redressement lui soit présenté d'ici le 15 février 2017 et qu'il intègre des objectifs à courts et moyens termes d'amélioration du taux de ponctualité et du taux de suppression des trains. Au vu de ce plan, et sur la base d'objectifs de redressement validés ou ajustés par la Région, celle-ci établira un système d'ajustement de la rémunération de l'Exploitant qui après délibération de l'Assemblée régionale, viendra compléter les présentes Prescriptions. »*

La SNCF a transmis, dans le délai requis, ce plan à l'AOT.

Or, cette dernière ne l'a pas accepté, le considérant trop éloigné de ses attentes, pour les raisons suivantes :

- En matière de suppression de trains, l'objectif proposé par la SNCF ne tenait pas compte des perturbations causées par les grèves, pourtant plus nombreuses que les perturbations liées à la production ;

- En matière de ponctualité des trains (toutes circulations et relations privilégiées), la cible proposée par la SNCF en février 2017 (85,5 % de trains arrivant à leur gare de destination avec un retard inférieur à cinq minutes, avec une augmentation progressive visant à atteindre 90 % en 2020) était trop éloignée de l'ancien objectif contractuel, fixé à 91 %.

La région a ainsi estimé que les propositions formulées par l'exploitant ne pouvaient être érigées en socles pouvant être pris en compte pour faire varier sa rémunération.

L'AOT a donc décidé, en mai 2017, de fixer unilatéralement le système de variation de la rémunération de l'exploitant, sur la base de l'historique de la qualité de service constatée dans les TER. Les objectifs assignés à la SNCF ont donc été fixés en référence à ceux atteints en 2011, année réputée performante en termes de suppressions et de ponctualité des TER.

Ce mécanisme, ainsi que les conséquences de son application en 2017, sont explicités ci-dessous.

4.8.2.2 Le mécanisme de calcul de la rémunération de l'exploitant, et son application en 2017 et 2018

La rémunération de l'exploitant était calculée annuellement, en tenant compte de trois indicateurs permettant de la faire varier entre zéro et 100 % autour d'une rémunération-pivot arrondie à 10 M€. Selon ce dispositif, la rémunération annuelle de l'exploitant pouvait donc varier, en théorie, entre 0 et 20 M€, en fonction du niveau de performance qu'il atteignait, mesuré par trois indicateurs.

Toutefois, en 2017, la région a décidé de n'appliquer cette variation qu'à la moitié du montant de la rémunération, soit 5 M€⁶⁰, la même somme étant versée sans condition au titre du premier semestre. De ce fait, la rémunération de l'exploitant relative à l'année 2017 pouvait varier entre 5 et 15 M€.

Les indicateurs pondérés retenus par la collectivité et le mode de calcul de la variation de la rémunération étaient les suivants :

A - Indicateur n° 1 : Non-fiabilité (pondération à 25 %)

Cet indicateur mesurait le cumul des retards et des suppressions de trains sur l'ensemble des TER circulants (hors excuses légitimes).

La variation de la rémunération de l'exploitant en fonction de cet indicateur pouvait être comprise entre - 1 250 K€ (pour un taux de non fiabilité supérieur ou égal à 19 %) et + 1 250 K€ (dès lors que le taux de non fiabilité est contenu sous la barre de 10 %). Un barème permettait de calculer la rémunération lorsque le taux se situe entre 10 et 19 %.

Ainsi, en 2017, avec un taux de non fiabilité cumulé de 15,21 % (suppressions : 2,60 % et retards : 12,61 %), la baisse de rémunération due à l'exploitant s'est élevée à 52,5 K€, suite à l'application dudit barème par la région.

⁶⁰ Soit rémunération pivot pour 2017.

B - Indicateur n° 2 : Régularité sur relations privilégiées (pondération 50 %)

Cet indicateur mesurait la ponctualité à cinq minutes des TER circulant en relations privilégiées (hors excuses légitimes). La rémunération pouvait varier, en fonction de cet indicateur, de plus ou moins 2 500 K€. Le montant maximal (+ 2 500 K€) pouvait être atteint lorsque la régularité des TER constatée était égale ou supérieure à 92 %. En revanche, un taux de régularité inférieur à 85,5 % déclenchait la retenue maximale (- 2 500 K€). Un barème permettait de calculer cette rémunération lorsque le taux se situait entre 85,5 % et 92 %.

En 2017, la retenue calculée par l'AOT, acceptée par la SNCF, s'est élevée à 2 500 K€, le taux de régularité sur les relations privilégiées étant de 83,94 %.

C - Indicateur n° 3 : Suppression de trains sur relations privilégiées (pondération 25 %)

Cet indicateur mesurait le nombre de suppressions de TER circulant en relations privilégiées (hors excuses légitimes).

La rémunération due à l'exploitant pouvait varier, en fonction de cet indicateur, de plus ou moins 1 250 K€ selon que le taux de suppressions est supérieur ou égal à 4,5 % (- 1 250 K€) ou inférieur à 2 % (+ 1 250 K€). Un barème permettait de calculer cette rémunération lorsque le taux se situait entre 2 % et 4,5 %.

En 2017, en appliquant ledit barème, la région a valorisé la rémunération de l'exploitant à hauteur de 40 K€. Le calcul effectué par la SNCF donne un montant supérieur, puisqu'il aboutirait à une valorisation de + 920 K€ de sa rémunération.

Au total, la diminution de la rémunération de l'exploitant relative au second semestre de l'année 2017, telle que calculée par l'AOT, s'est élevée à 1,9 M€. Cette minoration est supérieure à celle calculée par l'exploitant (- 1,58 M€) dans sa facture 2017.

La SNCF considère très pénalisant ce mécanisme institué unilatéralement par la collectivité.

Par exemple, en 2016, sous l'égide du contrat d'exploitation, le malus lié à un défaut de régularité était plafonné à 650 K€. Or, sous le régime des PEOSP, la pénalisation maximale, assise sur l'item « régularité » pouvait atteindre 2,5 M€ en 2017.

L'exploitant dénie en sus tout caractère incitatif à ce dispositif pour améliorer la qualité du service TER en Région Sud.

En 2018, les PEOSP ont reconduit le mécanisme décrit ci-dessus, en format annuel et non plus semestriel. La variation de la rémunération, liée aux mêmes indicateurs de qualité de service, pouvait donc s'établir entre 0 et 20 M€.

4.9 La dépense totale supportée par la collectivité au titre des TER

Pour les besoins de l'analyse développée au présent chapitre, les dépenses consacrées par l'AOT pour mettre en œuvre sa politique en faveur des trains express régionaux ont été appréhendées de manière globale, en distinguant, pour chaque année de la période sous revue, les évolutions respectives de la contribution conventionnelle (dont le coût des compensations tarifaires), du coût des investissements réalisés dans le matériel roulant et dans les installations fixes et l'infrastructure (ateliers, gares, réseau ferré).

Ont aussi été intégrés les coûts inhérents à la gestion du service TER, de façon à parvenir à une estimation globale de la charge supportée par la région dans la mise en œuvre de cette compétence.

Le point 4.9.1 ci-dessous présente la charge financière supportée par la région sous l'angle strictement budgétaire (les dépenses réalisées dans l'année). Cette charge est ensuite exposée au point 4.9.2 conformément aux comptes d'exploitation TER issus des factures annuelles émises par la SNCF.

Les légères différences relevées entre les deux présentations sont dues essentiellement au fait que le montant de la contribution d'exploitation afférente à chaque exercice comptable dépasse le cadre de l'annualité pour son paiement.

De plus, compte tenu des délais des négociations portant sur les factures, la détermination de la contribution finale définitive peut intervenir plusieurs années après l'exercice auquel elle se réfère et donner lieu à un solde, positif ou négatif, impactant les montants des écritures mentionnées aux comptes administratifs du conseil régional.

Enfin, la différence de 41 M€ constatée sur l'exercice 2017 s'explique par la prise en compte, dans le tableau n° 23, du montant fixé par le devis (prévisions) et non, comme pour les exercices précédents, de la facture émise par la SNCF.

4.9.1 La part du service TER dans le budget de la Région Sud

Les dépenses réalisées telles que figurant aux comptes administratifs du conseil régional sont décrites dans le tableau n° 19 ci-dessous.

Tableau 19 : Part du service TER dans les comptes administratifs de la collectivité

<i>en M€</i>	2012	2013	2014	2015	Progression 2015/2012	2016	2017	Progression 2017/2015	Progression 2017/2012
Dépenses du STER figurant au CA Fonctionnement et investissement	279	287	356	336	20,43%	300	351	4,46%	25,81%
Total dépenses du CA régional	1 830	1 823	2 044	1 969	7,60%	1 818	2 296	16,61%	25,46%
Pourcentage Budget STER/ CA total	15,25%	15,74%	17,42%	17,06%		16,50%	15,29%		

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Il s'agit de l'intégralité des dépenses mandatées en fonctionnement et en investissement (hors frais de personnel, frais d'études et de conseils compris), y compris les sommes versées à des prestataires extérieurs (assistances à maîtrise d'ouvrage) ou à Gare & Connexions.

Sur la période 2012-2017, elles ont progressé de près de 26 %, soit à un rythme sensiblement identique à celui du budget global de la collectivité. La progression a toutefois été plus soutenue au cours de la période 2012-2015 (+ 20,43 %), qu'entre 2015 et 2017 (+ 4,46 %).

Cette comparaison est toutefois biaisée du fait de la réfaction opérée sur les versements de la contribution d'exploitation relative aux exercices 2016 et 2017. Il convient de préciser que la progression constatée en 2017 (+ 51 M€) est due, pour l'essentiel, à une augmentation de 34,5 M€ des sommes portées au compte TER (flux SNCF) et pour 13,5 M€ à des dépenses externalisées d'investissement (hors flux SNCF) concernant le réseau et les infrastructures ferroviaires

Dans le budget primitif établi au titre de l'année 2018, dont le montant prévisionnel en dépenses réelles de fonctionnement s'élevait à 2 364 M€, le service TER est le premier poste de dépenses, avec un montant prévisionnel de 295 M€ (soit 12,5 % du budget primitif), devant la politique menée en faveur des lycées (253 M€).

4.9.2 L'évaluation de la dépense pour la collectivité

Le tableau n° 20 ci-dessous expose l'évolution, entre 2012 et 2017, de l'ensemble des dépenses supportées par la collectivité pour mettre en œuvre cette mission de service public, y compris l'intégralité des charges de gestion (frais de personnel, d'études et de conseils compris).

Tableau 20 : Evolution de la charge financière complète supportée par la région dans le cadre de l'exercice de la compétence des TER, entre 2012 et 2017

en M€ Montants figurant en facture de 2012 à 2016	2012	2013	2014	2015	Evolution 2015/2012	2016	2017***	Evolution 2017/2015	Evolution 2017/2012
Offre en Tkm réalisée	12 038 780	11 771 483	11 270 289	12 867 020	6,88%	12 630 317	12 916 692	0,39%	7,29%
Charge financière totale y compris charges de gestion	278	275	347	342	23,02%	292	310	-9,36%	11,51%

Source du tableau : CRC d'après éléments fournis par la collectivité.

***les montants mentionnés en 2017 pour la contribution d'exploitation et la compensations tarifaires sont ceux figurant au devis.

Entre 2012 et 2016, le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur a consacré 1,53 Md€ à la mise en œuvre de sa politique menée en faveur des TER, soit 307 M€ en moyenne chaque année. Au cours de la même période, la dépense totale supportée par la région a augmenté plus vite que l'offre réalisée (+ 11,51 % contre + 7,29 %).

Ces données sont toutefois à prendre avec précaution, compte tenu des divergences qui existent entre l'AOT et son exploitant concernant les montants définitifs des contributions annuelles d'exploitation, évoquées ci-dessus, et des recours contentieux introduits par la SNCF à ce sujet auprès du tribunal administratif de Marseille.

Par ailleurs, la part qu'a représenté, chaque année, entre 2012 et 2017, le financement du matériel roulant affecté au service TER (emprunts réalisés auprès de la Banque Européenne d'Investissement et crédit-bail auprès de Dexia Flobail) dans l'encours de dette du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, est restée relativement stable, aux alentours de 11/12 %.

4.10 Les relations financières avec la Principauté de Monaco et l'Italie

En 2016, des études de déplacements ont évalué à 10 000 le nombre de travailleurs frontaliers (vivant en France et travaillant sur le territoire monégasque) qui utilisent les trains régionaux pour se rendre à Monaco. Avec une centaine de trains par jour qui desservent la Principauté, les voyageurs en provenance et à destination de Monaco représentent près de 11 % du trafic de l'ensemble du réseau TER de PACA. Ils représentent 39 % du total des voyageurs circulant sur le périmètre situé entre Mandelieu-La-Napoule et Vintimille (Italie).

De ce fait, de nombreuses dessertes de TER sont dimensionnées spécifiquement pour alimenter Monaco (trains ajoutés à cet effet, rames de capacité supérieures nécessaires, etc.).

Les trains reliant la France et la Principauté sont financés par la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans le cadre de la compensation d'obligation de service public que cette dernière verse à la SNCF. La principauté finance, quant à elle, l'exploitation de la gare de Monaco-Monté-Carlo et l'entretien du réseau situé sur son territoire. Elle contribue aussi à certains investissements. Elle a financé, par exemple, en 2006, l'acquisition de cinq des vingt-huit rames circulant sur les trois lignes de TER desservant Monaco.

En 2017, un audit a été mené, conjointement, par la principauté et la région, afin d'établir, notamment, le coût de la desserte ferroviaire de ce territoire. Ses conclusions laissent apparaître les estimations suivantes :

- Le coût net total de cette desserte (sur le périmètre étudié, c'est-à-dire entre Mandelieu-la-Napoule et Vintimille), déduction faite des recettes, s'élèverait à 58,8 M€ en 2018 ;
- Le coût de ces circulations pour la région, en 2018, s'élèverait, quant à lui, à 55,6 M€ (en intégrant la compensation versée à la SNCF par la région et l'amortissement des matériels TER) ;
- Pour la Principauté, les dépenses s'élèveraient donc à 3,2 M€ en 2018, en intégrant l'amortissement des cinq rames susvisées financées par Monaco en 2006.

Au regard de cette situation, la région souhaite que la Principauté participe davantage au financement de la desserte ferroviaire de Monaco, ce que les autorités de la principauté sembleraient disposées à accepter, mais uniquement *via* la prise en charge d'investissements.

Compte tenu de ce qui précède, la chambre invite la collectivité à préciser et à formaliser les modalités de participation financière de la principauté de Monaco à cette mission de service public, sachant qu'une contractualisation entre la principauté et la région n'est pas envisageable, puisque cette dernière ne peut conclure directement de conventions ou d'accords financiers avec des Etats étrangers, en l'état actuel du droit (au regard notamment des dispositions de l'article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales).

Dans ces conditions, l'ordonnateur propose, en réponse aux observations provisoires de la chambre, de procéder à une contractualisation entre la principauté monégasque et l'exploitant ferroviaire assurant la desserte de son territoire. Il estime, cependant, que le versement de subventions d'investissements par Monaco à la SNCF, comme cela a pu se faire par le passé en matière d'achat de rames, soulève aujourd'hui, à l'approche de l'ouverture à la concurrence du secteur, un certain nombre de réserves, au regard des avantages que cela pourrait procurer à la SNCF par rapport à d'autres entreprises ferroviaires.

Dès lors, il lui « *semblerait préférable qu'un éventuel conventionnement entre la Principauté et l'exploitant ferroviaire [...] porte sur une participation au coût d'exploitation du TER versée annuellement et directement au transporteur ferroviaire* ».

M. Vauzelle, ancien ordonnateur rappelle, quant à lui, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la « *mise en place d'une gouvernance partagée avec les partenaires monégasques et italiens dans le programme européen Inforailmed avait prévu la création d'un GECT (Groupement Européen de Coopération Territoriale), non mis en œuvre à ce jour.* »

Par ailleurs, en 2017, on dénombrait 780 abonnés domiciliés à Vintimille, donc a priori italiens pour la plupart, et ayant déclaré comme trajet privilégié Vintimille - Monaco-Monté-Carlo.

Selon l'exploitant, ceux-ci génèrent 400 000 € de recettes directes par an. La région verse à la SNCF un montant de 710 000 € pour compenser les pertes de recettes liées à ces 780 abonnements.

Il apparaît donc surprenant que le contribuable Provence-Alpes-Côte d'Azur soit mis à contribution pour subventionner des voyages profitant à des clients reliant directement des gares situées sur les territoires de deux Etats étrangers.

En conséquence, la chambre invite le conseil régional à prendre les mesures *ad hoc* pour se faire rembourser cette somme par les autorités concernées de la principauté et de l'Italie (dans le cadre des négociations en cours ou à venir avec lesdits Etats).

Enfin, il convient de souligner que, parmi les recettes R2 et R3 de la période 2012-2016, figurait un montant annuel de 1,4 M€ imputé sur les factures de la SNCF (venant en déduction de la contribution de la région) qui correspondait à un versement de RFI (Rete ferroviaria italiana, gestionnaire du réseau ferroviaire national italien) concernant l'utilisation de la ligne Vintimille-Monaco.

Depuis 2012, RFI ne verse plus cette compensation à la SNCF dans la mesure où elle considère trop élevé le coût laissé à sa charge concernant cette ligne. RFI serait donc en attente d'une renégociation des accords conclus entre les gouvernements français et italiens.

Les PEOSP instituées en 2017 avaient tenu compte de cette absence de recettes italiennes (seul figurait en R2-R3 un montant prévisionnel de 0,4 K€). La région s'est donc vue contrainte de supporter financièrement une charge induite, c'est-à-dire la somme de 1,4 M€ non versée à la SNCF par RFI.

Toutefois, dans le cadre des PEOSP instituées en 2018, la région est revenue au montant de prévision de recettes antérieur à 2017, intégrant la participation italienne de 1,4 M€. Aussi, la SNCF se trouve-t-elle désormais devoir faire figurer dans ses comptes (en dépenses) un montant qui n'est plus compensé ni par RFI, ni par la région au titre de la contribution d'exploitation.

5. LES PERSPECTIVES D'OUVERTURE A LA CONCURRENCE

5.1 L'ouverture à la concurrence des TER en région Sud

5.1.1 Une hypothèse envisagée de longue date

Depuis une dizaine d'années, le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur a intégré la perspective de l'ouverture à la concurrence dans ses conventions d'investissement relatives à l'exploitation du service public des trains express régionaux.

Ce fût notamment le cas dans les conventions relatives au financement de sites de maintenance ou de remisage du matériel roulant. En cela, la région voulait s'assurer que les investissements effectués sur du patrimoine foncier appartenant à la SNCF, qu'elle subventionnait, resteraient affectés à l'activité TER, y compris dans le cas d'un changement d'opérateur.

L'hypothèse d'une exploitation par un opérateur autre que la SNCF figure, par exemple, à l'article 4 de la convention signée le 8 juillet 2014 entre la région et l'actuel exploitant, relative au financement de l'adaptation des installations de maintenance et de remisage pour les trains REGIOLIS et REGIO2N.

La collectivité a ensuite introduit en 2017, au travers des articles 16.2 et 16.3 de ses PEOSP, des dispositions évoquant explicitement l'ouverture à la concurrence du service TER.

5.1.2 La stratégie de la Région Sud en matière d'ouverture à la concurrence des TER

En novembre 2016, le conseil régional a formalisé son engagement en matière d'ouverture à la concurrence, en adoptant un cadre d'actions tournées vers une nouvelle mobilité régionale. La région Sud est parallèlement devenue pilote du groupe de travail « concurrence » de l'association « Régions de France ».

Au cours du second trimestre 2017, ce groupe de travail a auditionné les principaux opérateurs ferroviaires implantés en Europe. En sont issus une synthèse publique des auditions et un document de recommandations de « Régions de France » concernant l'ouverture à la concurrence de cette activité.

Ces travaux auraient permis, selon l'analyse de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, d'identifier les différents points à traiter en amont des futurs appels d'offres, de mettre en exergue des points de convergence entre les différents opérateurs et d'apporter un éclairage sur les avantages et les inconvénients inhérents aux différents cadres contractuels susceptibles d'être envisagés.

Parallèlement à ces travaux conduits au niveau national, la région a mené une réflexion concernant la mise en œuvre locale de l'ouverture à la concurrence, notamment en termes de lignes ferroviaires et d'organisation du service TER.

5.2 La préparation de la procédure d'ouverture à la concurrence

Ces travaux ont abouti au lancement, en février 2018, d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) à destination des opérateurs proposant des services de transport ferroviaire de voyageurs sur le territoire européen.

Cette démarche visait à vérifier l'intérêt de ces opérateurs pour l'exploitation de certaines lignes du réseau régional, mais aussi à tester la pertinence des lots envisagés par l'AOT pour l'ouverture à la concurrence, les opérateurs ayant, en outre, la possibilité d'en modifier la composition.

Cette procédure devait également permettre à la collectivité territoriale d'approfondir ses connaissances concernant les modalités pratiques liées à la libéralisation (quelle organisation, à quelles conditions économiques, contractuelles, techniques, de durée, etc.). Néanmoins, à ce stade, cet AMI n'avait pas vocation à aboutir à la conclusion de contrats, puisqu'il n'était engageant ni pour la région, ni pour les exploitants ferroviaires ayant répondu.

L'AMI proposait les trois lots suivants, représentatifs de la diversité de l'offre TER de la région Provence, Alpes, Côte-d'Azur :

- La ligne Marseille-Briançon (ligne des Alpes), avec en option la ligne Marseille-Aix-en-Provence (urbaine) ;
- La ligne Nice-Tende (touristique) ;
- La ligne Marseille-Vintimille (Intervilles), avec en option la ligne Marseille-Lyon (Intervilles).

La SNCF n'a pas souhaité participer à cette procédure. En revanche, les sept candidats suivants ont manifesté leur intérêt pour ce marché ferroviaire : société TRANSDEV ; société ARRIVA ; Régie Départementale des Transports des Bouches-du-Rhône ; société THELLO ; société EURORAIL France ; société Mass Transit Railway Corporation ; société GO-AHEAD.

L'analyse de leurs réponses a eu lieu à l'automne 2018.

La région a ensuite publié au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), le 19 février 2019, un avis de pré-information relatif à l'attribution, après mise en concurrence, de contrats de service public pour le transport ferroviaire de voyageurs sur les lignes TER de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Celui-ci précise que des contrats de service public de transport ferroviaire régional suivants seront attribués après mise en concurrence :

- Contrat relatif à l'exploitation de trains interurbains Marseille-Toulon-Nice, avec un volume d'offre estimé entre 1,4 et 2,5 millions de train-km (lot 1), le trafic étant d'environ 285 millions de voyageurs.km (données annuelles) ;
- Contrat relatif à l'exploitation de trains urbains et interurbains Les Arcs-Draguignan - Nice - Ventimiglia, Cannes-Grasse et Nice-Tende, avec un volume d'offre estimé entre 2,7 et 3,5 millions de train-km (lot 2), le trafic étant d'environ 270 millions de voyageurs.km (données annuelles).

L'avis précité précise qu'il est envisagé « de confier les principales prestations suivantes :

- Exploiter le service de transport ferroviaire régional de voyageurs sur le périmètre géographique concerné ;
- Assurer la commercialisation des titres de transport ;
- Assurer la garde, l'entretien et la maintenance des matériels, installations et équipements nécessaires à l'exécution du service, notamment le matériel roulant ;
- Assurer l'accueil, l'information et la sécurité des voyageurs dans les gares régionales ;
- Assurer la lutte contre la fraude ;
- Assurer la communication commerciale et la promotion du réseau ;
- Assurer l'exploitation de sites de remisage mutualisés avec d'autres transporteurs sur le périmètre géographique des services susmentionnés.

En complément de ces missions, les opérateurs doivent se préparer, le cas échéant, à fournir/réaliser/financer des investissements portant principalement sur le matériel roulant (rénovation, achat, location) et sur les sites de maintenance (modernisation d'installations existantes, recherche de terrain, préparation du terrain, conception, construction d'un atelier). ».

Les services du conseil régional devraient préparer, courant 2019, le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) nécessaire au lancement du premier appel d'offre. La région précise, en effet, souhaiter initier cet appel d'offre dès que le cadre législatif et réglementaire le lui permettra.

Selon le protocole d'accord du 17 janvier 2019 susvisé, l'objectif est le lancement de l'appel public à la concurrence pour le ou les premiers lots en 2020, pour une signature du ou des contrats en 2021, et un début de service envisagé à fin 2022. La durée de chacun des contrats est prévue entre 10 ans et 15 ans, la région se réservant la faculté d'allonger cette durée, conformément au droit européen applicable au cas d'espèce. La date prévue pour le lancement des procédures de passation est fixée au 12 décembre 2022.

6. CONCLUSION GENERALE

Selon M. Jean-Yves Petit, vice-président du conseil régional en charge des transports sous l'ancienne majorité, la collectivité régionale, soucieuse de négocier dans les meilleures conditions, une nouvelle convention d'exploitation avec la SNCF, la dernière arrivant à échéance fin 2016, a confiée à la société CFTA, une mission afin d'obtenir des précisions sur plusieurs aspects liés à la production du service TER, telle la maintenance du matériel, et à cerner davantage certains coûts imputés à la région par l'exploitant.

Cette évaluation des coûts réalisée par CFTA n'a pas consisté en un audit du service effectivement réalisé par l'exploitant. Il s'agit d'une évaluation précisant que cet opérateur serait en capacité de réaliser le service commandé par la région en 2016, pour un montant inférieur de près de 37 M€ à celui inscrit dans le devis émis par le titulaire du contrat.

Bien que la SNCF conteste avec force les conclusions du rapport de CFTA et les considère comme peu fiables, puisque, selon elle, lors de l'évaluation, un certain nombre de coûts auraient été significativement sous-estimés et d'autres ignorés, elles ne cesseront pourtant d'être utilisées par l'AOT comme point de comparaison avec l'exploitant historique.

Ceci alors même que CFTA est une filiale de la société TRANSDEV, elle-même candidate potentielle à l'exploitation de certaines lignes de TER en Région Sud après l'ouverture à la concurrence.

Sur la base des conclusions de ce rapport, la SNCF a été mise en demeure par la collectivité de justifier le détail de nombreuses charges, notamment celles constituant l'enveloppe forfaitaire C1.

Si la SNCF a consenti un véritable effort en la matière, unique en France, notamment par la production du « book transparence financière » communiqué à la région, elle considère que certains éléments ne sauraient être portés à la connaissance de l'AOT, puisqu'ils relèvent du secret industriel de l'entreprise publique.

S'en est suivi un conflit entre deux approches juridiques : celle de la SNCF souhaitant protéger ses secrets industriels, qui plus est dans le contexte de prochaine ouverture à la concurrence des TER et celle du conseil régional estimant, à bon droit selon la chambre, sur la base du règlement européen dit OSP, qu'il appartient à un exploitant du justifier précisément le montant des charges dont il demande le financement par la collectivité, *via* l'argent public.

Un véritable climat de défiance s'est alors installé entre les parties, comme en atteste le contenu de leurs nombreux échanges de courriers, la multitude de contentieux actuellement pendant devant le tribunal administratif de Marseille et la médiatisation régulière du conflit qui l'opposait à la SNCF à laquelle s'est livré régulièrement l'exécutif régional.

Ce dernier a tenté de contraindre l'entreprise publique en amputant de manière substantielle la contribution d'exploitation qu'elle lui attribue, en se fondant systématiquement sur le montant des charges telles qu'évaluées par la société CFTA.

La rupture de confiance entre les parties s'est surtout traduite par leur impossibilité, en 2016, à trouver un terrain d'entente pour conclure une nouvelle convention d'exploitation applicable à compter du 1^{er} janvier 2017, et donc par l'édiction unilatérale, par la région, des prescriptions d'exécution d'obligations de service public imposées à l'exploitant, cas unique au niveau national.

Cette absence de contrat d'exploitation et les différents aspects du conflit financier entre les parties, qui porte sur un montant avoisinant 180 M€ selon la SNCF, auraient pu impacter directement, s'ils n'avaient cessés début 2019, l'exécution du service des trains express régionaux produit en PACA, alors même que la prestation fournie par l'exploitant se caractérise par de nombreuses marges de progression, que ce soit en termes de régularité des TER, de suppressions de trains ou de résorption du nombre conséquent de « trains malades ».

C'est ainsi qu'ont été bloqués, entre 2016 et 2018, les projets structurants suivants, qui visaient :

- A faire évoluer le service TER sur certaines « petites lignes », via une utilisation combinée du car et du train, projet de nature à optimiser l'utilisation de ces derniers ;
- A réduire le nombre de points d'arrêt, projet de nature à diminuer le temps de parcours des usagers, mais aussi à permettre une utilisation plus optimale du matériel roulant et des ressources humaines de la SNCF ;
- A diminuer les heures de vente de titre TER par les guichetiers (via la fermeture de certains guichets et une modification des horaires d'ouverture de certains autres), projet qui permettrait une baisse des charges d'exploitation ;
- A acquérir de nouveaux matériels roulants (11 REGIO2N et 5 REGIOLIS, représentant un montant d'environ 160M€), dont le retard de livraison aurait pu poser à moyen terme des difficultés importantes en terme de continuité du service public ferroviaire régional ;
- A construire le nouveau technicentre Azur de Nice-Saint-Roch (pour un montant estimé à 65 M€), projet devant permettre d'améliorer très sensiblement les conditions d'exploitation des TER en Région Sud, ainsi que leur développement, en raccourcissant les délais d'immobilisation des rames pour cause de maintenance.

Néanmoins, la région et la SNCF ont signé un protocole d'accord, le 17 janvier 2019, qui prévoit l'établissement d'une convention couvrant la période 2019-2023. Cette convention a été validée par le conseil régional le 15 mars 2019.

La chambre se félicite de cette évolution majeure du contexte régional, qu'elle appelait de ses vœux dans ses observations provisoires transmises fin novembre 2018 à l'AOT et à son exploitant.

Elle espère que la signature d'une nouvelle convention pluriannuelle permettra un retour à une collaboration étroite et apaisée entre les parties, l'aboutissement dans des délais rapprochés des projets significatifs susmentionnés et, plus globalement, d'offrir aux usagers du TER PACA le niveau de service qu'ils sont en droit d'attendre, que ce soit en termes de ponctualité et de régularité des trains, de confort et de sécurité lors de leurs voyages.

La chambre relève, par ailleurs, qu'entre 2012 et 2017, les charges d'exploitation des TER ont été couvertes pour un quart par les recettes tarifaires, et pour trois quarts par le subventionnement public. La particulière générosité de la gamme tarifaire ZOU ! explique, en partie, cette répartition.

Il existe donc, en théorie, des marges de progression sur les recettes, qui pourraient être exploitées par la région lors de la prochaine refonte de sa gamme tarifaire. Cependant, une augmentation tarifaire trop significative pourrait engendrer une perte de compétitivité du TER par rapport à d'autres moyens de transport, en particulier l'automobile.

Le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires, l'utilisation efficiente des deniers publics, la préservation de l'attractivité des TER et leur dimension sociale devront donc être au cœur des arbitrages politiques qui arrêteront la nouvelle gamme tarifaire.

Outre le volet tarifaire, l'attractivité des TER est liée à la qualité du service proposé, notamment la régularité et la ponctualité des trains.

Dans un contexte budgétaire contraint, la chambre s'interroge donc sur la pertinence de consacrer des financements publics conséquents à certaines lignes de TER peu fréquentées, alors même que les conditions de transport des usagers de lignes très, voire extrêmement, fréquentées sont loin de pouvoir être qualifiées d'optimales.

A cet égard, les lignes TER n° 3 (Marseille-Saint-Charles-Miramas, dite de la Côte Bleue) et n° 14 (Nice-Tende) ne représentent, ensemble, que 2 % de la fréquentation des TER de la Région Sud et disposent de taux d'occupation de leurs trains inférieurs à 30 voyageurs.Km par Train.Km.

Leurs charges sont couvertes à plus de 93 % par la contribution régionale (donc à 7 % par les recettes tarifaires) et leur coût d'exploitation s'établit respectivement à 32 € et 39 € au train.km (pour une moyenne régionale de 29,52 K€/TKm). En 2017, la collectivité a ainsi consacré 26 M€ de sa contribution à ces deux lignes (14,9 M€ pour la ligne 3, et 11,1 M€ pour la ligne 14).

L'ordonnateur a tenu à préciser, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'une étude devrait être lancée en 2019 sur l'axe Nice-Tende pour déterminer l'offre répondant le mieux possible aux besoins, et qu'une seconde étude portant sur l'axe Marseille-Miramas devrait être conduite la même année par la métropole d'Aix-Marseille-Provence afin d'appréhender l'avenir de cette ligne.

L'attractivité des TER dépend, enfin, de la complémentarité de leur offre avec celles proposées par les autres modes de transports, en particulier les transports collectifs urbains (métros, tramways et autobus).

La mise en service de cartes de transport zonales constitue indéniablement un point positif de nature à attirer davantage d'usagers vers le TER. Le « Pass intégral » institué récemment sur le territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence en est un exemple. Il en est de même de ceux envisagés dans les métropoles de Toulon et de Nice.

Il n'en demeure pas moins que les usagers, notamment les automobilistes, ne se reporteront massivement sur les TER qu'à la condition que ces derniers proposent une offre adaptée à leurs besoins (horaires, temps de parcours) et soient en capacité d'assurer la fiabilité de la durée de transport de l'utilisateur, ainsi que sa sécurité.

Le dimensionnement et la qualité des infrastructures (notamment le traitement des nœuds ferroviaires, en particulier celui de la gare Saint-Charles de Marseille) et l'adéquation des matériels roulants affectés aux TER devront donc faire l'objet d'une attention toute particulière pour améliorer l'efficacité de ce service, qui plus est au regard des forts enjeux financiers qu'ils constituent pour le conseil régional.

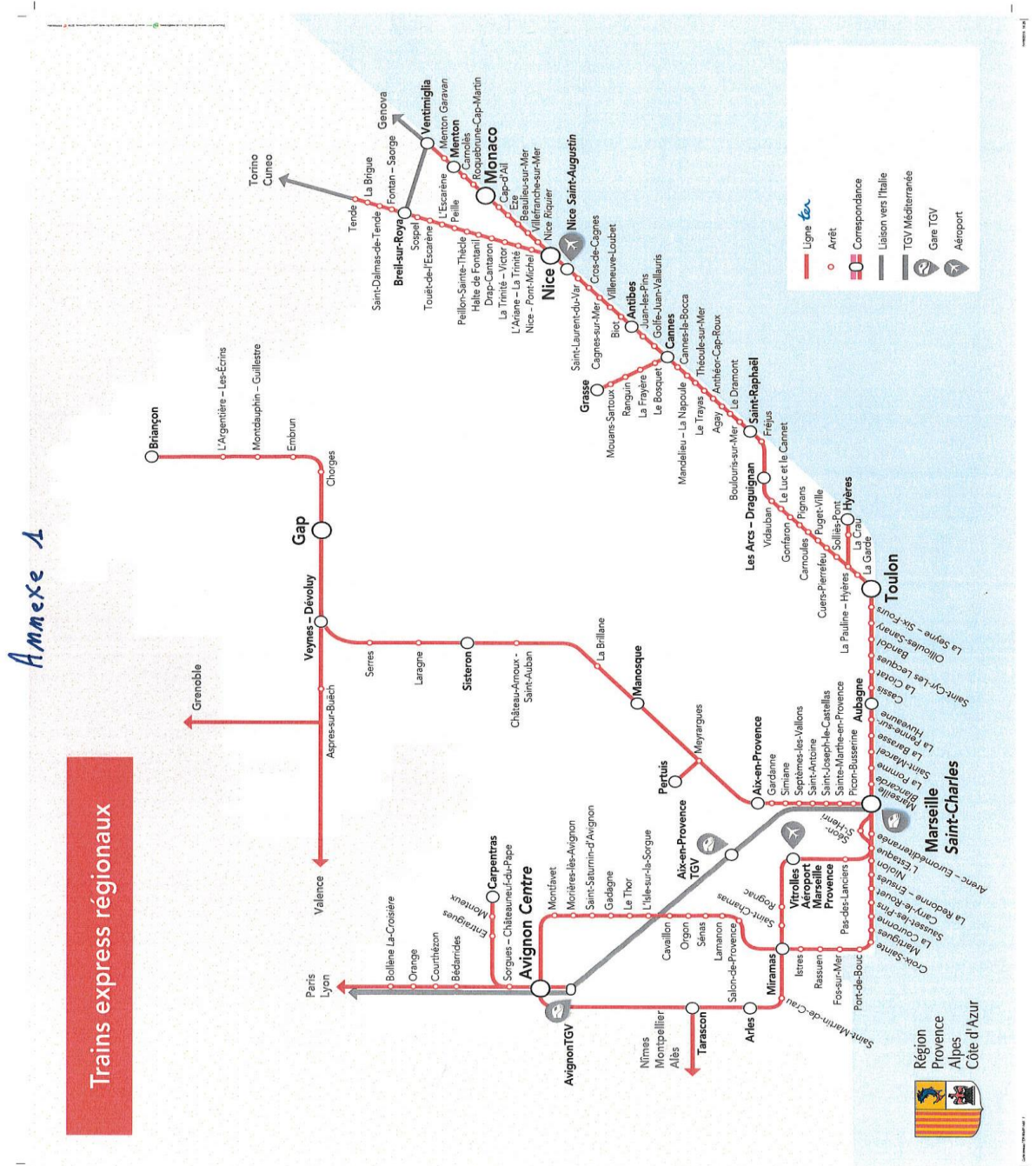
L'ordonnateur précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que la région n'a de cesse de porter auprès du Gouvernement le projet de Ligne Nouvelle Provence-Côte-d'Azur, dont l'objectif est d'apporter un service TER de meilleure qualité, fiable et robuste.

Les voyageurs doivent pouvoir, en outre, se voir proposer les moyens adéquats pour compléter leur trajet, de porte à porte, qu'il s'agisse de parkings relais en amont, ou de transports publics urbains réguliers et performants en aval. Il s'agit là d'un autre défi, notamment pour les trois métropoles que compte la Région Sud.

Le président du conseil régional précise, à cet égard, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que sa collectivité a voté, le 18 octobre 2018, une « stratégie régionale de pôles d'échanges » pour permettre d'organiser les échanges intermodaux et favoriser les « rabattements » vers le TER. Selon lui, l'amélioration des conditions de sureté et la diminution de la fraude concourent également à cet objectif.

7. ANNEXES

Annexe n° 1



Annexe n° 2

Taux de remplissage des TER en PACA, par ligne, en 2016
(avec ventilation en trois catégories en fonction de la fréquentation des lignes)

I – Liaisons urbaines fortement fréquentées

	Type de ligne	Trafic (en millions de VKm)	Nombre voyageurs (Remplissage moyen)	Capacité du matériel	Taux de Remplissage ¹
4 - MSC-Avignon TGV	Péri-urbains	91,98	60,16	220	27 %
9 - MSC-Val de Durance	Péri-urbains	41,92	47,16	220	21 %
11 - MSC-Hyères/Les Arcs	Péri-urbains	172,96	84,81	330	26 %
12 - Les Arcs-Vintimille	Péri-urbains	41,62	81,31	500	16 %
13 - Grasse/CAB-Vintimille	Péri-urbains	256,19	131,93	500	26 %

¹ Taux de remplissage = nombre de voyageurs / capacité du matériel

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

II – Liaisons interurbaines très fréquentées

	Type de ligne	Trafic (en millions de VKm)	Nombre voyageurs (Remplissage moyen)	Capacité du matériel	Taux de Remplissage
2 - MSC-Lyon IV	Interurbains	88,22	103,11	400	26 %
5 - MSC-Narbonne IV	Interurbains	57,40	145,32	220	66 %
8 - Romans/Valence-Briançon	Interurbains Locales	34,70	50,30	160	31 %
10 - MSC-Briançon	Locales	73	77,46	160	48 %
15 - MSC-Vintimille IV	Interurbains	218,68	193,27	400	48 %

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

III – Liaisons moins fréquentées

	Type de ligne	Trafic (en millions de VKm)	Nombre voyageurs (Remplissage moyen)	Capacité du matériel	Taux de Remplissage
1 - Avignon-Valence	Péri-urbains	13,04	34,93	220	16 %
3 - MSC-Miramas (via PDB)	Péri-urbains	13,29	25,26	220	12 %
6 - Grenoble-Briançon	Interurbains Locales	1,82	24,20	100	24 %
14 - Nice-Tende	Locales	9	24,34	160	15 %
16 - Avignon-Carpentras	Péri-urbains	10,64	27,25	220	12 %

Source : conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

Annexe n° 3

GLOSSAIRE

AMI : Appel à Manifestation d'Intérêt : précède l'ouverture à la concurrence et consiste à recevoir les points de vue des futurs participants sur les modalités de la procédure, notamment la constitution des lots. S'apparente à du « sourcing » ;

ANS : Accompagnement Non Systématique : possibilité de faire circuler des TER en l'absence de contrôleurs ;

AOT : autorité organisatrice des transports ;

AQST : autorité de la qualité de service dans les transports ;

ARAFER : autorité de régulation des activités ferroviaires et routières ;

Book transparence finances : document confidentiel remis à la région par la SNCF détaillant la constitution de ses coûts d'exploitation ;

CFP : Chemins de Fer de Provence ;

CFTA : Chemin de Fer et Transport Automobile : Filiale de la société TRANSDEV ;

Charges C1 : charges forfaitaires faisant l'objet d'un engagement de l'exploitant (circulation, transport routier, distribution, escale, entretien, charges de structures...) ;

Charges C2 : charges ad valorem, remboursées « au réel » (essentiellement redevances et péages) ;

COI : Conseil d'Orientation des Infrastructures ;

Compensation : différence entre le tarif national applicable et le coût payé par l'utilisateur, elles sont versées à la SNCF par l'Etat (compensation des tarifs applicables aux militaires) et par la Région (application des tarifs ZOU !) ;

Comptes de ligne : affectation par portefeuilles de lignes des charges et produits constituant le compte de résultat de la SNCF ;

Comptes TER : retraitement des factures adressées à la région par la SNCF, permettant d'aboutir à la détermination de la contribution d'exploitation ;

Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur : est aussi désigné sous les vocables suivants : la région, la collectivité et l'Autorité Organisatrice des Transports (AOT) ;

Contribution d'exploitation : versée par la région à la SNCF, correspondant à la part des charges (C1 et C2) non couvertes par les recettes commerciales et par les compensations tarifaires ;

DRG : document de Référence Gare : document interne à la SNCF mentionnant tous les coûts de prestation entre SNCF Mobilité et Gares & Connexions ;

DRR : document de référence réseau : document interne à la SNCF mentionnant tous les montants des redevances et péages acquittés par SNCF Réseau ;

EMI : Equipes Mobiles d'Intervention : composées d'agents de la SUGE, d'agents d'Escale et de contrôleurs ;

FC12K : logiciel de la SNCF voué à la répartition des recettes ;

LER : Lignes Express Régionales ;

LNPCA : Ligne Nouvelle Provence-Côte d'Azur ;

LOM : loi d'orientation sur les mobilités ;

LOTI : Loi du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs ;

PEM : Pôle d'Echange Multimodal ;

PEOSP : Prescriptions d'Exécution d'Obligations de Service Public : détermination par la région des obligations de la SNCF dans le cadre du service annuel ferroviaire, ainsi que des coûts ;

POCA : Potentiel Captable : ensemble des déplacements, quel que soit le mode utilisé, susceptible d'être « captés » par le train ;

PTA : Plan de Transport Adapté (en cas de suppression de train, consiste à le remplacer par un car) ;

SNCF ou « l'exploitant » : désigne la direction régionale PACA de SNCF Mobilités (TER) ;

SRADDET : Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires : cadre de la planification régionale en matière d'aménagement du territoire ;

SUGE : Sûreté générale : police ferroviaire ;

TET : Trains d'Equilibre du Territoires (Intercités) ;

Train.kilomètre (T.Km) : déplacement d'un train sur une distance d'un Km ;

UIC : L'union internationale des chemins de fer (UIC) classe les lignes de chemin de fer en fonction de leurs charges de trafic : les LGV et les grandes lignes appartiennent au réseau 1 à 4, les lignes transversales au réseau 5 et 6, les lignes locales à faible trafic constituent le réseau 7 à 9 ;

Voyageur.kilomètre (V.Km) : unité de mesure du trafic, transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre ;

ZOU ! : gamme tarifaire en vigueur sur le réseau TER, LER et Chemins de Fer de Provence en Région Sud ;



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
17 traverse de Pomègues
13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr



Marseille, le 15 MAI 2019

LE PRESIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier

04 91 76 72 42

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/SR/n° 891

Objet : rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur – politique des transports express régionaux

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2c12176169221

à

Monsieur Renaud MUSELIER

Président du conseil régional
Provence-Alpes-Côte d'Azur

Hôtel de région

27, place Jules Guesdes
13481 MARSEILLE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur - politique des transports express régionaux - de l'exercice 2012 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que *« dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes »*.

Il retient ensuite que *« ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 »*.

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations et observations qui sont formulées dans le rapport, en les assortissant des justifications afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH