

LES TRANSPORTS EXPRESS RÉGIONAUX À L'HEURE DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Conférence de presse
23 octobre 2019 – 10h00
Salle des conférences

Discours de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et Messieurs,

Je suis heureux de vous présenter ce matin les conclusions de notre rapport public thématique consacré aux transports express régionaux (TER). Je suis entouré de Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale de la Cour, d'Annie Podeur, présidente de chambre et présidente de la formation inter-juridictions en charge de la réalisation de cette enquête, de Jean-Yves Perrot, conseiller-maître, contre-rapporteur de cette enquête, ainsi que de Bernard Lejeune, conseiller-maître, qui en était le rapporteur général. Je veux saluer également André Le Mer, qui a été le rapporteur général de notre premier rapport de 2009, et Philippe Sire, conseiller référendaire, rapporteur général adjoint.

Je tiens à remercier d'ailleurs les nombreux magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes qui ont participé à cette instruction et je tiens à les saluer.

*

C'est le résultat d'une enquête de grande ampleur que nous vous présentons aujourd'hui.

Pour la réaliser, onze chambres régionales des comptes ont été mobilisées entre la fin de l'année 2017 et le début de l'année 2019. Chaque région métropolitaine a ainsi été auditée par la chambre régionale compétente, sauf en Ile-de-France où le service est réalisé par le Transilien et en Corse où il n'est pas assuré par la SNCF. Chacun de ces contrôles régionaux a donné lieu à la confection d'un rapport dédié ; presque tous d'ailleurs ont été publiés à ce jour. Vous pourrez ainsi vous y référer pour creuser tel ou tel aspect d'intérêt local.

La deuxième chambre de la Cour a, pour sa part, contrôlé l'entité SNCF Mobilités, qui opère comme exploitant ferroviaire unique des transports express régionaux. Les observations formulées ont été enrichies d'exemples locaux issus des onze rapports d'observations régionaux afin d'établir le rapport qui vous est présenté ce matin. Un certain nombre de comparaisons internationales ont aussi été établies, dont les résultats complets vous sont présentés en annexe. Trois pays ont été particulièrement étudiés, l'Allemagne, la Suisse et la Suède.

*

Le sujet traité méritait, je crois, une telle mobilisation.



D'abord, bien sûr – et l'actualité de ces derniers jours nous l'a rappelé – parce que les TER constituent un mode de déplacement quotidien pour bon nombre de Français. Ce sont ainsi près de 900 000 voyageurs qui sont transportés chaque jour dans 7 000 trains et 1 300 cars.

Ensuite, parce que la France dispose d'un réseau régional dense, de près de 20 500 kilomètres, dont 11 800 sont électrifiés. Les TER constituent, de ce fait, des maillons essentiels aux politiques d'aménagement du territoire ; ils contribuent, en particulier, au désenclavement des zones les plus reculées.

Enfin, parce que ce mode de déplacement mobilise des financements importants, tant de la part de la SNCF, que des régions, de l'État et des voyageurs. Nous avons ainsi estimé que le coût total de cette activité s'établissait à 8,5 Md€ en 2017, en intégrant les coûts d'exploitation, les investissements réalisés, le régime de retraite des cheminots et les coûts environnementaux liés au transport ferroviaire régional.

*

La Cour a régulièrement l'occasion de travailler sur le sujet ferroviaire ; nous avons publié par exemple il y a un an un rapport public thématique consacré à SNCF Réseau. Cet été, nous avons aussi remis au Parlement un rapport traitant notamment des régimes spéciaux de retraite des agents de la SNCF.

Notre dernière enquête sur les TER remontait à 2009. À l'époque, nous avons porté une appréciation positive globalement de la décentralisation du transport express régional. Il nous a cependant semblé qu'un nouveau bilan s'imposait quelques années après et, ce, pour quatre raisons.

D'abord, parce que la compétence des régions dans le domaine ferroviaire a été renforcée par plusieurs textes de loi ; ils sont rappelés en introduction du rapport.

Ensuite, parce que la SNCF, opérateur ferroviaire historique, s'est profondément transformée ces dernières années, en particulier du fait de la séparation opérée entre le gestionnaire d'infrastructures, c'est SNCF Réseau, et l'exploitant ferroviaire, c'est SNCF Mobilités. Cette transformation devrait d'ailleurs se poursuivre dans les années à venir ; vous savez qu'un projet de loi d'orientation des mobilités est d'ailleurs en ce moment en discussion au Parlement.

Ces évolutions successives ne se sont pas faites sans heurts ; elles ont notamment occasionné des mouvements sociaux importants, par exemple en 2016 et 2018. Ces épisodes d'ailleurs ont pu contribuer à renforcer les difficultés de gestion déjà rencontrées par l'exploitant ; la Cour en a bien sûr tenu compte dans ses analyses.

Dernier élément de contexte, sans doute le plus important : en application de la réglementation européenne, le transport express régional doit se préparer à s'ouvrir à la concurrence en 2023 ; les régions pourront d'ailleurs expérimenter cette ouverture dès la fin de cette année.

*

Voilà pour la méthode et le contexte. J'en viens aux principaux constats formulés par ce rapport. Ils sont au nombre de trois.

Le premier : malgré l'engagement grandissant des régions dans ce secteur, j'y reviendrai, la qualité de service offerte par les transports express régionaux s'est continuellement dégradée



ces dernières années, notamment – mais pas seulement – à cause du mauvais état du réseau ferroviaire régional.

Deuxième constat : ces piètres performances sont à mettre au regard des moyens très importants qui sont mobilisés pour assurer le financement de l'activité des TER, en particulier par les pouvoirs publics – que ce soit l'État mais également les collectivités locales, notamment les régions.

Enfin, troisième et dernier constat, la Cour observe que l'ouverture à la concurrence de l'activité TER a, à ce jour, été insuffisamment préparée, tant par SNCF Mobilités que, dans une moindre mesure, par les régions.

*

Quelques mots sur chacun de ces constats.

Le premier concerne la qualité du service de desserte assuré aujourd'hui par les transports express régionaux. Pour bien en saisir les enjeux, je commencerai par dire quelques mots de l'organisation de l'offre ferroviaire régionale et de son évolution depuis 2012.

Le service des transports express régionaux, qui comprend des lignes de trains et, dans une moindre mesure, des lignes de cars – 7 000 trains et 1 000 cars – est organisé en France autour de deux acteurs principaux, les régions et la SNCF. Les premières ont en charge la fixation du plan de transport et de la politique tarifaire. Elles subventionnent également l'acquisition de matériel roulant et peuvent investir dans la rénovation de certaines gares ou de certaines lignes du réseau.

Côté SNCF, c'est SNCF Mobilités qui exploite les lignes et vend les billets. SNCF Réseau, pour sa part, possède et entretient les voies grâce aux produits des péages payés par les régions. Enfin, SNCF Gares et connexions possède, entretient les gares grâce aux recettes des redevances qui sont, là encore, supportées par les régions.

La période que nous avons examinée dans cette enquête, de 2012 à 2018, a été marquée par un engagement de plus en plus fort des régions dans l'activité TER. Grâce à elles, l'offre de transport a été stabilisée, des efforts ont été poursuivis pour renouveler le matériel roulant et des politiques tarifaires favorables aux usagers ont été déployées pour renforcer l'attractivité de ce mode de transport. Surtout, entre 2012 et 2017, les régions ont investi près de 2,1 Md€ dans le financement des infrastructures du réseau ferroviaire régional.

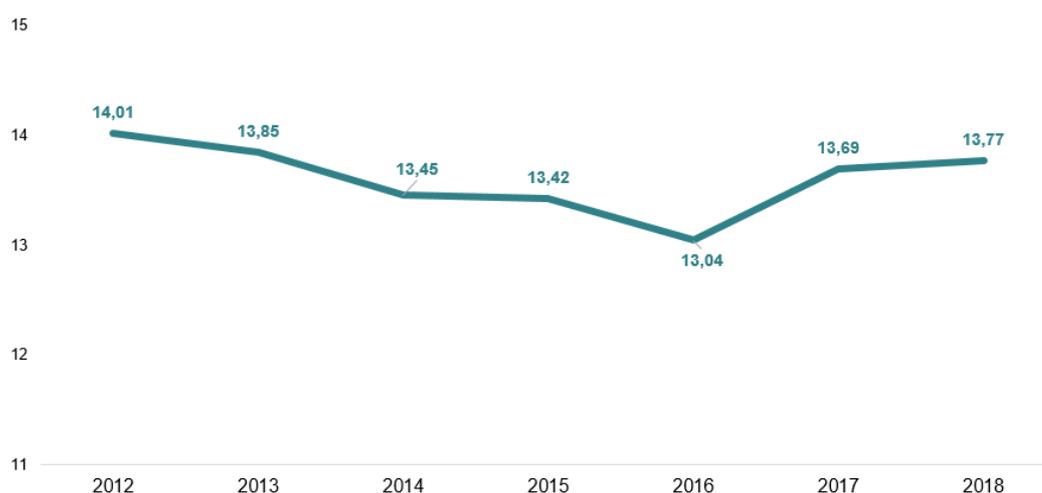
Face à cet engagement de fait et important, la Cour recommande d'ailleurs parmi ses suggestions d'aller au bout de cette démarche en clarifiant le rôle des différents acteurs concernés côté SNCF et côté régions et, en particulier, en ouvrant à celles-ci la possibilité de devenir propriétaires d'infrastructures qu'elles financent déjà.

Dans le même temps, l'engagement financier des régions s'est accompagné d'une baisse de la fréquentation des TER.



UNE FRÉQUENTATION EN BAISSÉ

Trafic dans les trains TER (en milliards de voyageurs-kilomètres)



Source : Cour des comptes

23/10/2019

Cour des comptes – Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

2

Au niveau national, on observe qu'alors que la fréquentation des TER atteignait 14,2 milliards de voyageur-kilomètre en 2012, le trafic est tombé à 13,2 milliards en 2016, avant de remonter légèrement en 2017. Cette baisse n'est toutefois pas uniforme sur le territoire et il existe des disparités significatives entre régions.

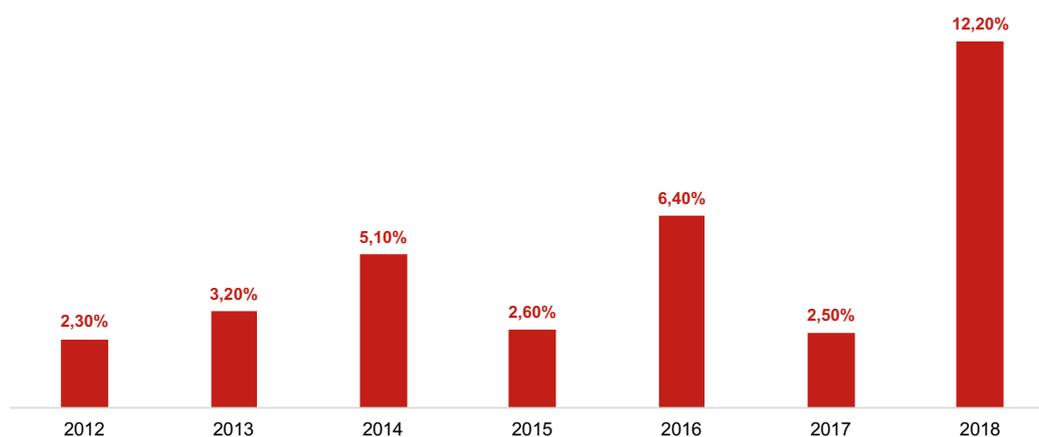
L'une des explications avancées par ce rapport tient à la dégradation de la qualité du service proposé aux usagers. Elle intervient dans un contexte où le TER est concurrencé par le développement de nouveaux modes de transport, le covoiturage par exemple, et par la baisse du prix des carburants, tout au moins observée entre 2012 et 2016, qui rend le transport automobile plus concurrentiel et peut ainsi favoriser l'usage de la voiture. Or la fiabilité et la régularité, réelles ou perçues, du service assuré par les TER pèsent et pèseront encore davantage, nous le savons, au moment de l'ouverture à la concurrence de ce secteur.

Pour objectiver la qualité du service rendu, nous nous sommes appuyés sur deux indicateurs, le taux de réalisation de l'offre de transport et l'indicateur de régularité du service. Le premier comptabilise le nombre de trains déprogrammés ou annulés ; le second celui des trains arrivés avec moins de 6 minutes de retard.



UNE QUALITÉ DE SERVICE DÉGRADÉE (1/2)

Trains déprogrammés ou annulés (en %)



Source : Cour des comptes

23/10/2019

Cour des comptes – Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

3

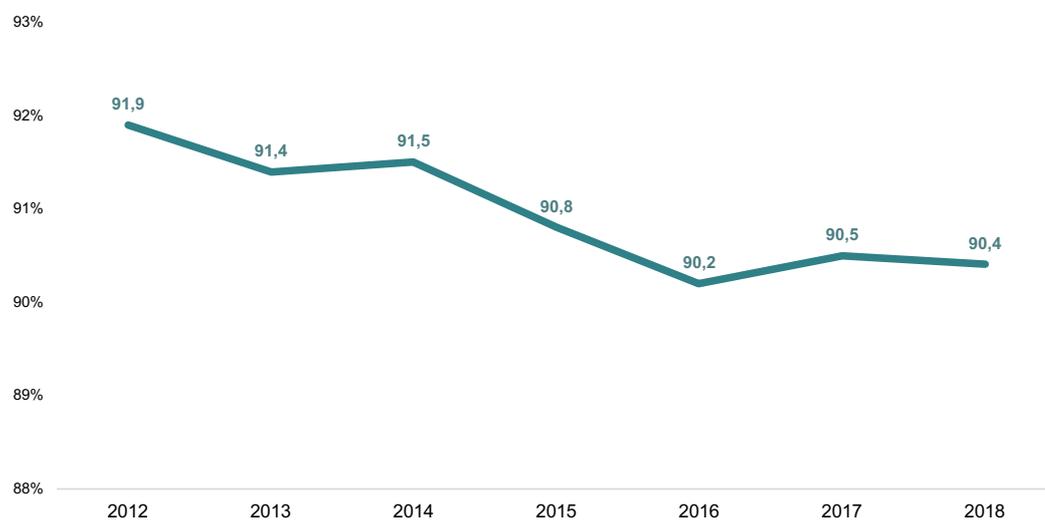
En France, en moyenne, il apparaît ainsi que le pourcentage de trains déprogrammés ou annulés est globalement élevé, notamment par comparaison avec la plupart de nos voisins européens. Vous le voyez sur la diapositive, de 2012 à 2018, il oscille entre 2 et 12 % – cela peut ne pas apparaître élevé, mais ça l'est quand on se compare avec d'autres réseaux ; on identifie d'ailleurs facilement les années où sont intervenus de longs épisodes de grève, notamment en 2018.

Au cours de la même période, l'indicateur de régularité du service s'est lui aussi dégradé.



UNE QUALITÉ DE SERVICE DÉGRADÉE (2/2)

Trains arrivés avec moins de 6 minutes de retard (en %)



Source : Cour des comptes

23/10/2019

Cour des comptes – Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

4

Alors que 92 % des TER sont arrivés avec moins de 6 minutes de retard en 2012, ils étaient moins de 90 % l'année dernière ; attention, là encore, il existe des disparités très importantes selon les régions.

Il y a naturellement une pluralité de causes qui peuvent expliquer ces faibles résultats. J'ai mentionné l'effet des mouvements sociaux, mais, évidemment, les conditions climatiques peuvent aussi jouer défavorablement, de même que l'état dégradé des infrastructures du rail.

Nous constatons néanmoins que l'enjeu de la qualité du service rendu aux usagers a été tardivement pris en compte par les acteurs concernés. Le niveau d'exigence n'a ainsi que récemment été renforcé dans les conventions liant les régions et SNCF Mobilités. Les incitations financières peuvent pourtant constituer des leviers pertinents pour contraindre l'exploitant à de meilleures performances ; la Cour recommande d'ailleurs qu'il en soit fait un plus grand usage.

La baisse de la fréquentation globale des TER n'est toutefois pas uniforme et certaines lignes s'avèrent très dynamiques. Pour d'autres en revanche, la diminution de la fréquentation paraît irrémédiable et conduit à s'interroger sur le dimensionnement actuel du réseau. Alors, c'est la question sensible qui se pose à l'égard des « petites lignes », auxquelles notre rapport consacre des développements spécifiques. Je voudrais m'y arrêter un instant, car il s'agit d'un sujet particulièrement sensible pour les territoires concernés.

Derrière les préoccupations éminemment légitimes en termes d'attractivité et d'accessibilité que couvre cette problématique, il y a aussi un enjeu de gestion très important pour l'exploitant.

Ainsi, en 2016, on dénombrait en France près de 285 gares accueillant moins de trois voyageurs par jour et de nombreux trains peuvent circuler avec moins de 10 passagers à bord.



Sur ce sujet, notre message est simple : il faut proscrire à tout prix les approches binaires – c'est-à-dire, pour caricaturer, soit le maintien absolu du réseau en l'état, soit la fermeture automatique passé – tout au moins en dessous d'un certain seuil de fréquentation.

Nous en sommes convaincus, la fermeture des petites lignes n'est pas la seule option. La preuve, c'est que les comparaisons internationales réalisées par les rapporteurs de cette enquête démontrent que, face aux mêmes enjeux, certains de nos voisins – la Suisse, l'Allemagne, la Suède – ont, eux, recours à une palette de solutions : améliorer le plan de transport et le cadencement de l'offre, supprimer certains arrêts pour augmenter la vitesse des trains en circulation, gérer la ligne de façon plus économique en allégeant les référentiels de maintenance, ou encore remplacer certains trains par des solutions subventionnées de cars ou de taxis régulés ou à la demande, sans que la ligne ne soit complètement fermée.

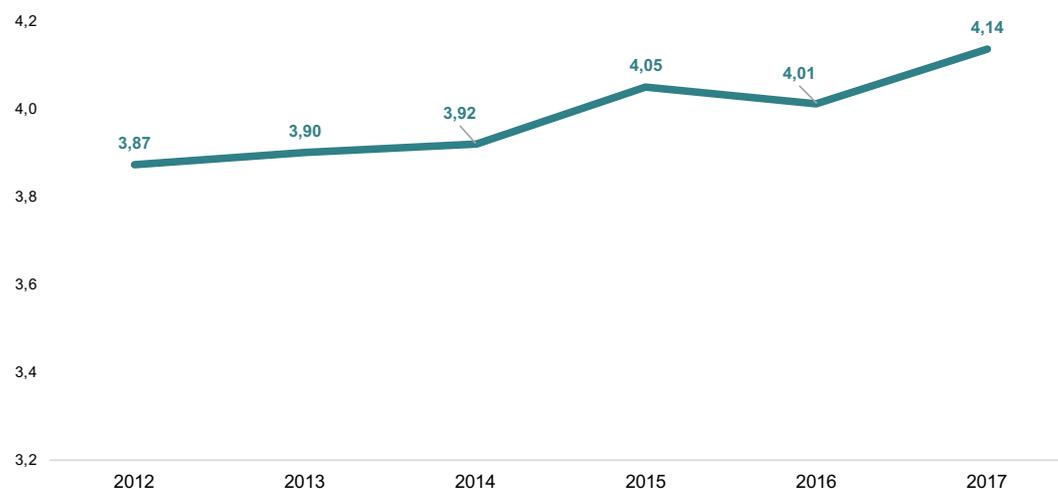
Surtout, avant d'envisager l'une ou l'autre de ces solutions, il est essentiel de conduire, pour chacune des lignes concernées, une véritable analyse économique, sociale et environnementale des besoins des populations et des enjeux de gestion du trafic. Or, ce n'est pas le cas aujourd'hui. Ces analyses sont pourtant essentielles pour connaître les besoins des populations concernées, pour savoir si l'offre actuelle de TER y répond – c'est bien de s'interroger pourquoi telle ou telle ligne n'est pas fréquentée – et, le cas échéant, pour tenter d'améliorer le service existant et la fréquentation des lignes.

*

J'en viens au deuxième message formulé dans ce rapport. Il porte sur les coûts de l'activité TER. La dégradation de la qualité de service que je viens de rappeler doit en effet être mise en regard des moyens pourtant considérables qui sont mobilisés pour assurer les dessertes de TER.

DES COÛTS D'EXPLOITATION EN HAUSSE

Coûts d'exploitation (en Md€)



Source : Cour des comptes

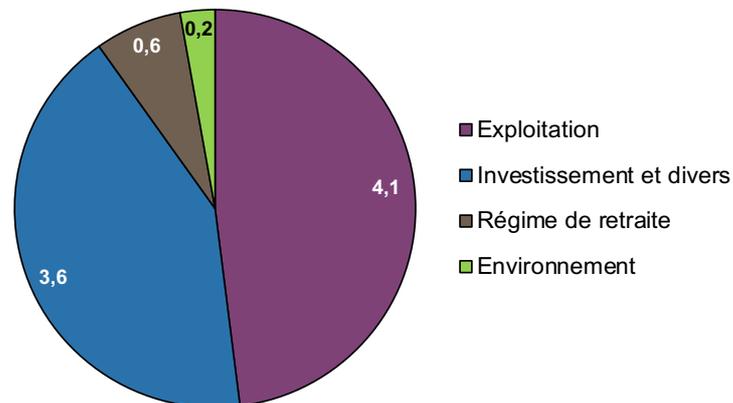


Le rapport met d'abord en évidence la hausse constante des coûts d'exploitation du transport express régional ; vous le voyez à l'écran, ils ont atteint près de 4,1 Md€ en 2017, soit un coût voyageur-kilomètre de près de 30 centimes d'euro. Pourtant, grâce à la situation de monopole dont bénéficie SNCF Mobilités, l'activité TER génère une rentabilité plutôt élevée.

S'agissant des coûts environnementaux, le rapport rappelle, contrairement aux idées reçues, que l'électrification encore partielle du réseau ferroviaire conduit à ce que l'activité TER génère des émissions élevées de CO₂. Le problème touche principalement les trains transportant peu de voyageurs, roulant le plus souvent au diesel. Dans ce cas, les émissions par passager peuvent même être supérieures à celles de la voiture.

DES COÛTS TOTAUX ÉLEVÉS, DE 8,5 MDE

Coûts de l'activité TER en 2017 (en Md€)



Source : Cour des comptes

23/10/2019

Cour des comptes – Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

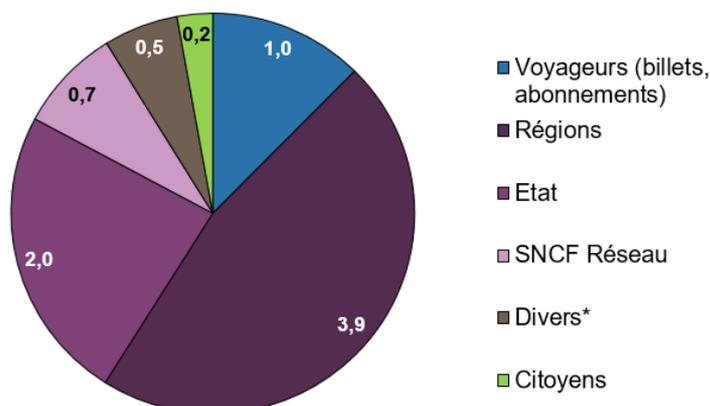
6

Au total, vous en voyez la décomposition à l'écran, en tenant compte des différentes charges induites par l'activité TER, nous estimons son coût total à 8,5 Md€ pour l'année 2017. Ce montant intègre, outre les coûts d'exploitation, les investissements réalisés dans les infrastructures et le matériel roulant, les régimes de retraite ou encore les coûts environnementaux. Le coût moyen par voyageur-kilomètre s'établit alors à 61 centimes d'euro, ce qui fait du TER le mode de transport collectif le plus coûteux de notre pays, à l'exception du taxi à un ou deux voyageurs. Évidemment, là encore, ce coût varie fortement sur notre territoire, en particulier selon le degré de fréquentation des lignes.



UN MODE DE TRANSPORT SUBVENTIONNÉ À 88 %

Financement de l'ensemble des coûts du TER en 2017 (en Md€)



* Union européenne, pays frontaliers, intercommunalités, sur des opérations de rénovation du réseau

Source : Cour des comptes

23/10/2019

Cour des comptes – Les transports express régionaux à l'heure de l'ouverture à la concurrence

7

Au-delà de son montant, c'est la prise en charge de ce coût qui a retenu notre attention. L'activité TER est en effet assurée à 88 % par des financements publics. Les coûts d'exploitation, à eux seuls, sont couverts à près de 75 % par des subventions des régions.

À l'inverse, la participation des voyageurs au financement de cette activité est réduite ; elle couvre 25 % des coûts d'exploitation et seulement 12 % du coût total. Cela figure en bleu à l'écran. C'est une participation modérée, modeste, favorable aux usagers par rapport à ce qui peut exister dans d'autres pays, où la participation des voyageurs couvre parfois 50 à 60 % des coûts d'exploitation. La participation des abonnés français aux TER, en ce sens, apparaît tout à fait singulière : du fait de politiques tarifaires attractives, ils ne contribuent en effet qu'à un quart des recettes de l'activité TER alors qu'ils représentent près de la moitié du trafic.

La Cour recommande donc de réexaminer le niveau de contribution des clients aux TER, en particulier celui des abonnés. Elle suggère toutefois de veiller bien sûr aux populations les plus sensibles aux variations de prix, en particulier aux jeunes. Mais, à nos yeux, ce réexamen ne peut se faire qu'en l'intégrant pleinement aux enjeux d'amélioration de la qualité du service rendu que j'ai mentionnés précédemment. Il ne peut y avoir d'augmentation des prix, compréhensible, comprise, s'il n'y a pas d'amélioration de l'offre.

D'ailleurs, pour augmenter la part contributive des voyageurs, il n'est pas forcément nécessaire d'augmenter les prix des billets ; on peut obtenir le même résultat en baissant le coût du service rendu à qualité comparable. Sur ce point, nous constatons en effet que le service fourni par SNCF Mobilités l'est à un coût élevé. Cela tient à plusieurs facteurs de surcoûts, notamment par comparaison avec certains de nos voisins européens, parmi lesquels les politiques salariales dynamiques dont bénéficient les cheminots français, le manque de polyvalence des agents ou encore, à certains modes d'organisation du travail qui pourraient être plus efficaces.

Aussi, la Cour recommande d'exploiter davantage les marges d'efficacité dont dispose l'organisation actuelle du transport express régional. Le rapport propose à ce titre d'accroître la polyvalence des agents ferroviaires et de mieux ajuster leur niveau de présence à bord des



trains ou en gare ; si cette présence doit s'adapter, au cas par cas, au niveau de sécurité requis et aux besoins du service.

*

J'en viens au troisième et dernier message de ce rapport. Il concerne la préparation à l'ouverture à la concurrence des TER par les principaux acteurs concernés, la SNCF et les régions. Nous constatons ainsi que le chemin est encore long pour que chacun – exploitant, régions, voyageurs – tire de cette situation les meilleurs bénéfices.

Le rapport relève d'abord le caractère déséquilibré des relations contractuelles entretenues entre SNCF Mobilités et les régions.

Ces relations sont régies par des conventions d'une durée comprise entre 5 et 10 ans ; elles définissent le service attendu par la région et la contribution financière qu'elle versera à l'exploitant. En pratique, parce que SNCF Mobilités dispose encore d'une situation de monopole, les conventions passées avec les régions sont souvent établies en sa faveur. Le rapport constate ainsi que, ces dernières années, alors même que la fréquentation du TER baissait et que la qualité de service se dégradait, les contributions moyennes des régions ont augmenté, ce qui a généré des tensions importantes entre ces deux acteurs.

L'ouverture prochaine à la concurrence a récemment conduit SNCF Mobilités à faire des concessions et, notamment, à revoir ses objectifs de qualité de service à la hausse. Pour autant, ses relations contractuelles avec les régions sont encore entravées par le fait que celles-ci ne parviennent pas à obtenir de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités les données techniques et financières pourtant indispensables à l'exercice de leurs missions. Le décret du 20 août 2019 devrait permettre de remédier à cette question sensible, sous réserve que SNCF Mobilités se mette en capacité de produire et fournir les informations qui lui seront demandées dans les délais impartis et avec un bon niveau de qualité. Souvent les régions considèrent que la SNCF reste trop opaque dans le cadre de ses relations contractuelles.

Plus largement, pour l'exploitant, l'ouverture à la concurrence représente un enjeu de taille dont il ne semble avoir pris conscience que tardivement. Ainsi, ce n'est qu'en 2016 que SNCF Mobilités a élaboré et mis en œuvre le plan stratégique « CAP TER 2020 » orienté vers la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité du service. C'est une initiative que la Cour salue. Des premiers résultats positifs ont été obtenus : moins de trains supprimés, une amélioration du taux de régularité, une certaine reprise d'activité. Ce sont quelques chiffres provisoires qui sont avancés par la SNCF pour 2019, mais ce sont des effets qui devront être mesurés dans la durée.

L'activité continue toutefois de se heurter à des contraintes structurelles fortes et sur lesquelles l'exploitant n'a pas réellement de prise ; le coût de ses fonctions support, par exemple, pourrait s'avérer plus élevé que ne le sera celui de futurs concurrents. La direction des TER n'a pas non plus la main sur un certain nombre de leviers de gestion pourtant essentiels, parmi lesquels figurent celui de la renégociation d'une organisation du travail plus adaptée à l'activité du transport express régional. Ces handicaps ne seront pas surmontés tant que l'activité TER n'aura pas obtenu tous les moyens et compétences propres à son fonctionnement ainsi qu'une véritable autonomie de gestion. L'ouverture à la concurrence doit donc poser, de notre point de vue, la question plus large de la filialisation de l'activité TER au sein de la SNCF.

Côté régions, cette échéance va nécessiter une montée en compétences urgente des équipes en charge de préparer les futurs appels d'offres. Aussi, la Cour estime que des mises en concurrence à titre expérimental mériteraient d'être conduites sans attendre 2023 pour



acquérir une expérience indispensable dans ce type de procédures. Certaines régions se sont déjà engagées dans cette voie et la Cour le souligne d'ailleurs dans son rapport.

*

Mesdames, messieurs,

Au travers des constats formulés dans ce rapport, la Cour dresse en creux les conditions de réussite d'une ouverture à la concurrence du transport express régional désormais imminente. Nous nous fondons, en particulier, sur les enseignements que nous avons tiré d'expériences conduites à l'étranger, notamment dans les trois pays que j'ai cités.

Au travers de ce rapport, nous mettons ainsi en évidence quatre conditions de réussite qui, aujourd'hui, dans le cas français, ne nous semblent pas encore parfaitement réunies :

- 1) approfondir la régionalisation pour permettre la meilleure adaptation de l'offre aux besoins locaux ;
- 2) maintenir le réseau ferroviaire régional en bon état ; c'est ce qui permet de garantir un haut niveau de qualité de service ;
- 3) assurer durablement cette qualité pour rendre plus acceptable la part des coûts assumés par les voyageurs, dont nous pouvons estimer d'ailleurs qu'elle pourrait être plus élevée ;
- 4) engager l'ouverture à la concurrence du secteur, en en faisant le levier d'une plus grande maîtrise des coûts et d'une amélioration de l'offre proposée aux usagers.

Voilà les quelques éléments d'introduction que je souhaite vous présenter. Bien sûr, je suis à votre disposition, avec les magistrats qui m'entourent, pour répondre à vos questions.