



Le président

Bordeaux, le 10 septembre 2019

à

Monsieur le président de la région
Nouvelle-Aquitaine
Hôtel de région
14, rue François de Sourdis
33077 BORDEAUX Cedex

Dossier suivi par :
Myriam Lagarde, greffière de section
T. 05 56 56 47 00
Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Contrôle n° 2018-0070

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif
au contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-
Aquitaine (transports express régionaux)
P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la région Nouvelle-Aquitaine, dans le cadre de travaux communs des juridictions financières devant conduire à la publication d'un rapport sur la gestion des trains express régionaux (TER) concernant les exercices 2012 jusqu'à la période la plus récente 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 départemental ou, le cas échéant, 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'ordonnateur 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 qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

REGION NOUVELLE-AQUITAINE Enquête inter-juridictions sur les transports express régionaux (TER)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 28 mai 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS A LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE	8
1 LA PROCEDURE	9
2 PRESENTATION DU CONTROLE ET DE SON CONTEXTE	11
2.1 Présentation du système TER	11
2.2 Présentation de l'enquête des juridictions financières sur les TER	12
2.3 Dernières évolutions du paysage ferroviaire au plan national	13
3 LES CARACTERISTIQUES DE LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE	15
3.1 Les caractéristiques générales	15
3.1.1 Les caractéristiques géographiques et démographiques	15
3.1.2 Les caractéristiques économiques	16
3.1.3 L'accessibilité de la région et les moyens de dessertes autres que ferroviaires	17
3.1.4 La spécificité frontalière de la Nouvelle-Aquitaine	18
3.2 Les enjeux de politique ferroviaire au sein de la politique des transports de la Nouvelle-Aquitaine	18
3.3 Les conséquences de la fusion des trois anciennes régions	20
3.3.1 L'harmonisation des trois conventions	20
3.3.2 L'harmonisation tarifaire	20
3.3.3 L'harmonisation des comités de lignes	21
3.3.4 La mise en place d'un système d'information multimodal régional	22
3.3.5 L'extension du support billettique Modalis à l'ensemble de la région	22
4 L'ACTIVITE TER	23
4.1 Les caractéristiques du réseau régional	23
4.1.1 Composition du réseau	23
4.1.2 L'état du réseau	23
4.1.3 Les lignes de complément assurées par voie routière	24
4.1.4 Le dimensionnement du réseau et le devenir des petites lignes	25
4.1.5 Les éventuelles fermetures de lignes	27
4.1.6 Les interventions de la région concernant les gares	27
4.1.7 Les créations de nouvelles lignes d'intérêt régional : le cas particulier de Pau- Canfranc	29
4.1.8 Complémentarité entre « grande vitesse » et « trains du quotidien » ?	32
4.1.9 Les incidences du « Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest » (GPSO) sur l'activité TER	32
4.2 L'offre de TER dans la région	33
4.2.1 Composantes et évolution de l'offre mise en œuvre	33
4.2.2 La politique de mobilité : stratégie, outils de pilotage, articulation avec la compétence transport routier interurbain et prise en compte des nouveaux modes de mobilité	38
4.2.3 Le transfert de lignes « trains d'équilibre du territoire » (TET) à la région	43
4.2.4 Les statistiques de trafic et le taux de remplissage par ligne	45
4.2.5 La qualité du service	48

4.3 Les perspectives d'ouverture à la concurrence	60
5 L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU SYSTEME TER.....	61
5.1 Le cadre juridique	61
5.1.1 Présentation des conventions TER	61
5.1.2 Les dispositions des conventions TER relatives à la fixation des objectifs et aux moyens de contrôle de la performance	63
5.1.3 Les dispositions à caractère économique et financier des conventions TER.....	67
5.1.4 Autres conventions se rapportant à l'activité TER	71
5.1.5 Les contrats de plan Etat-région (CPER).....	73
5.2 Les acteurs : l'organisation et le dimensionnement des services de la région en charge du TER	74
5.2.1 Structures créées par la région pour assurer sa fonction d'autorité organisatrice des transports régionaux.....	74
5.2.2 Moyens en personnel et en expertise dont s'est dotée la région pour gérer la relation conventionnelle avec SNCF	74
5.2.3 Les coûts de gestion administrative du TER : frais de personnel, études, audits, enquêtes	74
5.2.4 La fusion des régions et ses effets sur le dimensionnement des équipes.....	75
5.3 Le matériel roulant.....	75
5.3.1 Acquisition, coût, financement et propriété du matériel roulant	75
5.3.2 Le suivi du parc de matériel roulant	77
5.3.3 La gestion des matériels roulants.....	79
5.3.4 La maintenance et la rénovation des matériels roulants	79
5.4 Les gares et points d'arrêt	81
5.4.1 Les dispositions de la convention relative aux gares.....	81
5.4.2 Nombre de gares et haltes desservies	82
5.4.3 Modalités de collaboration avec SNCF Gares et Connexions	82
5.4.4 L'information de la région sur la fréquentation des gares, leur état et les besoins en investissement.....	83
5.4.5 Opérations de réhabilitation ou de modernisation des gares soutenues par la région.....	83
5.4.6 Les gares, élément de la politique de mobilité intermodale de la région.....	83
5.4.7 L'accessibilité des personnes à mobilité réduite.....	83
5.5 L'infrastructure ferroviaire	84
5.5.1 Les investissements de régénération sur le réseau TER	84
5.5.2 La gestion des circulations.....	91
5.6 Les politiques tarifaires régionales	91
5.6.1 La définition des stratégies tarifaires.....	91
5.6.2 La mise en œuvre de la politique tarifaire	93
5.6.3 Le coût des politiques tarifaires	95
5.7 La lutte contre la fraude et les mesures de sureté (objectifs, moyens consacrés)	95
5.7.1 La fraude.....	95
5.7.2 La sûreté sur le réseau TER.....	98
6 BILAN ECONOMIQUE, FINANCIER ET ENVIRONNEMENTAL	100
6.1 Les recettes commerciales	100
6.1.1 Evolution des recettes commerciales.....	100

6.1.2	La politique tarifaire comme instrument d’optimisation des recettes commerciales....	101
6.1.3	Couverture des charges d’exploitation du TER par ses recettes commerciales.....	102
6.1.4	Evolution comparée de la fréquentation et de la couverture des charges d’exploitation par les recettes commerciales	105
6.1.5	La couverture du coût complet du TER par les recettes commerciales.....	106
6.1.6	La répartition contestée des recettes commerciales de la SNCF	106
6.2	La contribution conventionnelle régionale au TER.....	107
6.2.1	Evolution comparée de la contribution régionale et de l’offre de transport	108
6.2.2	Les audits effectués sur les factures présentées par la SNCF	109
6.2.3	Les composantes de la contribution conventionnelle régionale	111
6.3	Les comptes de lignes	116
6.3.1	Bilan des comptes de lignes et impact sur le pilotage de la politique régionale en matière de TER.....	116
6.3.2	Les moyens de vérifications utilisés par la région à l’égard de ces comptes de lignes.....	120
6.3.3	Présentation de trois comptes de lignes significatives.....	120
6.4	Charges d’investissement.....	121
6.4.1	Charges financières et d’amortissement du matériel roulant	121
6.4.2	Investissements de la région dans l’adaptation des technicentres de la SNCF	122
6.5	Les modalités conventionnelles de sanction et d’intéressement de la SNCF	122
6.5.1	Les mécanismes de pénalités appliqués au transporteur.....	122
6.5.2	L’incidence des bonus/malus sur la rémunération versée à la SNCF	125
6.5.3	Les dispositifs d’indemnisation des usagers en cas de retards	125
6.5.4	Les indicateurs contractuels de productivité de l’exploitant et la répartition des gains de productivité entre l’exploitant et la région.....	125
6.6	Le coût complet du TER	126
6.6.1	Les composantes de la charge supportée par la région	126
6.6.2	La dette régionale afférente au TER.....	130
6.7	Prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la gestion de l’activité TER.....	131
6.7.1	Niveau d’électrification du réseau TER.....	131
6.7.2	Les dispositions à caractère environnemental des conventions TER	132
6.7.3	Les travaux de réhabilitation des gares et l’amélioration de la performance énergétique.....	132
6.7.4	Bilans « carbone » de l’activité TER et expérimentation de nouveaux véhicules « propres »	133
6.7.5	Dispositions des conventions TER relatives à l’insertion sociale	133
ANNEXE		135

SYNTHÈSE

Un contrôle régional s'inscrivant dans une démarche nationale

Le contrôle, par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, de la politique de la région Nouvelle-Aquitaine et des trois ex-régions fusionnées Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes en matière de transport express régional (TER) depuis 2012 s'inscrit dans le contexte plus large d'une enquête conjointe de la Cour des comptes et de la quasi-totalité des chambres régionales des comptes. En conséquence, si le présent diagnostic de la politique ferroviaire régionale est proposé en tout premier lieu à la région Nouvelle-Aquitaine, il a également vocation à alimenter en données une synthèse nationale rédigée par une formation inter-juridictions.

Des enjeux actuels particulièrement sensibles

Le contrôle de la chambre régionale des comptes intervient à un moment stratégique, l'année 2019 devant, en effet, voir à la fois le renouvellement de la convention déléguant à SNCF Mobilités la gestion de l'exploitation des TER néo-aquitains et l'ouverture à la concurrence européenne du transport ferroviaire conventionné de voyageurs, laquelle deviendra obligatoire à la fin de 2023.

Par ailleurs, alors que la demande de TER a connu récemment une reprise sensible, il ne faudrait pas que la dégradation de la qualité du service rendu observée dans le même temps, notamment imputable au défaut d'entretien persistant du réseau ferré régional, vienne dissuader les voyageurs de préférer le train, au moment même où les exigences du développement durable, le coût d'usage de la voiture individuelle et, par endroit, la saturation du réseau routier, conduisent les politiques publiques en matière de mobilité à promouvoir les transports collectifs pour les déplacements du quotidien.

Un diagnostic quantitatif et qualitatif contrasté du service TER

Caractérisé par l'importance de sa superficie, qui avec 84 061 km² en fait la plus vaste région de France, son attractivité démographique et son dynamisme économique (inégalement réparti), le territoire de la région Nouvelle-Aquitaine n'a pas cependant connu ces dernières années d'évolution sensible du dimensionnement de son réseau ferroviaire de proximité (environ 2 200 kilomètres de voies) et de son offre de transport pour satisfaire aux besoins de ses 6 millions d'habitants. L'offre consolidée régie par les conventions TER des trois ex-régions formant aujourd'hui la Nouvelle-Aquitaine se caractérise, en effet, par sa relative stabilité, autour de 18 millions de véhicules.kilomètres par an, en progression de 1,96 % sur la période 2013-2017. En revanche, ce réseau régional souffre d'un état de dégradation croissante qui en pénalise fortement les performances (réduction forcée de la vitesse d'exploitation voire interruption plus ou moins prolongée du service sur certains tronçons).

Le coût total de la remise en état dudit réseau a été évalué récemment à 1 143 M€, dont 625 M€ de travaux urgents à réaliser dans les 5 ans sur les 725 kms de lignes les plus dégradées.

Les données de trafic du réseau TER font apparaître une baisse de fréquentation globale de 2,11 % entre 2012 et 2017 où cette dernière s'établissait à 920 millions de voyageurs.km, progressant toutefois de 9,8 % par rapport à 2016, année particulièrement pénalisée par la conjonction de divers facteurs (vétusté des matériels, état du réseau, importance des mouvements sociaux, pénurie de conducteurs). Cette inversion de tendance de 2017 profite cependant surtout à la zone couverte par la convention TER de l'ex-région Aquitaine et trouve sans doute pour partie son origine dans les effets positifs pour le trafic TER de l'ouverture de la LGV Bordeaux-Paris en milieu d'année.

La période contrôlée se caractérise également par la dégradation de la qualité du service rendu à l'utilisateur telle qu'on peut l'apprécier à travers les enquêtes de satisfaction réalisées auprès des voyageurs, les manquements de l'exploitant à ses objectifs contractuels de régularité-ponctualité et la forte augmentation des pénalités en résultant.

Des coûts croissants et des financements contraints

Le coût de fonctionnement du TER pris en charge par la région à travers la contribution d'exploitation annuelle qu'elle verse à SNCF Mobilités a connu une progression de 16,5 % entre 2012 et 2017 pour atteindre 258 M€¹ cette dernière année pour l'ensemble des trois ex-régions. Il est vrai que dans le même temps les recettes induites par le trafic (70,295 M€ en 2017) connaissaient une diminution de 6,7 %. Le choix d'une politique tarifaire adaptée, plutôt favorable à l'utilisateur (même si la fusion des régions s'est accompagnée d'une remise en cause des avantages dont bénéficiaient jusque-là certains abonnés de Poitou-Charentes), correspond à une volonté d'optimiser les recettes commerciales qui commencerait à porter ses fruits si l'on en croit l'inversion de tendance observée en 2017.

Il n'en reste pas moins que le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales restait inférieur à 20 % en 2016, lesdites recettes perçues sur l'utilisateur ne couvrant même que 14 % du coût complet du TER, ce dernier prenant également en compte les diverses interventions de la région en matière d'investissement sur le réseau, les matériels et les gares.

Même si elles ne relèvent pas d'une compétence obligatoire, ces dépenses d'investissement constituent des coûts quasi-obligés pour la région tant elles apparaissent indispensables à la pérennité d'un système TER que l'opérateur historique (aujourd'hui SNCF Réseau), très fortement endetté, s'avère dans l'incapacité de financer en même temps que le développement de la grande vitesse, le fret pâtissant également de cette pénurie de ressources.

¹ Il s'agit d'un montant hors « compensations tarifaires », la région compensant en effet en outre à SNCF Mobilités le « manque à gagner » en recettes qu'elle subit à raison des tarifs sociaux décidés par la collectivité.

La région évalue le montant cumulé de ses interventions en investissement depuis 2002 (début de son implication dans la politique TER) à un milliard d'euros pour la régénération des voies, 485 M€ pour le renouvellement du parc de matériel roulant et 85 M€ pour la rénovation des gares et la création de pôles d'échanges multimodaux.

L'importance des besoins de remise à niveau du réseau régional a même conduit récemment l'Etat (cofinanceur traditionnel des travaux avec la région dans le cadre des contrats de plan) à solliciter également le concours des départements et intercommunalités concernés pour le financement de la réhabilitation de la ligne Libourne-Bergerac. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le président de la région Nouvelle-Aquitaine en est venu à demander aux pouvoirs publics d'inventer des modes de financement innovants, mettant par exemple à contribution les aménageurs bénéficiant des retombées des nouvelles infrastructures ferroviaires comme la LGV et la nouvelle gare de Bordeaux.

Des relations compliquées entre la région et la SNCF

Outre les crispations liées à la dégradation du service pour « cause réseau », la région a mis en cause à diverses reprises, au cours de l'instruction du présent contrôle, la qualité des interventions de la SNCF dans ses différentes composantes. Les critiques formulées portent aussi bien sur l'organisation du service (mauvaise anticipation des besoins en conducteurs, manque de polyvalence des agents), que sur les difficultés résultant des relations sociales particulières au sein de l'entreprise, le manque de transparence des données financières se rapportant aux dépenses et recettes imputées au TER (non-justification des coûts de structure imputées à la convention TER au titre des charges de fonctionnement ; détermination des recettes commerciales de l'activité TER non vérifiable) ou du renchérissement des redevances des gares (y compris celles dont la région a contribué chèrement à la rénovation).

La conduite opérationnelle des investissements par SNCF Réseau a également été mise en cause en raison de la méconnaissance qu'elle révélait parfois du réseau, certains devis de travaux voyant leur montant doubler en peu de temps et des lignes récemment rénovées connaissant de nouveaux dysfonctionnements techniques.

La conciliation intervenue en 2017 pour mettre un terme au contentieux opposant SNCF Mobilités et l'ex-région Aquitaine a permis de renforcer les obligations de régularité et de continuité du service mises à la charge de l'exploitant, ces engagements accrus de l'exploitant en matière de qualité trouvant il est vrai leur contrepartie dans un réajustement à la hausse de la contribution d'exploitation de la région.

Perspectives pour le TER néo-aquitain

La nouvelle convention régissant la période 2019-2024 a vocation à accompagner la croissance de l'offre de transport (+8 % envisagé sur la période) et de la fréquentation des TER tout en garantissant à la région des coûts d'exploitation davantage maîtrisés et justifiés et à l'usager une qualité et une régularité de service améliorées.

La possible ouverture à la concurrence de certains lots géographiques du réseau TER tout comme le renforcement des dispositifs de sanction-récompense de la qualité, prévus par la nouvelle convention, sont de nature à stimuler les efforts de l'exploitant actuel, SNCF Mobilités, pour hausser son niveau de performance.

Force est de constater, cependant, que le désengagement du gestionnaire de réseau, (SNCF Réseau) de l'entretien du réseau ferré régional, le refus de la région de toute fermeture de lignes ou de gares pour ne pas ajouter aux inégalités géographiques entre territoires et son incapacité budgétaire concomitante à faire face (même avec le concours de l'Etat) à l'urgence et à l'importance de tous les besoins de réhabilitation dudit réseau l'obligeront forcément à définir des priorités en la matière.

RECOMMANDATIONS A LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE²

Recommandation n° 1³ : Afin de se déterminer en toute connaissance de cause sur la réalisation envisagée de la réhabilitation de la liaison ferroviaire transpyrénéenne Bedous-Canfranc (une fois la phase d'études actuelle menée à son terme), la région est invitée à définir au préalable ses priorités en matière d'investissement ferroviaire au travers d'un « plan rail » prenant en compte l'ensemble des besoins de « régénération » du réseau TER et les capacités budgétaires contraintes de la collectivité.

[recommandation en cours de mise en œuvre].

Recommandation n° 2⁴ : La région est invitée à veiller à ce que la nouvelle convention TER avec SNCF Mobilités hausse le niveau d'exigence à l'égard dudit exploitant en matière de continuité, ponctualité et qualité du service et soit assortie sur ces points de dispositifs de sanction/récompense plus incitatifs.

[recommandation mise en œuvre].

Recommandation n° 3⁵ : La région est invitée à veiller à ce que la nouvelle convention TER avec SNCF Mobilités lui garantisse une information améliorée sur l'organisation, la gestion et la performance du service ferroviaire.

[recommandation en cours de mise en œuvre].

Recommandation n° 4⁶ : La région est invitée à veiller à ce que SNCF Mobilités lui produise toute l'information financière qui lui est due en application du code des transports, en particulier en ce qui concerne la justification des charges et des recettes imputées au service TER.

[recommandation à mettre en œuvre].

² Recommandations classées dans l'ordre de leur présentation au présent rapport d'observations

³ NB : cette recommandation portait le n°4 dans le rapport d'observations provisoires

⁴ NB : cette recommandation portait le n°3 dans le rapport d'observations provisoires

⁵ NB : cette recommandation portait le n°1 dans le rapport d'observations provisoires

⁶ NB : cette recommandation portait le n°2 dans le rapport d'observations provisoires

1 LA PROCEDURE

Le contrôle, à compter de l'exercice 2012, de la politique conduite en matière de transports express régionaux (TER) par la région Nouvelle-Aquitaine et les trois anciennes régions dont elle est issue⁷ a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, par arrêté n° 2017-56 de son président, en date du 21 décembre 2017.

En application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, l'ouverture du contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a été notifiée par courriers du 22 janvier 2018 à :

- M. Alain ROUSSET, président de la région Nouvelle-Aquitaine depuis le 1er janvier 2016, auparavant président de la région Aquitaine,
- Mme Ségolène ROYAL, ancienne présidente de la région Poitou-Charentes jusqu'au 20 avril 2014,
- M. Jean-François MACAIRE, ancien président de la région Poitou-Charentes du 21 avril 2014 au 31 décembre 2015,
- M. Jean-Paul DENANOT, ancien président de la région Limousin jusqu'au 30 septembre 2014,
- M. Gérard VANDENBROUCKE, ancien président de la région Limousin du 1er octobre 2014 au 31 décembre 2015.

Le 9 février 2018 a été organisé un entretien de début de contrôle lors duquel la région Nouvelle-Aquitaine était représentée par le directeur général adjoint des services en charge du pôle transports, infrastructures, mobilité et cadre de vie et différents cadres de la collectivité plus spécialement en charge des transports ferroviaires.

L'entretien préalable à la formulation d'observations par la chambre régionale des comptes, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu dans les conditions suivantes :

- M. Alain ROUSSET a été entendu le 19 septembre 2018 dans les locaux du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine,
- Mme Ségolène ROYAL et M. Jean-Paul DENANOT se sont entretenus successivement par téléphone avec le rapporteur de la chambre, le 24 septembre 2018,
- MM. Jean-François MACAIRE et Gérard VANDENBROUCKE n'ont pas souhaité donner suite à la proposition d'entretien qui leur avait été adressée.

Le 25 septembre 2018, la chambre régionale des comptes a délibéré pour arrêter ses observations provisoires, lesquelles ont été adressées le 6 février 2019 au président de la région Nouvelle Aquitaine ainsi que, chacun pour ce qui le concerne, aux anciens présidents des ex-régions fusionnées Limousin et Poitou-Charentes et aux tiers mis en cause au sens de

⁷ Fusionnées le 1^{er} janvier 2016

l'article R.243-5 du code des juridictions financières (SNCF Mobilités, SNCF Réseau, Gares et Connexions et les départements de la Gironde et de la Dordogne).

Tous les destinataires de ce rapport d'observations provisoires en ont accusé réception le 8 février 2019. Le président de la région Nouvelle-Aquitaine, les présidents des conseils départementaux de Dordogne et de Gironde, ainsi que les directeurs régionaux de SNCF Mobilités, SNCF Réseau et Gares et Connexions y ont chacun apporté une réponse par lettres respectives des 2 avril, 20 février, 1^{er} mars, 3 avril, 28 mars et 2 avril 2019.

La chambre régionale des comptes s'est à nouveau réunie le 28 mai 2019 pour arrêter les observations définitives objet du présent rapport, prenant en compte les différentes réponses reçues.

Elle a pu observer à cette occasion plusieurs contradictions restées inexplicées entre les données chiffrées produites par la région Nouvelle Aquitaine (autorité organisatrice des transports) et celles émanant de la SNCF Mobilités (en charge de l'exploitation des TER), faisant écho aux interrogations sur la fiabilité de certaines données de gestion du « système TER » également formulées au plan national.

Il convient, en effet, de préciser que le contrôle objet du présent rapport d'observations s'inscrivait dans le cadre plus large d'une enquête nationale sur les TER pilotée par une formation inter-juridictions associant la Cour des comptes et la plupart des chambres régionales des comptes⁸. Le rapport de synthèse issu de cette dernière donnera lieu en son temps à une publication spécifique au terme d'une procédure contradictoire autonome avec les collectivités et opérateurs mis en cause.

⁸ Hors Corse et Ile-de-France en raison de leurs spécificités respectives

2 PRESENTATION DU CONTROLE ET DE SON CONTEXTE

2.1 Présentation du système TER

Les transports express régionaux comprennent les services ferroviaires de transports de voyageurs ainsi que les services routiers complémentaires mis en place dans la région. Ils assurent les trois types de trafics suivants : les déplacements quotidiens des populations des grandes aires urbaines (dits pendulaires), les liaisons rapides entre agglomérations distantes de 50 à 200 km et la desserte, dite « capillaire », des territoires ruraux.

Le processus de décentralisation des transports collectifs de voyageurs avait été amorcé par la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, dite LOTI, qui avait permis à certaines régions de signer dès les années 80 une convention d'exploitation d'un service ferroviaire régional avec la SNCF. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, dite loi « SRU », a généralisé le transfert aux régions de la compétence d'autorités organisatrices des TER, mise effectivement en œuvre à partir du 1er janvier 2002. Depuis cette date, ce sont les régions, et non plus la SNCF par délégation de l'Etat, qui sont juridiquement en charge de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de transport de voyageurs et des services routiers proposés en complément de ces derniers.

Aux termes de l'article L.1221-4 du code des transports, « *une convention passée entre chaque région et SNCF Mobilités fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale* ». Dans le cadre d'un système ferroviaire national dont la cohérence reste garantie par l'Etat et dont la SNCF demeure encore à ce jour l'exploitant unique, les conventions d'exploitation conclues par les régions avec le transporteur déterminent le contenu du service de transport régional, notamment les dessertes, les modalités de tarification et les objectifs de qualité de service et d'information des voyageurs. Ces principes ont été réaffirmés dans la loi de réforme ferroviaire du 4 août 2014 (article L. 2121-3 du code des transports).

Les recettes perçues sur les voyageurs ne permettant pas de faire face aux charges du service de transport régional, les conventions signées entre chaque région et la SNCF précisent les modalités de couverture du déficit d'exploitation. Lesdites charges se répartissent en deux catégories : une part dite forfaitaire (C1), constituée des charges d'exploitation sur le montant desquelles s'engage la SNCF (essentiellement charges de personnel et dans une moindre mesure énergie, frais de structure...) ; une part de charges facturées « au réel » à la région (C2), car considérées comme externes à SNCF Mobilités (redevances et taxes, péages ferroviaires, charges en capital des matériels roulants...).

Lesdites conventions prévoient également les modalités de financement par les régions, hors compétences obligatoires, des investissements nécessaires au fonctionnement des TER (acquisition et maintenance du matériel roulant, aménagement des gares).

Le renouvellement des conventions s'est accompagné, depuis 2002, d'un renforcement progressif des objectifs de niveau et de qualité de service, avec l'introduction d'incitations à la performance de la SNCF (pénalités et intéressements) et d'une

amélioration, encore perfectible, des informations fournies par l'exploitant sur la réalisation du service et la composition de ses coûts.

2.2 Présentation de l'enquête des juridictions financières sur les TER

Le présent rapport participe d'une démarche de contrôle conjoint, par la Cour des comptes et la plupart des chambres régionales des comptes, de la politique suivie par la SNCF et les régions en matière de transports express régionaux (TER), dans le prolongement du rapport public national publié en novembre 2009 intitulé « *le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre* ».

Ce dernier rapport avait dressé un premier bilan du transfert des TER aux régions mettant en évidence :

- une amélioration de l'offre de transport, avec le développement des dessertes, une tarification plus attractive, l'amélioration de l'information des voyageurs et la mise en service de matériels roulants plus performants ;
- une augmentation du trafic (+ 27 % de voyageurs.km⁹ entre 2002 et 2007), mais un taux de remplissage des trains demeurant très faible (27 % en moyenne, avec toutefois de très fortes disparités entre les lignes) ;
- un coût important de l'activité TER (malgré les incertitudes en la matière résultant de l'absence de véritables comptes de lignes), l'usager n'acquittant alors que moins du tiers des charges d'exploitation des TER et environ 17 % de leur coût complet ;
- l'importance de l'effort financier de l'Etat et des régions, y compris les interventions hors compétences obligatoires de ces dernières au soutien des investissements d'infrastructure et du renouvellement du matériel roulant ;
- un bilan environnemental des TER peu satisfaisant du fait de la faible proportion de lignes électrifiées ;
- des interrogations sur la pertinence du maintien du ferroviaire pour les lignes peu fréquentées et leur éventuelle substitution par des cars.

Il s'agit donc, aujourd'hui, de décrire les évolutions intervenues au cours de la période 2012-2017 afin de délivrer¹⁰, au moment où le transport ferroviaire des voyageurs s'ouvre à la concurrence, un diagnostic d'ensemble portant notamment sur :

- l'offre de transport des TER, leur fréquentation et la qualité du service rendu ;
- le pilotage et le fonctionnement du système TER à travers un examen du cadre juridique, des modalités d'organisation des TER et des moyens matériels et humains mis en œuvre ;
- le coût et le financement du système TER.

⁹ Le nombre de voyageurs.km (voyageurs circulant sur 1 km) prenant en compte la distance parcourue et le nombre de voyageurs permet d'apprécier le niveau d'activité en matière de transport collectif.

¹⁰ Au plan local et de façon agrégée au plan national

2.3 Dernières évolutions du paysage ferroviaire au plan national

La recomposition géographique des régions opérée par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 a ouvert une période d'adaptation pour harmoniser les conventions et les tarifications TER héritées des anciennes régions fusionnées, tandis que la loi NOTRe du 7 août 2015 élargissait les compétences de ces nouvelles régions en matière de transport. Avec le transfert du transport routier interurbain des départements aux régions, celles-ci sont devenues, en effet, les autorités organisatrices de l'ensemble de la mobilité interurbaine et portent désormais une réflexion globale sur l'offre de transport régional (liaisons pendulaires périurbaines, pérennité des petites lignes, développement des moyens de substitution routiers...) dans un contexte de contrainte financière croissante. La récente réforme des trains d'équilibres du territoire (transfert par l'Etat à six régions de la majorité des lignes TET ou « Intercités ») ouvre également la voie à une rationalisation de l'offre ferroviaire entre TER et TET.

En application du quatrième « paquet ferroviaire » européen¹¹, le principe est posé d'une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs à partir du 3 décembre 2019 pour les services conventionnés (trains TER et TET), laquelle deviendra obligatoire fin 2023.

La réforme du système des TER doit également prendre en compte d'importantes évolutions économiques et technologiques intervenues depuis une dizaine d'années en matière de transports telles que les nouvelles offres de mobilités (covoiturage ; cars « Macron »), ainsi que le développement des outils de gestion numérique à la disposition des autorités organisatrices de transport (AOT), des transporteurs et des usagers (gestion de l'offre dans une perspective multimodale ; accès à l'information via les smartphones ; création de communautés de voyageurs).

Pour autant, le fonctionnement et le coût du système des TER continuent à soulever un certain nombre d'interrogations, en particulier sur les points suivants :

- la fréquentation des TER, après avoir fortement progressé jusqu'en 2012, a ensuite enregistré une baisse jusqu'en 2016 pour diverses raisons (développement des modes alternatifs de mobilité, préférence donnée à la voiture individuelle du fait de la baisse momentanée du coût des carburants, insuffisante qualité du service de la SNCF...), pour connaître un début d'amélioration à partir de 2017, pénalisé toutefois par d'importants mouvements sociaux en 2018. En tout état de cause l'activité des TER reste minoritaire dans l'ensemble des transports terrestres (dont elle ne représentait qu'1,46 % en 2015 contre 79,5 % pour les véhicules particuliers) et le taux de remplissage moyen des TER plafonne à 30 % ;
- les coûts d'exploitation des TER apparaissent en hausse constante et leur poids financier s'avère d'autant plus lourd pour les régions que la contribution des usagers au financement des TER se maintient pour sa part à un niveau faible, les régions ayant dû par ailleurs investir massivement dans le renouvellement du matériel roulant et la modernisation du réseau ferroviaire (pour ce dernier en cofinancement avec l'Etat dans le cadre des contrats de plan

¹¹ Adopté par le parlement européen en décembre 2016 et décliné en un certain nombre de règlements, il inspire directement la récente loi n°2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

Etat-région [CPER]) ; l'effort financier des régions en faveur du secteur ferroviaire représenterait selon les cas entre 10 et 20 % de leur budget en 2015 ;

- les régions ont souvent des relations difficiles avec la SNCF et formulent des critiques récurrentes sur l'insuffisante qualité du service rendu (problèmes de régularité et de ponctualité ; dégradation de la qualité du réseau secondaire faute d'entretien ; gestion trop lourde et peu transparente ; croissance continue des coûts et opacité des charges imputées aux TER, notamment de personnel ; modalités d'acquisition et de mise en service du matériel roulant) ; toutefois, l'ouverture à la concurrence de l'exploitation des lignes de TER est perçue comme un moyen de peser favorablement sur la diminution des coûts et l'amélioration du service, qu'il continue à être rendu par l'opérateur historique, la SNCF, ou qu'il soit confié, au moins partiellement, à de nouveaux entrants plus performants.

Enfin, le système TER ne manquera pas d'être impacté par les conséquences de la loi du 27 juin 2018 portant nouveau pacte ferroviaire, mettant en place un nouveau statut pour la SNCF et ses agents, organisant la reprise par l'Etat des deux tiers de la dette de SNCF Réseau et confirmant l'ouverture à la concurrence des lignes TER à partir de 2019.

3 LES CARACTERISTIQUES DE LA REGION NOUVELLE-AQUITAINE

3.1 Les caractéristiques générales

Il est apparu nécessaire, tout d'abord, d'identifier les caractéristiques de la région Nouvelle-Aquitaine (et donc des anciennes régions dont elle est issue) susceptibles de présenter une incidence en matière de transports et en particulier de transports ferroviaires, sachant qu'une logique d'intermodalité et de complémentarité préside de plus en plus à l'adaptation desdits moyens de transport aux réalités du terrain.

3.1.1 Les caractéristiques géographiques et démographiques

La région Nouvelle-Aquitaine se caractérise par un relief contrasté sur un territoire étendu dont la superficie de 84 061 km² en fait la plus vaste région de France. A l'ouest, 720 km de côtes, entre La Rochelle et Hendaye, constituent sa limite naturelle avec l'océan Atlantique. De vastes plaines et plateaux de faible hauteur occupent sa partie centrale, bordée à l'est par les contreforts du Massif Central et au sud par les Pyrénées. Les terres agricoles représentent 60 % de sa surface et la forêt un tiers (plus vaste massif forestier de France), le reste correspondant aux territoires artificialisés (zones urbanisées, zones industrielles et commerciales, réseaux de communication, espaces verts artificialisés non agricoles).

La région est composée de douze départements et de 4 503 communes dont 90 % comptent moins de 2 000 habitants et plus de 50 % moins de 500 habitants (principalement en Dordogne et Pyrénées-Atlantiques). Sa population qui atteignait 5,9 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2015 la plaçait alors au 4^{ème} rang des treize régions françaises, avec une densité parmi les plus faibles de France de 70 habitants au km² (10^{ème} rang). On trouve les plus fortes implantations de population dans les zones urbaines, le long des infrastructures de communication et sur le littoral, les plus faibles se situant à l'est de la région (de Montmorillon à Tulle en passant par la région de Guéret) ainsi qu'au cœur des Landes et des Pyrénées.

La région connaît un dynamisme démographique important qui repose sur un solde migratoire positif alors que son solde naturel (différence naissances-décès) reste pour sa part très faible : sur l'ensemble de la période 1982-2012, l'augmentation de la population régionale s'établit à 0,5 % par an (égale à celle de la France métropolitaine). Toutefois, cette progression apparaît plus marquée pour les départements de la Gironde, de la Charente-Maritime, des Pyrénées-Atlantiques et des Landes (avec une accentuation entre 1999 et 2007) et moindre en Corrèze, Charente et Haute-Vienne. Ces derniers ont même connu certaines périodes de diminution démographique, tandis que la Creuse est installée durablement dans un processus de dépopulation, moins prononcé cependant sur la dernière période.

Onze aires urbaines accueillent plus de 100 000 habitants, dont celle de Bordeaux (la plus peuplée avec 1 158 000 habitants), Poitiers, La Rochelle, Limoges, Pau et Bayonne se positionnant pour leur part dans la tranche de 200 000 à 300 000 habitants. Les aires urbaines de Guéret, Tulle et Cognac voient leur population stagner voire diminuer.

Les habitants de la région sont en moyenne plus âgés que dans l'ensemble de la France : en 2012, 28 % de la population y est âgée de 60 ans ou plus (contre 23,8 % pour la France métropolitaine) et 11,3 % de 75 ans ou plus (contre 9,2 % au niveau national), les moins de 20 ans n'en représentant que 22,2 % contre 24,4 % au niveau national.

3.1.2 Les caractéristiques économiques

La Nouvelle-Aquitaine se place au premier rang des régions françaises et européennes pour la valeur de sa production agricole et le nombre de ses exploitations agricoles (83 100 en 2010, soit 16 % du total de la France métropolitaine). Les industries agroalimentaires employaient près de 54 000 salariés, soit 9,8 % de l'effectif national du secteur en 2013. La pêche et les cultures marines occupent également une place importante dans l'économie régionale. La Nouvelle-Aquitaine constitue enfin la 3^{ème} région française pour la fréquentation touristique (plus de 39 millions de nuitées en 2015 dont 23 % pour la clientèle étrangère), après l'Ile-de-France et l'Occitanie.

En 2013, la région Nouvelle-Aquitaine comptait plus de 2,3 millions d'emplois, soit 8,8 % des emplois de France métropolitaine au 4^{ème} rang des 13 régions métropolitaines, avec une prédominance de l'emploi salarié (86 %). La zone d'emploi de Bordeaux concentre près du quart des emplois de la région (576 000), les quatre zones d'emplois de Limoges, Poitiers, Pau et Bayonne comptabilisant entre 128 100 et 143 400 emplois, soit 5 à 6 % des effectifs régionaux chacune, les zones de Parthenay et d'Ussel regroupant à l'inverse moins de 12 000 emplois chacune. Les communautés d'agglomération constituées autour des villes moyennes d'Angoulême, Périgueux, Brive et Agen maillent l'est du territoire, leurs nombres d'emplois respectifs s'y établissant autour de 50 000. D'une façon générale, on observe une évolution fortement divergente entre la frange littorale ouest et la métropole bordelaise, bénéficiant d'une forte croissance de leurs emplois, et la partie est de la région où l'emploi décroît ou, au mieux, reste stable.

Le secteur tertiaire, et plus particulièrement le secteur tertiaire marchand, constitue le premier secteur d'activité en termes d'emplois dans la région, le secteur secondaire (industrie et construction) représentant 20 % des emplois (identique au niveau national). La région comptait en 2013 près de 178 000 établissements employeurs, dont près de 97 % employaient moins de 50 salariés.

Au 3^{ème} trimestre 2015, 9,9 % des actifs résidant en Nouvelle-Aquitaine étaient au chômage (contre 10,2 % pour la France métropolitaine). Le chômage touche plus durement les territoires qui ont été affectés par des pertes d'emplois industriels et/ou agricoles (Bergerac, Villeneuve-sur-Lot, Libourne) mais aussi certaines zones littorales dont le dynamisme touristique ne génère qu'un emploi essentiellement saisonnier.

S'agissant des déplacements domicile-travail, l'essentiel des flux s'opère vers les pôles urbains qui concentrent les emplois. En la matière, l'influence de la métropole bordelaise s'étend à l'ensemble de la Gironde, Poitiers, Limoges et Pau exerçant une

influence de même nature mais de moindre portée sur leur département respectif. On relève par ailleurs des flux de travailleurs entre la métropole bordelaise et la région parisienne (environ 3 500 « navetteurs » par jour) et l'agglomération toulousaine (environ 700 « navetteurs »). Les déplacements vers les régions limitrophes de la Nouvelle-Aquitaine sont plus particulièrement dirigés vers le sud de la Vendée et du Maine-et-Loire, le nord du Lot, l'ouest du Tarn-et-Garonne et les Hautes-Pyrénées.

Enfin, la région Nouvelle-Aquitaine se positionne au 6^{ème} rang des régions métropolitaines en nombre d'étudiants (184 200 pour l'année 2013-2014), soit 7,7 % de l'effectif national, en progression de 15 % depuis la rentrée 2001 contre 12 % au niveau national) ; 75 sites répartis sur l'ensemble du territoire accueillent les étudiants de la région en particulier sur Bordeaux, Pau, Limoges, Poitiers et La Rochelle.

3.1.3 L'accessibilité de la région et les moyens de dessertes autres que ferroviaires

3.1.3.1 Le réseau routier

Située entre Paris et l'Europe du Nord, d'une part, la péninsule ibérique, d'autre part, la région Nouvelle-Aquitaine est traversée par deux grands axes routiers nord-sud : l'ensemble RN10 / A10 / A63 passant par Poitiers, Bordeaux et Bayonne en direction de Madrid et desservant la façade atlantique, et l'A20 passant par Limoges et Toulouse en direction de Barcelone. Deux axes majeurs desservent également l'est au départ de Bordeaux vers Clermont-Ferrand et Lyon (A89) et vers Toulouse (A62). Ils sont complétés au sud par un axe autoroutier entre Bayonne et Toulouse (A64).

Dans la partie nord de la région, plusieurs itinéraires font partie de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA). Dans la partie sud, l'autoroute Langon-Pau (A65) complète les axes nord-sud. Les autres axes routiers importants assurent les liaisons entre les principales villes de la région ou des régions voisines.

3.1.3.2 Les ports

La région compte deux grands ports maritimes, La Rochelle et Bordeaux (respectivement au 6^{ème} et 7^{ème} rang métropolitain), ainsi que le port de Bayonne sous statut régional et le port de Rochefort-Tonnay-Charente sous statut départemental. En 2015, ces quatre ports ont traité plus de 21 millions de tonnes de marchandises représentant 6,4 % du trafic portuaire métropolitain. Il s'agit là cependant de ports de marchandise, sans influence significative sur l'activité TER objet du présent rapport.

3.1.3.3 Les aéroports

En 2015, l'ensemble constitué par les sept principaux aéroports de la grande région a comptabilisé plus de 7,9 millions de passagers, soit une croissance de 5,2 % par rapport à l'année précédente, supérieure à celle des aéroports français (+ 3,1 % pour la France métropolitaine). Le trafic de Bordeaux-Mérignac représente 65 % de ce trafic régional dynamisé par l'ouverture récente de nombreuses lignes à bas coût venant plus que compenser la perte de clientèle résultant de la mise en service de la LGV entre Paris et Bordeaux. Cette activité « low cost » apparaît dominante pour certains aéroports comme Bergerac (98 %),

Limoges (86 %) ou La Rochelle (86 %). Le trafic international représente 42 % des passagers des aéroports de la région.

La région a entrepris récemment la définition d'une stratégie de desserte aérienne au service du développement cohérent des territoires, visant non seulement à coordonner les offres de transports des aéroports entre eux, mais aussi à prendre en compte les autres modes de transport comme le ferroviaire.

3.1.4 La spécificité frontalière de la Nouvelle-Aquitaine

En matière ferroviaire, il n'existe actuellement qu'une seule liaison entre la Nouvelle-Aquitaine et l'Espagne, exigeant le franchissement du fleuve Bidassoa, qui marque la frontière entre les deux pays, par une voie ferrée double reliant Hendaye à Irun. L'une des voies a un écartement ibérique, l'autre est à un écartement UIC¹² (Union Internationale des Chemins de Fer). Les deux voies sont électrifiées, mais avec un voltage différent. La réalisation d'un troisième rail sur la voie espagnole est prévue pour 2020.

Le train léger dit « Topo », exploité par Euskotren (les chemins de fer basques) assure les déplacements pendulaires des travailleurs frontaliers entre Saint-Sébastien et Hendaye.

On recense, enfin, deux importants projets comportant une dimension internationale qui feront l'objet de développements plus circonstanciés infra dès lors que la région Nouvelle-Aquitaine leur prête certaines retombées positives pour le trafic régional :

- la réouverture de la partie Bedous-Canfranc de ce qui pourrait constituer une future liaison entre Pau (France) et Saragosse (Espagne), assurant non seulement le transport des voyageurs (touristes et résidents du secteur), mais ayant plus largement vocation à promouvoir le développement économique grâce au fret ;
- le prolongement de la future et hypothétique LGV Bordeaux-Dax (envisagée dans le cadre du grand projet ferroviaire Sud-Ouest, le GPSO¹³) par une double voie mixte fret/voyageurs jusqu'à la frontière de Biriattou en vue de sa connexion avec le réseau grande vitesse espagnol.

3.2 Les enjeux de politique ferroviaire au sein de la politique des transports de la Nouvelle-Aquitaine

Pour la région Nouvelle-Aquitaine, la politique des transports, qui intègre ses interventions en matière ferroviaire¹⁴, maritime, aérienne et routière, se conçoit comme « un

¹² Union internationale des chemins de fer : association internationale regroupant les opérateurs et gestionnaires d'infrastructures ferroviaires.

¹³ GPSO : comportant également la création d'une LGV entre Bordeaux et Toulouse.

¹⁴ Organisation des transports ferroviaires régionaux pour 53 000 usagers du train au quotidien, participation à la régénération des 3 500 km de voies du réseau et à l'aménagement des gares

facilitateur de mobilités »¹⁵, au service de l'attractivité et la compétitivité économique de la région, du développement de ses entreprises et des besoins de déplacement de ses populations, tout en prenant en compte les nécessités de la transition écologique.

Les objectifs stratégiques définis par la région dans le cadre de ses compétences en matière de transport et d'aménagement du territoire sont déclinés dans les volets dédiés du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), en cours d'élaboration.

En matière de transport ferroviaire, ces objectifs auront plus particulièrement vocation à répondre aux enjeux suivants, identifiés en particulier dans la contribution de la région aux récentes Assises nationales de la mobilité¹⁶ :

- remettre à niveau un réseau ferroviaire d'intérêt régional qualifié d'« à bout de souffle (...) après 50 ans de sous-entretien et d'abandon » afin de rétablir la qualité d'un service actuellement dégradé et de redonner aux usagers l'envie d'utiliser le train ;
- affirmer la priorité donnée aux déplacements en train (dans le cadre du report modal) et en particulier aux trains du quotidien ;
- fiabiliser les dessertes intrarégionales en améliorant leur régularité, renforcer le cadencement des TER pour les trajets domicile-travail, assurer une complémentarité renforcée entre les offres TER et TGV pour accompagner l'ouverture de la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux (effective depuis juillet 2017) ;
- développer l'intermodalité entre modes de transport et améliorer sa gouvernance par la mise en place d'un syndicat mixte regroupant l'ensemble des autorités organisatrices de transport ;
- mettre en place une tarification ferroviaire harmonisée et intermodale, ainsi qu'un système d'information numérique et de billettique performant pour les voyageurs ;
- favoriser la création de nouvelles formes de transport partagé pour compléter le maillage existant de transports collectifs ;
- expérimenter l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire ;
- s'impliquer dans la réalisation du Grand Projet Ferroviaire Sud-Ouest (lignes à grande vitesse vers Toulouse et l'Espagne, via Dax) et la réouverture de la ligne transpyrénéenne Pau-Canfranc ;
- responsabiliser davantage le partenaire SNCF ; obtenir de lui l'individualisation comptable des activités ferroviaires régionales et le transfert à la région de la pleine propriété des centres de maintenance et du matériel roulant dont elle a assuré le financement ;
- contribuer à la réflexion nationale visant à inventer de nouvelles ressources pérennes pour faire face à l'ampleur du besoin de financement des investissements urgents.

Il convient, enfin, pour rendre parfaitement compte de l'état récent du paysage ferroviaire en Aquitaine, de faire état de la motion adoptée à l'unanimité par l'assemblée régionale le 26 mars 2018, invitant à un engagement fort de l'Etat et de la SNCF pour la mise en œuvre d'un plan à long terme de modernisation d'un réseau secondaire dans un état

¹⁵ Source : site internet de la région, le 23 août 2018

¹⁶ Consultation lancée à l'automne 2017 sous l'égide du ministère des transports et du ministère de la transition écologique dans la perspective de l'élaboration du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)

qualifié d'« *alarmant* », afin d'éviter que la région Nouvelle-Aquitaine ne devienne « *un désert ferroviaire* ».

A cette occasion la région Nouvelle-Aquitaine avait souhaité rappeler l'importance de son engagement financier passé en matière d'investissement ferroviaire, hors compétences obligatoires, dont le montant cumulé depuis 2002 s'élevait alors selon elle à un milliard d'euros pour la régénération des voies, 485 M€ pour le renouvellement intégral du parc de matériel roulant et 85 M€ pour la rénovation des gares et la création de pôles d'échanges multimodaux.

3.3 Les conséquences de la fusion des trois anciennes régions

La réunion des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes pour former la Nouvelle-Aquitaine, en application de la réforme territoriale de janvier 2015 mentionnée supra, emporte des conséquences importantes en matière ferroviaire dont, toutefois, l'effet dans le temps a pu être différé.

3.3.1 L'harmonisation des trois conventions

Les conventions pour l'exploitation des TER conclues par les anciennes régions comportaient des durées et des dates d'échéance différentes : le 31 décembre 2016 pour Poitou-Charentes, le 31 décembre 2017 pour le Limousin et le 31 décembre 2018 pour l'Aquitaine. La région Nouvelle-Aquitaine, créée le 1er janvier 2016, a donc fait le choix de prolonger jusqu'au 31 décembre 2018 les conventions des anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes. Des avenants ont donc été négociés en ce sens avec SNCF Mobilités avant qu'intervienne, en mai 2019, la signature de la nouvelle convention régissant désormais les relations entre la collectivité et l'opérateur pour la période 2019-2024.

3.3.2 L'harmonisation tarifaire

La région Nouvelle-Aquitaine envisage la politique tarifaire comme un levier d'action essentiel pour inciter au report des déplacements individuels de la route vers le train, l'harmonisation des tarifs des trois anciennes régions constituant pour cette raison une priorité.

Une première phase d'harmonisation a été engagée dès l'été 2016 pour les tarifs saisonniers, événementiels et occasionnels, dont le bilan a été considéré positif avec la vente de près de 80 000 billets à ce titre. La seconde phase d'harmonisation a porté ensuite sur les produits pour les jeunes et les groupes scolaires, commercialisés respectivement depuis mai 2017 et septembre 2017. La troisième et dernière phase, adoptée par le conseil régional du 26 juin 2017, porte sur les produits tarifaires dits « structurants », représentés par les abonnements pour les voyageurs « fréquents », d'une part, les tarifications « sociales », d'autre part :

- Le « pass abonné Nouvelle-Aquitaine » s'adresse depuis le 1^{er} septembre 2017 à tous les usagers voyageant fréquemment sur un même parcours ; construit à partir de la tarification nationale de la SNCF, il est proposé selon trois formules (hebdomadaire, mensuelle et annuelle) ; sa mise en place s'inscrit dans le nouveau contexte de liberté tarifaire¹⁷ désormais autorisée à la région et adoptée par délibération du 10 avril 2017 ; elle s'est toutefois accompagnée d'un fort mécontentement des usagers de l'ex-région Poitou-Charentes qui ont vu pour certains le coût de leur abonnement (l'ex-« pass mobilité ») considérablement renchéri à cette occasion (multiplié par 2 voire 3 dans certains cas), outre des restrictions nouvelles à leur accès au TGV ; la région Nouvelle-Aquitaine ne conteste pas cette évolution mais fait valoir qu'une extension à l'ensemble de son territoire de la tarification antérieure picto-charentaise, favorable car ne prenant pas en compte la réalité des kilomètres parcourus, n'aurait pas été soutenable financièrement.
- La mise en place de la tarification sociale destinée aux personnes à faibles ressources (demandeurs d'emplois dont les ressources sont inférieures à 80 % du SMIC, allocataires du RSA, adultes handicapés) est prévue pour le début de 2019.

3.3.3 L'harmonisation des comités de lignes

Dès la fusion, la région a souhaité harmoniser les modalités de fonctionnement des comités de lignes, instances de concertation avec les usagers, associations et élus locaux.

En juin et juillet 2016 se sont tenus 20 comités de lignes, le périmètre de certains d'entre eux ayant été modifié afin de s'adapter à la nouvelle géographie régionale et aux bassins de mobilité. Un retour d'expérience a été effectué en septembre, l'objectif étant de procéder à une harmonisation des modalités de concertation au sein des comités pour 2017.

En 2017, puis à nouveau en 2018, les réunions des 17 comités de lignes ont donné lieu en amont à la mise en œuvre de dispositifs de concertation numérique (235 contributions déposées cette dernière année). Les invitations, affichages, supports de présentation, contributions des usagers et comptes rendus sont désormais centralisés dans une base de données unique tandis que les réunions des comités de lignes eux-mêmes sont filmées et retransmises en direct via Youtube, Facebook et Twitter. Selon la région ces nouveaux outils auraient reçu un accueil « *enthousiaste* » des usagers, avec plus de 1920 lectures de ces vidéos.

¹⁷ Depuis la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et le décret du 17 mars 2016, les régions ont la possibilité de s'émanciper de la référence tarifaire nationale fixée par l'Etat et la SNCF en activant le principe de liberté tarifaire pour la définition de leurs tarifs TER.

3.3.4 La mise en place d'un système d'information multimodal régional

L'ancienne région Poitou-Charentes disposait déjà d'un système d'information multimodal (SIM) dénommé « Comment JV » avant qu'un tel SIM soit mis en place au niveau de la nouvelle région¹⁸.

Son entrée en vigueur, prévue pour l'été 2017, a été retardée, la collectivité ayant finalement choisi de distinguer le marché visant à créer une base de données régionales (dont elle conservera la propriété) et le dialogue compétitif plus particulièrement destiné à la conception d'un outil regroupant les différents services aux usagers. Un calculateur d'itinéraire multimodal issu de cette démarche a été présenté en octobre 2018. Il permet notamment de comparer les moyens de transport pour se rendre d'un point à un autre de Nouvelle-Aquitaine (train, car, tramway, bus, vélo, voiture et covoiturage), à l'exception toutefois des cars interurbains dit « cars Macron » dès lors qu'ils constituent des concurrents des TER.

Le développement de tels outils figure au nombre des missions du nouveau SMINA, le Syndicat mixte des transports de Nouvelle-Aquitaine. Installé en juillet 2018 et regroupant 22 des 28 autorités organisatrices de transport de la région, il a notamment pour missions de coordonner l'offre et les horaires des différents réseaux de transport public, de créer un système d'information voyageurs intermodal régional et d'œuvrer à la création d'une billettique unique et d'une tarification intermodale à l'échelle régionale.

3.3.5 L'extension du support billettique Modalis à l'ensemble de la région

La carte Modalis, mise en place en 2003 par l'ancienne région Aquitaine dans le cadre de la première charte d'interopérabilité billettique, visait à faciliter les démarches des abonnés souhaitant combiner plusieurs modes de transport public pour leur déplacement. Cette offre avait été étendue en 2010 à 21 AOT (autorités organisatrices de transports) de ladite région.

Lors de sa séance du 27 juin 2016, le nouveau conseil régional a retenu Modalis comme cadre conceptuel et support de l'intermodalité sur l'ensemble du territoire de la région Nouvelle-Aquitaine. La carte Modalis nouvelle génération a été testée par SNCF Mobilités fin 2017 et plusieurs produits intermodaux devaient être lancés en 2018.

¹⁸ L'ex-région Limousin disposait également d'un système de ce type, Mobilimousin.

4 L'ACTIVITE TER

4.1 Les caractéristiques du réseau régional

4.1.1 Composition du réseau

Le réseau ferroviaire de la Nouvelle-Aquitaine compte 3 410 km de linéaire de voies dont 1 283 km de lignes classées UIC 1 à 6 et 2 127 km de lignes classées UIC 7 à 9 (y compris 271 km UIC 7 à 9 sans voyageurs). L'Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) range, en effet, en catégories 1 à 6 les lignes à fort trafic ou « *lignes structurantes* » et en catégories 7 à 9 les lignes à faibles charges de circulation ou « *petites lignes* ».

Le réseau circulé est estimé à 3 139 km dont seulement 1 300 km sont électrifiés. Ce réseau se caractérise par deux radiales nord-sud (Tours-Bordeaux-Hendaye [plus la LGV Tours-Bordeaux] et la section limousine de Paris-Orléans-Limoges-Toulouse [POLT]), ainsi que trois transversales ouest-est (Poitiers-La Rochelle, Bordeaux-Toulouse et Bayonne-Toulouse). Ces cinq axes, qui relient entre elles les plus grandes agglomérations de la région, constituent le réseau structurant (au sens UIC) du territoire, lequel est complété de « *pénétrantes* » reliant les agglomérations moyennes au reste du réseau.

4.1.2 L'état du réseau

Le diagnostic réalisé conjointement en 2017 par l'Etat, la région et SNCF Réseau, intitulé « *Vision stratégique du réseau ferroviaire en Aquitaine* », fixait à 23 % le pourcentage de l'ensemble des lignes ferroviaires de Nouvelle-Aquitaine présentant un état mauvais ou très mauvais, cette proportion atteignant 39 % pour les seules « *lignes de dessertes fines du territoire* » (LDFT) correspondant au réseau régional (lignes UIC 7 à 9).

Le réseau de la région comporte, en effet, nombre d'équipements en fin de vie ou obsolètes (caténaire et plancher ferroviaire¹⁹ anciens, plateforme instable). La remise en état de l'ensemble nécessiterait 3,2 Mds € de travaux sur 10 ans : 2 139 Mds € pour le réseau structurant (financés par SNCF Réseau sur fonds propres) et 1 143 Mds € pour le réseau régional (financés, au travers des contrats de plan Etat-Région [CPER] par l'Etat, la région, et SNCF Réseau)²⁰.

Sur ce dernier réseau, dit secondaire et dont la dégradation est plus rapide et exponentielle en raison d'un manque de maintenance et d'investissement prolongé depuis des dizaines d'années, 625 M€ de travaux urgents seraient même nécessaires dans les cinq ans²¹ sauf à s'exposer à des fermetures de lignes ou à des pertes de performance encore plus

¹⁹ Le plancher ferroviaire correspond à la plateforme, c'est-à-dire tout ce qui soutient le rail

²⁰ Chiffres en euros 2016 évalués à dire d'expert sans études précises selon réponse de SNCF Réseau.

²¹ Soit à compter de mi-2017 selon SNCF Réseau

prononcées que celles que l'on connaît déjà (en dernier lieu 300 km correspondant à 17 % du linéaire ferroviaire de Nouvelle-Aquitaine étaient affectés par des limitations de vitesse, selon SNCF Réseau).

Cinq lignes ou sections de lignes classées UIC 7 à 9, représentant 725 kilomètres de linéaire, sont qualifiées de « délabrées » dans la contribution de la région aux « assises de la mobilité » et voient la pérennité de leur exploitation TER menacée :

- Pompadour-Objat (tronçon de l'itinéraire « bis » entre Limoges et Brive²²) : fermeture temporaire depuis mars 2018 (après plusieurs limitations y ayant porté en dernier lieu la vitesse à 40 km compte tenu de l'état de la voie) dans l'attente de travaux estimés à 75 M€ ;
- Angoulême-Limoges : fermeture « provisoire » depuis mars 2018 ; les travaux de correction des seules non-conformités ont été évalués à 6 M€ et la régénération complète de la ligne pour 30 ans à 140 M€ ; SNCF Réseau a indiqué avoir proposé à la région diverses options de travaux « avec des coûts associés contrastés » ;
- Agen-Périgueux : où les ralentissements s'accumulent, 25 minutes ayant été perdues sur le temps de parcours depuis 2016 ;
- La Rochelle-La Roche-sur-Yon ;
- Libourne-Bergerac, aux conditions d'exploitation fortement dégradées avant que ne soit lancée tout dernièrement sa rénovation selon un plan de financement faisant exceptionnellement appel aux départements et intercommunalités concernées (cf. infra).

Tous les 3 mois, la SNCF fournit à la région les cartes des ralentissements par ligne, comportant l'indication des limitations programmées, des limitations potentielles si les travaux n'interviennent pas et des retours à vitesse normale (et donc de levées de limitations de vitesse) pour les zones ayant fait l'objet de travaux.

4.1.3 Les lignes de complément assurées par voie routière

Les lignes routières de complément aux lignes ferroviaires étaient organisées de manière diversifiée par les anciennes régions composant aujourd'hui la Nouvelle-Aquitaine :

- La région Aquitaine avait fait le choix de déléguer la gestion des sept lignes concernées dans le cadre de cinq délégations de service public (DSP) particulières conclues en 2009 avec des transporteurs et renouvelées en 2015 pour une durée de 6 ans : le coût d'ensemble de ces lignes avoisinait en dernier lieu 2,1 M€ par an toutes prestations confondues (marchés transporteurs, billettique, fiches horaires...).
- La région Poitou-Charentes avait choisi pour sa part de confier la gestion de ces lignes complémentaires à SNCF Mobilités dans le cadre de la convention TER : ces lignes, exploitées en fait par des sous-traitants, étaient financées à l'euro/l'euro, qu'il s'agisse des prestations des autocaristes ou des prestations annexes (organisation, billettique, contrôle), pour un montant annuel de 1,6 M€ ; depuis le transfert de la compétence transport routier

²² L'itinéraire direct passant par Uzerche

interurbain à la région, les trois principales lignes, représentant près des 2/3 de l'activité concernée, ont toutefois été reprises en gestion directe par la région via des marchés publics.

- La région Limousin avait fait un choix intermédiaire avec une partie de ces transports routiers de complément sous convention TER (pour les lignes mixtes²³), pour un montant annuel de 1,48 M€, et 4 lignes sous délégation de service public à des autocaristes pour un montant de près de 2 M€ annuels.

S'ajoutent aux charges des lignes routières régulières ci-dessus mentionnées, celles résultant des substitutions plus circonstanciées de bus aux trains en cas de travaux, grèves et incidents divers, dont le montant est très erratique et varie en fonction de la conflictualité (grèves) et de l'importance des fermetures temporaires de lignes pour travaux.

Les prestations routières confiées à la SNCF apparaissent globalement en diminution sur la période récente même si les substitutions inopinées assumées par cette dernière ont enregistré, pour leur part, une tendance à l'augmentation pour les raisons précitées.

4.1.4 Le dimensionnement du réseau et le devenir des petites lignes

Malgré deux contrats de plan Etat-Région, 2000-2006 puis 2007-2013, face au constat d'une détérioration persistante du réseau, la région Nouvelle-Aquitaine a sollicité l'Etat et SNCF Réseau, pour qu'il soit procédé à l'actualisation de l'audit du réseau déjà réalisé pour l'ancienne région Aquitaine et à son extension aux territoires des deux autres anciennes régions.

Cet exercice de réflexion sur la vision stratégique du réseau, a eu pour objet de dresser « *un point à date* » du patrimoine ferroviaire (en tenant compte de son évolution sur 10 ans) afin de déterminer les investissements et les actions prioritaires de maintenance et d'amélioration des fonctionnalités à réaliser. Il est apparu, en effet, que certaines urgences révélées à cette occasion, n'étaient pas prises en compte dans le dernier état des CPER²⁴. Un travail d'actualisation des données concernées est donc en cours.

Par ailleurs, la région examine avec attention les coûts par ligne et par voyageur.km sur la base des comptes de ligne produits par la SNCF Mobilités. Ces derniers ont permis, en effet, d'identifier plusieurs sections dont la fréquentation moyenne est comprise entre 10 et 15 voyageurs par train, sur des lignes dont les infrastructures sont très fragiles et menacées à terme de fermeture. Un travail de croisement de données (potentialité du territoire / comptes de ligne) et de modélisation a été réalisé afin de nourrir la réflexion régionale, étant précisé que la région ne compterait aucune ligne avec moins de 10 voyageurs par train.

L'audit du réseau ferroviaire va permettre de doter la région d'un outil fiable pour déterminer les priorités d'investissement en prenant en compte les autres modes de transports ainsi que les enjeux environnementaux.

²³ Lignes pouvant comporter à la fois des trains et des cars.

²⁴ Dans sa réponse sur ce point au rapport d'observations provisoires SNCF Réseau indique que certaines opérations identifiées comme urgentes avaient dû être écartées ou réduites par les signataires « *pour permettre de maîtriser le montant global du CPER* ».

Il convient toutefois de préciser que le diagnostic des lignes et l'évaluation des besoins de financement pour la remise en état des infrastructures, réalisés à ce jour à dire d'expert, présenteraient une vision a minima qu'il conviendra, selon SNCF Réseau, de consolider par des études selon les priorités fixées par les partenaires du CPER, le chiffrage des opérations ne pouvant être considéré comme fiable qu'en fin d'études avant-projet (AVP).

Selon la région, le manque d'entretien des lignes capillaires (classées UIC 7 à 9), très antérieur au transfert de la compétence « transport ferroviaire » à la collectivité, serait directement à l'origine de « *la ruine du patrimoine ferroviaire* », alors même qu'elle a investi de façon conséquente en matière ferroviaire depuis 2002, notamment au travers des CPER mais aussi sur des opérations propres spécifiques, afin de répondre aux demandes du gestionnaire de réseau (SNCF Réseau).

Par ailleurs, toujours selon la région, SNCF Mobilités ne serait pas en état d'exploiter ces petites lignes de manière économique, en raison d'un manque de polyvalence de ses agents, d'une réglementation excessive, d'une « *fossilisation des process de production* » et de la nature des relations sociales au sein de l'entreprise.

Pourtant, selon la région, moyennant des processus de maintenance des infrastructures améliorés, une diminution des frais fixes et la recherche de gains de productivité, le mode ferroviaire pourrait en général demeurer pertinent sur les lignes secondaires, ce qui ressort également d'une étude²⁵ réalisée en 2016 par le CEREMA²⁶.

Portant sur trois petites lignes ferroviaires de voyageurs, l'une exploitée directement par SNCF Mobilités (ligne Busseau-sur-Creuse-Felletin en Limousin) et deux autres exploitées pour le compte de la SNCF par des opérateurs alternatifs (hors Nouvelle-Aquitaine) cette étude a, en effet, mis en évidence des coûts d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure beaucoup plus élevés sur la ligne gérée par la SNCF. Cette différence s'expliquerait aussi par une plus grande polyvalence des agents et la plus grande pertinence des méthodes et outils de maintenance des opérateurs alternatifs. L'étude en question fait également état de l'opacité des coûts de la SNCF, critique à laquelle de plus petites structures seraient moins exposées, et considère que des marges d'optimisation des roulements pourraient y être dégagées grâce à une connaissance plus fine des taux de service des trains et des agents selon les heures de la journée.

Pour sa part, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires sur ce point, SNCF Mobilités revendique sa capacité à exploiter de manière économique les « petites » lignes, dans le contexte optimisé de la nouvelle convention TER de Nouvelle-Aquitaine et de la démarche Optim'TER qu'elle conduit, « *visant à adapter l'offre aux besoins des territoires en recherchant équilibre entre amélioration de l'attractivité, robustesse du service et performance économique* ». Elle indique qu'une réflexion portant sur la ligne Agen-Périgueux est actuellement en cours avec SNCF Réseau pour proposer une offre spécialement adaptée aux lignes à faible fréquentation.

SNCF Mobilités considère, par ailleurs, que les conclusions de l'étude CEREMA précitée ne peuvent lui être opposées dès lors que cette dernière porterait, selon elle, sur des

²⁵ <https://www.ville-rail-transports.com/ferroviaire/23572>

²⁶ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

« lignes très spécifiques, non représentatives de l'offre TER moyenne », les différences de prestations produites faisant obstacle à la comparaison des coûts facturés respectivement par la SNCF et par les prestataires alternatifs. Elle soutient également que « la performance économique d'une petite ligne dépend de la consistance du service, qui relève de la compétence de l'autorité organisatrice, et de l'optimisation de ce service apportée par l'exploitant sous réserve du niveau d'autonomie accordé par la région ».

En tout état de cause, à l'occasion de la négociation de la nouvelle convention TER 2019-2024 dans un nouveau contexte législatif d'ouverture à la concurrence, la région Nouvelle-Aquitaine s'est réservée la possibilité d'attribuer certaines lignes ferroviaires correspondant à des lots géographiques donnés à des opérateurs alternatifs qui lui apparaîtraient plus performants que la SNCF.

Enfin, dans le cadre de ses nouvelles compétences en matière de transport routier interurbain de voyageurs, la région Nouvelle-Aquitaine se réserve également la possibilité d'étudier des solutions alternatives par voie routière pour certaines « petites » lignes ferroviaires en difficulté.

4.1.5 Les éventuelles fermetures de lignes

D'une façon générale, la procédure de fermeture administrative de lignes ou sections de ligne du réseau ferroviaire prévoit la consultation de la région saisie par SNCF Réseau. Les lignes concernées ne sont généralement plus circulées depuis des années et peuvent faire l'objet, après leur fermeture, de cession en vue d'une reconversion.

En l'espèce, aucune ligne n'a été fermée sur le territoire de la région pendant la période contrôlée. Cependant, à la suite de l'audit du réseau mettant en évidence le caractère d'urgence mais aussi le coût élevé de travaux sur certaines lignes, et au transfert de compétence du transport routier interurbain à la région, la comparaison entre modes de transport a fait l'objet d'études des services de la région afin d'anticiper d'éventuelles fermetures de ligne. Les récentes interruptions de trafic sur les lignes Nexon-Brive et Angoulême-Limoges ont pu, en particulier, nourrir de telles réflexions. Il semble pourtant se dégager des entretiens réalisés avec les dirigeants de la région lors du présent contrôle une volonté politique assez fermement exprimée de ne pas fermer de lignes ferroviaires actuellement.

4.1.6 Les interventions de la région concernant les gares

La région Nouvelle-Aquitaine compte 315 points d'arrêts sur son territoire (gares et simples haltes).

La région participe au financement des travaux de modernisation et de mise en accessibilité des gares ainsi qu'à l'aménagement de pôles d'échanges multimodaux selon les modalités figurant dans le règlement d'intervention dont elle s'est dotée en la matière.

Un programme prévisionnel d'investissement (PPI) prenait déjà en compte les projets de cette nature pour les ex-régions Aquitaine et Limousin alors que ce n'était pas le cas en Poitou-Charentes.

Lorsque le projet d'aménagement d'une gare s'étend sur les abords, le propriétaire du foncier (commune, EPCI...) porte le projet de pôle d'échanges, la région pouvant lui apporter un accompagnement technique et une participation financière.

La région a participé en particulier à l'extension et à la reconfiguration de la gare de Bordeaux pour l'adapter à l'arrivée de la LGV, son engagement financier dans cette opération dépassant 7 M€. Le montant de la « *redevance quai* » facturée par SNCF Réseau aux utilisateurs au titre des arrêts en gare a été fortement augmenté afin de prendre en compte la rénovation de la gare (rénovation dont le coût a au demeurant été multiplié par deux par rapport aux prévisions à la suite d'aléas techniques).

Or, dans cette opération, la région a non seulement été sollicitée pour le financement des travaux mais elle a vu également la redevance « quai » mise à sa charge au titre des TER augmenter de plus de 3 M€, subissant là en quelque sorte une « *double peine* » d'autant plus mal vécue que les trains régionaux ne sont pas, en fait, les utilisateurs principaux de la grande halle rénovée lors des travaux. C'est d'ailleurs l'occasion pour la collectivité de critiquer le mode de tarification pratiqué qui ne comporte aucune modulation en fonction du quai utilisé : ainsi, selon elle, un TER de 30 mètres de long stationné en dehors de la halle et exposé aux intempéries se verrait facturer le même montant qu'une double rame TGV duplex occupant 400 mètres de quais sur le quai n°1, sous la verrière et au contact direct de la ville.

Par ailleurs, dans le cadre d'une démarche d'optimisation proposée par SNCF Mobilités TER, la région a voté la mise en place d'un nouveau schéma de distribution, régissant notamment les plages horaires d'ouverture des guichets et dont le bilan est prévu à l'issue d'une période de plusieurs mois.

La région participe également aux Instances régionales de concertation (IRC) concernant les 14 gares de catégorie « a » de la région, dites « d'intérêt national », soit :

- pour le périmètre TER Aquitaine : Bordeaux, Agen, Bayonne, Biarritz, Dax, Libourne, Pau ;
- pour le périmètre TER Limousin : Brive, Limoges ;
- pour le périmètre TER Poitou-Charentes : Angoulême, Châtelleraut, La Rochelle, Niort, Poitiers.

Ces IRC, organisées par Gares et Connexions²⁷, sont des instances d'échange réunissant les membres de droit prévus à l'article 14 du décret n° 2003-194. Leurs réunions associent les représentants des établissements SNCF (Mobilités, Réseau), l'Etat (DREAL), la région ainsi que les organisations professionnelles d'entreprises de transport de voyageurs.

²⁷ Gares et Connexions, rattachée à l'EPIC SNCF Mobilités, est chargée de gérer, de rénover et de développer les gares de voyageurs du réseau ferré national.

Cette instance examine toute question relative aux prestations rendues dans les gares de catégorie « a » et formule notamment un avis sur la partie du Document de référence des gares²⁸ (DRG) relative aux tarifs des prestations d'accès en gare.

Ce DRG est également délibéré par la région, laquelle formule le plus souvent un avis réservé ou défavorable. Elle regrette d'ailleurs que les demandes formulées lors des IRC ne soient pas suffisamment prises en compte dans le DRG publié.

4.1.7 Les créations de nouvelles lignes d'intérêt régional : le cas particulier de Pau-Canfranc

Le projet de remise en service du tronçon Oloron-Sainte-Marie-Canfranc de la liaison ferroviaire entre Pau et la frontière espagnole concerne une voie unique créée en 1928 pour relier la France et l'Espagne via le tunnel binational du Somport mais inexploitée au-delà d'Oloron-Sainte-Marie depuis les années 80, le tronçon entre Bedous et Canfranc ayant vu pour sa part son exploitation interrompue dès 1970 suite à l'effondrement d'un ouvrage d'art après un accident.

La réouverture d'Oloron-Bedous en 2016 constitue la seule modification significative de lignes ferroviaires de voyageurs d'intérêt régional (au sens de l'article L. 2112-1-1 du code des transports régissant les TER) intervenue au cours des dernières années dans la région. Le projet de remise en circulation du tronçon entre Bedous et la gare de Canfranc, également porté par la région Nouvelle-Aquitaine, comporte une dimension plus internationale, axée notamment sur le fret.

4.1.7.1 La liaison TER Oloron-Sainte-Marie-Bedous

La section Oloron-Sainte-Marie-Bedous avait été fermée dans les années 1980 pour le transport de voyageurs et en 1985 pour le transport de marchandises. Elle a été remise en service le 26 juin 2016. Les travaux réalisés, pour un coût avoisinant 100 M€²⁹ pris en charge pour l'essentiel par la région Nouvelle-Aquitaine³⁰, ont porté, outre la remise en état de la ligne, sur la modernisation de la signalisation et l'aménagement de points de croisement.

En prolongeant la liaison TER depuis Pau au-delà d'Oloron-Sainte-Marie, cette réouverture visait à désenclaver les communes de la vallée d'Aspe. Le tronçon Oloron Sainte-Marie-Bedous, doté de trois points d'arrêts intermédiaires, constitue un linéaire de 24,7 km de voie parcourus en 30 minutes. La nouvelle desserte comporte le plus souvent quatre allers-retours quotidiens entre Oloron Sainte-Marie et Bedous, avec des fréquences supplémentaires pour s'adapter à la clientèle touristique entre le printemps et octobre. Le coût de fonctionnement en année pleine de la section Oloron-Bedous a été estimé à 1 291 K€ et sa fréquentation hebdomadaire maximale a culminé à 1 200 voyageurs au cours des mois de juillet 2016 et 2017. La ligne ferroviaire Pau-Oloron-Bedous dans son ensemble a vu son

²⁸ Le Document de référence des gares (DRG) décrit les différents services et tarifs proposés par SNCF Gares et Connexions.

²⁹ Décompte définitif en attente.

³⁰ L'Etat a apporté une subvention de 1,5 M€ au financement des travaux de la ligne Oloron-Bedous.

offre de transport et son trafic augmenter respectivement de 16 et 12 % entre 2016 et 2017. Il semble toutefois, au vu des remontées du dernier comité de ligne, que ses usagers aient eu à souffrir récemment d'un nombre élevé d'annulations.

Cette réouverture d'Oloron-Bedous en juin 2016 s'est accompagnée de la mise en place d'une desserte routière par autocar entre Bedous et Canfranc, coordonnée avec le service ferroviaire avec possibilité de paiement par un pass spécifique train + bus (436 ventes en 2017). L'exploitation de cette liaison routière a été déléguée à un transporteur routier privé auquel la région verse une contribution d'équilibre (349 K€ en 2017).

4.1.7.2 Le projet de liaison ferroviaire Bedous-Canfranc

Si l'actuelle liaison mixte (mi-ferroviaire, mi-routière) Pau-Canfranc est labélisée TER dans les documents de la région Nouvelle-Aquitaine et de la SNCF (plans du réseau, fiches horaires), la volonté de la collectivité de rouvrir le tronçon Bedous-Canfranc au trafic ferroviaire dépasse la seule problématique TER. Elle correspond aussi, en effet, à une volonté de développer le fret ferroviaire transpyrénéen (le seul point de passage ferroviaire aquitain actuel, très fréquenté, étant situé sur le littoral basque) afin de limiter le trafic routier des poids-lourds, polluant et accidentogène³¹ engorgeant la RN 134. Le développement du trafic de voyageurs entre Pau et l'Aragon, également ambitionné, ne relève pas non plus vraiment d'une logique de transports du quotidien de type TER, la partie haute de la vallée d'Aspe (au-delà de Bedous) étant au demeurant peu peuplée même si elle connaît une fréquentation touristique saisonnière. Cette opération semble donc participer, plus globalement, de la stratégie de la région en matière de développement économique, de mobilité et de transition énergétique, en tant qu'elle contribuerait à l'amélioration du maillage territorial en matière de transports et au report modal de la route vers le fer.

Selon les premières projections, en attente de validation, le fret ferroviaire envisageable sur cette nouvelle ligne pourrait atteindre 1,5 million de tonnes par an grâce à la connexion opérée avec d'importantes plateformes logistiques implantées, côté espagnol, à Huesca et à Saragosse. En revanche, aucune perspective de développement n'a encore été définie pour le trafic de voyageurs. Selon la région, l'étude socio-économique réalisée par le cabinet Rail Concept en 2015 aurait démontré la faisabilité économique du projet dont le coût d'investissement à la charge de la dite région se situerait entre 126 et 158 M€, selon le montant pris en charge par l'Union européenne (FEDER) au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et pour le cas où l'opération serait réalisée sous maîtrise d'ouvrage publique (une hypothèse en partenariat public privé ayant été étudiée³²).

A ce jour, un ensemble d'études préalables de 14,7 M€, financées à 50 % par le MIE, a été lancé dans le cadre d'un programme de coopération transfrontalière associant, outre la région Nouvelle-Aquitaine et la communauté autonome d'Aragon, le gestionnaire d'infrastructure espagnol l'ADIF³³, l'Etat espagnol et l'Union européenne, cette dernière ayant intégré l'itinéraire Pau-Canfranc-Saragosse dans son « réseau trans-européen de transport » (RTE-T).

³¹ Est mis en exergue à cet égard un accident mortel survenu en août 2018 à Etsaut avec chute dans le gave d'un camion-citerne transportant des matières dangereuses

³² Solution non moins coûteuse même si sa charge serait étalée dans le temps.

³³ Administrador de Infraestructuras Ferroviarias

La convention de financement au titre du MIE désigne le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) comme bénéficiaire et SNCF réseau comme chargé de la mise en œuvre de ladite convention. L'Etat français entend en tout état de cause se tenir à l'écart du financement du projet. D'ailleurs, le Conseil d'orientation des infrastructures a considéré dans son rapport à la ministre des transports de février 2018 que l'opération Bedous-Canfranc ne figurait pas au nombre des priorités nationales en matière de financement d'infrastructures de transports.

La configuration géographique des lieux n'est pas sans poser problème et les seuls travaux préparatoires de débroussaillage, réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau dans un environnement compliqué, auront déjà coûté plus d'1M€ à la région. Interrogée sur ce point, cette dernière a assuré avoir pris en compte les fortes contraintes opérationnelles qui pèseraient sur l'exploitation d'une future ligne Bedous-Canfranc, qu'il s'agisse du caractère très pentu et des forts rayons de courbure de la voie, des dangers liés aux risques naturels en milieu montagneux ou des problèmes de convergence technique à résoudre pour assurer l'interopérabilité entre systèmes français et espagnol, en particulier en matière d'écartement des voies, d'électrification ou de signalisation.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptes s'était interrogée sur l'insertion du projet de ligne ferroviaire Bedous-Canfranc dans la stratégie globale de la région en matière de TER, allant même jusqu'à se demander si elle n'était pas de nature à contrarier cette dernière. En effet, l'importance des fonds régionaux à mobiliser pour ce projet atypique (nonobstant l'importance des concours européens envisagés) ne serait-elle pas susceptible de générer un effet d'éviction sur le financement des besoins urgents très importants (évalués à 600 M€) d'ores-et-déjà identifiés en matière de « régénération » des lignes TER existantes dont plusieurs voient leur exploitation actuelle fortement pénalisée par leur état de « *délabrement* »³⁴.

Pour sa part, le président de la région, interrogé sur ce point lors de l'instruction du présent contrôle, avait écarté l'argument de la concurrence entre projets, faisant valoir que les difficultés de la SNCF à conduire conjointement plusieurs maîtrises d'ouvrage importantes, faute de ressources humaines disponibles, conduirait forcément à un étalement dans le temps de la réalisation de ces différents chantiers et de leur financement.

La chambre en avait conclu, dans son rapport d'observations provisoires, qu'une telle contrainte opérationnelle, à la supposer établie, rendait encore plus nécessaire une hiérarchisation entre les projets dans laquelle Bedous-Canfranc devrait (ou non) trouver sa place, une fois menées à bien les études de faisabilité envisagées. Dans sa réponse, la région convient, en effet, de la nécessaire mise en perspective de l'opération Pau-Canfranc dans le vaste « *plan directeur d'investissement ferroviaire* » qu'elle envisage³⁵, lequel permettra, tout en prenant en compte la singularité incontestable de la ligne en cause (dimension transfrontalière et vocation fret prédominante), d'apprécier sa nécessité au regard de l'ensemble des besoins du réseau ferroviaire régional, une fois réalisées différentes études permettant d'éclairer les décideurs sur la rentabilité socio-économique du projet.

³⁴ Selon l'expression déjà citée tirée de la contribution de la région aux « Assises de la mobilité »

³⁵ Délibéré lors de la séance plénière du 12 avril du conseil régional après que l'Etat a été sollicité en vain en vue d'une « clause de revoyure » au CPER existant

La chambre prend acte de cette volonté de la région de se donner tous les moyens d'objectiver sa future décision dans ce dossier. En conséquence, la recommandation proposée à ce sujet au stade provisoire de la procédure et reformulée ci-dessous peut être considérée comme en cours de mise en œuvre.

Recommandation n° 1³⁶ : Afin de se déterminer en toute connaissance de cause sur la réalisation envisagée de la réhabilitation de la liaison ferroviaire transpyrénéenne Bedous-Canfranc (une fois la phase d'études actuelle menée à son terme), la région est invitée à définir au préalable ses priorités en matière d'investissement ferroviaire au travers d'un « plan rail » prenant en compte l'ensemble des besoins de « régénération » du réseau TER et les capacités budgétaires contraintes de la collectivité..

4.1.8 Complémentarité entre « grande vitesse » et « trains du quotidien » ?

Les dirigeants de la région Nouvelle-Aquitaine font valoir la complémentarité qui existerait selon eux entre lignes à grande vitesse et trains du quotidien, imputant notamment la reprise du trafic TER constatée récemment à la mise en service de la LGV Tours-Bordeaux³⁷, le 2 juillet 2017, les voyageurs bénéficiant ainsi à cette occasion d'une optimisation renforcée des correspondances entre TER et TGV. Ils qualifient d'ailleurs les TGV circulant sur cette ligne de véritables « trains du quotidien », un nombre important d'usagers d'Angoulême ou de Poitiers empruntant ce dernier pour venir travailler à Bordeaux, voire à Paris. Ce phénomène avait, au demeurant, été décrit dans un rapport public thématique de 2014 par la Cour des comptes qui y voyait plutôt pour sa part une extension du modèle de la grande vitesse ferroviaire « au-delà de sa pertinence ».

4.1.9 Les incidences du « Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest » (GPSO) sur l'activité TER

Des retombées positives pour le TER sont également imputées par la région au Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest » (GPSO) qui prévoit la création de lignes ferroviaires nouvelles Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax-Espagne (avec un tronçon commun de 55 km au départ de Bordeaux), ainsi que la réalisation d'aménagements ferroviaires sur la ligne existante au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse.

Il est de même soutenu sur le site du GPSO qu'une nouvelle ligne Bordeaux-Toulouse, outre sa contribution à la desserte rapide des bassins de vie et d'activité de la vallée de la Garonne (Agen, Montauban, Toulouse), permettrait également d'« améliorer les transports quotidiens en offrant la possibilité aux régions Aquitaine et Midi-Pyrénées de renforcer le service de transport régional (TER) sur les lignes existantes afin d'assurer une fréquence plus importante et des horaires plus fiables ».

³⁶ NB : cette recommandation portait le n°4 dans le rapport d'observations provisoires

³⁷ 1^{ère} partie du programme Sud-Europe Atlantique (SEA)

Les aménagements ferroviaires prévus au sud de Bordeaux à l’occasion de cette opération GPSO (aménagement des voies existantes, création de voies et de haltes TER nouvelles et suppression de passages à niveau) contribueraient par ailleurs à fluidifier les circulations sur l’axe Bordeaux-Langon en permettant d’y faire circuler davantage de trains régionaux avec un meilleur cadencement, une amélioration de la connexion entre le réseau ferroviaire et les autres réseaux de transports collectifs étant également prévue.

La région Aquitaine est partenaire de ce projet GPSO et sa contribution au financement des études (environ 10 M€ sur un coût total alors estimé à 76 M€) a été inscrite au contrat de plan Etat-région 2007-2013. Pour autant, l’impact éventuel de cette opération sur le système TER risque de se faire attendre quelque peu compte tenu des nouvelles orientations gouvernementales³⁸ donnant désormais la priorité à l’entretien des réseaux existants et aux transports du quotidien sur la création de nouvelles liaisons interurbaines dans un contexte de ressources limitées.

Cette nouvelle stratégie conduirait, en effet, à repousser au-delà de 2038 la branche vers Dax du projet GPSO, à réaliser Toulouse-Agen sur la période 2028-2032 avant Bordeaux-Agen (entre 2033-2037) et, prioritairement, à « désaturer les nœuds ferroviaires » au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse (entre 2018 et 2022) ». Or, les arrêtés préfectoraux déclarant respectivement d’utilité publique la réalisation des aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse ont précisément été annulés, en première instance, par la juridiction administrative.

4.2 L’offre de TER dans la région

4.2.1 Composantes et évolution de l’offre mise en œuvre

4.2.1.1 L’offre théorique et son adaptation annuelle

L’offre théorique annuelle de transport, exprimée en trains.kilomètres³⁹, correspond à la base conventionnelle de la prestation TER. Elle est mise à jour chaque année avant le début du service annuel pour tenir compte à la fois des effets calendaires propres à chaque année civile et des travaux programmés sur l’infrastructure ferroviaire. L’offre théorique diminuée de ces suppressions programmées constitue l’offre de transport programmée pour une année.

Selon les données, pas toujours exhaustives, communiquées par la région Nouvelle-Aquitaine, les suppressions auraient atteint leur niveau le plus élevé en 2016 pour chacune des trois ex-zones TER, pour diverses raisons (travaux en gare de Bordeaux, pénurie de

³⁸ Suite au rapport du Conseil d’orientation des infrastructures (COI) de février 2018 préfigurant la programmation dont sera assorti le projet de loi d’orientation des mobilités présenté en octobre 2018.

³⁹ « train-kilomètre » (train-km): unité de mesure correspondant au mouvement d’un train sur un kilomètre; les statistiques présentées ci-après correspondent au nombre de kilomètres proposés aux voyageurs par l’ensemble des trains du réseau TER pour une année donnée

conducteurs, retard dans la livraison des nouvelles rames), le rétablissement partout observé en 2017 apparaissant encore plus marqué en zone ex-Aquitaine.

Tableau n° 1 : Suppressions affectant l'offre théorique de transport ferroviaire

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Convention Aquitaine	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Km trains théoriques</i>		9 805 852	10 106 228		10 328 224	10 746 884
<i>Km trains supprimés</i>	343 261	322 804	667 296	680 929	797 024	366 830
<i>% de suppression</i>		3,3 %	6,6 %		7,7 %	3,4 %
Convention Limousin	2012	2013	2014	2015*	2016	2017
<i>Km trains théoriques</i>		4 431 051	4 485 361	4 525 735	4 588 854	4 656 125
<i>Km trains supprimés</i>		197 735	146 518	68 611	307 974	259 493
<i>% de suppression</i>		4 %	3 %	2 %	7 %	6 %
Convention Poitou-Charentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Km trains théoriques</i>					3 653 375	3 579 984
<i>Km trains supprimés</i>	128 763	127 035	168 652	145 210	319 946	198 268
<i>% de suppression</i>					9 %	6 %

4.2.1.2 Situation et évolution de l'offre de transport effective

L'offre de transport effectivement proposée aux usagers prend en compte, outre les suppressions programmées précitées, les réalités opérationnelles de l'exploitation. Les circulations de trains peuvent, en effet, être également affectées en cours d'année par des « suppressions opérationnelles » décidées en temps réel à raison de différents aléas qui n'avaient pu être anticipés (perturbations climatiques, accidents de personne, actes de malveillance, indisponibilité d'une ressource de production, mouvements sociaux, etc.). Le décompte de l'offre effectivement réalisée figurant ci-après tient compte de ces différentes suppressions.

Tableau n° 2 : Evolution de l'offre de transport effective*Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine*

<i>Convention Aquitaine</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2017/2012
<i>Nombre de trains.km</i>	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039	9 648 620	5,86 %
<i>Nombre de cars.km</i>							
<i>Nombre de véhicules.km</i>	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039	9 648 620	5,86 %

Sur le territoire régi par la convention de l'ex-Aquitaine on observe globalement une progression de 5,86 % du nombre de trains.kms effectifs sur la période 2012-2017.

<i>Convention Limousin</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
<i>Nombre de trains.km</i>	4 075 000	4 145 000	4 316 524	4 085 000	4 170 100	2,33 %
<i>Nombre de cars.km</i>	603 000	651 000	259 827	306 400	121 300	-79,88 %
<i>Nombre de véhicules.km</i>	4 678 000	4 796 000	4 576 351	4 392 000	4 291 400	- 8,26 %

La baisse importante du nombre de cars.km observée à partir de 2015 en zone Limousin tient au changement de mode de gestion des cars, sortis du périmètre juridique de la convention TER pour faire l'objet de délégations de service public à des transporteurs routiers⁴⁰. Globalement le nombre de véhicules.kms proposés en zone Limousin apparaît en diminution de 8,26 % sur la période 2013-2017.

<i>Convention Poitou-Charentes</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2012
<i>Nombre de trains.km</i>	3 449 476	3 455 200	3 538 264	3 563 700	3 398 530	3 493 000	1,26 %
<i>Nombre de cars.km</i>	533 831	573 500	900 400	807 200	1 046 908	838 000	
<i>Nombre de véhicules.km</i>	3 983 307	4 028 700	4 438 664	4 370 900	4 445 438	4 331 000	

Selon la région les données ci-dessus relatives aux cars.km transmises par la collectivité pour les années 2012 et 2013 seraient incomplètes en ce qu'elles n'intégreraient que les seuls cars.kms de l'offre régulière, les données des cars.km de substitution au train n'ayant pu être reconstituées. L'évolution du nombre de véhicules.kms mesurée sur la seule période significative 2014-2017 met en évidence une baisse de 2,4 % en zone Poitou-Charentes

⁴⁰ La région Nouvelle-Aquitaine, forte de ses nouvelles compétences en matière de transport routier interurbain de voyageurs, aspire d'ailleurs à reprendre ce service routier à la SNCF, sauf cas particuliers

<i>Nombre de véhicules.km</i>	2014	2015	2016	2017
<i>Zone Aquitaine</i>	9 287 161	9 188 523	8 782 039	9 648 620
<i>Zone Limousin</i>	4 796 000	4 576 351	4 392 000	4 291 400
<i>Zone Poitou-Charentes</i>	4 438 664	4 370 900	4 445 438	4 331 000
<i>Total Nouvelle-Aquitaine</i>	18 521 825	18 135 774	17 619 477	18 271 020

Globalement, le niveau d'offre consolidé des 3 régions sur la période 2014-2017 se caractérise par sa stabilité, autour de 18 millions de véhicules.kilomètres.

Il convient enfin de signaler que les données afférentes à l'offre de trains.kilomètres (théorique et effective) émanant de SNCF Mobilités pour la période 2012-2016 (reproduites ci-dessous pour information) diffèrent sensiblement de celles produites par la région, même si on peut observer des tendances similaires dans leurs évolutions respectives. Sans être en mesure d'arbitrer entre ces différentes sources, la chambre régionale des comptes s'interroge à tout le moins sur l'homogénéité voire la fiabilité des outils de reporting utilisés par la région, autorité organisatrice des TER, et SNCF Mobilités, leur exploitant.

Données transmises par SNCF Mobilités

Aquitaine (en milliers de kmtrains)	2012	2013	2014	2015	2016
kmtrains théoriques	9611	9709	10009	9960	10095
kmtrains supprimés pour travaux programmés	-533	-607	-433	-458	-409
kmtrains supprimés en opérationnel	-343	-323	-645	-681	-903
km trains réalisés	8735	8779	8931	8821	8783
% de suppression	9,1%	9,6%	10,8%	11,4%	13,0%
Poitou-Charentes (en milliers de kmtrains)	2012	2013	2014	2015	2016
kmtrains théoriques	3490	3495	3621	3623	3636
kmtrains supprimés pour travaux programmés	-58	-59	-61	-85	-103
kmtrains supprimés en opérationnel	-70	-68	-108	-60	-216
km trains réalisés	3362	3368	3452	3478	3317
% de suppression	3,7%	3,6%	4,7%	4,0%	8,8%
Limousin (en milliers de kmtrains)	2012	2013	2014	2015	2016
kmtrains théoriques	4293	4452	4485	4525	4589
kmtrains supprimés pour travaux programmés	-120	-362	-199	-233	-210
kmtrains supprimés en opérationnel	-124	-196	-146	-69	-307
km trains réalisés	4049	3894	4140	4223	4072
% de suppression	5,7%	12,5%	7,7%	6,7%	11,3%
TOTAL (en milliers de kmtrains)	2012	2013	2014	2015	2016
kmtrains théoriques	17394	17656	18115	18108	18320
kmtrains supprimés pour travaux programmés	-711	-1028	-693	-776	-722
kmtrains supprimés en opérationnel	-537	-587	-899	-810	-1426
km trains réalisés	16146	16041	16523	16522	16172
% de suppression	7,2%	9,1%	8,8%	8,8%	11,7%

Selon SNCF Mobilités, l'année 2017 a été marquée par une nette amélioration du taux de réalisation de l'offre (+ 4,4 points par rapport à 2016). Cette évolution, confortée en

2018, s'expliquerait selon l'opérateur par l'achèvement de différents chantiers perturbants mis en œuvre entre 2012 et 2016 pour fluidifier l'exploitation ferroviaire de la zone de Bordeaux et préparer la mise en service de la LGV Sud Europe Atlantique, mais aussi par la modernisation de la flotte de matériel roulant et la livraison des ateliers maintenance de Saintes et Bordeaux, par la refonte de l'offre TER en 2017, enfin, par la mobilisation de ses équipes dans le cadre du programme CAP TER.

4.2.1.3 La répartition de l'offre entre réseau périurbain, interurbain et desserte locale

Aucune segmentation de l'offre fondée sur la différenciation entre réseau périurbain, interurbain et desserte locale n'avait été jusqu'ici retenue pour la gestion des TER, la région faisant observer à cet égard qu'un même train pouvait répondre à la fois à des besoins locaux, périurbains ou interurbains. Ainsi, par exemple, le TER Bordeaux-Agen de 9h10 (arrivée 10h34) assure la desserte périurbaine avec son arrêt à Langon, la desserte interurbaine avec son arrêt à Marmande et la desserte locale des villes de Tonneins, Aiguillon et Port-Sainte-Marie en Lot-et-Garonne.

4.2.1.4 Les services régionaux complémentaires conventionnés avec la SNCF hors convention TER

Une convention quadripartite a été signée entre la SNCF et les régions Centre-Val-de-Loire, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine pour l'amélioration de la desserte interrégionale entre Saumur, Bressuire et La Roche-sur-Yon. Le niveau de liaisons conventionnées porte sur deux allers-retours.

4.2.1.5 Les dessertes TGV conventionnées avec la région (dites TERGV)

Il n'existe aucun conventionnement de ce type entre SNCF Mobilités et la région Nouvelle-Aquitaine.

4.2.1.6 La comparaison de l'offre régionale par rapport aux prévisions (plan de transport ou autres documents de prévision)

L'offre régionale se définit selon plusieurs niveaux :

- l'offre théorique conventionnée chaque année avec l'exploitant,
- l'offre finalement programmée en tenant compte des périodes des travaux prévues à l'avance,
- l'offre finalement réalisée qui tient compte des suppressions réellement opérées en phase d'exploitation.

Le travail de construction de l'offre régionale se prépare plusieurs années en amont (jusqu'à trois ou quatre ans avant pour les études) et les itérations avec l'exploitant sont permanentes pour ajuster le niveau de l'offre et les horaires au plus près des besoins, notamment à l'aide de tableaux de bord mensuels transmis par la SNCF. La construction de l'offre prend la forme de plans de transport prenant également en compte les retours des réunions de concertations annuelles avec les usagers, leurs associations et les élus locaux.

4.2.1.7 Les adaptations des lignes existantes aux évolutions de leur environnement

La région ayant vu son attractivité renforcée avec la mise en service de la LGV Tours-Bordeaux, un travail important a donc été mené afin d'améliorer la complémentarité entre TGV et TER, avec notamment la recherche de correspondances systématiques. Les premiers résultats sont estimés très encourageants, avec une augmentation du trafic sur de nombreuses lignes. Globalement, le trafic a augmenté de 9,7 % en Nouvelle-Aquitaine en 2017 par rapport à 2016, année au demeurant atypique compte tenu des divers aléas précités, le seul effet LGV (mise en service le 2 juillet 2017) étant estimé par la région à 1 %.

Pour accompagner le développement démographique des territoires urbains et périurbains de la Haute-Gironde, la région a entrepris une amélioration progressive de son offre de TER (fréquence, composition des trains) sur la ligne Bordeaux-Saint-Mariens⁴¹.

La région travaille également à optimiser les connexions entre les grandes agglomérations et notamment la liaison entre Bordeaux-Périgueux-Limoges. L'objectif est de proposer une mobilité ferroviaire attractive (temps de parcours, fréquence, nouveau matériel) tout en optimisant les correspondances sur les principaux nœuds TGV et Intercités.

La région affirme sa volonté d'accompagner aussi les territoires ruraux en leur proposant une offre de mobilité qui permette un réel désenclavement, avec à la fois des connexions facilitées pour accéder aux principales agglomérations et des dessertes locales importantes pour les territoires concernés, la rénovation de la ligne Bergerac-Sarlat s'inscrivant selon elle dans une telle perspective.

La région Nouvelle-Aquitaine prend, par ailleurs, en compte les spécificités saisonnières en confortant son offre vers les stations océanes en été et vers les stations de ski en hiver, ainsi qu'à l'occasion de certains événements culturels ou festifs ponctuels (fêtes de Bayonne, festival Garorock de Marmande).

Enfin, suite à la fusion des trois anciennes régions venues former la Nouvelle-Aquitaine et au transfert à cette dernière de la compétence « transport interurbain routier », ladite collectivité travaille actuellement à l'harmonisation des dessertes et à la complémentarité entre le ferroviaire et le routier sur l'ensemble de son territoire.

Globalement, la région entend proposer l'offre de mobilité la plus adaptée au contexte territorial et aux évolutions démographiques.

4.2.2 La politique de mobilité : stratégie, outils de pilotage, articulation avec la compétence transport routier interurbain et prise en compte des nouveaux modes de mobilité

4.2.2.1 Les objectifs et stratégies de mobilité

Les trois anciennes régions constituant la Nouvelle-Aquitaine avaient élaboré chacune un schéma régional des infrastructures de transport (SRIT). Ces documents visent à rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et équipements existants et à favoriser la complémentarité entre les modes de transports et entre les opérateurs. Les schémas aquitain

⁴¹ Commune de Gironde limitrophe de la Charente-Maritime

et limousin avaient été adoptés en 2009 et celui de Poitou-Charentes (nommé schéma régional de la mobilité durable) en 2012.

L'ancienne région Aquitaine qui comporte une métropole très urbanisée, avait défini des niveaux d'offres différenciées selon les territoires concernés qu'elle revoyait régulièrement en fonction de la fréquentation et d'événements majeurs, comme l'arrivée de la LGV.

La nouvelle région a également engagé récemment une démarche d'optimisation globale de son offre TER avec SNCF Mobilités, avec pour objectifs à la fois de maîtriser sa contribution, d'améliorer la robustesse de la production et la qualité de service, enfin, d'augmenter fortement la fréquentation.

Cette démarche, qui inspire la nouvelle convention TER de 2019, vise aussi à mieux segmenter les missions selon deux variables :

- la rapidité, avec des missions intervilles rapides et des missions périurbaines à dominante omnibus,
- la fréquence, croissante selon le type de missions.

Une telle organisation permettrait de mieux répartir les flux (missions rapides, missions lentes) et de proposer une offre plus attractive adaptée aux différents types d'usages (dessertes long parcours, périurbaines ou rurales). L'offre TER comporterait ainsi les composantes suivantes :

- TER « CITI » : offre fréquente en zone métropolitaine dense,
- TER « CHRONO » : offre rapide entre grands pôles régionaux,
- TER « PROXI » : offre visant à désenclaver les territoires peu denses et les zones rurales,
- TER à fort potentiel touristique : offre adaptée.

Une telle segmentation de l'offre TER, qui semble dans une certaine mesure également transposable à l'offre « autocar » régionale par la suite, a d'abord été expérimentée en 2017 et 2018 sur l'axe Bordeaux-La Rochelle où elle sera mise en œuvre à partir de 2020.

4.2.2.2 Les études sur la demande de mobilité et l'offre de transport par bassin de vie à la disposition de la région

La région est associée aux diverses études sur la mobilité réalisées à différentes échelles de gouvernances. Elle dispose ainsi :

- de différentes enquêtes sur les zones fortement urbanisées :
 - sur le territoire basco-landais : enquête ménages déplacements et enquête grands territoires (2010),
 - sur le territoire de la métropole bordelaise: enquête ménages déplacements (2009),
 - sur le territoire de la Gironde : enquête « grand territoire » (2009),
- des plans de déplacement réalisés par les intercommunalités dotées de la compétence transports,

- des diagnostics réalisés dans le cadre de l'élaboration des schémas départementaux d'accessibilité (10 réalisés en 2017),
- de différents schémas de mobilités et études locales :
 - étude « transport et mobilité » sur le Pays Cœur Entre-deux-Mers (2009),
 - schéma local d'accessibilité aux services du pays Oloron Haut-Béarn (2011),
 - livre blanc de la mobilité (Gironde - 2011),
 - étude sur la mobilité durable dans le parc naturel régional de Millevaches (2013),
 - cahier de la mobilité dans le Libournais (2017),
 - études réalisées par l'Agence d'urbanisme Atlantique et Pyrénées (AUDAP) en 2017 et 2018 sur la mobilité estivale dans le sud des Landes et la côte Basque.

La région participe également à l'Observatoire de la mobilité, géré par l'agence d'urbanisme de Bordeaux, qui produit régulièrement des analyses et des données chiffrées sur les évolutions de la mobilité en Gironde.

A une plus grande échelle, il existait dans l'ancienne région Poitou-Charentes un observatoire régional des transports, cofinancé par la région, qui élaborait des études sur la mobilité. A la suite de la fusion des régions, cet observatoire préexistant s'est transformé en Observatoire régional des transports Nouvelle-Aquitaine. Créé le 25 septembre 2017, il est à l'origine de la publication, en 2018, du « *Recueil statistique des transports en Nouvelle-Aquitaine 2015-2016* », traitant principalement de l'offre de transports et de sa fréquentation.

Par ailleurs, la fusion des trois anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes a conduit la région Nouvelle-Aquitaine à adapter son organisation pour se situer au plus près des besoins de mobilité des territoires. Ainsi, au sein de la direction des transports ferroviaires de voyageurs (DTFV), un service de la mobilité territoriale a été créé, doté d'un responsable pour chacun des sept bassins de mobilité identifiés (Poitou, Charentes, Nord-Limousin, Sud-Limousin, Est-Aquitain, Nord-Aquitain et Sud-Aquitain). Lesdits responsables ont pour mission d'identifier le besoin des usagers en termes d'horaires et de fréquence et de proposer des évolutions de l'offre de transport. Ils sont conduits, en conséquence, à échanger fréquemment avec les collectivités locales, les associations d'usagers, la SNCF et l'ensemble des acteurs de la mobilité de chaque bassin.

4.2.2.3 Suivi des objectifs fixés par la région et outils de pilotage

La région veille à la bonne application des conventions SNCF avec un suivi régulier des indicateurs conventionnels, principalement ceux qui se rapportent à la régularité du service et donc à la suppression des trains. A cet effet, l'exploitant lui adresse mensuellement des tableaux de bord et la région met en place des comités techniques de suivi (production, offre...) pour trouver les meilleures solutions aux suggestions des usagers et aux problèmes rencontrés.

Des comités de pilotage se tiennent également chaque trimestre pour informer les élus régionaux de l'état d'avancement de tout sujet lié à l'application de la convention et pour se prononcer sur les améliorations du service TER.

4.2.2.4 Prise en compte du transfert à la région de l'ancienne compétence départementale « transport routier interurbain »

Suite au transfert de la compétence « transport routier interurbain » par la loi NOTRe, la région a retenu les objectifs suivants :

- une meilleure coordination opérationnelle des offres, avec une organisation routière articulée avec le train régional comportant :
 - un rabattement des usagers sur certaines gares (en Corrèze, Landes, Vienne),
 - la suppression des doublons au fur et à mesure du renouvellement des appels d'offre afférents au transport routier (en Charente-Maritime) ;
- un positionnement à terme de chaque mode de transport sur son domaine de pertinence :
 - choix de l'offre routière lorsque le mode ferroviaire ne permet pas le meilleur rapport coût / efficacité,
 - abandon de l'offre routière lorsqu'elle n'est pas suffisamment performante ;
- un travail sur l'intermodalité de l'information (système d'information multimodale en cours de développement), sur la tarification (refonte des offres tarifaires en cours) et sur la billettique (déploiement de billettiques intermodales).

Ce travail d'articulation s'opère en lien étroit entre les équipes routières et ferroviaires de la région, et plus précisément entre les responsables des bassins de mobilité du ferroviaire et les responsables des sites territorialisés de la direction des transports routiers de voyageurs, chacun connaissant les besoins de « son » territoire. A titre d'exemple, la liaison routière entre Périgueux et Angoulême est organisée en fonction des liaisons TGV entre Angoulême et Paris (aller/retour) permettant ainsi un temps de parcours optimisé.

4.2.2.5 Systèmes d'information numérisés sur l'offre multimodale de transports

L'ancienne région Poitou-Charentes avait mis en service dès 2013 le site d'information multimodal « Comment JV » permettant d'obtenir les informations horaires des 14 autorités de transports présentes dans la région et d'élaborer des trajets empruntant plusieurs réseaux.

La nouvelle région travaille actuellement à l'élaboration d'un tel référentiel multimodal rassemblant l'ensemble des données théoriques « transport » disponibles en Nouvelle-Aquitaine (points d'arrêts, topologie des réseaux, etc...).

Le Syndicat mixte intermodal de Nouvelle-Aquitaine (SMINA) créé en juillet 2018 aura vocation à exploiter ce système d'information multimodal (SIM) régional, intégrant toutes les informations utiles sur l'ensemble des réseaux de transports dans le périmètre de la Nouvelle-Aquitaine. Il permettra, grâce à la digitalisation, de mieux articuler et optimiser les offres existantes des différents modes de transport (train, cars, covoiturage, taxis affrétés) et notamment d'améliorer les correspondances horaires et physiques, d'éviter les doublons et de tendre vers une tarification unique à l'échelle régionale.

Ce nouveau SIM devrait également apporter de nombreuses fonctionnalités aux usagers depuis le site internet et l'application mobile dédiés :

- recherche d'itinéraires et d'horaires,

- assistance au déplacement par guidage GPS pour tous les modes de transport (marche à pied, vélo, transports en commun, voiture...),
- informations en temps réel sur les perturbations, le remplissage des stations de vélos en libre-service, le trafic routier...,
- forum de mise en relation afin de bénéficier de tarifs avantageux tels que le tarif « Tribu » réservé aux groupes (d'autant plus attractif que le groupe est important),
- personnalisation de son compte « client » pour programmer ses préférences et ses alertes,
- comparateur multimodal d'émissions de CO2.

4.2.2.6 Les nouveaux modes de transport au service du désenclavement des zones peu denses

Les zones rurales, souvent peu ou pas desservies par le train, souffrent généralement d'une offre de transport insuffisante pour les personnes qui ne peuvent utiliser une voiture individuelle. La région Nouvelle-Aquitaine souhaite donc favoriser le développement d'une offre multimodale (voiture partagée, vélo, micro-transport organisé, covoiturage de proximité...).

De plus en plus de territoires développent d'ailleurs de telles offres alternatives de transport et on peut citer par exemple, à cet égard, l'organisation d'un covoiturage de proximité (Ecosyst'm) à Ayen en Corrèze, initiative associative regroupant 90 covoitureurs en partenariat avec 7 communes depuis avril 2016.

4.2.2.7 La concurrence entre les solutions de type covoiturage et les liaisons TER

Le covoiturage de moyenne ou longue distance ne concerne pas que les seules zones isolées (cf. supra) et induit, selon la région, des effets sur la fréquentation des TER, notamment pour des trajets occasionnels et la clientèle « jeunes ». En effet, pour ces derniers, la tarification kilométrique de base de la SNCF (sans carte de réduction), est souvent plus coûteuse que les tarifs de l'application de covoiturage « BlaBlaCar⁴² ».

La région a donc développé une offre « billet jeune » destinée aux moins de 28 ans, dont le tarif varie entre 4 et 19 € selon la distance. Elle souhaite que le train reste un service public accessible et disponible pour l'ensemble de la population, en complémentarité et non pas en concurrence avec le covoiturage lequel permet d'augmenter l'offre de transport à des horaires où le train est moins pertinent.

Le covoiturage n'a, en revanche, que peu d'impact concurrentiel sur les voyages réguliers effectués par les abonnés TER domicile-travail, qui bénéficient pour leur part d'un tarif attractif.

La région se déclare par ailleurs attentive aux nouvelles offres de « lignes régulières de covoiturage », que la SNCF veut mettre en place et qu'elle teste depuis novembre dernier en Rhône-Alpes, entre Lyon et Bourgoin-Jallieu (liaison autoroutière très fréquentée sujette à congestion). La SNCF fait valoir que cette offre est destinée à faire renoncer les

⁴² BlaBlaCar est une plateforme communautaire payante de covoiturage qui permet de mettre en relation des conducteurs et des passagers souhaitant partager un trajet en voiture et les frais associés.

automobilistes à « l'autosolisme » et non pas à prendre au train des clients existants. Selon la région, la complémentarité des différentes offres devra donc être recherchée dans une perspective globale de report modal massif pour remédier à la congestion de certains modes de transports.

4.2.2.8 La concurrence des « cars Macron » avec les TER et sa régulation

Jusqu'en 2015, la réglementation française empêchait la création et l'exploitation d'une ligne régulière de transport par autocar entre deux régions françaises sauf dans le cadre d'un trajet international (en cabotage). La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 7 août 2015, dite « loi Macron », est venue autoriser l'ouverture à la concurrence du transport par autocar et donc la création de lignes régulières d'autocar en France.

De ce fait, les liaisons assurées par les « cars Macron » viennent parfois concurrencer des liaisons TER préexistantes, comme c'est le cas en Nouvelle-Aquitaine, sur les axes Bordeaux-Bayonne (3 à 4 allers-retours par jour) et Bayonne-Pau (11 cars par jour dont 4 allers-retours).

L'ARAFER, autorité de régulation indépendante créée en 2009, est chargée de veiller au bon fonctionnement du marché du transport ferroviaire français et d'accompagner son ouverture prochaine à la concurrence. Ses missions ont été étendues, en 2015, à la régulation d'autres formes de transport comme le transport interurbain par autocar.

Toutefois, les requêtes formulées par la région Nouvelle-Aquitaine auprès de l'ARAFER au sujet des cars Macron en concurrence avec des liaisons TER ont toutes reçu des réponses négatives, y compris lorsque le car en cause circulait dans le même créneau horaire que le train.

4.2.3 Le transfert de lignes « trains d'équilibre du territoire » (TET) à la région

4.2.3.1 Présentation des TET et de leur transfert par l'Etat à la région

Selon le site du ministère de la transition écologique, les trains d'équilibre du territoire (TET, ex-Intercités, ex-Corail) sont des trains de moyenne et de longue distance qui « assurent 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 (...). Ils assurent des missions d'intérêt national. L'Etat est autorité organisatrice des TET ».

Pour autant, le fonctionnement de ces lignes ne répondant plus de manière satisfaisante aux attentes des voyageurs, tant en termes de dessertes que de qualité de service, l'Etat a obtenu des régions qu'elles deviennent autorités organisatrices des TET. Sont concernées en Nouvelle-Aquitaine, à compter du 1er janvier 2018, les liaisons Intercités Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel. En contrepartie de ce transfert, l'Etat s'est engagé à financer un matériel roulant neuf destiné à améliorer l'exploitation de ces lignes en termes de confort et de fiabilité. Il participera également aux coûts de fonctionnement de ces services jusqu'en 2022.

Le protocole entre l'Etat et la région Nouvelle-Aquitaine signé à ce sujet le 14 février 2017 a été décliné par la suite dans diverses conventions approuvées par l'assemblée régionale le 18 décembre 2017.

4.2.3.2 Dispositions financières relatives au transfert des TET

L'impact de ce transfert des TET sur la contribution financière régionale annuelle versée par la région à la SNCF au titre des TER s'élève, en année pleine, à 5 M€ HT aux conditions économiques de l'année 2017 (334 452 trains.km soit 15 €/trains.km), prenant notamment en compte la location de matériels en attendant l'arrivée des rames neuves livrables en 2018, comme prévu au protocole de transfert. Cette somme correspond à la différence entre 6,82 M€ HT de charges nouvelles et 1,8 M€ HT de recettes nouvelles.

La région Nouvelle-Aquitaine bénéficiera donc d'un accompagnement financier intégrant les déficits d'exploitation et les besoins d'investissement en matériel roulant. Le protocole d'accord prévoit le financement par l'Etat de cinq rames Régiolis bimodes (valeur : 40 M€), ainsi que le financement pendant cinq ans du déficit d'exploitation constaté en 2015, soit cinq versements, de 6,7 M€ en 2018 et 2019 et 5,6 M€ en 2020, 2021 et 2022 (montants fermes et non actualisables).

4.2.3.3 L'intégration des lignes TET dans le réseau TER

Jusqu'au 31 décembre 2017, ces trois dessertes TET coexistaient avec d'autres dessertes TER préexistantes. Depuis le 1er janvier 2018, l'ensemble des dessertes concernées sont labellisées TER. Les horaires ont été harmonisés afin d'éviter les doublons et le choix des arrêts a été adapté aux souhaits des usagers, celui de Cenon, en Gironde, appartenant à un pôle multimodal, étant particulièrement apprécié.

4.2.3.4 L'impact limité de ces transferts sur l'offre globale

L'offre correspondant aux trois lignes concernées porte sur 334 452 trains.km selon les estimations de la SNCF à comparer avec une offre régionale totale qui s'établissait à 16,8 M de véhicules.kms en 2016 :

- Bordeaux-Limoges : 1 aller-retour quotidien ;
- Bordeaux-Ussel : 2 allers-retours hebdomadaires (en fin de semaine) ;
- Bordeaux-La Rochelle : 1 aller-retour quotidien (lundi à vendredi) + ½ aller-retour les samedis et dimanches.

4.2.4 Les statistiques de trafic et le taux de remplissage par ligne

4.2.4.1 Les méthodes de calcul et les données disponibles transmises par la SNCF

Pour chacune des trois conventions en vigueur sur le territoire respectif des trois ex-régions, SNCF Mobilités fournissait tous les mois à l'autorité organisatrice des données de trafic exprimées en voyageurs.kilomètres⁴³, présentées par ligne et par mois et en cumulé.

Lesdites conventions prévoyaient en outre plusieurs campagnes de comptages d'une semaine : 2 en Poitou-Charentes et en Limousin (printemps, été ou automne) et 3 en Aquitaine (printemps, été et automne) dont les résultats étaient également produits à la région concernée. L'ensemble de ces comptages étaient réalisés par des agents SNCF à l'exception du périmètre « Aquitaine » pour lequel une partie de ces opérations était sous-traitée à un prestataire extérieur.

La nouvelle convention a maintenu un tel dispositif comportant trois vagues de comptages annuelles pour celles des lignes qui ne sont pas ouvertes par des matériels roulants équipés de compteurs automatiques. Une partie de ces comptages continuera à être sous-traitée à un prestataire externe.

4.2.4.2 Les statistiques de trafic

4.2.4.2.1 Evolution de la fréquentation globale du réseau TER sur la période 2012-2017

⁴³ Voyageur-kilomètre : unité de mesure de quantité de transport correspondant au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre par un moyen de transport déterminé; la statistique dont il s'agit ici correspond au nombre de passagers transportés multiplié par le nombre de kilomètres parcourus par les trains sur un réseau et une période donnés.

Tableau n° 3 : Fréquentation du réseau TER

Nombre de voyageurs.km	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Aquitaine	622 778 192	618 513 961	609 258 217	591 972 912	567 831 540	644 766 946	3,5%
dont voyageurs occasionnels	374 502 472	365 282 893	351 942 886	330 648 192	312 741 938	378 884 268	1,2%
dont étudiants (abonnements)	63 926 908	66 359 272	69 947 688	73 102 281	73 795 961	73 644 148	15,2%
dont domicile-travail (abonnements)	184 348 812	186 871 796	187 367 643	188 222 439	181 293 640	192 238 529	4,3%
Limousin	104 858 000	101 326 230	95 665 525	93 551 532	88 878 904	86 864 736	-17,2%
dont voyageurs occasionnels		71 355 638	65 332 795	63 683 403	60 602 111	61 919 379	N.C.
dont étudiants (abonnements)		8 870 042	10 096 034	9 650 990	9 143 751	7 912 686	N.C.
dont domicile-travail (abonnements)		21 100 550	20 236 696	20 217 139	19 133 042	17 032 672	N.C.
Poitou-Charentes	212 186 136	208 917 053	207 317 625	202 030 467	180 679 715	188 388 738	-11,2%
dont voyageurs occasionnels	138 270 882	129 293 033	124 102 308	120 681 184	108 689 219	117 029 715	-15,4%
dont étudiants (abonnements)	8 644 049	8 338 964	8 314 916	8 445 676	8 463 295	8 760 086	1,3%
dont domicile-travail (abonnements)	65 271 206	71 285 056	74 900 400	72 903 607	63 527 200	62 598 937	-4,1%

Source : CRC d'après données transmises par la région

Il apparaît que l'ancienne région Aquitaine a connu une baisse progressive de la fréquentation de son réseau TER entre 2012 et 2016. En 2017, cette fréquentation a fortement augmenté pour atteindre son niveau le plus élevé de la période examinée. On peut sans doute y voir pour partie les retombées de l'effet LGV, outre le fait que l'année 2016 (particulièrement basse en raison de divers aléas) devait logiquement être suivie d'une reprise ; 59 % de la fréquentation provient des voyageurs occasionnels, 30 % des abonnements domicile-travail et 11 % des abonnements étudiants. Cette zone correspondant à l'ex-Aquitaine est la seule de Nouvelle-Aquitaine à présenter un nombre de voyageurs.km plus important en 2017 qu'en 2012.

Aucune donnée détaillée n'a été produite pour la zone correspondant à l'ex-région Limousin pour l'année 2012. Sur l'ensemble de la période 2013-2017, la fréquentation TER y a diminué chaque année. Elle est composée majoritairement de voyageurs occasionnels (71 % en 2017), d'abonnés « domicile-travail » en moindre proportion que dans les autres ex-régions (20 %) et d'abonnés étudiants (9 %).

La fréquentation TER de l'ancienne région Poitou-Charentes a également diminué de manière générale sur la période, et plus particulièrement entre 2012 et 2016. En 2017, elle a légèrement progressé par rapport à 2016, mais son niveau reste en-deçà des niveaux atteints lors de la période 2012-2015 ; les voyageurs occasionnels (62 %) y sont majoritaires, suivis par les abonnés domicile-travail (33 %) et les abonnés étudiants, moins nombreux que dans les autres zones (5 %).

Toutes régions confondues, on observe une baisse de la fréquentation de 2,11 % sur la période 2012-2017. Selon SNCF Mobilités, qui produit des chiffres légèrement différents⁴⁴, cette baisse ne s'élèverait qu'à 1,7 %, le retournement de tendance également observé en 2017 (augmentation de 10,3 %) étant prolongé selon elle par les bons résultats provisoires de 2018.

⁴⁴ En particulier pour la zone « Limousin » avec un nombre de voyageurs.kms de 90 152 en 2017.

4.2.4.2.2 La déclinaison des données de trafic et de remplissage des trains selon les types de transport et les tranches horaires

Actuellement, les données de trafic, produites mensuellement par SNCF Mobilités, sont issues des données de vente et sont présentées par ligne, sans ventilation entre trafic interurbain, pendulaire ou local. Ces données de trafic ne peuvent pas non plus être fournies par tranche horaire, les billets TER étant valables de 1 à 7 jours et n'étant associés à aucun horaire particulier et les abonnements permettant la libre circulation sur une ligne donnée sans validation avant d'accéder au train.

Certaines données particulières peuvent cependant être produites à l'occasion d'enquêtes ponctuelles spécifiques mais, selon la région, SNCF Mobilités ne délivrait pas toujours jusqu'à présent d'informations suffisamment fiables et exhaustives permettant d'optimiser l'exploitation des TER. Pour sa part, SNCF Mobilités a tenu à préciser que les enquêtes réalisées répondaient aux dispositions contractuelles prévues entre les parties et qu'aucune contestation précise ne lui avait été adressée par la région sur ce point.

La région a donc choisi d'équiper les nouvelles rames TER⁴⁵ d'un système embarqué de comptage automatique en temps réel. Ce système est en cours de déploiement, l'objectif étant pour la région de mieux cibler les usages du TER afin d'améliorer la qualité du service rendu et d'optimiser tant la gestion du parc des matériels roulants que la tarification.

4.2.4.2.3 La segmentation de la clientèle

Les données de trafic fournies mensuellement par la SNCF sont élaborées à partir des données de vente dès lors que la tarification cible les différentes catégories de clientèle en fonction de l'importance de leur utilisation du train (fréquente ou occasionnelle) et de leur statut (abonné tout public, étudiant, apprenti, scolaire, groupe scolaire, « tribu »⁴⁶, temporaire, événementiel), étant toutefois précisé que ces catégories ne sont pas totalement étanches (les tarifications dites « occasionnelles » pour un événement culturel par exemple pouvant être aussi utilisées par des personnes voyageant fréquemment).

Ces données de trafic permettent donc seulement de distinguer les voyageurs occasionnels et les voyageurs quotidiens, d'une part, les déplacements pour le travail et ceux pour raisons d'études, d'autre part.

4.2.4.2.4 Le taux moyen de remplissage des trains

La région Nouvelle-Aquitaine dispose en matière de remplissage des trains de données d'« emport moyen » (correspondant au nombre de personnes transportées) et de taux de remplissage, calculées à partir des comptages de fréquentation.

Les conventions TER prévoient des comptages exhaustifs à bord de tous les TER à trois reprises dans l'année (automne, été et printemps) qui permettent alors de déterminer :

⁴⁵ De série sur les nouvelles rames et à la demande sur les anciennes

⁴⁶ Billet unique pour les groupes de 2 à 5 personnes dont le tarif diminue en fonction de la taille du groupe

- le nombre de voyageurs total par train et par ligne,
- le nombre de voyageurs montants et descendants dans chaque gare,
- la charge, c'est-à-dire le nombre de voyageurs entre deux points d'arrêts.

Des extractions et extrapolations de ces données comportant une plus ou moins grande « granularité »⁴⁷ permettent d'alimenter la réflexion de la région, autorité organisatrice, et de l'exploitant SNCF sur le dimensionnement de l'offre TER, l'opportunité du maintien de certains arrêts ou encore la pertinence de certains horaires de train, en les complétant éventuellement par d'autres indicateurs, comme le taux de régularité ou de suppression.

La région a cependant tenu à faire observer que l'utilité d'un train ponctuellement peu fréquenté doit aussi être appréciée en fonction de son insertion plus globale dans le roulement d'une journée de service. Ainsi un train peut servir à « rabattre » la clientèle vers un autre train plus fréquenté. De même, lorsqu'un train doit être acheminé pour assurer une mission vers un endroit où il y a beaucoup de voyageurs, il est alors pertinent de le « mettre en charge » (c'est-à-dire de le commercialiser et de le rendre accessible aux voyageurs) plutôt que de le faire rouler à vide, son roulage étant de toute façon nécessaire.

La région Nouvelle-Aquitaine a passé en 2018 un marché public pour la fourniture d'un logiciel d'exploitation des données issues des compteurs automatiques embarqués à bord des 66 nouvelles rames Régiolis et Régio2N mises en service récemment. Il est prévu de généraliser à terme ce système de collecte quotidienne et exhaustive des données de fréquentation (données dont la région conservera la propriété) afin d'optimiser la gestion du suivi de la charge des TER en voyageurs, encore perfectible.

4.2.5 La qualité du service

4.2.5.1 Le suivi de la qualité du service

4.2.5.1.1 Les outils d'évaluation de la qualité

Les trois conventions TER en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, qui employaient indifféremment selon le cas le terme ponctualité ou le terme régularité pour traiter des retards, prévoyaient des mesures de la qualité sur leur périmètre respectif, confiées par marchés à des prestataires extérieurs pour les seules ex-régions Aquitaine et Limousin.

Chaque ancienne région avait retenu des méthodes et des critères de contrôle qualité spécifiques, pouvant parfois faire appel au concours de « voyageurs-mystères » parcourant le réseau (gares et trains) pour en apprécier le service.

Pour l'ancienne région Aquitaine, trois grands domaines d'amélioration de la qualité étaient ciblés en dernier lieu : le contrôle à bord des trains, la propreté et le confort des trains,

⁴⁷ Niveau de détail d'une information ou donnée

l'information en situation perturbée dans les trains. Pour les autres régions ces points de contrôle apparaissaient dans l'ensemble similaires, s'y ajoutant également la disponibilité des équipements⁴⁸.

Chaque année, des objectifs étaient définis pour chacun des 3 périmètres TER et éventuellement par lignes, notamment en fonction des résultats observés l'année précédente. Des retours complémentaires pouvaient être produits en cours d'année pour alerter les élus en cas de manquement grave à la qualité du service régional.

La région et la SNCF organisaient régulièrement des comités techniques de production afin de faire le point sur la ponctualité des trains et identifier des axes d'amélioration. En matière de qualité de service, la SNCF était plus spécialement en charge des études portant sur la satisfaction des clients tandis que la région mesurait plus globalement la qualité du service produit sur son réseau TER.

4.2.5.1.2 La certification de qualité des lignes

Des démarches de certification ont été réalisées par la SNCF pour deux régions.

Pour l'ancienne région Aquitaine, plusieurs lignes ont ainsi été certifiées SGS Qualicert en 2017 (Bordeaux-Saint-Mariens, Bordeaux-Bergerac-Sarlat, Bordeaux-Arcachon, Bordeaux-Le Verdon, Bordeaux-Mont-de-Marsan, Bordeaux-Agen et Pau-Oloron-Bedous), ce qui n'empêche pourtant pas que des appréciations critiques aient été formulées sur la qualité de certaines d'entre elles lors de comités de lignes tenus récemment.

SNCF Mobilités fait valoir à ce sujet que la certification du service, qui consiste en une reconnaissance par un organisme tiers indépendant de la qualité des prestations proposées aux clients au regard des caractéristiques définies dans un référentiel, « *ne présume pas des événements contextuels pouvant impacter la réalisation du service* » et affecter les clients, dont les comités de lignes peuvent effectivement se faire l'écho. La région ajoute que les items sur lesquels portent la certification ne correspondent pas toujours aux sujets de mécontentement des usagers (ajustement des horaires et sur-occupation des trains). Il y a tout de même là matière à s'interroger sur le paradoxe d'une certification qui négligerait ainsi des sujets de satisfaction aussi essentiels pour les clients des TER.

Pour l'ancienne région Poitou-Charentes, toutes les lignes sont certifiées Afnor NF281, NF235 sauf la ligne Bressuire-Thouars.

En revanche, aucune démarche de certification de ses lignes n'avait été engagée par l'ancienne région Limousin.

⁴⁸Sur ce dernier point, la région a tenu à préciser que si la disponibilité des équipements n'était pas un item figurant au nombre des objectifs retenus spécifiquement par le marché qualité propre au TER Aquitaine, le fonctionnement des matériels constituait malgré tout « *un critère de mesure essentiel sur ce périmètre avec un objectif chiffré à 90 %* ».

4.2.5.1.3 Les évolutions de la qualité du service

Pour la zone ex-Aquitaine, le référentiel de la mesure de la qualité du service rendu était bâti autour de six critères : l'état général, la propreté, le confort, l'accueil du public, la qualité de l'information et le fonctionnement des équipements, l'ensemble de ces critères étant décliné pour chacune des composantes suivantes : trains, gares avec présence humaine, gares sans présence humaine. Chaque contrôle donnait lieu au remplissage d'une grille d'évaluation faisant apparaître la conformité ou la non-conformité par rapport à un standard (taux de conformité défini pour chacun des critères précités en prenant en compte la performance de l'année précédente et les priorités déterminées par la région et la SNCF). Un taux de conformité global agrégeant ces résultats rendait compte de la performance d'ensemble du service dans toutes ses composantes. Son évolution sur la période récente témoigne d'une forte dégradation en 2016, année marquée par divers aléas (travaux, mouvements sociaux) venus obérer la qualité du service rendu.

Tableau n° 4 : Taux de conformité global en zone ex-Aquitaine

2012	2013	2014	2015	2016	2017
94,58 %	93,46 %	91,62 %	93,87 %	83,29 %	92,12 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités conteste le taux de conformité de 83,29 % présenté ci-dessus pour l'année 2016 et estime qu'il conviendrait de lui substituer le résultat beaucoup plus favorable de 92,82 %. Une telle proposition apparaît pourtant en contradiction avec les nombreux manquements à la qualité observés précisément cette année-là et d'ailleurs reconnus par ailleurs par SNCF Mobilités dans la réponse précitée.

En progression depuis 2012, la qualité de service mesurée en zone ex-Poitou-Charentes selon une méthode spécifique apparaissait globalement stabilisée à un haut niveau, supérieur à 97 % depuis 2014 et dépassant même 99 % pour la qualité de l'information.

Tableau n° 5 : Mesure de la qualité du service TER en zone ex-Poitou-Charentes

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Information		97,62 %	98,58 %	97,97 %	98,92 %	99,29 %
Attention client		95,14 %	96,86 %	93,38 %	96,06 %	95,57 %
Confort équipements		97,32 %	97,34 %	96,82 %	96,78 %	96,69 %
Moyenne	94,63 %	96,69 %	97,59 %	96,06 %	97,25 %	97,18 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Pour l'ancienne région Limousin, les taux de conformité étaient calculés en fonction de la régularité et des services rendus à bord des trains et en gare, pour chacune des lignes.

Un bilan était dressé chaque année entre la région et la SNCF afin de vérifier si les résultats des mesures pour chacun des critères étaient en adéquation avec les objectifs fixés par la collectivité.

En cas d'écart à l'objectif, des bonus/malus étaient calculés au titre de l'intéressement à la qualité lesquels impactaient le montant de la contribution d'exploitation versée par la région à la SNCF.

Le passage récent à une convention d'exploitation unique pour l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine permettra d'harmoniser les différentes méthodes jusqu'ici en vigueur en matière d'évaluation de la qualité du service et de mesure de la satisfaction des voyageurs.

4.2.5.1.4 Les enquêtes de satisfaction

Des enquêtes de satisfaction des voyageurs étaient organisées par SNCF Mobilités, par l'intermédiaire d'un prestataire, selon une méthodologie spécifique à chaque convention et donc à chaque territoire.

Tableau n° 6 : Résultats globaux des enquêtes de satisfaction

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Aquitaine</i>	72,00 %	84,30 %	80,00 %	83,50 %	85,00 %	87,00 %
<i>Limousin</i>	94,50 %	90,40 %	95,00 %	95,10 %	87,40 %	87,00 %
<i>Poitou-Charentes</i>	93,50 %	93,50 %	93,00 %	93,00 %	88,00 %	91,00 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

La période 2012-2017 a vu le taux de satisfaction mesuré sur le territoire de la convention « Aquitaine », initialement faible, fortement progresser alors qu'il diminuait dans le même temps dans le ressort des conventions « Limousin » et « Poitou-Charentes ». Pour les années 2016 et 2017, les problèmes de matériel roulant ayant affecté la régularité du service peuvent expliquer pour partie une telle dégradation des taux de satisfaction. De plus, la fusion des régions et l'harmonisation tarifaire qui l'a accompagnée s'est traduite pour certains usagers de Poitou-Charentes par la remise en cause des conditions d'abonnement antérieures plus favorables.

4.2.5.1.5 Les comités de lignes et la qualité de service

Certaines demandes exprimées en comités de ligne concernent la qualité de service mais elles restent minoritaires comparées aux demandes sur l'évolution de l'offre. Elles portent notamment sur la capacité d'accueil du matériel roulant, le confort des rames, la présence des contrôleurs dans les trains, la fiabilité des afficheurs sur les quais.

4.2.5.1.6 Les innovations mises en œuvre en matière de qualité du service de transport

Afin de faciliter la planification de son trajet par le voyageur et de lui permettre de combiner différents modes de transports, l'ancienne région Poitou-Charentes avait développé depuis 2013 un système d'information multimodal (SIM) intitulé « Comment JV ». Outre le calcul d'itinéraires, il proposait des informations relatives aux transports proposés par chacune des autorités organisatrices de mobilité. Son périmètre géographique se limitant à Poitou-Charentes, un nouveau SIM devait être proposé par la région en septembre 2018, intégrant les données de la SNCF ainsi que celles de tous les réseaux existants en Nouvelle-Aquitaine. Différents itinéraires pourront ainsi être calculés en fonction des divers modes de transport possibles.

Une agence multimodale Modalis, regroupant en un seul lieu les divers acteurs de la mobilité sur le territoire de la métropole bordelaise (réseaux bus et tramway métropolitains TBM, bus TransGironde et TER) a aussi été créée en gare de Bordeaux-Saint-Jean.

Une application est également mise à disposition des usagers par la SNCF (Appli TER Mobile désormais remplacée par Appli SNCF) qui permet de connaître les prochains départs, les retards éventuels et de recevoir des alertes sur les gares ou trajets favoris. Des blogs de lignes spécifiques permettent également la diffusion d'informations les concernant.

Enfin, depuis 2014, la région finance le déploiement de systèmes d'information voyageurs permettant de diffuser en temps réel les éventuelles perturbations concernant les prochains trains. Plus de 2 M€ ont été investis à ce titre pour un déploiement sur neuf lignes, soit 83 points d'arrêt.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires sur ce point, SNCF Mobilités signale d'existence antérieure d'un système d'information multimodal en Limousin (Mobilimousin) mis en place en partenariat avec les collectivités concernées et relayé sur les canaux d'information de SNCF Mobilités. Elle indique que de l'information trafic en temps réel est diffusée sur les réseaux sociaux (fil twitter) depuis 2017. Elle mentionne, enfin, la possibilité offerte de signaler les dysfonctionnements constatés via le Centre de Relation Clients, enfin la mise en place d'afficheurs légers dans les gares.

4.2.5.2 La régularité (ponctualité) du service TER

4.2.5.2.1 Evolution sur la période

Tableau n° 7 : Taux de régularité du service TER

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Aquitaine</i>	89,49 %	88,50 %	88,90 %	87,38 %	87,10 %	89,84 %
<i>Limousin</i>	92,18 %	91,83 %	92,74 %	91,75 %	89,31 %	89,80 %
<i>Poitou-Charentes</i>	92,37 %	93,01 %	92,90 %	90,69 %	87,80 %	89,70 %

Source : CRC d'après données sur la qualité du service TER transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

La régularité est calculée lors de l'arrivée du train à la dernière gare de son parcours. Ce mode de calcul retient donc le retard cumulé sur l'ensemble d'un trajet. L'indicateur retenu par les trois conventions est celui de la « *régularité à cinq minutes* » : un train est donc considéré en retard s'il arrive à son terminus 5 minutes après l'heure prévue (en fait 5'59'').

Le taux de régularité du service TER produit en zone Aquitaine est resté sensiblement identique sur la période alors qu'il a légèrement diminué en zones Limousin et Poitou-Charentes. En 2017, les trois anciennes régions enregistraient un taux de régularité de même niveau, légèrement inférieur à 90 % et donc perfectible au regard des prescriptions des différentes conventions en la matière.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités fait valoir que « *le périmètre néo-aquitain a subi pendant les dernières années de fortes perturbations avec une période de lourds travaux réalisés sur le site de Bordeaux et de nombreux chantiers sur l'infrastructure ferroviaire régionale, et la modernisation et massification retardées de la flotte de matériel roulant (retards constructeurs)* ».

4.2.5.2.2 Les objectifs de ponctualité fixés dans les conventions

La convention de l'ancienne région Aquitaine fixait un objectif de ponctualité globale (pour toutes les lignes) de 91 % en 2017.

La convention de l'ancienne région Poitou-Charentes fixait un objectif de ponctualité qui variait entre 90 et 94 % selon les lignes en 2016 et dont il apparaît qu'il a rarement été atteint. Cet objectif cible a d'ailleurs été ramené à un niveau moins ambitieux en 2017 (entre 90 et 92 % selon les lignes).

La convention de l'ancienne région Limousin retenait également un objectif de ponctualité variable selon les lignes qui s'établissait en moyenne à 92 % en 2017, assorti d'un mécanisme de sanction-récompense sous forme de bonus-malus total plafonné à 150 000 €.

4.2.5.2.3 La notion de retard

Le mode d'appréciation du retard varie selon les conventions applicables aux trois ex-régions. La convention de l'ancienne région Poitou-Charentes précisait ainsi que « *les mesures doivent être faites dans des conditions normales d'exploitation (hors catastrophe naturelle et en l'absence de travaux)* ». Celle de l'ancienne région Limousin indiquait que « *la régularité est mesurée sur tous les trains qui ont circulé* ».

Pour l'ancienne région Aquitaine, la convention faisait la différence entre les retards qui relèvent de la force majeure ou de causes exonératoires extérieures à la SNCF (accidents de passages à niveau, suicides, obstacles sur la voie, divagation d'animaux, arrêts sur injonction de la force publique, actes de malveillance, agressions, manifestations externes, actes de terrorisme) et ceux relevant de « *causes SNCF* »⁴⁹ (absence de personnel, problèmes sur le matériel roulant, affluences voyageurs, manifestations internes).

4.2.5.2.4 Les indicateurs de suivi transmis par la SNCF à la région

En application des trois conventions TER en vigueur jusqu'en 2018, des tableaux de bord hebdomadaires et mensuels étaient transmis à la région indiquant : le taux de régularité hebdomadaire, mensuel et cumulé, le taux de suppression hebdomadaire, mensuel et cumulé, la répartition des causes par structure (TER, réseau, externe...), pour les « causes TER » la répartition par métier (traction, matériel), la liste des trains « malades » (les 10 trains les moins conformes), une synthèse des principaux incidents qui se sont produits. Un tableau mensuel des trafics et recettes était également transmis à la région.

La convention Limousin prévoyait en outre que la région reçoive chaque jour les faits marquants de la veille : liste des incidents ou accidents ayant provoqué des retards ou des suppressions de trains.

S'agissant spécifiquement des suppressions de trains, la région recevait tous les mois :

- pour la convention Aquitaine, un tableau de bord des services non faits précisant le nombre de trains supprimés, les trains.km supprimés, les trains.km substitués, les trains.km non substitués avec la liste des causes exonératoires et des causes SNCF,
- pour la convention Limousin, un tableau précisant par ligne les trains.km supprimés, substitués et non substitués,
- pour la convention Poitou-Charentes, un tableau du suivi de l'offre non réalisée précisant par ligne les trains.km programmés, supprimés, substitués, non substitués, avec la liste des causes.

En 2017, la région a obtenu, dans le cadre de la conciliation venant mettre fin à un contentieux avec la SNCF sur le périmètre TER Aquitaine, un suivi renforcé de l'irrégularité et des suppressions des trains pour « causes TER », ainsi que de la ponctualité dite « origine

⁴⁹ La même réalité est parfois décrite sous les vocables « *cause TER* » ou « *cause opérateur* »

Bordeaux ». Ce mécanisme, assorti de « surpénalités » pouvant atteindre 4 M€ sur les 2 années 2017 et 2018, vient compléter les dispositifs conventionnels préexistants.

4.2.5.2.5 Les facteurs explicatifs de la dégradation de la ponctualité

On observe un cumul de facteurs, particulièrement pénalisant en 2016 :

- un état de l'infrastructure préoccupant obligeant à de nombreuses limitations temporaires de vitesse (voire à l'interruption de la circulation sur certains tronçons) ;
- une tension au niveau du matériel provoquée par les pannes récurrentes des engins de la série 72500 ;
- d'importants travaux programmés sur l'axe POLT (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse) venant impacter les lignes TER empruntant cet axe ;
- de nombreux jours de grève dans le secteur sud Aquitain ;
- la diminution du nombre de croisements sur certaines lignes entraînant des problèmes de régularité ;
- l'affluence croissante d'usagers sur le secteur de Bordeaux et de sa banlieue ;
- la pénurie des conducteurs du 8 février au 2 juillet 2016 (résultant d'une mauvaise anticipation du service « ressources humaines » de la SNCF) venant impacter le plan de transport, réduit pour ce motif de 108 168 trains.km.

Cette pénurie des conducteurs en 2016 a d'ailleurs constitué un problème national, la SNCF connaissant des difficultés de recrutement pour les postes de conducteurs qu'il convient ensuite de former pendant 18 mois. En 2016, ladite SNCF a même dû rappeler des conducteurs à la retraite pour tenter de pallier cette difficulté. En contrepartie des dysfonctionnements occasionnés par cette pénurie en 2016 sur le réseau TER Aquitaine, la région a reçu une indemnisation de la SNCF de 1,14 M€ (avenant n° 42 à la convention du 16 juillet 2009).

4.2.5.2.6 Les bonnes pratiques ou innovations ayant permis des améliorations sur la régularité

La SNCF a instauré récemment de nouvelles pratiques, dont le bilan reste encore à réaliser. Un plan d'action « matériel » a ainsi été mis en place en 2018 prévoyant la mutualisation de la gestion de la flotte de matériel sur l'ensemble de la région Nouvelle-Aquitaine, ainsi qu'une nouvelle organisation du travail au technicentre de Limoges (en 3-8) permettant de réaliser des opérations de maintenance de nuit, la réalisation de certaines maintenances des séries 72500 au technicentre de Bordeaux (réalisées auparavant seulement à Limoges), la création d'une taskforce dotée de 2x4 postes pouvant intervenir sur toute la région.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités déclare que grâce à la mise en œuvre des actions évoquées ci-dessus, la fiabilité du service TER Nouvelle-Aquitaine est en progression nette avec une régularité portée de 89,6 % en 2017 à 90,5 % en 2018, les premiers résultats de 2019 confirmant cette amélioration.

La SNCF a également expérimenté, en janvier et février 2018, en gare de Bordeaux-Saint-Jean, le programme « H00 » en vue d'assurer le départ des trains à l'heure stricte.

Afin d'améliorer le dialogue entre l'exploitant et la région, des comités techniques (COTECH) « *production* » et des comités de pilotage (COPIL) TER ont été mis en place sur les différents secteurs géographiques. D'après la région, la qualité du dialogue serait satisfaisante mais la SNCF aurait parfois du mal à répondre précisément aux questions de l'autorité organisatrice, la transmission d'information à la région apparaissant en particulier défaillante en cas de perturbations de la circulation ferroviaire.

Sur ce dernier point SNCF Mobilités précise que l'ensemble des données de production et analyse prévues contractuellement ont été produites et présentées à l'occasion des différents comités réunissant l'exploitant et la Région. Elle ajoute que sont également prévus des dispositifs de diffusion d'informations en cas de perturbations prévisibles des circulations et en cas d'incident majeur, lesquels sont systématiquement activés (SMS, appels, etc.) et ont été reconduits dans le cadre de la nouvelle convention TER.

4.2.5.3 La conformité de la composition des trains

Les conventions TER n'intègrent pas d'engagement quant à une composition nominale précise « au train le train » (unité simple ou multiple). En revanche, de façon plus générale, lesdites conventions rappellent à la SNCF son devoir d'utiliser au mieux le parc de matériel roulant pour offrir un service de qualité aux usagers.

La région Nouvelle-Aquitaine est notamment tenue informée des difficultés en cette matière par les associations d'usagers ou par les courriers des voyageurs eux-mêmes. Elle avait souhaité à cet égard que la nouvelle convention prévoit un engagement renforcé de la SNCF sur la composition des trains ainsi que les modalités de contrôle de son respect (afin, par exemple, de pouvoir s'assurer qu'une unité multiple ne lui est pas « facturée » à la place d'une unité simple). Il ressort de la réponse de SNCF Mobilités au rapport d'observations provisoires que la nouvelle convention comporterait bien un tel engagement sur la composition pour les trains « les plus sensibles ».

4.2.5.4 Les pénalités liées à une réalisation déficiente du service

4.2.5.4.1 L'application des pénalités prévues dans les conventions en cas de trains supprimés, de retard ou de capacité insuffisante

Les trois conventions en vigueur jusqu'en 2018 prévoyaient l'application de pénalités/récompenses destinées à inciter la SNCF au respect de ses obligations contractuelles en matière de réalisation du service et de ponctualité, sanctionnant en conséquence les services non assurés (dès lors qu'ils ne sont pas compensés et ne relèvent pas de causes exonératoires) ainsi que les retards. Ces bonus-malus impactaient le montant de la contribution d'exploitation à la charge de la région,

Ces dispositifs de modulation de la contribution sont renforcés dans le cadre de la nouvelle convention applicable à partir de 2019. Ainsi, à titre incitatif, une circulation ferroviaire « non substituée » se verra affectée d'une réfaction supérieure à celle d'une circulation ferroviaire « substituée ». La région Nouvelle-Aquitaine envisageait également le paiement des cars à leur juste valeur en cas de substitution.

4.2.5.4.2 Evolution du montant des pénalités payées

Tableau n° 8 : Pénalités versées par l'exploitant pour insuffisante qualité de service (en €)

Motifs	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution
Aquitaine						
suppressions trains	531 199	302 326	354 786	833 962	839 743	58,1%
ponctualité insuffisante	81 995	50 934	139 924	266 722	259 871	216,9%
total	613 195	353 260	494 710	1 100 684	1 099 614	79,3%
Limousin						
suppressions trains	139 000	565 000	307 000	70 000	1 125 000	709,4%
ponctualité insuffisante	0	- 133 510	-150 000	-140 300	-13 000	
total	139 000	431 490	157 000	-70 300	1 112 000	700%
Poitou-Charentes						
suppressions trains	400 000	301 000	511 000	469 000	1 060 000	165%
ponctualité insuffisante	48 000	-7 000	-11 000	82 000	141 000	193,8%
total	448 000	294 000	500 000	551 000	1 201 000	168,1%

N.B. : les chiffres précédés du signe « - » correspondent à un bonus

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine⁵⁰

Alors qu'entre 2012 et 2015, le niveau de pénalités tous motifs et toutes régions confondus variait entre 1,1 M€ et 1,6 M€, il a atteint 3,4 M€ en 2016, année marquée par d'importantes réductions de l'offre imputables à la SNCF (grèves et pénurie conducteurs).

4.2.5.4.3 Les pénalités en cas de retard et de suppression de train

Aucun mécanisme de modulation des pénalités pour retards selon qu'ils affectent les heures de pointes ou les heures creuses n'était prévu par les trois conventions précédentes. SNCF Mobilités indique avoir satisfait au souhait de la région que la nouvelle convention comporte un engagement sur la régularité des trains à l'arrivée en heure de pointe.

⁵⁰ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités conteste le montant des pénalités pour non-réalisation de l'offre en zone ex-Aquitaine pour l'année 2014 qu'elle chiffre à 211 202 € au lieu de 354 786 €. Elle précise par ailleurs que les chiffres mentionnés pour l'ex-zone Limousin au titre de la suppression des trains « n'intègrent pas les montants relatifs à la réfaction ».

S'agissant des pénalités appliquées en cas de suppressions de trains, les réfections n'étaient pas accrues lorsqu'aucune information n'avait été fournie au préalable. En revanche, la SNCF se devait de transmettre un plan de transport adapté (PTA) en cas de situation perturbée prévisible, la non-transmission de ce PTA donnant lieu à pénalité.

4.2.5.5 L'information des usagers

4.2.5.5.1 Modalités d'information des voyageurs prévues dans les conventions en cas de trafic perturbé

Les modalités d'information des voyageurs prévues par les trois conventions applicables aux anciennes régions étaient assez voisines, distinguant :

- les perturbations prévisibles pour lesquelles la SNCF est tenue d'informer les voyageurs suffisamment à l'avance (en général au moins 24 heures), parfois sous peine de sanctions financières (en Limousin), avec indication des moyens de remplacement ;
- les perturbations inopinées donnant lieu à une information par tous moyens (affichage et annonces sonores en gare, à bord des trains, sur le site internet des TER, par SMS ou mail pour les abonnés connus), dans les meilleurs délais avec indication des moyens mis en œuvre pour y remédier.

4.2.5.5.2 Le traitement des réclamations écrites par la SNCF et l'information de la région

Selon la convention TER Limousin, la SNCF se devait d'analyser et exploiter les informations issues des réclamations pour améliorer la qualité du service, en vue de remédier aux dysfonctionnements signalés. Pour toute réclamation émise par un voyageur, la SNCF s'engageait à respecter les principes suivants : accorder éventuellement un dédommagement, répondre de façon individualisée, en tenant compte des éléments de contexte locaux et des éléments de dossier apportés par le voyageur, informer le voyageur des suites données à sa réclamation.

Selon la convention TER Aquitaine, la SNCF s'engageait à répondre à chaque usager dans un délai maximum de 30 jours à compter de la réception du courrier par le « service relations clients » de la SNCF. Elle communiquait à la région les réponses apportées aux usagers. La SNCF transmettait sous 48 h (hors samedis, dimanches et fêtes) une réponse personnalisée par courriel aux voyageurs. Si les éléments de réponse n'étaient pas immédiatement disponibles, la SNCF leur transmettait un accusé de réception dans un délai identique et sa réponse devait intervenir dans les 15 jours suivants.

La SNCF transmettait à la région un état exhaustif mensuel des réclamations reçues, précisant l'objet de la réclamation, la ligne concernée, la typologie de client et, le cas échéant, l'indication d'un éventuel remboursement ou dédommagement consécutif à cette réclamation. Un bilan trimestriel des réclamations était également transmis, avec l'indication du délai moyen de réponse.

La convention TER Poitou-Charentes prévoyait que le centre après-vente de Bordeaux traitait les réclamations, ses agents pouvant joindre le client par téléphone si la

réclamation se prêtait à un traitement accéléré par ce moyen, une « transaction » donnant lieu à la délivrance d'un bon « voyage » pouvant éventuellement être proposée.

4.2.5.5.3 Modalités de remboursement et d'indemnisation des voyageurs par la SNCF en cas de suppression de train ou de retard

Selon la convention TER Limousin, en cas de défaut de mise en œuvre du plan de transport prévu directement imputable à la SNCF, celle-ci était tenue à un remboursement total des titres de transport aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ce plan.

Selon la convention TER Aquitaine, en cas de défaut d'exécution du plan de transport ou du plan d'information des usagers, si la SNCF était directement responsable du défaut d'exécution, elle procédait à un remboursement total des titres de transport aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ces plans dès lors que l'utilisateur n'avait pu utiliser le moyen de transport pour lequel il avait souscrit un abonnement ou acheté un titre de transport. Les modalités et le montant de ce remboursement étaient définis en fonction du type de titre de transport et de la durée pendant laquelle son utilisation avait été empêchée. Ainsi, pour les abonnés, le remboursement se faisait au prorata temporis de la durée d'inutilisation du titre (1/5^{ème} par jour d'inexécution pour un abonnement hebdomadaire, 1/20^{ème} par jour d'inexécution pour un abonnement mensuel) et s'effectuait par « lettre bon voyage », par virement bancaire ou par « à valoir » sur l'achat du titre suivant, selon le choix du client. Pour obtenir un remboursement, le client devait adresser sa demande justifiée au « service relation clientèle » de la SNCF. Cependant, en cas de manquement avéré et important imputable à la SNCF de nature à entraîner une demande massive de remboursements, celle-ci devait prendre les dispositions nécessaires afin que les échanges de billets, les « à valoir » sur l'abonnement suivant ou les remboursements puissent s'opérer directement en gare, les voyageurs étant informés par le réseau de vente.

Selon la convention TER Poitou-Charentes, suite à des situations perturbées sur une journée ou plus, et en l'absence de solutions de substitution satisfaisantes, la SNCF pouvait décider de prolonger la durée de validité des abonnements.

4.2.5.5.4 Les modalités de concertation prévues avec les usagers (hors comités de lignes)

La région Nouvelle-Aquitaine déclare entretenir des liens étroits avec les usagers individuellement (téléphone, courriers, mailings) et leurs associations (réunions, mailing...), parmi lesquelles la Fédération nationale d'association d'usagers des transports (FNAUT), présentes lors des comités de pilotage « *convention TER* », afin de recueillir leurs demandes se rapportant à l'offre de transport proposée.

Les conventions TER Limousin et Poitou-Charentes ne prévoyaient pas d'instance de concertation autre que les comités de lignes ou comités de pôles.

Selon la convention TER Aquitaine, la région pouvait mettre en place des instances de concertation prenant la forme de comités consultatifs sur des projets TER particuliers touchant par exemple à l'aménagement du cadencement des dessertes sur un axe donné ou aux questions d'accessibilité. La région rencontrait également chaque année les syndicats de cheminots et informait la SNCF des résultats de cette concertation. Elle recevait

régulièrement les associations représentant les personnes sans emploi et démunies pour assurer un suivi de la tarification sociale mise en place en leur faveur. Enfin, la région était tenue informée par la SNCF des résultats de la concertation entre cette dernière et les associations d'usagers dans le cadre de son « suivi clientèle ».

4.3 Les perspectives d'ouverture à la concurrence

Avec le quatrième « paquet ferroviaire » adopté au niveau communautaire en 2016 et transposé depuis en droit français, la libéralisation du rail européen entreprise depuis plusieurs années est appelée prochainement à s'étendre au transport national de passagers. Désormais, l'exploitation des lignes conventionnées régionales (TER) ou d'équilibre du territoire (TET) pourra, en effet, donner lieu à appel d'offres au niveau européen à partir du 3 décembre 2019, cette procédure devenant la règle à partir de fin 2023.

La région Nouvelle-Aquitaine participe depuis 2016 à un groupe de travail constitué par Régions de France dans la perspective de cette ouverture à la concurrence des TER.

Le document programme adressé par la région à la SNCF dans le cadre des travaux préparatoires à l'attribution de la future convention TER Nouvelle-Aquitaine à partir de 2019 envisage une répartition future de l'offre de transport en cinq lots géographiques correspondant aux bassins de mobilité dont deux pourraient éventuellement être sortis du périmètre de la convention SNCF pour être attribués par appel d'offres.

Dans son rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptes s'interrogeait sur la réelle volonté et la capacité de la région Nouvelle-Aquitaine d'ouvrir à la concurrence à brève échéance. En réponse, la collectivité a tenu à souligner qu'il ne s'agissait pas là, comme suggéré dans le rapport provisoire, d'une simple « menace » destinée à faire pression sur la SNCF pour obtenir de cette dernière une meilleure qualité de service et plus de transparence dans ses coûts à l'occasion de la négociation de la nouvelle convention, mais d'un véritable *« choix de mode de gestion permettant d'affirmer le rôle d'autorité organisatrice des régions dans le choix de leur prestataire et non plus de se voir imposer un monopole national »*.

En tout état de cause, la région s'était interrogée lors de l'instruction sur sa capacité à susciter l'intérêt d'un opérateur ferroviaire alternatif compte tenu de l'état de dégradation élevé du réseau ferroviaire régional risquant de faire obstacle à une exploitation optimisée.

Dans la perspective d'une éventuelle ouverture à la concurrence, la région Nouvelle-Aquitaine a tout de même commencé à réfléchir aux conséquences sociales qui en résulteraient pour les personnels de la SNCF (dimension au demeurant prise en compte par la loi), ainsi qu'au régime de propriété du matériel roulant dont elle souhaite en tout état de cause le transfert à l'occasion de la nouvelle convention.

5 L'ORGANISATION ET LES MOYENS DU SYSTEME TER

5.1 Le cadre juridique

5.1.1 Présentation des conventions TER

5.1.1.1 Durée et vie des conventions TER (avenants, litiges)

La durée de la convention de l'ancienne région Aquitaine était fixée à dix ans (du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2018) et 57 avenants ont été conclus (créations et modifications de dessertes, harmonisations tarifaires, changements d'horaires, conditions financières...). Cette convention, à la différence de celles des deux autres régions, prévoyait une clause de révision à mi-parcours (effectivement actionnée en juin 2014) pour en rétablir l'équilibre, si nécessaire.

Pour préparer cette « revoyure », la région Aquitaine a donc, dans un premier temps, fait réaliser par un cabinet spécialisé un audit des comptes et des moyens d'exploitation du TER entre 2009 et 2012. Puis des discussions ont été engagées avec la SNCF dans un contexte de forte insatisfaction de la région et des usagers sur la qualité du service (chute de la ponctualité de 1,6 % entre 2013 et 2016, augmentation de 46 % des suppressions de circulations inopinées, baisse consécutive de 8 % de la fréquentation et diminution de 9 % des recettes). A la demande de la région, SNCF Réseau et SNCF Mobilités ont mis en place des plans de progrès intégrant des objectifs à atteindre ainsi que des plans d'actions correctives et un suivi sous la forme de plusieurs indicateurs définis en commun. La région a, par ailleurs, décidé de geler le niveau de sa contribution à la SNCF (hors création d'offres supplémentaires demandées par elle) à partir du budget primitif 2014.

Les négociations conduites entre mi-2014 et l'été 2015 au titre de la revoyure « Aquitaine » n'ont pas permis de parvenir à un accord, la SNCF demandant à la région 80 M€ de contribution supplémentaire (soit 6,9 % d'augmentation sur un montant total fixé initialement à 1 166 M€ pour l'ensemble de la période conventionnelle). En conséquence, fin 2015, la SNCF a initié la procédure de règlement des litiges prévue par la convention, puis le rapport de conciliation a alors ramené le montant du litige à 36,1 M€, proposition qui n'a alors été acceptée par aucune des deux parties. A la suite de nouveaux échanges intervenus jusqu'en mars 2017, un accord global a été trouvé, pour solde de tout compte, arrêtant à 33 M€ le montant du règlement du litige (soit 2,8 % de la contribution cumulée sur la période conventionnelle), à régler par la région sur les trois exercices 2017 à 2019.

Le surcoût ainsi supporté par la région s'explique par la révision des postes de charges du forfait C1 réclamée par la SNCF afin de prendre en compte les charges nouvelles résultant du décret « gares » du 20 janvier 2012, de la réforme des redevances d'infrastructures (création de la redevance « quai »), de la maintenance des nouveaux

matériels roulants non prévus à la convention initiale, ainsi que de la réforme de la taxe professionnelle et de la taxe ARAFER⁵¹.

En contrepartie de cette concession financière, la région a obtenu la mise en place d'un dispositif de sanction renforcé des atteintes à la qualité de la production, avec une plus grande responsabilisation de la SNCF sur la performance : détermination d'objectifs cibles sur les irrégularités « causes TER », les suppressions « causes TER » et la ponctualité « origine Bordeaux »).

Pour sa part, l'ancienne région Limousin avait conclu une convention pour une durée de cinq ans (du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017) qui a été prolongée d'une année supplémentaire afin d'harmoniser la date de fin des trois conventions dans le cadre de la fusion des régions, ainsi qu'il a déjà été précisé supra. Neuf avenants ont été également conclus (contrats annuels d'objectifs, harmonisations de tarifs...).

La convention conclue par l'ancienne région Poitou-Charentes avait une durée de vie prévue de dix ans (du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2016) qui a été prolongée de deux années supplémentaires pour fixer un terme commun à l'ensemble des trois conventions (avenant n° 30). 36 avenants ont été également signés afin de faire évoluer cette convention (créations et modifications tarifaires, apport de nouveau matériel roulant acquis par la région en crédit-bail, programmes de travail annuels, modifications de services, ajustement des objectifs de qualité et des modalités d'intéressement, modification de l'offre et des dessertes, conditions financières, prolongation de la convention...).

Comme en Aquitaine, la prise en compte des surcoûts à intégrer à la contribution d'exploitation de la région Poitou-Charentes a donné lieu à un avenant dit « de revoyure » en 2012 (avenant 22 pour la période 2013-2016). Une contestation ultérieure sur le coût de la « *trajectoire de maintenance intégrée au forfait de charges* » s'est traduite, par ailleurs, par un gel des versements de la contribution d'exploitation de la région pendant plusieurs mois. L'audit diligenté par la région sur les comptes 2012 et 2013 n'ayant pas donné lieu à des remarques particulières, le versement de la contribution a pu alors reprendre.

5.1.1.2 L'enjeu des conventions TER tel qu'exposé par leur préambule respectif

La convention de l'ancienne région Aquitaine soulignait « *la recherche d'efficacité, de modernité, d'intermodalité aux côtés des valeurs réaffirmées de service public* ».

Aucun enjeu particulier n'était mentionné dans le préambule de la convention de l'ancienne région Limousin.

La convention afférente à l'ancienne région Poitou-Charentes affirmait pour sa part qu'elle entendait poursuivre trois orientations principales « *mettre le voyageur au centre des préoccupations, apporter un service global de bonne qualité, faciliter le déplacement de*

⁵¹ Selon la réponse de SNCF Mobilités au rapport d'observations provisoires, la redevance quai, la redevance Gares & Connexions et la Contribution Economique Territoriale (CET) qui a remplacé la taxe professionnelle, relèveront désormais des charges facturées au réel (C2) dans le cadre de la nouvelle convention TER

bout en bout en recherchant une meilleure articulation avec les autres modes de transports ».

5.1.1.3 Les principales rubriques des conventions TER

On observe de fortes similitudes dans la présentation des trois conventions, avec des rubriques abordant en particulier les thématiques suivantes :

- dispositions générales (objet, champ d'application, durée, modifications, fin de la convention),
- conditions de mise en œuvre du service (contrats d'objectifs, dessertes, continuité du service, services et équipements dans les gares et haltes, politique tarifaire, communication études et enquêtes, suivi de la fréquentation),
- relations avec l'usager (qualité du service, relations aux usagers, concertation, information des voyageurs),
- développement durable et solidaire (accessibilité, insertion sociale, prévention des impacts sur l'environnement),
- régime des biens nécessaires à l'exécution du service (infrastructures, matériel roulant, entretien et modernisation des gares et haltes, biens immatériels, protection des biens et des personnes),
- conditions financières et comptables de l'exploitation,
- contrôle et suivi de la convention (rapports d'activité) et contrôles,
- le développement durable et solidaire (concertation et relations avec les usagers, prévention des impacts sur l'environnement).

5.1.2 Les dispositions des conventions TER relatives à la fixation des objectifs et aux moyens de contrôle de la performance

5.1.2.1.1 La définition de l'offre de transport

En tant qu'autorité organisatrice des transports (AOT), la région définit les dessertes pour chaque circulation TER, c'est-à-dire :

- les horaires (départ, arrivée, passage) ;
- les arrêts marqués dans les gares et points d'arrêts ;
- les jours de circulation sur une semaine ;
- les périodes de circulation dans l'année.

Ces principes restent les mêmes que sous l'empire des conventions précédentes. Seule la consistance de l'offre a été ajustée pour mieux répondre aux besoins des usagers.

5.1.2.1.2 Les obligations éventuelles en matière de cadencement et de correspondances avec des liaisons nationales)

Bien que les conventions TER n'aient pas prévu formellement d'objectifs en la matière, la région a indiqué lors de l'instruction que le cadencement et l'aménagement de correspondances avec les liaisons nationales avaient effectivement été développés dans le but d'améliorer le service proposé à l'usager, le cadencement principalement sur les lignes à fort trafic comme Bordeaux-Arcachon et Bordeaux-Langon tandis que les horaires des TER étaient dans la mesure du possible optimisés par rapport à ceux des TGV et Intercités.

5.1.2.1.3 Dispositions des conventions TER relatives à la réalisation effective et à la qualité du service

Dans chacune des conventions en vigueur sur le territoire des trois ex-régions de la Nouvelle-Aquitaine jusqu'en 2018, des objectifs relatifs à la régularité et à la qualité de service étaient définis annuellement, dont la mauvaise réalisation générait des sanctions. En cas de situations perturbées, prévisibles ou inopinées, la SNCF était tenue d'informer la région et de proposer un plan de transport adapté pour permettre la continuité du service dans les meilleures conditions.

Ces anciennes conventions prévoyaient à cet égard des réfections sur la contribution d'exploitation de la région pour toute offre non réalisée, selon des modalités spécifiques à chacune des ex-régions. Ainsi, l'application de bonification en cas de substitution routière à l'offre ferroviaire défaillante était prévue en Aquitaine et en Limousin mais pas par la convention TER Poitou-Charentes⁵². Des bonus/malus étaient également activés en fonction du résultat obtenu en matière de qualité de service par rapport aux objectifs fixés par la région annuellement. Enfin, un mécanisme d'intéressement au trafic (en zone Poitou-Charentes) et aux recettes (en zone Aquitaine et Limousin) était également prévu à l'appui du dispositif de mesure de la performance.

Dans la perspective de la signature à venir de la nouvelle convention TER, la chambre avait émis dans son rapport d'observations provisoires une recommandation, reformulée ci-dessous, dont on peut considérer qu'elle a été mise en œuvre au vu de ce qui va être exposé.

Recommandation n°2⁵³ : La région est invitée à veiller à ce que la nouvelle convention TER avec SNCF Mobilités hausse le niveau d'exigence à l'égard dudit exploitant en matière de continuité, ponctualité et qualité du service et soit assortie sur ces différents points de dispositifs de sanction/récompense plus incitatifs.

⁵² Laquelle prévoyait la facturation au réel de l'ensemble des charges routières.

⁵³ NB : cette recommandation portait le n°3 dans le rapport d'observations provisoires.

Il apparaît en effet que la nouvelle convention TER adoptée en 2019 renforce les objectifs de performance assignés à l'exploitant en matière de réalisation de l'offre et de qualité du service ainsi que les mécanismes de sanction dont ils sont assortis.

Le niveau de qualité de service à atteindre est évalué à travers les quatre critères suivants : régularité des circulations à l'arrivée (avec dispositif spécifique pour les arrivées en heure de pointe) ; non-respect des capacités pour causes TER ; ponctualité « origine Bordeaux » ; qualité produite et perçue (relation clientèle ; propreté et fonctionnement des équipements ; satisfaction globale des clients).

Afin de favoriser la continuité du service public ferroviaire, un mécanisme incitatif de réfaction et de pénalités sera mis en œuvre pour toute offre ferroviaire non réalisée quel qu'en soit le motif. En cas de suppression de trains, une réfaction sera ainsi appliquée sur la contribution régionale dès le premier train.km supprimé, quelle qu'en soit la cause et sans plafond, et s'y ajouteront des pénalités, également sans plafond, pour les suppressions trouvant leur origine dans une « cause TER », c'est-à-dire imputables à l'exploitant (matériel, traction, accompagnement, escale, grève locale TER), l'objectif poursuivi étant de diminuer d'un tiers les dysfonctionnements de ce type. De plus, une circulation ferroviaire non substituée entraînera une réfaction sur la contribution régionale supérieure à celle d'une circulation ferroviaire substituée.

Pour la première fois est fixé un objectif de respect de la composition des trains en heure de pointe afin de garantir un meilleur confort aux usagers (adéquation entre le nombre d'usagers et les places assises).

La nouvelle convention assigne par ailleurs à SNCF Mobilités un objectif de ponctualité de 95 % à l'horizon 2024.

SNCF Mobilités sera intéressée aux résultats obtenus, le montant total annuel des bonus comme des malus pouvant atteindre 3,2 M€, ce qui représente une forte incitation.

Les objectifs de performance et de qualité évoqués ci-dessus sont assignés exclusivement à SNCF Mobilités par la convention TER, même si la qualité du réseau (relevant de la responsabilité de SNCF Réseau) joue bien sûr un rôle important dans la bonne réalisation de ces objectifs. Pour cette raison, les parties concernées conduisent actuellement une réflexion afin d'étudier l'implication dudit gestionnaire d'infrastructures dans la performance. S'agissant des trains supprimés pour des causes relevant de SNCF Réseau, la région et SNCF Mobilités ont ainsi envisagé un dispositif spécifique de pénalités inspiré du Système d'Amélioration de la Performance (SAP) validé par l'ARAFER.

5.1.2.1.4 Evolutions dans les méthodes et moyens de mesure de la qualité de service

Chacune des conventions en vigueur jusqu'en 2018 comportait des indicateurs de mesure de la réalisation du service, de sa qualité, de la fréquentation dont certains avaient été renforcés par avenant, telle par exemple la mesure de la ponctualité en gare de Bordeaux introduite en zone ex-Aquitaine dans le cadre du plan de progrès conclu en 2012 entre la région et la SNCF.

L'exploitation des données de comptage des voyageurs avait également évolué, la région s'appuyant en dernier lieu sur un logiciel spécifique permettant de traiter les données

de façon plus approfondie afin de mieux analyser la fréquentation et « *le serpent de charge* »⁵⁴ des trains. Enfin, de façon à disposer quotidiennement des données de comptage et de ne pas être soumis exclusivement aux deux ou trois vagues de comptages annuelles, la région a investi dans des systèmes de comptage automatiques embarqués à bord des rames de nouvelle génération (Régiolis et Regio2N).

5.1.2.1.5 L'évolution des dispositions en matière de lutte contre la fraude et en matière de sureté

La lutte contre la fraude ainsi que la sureté relèvent de l'exploitant et les recettes des procès-verbaux figurent au nombre des recettes de la convention TER. Une expérimentation est actuellement en cours sur la ligne très fréquentée Bordeaux-Arcachon où les contrôleurs sont remplacés par des brigades volantes, des contrôles « à quai » pouvant également être réalisés.

5.1.2.1.6 Les objectifs de productivité fixés à l'exploitant et la répartition des gains entre l'exploitant et l'AOT

Du fait de ses contraintes budgétaires, la région veille au montant de sa contribution d'exploitation au système TER et entend, en conséquence, que la SNCF maîtrise pareillement l'évolution de ses charges. La collectivité et l'exploitant se concertent ainsi pour déterminer la meilleure offre de transport possible au meilleur coût.

La convention TER Aquitaine prévoyait même, en son article 81, un mécanisme d'intéressement prenant en compte le taux de marge⁵⁵ réalisé par la SNCF dans son activité d'exploitation du TER. Aucun dispositif équivalent n'était prévu par les conventions TER « Poitou-Charentes » et « Limousin ».

SNCF Mobilités a tenu à préciser, en réponse au rapport d'observations provisoires, qu'elle s'était engagée dans le cadre de la nouvelle convention TER Nouvelle-Aquitaine applicable à partir de 2019 sur une trajectoire financière pluriannuelle permettant de faire baisser de plus de 10 % la contribution d'exploitation en Nouvelle-Aquitaine, cet engagement traduisant à la fois « les efforts menés sur la maîtrise des charges (forfait de charges en baisse de plus de 7 %) et l'attractivité commerciale » et permettant une baisse de plus de 26 % du ratio « contribution rapportée au trafic ».

⁵⁴ Le serpent de charge est une représentation schématique des flux de voyageurs sur différents tronçons de lignes.

⁵⁵ Rapport résultat / produits d'exploitation.

5.1.3 Les dispositions à caractère économique et financier des conventions TER

5.1.3.1 Les biens et investissements

5.1.3.1.1 La politique d'investissement de la région en matière d'infrastructure ferroviaire

Afin de faire du train « *l'épine dorsale* » du transport en commun sur son territoire, la région Nouvelle-Aquitaine a déclaré mener une politique volontariste en matière d'investissement sur le réseau ferré pour permettre à son exploitant de produire le meilleur service possible.

Les contrats de plan Etat-région (CPER) actuellement en cours d'exécution prévoient ainsi 41 opérations ferroviaires correspondant à des projets de régénération, modernisation ou développement. Pour autant, un récent audit du réseau a mis en avant d'importants besoins d'investissements supplémentaires qui devront être discutés avec l'Etat et SNCF Réseau lors de la « revoyure » du CPER 2015-2020.

5.1.3.1.2 Le régime des biens

- Le système billettique

La SNCF détient la propriété du système billettique, des logiciels qu'elle a développés ou commandés, des équipements billettiques ainsi que des données issues de ce système. La SNCF est également propriétaire de son centre de gestion exploitant les bases de données billettiques précitées.

- Les infrastructures ferroviaires

En application de l'article 5 de la loi n° 97-135 du 13 février 1997, les infrastructures sont la propriété de SNCF Réseau. Cette dernière tient informée SNCF Mobilités et la région de tout projet de modification pouvant avoir une incidence sur le service TER.

- Les matériels roulants

SNCF Mobilités est propriétaire du matériel roulant utilisé pour l'exploitation du service TER à l'exception de celui acquis en crédit-bail par l'ex-région Poitou-Charentes.

Les conventions TER comportent des dispositions générales sur les matériels roulants (inventaire du parc, affectation des rames, reporting sur l'état du parc). Le niveau d'exigence en matière d'indicateurs de suivi du matériel a été relevé progressivement au fil des conventions TER successives.

Pour les matériels neufs dont l'acquisition a été financée par la région sur la base de conventions spécifiques, comme les rames Régiolis et Régio2N, lesdites conventions prévoient, outre les modalités de suivi de ces investissements, les conditions d'un éventuel transfert de propriété à la région, laquelle a d'ailleurs formulé une demande en ce sens auprès de SNCF Mobilités (cf. infra 5.3.3 « *gestion des matériels roulants* »).

- Les gares et haltes

La SNCF est affectataire des gares et des haltes (appartenant à l'Etat) utilisées pour l'accueil et l'information des voyageurs dans le cadre de l'exécution du service public de transport régional de voyageurs.

- Les biens immatériels

La région et la SNCF demeurent, chacune pour ce qui la concerne, propriétaires de leurs licences, marques, logotypes, logiciels, bases de données, sites télématiques et internet, et autres droits de propriété intellectuelle, artistique ou industrielle.

5.1.3.1.3 L'évolution du droit de regard de la région sur la gestion des gares

Les conventions TER prévoient le planning d'ouverture et de fermeture des guichets. Le nouveau schéma de distribution voté en novembre 2017 a été élaboré avec SNCF Mobilités pour mettre en adéquation le besoin réel des usagers avec la présence du personnel dans les gares.

Par ailleurs, tous les ans, la région est conviée aux Instances régionales de concertation (IRC) à titre consultatif et émet un avis.

Enfin, consultée par l'ARAFER sur le Document de référence des gares (DRG)⁵⁶ 2018-2020 la région Nouvelle-Aquitaine a émis un avis négatif malgré les améliorations obtenues sur certains points.

5.1.3.2 La rémunération de l'exploitant

5.1.3.2.1 Transparence des modalités d'affectation des recettes commerciales de la SNCF aux lignes TER

Malgré la participation de ses agents à plusieurs réunions de présentation de l'application logicielle « FC12K » utilisée par la SNCF en cette matière, la région considère que les modalités de répartition des recettes commerciales TER entre les différentes régions qui en résultent manquent de clarté, le modèle informatique en question souffrant, selon elle, de son ancienneté et de son manque de maintenance. Fondé sur le barème kilométrique national de la SNCF, il lui apparaît, en outre, inadapté à la nouvelle liberté tarifaire qui vient d'être reconnue aux régions et il ne serait pas non plus en mesure de gérer plusieurs opérateurs exploitants ferroviaires, perspective qu'il convient pourtant d'envisager avec l'ouverture prochaine à la concurrence.

⁵⁶ L'avis conforme de l'ARAFER sur le Document de référence des gares (DRG) se prononce notamment sur les tarifs des redevances dues au titre des prestations régulées (cf. article 14-1-III du décret n° 2003-194 et paragraphe II de l'article L.2133-5 du code des transports).

Pour sa part, dans sa réponse circonstanciée à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui avait été communiqué sur ce point, SNCF Mobilités a tenu à défendre la pertinence de son modèle d'affectation et de répartition statistique des trafics et recettes FC12K, fondé sur des enquêtes régulières de comportements et imposé par le mode de vente des voyages TER (sans réservation préalable et avec de nombreux abonnés) rendant difficile le suivi détaillé de la fréquentation et des ventes. Elle apporte également nombre de précisions tendant à démontrer, selon elle, la réalité de la maintenance et l'adaptabilité de l'outil en cause à l'évolution des modes de tarification et des opérateurs de transport. Elle se réfère, enfin, aux audits régulièrement réalisés par ses commissaires aux comptes pour s'assurer de la validité des opérations de répartition des ventes.

Pour autant, l'information à produire à l'autorité organisatrice étant apparue perfectible, une recommandation est formulée à ce sujet infra au point 5.1.3.4.

5.1.3.2.2 Modalités de calcul de la contribution versée par la région à l'exploitant

Les modalités de calcul de la contribution régionale à la couverture des charges d'exploitation du TER étaient décrites dans les conventions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes dans des termes assez semblables. Ladite contribution correspond à la différence entre les charges et les produits. Les charges sont de deux types : charges « au forfait » (dites C1) et « au réel » (dites C2). Les charges forfaitaires correspondent principalement aux charges de conduite des matériels roulants, d'accompagnement, de distribution, d'énergie, de maintenance des matériels, de structures, de substitution... Les charges au réel correspondent aux charges de capital⁵⁷, aux péages, ainsi que, dans le cas du TER Limousin aux redevances d'utilisation des gares. Les produits intègrent les recettes directes, les compensations tarifaires nationales et régionales, les produits des infractions.

5.1.3.3 Le recours à des moyens d'audit et d'expertise extérieurs au profit de la région

La région peut avoir recours à des organismes de contrôle extérieur choisis par ses soins, si elle le juge nécessaire. Le contrôle de la région ne s'exerce ni sur le domaine couvert par le contrôle de l'Etat, notamment les règles de sécurité des circulations, ni sur les activités de la SNCF situées hors du champ de la convention.

Les procédures de contrôle sont définies de manière indépendante par ces organismes, en accord avec la région et les résultats validés par cette dernière. Ces contrôles peuvent aussi bien porter sur les conditions financières de réalisation du service que sur les conditions de mise en œuvre technique de l'exploitation. La SNCF s'engage à communiquer les informations nécessaires à ces contrôles et audits et à en faciliter l'organisation et le déroulement.

L'ex-région Aquitaine a fait usage de la possibilité qui était la sienne de diligenter un audit à l'occasion des travaux de revoyure de la convention TER Aquitaine et dans le

⁵⁷ Les charges de capital comprennent les charges financières, l'impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), les dotations aux amortissements et les reprises sur subventions.

cadre des travaux préparatoires à la nouvelle convention. L'ex-région Poitou-Charentes avait pareillement fait usage d'un tel droit d'audit en 2015.

Pour autant, dans la mesure où il était apparu que le niveau d'information de la région en données de gestion du TER⁵⁸ gagnerait à être amélioré, la recommandation reproduite ci-dessous lui avait été adressée dans le rapport d'observations provisoires.

Recommandation n° 3⁵⁹: La région est invitée à veiller à ce que la nouvelle convention TER avec SNCF Mobilités lui garantisse une information améliorée sur l'organisation, la gestion et la performance du service ferroviaire.

Au vu de la réponse de la région, on peut considérer que cette recommandation est actuellement en cours de mise en œuvre. Selon cette dernière, en effet, l'organisation de la prestation par lots correspondant aux principales étoiles ferroviaires retenue par la nouvelle convention TER signée en mai 2019 devrait introduire plus de proximité et de transparence dans l'appréciation de la performance de l'exploitant. Il en irait de même du dispositif de refonte et d'optimisation de l'offre, Optim'Ter, dès lors que les transmissions d'information qu'il prévoit sont régies par un cahier des charges. Enfin, la mise en place de la plateforme STARTER devrait faciliter la transmission des informations délivrées à la collectivité par l'opérateur SNCF Mobilités.

5.1.3.4 Les informations économiques et financières dues par l'exploitant à l'autorité organisatrice

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités fait état des « nombreuses informations communiquées régulièrement aux services de la région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre des dispositifs conventionnels en vigueur » et de son souci de faire évoluer le système pour répondre aux besoins évolutifs exprimés par Régions de France et l'ARAFER. Elle fait référence à ce sujet en particulier à l'engagement pris dès 2012 de communiquer aux autorités organisatrices de transport un socle standardisé d'informations comprenant un rapport d'activité annuel et 36 indicateurs périodiques permettant d'analyser la performance industrielle, commerciale et économique de l'opérateur. Elle observe que ces pratiques ont été consacrées par la réglementation, avec l'intervention du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs (OTFV) et de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire⁶⁰, et elle affirme sa volonté de se conformer aux obligations d'information de l'autorité organisatrice qu'elle tient desdites dispositions.

Pourtant, la région a déclaré s'être vu opposer, lors des travaux préparatoires à la nouvelle convention TER, un refus à sa demande de transmission des coûts unitaires et des quantités associées pour les unités d'œuvre se rapportant aux postes de charges retenus pour la détermination du forfait de fonctionnement C1. Or ce dernier, qui intègre notamment les

⁵⁸ La situation spécifique des données financières est abordée infra.

⁵⁹ NB : cette recommandation portait le n°1 dans le rapport d'observations provisoires

⁶⁰ Codifiée à l'article L. 2121-19 du code des transports en ce qui concerne les obligations d'information mises à la charge de la SNCF.

charges de conduite et de maintenance des TER, constitue un élément déterminant du calcul de la contribution d'exploitation versée par la région à l'exploitant.

En application des dispositions précitées du code des transports, l'exploitant doit communiquer à l'autorité organisatrice l'ensemble des informations relatives au service ferroviaire « *sans que puisse y faire obstacle le secret des affaires* ». Les renseignements de cette nature s'avéreront d'ailleurs indispensables à la rédaction des appels d'offres en cas d'ouverture à la concurrence pour l'attribution de certains lots géographiques de service TER et la nouvelle convention TER applicable depuis 2019 comporte elle-même des dispositions en ce sens tout en renvoyant à la publication du décret « *données* », restant à intervenir pour l'application des dispositions législatives précitées.

En conséquence, sa mise en œuvre n'apparaissant pas encore satisfaisante à ce jour, il convient de maintenir la recommandation ci-dessous, proposée au rapport d'observations provisoires.

Recommandation n°4⁶¹ : La région est invitée à veiller à ce que SNCF Mobilités lui produise toute l'information financière qui lui est due en application du code des transports, en particulier en ce qui concerne la justification des charges et des recettes imputées au service TER.

5.1.3.5 Les modalités de fusion des anciennes conventions par la nouvelle région

Comme il a déjà été précisé supra, lors de la fusion des trois anciennes régions, il a été décidé d'harmoniser la fin des trois conventions au 31 décembre 2018. Ainsi, la convention TER Poitou-Charentes, qui devait s'achever en 2016, a été prolongée de deux ans et la convention TER Limousin d'une année. La convention TER unique couvrant l'ensemble Nouvelle-Aquitaine s'applique donc depuis 2019.

5.1.3.6 L'ouverture prochaine à la concurrence

La nouvelle convention TER applicable à partir de 2019 a réservé la possibilité d'une ouverture à la concurrence pour deux lots géographiques à déterminer.

5.1.4 Autres conventions se rapportant à l'activité TER

5.1.4.1 La convention avec la SNCF pour l'acquisition et la maintenance des matériels roulants

Les rames Régiolis et Régio2N en cause sont financées par le biais de conventions de financement spécifiques ne comportant pas de volet de maintenance associé, celle-ci relevant de la convention d'exploitation TER.

⁶¹ NB : cette recommandation portait le n° 2 dans le rapport d'observations provisoires.

5.1.4.2 Les conventions billettiques

La région finance les investissements ainsi que le développement lié au déploiement des outils et des services billettiques mis en place par la SNCF, par exemple :

- la convention relative à l'équipement en billettique de la partie sud du réseau de distribution TER Aquitaine, dans le cadre du projet de création de titres Modalis TER + Idélis (2014),
- la convention dans le cadre de la mise en œuvre de la norme intercode 2 sur le système billettique TER Aquitaine (2015).

5.1.4.3 Les conventions pour la réalisation d'ateliers de maintenance du matériel roulant

Les ateliers de maintenance sont financés par le biais de conventions de financements spécifiques (ateliers de Bordeaux, Saintes et Limoges).

5.1.4.4 Les conventions avec le gestionnaire d'infrastructures (RFF puis SNCF Réseau) pour la rénovation de certaines parties du réseau au profit des TER

La région peut signer également des conventions de financement pour des études et des travaux sur le réseau TER avec SNCF Réseau, et éventuellement avec d'autres partenaires (Etat et collectivités territoriales). Ces conventions, conclues notamment pour la mise en œuvre des opérations inscrites au CPER, concernent le financement de travaux d'amélioration et d'entretien des infrastructures ferroviaires.

5.1.4.5 Les conventions avec Gare et Connexion pour la rénovation de gares au profit du TER

Les opérations concernées par ce type de conventions portent selon le cas sur les bâtiments « voyageurs » et (ou) les abords de gares lorsqu'ils sont concernés par un projet de modernisation ou d'aménagement d'un Pôle d'échange multimodal (PEM). L'intervention régionale a alors pour objet de renforcer et améliorer la connexion du territoire concerné aux différentes infrastructures de transport, de renforcer la performance de l'offre de transport en commun mais aussi de diminuer l'impact écologique des modes de transport, notamment en favorisant le transfert modal de la route vers le rail.

5.1.4.6 Les conventions avec les régions ou états limitrophes

Une convention quadripartite entre la SNCF et les régions Centre-Val-de-Loire, Pays-de-la-Loire et Nouvelle-Aquitaine a été conclue pour l'amélioration de la desserte interrégionale entre Saumur, Bressuire et La Roche-sur-Yon. Le niveau de liaisons conventionnées est de deux allers-retours.

La coopération transfrontalière liée au projet de réouverture complète de la ligne Pau-Canfranc-Saragosse s'est également traduite par la signature d'une convention⁶² associant notamment l'Union européenne, l'Etat français, l'Etat espagnol et le gestionnaire

⁶² « Rétablir les liaisons manquantes entre la France et l'Espagne : études en vue de réhabiliter le tronçon ferroviaire transfrontalier Pau-Saragosse »

d'infrastructures espagnol (l'ADIF) relevant du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), ainsi qu'il a déjà été précisé supra.

5.1.4.7 Les conventions avec l'Etat pour le transfert des lignes TET et Intercités

La région Nouvelle-Aquitaine a accepté de devenir autorité organisatrice des services des trains d'équilibre du territoire (TET) Bordeaux-La Rochelle, Bordeaux-Limoges et Bordeaux-Ussel à partir du 1^{er} janvier 2018. Un protocole entre l'Etat et la région a été signé le 14 février 2017, une délibération du 18 décembre 2017 étant venu valider les conventions et avenants rendant effectif ce transfert de compétences (cf. supra).

5.1.5 Les contrats de plan Etat-région (CPER)

A l'exception des opérations concernant le réseau capillaire fret et de l'opération LGV Poitiers-Limoges, l'intégralité des opérations ferroviaires inscrites aux CPER 2015-2020 se rapportent au TER, au titre soit de l'amélioration de la capacité du réseau ferroviaire, soit du maintien de ses performances nominales (régénération). Le détail en est donné plus loin (au 5.5.1.). Il s'agit :

- pour le CPER ex-Aquitaine, de 22 opérations pour un volume total de 543,4 M€ dont 195,295 M€ de financement régional ;
- pour le CPER Limousin, de 8 opérations pour un volume total de 125,65 M€ dont 37,1 M€ de financement régional ;
- pour le CPER Poitou-Charentes, de 8 opérations pour un volume total après avenant de 414,3 M€ dont 175,3 M€ de financement régional.

La région fait toutefois observer à juste titre, en réponse au rapport d'observations provisoires, que si les opérations inscrites au CPER visent en tout premier lieu l'amélioration des conditions de circulation des TER, elles peuvent également bénéficier à d'autres activités voyageurs (« grandes lignes » intercity et TGV) lorsque ces dernières utilisent les voies ainsi rénovées.

Les CPER précédents (2007-2013) répondaient à une même volonté d'améliorer les conditions de circulation des TER, ou du moins de les pérenniser. Les objectifs assignés à chacune des opérations finalement réalisées ont bien été atteints, mais les projets ont souvent été revus à la baisse en raison de financements de l'Etat moins importants que prévus ou de difficultés techniques venues en empêcher la réalisation.

5.2 Les acteurs : l'organisation et le dimensionnement des services de la région en charge du TER

5.2.1 Structures créées par la région pour assurer sa fonction d'autorité organisatrice des transports régionaux

Il apparaît, en fait, que la région n'a pas créé de structure juridique spécifique pour la gestion de sa compétence ferroviaire. Le service et la convention TER sont gérés par une direction dédiée du pôle transports, infrastructures, mobilité et cadre de vie (TIMCV), la direction des transports ferroviaires de voyageurs (DTFV).

5.2.2 Moyens en personnel et en expertise dont s'est dotée la région pour gérer la relation conventionnelle avec SNCF

La direction des transports ferroviaires de voyageurs (DTFV) comprend 25 agents, directeur compris. Elle est organisée en 2 services :

- le service mobilité territoriale (9 agents dont 8 de catégorie A, y compris le chef de service),
- le service TER (9 agents dont 7 de catégorie A, y compris le chef de service).

A cela s'ajoute :

- une cellule de pilotage financier et contrôle de gestion (4 agents dont la responsable d'unité),
- une mission convention 2019 constitué par un agent de catégorie A.

Au sein de la DTFV, 20 agents sont de niveau catégorie A, en grande majorité des ingénieurs, se partageant entre contractuels et personnels sous statut.

La région passe également des marchés d'études et des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage en fonction de ses besoins d'expertise et d'accompagnement dans ses relations avec la SNCF.

5.2.3 Les coûts de gestion administrative du TER : frais de personnel, études, audits, enquêtes

La masse salariale afférente à la fonction TER atteignait 1,45 M€ en 2017 (cf. tableau infra) tandis que les dépenses réalisées cette même année au titre des diverses études, audits et enquêtes s'élevaient à 500 K€. La prévision pour 2018 sur ce dernier point atteignait 1 286 K€, non compris l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la négociation de la nouvelle convention (600 K€ de crédits de paiement prévus à ce titre entre 2017 et 2018).

5.2.4 La fusion des régions et ses effets sur le dimensionnement des équipes

Les travaux préparatoires à la fusion n'ont pas donné lieu à proprement parler à une mutualisation des services préexistants des différentes régions fusionnées mais le projet de réorganisation globale de la DTFV en fonction des bassins de mobilités a été validé dès le début 2016 et les équipes des trois sites ont travaillé ensemble pour la mise en place de cette organisation au 1^{er} janvier 2017, date d'effet juridique de la fusion.

Selon les données récemment communiquées par la région Nouvelle-Aquitaine, au 1^{er} janvier 2016 les équipes des trois sites étaient constituées de 27 emplois équivalent temps plein (ETP), alors qu'au 31 décembre 2017 la DTFV ne comptait plus que 25,4 ETP.

	ETP	Masse salariale
2012	22,7	1 176 625
2013	23,5	1 226 067
2014	25,3	1 387 914
2015	27,1	1 482 174
2016	27,0	1 528 659
2017	25,4	1 452 561

5.3 Le matériel roulant

5.3.1 Acquisition, coût, financement et propriété du matériel roulant

Tableau n° 9 : Investissements liés au matériel roulant

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Matériels roulants	47 296 050	55 617 330	73 393 520	53 691 976	98 419 706	48 781 530	377 200 112
Ateliers de maintenance	246 149	376 347	6 928 770	3 825 772	13 474 558	1 305 000	26 156 596
Total	47 542 199	55 993 677	80 322 290	57 517 748	111 894 264	50 086 530	403 356 708

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Le tableau ci-dessus rend compte de l'effort conséquent des 3 ex-régions constitutives de la région Nouvelle-Aquitaine en matière de matériel ferroviaire. Le montant cumulé de dépenses sur la période 2012-2017 dépasse 400 M€, se répartissant entre 377 M€ pour le matériel roulant lui-même et 26 M€ pour la modernisation des ateliers de maintenance.

Le coût d'acquisition des rames inclut les frais d'ingénierie facturés par la SNCF pour sa mission de portage du marché pour le compte des régions, soit au total 8,54 M€ pour les 61 rames Régiolis et Régio2N commandées depuis 2009. C'est la SNCF, en effet, qui établit le cahier des charges, suit le process industriel de fabrication auprès du constructeur, s'assure du bon respect du planning et de l'homologation des rames par les instances de

sécurité ferroviaire des rames. Il lui appartient également d'adapter ses outils de maintenance à l'acquisition des nouveaux matériels roulants.

Pour sa part, la région assure le suivi administratif, technique, financier et juridique de l'opération d'acquisition, dans les conditions prévues par la convention de financement des rames.

5.3.1.1 Les critères de choix des matériels

La SNCF et les régions ont défini conjointement les hypothèses de trafic et de plan de transport sur la base desquelles a été dimensionné le renouvellement de la flotte de matériels roulants. La configuration des rames (nombre de caisses, motorisation) et des équipements de confort (nombre de places assises, aménagement intérieur...) était au libre choix des régions.

5.3.1.2 Les modalités de financement

Les acquisitions de matériel roulant ont en général été financées de façon classique par le budget d'investissement des régions concernées, en panachant autofinancement et recours à l'emprunt. L'ex-région Aquitaine a ainsi souscrit en 2015 un emprunt de 100 M€ spécialement dédié à l'achat de nouvelles rames auprès de la Banque Européenne d'Investissement. Toutefois l'ex-région Poitou-Charentes a fait appel au crédit-bail en 2007 et 2011 pour un montant total de 304 M€ afin de financer l'acquisition de 33 nouvelles rames.

5.3.1.3 La propriété du matériel roulant.

Les conventions de financement envisageaient en termes assez généraux la possibilité pour les régions de prendre la propriété du matériel roulant, option que la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014 et la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 sont venues conforter. La région Nouvelle-Aquitaine a donc exprimé le souhait de se voir transférer la propriété des rames TER.

Sans contester la légalité de cette demande, SNCF Mobilités indique avoir souhaité procéder auparavant à une « *analyse des conséquences de toute nature d'une telle reprise* » en liaison avec l'association Régions de France. Elle précise que les derniers échanges menés dans le cadre de la négociation de la nouvelle convention d'exploitation TER Nouvelle-Aquitaine pour la période 2019-2024 liaient « *la question de la reprise du matériel roulant à l'ouverture à la concurrence de certains lots de la future convention TER* ».

Par ailleurs, la chambre régionale des comptes s'était interrogée dans son rapport d'observations provisoires sur le processus actuel d'achat des rames par la SNCF sur financement de la région, aboutissant à faire payer par cette dernière un accroissement du patrimoine de la SNCF dans des conditions qui pouvaient apparaître comme économiquement peu favorables pour la collectivité. Toutefois, la région a précisé dans sa réponse sur ce point que la subvention d'investissement qu'elle verse « *vient mécaniquement diminuer [sa] contribution conventionnelle, la SNCF affectant comptablement [ladite] subvention régionale en diminution des amortissements* ».

L'intervention de la région en matière d'investissement ferroviaire, pleinement assumée depuis 2002, prend donc la forme de subventions d'investissement à SNCF Mobilités pour l'achat des rames de TER ou à SNCF Réseau pour la réalisation de travaux d'infrastructure, alors même que ces interventions ne relèvent pas de ses compétences obligatoires d'autorité organisatrice des transports ferroviaires de voyageurs.

Toutefois, le point 7 de l'article 17 du 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 précise que « *la convention entre l'autorité organisatrice régionale et SNCF Mobilités prévue à l'article L.2121-4 du code des transports*⁶³ [définit] à titre indicatif, un programme des opérations d'investissement relatives aux services d'intérêt régional, avec l'indication de leur nature, de leur montant prévisionnel et de la part de financement incombant à chacune des parties ». Ces dispositions constituent donc la base légale de l'intervention de la région en investissement.

Enfin, la région Nouvelle-Aquitaine n'exclut pas de procéder un jour à l'acquisition directe de ses rames TER, ayant adhéré dans cette perspective à l'Association d'études sur le matériel roulant (AEMR).

5.3.2 Le suivi du parc de matériel roulant

5.3.2.1 L'état physique et comptable du parc

Les trois conventions TER imposaient de tenir chaque année un état physique et comptable du parc de matériel roulant. En réponse au rapport d'observations provisoires SNCF Mobilités a précisé que « *des données relatives à la fiabilité du matériel roulant* » avaient été communiquées « *comme par exemple les événements origine matériel en Limousin, la liste des matériels immobilisés pour longue durée, les taux d'incidents en Poitou-Charentes* ».

Dans la continuité des contrats précédents, la nouvelle convention prévoit la communication des données mensuelles suivantes par série pour l'ensemble du parc de matériel roulant : parcours réalisés, fiabilité du parc exprimés en taux d'incidents, disponibilité (moyenne et en pointe), suivi des matériels immobilisés.

5.3.2.2 Les indicateurs contractuels de disponibilité du matériel et leur sanction

Seules les conventions TER Aquitaine et Limousin proposaient un indicateur mensuel de disponibilité par série. Bien que ces indicateurs ne soient pas « pénalisés » en tant que tels, ils le sont indirectement à travers les mécanismes de sanction des manquements à la ponctualité et des suppressions de trains non compensées. En effet, une mauvaise disponibilité du parc de matériel roulant engendre nécessairement un service dégradé.

⁶³ « Une convention passée entre chaque région et SNCF Mobilités fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale »

5.3.2.3 Diversité et ancienneté du parc

En 2012, les trois anciennes régions totalisaient neuf séries différentes. Le renouvellement massif d'anciens matériels (séries Régiolis et Régio2N) est venu réduire ce nombre à six séries. Il devrait en résulter une meilleure fiabilité et une maintenance moins chère, ces nouvelles rames ayant remplacé des matériels roulants en fin de vie qui montraient de nombreux signes de défaillance et présentaient une disponibilité de plus en plus réduite. L'uniformisation progressive du parc facilite également la formation des agents de conduite.

Le tableau ci-après met en évidence l'importance de l'effort de renouvellement et d'homogénéisation du parc conduit au cours des dernières années.

Tableau n° 10 : Matériel roulant

	2012	2013	2014		2015	2016	2017
Total matériel roulant	309	298	267		257	227	198
<i>dont nombre de locomotives</i>	9	9	7		7	5	0
<i>dont nombre de voitures</i>	84	77	56		44	24	0
<i>dont nombre de rames</i>	216	212	204		206	198	198
<i>dont matériels âgés de 10 ans et moins</i>	107	102	73		95	106	102
<i>dont matériels âgés de plus de 10 ans</i>	202	196	194		162	121	96
<i>dont éléments 100 % électriques</i>	42	42	29		48	51	50
<i>dont éléments bimodes</i>	62	62	62		72	72	72
<i>dont éléments thermiques</i>	205	194	176		137	104	76

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

5.3.2.4 Le taux d'utilisation des matériels roulants

Il apparaît qu'un tel indicateur ne serait pas actuellement produit à la région par la SNCF, alors que la connaissance de la disponibilité du parc de matériel roulant apparaît essentielle à la couverture du plan de transport. En tout état de cause, le parc actuel se trouve structurellement en tension avec un nombre croissant d'immobilisations de véhicules.

5.3.2.5 Le sort du matériel roulant en fin de convention

Une fois la convention de financement des rames arrivée à son terme (généralement deux ans après la dernière livraison notifiée), elle fait l'objet d'un solde financier. Les rames sont rattachées au parc de l'activité TER et inscrites à ce titre dans une annexe à la convention TER.

S'agissant de la fin de vie du matériel roulant, la SNCF propriétaire assure les opérations de démolition mais elle se retourne vers la région pour demander le financement du désamiantage et du démantèlement

5.3.3 La gestion des matériels roulants

5.3.3.1 Le partage du parc avec d'autres régions

Le parc de matériel roulant est bien sûr dédié essentiellement aux dessertes TER de la Nouvelle-Aquitaine (voire « *exclusivement* » selon les termes de la convention TER Aquitaine). Toutefois, trois ATER (X73500) sont apportés en permanence à un pool de matériels roulants destinés à la desserte de la ligne du Nord Deux Sèvres reliant Saumur-Thouars-Bressuire-La Roche-sur-Yon, dans le cadre de la convention quadripartite signée entre les régions Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire et la SNCF.

Par ailleurs, les nécessités de la gestion courante peuvent requérir des prêts ou emprunts de matériels roulants avec d'autres régions pour assurer les plans de transport. Les dépenses engagées à ce titre relèvent du forfait de charges C1⁶⁴.

5.3.3.2 Conséquences de la fusion des régions sur le parc de matériel roulant

La fusion des parcs de matériel roulant des trois ex-régions est intervenue progressivement au cours du second semestre 2017 et la région Nouvelle-Aquitaine a déclaré ne pas disposer encore d'assez de recul pour porter une appréciation sur les éventuels effets bénéfiques de l'agrandissement du parc en termes de disponibilité du matériel et d'économies d'échelle.

5.3.3.3 Le suivi des pannes de matériels roulants

Seule la convention TER Limousin prévoyait un indicateur mensuel d'incidents ayant pour origine les matériels roulants entraînant un retard d'au moins 5 minutes ou une suppression.

5.3.4 La maintenance et la rénovation des matériels roulants

5.3.4.1 Dispositions conventionnelles relatives aux travaux d'entretien, de réparation et de rénovation du matériel roulant

Les conventions TER Aquitaine et Poitou-Charentes prévoyaient que SNCF Mobilités assure les opérations de maintenance et le maintien en état des rames dont les coûts sont pris en charge en fonctionnement (forfait de maintenance). Pour les opérations incluses dans ledit forfait la SNCF s'engageait à maintenir le niveau de coût durant la période de validité de la convention TER.

La convention TER Limousin comportait des dispositions voisines sauf pour les grosses opérations programmées (GOP), depuis 2013, pour lesquelles un bilan était réalisé chaque année avant transmission des factures à la région.

⁶⁴ Ce n'était toutefois pas le cas sous l'empire de l'ex-convention TER Poitou-Charentes.

Les opérations de modernisation comptablement immobilisables (remotorisation, rénovation de l'aménagement intérieur, « implémentation » d'équipements techniques ou de confort...) faisaient l'objet de conventions d'investissement spécifiques.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités fait valoir que le modèle juridique et financier sous-tendant les conventions TER est celui d'un « *contrat avec obligation de résultats* » dans lequel les charges de maintenance participent d'un forfait de fonctionnement. Elle soutient avoir pour autant partagé avec la région « *des données concernant la compréhension des charges de maintenance et leurs prévisions d'évolution* » lors de la négociation des conventions TER passées et actuelle et avoir proposé à la collectivité « *des pistes d'optimisation sur ce périmètre de charges* ». Elle souligne, enfin, le risque industriel qu'elle supporte en raison du caractère contractuellement figé du forfait de maintenance alors même que lesdites charges sont susceptibles d'évoluer sur la durée de la convention en fonction de l'utilisation des matériels roulants.

5.3.4.2 Objectifs de performance en matière de maintenance/rénovation du matériel roulant

Il n'existe pas d'objectifs quantifiés en la matière sous l'empire des conventions en vigueur pendant la période contrôlée.

5.3.4.3 Modalités d'exécution des opérations de maintenance

Actuellement, les ateliers de maintenance TER de Saintes et de Bordeaux, ainsi que celui de Limoges depuis mai 2018, fonctionnent de nuit.

La région s'étant plainte lors de l'instruction de ne pas disposer d'information sur le fonctionnement des ateliers, la gestion de leurs effectifs et le plan de charge d'entretien (toutes opérations relevant de la maîtrise d'ouvrage de la SNCF), SNCF Mobilités a précisé dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que dans le cadre de l'audit diligenté par la région en vue de la négociation de la nouvelle convention, celle-ci a pu accéder aux sites de maintenance et consulter de nombreuses informations relatives à l'organisation et au fonctionnement de ladite maintenance.

5.3.4.4 Information de la région sur la composition des charges de maintenance

La région ne disposait pas du détail des opérations de maintenance et des coûts associés relevant du forfait inclus dans les charges C1 sous l'empire des conventions TER Aquitaine et Poitou-Charentes, la SNCF considérant que lesdites conventions n'imposaient pas ce niveau de détail.

La convention TER Limousin permettait pour sa part d'identifier spécifiquement les charges de maintenance lourde du matériel roulant (cf. tableau ci-dessous).

Tableau n° 11 : Répartition des charges de maintenance

<i>TER Limousin</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Charges relatives au matériel roulant C1</i>	N.C.	14 504 000 €	15 252 000 €	15 154 000 €	15 504 000 €	N.C.
<i>Maintenance lourde du matériel</i>	0	2 903 900 €	3 544 244 €	3 571 991 €	3 797 792 €	3 679 911 €

Source : Données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

5.3.4.5 Contrôle des coûts de maintenance par la région

La région déplore de devoir s'en remettre aux données transmises par SNCF Mobilités (compte de résultat par convention transmis annuellement et comportant l'indication du montant global des charges comptabilisées au titre de la maintenance des matériels roulants), les conventions jusqu'ici en vigueur ne comportant pas de prescriptions sur le degré de détail exigé en la matière.

Même lorsqu'elle a fait usage du droit d'audit qui lui est reconnu⁶⁵, la région considère que les informations alors transmises par la SNCF n'étaient pas suffisantes.

5.4 Les gares et points d'arrêt

5.4.1 Les dispositions de la convention relative aux gares

La région définit le niveau de service dans les gares et haltes du périmètre conventionnel afin qu'il réponde aux besoins des voyageurs en matière d'accueil et d'information.

La SNCF assure les services en gares et déploie les équipements sur le périmètre des gares et haltes.

Les services en gares comprennent non seulement la vente de titres de transport mais aussi les autres services rendus aux voyageurs notamment en matière d'accueil et d'information. Il est prévu que les services rendus s'adaptent aux évolutions des attentes du public et des technologies pendant la durée de vie de la convention.

Les commerces implantés dans les gares sont gérés par SNCF Gares et Connexions, sans intervention de la région.

⁶⁵ Elle a même dû avoir recours à la procédure du référé-expertise .

5.4.2 Nombre de gares et haltes desservies

Tableau n° 12 : Gares et haltes desservies

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Aquitaine</i>	157	155	154	154	158	158
<i>Limousin</i>	Donnée non disponible	84	84	78	79	79
<i>Poitou-Charentes</i>	80	76	76	76	76	78
Total	237	315	314	308	313	315

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Le total des gares n'évolue pas entre 2013 et 2017, la réduction de leur nombre en Limousin (-5) étant compensée par leur augmentation en Aquitaine (+3) et Poitou-Charentes (+2)

5.4.3 Modalités de collaboration avec SNCF Gares et Connexions

La collaboration de la région avec SNCF Gares et Connexions se manifeste plus particulièrement à l'occasion des opérations de modernisation ou de réhabilitation de pôles d'échanges ou de bâtiments voyageurs. La région concentre certes son accompagnement financier exclusivement sur les gares et haltes ferroviaires incluses dans les conventions TER, mais de ce seul fait elle peut se retrouver « *à devoir financer des travaux sur des gares d'intérêt national, alors même que l'Etat est chef de file sur ce périmètre* », ce qu'elle déplore dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

Les relations tarifaires entre la région et SNCF Gares et Connexions sont définies dans le Document de référence des gares (DRG), document national régissant en particulier les redevances dues par les utilisateurs des gares au titre des prestations dites « régulées ». Sa version applicable aux horaires de service 2018 et 2019 a été adoptée en juillet 2018 sur avis conforme de l'ARAFER, autorité de régulation, après consultation des régions.

La région Nouvelle-Aquitaine a d'ailleurs rendu un avis négatif à cette occasion dans lequel elle contestait notamment une imputation des charges des gares selon elle favorable au TGV et aux commerces et défavorable au TER (notamment en ce qui concerne les charges de la Surveillance générale de la sûreté ferroviaire, la SUGE)⁶⁶, ainsi que le coût élevé du capital et l'absence d'incitation suffisante à la qualité de service

⁶⁶ La surveillance générale (SUGE) est la police ferroviaire de la SNCF dont la mission est de protéger, assister et sécuriser tant les voyageurs que le personnel et les biens sur l'ensemble du réseau SNCF.

5.4.4 L'information de la région sur la fréquentation des gares, leur état et les besoins en investissement

La région ne dispose d'éléments sur la fréquentation des gares que lors d'enquêtes de comptage de voyageurs. L'état et les besoins d'investissements dans les bâtiments voyageurs font l'objet des programmes de modernisation sur lesquels la région ne dispose pas de visibilité, sinon lorsque son financement est sollicité.

5.4.5 Opérations de réhabilitation ou de modernisation des gares soutenues par la région

Les anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et la région Nouvelle-Aquitaine se sont investies en faveur de la modernisation des gares et haltes dans différents programmes :

- Limousin : un programme « gares 2015-2018 », pour 10 gares et 2 haltes (+ avenant en cours).
- Poitou-Charentes : un programme « gares 2009-2012 », pour 4 gares et 2 haltes et un programme gares 2018-2019, pour 12 gares (en cours).
- Aquitaine : un programme « gares 2012 », pour 8 gares ; un programme « gares 2013 », pour 4 gares ; un programme « gares 2014-2015 », pour la mise en accessibilité.

5.4.6 Les gares, élément de la politique de mobilité intermodale de la région

La région Nouvelle-Aquitaine déclare accompagner de nombreux projets d'aménagement de pôles d'échanges multimodaux ferroviaires et des abords d'arrêts TER, afin d'améliorer les conditions d'accès et d'intermodalité et de renforcer l'attractivité du réseau ferroviaire et de l'ensemble des modes de transport alternatifs à la voiture. A cet effet, elle a adopté le 10 avril 2017 un règlement d'intervention dans lequel elle définit ses modalités de participation financière à l'aménagement des équipements précités.

5.4.7 L'accessibilité des personnes à mobilité réduite

En tant qu'autorités organisatrices, les anciennes régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes avaient, chacune, adopté un schéma régional d'accessibilité des transports régionaux en 2015, portant sur les services ferroviaires et routiers. La région Nouvelle-Aquitaine finance des travaux de mise en accessibilité des pôles d'échanges multimodaux, des bâtiments voyageurs et des quais selon des modalités définies dans le règlement d'intervention précité.

Pour les bâtiments voyageurs, la région finance 75 % du coût HT des études et travaux éligibles et les 25 % restants sont portés par SNCF Gares et Connexions.

Pour l'accessibilité des quais, la région finance de 25 à 50 % du coût HT des études et travaux éligibles, aux côtés de l'Etat et de SNCF Réseau, voire des villes et intercommunalités.

« 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 relevant de la seule SNCF, la région disposant d'un bilan du nombre de personnes ainsi accompagnées en gare. La région finance tout de même ce service au travers de la « redevance gare » qui constitue une charge imputée au TER. La SNCF va arrêter progressivement d'ici au 30 juin 2019 ce service dans 27 gares sur 47 gares Accès Plus. La région entend déployer le service « Accès Ter » pour assurer la continuité du service à partir de 2019 puis l'étendre jusqu'à 2021, conformément à l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des transports publics pour les personnes handicapées. Le service Accès TER fera l'objet d'un suivi mensuel en termes d'accompagnement.

5.5 L'infrastructure ferroviaire

5.5.1 Les investissements de régénération sur le réseau TER

5.5.1.1 Le soutien financier de la région à la rénovation du réseau ferroviaire régional

Il convient tout d'abord d'observer qu'il n'existait pas pendant la période contrôlée d'opérations de rénovation du réseau ferroviaire TER portées seule par l'une ou l'autre des ex-régions fusionnées dans le cadre d'un « plan rail » qui lui serait propre.

Un plan directeur d'investissement ferroviaire a toutefois été décidé récemment par la région Nouvelle-Aquitaine après que celle-ci a vainement sollicité l'Etat pour une « clause de revoyure » du contrat de plan Etat-région existant. Pour autant la région souhaite que l'Etat et SNCF Réseau participe au financement de ce plan.

Le projet très spécifique de réouverture de la ligne Bedous-Canfranc porté par la région Nouvelle-Aquitaine ne bénéficie d'aucun soutien financier national mais les études préparatoires sont subventionnées par l'Union européenne au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe⁶⁷ et l'opération elle-même bénéficie d'un engagement des pouvoirs publics espagnols à hauteur de 74 M€, un tel effort devant être regardé selon la région Nouvelle-Aquitaine comme « *un indice intéressant de la pertinence de ce projet, pas toujours bien compris côté français* ».

Les cofinancements entre Etat, région et SNCF Réseau au travers des contrats de plan Etat-région ont mobilisé des sommes très importantes, soit, pour la période 2015-2020, 168 M€ en ex-Limousin (dont 48 M€ à la charge de la région), 565 M€ en ex-Aquitaine (dont 205 M€ à la charge de la région) et 408 M€ en ex-Poitou-Charentes (dont 120 M€ à la charge de la région).

⁶⁷ Etudes d'un coût de 14 M€ subventionnées à 50% par le MIE

Les opérations retenues portent à la fois sur le réseau structurant et sur les dessertes ferroviaires régionales, à savoir les « petites » lignes classées UIC 7 à 9 dont la région Nouvelle-Aquitaine considère qu'elles ont été trop longtemps délaissées par le gestionnaire d'infrastructure (actuellement SNCF Réseau) au point que, souvent, leur performance nominale (vitesse théorique) ne peut plus désormais être atteinte sans mettre en danger la sécurité.

Les tableaux ci-après recensent les opérations inscrites aux 3 contrats de plan.

Tableau n° 13 : CPER Limousin 2015-2020

Opération	Coût total (M€)	Dont Etat (M€) (BOP 203)	Dont Région (M€)
LGV Poitiers - Limoges - Etudes post DUP	42,00	18,90	10,50
POLT - IPCS (Installations permanentes de contre-sens)	50,00	23,00	2,00
Poitiers - Limoges - Régénération de la ligne existante	15,00	11,00	1,50
(Brive) Tulle - Ussel - Travaux d'amélioration	20,00	2,86	12,225
Brive - St Denis près Martel (Aurillac) - Travaux d'amélioration	6,00	2,00	2,00
Liaison Limoges - Périgueux (Bordeaux-Limoges-Lyon) - Etudes	0,40	0,10	0,10
(Limoges) - Nexon - St Yrieix - Régénération	14,25	0,00	12,75
Brive - Objat - (Limoges) - Régénération	13,00	0,00	5,525
Ussel - Clermont Ferrand - section Eygurande-Laqueuille	7,00	0,00	1,00
TOTAL	167,65	57,86	47,60

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 14 : CPER Aquitaine 2015 – 2020

1.	Mobilité multimodale (en M€)	Crédits contractualisés		Autres financeurs		Crédits valorisés État	Crédits européens *
		État	Région	Organismes	Collectivités locales *		
		BOP 203		SNCF Réseau			
1.2	Rénover et moderniser le réseau ferroviaire	121,295	205,295	126,601	36,250	6,000	69,970
1.2.1.	Accroître les capacités de circulation du réseau ferroviaire structurant	39,500	41,500	66,816	11,750		39,695
1.2.1.1.	IPCS Bordeaux – Hendaye – Section Gazinet-Dax : études et premiers travaux	6,750	6,750	27,000			13,500
1.2.1.2.	Aménagements capacitaires Bordeaux-Hendaye en lien avec l'arrivée du Y basque – Aménagements Hendaye Frontière	11,633	11,633	7,755			20,680
1.2.1.3.	Aménagements capacitaires Bordeaux-Hendaye en lien avec l'arrivée du Y basque – Evitements de Morcenx	1,668	1,667	6,670			3,335
1.2.1.4.	Aménagements capacitaires Bordeaux-Hendaye en lien avec l'arrivée du Y basque – IFTE (station de Biganos)	2,616	2,616	1,308			2,180
1.2.1.5.	Aménagements capacitaires ligne Bordeaux- Hendaye – Evitements Ychoux – études	0,333	0,333	0,333			
1.2.1.6.	Études préparatoires au prochain CPER	1,500	1,500	1,500			
1.2.1.7.	Mesure compensatoire de l'AFAT – Desserte routière de Tarnos par la RD85	2,000	2,000		4,000		
1.2.1.8.	Accessibilité PMR dans les gares nationales et régionales	13,000	15,000	22,250	7,750		
1.2.2.	Accroître les capacités de circulation des nœuds ferroviaires d'importance nationale	19,245	19,245	18,835	11,500		11,075
1.2.2.1.	Aménagements ferroviaires en sortie de Bordeaux (programme GPSO) – Etudes PRO	6,500	6,500	6,500	6,500		
1.2.2.2.	Restructuration de la gare de Bayonne et adaptation du plateau ferroviaire	10,000	10,000	11,000	5,000		9,000
1.2.2.3.	Nœud ferroviaire de Bordeaux – Renforcement des installations de traction électriques (IFTE)	2,490	2,490	1,245			2,075
1.2.2.4.	Simultanéité des voies ABC en sortie Sud du nœud ferroviaire de Bordeaux	0,255	0,255	0,090			
1.2.3.	Pérenniser les lignes et dessertes ferroviaires régionales ; développer les capacités de circulation du réseau ferroviaire régional	62,550	138,550	40,950	11,000		19,200
1.2.3.1.	Cambo St Jean Pied de Port – Travaux de régénération	14,667	14,667	14,667			
1.2.3.2.	Lamothe-Arcachon - Renouvellement caténaires + OA	7,083	7,083	7,083			
1.2.3.3.	Voie ferrée de ceinture - Renouvellement caténaires + OA	5,433	5,433	5,433			
1.2.3.4.	Actualisation de l'audit du réseau aquitain	0,100	0,100	0,100			
1.2.3.5.	Amélioration de la desserte ferroviaire de Bergerac	15,750	15,750	6,750	6,750		
1.2.3.6.	Études d'amélioration de la desserte de Pau	0,250	0,250	0,250	0,250		
1.2.3.7.	Périgueux-Limoges - Étude de faisabilité de l'amélioration de la desserte de Périgueux-Limoges via le POLT	0,100	0,100		0,200		
1.2.3.8.	Levée des ralentissements - Premiers travaux (études entièrement financées par SNCF réseau)	0,667	0,667	0,667			
1.2.3.9.	Oloron Bedous – Suppression du passage à niveau n° 50	1,500	4,500				
1.2.3.10.	Bordeaux-Le Verdon – Aménagements capacitaires et renouvellement des caténaires	17,000	17,000	6,000			
1.2.3.11.	Oloron Bedous – Reprise des circulations		73,000		3,800		19,200

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 15 : CPER Poitou-Charentes 2015 – 2020

Axe 2.1 : Développer et améliorer la desserte du littoral Charentais en offrant une alternative crédible au transport routier.	
<i>Opération CPER</i>	<i>Cout total en M€</i>
Modernisation de la signalisation Saintes-Angoulême	36,8
Doublément de la voie entre Lusignan et Saint-Maixent	74,5
Contournement ferroviaire de la Rochelle	5
Modernisation de la ligne Saintes-Royan	30
<i>Financier</i>	<i>Montant en M€</i>
Etat	28,20
Région	73,50
Département de la Charente	3,50
Département de la Charente-Maritime	8,35
Département des Deux-Sèvres	7,50
CDA du Grand Angoulême	0,45
CDA du Grand Angoulême	2,00
RFF	22,80
Total	146,3
Axe 2.2 : Favoriser le transport sur les axes Nord-Sud de la Région	
<i>Opération CPER</i>	<i>Cout total en M€</i>
Modernisation de la ligne Nantes-Bordeaux	40
Modernisation de la signalisation entre la Rochelle et Saintes	21
<i>Financier</i>	<i>Montant en M€</i>
Etat	10,0
Région	24,0
Département de la Charente-Maritime	12,2
CDA de La Rochelle, Saintes et Rochefort-Océan	4,8
RFF	10,0
Total	61,0
Axe 2.3 : Améliorer les liaisons ferroviaires avec Limoges	
<i>Opération CPER</i>	<i>Cout total en M€</i>
Modernisation de la ligne Angoulême-Limoges	19
<i>Financier</i>	<i>Montant en M€</i>
Etat	6
Région	6
RFF	7
Total	19
Axe 2.4 : Electrification de l'étoile de Saintes	
<i>Opération CPER</i>	<i>Cout total en M€</i>
Electrification de l'étoile de Saintes	182
<i>Financier</i>	<i>Montant en M €</i>
Etat	53
Région	70
Département de la Charente	16
Département de la Charente-Maritime	31
Département des Deux-Sèvres	12
RFF	0
Total	182

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

5.5.1.2 La nature et le choix des investissements sur le réseau ferroviaire

Les investissements réalisés sur le réseau ferroviaire se répartissent, selon la région, entre ceux qui relèvent de la sauvegarde des lignes actuelles (ladite « *régénération* » visant à rétablir les performances nominales et concernant quasi-exclusivement le réseau TER) et ceux qui ont pour objet le développement de nouvelles fonctionnalités sur le réseau structurant (réseau « *circulé* » à la fois par les TGV, les trains Intercités, le fret et les TER). C'est SNCF Réseau qui propose les lignes retenues pour les investissements de rénovation en fonction de leur état et après réalisation de bilans socio-économiques (prise en compte des statistiques de trafic) et environnementaux (caractère électrifié ou non de la ligne) et étude d'éventuelles options alternatives (solutions routières)

Le dialogue entre la région et le gestionnaire d'infrastructures (RFF puis SNCF Réseau) sur l'état du réseau et les programmes de rénovation, amélioration et maintenance dudit réseau peut s'exercer à diverses occasions et prendre plusieurs formes :

- audits réalisés respectivement en 2008 et 2012 en Aquitaine et en Limousin, actualisés ensuite pour prendre en compte la nouvelle configuration régionale ;
- information délivrée par SNCF Réseau via des bulletins d'actualité sur l'état du réseau ;
- consultation de la région sur les plages de maintenance / réunion trimestrielle sur les travaux non anticipés par le gestionnaire d'infrastructure ;
- comité technique (COTECH) annuel où sont évoqués les impacts des travaux programmés.

5.5.1.3 Une gestion des investissements très critiquée

L'audit du réseau ferroviaire récemment réalisé témoignerait, selon la région Nouvelle-Aquitaine, d'une absence persistante de véritable politique de programmation des investissements, le gestionnaire SNCF Réseau s'efforçant avant tout de prolonger au maximum l'exploitation des différentes lignes, en gérant les incidents au cas par cas. Plusieurs prises de position publiques récentes des dirigeants de la région témoignent à cet égard d'un vif mécontentement à l'encontre de la SNCF, dirigée non seulement contre ce défaut de vision à long terme mais mettant également en cause la qualité de ses interventions ponctuelles.

Dans un entretien mis en ligne sur le site spécialisé « Villes Rail Transport » le 19 avril 2018, le vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine en charge des transports dénonçait ainsi une « *situation catastrophique inacceptable* » marquée par « *la fermeture récente de trois lignes ferroviaires en raison de la dégradation des infrastructures* [tronçon Pompadour-Objat de la ligne Limoges-Brive ; tronçon Angoulême-Saillat-Chasseneuil de la ligne Angoulême-Limoges ; ligne Bayonne-Saint-Jean-Pied-de-Port] au point que l'intéressé en vienne à s'interroger « *sur la compétence de SNCF Réseau* », en tous cas dénonce un « *sous-investissement récurrent depuis une bonne soixantaine d'années* », qui occasionnerait selon lui « *30 % de plus d'irrégularités liées aux défaillances d'infrastructures par rapport au reste de la France* [et en conséquence] *la multiplication des limitations temporaires de vitesse qui concerneront 300 km de lignes d'ici la fin de l'année* » (...) le gestionnaire lui-même évaluant à 725 le nombre de kilomètres de lignes en mauvais voire très mauvais état ».

Le président de la région Nouvelle-Aquitaine a lui-même déclaré récemment « *ne plus avoir confiance dans la SNCF* »⁶⁸, déplorant « *un système opaque à l'organisation dispendieuse [ainsi que] des devis qui doublent six mois après avoir été émis* ». La mauvaise qualité du service qu'il dénonce apparaît d'autant plus mal ressentie que « *depuis 2002, la Région a mis 1,4 milliard d'euros [dans le TER], sans compter les 320 millions de la LGV plus 500 millions de péages à SNCF Réseau, qui sont censés aller à la rénovation des voies* ».

La chambre régionale des comptes ne se ferait pas l'écho de tels griefs si son propre contrôle ne l'avait pas également confrontée aux tensions susmentionnées entre la région et la SNCF en particulier à l'occasion de l'examen des trois opérations de régénération de lignes TER exposées ci-après. D'ailleurs dans son récent rapport de décembre 2018 sur SNCF Réseau, la Cour des comptes relève elle-même la « *fiabilité préoccupante* » du réseau ferroviaire « *en raison des défaillances d'infrastructures* » dues à « *un fléchissement de l'effort de rénovation* ».

5.5.1.3.1 Rénovation de la ligne Libourne (33) -Bergerac (24)

La régénération de la ligne Libourne-Bergerac lancée récemment apparaît particulièrement emblématique à la fois de l'importance des besoins de rénovation résultant d'un manque d'entretien persistant au cours des années précédentes et, en même temps, de l'incapacité de SNCF Réseau à y faire face. De ce fait, non seulement la région Nouvelle-Aquitaine apporte son concours au financement de l'opération avec l'Etat, comme elle a pris l'habitude de le faire en pareil cas même si une telle intervention sort du cadre de ses strictes compétences obligatoires, mais il a fallu également mobiliser dans ce dossier la participation financière des départements de la Gironde et de la Dordogne et de 14 intercommunalités.

On aurait pu s'interroger sur la légalité de la participation des départements à cette opération du fait de la suppression de leur clause de compétence générale par la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Il apparaît toutefois que les dispositions du IV de l'article L.1111-10 du code général des collectivités territoriales⁶⁹ permettaient en tout état de cause l'intervention desdits départements en l'espèce dès lors qu'il s'agit d'une opération rattachée au contrat de plan Etat-Région 2015-2020 d'Aquitaine à supposer même que les autres dispositions de cet article étendant cette exception aux « *opérations dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics* » ne s'appliqueraient à SNCF Réseau en tant qu'« *EPIC assimilable à une entreprise privée* » (ainsi que le soutient le département de la Dordogne dans sa réponse au rapport d'observations provisoires).

Bien qu'ils aient accepté finalement de participer, hors compétences obligatoires, au financement des travaux de rénovation de la ligne ferroviaire Libourne-Bergerac, les départements de la Gironde et de la Dordogne rappellent leur refus de principe initial dans un contexte de forte contrainte budgétaire. Ils affirment avoir été contraints à cette

⁶⁸ Entretien publié dans le journal « La Charente Libre » du 17 novembre 2018

⁶⁹ « *Par dérogation aux dispositions du présent article, les collectivités territoriales peuvent financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région (...) et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou de ses établissements publics* ».

participation par l'état des voies de l'ensemble de cette ligne ferroviaire [qui] nécessitait des travaux lourds de régénération, faute de quoi la SNCF envisageait de réduire la vitesse de 120 à 40km/h dès 2019. Or une telle dégradation du niveau de service aurait pénalisé gravement le transport au quotidien des milliers d'usagers girondins de ce TER essentiel à la liaison des territoires ruraux du Pays Foyen et du Libournais avec la métropole bordelaise. Le département de la Gironde « *regrette que ces travaux ne soient pas pris en charge intégralement par la SNCF* », laquelle ne saurait « *prendre en otage les usagers locaux de lignes vitales au fonctionnement des territoires, ni les collectivités locales appelées elles-mêmes à maîtriser leurs dépenses par l'Etat* ». Il déplore enfin que le financement départemental ait pu être inscrit au contrat de plan Etat-région sans que le département en soit lui-même signataire.

Enfin, selon la région, cette opération Libourne-Bergerac serait également révélatrice d'une mauvaise connaissance par la SNCF du réseau placé sous sa responsabilité, ainsi qu'en témoignerait la forte sous-évaluation initiale du montant des travaux. En effet, alors que l'opération avait été programmée au contrat de plan Etat-région pour un coût alors estimé à 45 M€, ce dernier a ensuite été porté à 91 M€ suite à de nouvelles estimations de SNCF Réseau avant d'être ramené aux environs de 80 M€. De telles évolutions suscitent incontestablement une forte incompréhension de la part des collectivités dont le concours financier a été sollicité au point que certaines d'entre elles en viennent à mettre en cause l'expertise technique de la SNCF dans son rôle de maître d'ouvrage et par voie de conséquence l'importance des frais facturés à ce dernier titre.

Tableau n° 16 : Travaux 2019 pour la ligne Libourne-Bergerac

	Clé de répartition	Besoin de financement
<i>Région Nouvelle-Aquitaine</i>	41,7448 %	33 299 000 €
<i>Collectivités territoriales⁴¹</i>	8,4620 %	6 750 000 €
<i>Etat</i>	31,8235 %	25 385 000 €
<i>SNCF Réseau</i>	17,9696 %	14 334 000 €
Total	100,0000 %	79 768 000 €

5.5.1.3.2 Rénovation de la ligne Bayonne-Saint-Jean-Pied-de-Port (64)

Afin de sauvegarder et pérenniser cette ligne à fort potentiel touristique, un temps délaissée par les voyageurs à cause des contraintes d'exploitation en rendant le temps de parcours peu attractif, la région y a financé 63 M€ de travaux en deux tranches en 2010 et 2015. Or, de nouveaux dysfonctionnements sont apparus provoquant l'interruption du trafic du 27 mars au 29 mai 2018.

Selon la réponse de la région au rapport d'observations provisoires, les problèmes connus en dernier lieu par la ligne Bayonne-Saint-Jean-Pied-de-Port ne résulteraient pas toutefois d'une mauvaise réalisation des travaux effectués précédemment mais d'une cause technique nouvelle, à savoir un fontis, c'est-à-dire un « *effondrement du sol en surface, causé*

par la déliquescence souterraine progressive des terrains porteurs »⁷⁰, lui-même imputable à des phénomènes météorologiques exceptionnels et à la proximité de la rivière Nive.

5.5.1.3.3 Rénovation de la ligne Saintes-Royan (17)

Rénovée entre novembre 2017 et avril 2018 pour un coût global de 35 M€ (dont 23 M€ de participation de la région), la voie ferrée Saintes-Royan a vu récemment son trafic à nouveau perturbé par un dysfonctionnement apparu sur la ligne au niveau de Varzay, obligeant les trains à limiter leur vitesse à 40 km/h sur le secteur concerné. La qualité des travaux réalisés par l'entreprise intervenue initialement pourrait être mise en cause par SNCF Réseau.

5.5.2 La gestion des circulations

La région est associée par SNCF Réseau à la planification de l'utilisation des sillons ferroviaires selon les modalités fixées par le Document de référence du réseau (DRR)⁷¹. Il apparaît que les TGV et les trains Intercités sont prioritaires par rapport aux TER qui doivent adapter leurs horaires en conséquence, le fret étant pour sa part servi en dernier.

5.6 Les politiques tarifaires régionales

5.6.1 La définition des stratégies tarifaires

5.6.1.1 Objectifs et suivi des dispositifs tarifaires retenus par la région

La région a mis en place une gamme tarifaire régionale complète s'efforçant de répondre aux besoins de mobilité des usagers fréquents, de fidéliser les usagers occasionnels (cartes de réduction) et de rendre attractif l'usage du train pour les jeunes et les petits groupes (2 à 5 personnes). Par ailleurs, des tarifs saisonniers ou événementiels sont proposés pour promouvoir l'usage du train sur certaines destinations (stations balnéaires, stations de ski...) ou pour certains événements festifs (fêtes de Bayonne ; festival Garorock de Marmande).

La région déclare suivre avec attention le niveau de vente des titres régionaux ainsi que le chiffre d'affaires et le trafic qui s'y rapportent.

⁷⁰ Wikipédia

⁷¹ Document national régissant les modalités pratiques, techniques, administratives et tarifaires de l'usage du réseau ferré.

5.6.1.2 L'harmonisation des tarifs suite à la fusion des régions

La région a harmonisé ses tarifs suite à la fusion des régions, en plusieurs phases à partir de juillet 2016. Les tarifs saisonniers, événementiels et occasionnels ont été harmonisés en 2016. Ont suivi en 2017 les tarifs à destination des jeunes, des groupes scolaires, des voyageurs fréquents. Une tarification sociale harmonisée, à destination des publics précaires, est prévue pour début 2019.

L'harmonisation du « Pass abonné » a conduit à une réduction pour certains abonnés de l'ex-région Aquitaine mais aussi à une augmentation parfois élevée pour certains abonnés de l'ex-région Poitou-Charentes. En effet, le forfait spécifique pour les abonnés domicile-travail plafonné à 80 €/mois qui y était pratiqué quelle que soit la distance parcourue a dû être abandonné en raison de son coût élevé.

5.6.1.3 L'articulation tarifaire avec les autres régions pour les déplacements interrégionaux

Des accords de réciprocité avec les régions limitrophes existent depuis plusieurs années. Suite à l'application de la liberté tarifaire et au développement de nouvelles gammes régionales en Nouvelle-Aquitaine, des discussions ont été engagées avec lesdites régions en vue de l'adoption de nouveaux accords de réciprocité prévue à partir de fin 2018.

5.6.1.4 Le développement des propositions tarifaires multimodales

La région Nouvelle-Aquitaine a mis en place plusieurs accords d'acceptation tarifaire avec diverses agglomérations, permettant aux usagers porteurs de titres urbains de circuler à bord du TER au sein du ressort territorial de ces agglomérations parmi lesquelles on trouve Arcachon, La Rochelle, Guéret, Limoges.

La région a également développé plusieurs titres combinés : TER + urbain et car + urbain. Ces titres existent sous format papier ou billettique avec la carte « Modalis », dont la nouvelle version sera déployée à partir de 2019. Dans le cadre de cette démarche d'interopérabilité billettique, une harmonisation des profils de clientèle est recherchée avec les réseaux urbains (ex : jeune = moins de 28 ans) pour faciliter la création de titres combinés.

Afin d'assurer son rôle de chef de file de l'intermodalité et en application de la loi SRU précitée, la région Nouvelle-Aquitaine a porté la création d'un syndicat mixte l'associant à 27 autres autorités organisatrices de la mobilité. Créé en juillet 2018, ce syndicat mixte intermodal de Nouvelle-Aquitaine (SINA) a vocation à organiser la coopération entre ses membres en vue notamment de mettre en place une tarification coordonnée et des titres de transport unifiés. Le déploiement envisagé d'un support unique « Modalis » permettra aux usagers d'héberger sur une même carte l'ensemble des réseaux et services de transport dont ils ont besoin au quotidien.

5.6.1.5 L'application de la liberté tarifaire depuis 2016

La région Nouvelle-Aquitaine a fait le choix de la liberté tarifaire en avril 2017, les conventions TER ayant été adaptées en conséquence en décembre 2017.

La chambre régionale des comptes ayant laissé entendre, dans son rapport d'observations provisoires, que SNCF Mobilités, qui appliquait jusque-là son tarif national, aurait rencontré certaines difficultés techniques dans l'application de cette décision de la région, l'opérateur en cause a souhaité préciser que « *les plannings de paramétrage partagés avec la région ont été respectés.* »

5.6.2 La mise en œuvre de la politique tarifaire

5.6.2.1 L'inventaire des mesures tarifaires

Les « pass abonnés Nouvelle-Aquitaine » hebdomadaires, mensuels ou annuels, s'adressent à toute personne effectuant des déplacements quotidiens ou fréquents, sur un même parcours en Nouvelle-Aquitaine. Ils permettent à l'abonné la libre circulation sur un parcours de son choix, compris entre 0 et 300 km. Le titulaire bénéficie en outre de réductions pour ses autres déplacements en Nouvelle-Aquitaine (25 % en semaine et 50 % les week-ends, jours fériés et vacances scolaires).

Les titres intermodaux sont constitués par la juxtaposition d'un abonnement urbain ou interurbain et du « Pass Abonné Nouvelle-Aquitaine », avec une réduction éventuelle : abonnement TER + urbain : Modalis TER+TBM à Bordeaux, Passéo Brive+TER+Tulle, Passéo TER+Gueret, TER+Vitalis à Poitiers, TER+Yélo à La Rochelle, TER+Bus à Saintes, TER+R'bus à Rochefort, TER+TAC à Châtellerauld ;

Le « billet jeune Nouvelle-Aquitaine » est accessible à tous les jeunes de moins de 28 ans. Il propose des prix « ronds » (4 €, 7 €, 10 €, 13 €, 16 €, 19 €) définis selon des paliers kilométriques.

« L'abonnement interne étudiant » (AIE) constitue une tarification nationale SNCF accessible aux étudiants de moins de 26 ans. Il est composé d'une carte nominative gratuite et d'un coupon valable 6 ou 12 mois et de billets à demi-tarif. Le prix du coupon est de 30 €. Cette carte permet au titulaire d'obtenir une réduction de 50 % par rapport au barème kilométrique national, sur le parcours domicile-étude.

Le tarif « Tribu », inspiré d'un dispositif équivalent déjà mis en place en Limousin, s'applique à toute personne voyageant au sein d'un groupe de deux à cinq personnes en 2nde classe. Chaque voyageur bénéficie d'une réduction proportionnelle au nombre de personnes constituant le groupe : 20 % à deux, 30 % à trois, 40 % à quatre et 50 % à cinq.

Le forfait « Groupe scolaire » est destiné aux groupes scolaires des écoles maternelles, primaires, collèges, lycées, instituts médico-éducatifs et centres de formation des apprentis. Le prix est fixé par palier kilométrique sur la base d'un groupe de 30 personnes (26 élèves et 4 accompagnateurs).

En matière de tarifs sociaux, en ex-Aquitaine, la carte « Sésame » offre 24 trajets gratuits à certaines catégories de personnes à faibles ressources. En ex-Limousin, la carte « Tremplin » offre 80 % de réduction aux demandeurs d'emploi. En ex-Poitou-Charentes, la carte « Avantage emploi » offre 75 % de réduction aux demandeurs d'emploi et personnes accomplissant un service civique.

La « Carte + » est accessible à tous pour voyager de manière occasionnelle sur le réseau TER Nouvelle-Aquitaine. Elle offre au titulaire 25 % de réduction en semaine et 50 % les week-ends, les jours fériés et pendant les vacances scolaires de la zone. Le titulaire de cette carte peut faire bénéficier un accompagnant de 50 % de réduction les week-ends, les jours fériés et pendant les vacances scolaires.

Plusieurs tarifications saisonnières existent : le « Passocéan » est une tarification estivale, par paliers kilométriques, permettant de se rendre sur les stations balnéaires de la côte atlantique (La Rochelle, Royan, Arcachon, Médoc, Côte Basque) pour 10 à 30 € l'aller-retour ; le « Passauvert » est une tarification estivale permettant de se rendre en train et navette depuis Eymoutiers, sur la base de loisir de Vassivière depuis Limoges et Ussel ; le « Skipass » est un forfait tout compris comprenant l'aller-retour vers la station de ski du Lioran, l'acheminement en navette vers la station et le forfait de remontées mécaniques ; le forfait « Découverte Bordeaux » propose des prix « ronds » par paliers kilométriques pour un aller-retour depuis les gares d'Aquitaine vers Bordeaux ; le forfait « Fêtes de Bayonne » propose un prix « rond » depuis Hendaye, Dax et Saint-Jean-Pied-de-Port vers Bayonne pendant les fêtes de Bayonne.

Le « Pass Pau-Canfranc » est une tarification combinée train + car appliquée sur la ligne ferroviaire Pau-Bedous et sur la ligne routière régionale Bedous-Canfranc, dans la perspective d'un prolongement de la ligne ferroviaire jusqu'à Canfranc.

Le forfait « Passbask » permet de voyager entre Bayonne et San Sebastian avec les trains SNCF en France et les trains EuskoTren en Espagne, avec une correspondance à Hendaye.

Le tarif « Petit Prix » propose un tarif de 5 à 20 € sur les trains ayant un taux de remplissage bas.

La région propose en outre les abonnements nationaux suivants destinés aux scolaires et étudiants : « abonnement scolaire réglementé, abonnement interne scolaire, abonnement élèves, étudiants, apprentis ».

Certains tarifs mis en place par les anciennes régions dans le cadre d'accords de réciprocités avec les régions limitrophes sont encore actifs en attendant leur adaptation au nouveau contexte de la fusion (ex : billet « Top jeune » en Limousin).

5.6.2.2 Les éventuels cas de subvention « extrême » (de type : « trajets à 1 € »)

Hormis les tarifications sociales, la région ne propose pas de telles formules.

5.6.2.3 La qualité des informations sur les ventes fournies par la SNCF à l'AOT

Ces informations étaient définies par chaque convention d'exploitation TER. Les rapports fournis dans le cadre de chacune de ces conventions n'étaient donc pas harmonisés. Cette situation donnait lieu à des difficultés de consolidation à l'échelle régionale qui prendront fin avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention unique applicable à partir de 2019.

5.6.3 Le coût des politiques tarifaires

Tableau n° 16 : Les compensations tarifaires

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	25 821 816	26 993 330	26 577 441	27 293 405	26 663 738
<i>Limousin</i>	1 720 644	2 406 000	2 299 000	2 279 000	2 660 000
<i>Poitou-Charentes</i>	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.
<i>Total</i>	27 542 460	29 399 330	28 876 441	29 672 405	29 323 738

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Le montant des compensations versées par la région à la SNCF en contrepartie des aménagements tarifaires décidés par la collectivité au bénéfice des usagers a progressé de 6 % entre 2012 et 2016.

Toutefois, les volumes financiers communiqués par la région Nouvelle-Aquitaine à ce titre ne comprennent pas les compensations financières se rapportant à la convention TER Poitou-Charentes. Il est vrai qu'un contrôle réalisé précédemment par la chambre régionale des comptes sur les finances de la région Poitou-Charentes avait montré que cette dernière comptabilisait les compensations tarifaires versées à la SNCF au titre des TER sur un article budgétaire différent de celui normalement prévu par la nomenclature budgétaire, ce qui en rendait le suivi plus difficile.

5.7 La lutte contre la fraude et les mesures de sureté (objectifs, moyens consacrés)

5.7.1 La fraude

5.7.1.1 Les objectifs des conventions d'exploitation en matière de lutte anti-fraude

Les conventions TER en vigueur jusqu'en 2018 ne prévoyaient pas d'objectifs (de moyens ou de résultats) en matière de lutte anti-fraude alors que cette dernière apparaît d'autant plus importante qu'elle permet d'optimiser les recettes commerciales et donc de réduire la contribution régionale au TER.

Néanmoins, un certain nombre d'actions ont été rappelées par SNCF Mobilités dans sa réponse au rapport d'observations provisoires afin d'attester du volontarisme des gestionnaires en la matière, soit sur la période récente :

- réalisation régulière d'opérations de contrôle des titres de transport sur le réseau (avec suivi du taux d'irrégularité constaté) ;
- opérations de sensibilisation dans les écoles ;

- en 2017 et 2018, réduction de la validité du billet de 7 à 1 jours et réalisation d'une enquête fraude annuelle sur l'ensemble du territoire Nouvelle-Aquitaine ;

- en juin 2018, mise en place sur la ligne très fréquentée Bordeaux-Arcachon d'une brigade volante s'inscrivant dans une démarche d'expérimentation visant tout à la fois à repenser le principe de l'accompagnement systématique (en s'adaptant à la typologie des trains et à leur fréquentation) et à renforcer la visibilité des contrôleurs et la lutte anti-fraude ; les bons résultats obtenus auraient conduit la région et SNCF Mobilités à pérenniser ce dispositif et à l'étendre aux lignes de la zone péri-urbaine de Bordeaux dans le cadre de la nouvelle convention ;

- en 2019, la simplification des règles et la révision des barèmes de régularisation à bord en rappelant la nécessité d'être muni du billet en amont du déplacement.

La nouvelle convention TER entrée en vigueur récemment comporte un engagement de SNCF Mobilités sur une « *trajectoire pluriannuelle de recettes* » qui devrait permettre, à offre de transport constante et à tarification inchangée, d'augmenter les recettes commerciales de 24 % sur la période conventionnelle (2019-2024).

A cet effet, SNCF Mobilités mettra annuellement en place un plan d'action anti-fraude comportant l'identification des axes, gares ou trains à cibler ainsi que le déploiement d'actions concrètes permettant de dissuader et de réprimer les fraudeurs (communication, dispositifs de contrôles à l'accès ou à bord des trains et des cars, nouvelles solutions de lutte anti-fraude). Il sera rendu compte annuellement à la région du résultat de ces actions.

5.7.1.2 Contrôle de la région sur les informations reçues de la SNCF en matière de fraude

La région ne dispose d'aucun moyen de vérification des taux mentionnés par la SNCF (taux de contrôle et taux de fraude / irrégularité) dans ses rapports d'activité annuels, issus d'enquêtes réalisées périodiquement par ledit exploitant ou par un organisme extérieur.

SNCF Mobilités a confirmé qu'avant 2017, il n'y avait pas de règle harmonisée entre les différentes régions pour le calcul du taux de fraude même si les mesures étaient comparables d'une période à l'autre sur un même territoire et les méthodes utilisées validées par les organismes en charge de la certification du service. A compter de 2018, les conditions de mise en œuvre des enquêtes « fraude » ont été harmonisées sur la base d'un cahier des charges national.

5.7.1.3 Sanction et récompense de la performance de l'exploitant en matière de lutte contre la fraude

Il n'existe pas de dispositif d'intéressement/pénalité lié aux résultats de la lutte contre la fraude, étant toutefois précisé que sur le périmètre TER de l'ex-Aquitaine le surplus de recettes généré par une lutte contre la fraude efficace peut être récompensé indirectement, à travers le mécanisme de l'objectif des recettes (cf. infra).

5.7.1.4 Statistiques en matière de fraude sur le réseau TER

La région dispose en la matière des données figurant dans le rapport annuel du délégataire produit par la SNCF, mais celles-ci semblent juxtaposer les irrégularités

effectivement constatées et celles extrapolées à partir des déclarations des clients à l'occasion d'enquêtes réalisées « en face à face ».

La chambre régionale des comptes aurait souhaité, en conséquence, obtenir davantage d'assurances sur la crédibilité de la méthodologie utilisée en matière de mesure du taux de fraude et elle ne peut se faire l'écho qu'avec précaution des données qui lui ont été communiquées par la région Nouvelle-Aquitaine en la matière.

Il résulterait de ces dernières que la zone Poitou-Charentes connaîtrait un taux de fraude plus élevé que dans les deux autres ex-régions, ledit taux connaissant en outre une légère augmentation sur la période 2012-2016 à l'inverse de la tendance relevée ailleurs.

Tableau n° 17 : Le taux de fraude

	TER Aquitaine	TER Limousin	TER Poitou-Charentes
2012			9,4 %
2013	7,4 %		9,4 %
2014	6,72 %	9,4 % / 6,1 %*	9,9 %
2015	6,67 %	3,3 % / 6,2 %*	9,9 %
2016	6,46 %	5,4 %*	9,9 %

* irrégularités constatées

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

SNCF Mobilités a souhaité apporter les précisions suivantes sur les données du tableau ci-dessus :

- les données Aquitaine sont des taux d'irrégularités constatées à bord.
- les données Poitou Charentes sont des taux issus d'enquêtes fraudes par un tiers.
- les données Limousin avec * concernent des taux d'irrégularités constatées à quai
- les données Limousin sans * ne sont pas connues par SNCF Mobilités pour les années 2015 et 2016 ; le résultat 2014 est issu d'une enquête fraude.

En 2017 et 2018, une enquête fraude commune à l'ensemble des 3 ex-régions a été opérée par un tiers. Le résultat 2018 est en progression par rapport à l'année 2017.

5.7.1.5 L'estimation du coût de la fraude

Le chiffre d'affaires perdu à cause de la fraude avait été estimé à 5 M€ en 2013 sur le périmètre TER Aquitaine.

5.7.1.6 La répartition du coût de la fraude entre l'exploitant et l'AOT

Sur les périmètres TER Poitou-Charentes et Limousin, la perte de recettes induite par la fraude impactait intégralement la région qui voyait sa contribution d'exploitation augmentée de ce fait.

Sur le périmètre TER Aquitaine, les évolutions du taux de fraude impactaient favorablement ou défavorablement la réalisation de l'objectif de recettes annuel assigné à l'exploitant et donc le mécanisme de sanction/récompense dont il était assorti.

5.7.1.7 L'estimation du coût des dispositifs de lutte contre la fraude déployée par l'exploitant

Les contrôles sont assurés par des agents d'accompagnement de la SNCF dont les charges de rémunération concourent à la détermination du forfait C1 (cf. infra) servant au calcul de la contribution d'exploitation de la région, étant toutefois précisé que lesdits agents assurent également d'autres prestations comme l'information des voyageurs dont il est difficile d'isoler précisément le coût.

5.7.1.8 Les dispositifs techniques de lutte contre la fraude et leur coût

La SNCF, pour réduire le taux de fraude, a activé différents leviers ne nécessitant pas d'investissement direct :

- la réduction de la durée de validité du titre de transport de deux mois à sept jours, puis un jour désormais,
- les contrôles des usagers en gare de départ et d'arrivée (accueil « filtrage »),
- l'augmentation en 2015 du coût de la régularisation à bord.

Lorsque sont mises en place des installations techniques plus lourdes de type portiques en gare, leur coût impacte le montant de la redevance gare facturée par la SNCF à la région à raison de l'utilisation de la gare par ses TER.

5.7.2 La sûreté sur le réseau TER

Sur le périmètre de l'ancienne région Aquitaine, la convention TER prévoyait des actions de prévention à mener par la SNCF en partenariat avec les autres acteurs concernés (Etat, collectivités territoriales, tissu associatif), telles, par exemple, des actions de sensibilisation dans les établissements scolaires auprès du public « jeunes », en particulier dans les secteurs où des problèmes liés à la sécurité ferroviaire ont pu être relevés.

Un suivi des phénomènes de délinquance était réalisé par l'exploitant qui devait en rendre compte une fois par an à la région à travers un bilan annuel statistique confidentiel. S'agissant spécifiquement du traitement et du suivi du vandalisme, la SNCF se voyait également assigner certains objectifs par la région en matière de prévention et réparation des dégradations dans les gares ou sur le matériel roulant.

Seule la SNCF décidait du moment et des modes de déploiement de ses agents en matière de SUGE⁷² même si ces interventions pouvaient résulter de constats communs avec la région quant à la présence d'actes d'incivilités dans des secteurs donnés.

La convention TER Limousin prévoyait une collaboration assez similaire entre la SNCF et la région en incitant les deux partenaires à se coordonner dans leur plan d'actions. L'exploitant devait également fournir un recensement annuel des faits de délinquance et des mesures de prévention inhérentes à la région.

⁷² SUGE signifie surveillance générale et désigne la police ferroviaire

La convention TER Poitou-Charentes ne disposait pas d'article spécifique à la sûreté.

La SNCF dispose de numéros d'urgence (3117 et SMS 31177) existants à l'échelle nationale et ne relevant donc pas des conventions TER.

Enfin, l'actuelle convention TER Aquitaine prévoit un dispositif de médiation sociale particulier pour l'axe Cenon-Libourne-Castillon-Coutras, expérimenté depuis 2016, faisant intervenir une association spécialisée dans les relations entre la population et les services publics. La région participe aux comités de suivi et au financement de l'opération. Il était envisagé de pérenniser cette expérience de médiation sociale dans le cadre de la nouvelle convention TER Nouvelle-Aquitaine, en réservant à la SNCF la possibilité de proposer de nouveaux périmètres d'interventions en justifiant ses choix.

S'agissant des investissements de sécurité, la région finance la sécurisation des sites de remisage des rames TER. Elle a également financé l'installation de la vidéo-protection dans les 10 trains Régiolis du TER Poitou-Charentes. En revanche, elle n'a pas donné suite aux demandes de financements d'investissements de sécurité formulées par SNCF Gares et Connexions.

6 BILAN ECONOMIQUE, FINANCIER ET ENVIRONNEMENTAL⁷³

6.1 Les recettes commerciales

6.1.1 Evolution des recettes commerciales

Tableau n° 18 : Recettes tarifaires⁷⁴

<i>en €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012
<i>Aquitaine</i>	49 189 486	51 971 771	50 589 979	49 291 297	46 300 856	- 5,87 %
<i>Limousin</i>	10 006 520	9 030 000	8 416 000	8 138 000	7 573 000	- 24,32 %
<i>Poitou-Charentes</i>	16 104 836	15 727 000	15 082 000	14 930 501	13 566 000	- 15,76 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	75 300 842	76 728 771	74 087 979	72 359 798	67 439 856	- 10,44 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Les recettes tarifaires perçues sur les usagers enregistrent une baisse continue depuis 2013 où elles culminaient à 76,7 M€ pour l'ensemble des trois régions pour ne plus atteindre que 67,4 M€ en 2016, année marquée il est vrai par de nombreuses perturbations du service. Géographiquement, 68 % de ces recettes commerciales proviendraient du TER Aquitaine, 20 % du TER Poitou-Charentes et 12 % du TER Limousin, mais, en raison de ses doutes sur la fiabilité des comptes de lignes (cf. infra)⁷⁵, la région Nouvelle-Aquitaine a émis certaines réserves sur cette répartition.

⁷³ La région Nouvelle-Aquitaine a regretté, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, qu'un certain nombre de tableaux financiers de la partie 6 dudit rapport ne rendent compte que du seul transport ferroviaire alors que le service TER (régulier ou de substitution) est aussi assuré pour partie par voie routière, les charges et produits y afférents étant également pris en compte pour le calcul de la contribution régionale. La chambre régionale des comptes précise à cet égard que les tableaux figurant au présent rapport résultent des choix méthodologiques opérés par les pilotes de l'enquête nationale des juridictions financières dans le cadre duquel s'inscrit ledit rapport.

⁷⁴ Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires SNCF Mobilités pose une réserve générale sur l'ensemble des données du tableau 18 relatives aux recettes tarifaires et sur les commentaires y afférents, faute, dit-elle, d'avoir pu les reconstituer, mais elle ne propose pas de données alternatives sur ce point.

⁷⁵ Pour sa part, SNCF Mobilités soutient, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, que « les comptes de lignes communiqués depuis 2012 sont produits conformément aux engagements pris par l'Association des Régions de France et SNCF en 2011 tant en matière de base de calcul que de règles de répartition ».

Seule la convention TER Aquitaine en vigueur jusqu'en 2018 prévoyait un objectif afférent aux « *recettes directes du trafic hors toutes compensations* ». Cet objectif était calculé en prenant en compte les recettes directes de l'année précédente, l'évolution prévisionnelle de la fréquentation, l'impact des éventuels avenants et hausses tarifaires prévues, ainsi que l'impact des perturbations de longue durée et des mouvements sociaux. Le but était d'inciter l'exploitant à améliorer son service en instaurant à son profit un intéressement à l'augmentation des recettes, c'est-à-dire un mécanisme de partage entre la région et la SNCF de l'écart entre l'objectif annuel fixé et les recettes réellement perçues. Cet objectif de recettes n'a, en fait, été dépassé qu'une seule fois, en 2017.

La convention TER Poitou-Charentes déterminait pour sa part un objectif de trafic en nombre de voyageurs.km, valorisé à partir d'un prix moyen au voyageur.kilomètre (Pmvk), de 0,075 € sur la période 2012-2016. En fait, ladite période sera marquée par une diminution des recettes tarifaires, directement corrélée à la diminution du trafic.

La convention TER Limousin était la seule des trois conventions à ne pas fixer d'objectif de recettes. Elle prévoyait un intéressement en fonction du taux de progression des recettes directes d'une année l'autre, mécanisme qui n'a pas non plus trouvé à s'appliquer entre 2012 à 2016.

6.1.2 La politique tarifaire comme instrument d'optimisation des recettes commerciales

Lorsqu'elle ne bénéficiait pas encore de la liberté tarifaire (jusqu'en 2016 inclus), la région était tributaire des augmentations nationales périodiques des tarifs de la SNCF.

Tableau n° 19 : Revalorisations des tarifs nationaux de la SNCF

	2012	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Date d'application</i>	3 janvier	1 ^{er} août	24 janvier	2 janvier	31 décembre	aucune augmentation
<i>Taux d'augmentation</i>	1,42 %	2,00 %	2,30 %	2,80 %	2,60 %	
<i>Impact TVA</i>	de 5,5 % à 7 %			de 7 % à 10 %		

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Depuis décembre 2017, la région a fait le choix d'user de la liberté tarifaire que la loi lui reconnaît désormais pour s'efforcer de maximiser les recettes du TER grâce à une meilleure attractivité tarifaire, notamment à travers le développement de gammes ciblées, comme le « tarif jeune » et le « tarif Tribu ».

Le « tarif jeune » lancé en mai 2017 propose des tarifs réduits pour les moins de 28 ans, avec six paliers de prix selon la distance (4, 7, 10, 13, 16 et 19 €). Depuis le lancement de ce tarif, la moyenne mensuelle du chiffre d'affaires sur la clientèle concernée est passée de 1 M€ en 2017 à 1,3 M€ en 2018.

	Cumul mai à décembre 2017	Janvier 2018	Février 2018	Mars 2018	Cumul à fin mars 2018
<i>Chiffre d'affaires (K€)</i>	7 085	1 406	1 236	1 423	4 064
<i>Trafic (milliers de vk*)</i>	62 565	11 723	11 308	13 638	36 770

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Le « tarif Tribu », lancé en juin 2016, est un tarif à l'attention des petits groupes (de deux à cinq personnes), permettant de bénéficier d'une réduction de prix de 20 % à 50 % d'autant plus favorable que le groupe est important. On enregistre là encore une progression des recettes s'y rapportant entre le 1er trimestre 2018 et la période équivalente de 2017.

	2017 (janvier-février-mars)	2018 (janvier-février-mars)	Evolution (en %)
<i>Chiffre d'affaires (K€)</i>	335	513	+ 53 %
<i>Trafic (milliers de vk*)</i>	2 609	4 136	+ 58 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

L'harmonisation récente des tarifs des 3 ex-régions a par ailleurs conduit la région Nouvelle-Aquitaine à systématiser les bilans de ses différentes gammes tarifaires pour en apprécier l'impact.

En fait, il s'agit moins pour la région de mettre en place les tarifications les plus basses possibles pour le principe que de formuler des propositions tarifaires adaptées pour renforcer l'attractivité du train par rapport à la voiture. Elle déplore cependant que le transport ferroviaire soit dans le même temps pénalisé par des temps de parcours rallongés en raison des difficultés structurelles du réseau régional, fortement dégradé en Nouvelle-Aquitaine en raison d'un manque d'entretien persistant.

6.1.3 Couverture des charges d'exploitation du TER par ses recettes commerciales

Les charges d'exploitation, retenues par la convention TER pour la détermination de la contribution d'équilibre de la région (cf. infra) comportent les deux composantes suivantes :

- Les charges forfaitaires (C1) de la responsabilité de l'exploitant, pour lesquelles la SNCF assume donc le risque industriel, se composent des charges d'exploitation dont la SNCF a la maîtrise et dont les conventions prévoient les modalités d'indexation annuelle ; elles correspondent, en particulier :
 - aux coûts de circulation des trains (conduite, accompagnement, énergie, charges d'affermage...) ;
 - aux charges de transport routier (régulier et de substitution) ;

- aux charges relatives au matériel roulant (location et échanges de matériel, entretien et nettoyage, maintenance du matériel hors grosse maintenance prise en charge au travers de la contribution financière spécifique à l'investissement) ;
 - aux charges en gare qui regroupent notamment l'entretien des gares, les charges de distribution, la prestation de base des gares, les amortissements ;
 - aux charges de structure (fonction support SNCF nationales et régionales, impôts et taxes, études et enquêtes, SUGE⁷⁶, lutte contre la fraude, système d'information et de distribution) ;
- les charges réelles (C2) répercutées sur la contribution de la région à leur valeur effectivement constatée ; lesdites charges, qui ne relèvent pas de la responsabilité entière de la SNCF, correspondent en particulier :
 - aux redevances d'infrastructure (péages) comprenant tous types de redevances (réservation, circulation, électricité, quai) ;
 - aux charges de capital du matériel roulant (charges financières, impôt forfaitaire sur les entreprises - IFER -, dotations aux amortissements) ;
 - aux redevances versées à l'Etablissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).

⁷⁶ Surveillance générale (sécurité)

Tableau n° 20 : Couverture des charges C1 et C2 par les recettes commerciales

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Recettes tarifaires	49 189 486	51 971 771	50 589 979	49 291 297	46 300 856
	Total charges d'exploitation annuelles (C1+C2)	186 682 245	192 136 921	203 926 113	204 526 995	202 118 209
	Taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires	26,35 %	27,05 %	24,81 %	24,10 %	22,91 %
<i>Limousin</i>	Recettes tarifaires	10 006 520	9 030 000	8 416 000	8 138 000	7 573 000
	Total charges d'exploitation annuelles (C1+C2)	70 785 617	73 184 000	76 776 000	75 245 000	74 143 000
	Taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires	14,14 %	12,34 %	10,96 %	10,82 %	10,21 %
<i>Poitou-Charentes</i>	Recettes tarifaires	16 104 836	15 727 000	15 082 000	14 930 501	13 566 000
	Total charges d'exploitation annuelles (C1+C2)	68 033 352	71 105 850	75 203 414	75 907 139	73 804 000
	Taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires	23,67 %	22,12 %	20,05 %	19,67 %	18,38 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Recettes tarifaires	75 300 842	76 728 771	74 087 979	72 359 798	67 439 856
	Total charges d'exploitation annuelles (C1+C2)	325 501 214	336 426 771	355 905 527	355 679 134	350 065 209
	Taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires	23,13 %	22,81 %	20,82 %	20,34 %	19,26 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

La proportion des charges d'exploitation financées par les recettes tarifaires diminue chaque année, passant de 23,13 % en 2012 à 19,26 % en 2016 pour l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine. En moyenne sur la totalité de la période 2012-2016, le taux de couverture des charges TER par les recettes commerciales s'établissait à 21 %. Le taux de couverture pour l'ex-région Limousin se situait à un niveau encore plus bas, tout en subissant lui aussi une érosion continue, passant de 14 % en 2012 à 10,21 % en 2016.

6.1.4 Evolution comparée de la fréquentation et de la couverture des charges d'exploitation par les recettes commerciales

Tableau n° 21 : Evolution comparée du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires et de la fréquentation

Territoire Nouvelle-Aquitaine		2012	2013	2014	2015	2016
Taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires		23,13 %	22,81 %	20,82 %	20,34 %	19,26 %
Evolution du taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires (par rapport à 2012)			- 0 point	- 2 points	- 3 points	- 4 points
Fréquentation (nombre de voyageurs.km)	Aquitaine	622 778 192	618 513 961	609 258 217	591 972 912	567 831 540
	Limousin	104 858 000	101 326 230	95 665 525	93 551 532	88 878 904
	Poitou-Charentes	212 186 136	208 917 053	207 317 625	202 030 467	180 679 715
	Nouvelle-Aquitaine	939 822 328	928 757 244	912 241 367	887 554 911	837 930 158
Evolution de la fréquentation (par rapport à 2012)			- 1 %	- 3 %	- 6 %	- 11 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Entre 2012 et 2016, le taux de couverture des charges d'exploitation par les recettes tarifaires se dégrade plus fortement que la fréquentation sur le territoire de la Nouvelle-Aquitaine (- 17 % contre - 11 %). En fait ce taux de couverture en diminution trouve son origine dans la combinaison de la hausse des charges d'exploitation (+ 9 %, soit + 29,99 M€) et de la diminution des recettes tarifaires (- 10 %, soit - 7,86 M€) induite par la baisse de la fréquentation (- 11 %, soit - 102,43 millions de voyageurs.km). La région a demandé à la SNCF des explications sur les causes plus précises de cette baisse de la fréquentation et demandé que des actions de reconquêtes des usagers soient opérées.

6.1.5 La couverture du coût complet du TER par les recettes commerciales

Le coût complet retenu au tableau ci-après⁷⁷ intègre, outre les charges d'exploitation déjà évoquées supra, l'ensemble des investissements régionaux au profit de l'activité TER (matériels roulants, gares, ateliers techniques, rénovation du réseau ferré). Les recettes commerciales représentent une part de plus en plus faible de ce coût complet dont le taux de couverture passe de 19,76 % en 2012 à 14,14 % en 2016 pour l'ensemble de la zone Nouvelle-Aquitaine. L'ancienne région Limousin est celle pour laquelle ce ratio est le plus défavorable, s'établissant en fin de période à 9,13 %.

Tableau n° 22 : Couverture du coût complet du TER par les recettes commerciales

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Recettes tarifaires	49 189 486	51 971 771	50 589 979	49 291 297	46 300 856
	Coût complet (charges d'exploitation + contribution aux investissements)	235 709 596	245 700 899	284 537 142	259 736 656	302 053 446
	Taux de couverture du coût complet par les recettes tarifaires	20,87 %	21,15 %	17,78 %	18,98 %	15,33 %
<i>Limousin</i>	Recettes tarifaires	10 006 520	9 030 000	8 416 000	8 138 000	7 573 000
	Coût complet (charges d'exploitation + contribution aux investissements)	70 926 810	80 379 386	83 581 477	87 326 241	82 940 674
	Taux de couverture du coût complet par les recettes tarifaires	14,11 %	11,23 %	10,07 %	9,32 %	9,13 %
<i>Poitou-Charentes</i>	Recettes tarifaires	16 104 836	15 727 000	15 082 000	14 930 501	13 566 000
	Coût complet (charges d'exploitation + contribution aux investissements)	74 492 686	78 068 138	82 515 278	85 406 307	92 012 974
	Taux de couverture du coût complet par les recettes tarifaires	21,62 %	20,15 %	18,28 %	17,48 %	14,74 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Recettes tarifaires	75 300 842	76 728 771	74 087 979	72 359 798	67 439 856
	Coût complet (charges d'exploitation + contribution aux investissements)	381 129 092	404 148 423	450 633 897	432 469 204	477 007 094
	Taux de couverture du coût complet par les recettes tarifaires	19,76 %	18,99 %	16,44 %	16,73 %	14,14 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.1.6 La répartition contestée des recettes commerciales de la SNCF

La région Aquitaine a usé de la possibilité qui était la sienne de faire appel au concours d'un organisme de contrôle extérieur dans le cadre des travaux de « revoyure » de

⁷⁷ Différent du coût complet calculé dans certains tableaux infra prenant en compte en fonctionnement la seule contribution régionale, c'est-à-dire la contraction entre les charges d'exploitation et les recettes tarifaires

la convention TER Aquitaine existante et à l’occasion des travaux préparatoires de la convention de la nouvelle « grande » région fusionnée. Les échanges avec la SNCF ont alors mis en évidence le manque de transparence de l’outil financier et comptable interne FC12K utilisé par l’exploitant pour affecter ses recettes commerciales entre ses différentes activités de transport de voyageurs et zones géographiques. Cette dernière critique serait partagée par nombre d’autres régions réunis au sein d’un groupe de travail de Régions de France portant notamment sur cette question.

SNCF Mobilités, dont l’argumentaire sur ce point (mettant notamment en avant les contraintes d’exploitation spécifiques du TER) a déjà fait l’objet d’une analyse circonstanciée supra (cf. 5.1.3.2.1), conteste le manque de transparence de l’outil de répartition des recettes FC12K tout en faisant observer que la pertinence de ce dernier n’a pas été remise en cause par les commissaires aux comptes certifiant périodiquement les comptes de la SNCF. Elle indique tout de même que des travaux sont en cours pour adapter le système aux nouveaux besoins exprimés par les régions, comme préconisé par l’ARAFER.

6.2 La contribution conventionnelle régionale au TER

La contribution conventionnelle régionale correspond aux charges d’exploitation (C1 et C2) après déduction des produits (composés des recettes commerciales et des compensations tarifaires) et prise en compte des pénalités et/ou intéressements se rapportant à la performance et à la qualité de service.

Tableau n° 23 : Evolution de la contribution conventionnelle régionale

<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution
<i>Contribution d'exploitation (factures définitives)</i>	221 825 595	228 812 973	252 042 550	252 258 820	249 514 703	12,48 %
<i>Budget primitif régional (hors dette et fonds européens)⁷⁸</i>	2 412 004 800	2 440 141 600	2 456 430 900	2 475 919 906	2 661 485 353	10,34 %
<i>Part de la contribution dans le budget</i>	9,20 %	9,38 %	10,26 %	10,19 %	9,38 %	

Source : CRC, consolidation des données des trois anciennes régions transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

En progression de 12,48 % (soit + 27,69 M€) entre 2012-2016, la contribution TER a progressé globalement un peu plus que le budget régional (+10,34 %) sur la même période,

⁷⁸ Budget présenté hors dette et fonds européens afin permettre la comparaison sur la période 2012-2016

portant la part de la contribution conventionnelle dans le budget régional à 9,38 % en 2016 alors qu'elle en représentait 9,20 % en 2012.

La baisse de la contribution régionale observée en 2016 s'explique par une indexation moindre des charges forfaitaires (C1) et par des charges réelles (C2) impactées par la pénurie nationale d'agents de conduite.

6.2.1 Evolution comparée de la contribution régionale et de l'offre de transport

Tableau n° 24 : Evolution de la contribution régionale et de l'offre en véhicules.km

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Contribution régionale (M€)	111,04	113,79	126,65	127,10	127,84
	Evolution annuelle		2,48 %	11,30 %	0,36 %	0,58 %
	Offre annuelle de transport (véhicules.km)	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039
	Evolution annuelle		1,08 %	0,80 %	- 1,06 %	- 4,42 %
<i>Limousin</i>	Contribution régionale (M€)	59,06	60,38	65,58	64,55	62,45
	Evolution annuelle		2,24 %	8,61 %	- 1,57 %	- 3,25 %
	Offre annuelle de transport (véhicules.km)	donnée non disponible	4 678 000	4 796 000	4 576 351	4 392 000
	Evolution annuelle			2,52 %	- 4,58 %	- 4,03 %
<i>Poitou-Charentes</i>	Contribution régionale (M€)	51,73	54,64	59,81	60,61	59,22
	Evolution annuelle		5,63 %	9,47 %	1,33 %	- 2,28 %
	Offre annuelle de transport (véhicules.km)	3 983 307	4 028 700	4 111 720	4 370 900	4 445 438
	Evolution annuelle		1,14 %	2,06 %	6,30 %	1,71 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Contribution régionale (M€)	221,83	228,81	252,04	252,26	249,51
	Evolution annuelle		3,15 %	10,15 %	0,09 %	- 1,09 %
	Offre annuelle de transport (véhicules.km)	donnée non disponible	17 920 237	18 194 881	18 135 774	17 619 477
	Evolution annuelle			1,53 %	- 0,32 %	- 2,85 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Envisagées pour l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, la contribution régionale au TER (telle que définie supra) et l'offre globale de transport TER (exprimée en véhicules.km) enregistrent des trajectoires semblables sur la période 2012-2016 : elles

augmentent chaque année de 2013 à 2015 et chutent en 2016. La zone TER couverte par la convention Aquitaine connaît toutefois une progression ininterrompue de la contribution régionale alors qu'elle enregistre en 2015 et surtout en 2016 une baisse de l'offre importante (imputable selon la région à une pénurie de conducteurs, au retard dans la livraison des nouvelles rames et à d'importantes perturbations dues aux chantiers en gare de Bordeaux).

Tableau n° 25 : Evolution de la contribution régionale et de l'offre de transport en trains.km

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Contribution régionale (M€)	111,04	113,79	126,65	127,10	127,84
	Evolution annuelle		2,48 %	11,30 %	0,36 %	0,58 %
	Offre de transport (trains.km)	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039
	Evolution annuelle		1,08 %	0,80 %	- 1,06 %	- 4,42 %
<i>Limousin</i>	Contribution régionale (M€)	59,06	60,38	65,58	64,55	62,45
	Evolution annuelle		2,24 %	8,61 %	- 1,57 %	- 3,25 %
	Offre de transport (trains.km)	donnée non disponible	4 075 000	4 145 000	4 316 524	4 085 600
	Evolution annuelle			1,72 %	4,14 %	- 5,35 %
<i>Poitou-Charentes</i>	Contribution régionale (M€)	51,73	54,64	59,81	60,61	59,22
	Evolution annuelle		5,63 %	9,47 %	1,33 %	- 2,28 %
	Offre de transport (trains.km)	3 449 476	3 455 200	3 538 264	3 563 700	3 398 500
	Evolution annuelle		0,17 %	2,40 %	0,72 %	- 4,63 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Contribution régionale (M€)	221,83	228,81	252,04	252,26	249,51
	Evolution annuelle		3,15 %	10,15 %	0,09 %	- 1,09 %
	Offre de transport (trains.km)	donnée non disponible	16 743 737	16 970 425	17 068 747	16 266 169
	Evolution annuelle			1,35 %	0,58 %	- 4,70 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Les évolutions globales décrites dans le tableau ci-dessus mesurant l'évolution respective de la contribution régionale et de l'offre de transport exprimée en trains.km ne diffèrent pas significativement de celles exposées dans le tableau précédent prenant en compte l'offre de transport totale, exprimée en véhicules.km et incluant l'offre de cars routiers participant au service TER.

6.2.2 Les audits effectués sur les factures présentées par la SNCF

L'ancienne région Aquitaine a diligenté un audit financier et technique de sa convention TER pour la période 2009-2012, le marché souscrit à cet effet prévoyant également une assistance à la négociation pour la révision de certains points de ladite

convention. Selon la région certaines analyses n'auraient pu cependant être approfondies autant que souhaité du fait de la non-transmission d'éléments essentiels par la SNCF.

Les principales conclusions de cet audit sont reproduites ci-après :

- L'analyse a été complexifiée du fait de l'impact de l'évolution des règles de gestion de la SNCF et d'hypothèses de clôture des comptes, créant un écart avec le réalisé.
- Les comptes TER Aquitaine (au format ARF/GEF)⁷⁹ présentent un résultat proche de l'équilibre, voire un net bénéfice en 2010 et 2011.
- Le poste entretien du matériel roulant représente près de 20 % du total du forfait C1. Les analyses approfondies sur ce poste ont été difficiles. En effet, la SNCF a refusé de transmettre des informations indispensables à l'analyse (kilomètres parcourus par engin, règles de maintenance par série, effectifs affectés à la maintenance du matériel), rendant impossible toute contre-expertise des coûts d'entretien transmis et du bon dimensionnement des moyens. Ce refus paraît d'autant plus surprenant que la région paye spécifiquement l'ingénierie afférente à cette maintenance et ce pour des matériels qu'elle a financés à 100 %.
- La SNCF est bénéficiaire sur les deux postes : conduite et accompagnement.
- La gestion du TER et les charges de structure représentent environ 13-14 % des charges du compte TER (au format ARF). Ces deux postes subissent d'importants reclassements entre eux sur la période 2009-2012. Ainsi, il est impossible d'avoir une vision sur la période 2009-2012 de l'évolution du poste « gestion du TER » et du poste « structure SNCF », compte tenu de l'évolution permanente de leurs périmètres respectifs. »

Malgré ces imperfections, cet audit a pu notamment être utilisé à l'occasion des travaux de « revoyure » de la convention TER Aquitaine. Les différentes analyses menées alors ont permis de contester une part significative des prétentions de la SNCF, limitant ainsi l'impact financier de cette clause de rendez-vous pour la région.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités déclare ne pas pouvoir s'exprimer sur les conclusions de l'audit commandé par la région pour améliorer sa connaissance des charges facturées dès lors que ce document ne lui aurait pas été communiqué. Elle tient cependant à faire valoir les avancées intervenues en cette matière à la suite des travaux conduits entre elle et l'association des régions de France ainsi que son souci de se conformer aux dernières évolutions de la réglementation régissant ses obligations d'information de l'autorité organisatrice.

⁷⁹ Compte « GEF » : compte par nature ; compte « ARF » : compte par destination

6.2.3 Les composantes de la contribution conventionnelle régionale

6.2.3.1 L'évolution des charges « forfaitaires » C1

6.2.3.1.1 Le contenu de l'enveloppe C1

Les charges forfaitaires C1 sont les charges d'exploitation dont la SNCF à la maîtrise. Leur contenu peut différer selon les conventions mais s'avère globalement assez proche de l'énumération ci-dessous, présentée à titre d'exemple et correspondant à la convention TER de l'ex-région Aquitaine.

- charges de circulation : accompagnement et conduite des trains,
- charges au sol (distribution des produits en gare),
- charges des gares (contribution de service des gares, charges de capital des gares et haltes),
- charges d'entretien des installations fixes de la SNCF,
- charges d'exploitation de la plateforme de recette billettique régionale,
- charges d'énergie (électricité, diesel),
- charges de maintenance (entretien et nettoyage) du matériel, dont matériel roulant,
- charges et produits afférents aux prêts et emprunts de matériel roulant entre les différentes activités de transport de la SNCF,
- charges liées à la réalisation des études, enquêtes, comptages,
- charges récurrentes liées à l'information et à la communication,
- charges liées à l'exécution des services routiers réguliers ou de substitution,
- charges de structure de la SNCF.

Le taux de rémunération de l'exploitant est fixé à 2,9 % des charges C1 dans la convention Aquitaine sur la période 2012 à 2016.

La convention TER Limousin prévoyait pour sa part que la rémunération de SNCF Mobilités serait calculée en pourcentage non pas des charges mais des recettes réalisées (13 % en 2012 avec un montant plancher).

6.2.3.1.2 L'évolution de l'enveloppe C1 et le respect des objectifs conventionnels

Tableau n° 26 : Evolution des charges C1 par rapport aux objectifs conventionnels

		2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2012/2016
TER Aquitaine	Charges facturées	150 841 672	154 761 484	160 086 100	162 141 275	159 617 173	5,82 %
	Prévision	150 466 305	156 921 541	157 686 040	157 779 127	157 641 600	
	Variation	0,25 %	- 1,38 %	1,52 %	2,76 %	1,25 %	
TER Limousin	Charges facturées	59 250 000	55 229 000	55 942 000	54 112 000	54 225 000	- 8,48 %
	Prévision	55 278 000	56 565 977	56 944 000	55 652 000	55 104 000	
	Variation	7,19 %	- 2,36 %	- 1,76 %	- 2,77 %	- 1,60 %	
TER Poitou- Charentes	Charges facturées	54 560 972	55 200 000	57 453 900	57 451 137	57 325 000	5,07 %
	Prévision	53 992 000	54 922 000	57 903 000	58 040 000	58 007 700	
	Variation	1,05 %	0,51 %	- 0,78 %	- 1,01 %	- 1,18 %	
TER Nouvelle- Aquitaine	Charges facturées	264 652 644	265 190 484	273 482 000	273 704 412	271 167 173	2,46 %
	Prévision	259 736 305	268 409 518	272 533 040	271 471 127	270 753 300	
	Variation	1,89 %	- 1,20 %	0,35 %	0,82 %	0,15 %	

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Les charges forfaitisées C1 constitutives d'une partie de la contribution régionale donnent lieu à une prévision, dite « devis d'exploitation », dont la réalité des charges facturées s'avère le plus souvent proche. Lesdites charges ont augmenté de 2,46 % entre 2012 et 2016, les trois anciennes régions ayant enregistré des évolutions différentes avec des hausses de plus de 5 % en Aquitaine et Poitou-Charentes mais une forte baisse de 8,48 % en Limousin qui trouverait son origine dans la nouvelle convention TER mise en œuvre à partir de 2013.

6.2.3.1.3 Les facteurs d'évolution de l'enveloppe C1

Les charges C1 présentent un caractère forfaitaire mais sont susceptibles d'évoluer en fonction des modifications affectant l'offre de transport. Elles donnent lieu alors à une actualisation selon une formule prévue par la convention faisant référence à un certain nombre d'indices significatifs du secteur (se rapportant notamment aux coûts du travail et de l'énergie).

Tableau n° 27 : Taux d'actualisation des charges forfaitaires C1

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	2,76 %	0,72 %	- 0,11 %	- 0,10 %	0,36 %
<i>Limousin</i>	2,33 %	0,72%	- 0,26 %	1,26 %	- 0,40 %
<i>Poitou-Charentes</i>	2,70 %	0,55 %	0,40 %	- 0,34 %	- 0,34 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.2.3.1.4 Le degré d'information de la région sur l'évolution des différentes composantes de l'enveloppe C1

Toute évolution des composantes de l'enveloppe C1 donne certes lieu à un avenant à la convention TER (en cas de modification de l'offre de transport par exemple) mais la région ne s'estimait pas, pendant la période contrôlée par la chambre régionale des comptes, en capacité de suivre l'évolution des différents postes de charges qui composent ce forfait. En effet, les données transmises chaque année par la SNCF sur ce point se présentaient dans un format ne reprenant pas les mêmes postes de dépenses que le forfait C1.

Seule la convention de l'ancienne région Limousin prévoyait que la région dispose du détail de chaque poste composant le forfait des charges C1.

La défense de SNCF Mobilités sur le manque de transparence qui lui est reproché dans la communication des données de gestion a déjà été présentée supra sans qu'il soit nécessaire d'y revenir ici.

6.2.3.1.5 La prise en compte des gains obtenus au titre du crédit compétitivité emploi dans le calcul des charges forfaitaires C1

Depuis l'institution du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en 2013 la région avait demandé en vain à la SNCF à disposer du calcul de son impact sur la contribution régionale au TER. La collectivité n'était donc pas en mesure de s'assurer que le gain de charges salariales dont l'exploitant avait bénéficié à cette occasion lui avait bien été intégralement répercuté. Il ressort de la réponse de SNCF Mobilités à l'extrait du rapport d'observations provisoires qui lui avait été communiqué sur ce point que l'effet CICE aurait été pris en compte au travers de l'évolution des indices de référence applicables aux charges salariales entrant dans la composition de la contribution régionale.

6.2.3.1.6 Le contenu de l'enveloppe C2

Les charges dites « réelles », C2, sont celles qui ne relèvent pas de la responsabilité entière de SNCF Mobilités, prises en compte pour cette raison à leur valeur effective. Leur contenu variait suivant les conventions applicables dans les trois ex-régions. On y trouvait notamment les charges de capital des matériels roulants (amortissements, charges financières), les péages dus à SNCF Réseau au titre de l'utilisation des infrastructures, les prestations régulées de SNCF/Gares et Connexions.

6.2.3.1.7 L'évolution des charges C2

Tableau n° 28 : Evolution des charges C2 par rapport à l'offre de transport

		2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012
<i>Aquitaine</i>	Charges C2	35 840 573	37 375 437	43 840 013	42 385 719	42 501 036	18,58 %
	dont redevances infrastructure	27 334 602	28 827 754	35 286 465	34 789 032	33 994 090	24,36 %
	Offre (trains.km)	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039	- 3,65 %
<i>Limousin</i>	Charges C2	11 535 617	17 955 000	20 834 000	21 133 000	19 918 000	72,67 %
	dont redevances infrastructure	9 123 046	12 939 000	15 021 000	15 461 000	14 487 000	58,80 %
	Charges en gare C1d	donnée non disponible	5 016 000	5 813 000	5 672 000	5 431 000	donnée non disponible
	Offre (trains.km)	donnée non disponible	4 075 000	4 145 000	4 316 524	4 085 600	donnée non disponible
<i>Poitou-Charentes</i>	Charges C2	13 472 380	15 905 850	17 749 514	18 456 002	16 479 000	22,32 %
	dont redevances infrastructure	9 230 598	9 713 616	10 260 126	10 478 755	11 815 000	20,74 %
	Offre (trains.km)	3 449 476	3 455 200	3 538 264	3 563 700	3 398 500	- 1,48 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Charges C2	60 848 569	71 236 287	82 423 527	81 974 721	78 898 036	29,66 %
	dont redevances infrastructure	45 688 246	51 480 370	60 567 591	60 728 787	60 296 090	31,97 %
	Offre (trains.km)	donnée non disponible	16 743 737	16 970 425	17 068 747	16 266 169	donnée non disponible

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Selon le tableau ci-dessus d'origine « région », sur la période 2012-2016 les charges C2 ont augmenté sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, contrairement à l'offre de transport demeurée relativement stable. Cette progression provient principalement des charges de capital du matériel roulant, des redevances à l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) et à l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF, devenue ARAFER par extension de son objet aux activités routières) mais surtout de la hausse des péages d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire intervenue en 2014 et vivement contestée par la région.

Sans démentir le sens de l'évolution globale de ces charges C2, SNCF Mobilités a indiqué que les données financières du tableau 28 ci-dessus ne correspondaient pas aux factures communiquées par ses soins à la région qui se présenteraient ainsi, selon elle :

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aquitaine						
Total charges C2	35 938 316	37 477 904	44 506 792	43 731 128	43 679 934	45 995 033
dont péages	27 334 602	28 827 754	35 953 244	35 454 145	33 994 090	37 867 238
Limousin						
Total charges C2		17 955 774	20 834 886	21 133 663	19 918 023	17 955 774
dont péages		9 670 739	11 800 752	12 095 413	11 365 123	9 670 739
dont prestation de base G&C		5 016 435	5 813 201	5 672 237	5 430 604	5 016 435
Poitou Charentes						
Total charges C2	13 471 959	15 890 545	17 898 099	18 996 223	16 479 243	15 505 153
dont péages	9 230 598	9 779 247	11 737 502	12 296 576	11 815 442	11 481 270

6.2.3.1.8 L'évolution des frais de location de matériels roulants

Sur l'ensemble du territoire de Nouvelle-Aquitaine, les montants facturés et payés respectivement au titre des prêts et des emprunts de matériels roulants s'équilibrent en 2016, les déficits de 2014 et 2015 ayant été occasionnés par les retards de livraison des nouvelles rames RégioLis et Régio2N pour l'ancienne région Aquitaine.

Tableau n° 29 : Frais de location de matériels roulants

<i>En M€</i>		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Prêts	4,04	4,39	4,25	4,95	5,15
	Emprunts	- 4,50	- 4,74	- 7,76	- 8,74	- 5,17
	Total	- 0,46	- 0,35	- 3,51	- 3,79	- 0,02
<i>Limousin</i>	Prêts		5,66	5,08	4,61	3,65
	Emprunts		- 2,90	- 2,91	- 2,99	- 3,71
	Total		2,76	2,17	1,62	- 0,06
<i>Poitou-Charentes</i>	Prêts		2,62	2,53	2,39	2,90
	Emprunts		- 4,39	- 5,08	- 5,28	- 2,82
	Total		- 1,77	- 2,55	- 2,89	0,08
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Prêts	4,04	12,67	11,86	11,95	11,70
	Emprunts	- 4,50	- 12,03	- 15,75	- 17,01	- 11,70
	Total	- 0,46	0,64	- 3,89	- 5,06	0,00

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.3 Les comptes de lignes

6.3.1 Bilan des comptes de lignes et impact sur le pilotage de la politique régionale en matière de TER

Pour répondre à la demande de transparence financière accrue adressée par les régions à la SNCF, un accord avait été conclu le 6 juillet 2011 entre cette dernière et l'Association des régions de France, l'entreprise s'engageant alors à produire chaque année des comptes par lignes à compter de 2012

L'article 4 de la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports est venu conforter en ces termes cet engagement : *« dans les conditions fixées par chaque convention d'exploitation, la Société nationale des chemins de fer français transmet chaque année, avant le 30 juin, à l'autorité organisatrice de transport les comptes d'exploitation retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la convention correspondante sur l'année civile précédente, les comptes détaillés ligne par ligne, une analyse de la qualité du service et une annexe permettant à l'autorité organisatrice d'apprécier les conditions d'exploitation du transport régional de voyageurs ».*

Les comptes de lignes ont donc pour objectif de rapporter les coûts de production de chaque ligne ferroviaire régionale aux recettes de trafic qu'elle engendre, d'évaluer ainsi les conditions de son équilibre économique et le niveau de contribution financière de la région, de façon plus générale de mettre en évidence les spécificités de ladite ligne et la qualité du service rendu (taux de réalisation et de régularité).

Les comptes de lignes constituent pour la région un outil d'aide à la réflexion et à la prise de décision en matière d'offre de transport dans le contexte actuel de restrictions budgétaires et d'ouverture à la concurrence.

Le découpage des lignes relève de la responsabilité des régions et repose sur le croisement de trois logiques : territoires, déplacement et organisation. La région Nouvelle-Aquitaine comprend ainsi 39 lignes (15 pour l'Aquitaine, 11 pour le Limousin et 13 pour Poitou-Charentes).

Tableau n° 30 : Présentation générale des comptes de lignes en 2016

<i>Aquitaine : 15 lignes</i>	Nombre km de ligne	Nombre de voyageurs.km	Nombre de trains.km	Recettes tarifaires	Charges (avec péages)	Taux de réalisation du service	Taux de régularité du service
<i>Bordeaux-Coutras</i>	134	21 462 115	507 145	2 490 719	13 488 365	98,3 %	88,8 %
<i>Bordeaux-St Mariens</i>	40	19 370 426	263 444	2 458 950	9 339 612	98,2 %	91,0 %
<i>Bordeaux-Périgueux</i>	128	79 433 930	992 666	9 394 769	26 096 830	98,8 %	83,7 %
<i>Périgueux-Brive</i>	72	6 75 447	248 495	730 696	5 650 062	N.C.	90,2 %
<i>Bordeaux-Sarlat</i>	166	50 931 631	986 196	6 407 334	22 423 782	98,9 %	82,9 %
<i>Bordeaux-Arcachon</i>	58	100 601 022	779 574	13 865 992	23 376 316	98,7 %	91,5 %
<i>Bordeaux-Le Verdon</i>	112	14 305 335	521 753	1 845 559	12 120 098	97,4 %	89,4 %
<i>Bordeaux-Mont de Marsan</i>	147	37 124 534	620 779	4 191 761	12 095 351	N.C.	90,4 %
<i>Bordeaux-Agen</i>	135	105 706 309	1 160 719	12 853 218	28 612 518	98,5 %	84,7 %
<i>Périgueux-Agen</i>	152	8 939 902	497 852	1 086 324	9 954 797	98,5 %	90,1 %
<i>Bordeaux-Hendaye</i>	233	89 023 812	1 111 815	10 047 836	30 935 880	N.C.	74,8 %
<i>Bayonne-St Jean Pied de Port</i>	52	3 115 484	122 250	445 448	3 087 328	N.C.	94,0 %
<i>Pau-Bedous</i>	60	4 626 034	211 776	654 360	5 001 290	N.C.	96,4 %
<i>Bordeaux-Tarbes</i>	292	19 631 912	475 234	2 242 160	9 852 800	N.C.	86,0 %
<i>Bayonne-Tarbes</i>	165	7 483 646	282 340	932 474	5 884 545	N.C.	78,6 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

<i>Limousin : 11 lignes</i>	Nombre km de ligne	Nombre de voyageurs.km	Nombre de trains.km	Recettes tarifaires	Charges (avec péages)	Taux de réalisation du service	Taux de régularité du service
<i>Limoges-St Sébastien- Châteauroux</i>	137	8 067 824	402 168	795 374	6 942 351	96,2 %	92,4 %
<i>Limoges-Poitiers</i>	138	16 402 138	829 396	1 921 215	13 913 058	89,2 %	86,3 %
<i>Limoges-Angoulême</i>	119	5 587 303	36 014	751 476	6 715 698	95,4 %	86,6 %
<i>Limoges-Périgueux</i>	99	25 225 778	699 735	3 102 782	14 094 788	95,4 %	77,5 %
<i>Limoges-Brive (via St Yrieix)</i>	102	3 126 390	233 268	353 165	5 294 425	79,7 %	92,7 %
<i>Limoges-Brive (via Uzerche)</i>	99	10 541 848	423 015	1 229 442	8 133 97	90,3 %	93,4 %
<i>Limoges-Eymoutiers- Ussel</i>	112	6 289 789	369 653	878 021	7 102 345	80,3 %	89,0 %
<i>Limoges-Guéret- Montluçon-Felletin</i>	157	6 239 973	441 780	688 091	6 946 903	86,9 %	94,0 %
<i>Brive-Ussel</i>	93	7 165 351	483 107	1 110 123	7 702 726	95,7 %	96,4 %
<i>Montluçon-Ussel (car)</i>	0	N.C.	150 390	N.C.	0	100,0 %	N.C.
<i>Ussel-Bort-les-Orgues</i>	0	232 509	0	35 232	16 437	N.C.	N.C.
<i>Poitou-Charentes : 13 lignes</i>	Nombre km de ligne	Nombre de voyageurs.km	Nombre de trains.km	Recettes tarifaires	Charges (avec péages)	Taux de réalisation du service	Taux de régularité du service
<i>Poitiers- La Rochelle Ville</i>	141	54 482 957	736 603	4 099 922	14 085 008	90,9 %	87,6 %
<i>Poitiers-Angoulême</i>	113	18 824 369	449 081	1 399 626	7 834 967	94,2 %	87,2 %
<i>Poitiers-Tours</i>	101	17 796 111	299 010	2 173 248	8 473 384	N.C.	90,4 %
<i>Saintes-Niort</i>	77	12 457 167	257 244	1 195 868	4 672 409	89,0 %	83,4 %
<i>Saintes-Angoulême</i>	77	25 100 949	459 651	2 383 106	8 148 651	91,3 %	83,2 %
<i>Saintes-Royan</i>	37	9 492 533	242 855	977 906	4 377 796	88,9 %	95,4 %
<i>La Rochelle Porte Dauphine-St Mariens</i>	157	33 706 217	737 259	3 692 706	15 433 908	89,7 %	81,6 %
<i>Bressuire-Saumur- Tours</i>	255	3 896 791	155 736	455 125	3 822 148	90,6 %	92,6 %
<i>Saumur-Thouars- Bressuire (car)</i>	0	719 502	0	82 502	481 857	N.C.	N.C.
<i>Poitiers-Parthenay- Bressuire</i>	0	2 109 995	0	226 920	960 227	N.C.	N.C.
<i>Thouars-Loudun- Chinon</i>	0	713 459	0	87 347	288 005	N.C.	N.C.
<i>Pons-Jonzac- Angoulême</i>	0	586 655	0	59 890	328 104	N.C.	N.C.
<i>Angoulême-Coutras</i>	N.C.	793 010	61 091	70 287	1 035 285	N.C.	N.C.

Le tableau ci-dessus met en évidence le caractère plus ou moins « déficitaire » de chaque ligne (aucune ne présentant une exploitation équilibrée même les plus fréquentées comme Bordeaux-Arcachon et Bordeaux-Agen), ainsi que la faible fréquentation ou la mauvaise qualité de service de certaines comme Limoges-Brive et Limoges-Périgueux.

Pour sa part SNCF Mobilités soutient que les données présentées au tableau 30 ne sont pas cohérentes avec celles qu'elle aurait elle-même communiquées à la région au titre des différents reportings conventionnels auxquels elle est tenue, en particulier en ce qui concerne les recettes tarifaires et la qualité du service. Elle émet l'hypothèse que les discordances relevées pourraient résulter de la non-prise en compte des compensations tarifaires dans les recettes.

Tableau n° 31 : Règles d'affectation des charges et produits TER dans les comptes de lignes

	Poste	Mode de répartition	Signification
<i>Charges de circulation</i>	Conduite	Journée de service	Selon les ressources effectivement utilisées par la ligne
	Accompagnement	Journée de service	
	Lutte anti-fraude	Clé de répartition définie par l'activité	Selon les ressources lutte anti-fraude mises en œuvre
	Energie	TKBR pondérés du nombre d'arrêts	Selon la distance parcourue et la masse des engins (prise en compte de la politique d'arrêt)
	Péages	Selon la facture RFF	
	Interpénétrations / affermage	Clé régionale définie par l'activité	
<i>Routier</i>	Routier régulier	Selon les lignes concernées	
	Routier de substitution	Clé régionale définie par l'activité	Permet une affectation en fonction des cars de substitution
<i>Matériel</i>	Matériel roulant	Au prorata des km.caisse par série	Repose sur la création d'un coût moyen au km.caisse pour chaque série ; inclut les charges de capital
<i>Charges au sol</i>	Produit train	Clé régionale définie par l'activité ou engins.km	Permet de prendre en compte le positionnement des ressources par ligne
	Prestations communes	Selon la facture Gares et connexions (au départ de train)	
	Prestations spécifiques (forfait et service)	Au prorata des nombres départs de train	
	Distribution	Au prorata des recettes	N'est pas représentatif des ressources affectées physiquement sur chaque ligne
<i>Structure</i>	Charges de structure	Au prorata des charges hors péage	Permet une ventilation par ligne sans distordre le coût moyen de chaque ligne
<i>Produits</i>	Recettes de trafic	Selon le calcul FC12K	
	Autres produits	Au prorata des charges au péage	Permet une ventilation par ligne sans distordre le coût moyen de chaque ligne
	Contribution	Au prorata du solde entre les recettes et les charges de chaque ligne	Conforme aux modalités de calcul de la contribution régionale

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Les règles d'affectation des charges et produits ont fait l'objet d'échanges entre Régions de France et SNCF Mobilités. A défaut de pouvoir proposer une répartition au réel pour l'ensemble des charges⁸⁰, cette dernière a fait prévaloir de façon unilatérale les règles ressortant du tableau 31 ci-dessus.

En tout état de cause, malgré leurs imperfections, les comptes de lignes permettent à la région, autorité organisatrice, de disposer de divers indicateurs intéressants pour éclairer ses choix de politique ferroviaire et rendre ses arbitrages sur les lignes les plus coûteuses ou les moins performantes.

6.3.2 Les moyens de vérifications utilisés par la région à l'égard de ces comptes de lignes

Les données des comptes de lignes donnent lieu à des contrôles de cohérence avec celles, plus agrégées, communiquées par ailleurs par la SNCF (données issues du système de répartition FC12K pour les recettes ; comptes par nature ou destination). La région avait déclaré être confrontée en la matière à une difficulté qui pourrait tenir aux différences dans la date de clôture retenues par les diverses sources d'information mais SNCF Mobilités a tenu à écarter cette dernière hypothèse dans sa réponse au rapport d'observations provisoires.

6.3.3 Présentation de trois comptes de lignes significatives

La ligne Bordeaux-Agen (ligne connaissant la plus forte fréquentation sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, soit 105,7 millions de voyageurs.km en 2016) apparaît représentative des liaisons périurbaines, plus particulièrement sa section Bordeaux-Langon correspondant à la grande banlieue bordelaise dont la desserte a été renforcée à partir de 2013. Elle a vu, en conséquence, sa fréquentation progresser de 8 % entre 2012 et 2016. Son taux de subventionnement (contribution / charges totales) s'établissait en dernier lieu à 42,5 % en 2016.

La ligne Poitiers-La Rochelle (la plus fréquentée de l'ex-région Poitou-Charentes) constitue un exemple de liaison interurbaine. Son taux de subventionnement (contribution / charges totales) témoigne d'une forte dégradation de ses performances, passant de 55,8 % à 74,9 % entre 2012 et 2016, en cohérence avec la baisse de fréquentation enregistrée depuis 2012 (- 17,8 millions de voyageurs.km) du fait de nombreux aléas de production (ralentissements générant une forte irrégularité). Cette ligne a toutefois été régénérée récemment ce qui a permis de porter sa fréquentation à 60 MVK en 2017, en augmentation de 5,5 MVK par rapport à 2016.

La section Le Buisson-Monsempron de la ligne Périgueux-Agen constitue un exemple de liaison rurale. Elle a vu son taux de subventionnement (contribution / charges totales) porté de 86 à 94 % entre 2012 et 2016, alors que sa fréquentation été ramenée dans

⁸⁰ Les charges de distribution sont calculées au prorata des recettes de la ligne sans prise en compte des ressources effectivement mobilisées pour la distribution des titres de transport propres à la ligne. Il en va de même pour les charges de structure, réparties au prorata des charges totales hors péage

le même temps de 1,7 MVK à 1,3 MVK. Divers aléas (travaux occasionnant des substitutions par car en 2012-2013, pénurie de conducteurs en 2016) ont affecté périodiquement la qualité du service.

6.4 Charges d'investissement

6.4.1 Charges financières et d'amortissement du matériel roulant

Tableau n° 32 : Charges financières et charges de capital

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Charges financières	402 572	318 826	247 657	187 099	102 576
	Charges de capital (nettes de subventions)	2 489 899	2 546 785	2 639 914	2 479 993	3 382 606
	Charges financières / charges de capital	16 %	13 %	9 %	8 %	3 %
<i>Limousin</i>	Charges financières	50 967	34 848	17 000	12 000	6 800
	Charges de capital (nettes de subventions)	198 989	200 025	310 000	95 000	44 480
	Charges financières / charges de capital	26 %	17 %	5 %	13 %	15 %
<i>Poitou-Charentes</i>	Charges financières	54 603	5 602	4 018	3 337	1 379
	Charges de capital (nettes de subventions)	37 391	39 885	38 380	10 571	3 226
	Charges financières / charges de capital	146 %	14 %	10 %	32 %	43 %
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Charges financières	508 142	359 276	268 675	202 436	110 755
	Charges de capital (nettes de subventions)	2 726 279	2 786 695	2 988 294	2 585 564	3 430 312
	Charges financières / charges de capital	19 %	13 %	9 %	8 %	3 %

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Le tableau ci-dessus témoigne de la forte réduction des charges financières entre 2012 et 2016 alors que les charges de capital, correspondant notamment à l'amortissement du matériel roulant, progressent dans le même temps.

Il convient toutefois de préciser que ledit tableau ne prend pas en compte les loyers du crédit-bail souscrit par l'ex-région Poitou-Charentes pour financer le matériel roulant, lesquels constituent des charges de fonctionnement.

Tableau n° 33 : Charges relatives au crédit-bail des TER Poitou-Charentes

2012	2013	2014	2015	2016	2017
5 110 755	5 335 990	5 856 862	7 523 707	8 281 321	8 469 277

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.4.2 Investissements de la région dans l'adaptation des technicentres de la SNCF

La région a subventionné à 100 % les investissements réalisés par la SNCF pour l'adaptation des ateliers de maintenance de Saintes et Bordeaux, dédiés à la maintenance des nouvelles rames Régiolis bimodes et Régiolis électriques.

Tableau n° 34 : Investissements sur les ateliers de maintenance

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ateliers de maintenance	246 149	376 347	6 928 770	3 825 772	13 474 558	1 305 000

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.5 Les modalités conventionnelles de sanction et d'intéressement de la SNCF

6.5.1 Les mécanismes de pénalités appliqués au transporteur

Les dispositifs de sanction de la performance du service TER peuvent différer selon les conventions TER en ce qui concerne les indicateurs retenus ou les méthodes de calcul. Ils s'appliquent le plus souvent à la qualité, à la ponctualité et à la continuité du service (sanction des suppressions de trains non substitués).

Le tableau ci-après rend compte d'une importante détérioration de la qualité en 2016 sur l'ensemble des trois ex-régions pour un ensemble de raisons déjà évoquées supra (mouvements sociaux, dégradation du réseau, disponibilité des matériels et des agents), se traduisant par un quasi triplement du montant des pénalités infligées par rapport à 2012 (3,68 M€ contre 1,23 M€). La majorité de ces pénalités se rapportent à l'offre non réalisée qui constitue au demeurant l'indicateur le plus sévèrement sanctionné.

La région « bénéficie » certes d'une déduction de sa contribution au financement du TER d'autant plus forte que les pénalités précitées s'avèrent importantes mais elle ne peut bien sûr se satisfaire de la diminution de la qualité du service que traduit cette forte augmentation des pénalités.

Il convient de signaler que les dispositifs de sanction existants avaient été complétés par les trois nouveaux indicateurs suivants à l'occasion de la « revoyure » de la convention TER Aquitaine : la ponctualité en gare de Bordeaux, les irrégularités pour « cause TER » et le taux de suppressions pour « cause TER ». Ces nouveaux mécanismes, mis en place à compter de 2017, pouvaient générer des pénalités supplémentaires en sus des dispositifs conventionnels préexistants, dans la limite d'un plafond maximum de 4 M€ sur deux ans.

Il apparaîtrait par ailleurs que la substitution du train par un car en cas de problème affectant le service ferroviaire était facturée au prix du fer par SNCF Mobilités, ce qui conduisait, selon la région, à un « *renchérissement injuste économiquement* » de la contribution d'exploitation TER mise à sa charge. Elle avait donc souhaité en conséquence que la nouvelle convention prévoit la facturation au coût du car en cas de substitution.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités a fait savoir que le mécanisme de réfaction/bonification a été adapté dans la nouvelle convention suite à la demande de la Région qui considérait que ce dispositif lui était trop coûteux

Tableau n° 35 : Sanctions des manquements à la qualité

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Qualité perçue	- 54 125	- 34 481	-40 477	- 4 989	20 404
	Qualité produite	18 673	10 903	- 136 286	- 43 519	- 163 783
	<i>Sous-total qualité</i>	- 35 452	- 23 578	- 176 764	- 48 509	- 143 379
	Ponctualité à l'objectif	- 71 170	- 50 934	- 122 113	- 266 722	- 216 195
	Ponctualité réseau	0	0	0	0	0
	Ponctualité mensuelle	-10 825	0	0	0	- 43 675
	<i>Sous-total ponctualité</i>	- 81 995	- 50 934	- 122 113	- 266 722	- 259 871
	Réfaction	- 1 523 482	- 1 443 010	- 3 022 348	- 3 037 433	- 3 568 066
	Bonification	1 295 202	1 460 332	3 124 035	2 885 533	3 132 702
	Pénalités non substitution	- 302 919	- 319 648	- 456 473	- 682 061	- 404 379
	<i>Sous-total continuité</i>	- 531 199	- 302 326	- 354 786	- 833 962	- 839 743
	Total pénalités	- 648 646	- 376 838	- 653 663	- 1 149 193	- 1 242 993
<i>Limousin</i>	Qualité	9 715	133 510	150 000	140 300	- 13 000
	Offre non réalisée	- 139 000	- 692 443	- 408 752	- 70 000	- 1 223 000
	Total pénalités	- 129 285	- 558 933	- 258 752	70 300	- 1 236 000
<i>Poitou-Charentes</i>	Qualité	- 47 655	7 075	11 365	- 82 000	- 140 930
	Offre non réalisée	- 399 722	- 300 640	- 510 881	- 469 301	- 1 060 000
	Total pénalités	- 447 377	- 293 565	- 499 516	- 551 301	- 1 200 930
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Qualité	- 155 387	66 073	- 137 511	- 257 231	- 557 180
	Offre non réalisée	- 1 069 921	- 1 295 409	- 1 274 419	- 1 303 263	- 3 122 743
	Total pénalités	- 1 225 308	- 1 229 336	- 1 411 931	- 1 560 493	- 3 679 923

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Dans cette même réponse au rapport d'observations provisoires, SNCF Mobilités s'est également déclarée en désaccord avec certains chiffres du tableau 35 ci-dessus, son propre bilan des pénalités infligées pour mauvaise qualité du service sur l'ensemble du périmètre Nouvelle-Aquitaine se présentant comme ci-dessous, étant précisé en outre par l'intéressée que l'année 2017 aurait vu une nette amélioration de la performance en la matière avec des pénalités globales réduites à 2,315 M€ (dont 1,981M€ au titre de l'offre non réalisée).

en euros	2012	2013	2014	2015	2016
Dispositifs de modulation sur la qualité du Service	-1 225 309	-1 228 736	-1 285 965	-1 630 013	-3 653 423
dont qualité de service	-155 387	66 673	-155 130	-256 451	-531 630
dont offre non réalisée	-1 069 921	-1 295 409	-1 130 835	-1 373 562	-3 121 793

6.5.2 L'incidence des bonus/malus sur la rémunération versée à la SNCF

Même si les montants des bonus/malus évoluent fortement d'une région à l'autre et au cours de la période 2012-2016 examinée, il ressort du tableau ci-après que la rémunération de l'exploitant a le plus souvent été impactée à la baisse jusqu'à présent, parfois de façon significative (18 % en 2016 en ex-Aquitaine).

Tableau n° 36 : Bonus/malus versés à la SNCF et rémunération

		2012	2013	2014	2015	2016
Aquitaine	Mécanismes incitatifs (*)	- 420 366	- 394 160	- 755 845	- 997 292	- 807 629
	Rémunération	4 244 825	4 408 539	4 564 688	4 898 422	4 532 214
	Ratio	- 10 %	- 9 %	- 17 %	- 20 %	- 18 %
Limousin	Mécanismes incitatifs (*)	10 000	135 510	150 000	140 000	13 000
	Rémunération	1 245 000	1 194 000	1 194 000	1 225 000	1 225 000
	Ratio	1 %	11 %	13 %	11 %	1 %
Poitou-Charentes	Mécanismes incitatifs (*)	- 47 655	7 075	11 365	- 91 785	- 140 930
	Rémunération	Données non disponibles				

(*) Les mécanismes incitatifs s'entendent hors réfaction/bonification pour offre non réalisée
Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.5.3 Les dispositifs d'indemnisation des usagers en cas de retards

La convention TER Aquitaine stipulait, dans son article 41, qu'en cas de défaut du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers dans le cadre de perturbations du trafic prévisible, la charge du remboursement était supportée directement par la SNCF et non par la région. Les autres conventions TER ne comportaient pas de précisions sur ce point.

La région a indiqué « qu'elle s'efforce d'obtenir de la SNCF le dédommagement des usagers en cas de perturbations significatives (exemples : grèves, travaux...) ».

6.5.4 Les indicateurs contractuels de productivité de l'exploitant et la répartition des gains de productivité entre l'exploitant et la région

Seule la convention TER Aquitaine avait prévu, en son article 81, un indicateur de mesure de la productivité de l'exploitant calculé à partir du « taux de marge » (rapport résultat / produits d'exploitation).

- Si le taux de marge dégagé par la SNCF pour l'année N dépasse 3 %, 50 % du montant de la différence entre le résultat réalisé et le niveau de résultat correspondant à un taux de marge

de 3 % est affecté à un compte qualité défini à l'article 82 de la convention servant à financer des actions d'amélioration de la qualité du service TER, les autres 50 % restant acquis à la SNCF.

- Si le taux de marge dégagé par la SNCF pour l'année N est inférieur ou égal à 3 %, le dispositif de partage des gains de productivité n'a pas lieu à s'appliquer.
- Si le taux de marge dégagé par la SNCF est inférieur à 1 %, les parties ont convenu de se rencontrer afin d'en apprécier la portée et prendre les dispositions nécessaires pour y remédier.

Ce mécanisme de partage des gains de productivité aurait trouvé à s'appliquer pour la première fois en 2016.

6.6 Le coût complet du TER

6.6.1 Les composantes de la charge supportée par la région

6.6.1.1 Composantes et évolution du coût complet de l'activité TER pour la région

Le coût complet du TER analysé ci-après se compose pour la région de sa contribution conventionnelle et des compensations tarifaires à sa charge ainsi que du coût des investissements dans le matériel roulant et les infrastructures (ateliers, gare, réseau ferré) qu'elle a fait le choix de financer hors compétence légale obligatoire.

Tableau n° 37 : Coût complet du TER

(en M€)		2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012	
Aquitaine							en €	en %
	Contribution régionale	111,04	113,79	126,65	127,10	127,84	16,80	15,1 %
	Compensation tarifaire	25,82	26,99	26,58	27,29	26,66	0,84	3,3 %
	Investissement matériel roulant	41,17	44,94	63,13	36,24	83,88	42,71	103,7 %
	Investissement matériel fixe et infrastructure	3,58	5,81	12,68	10,18	14,80	11,23	313,9 %
	Coût complet	181,61	191,54	229,03	200,82	253,19	71,58	39,4 %
Limousin	Contribution régionale	59,06	60,38	65,58	64,55	62,45	3,39	5,7 %
	Compensation tarifaire	1,72	2,40	2,30	2,38	2,66	0,94	54,6 %
	Investissement matériel roulant	0,00	4,29	3,26	8,40	4,60	4,60	N.C.
	Investissement matériel fixe et infrastructure	0,14	0,00	0,00	0,11	0,40	0,26	183,2 %
	Coût complet	60,92	67,08	71,14	75,44	70,11	9,19	15,1 %
Poitou-Charentes	Contribution régionale	51,73	54,64	59,81	60,61	59,22	7,50	14,5 %
	Compensation tarifaire	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	N.C.
	Investissement matériel roulant	6,13	6,38	7,00	9,05	9,94	3,81	62,2 %
	Investissement matériel fixe et infrastructure	0,33	0,58	0,31	0,45	8,27	7,94	2383,7 %
	Coût complet	58,18	61,60	67,12	70,10	77,43	19,25	33,1 %
Nouvelle-Aquitaine	Contribution régionale	221,82	228,81	252,04	252,26	249,51	27,69	12,5 %
	Compensation tarifaire	27,54	29,40	28,88	29,67	29,32	1,78	6,5 %
	Investissement matériel roulant	47,30	55,62	73,39	53,69	98,42	51,12	108,1 %
	Investissement matériel fixe et infrastructure	4,05	6,39	12,98	10,74	23,48	19,43	479,5 %
	Coût complet	300,71	320,22	367,30	346,36	400,73	100,02	33,3 %

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

NB : le coût complet déterminé ci-dessus diffère de celui présenté supra au tableau 22 où les charges d'exploitation étaient retenues pour leur montant brut avant déduction des recettes tarifaires

Sur la globalité des 3 régions de la Nouvelle-Aquitaine, le coût complet du TER a progressé de 33,3 % depuis 2012 pour atteindre 401 M€ en 2016, connaissant une évolution moindre (+15 %) en ex-Limousin et plus forte en ex-Aquitaine (+39 %).

Outre la progression de la contribution conventionnelle de la région déjà évoquée (+12 % sur la période), cette forte croissance du coût complet du TER trouve essentiellement son origine dans les investissements en matériel roulant qui ont plus que doublé sur la période 2012-2016 (en hausse de 51,12 M€) avec l'acquisition des rames Régiolis et Régio2N.

La période est aussi marquée par un investissement accru de la région dans la modernisation des gares et du réseau ferré, avec une progression de 479,5 % correspondant à une augmentation en valeur absolue de 19,43 M€ entre 2012 et 2016.

6.6.1.2 Evolution comparée de l'offre de trains et du coût complet des TER

Tableau n° 38 : Evolution du coût complet par rapport à l'offre

		2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2016/2012
<i>Aquitaine</i>	Coût complet (M€)	181,61	191,54	229,03	200,82	253,19	39,42 %
	Offre (trains.km)	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039	- 3,65 %
<i>Limousin</i>	Coût complet (M€)	60,92	67,08	71,14	75,44	70,11	15,08 %
	Offre (trains.km)	donnée non disponible	4 075 000	4 145 000	4 316 524	4 085 600	donnée non disponible
<i>Poitou- Charentes</i>	Coût complet (M€)	58,18	61,60	67,12	70,10	77,43	33,08 %
	Offre (trains.km)	3 449 476	3 455 200	3 538 264	3 563 700	3 398 500	-1,48 %
<i>Nouvelle- Aquitaine</i>	Coût complet (M€)	300,71	320,22	367,30	346,36	400,73	33,26 %
	Offre (trains.km)	donnée non disponible	16 743 737	16 970 425	17 068 747	16 266 169	donnée non disponible

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Sur l'ensemble du territoire de la Nouvelle-Aquitaine, le coût complet du TER augmente d'un tiers sur la période 2012-2016 pour atteindre 401 M€ en fin de période, comme il a été indiqué supra, alors que dans le même temps l'offre de trains exprimée en train.km stagne à 16 M€, la performance décevante de 2016 s'expliquant, il est vrai, par l'importance des aléas sociaux et techniques venus perturber l'exploitation cette année-là.

6.6.1.3 L'évolution du coût d'exploitation des TER

Tableau n° 39 : Coût d'exploitation des TER (en €)

		2012	2013	2014	2015	2016
<i>Aquitaine</i>	Coût conventionnel avec péages	186 682 245	192 136 921	203 926 113	204 526 995	202 118 209
	Dont péages	27 334 602	28 827 754	35 286 465	34 789 032	33 994 090
	Coût conventionnel hors péages	159 347 643	163 309 167	168 639 648	169 737 963	168 124 119
	Offre (trains.km)	9 114 647	9 213 537	9 287 161	9 188 523	8 782 039
	Nombre d'habitants	N.C.	3 316 889	3 343 326	3 370 578	N.C.
	Coût conventionnel hors péages / trains.km	17	18	18	18	19
	Coût conventionnel hors péages / habitant	N.C.	49	50	50	N.C.
	Coût conventionnel avec péages / trains.km	20	21	22	22	23
<i>Limousin</i>	Coût conventionnel avec péages	70 785 617	73 184 000	76 776 000	75 245 000	74 143 000
	Dont péages	9 123 046	9 754 000	11 850 000	12 187 000	11 447 000
	Coût conventionnel hors péages	61 662 571	63 430 000	64 926 000	63 058 000	62 696 000
	Offre (trains.km)	N.C.	4 075 000	4 145 000	4 316 524	4 085 600
	Nombre d'habitants	N.C.	737 509	738 120	738 031	N.C.
	Coût conventionnel hors péages /trains.km	N.C.	16	16	15	15
	Coût conventionnel hors péages / habitant	N.C.	86	88	85	N.C.
	Coût conventionnel avec péages / trains.km	N.C.	18	19	17	18
<i>Poitou-Charentes</i>	Coût conventionnel avec péages	68 033 352	71 105 850	75 203 414	75 907 139	73 804 000
	Dont péages	9 230 598	9 713 616	10 260 126	10 478 755	11 815 000
	Coût conventionnel hors péages	58 802 754	61 392 234	64 943 288	65 428 384	61 989 000
	Offre (trains.km)	3 449 476	3 455 200	3 538 264	3 563 700	3 398 500
	Nombre d'habitants	N.C.	1 789 779	1 797 698	1 802 873	N.C.
	Coût conventionnel hors péages / trains.km	17	18	18	18	18
	Coût conventionnel hors péages / habitant	N.C.	34	36	36	N.C.
	Coût conventionnel avec péages / trains.km	20	21	21	21	22
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Coût conventionnel avec péages	325 501 214	336 426 771	355 905 527	355 679 134	350 065 209
	Dont péages	45 688 246	48 295 370	57 396 591	57 454 787	57 256 090
	Coût conventionnel hors péages	279 812 968	288 131 401	298 508 936	298 224 346	292 809 119
	Offre (trains.km)	N.C.	16 743 737	16 970 425	17 068 747	16 266 169
	Nombre d'habitants	5 800 000	5 844 177	5 879 144	5 911 482	5 943 100
	Coût conventionnel hors péages / trains.km	N.C.	17	18	17	18
	Coût conventionnel hors péages / habitant	48	49	51	50	49
	Coût conventionnel avec péages / trains.km	N.C.	20	21	21	22

Source : CRC d'après données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

Sur l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine, le coût conventionnel (C1+C2) hors péages de l'exploitation TER s'établissait à 49 € par habitant et à 18 € par train.km en 2016 (22 € avec prise en compte des péages, soit une augmentation de 10 % sur la période).

6.6.1.4 Les coûts de gestion du TER se rapportant à l'exercice de la fonction AOT

Comme il a déjà été précisé supra, les coûts salariaux et les effectifs afférents à la fonction transport ferroviaire de voyageurs de la région, autrement dit à la gestion du TER, de Nouvelle-aquitaine se présentent ainsi.

	ETP	Masse salariale
2012	22,7	1 176 625
2013	23,5	1 226 067
2014	25,3	1 387 914
2015	27,1	1 482 174
2016	27,0	1 528 659
2017	25,4	1 452 561

6.6.2 La dette régionale afférente au TER

La proportion de l'encours de la dette de la Nouvelle-Aquitaine imputable au financement d'investissements liés au TER (acquisition de matériels roulants et investissements sur le réseau et les gares) a été réclamée en vain à la région lors de l'instruction.

Le tableau ci-après produit par cette dernière précise seulement les modes de financement spécifiques de certaines acquisitions de rames : emprunt auprès de la Banque Européenne d'investissement pour l'ex-région Aquitaine et recours au crédit-bail⁸¹ par l'ex-région Poitou-Charentes. Il n'a pas été indiqué si la mention « autofinancement » qui y figure englobe une part d'emprunts globalisés voire d'éventuelles subventions d'investissement versées par des tiers ou désigne exclusivement l'épargne de la collectivité.

En tout état de cause, la propriété des rames ainsi financées par la région reste à la SNCF.

⁸¹ Moyen de financement des immobilisations prévu par la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 permettant au preneur d'utiliser le bien concerné moyennant le versement de loyers ainsi que la possibilité de l'acquérir en pleine propriété en versant une prime convenue à l'avance. Le montant des redevances futures restant à payer au titre des TER de l'ex-région Poitou-Charentes s'élevait à 344 M€ selon les indications du compte administratif 2017 de la région Nouvelle-Aquitaine

Tableau n° 40 : Modes de financement des investissements TER

	Investissement	Coût (M€)	Type de financement	Montant (M€)
<i>Aquitaine</i>	22 rames Régiolis	394,6	Prêt BEI	100,0
	24 rames Régio2N		Autofinancement	294,6
<i>Limousin</i>	5 rames Régiolis	35,0	Autofinancement	35,0
<i>Poitou-Charentes</i>	10 rames Régiolis	74,0	Crédit-bail fiscal	74,0
	23 rames AGC	113,0	Crédit-bail fiscal	113,0

Source : données transmises par la région Nouvelle-Aquitaine

6.7 Prise en compte des aspects environnementaux et sociaux dans la gestion de l'activité TER

6.7.1 Niveau d'électrification du réseau TER

La part du matériel thermique dans l'ensemble du parc de véhicules TER de la grande région s'établissait encore à 40 % en 2017, avec un niveau très variable selon les territoires (34 % en ex-Aquitaine, 77 % en ex-Limousin et 8 % en ex-Poitou-Charentes), témoignant d'un degré d'électrification du réseau inégal selon les territoires.

Tableau n° 41 : Part du thermique dans le parc de véhicules TER

<i>Région Aquitaine</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total du matériel roulant</i>	204	200	170	168	139	110
<i>Rames thermiques</i>	59	58	50	49	37	37
<i>Part du thermique dans le parc</i>	29 %	29 %	30 %	29 %	27 %	34 %

<i>Région Limousin</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total du matériel roulant</i>	54	54	55	52	52	52
<i>Rames thermiques</i>	37	37	42	43	40	40
<i>Part du thermique dans le parc</i>	69 %	69 %	76 %	83 %	77 %	77 %

<i>Région Poitou-Charentes</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Total du matériel roulant</i>	51	44	42	37	36	36
<i>Rames thermiques</i>	18	17	16	4	4	3
<i>Part du thermique dans le parc</i>	35 %	39 %	38 %	11 %	11 %	8 %

6.7.2 Les dispositions à caractère environnemental des conventions TER

Les conventions Aquitaine et Limousin comportaient chacune un chapitre relatif à la prévention et au traitement des impacts environnementaux de l'activité TER, notamment dans les domaines des matériels roulants, des bâtiments et mobiliers, de la gestion des déchets, des achats et de la gestion des alertes pollution exceptionnelles. La convention « Aquitaine » incluait, en outre, des dispositions spécifiques sur les services et investissements destinés à accompagner l'usage du vélo par les voyageurs TER.

La convention TER Poitou-Charentes affirmait, pour sa part, vouloir positionner le ferroviaire comme un moyen de déplacement alternatif à l'utilisation des véhicules individuels pour des raisons tant environnementales (réduction de l'émission des gaz à effet de serre) qu'économiques (le coût du carburant pesant de plus en plus lourd dans le budget des ménages).

6.7.3 Les travaux de réhabilitation des gares et l'amélioration de la performance énergétique

Les conventions de l'ancienne région Aquitaine comportaient la clause « d'éco-conditionnalité » suivante : « *Afin de limiter l'impact de l'opération sur l'environnement, le conseil régional conditionne sa participation financière à la construction ou la réhabilitation de bâtiment à la prise en compte de cibles contribuant à minimiser l'impact des projets sur l'environnement et sur la santé (...). Le choix et les procédés de construction,*

la gestion de l'énergie et de l'eau ainsi que la gestion de l'entretien et de la maintenance devront faire l'objet d'un traitement optimisé. Les choix du maître d'ouvrage s'appuieront sur un diagnostic environnemental préalable. »

Le dernier programme de modernisation des gares de l'ancienne région Poitou-Charentes intégrait pareillement un article appelant au respect des normes techniques, environnementales, conformément au règlement d'intervention voté le 10 avril 2017.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine précise que le règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises adopté le 13 février 2017 permet l'application persistante de clauses d'éco-conditionnalité au dispositif conventionnel TER actuellement en vigueur.

6.7.4 Bilans « carbone » de l'activité TER et expérimentation de nouveaux véhicules « propres »

En réponse au rapport d'observations provisoires SNCF Mobilités a indiqué produire à l'ADEME un bilan des émissions des gaz à effet de serre sur le périmètre des conventions TER, dans le respect de la réglementation en vigueur

Par ailleurs, dans le cadre de ses réflexions sur le « *verdissement* » des transports, la région Nouvelle-Aquitaine travaille actuellement à l'élaboration d'un récapitulatif des consommations énergétiques desdits TER.

Les nouvelles rames Régiolis et Régio2N permettraient, selon la région Nouvelle-Aquitaine, une économie d'énergie respective de l'ordre de 20 % et 25 % par place assise par rapport véhicules préexistants de même configuration.

En lien avec les directions de l'énergie et du développement économique, la direction des transports de la région travaille également sur des projets de trains hybrides et sur les solutions alternatives au diesel (hydrogène, biogaz, GNV...) dont certaines commencent à être expérimentées à l'étranger (premier train à hydrogène lancé récemment sur une ligne régulière en Allemagne avec un matériel en partie fabriqué en France par Alstom).

6.7.5 Dispositions des conventions TER relatives à l'insertion sociale⁸²

Seule la convention TER de l'ex-Aquitaine comportait des dispositions relatives à l'insertion sociale par l'activité économique (se rapportant notamment aux achats auprès du secteur protégé et à la promotion de l'emploi des personnes en difficulté d'insertion) alors que les conventions TER Limousin et Poitou-Charentes restaient muettes sur ce point.

⁸² Autres que celles relatives à la tarification « sociale »

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la région Nouvelle-Aquitaine précise que le règlement d'intervention des aides régionales aux entreprises précité de 2017 permet l'application persistante de clauses d'insertion sociale au dispositif conventionnel TER de la nouvelle région.

ANNEXE

Annexe	Glossaire	136
--------	-----------------	-----

Annexe : Glossaire

AEMR :	Association d'études pour le matériel roulant
AOT :	Autorité organisatrice des transports
ARAF :	Autorité de régulation des activités ferroviaires
ARAFER :	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
ARF :	Association des régions de France
Car.km :	Unité de mesure de l'offre de transport, équivalent à un car circulant sur un kilomètre
CET :	Contribution économique territoriale
CICE :	Crédit d'impôt compétitivité emploi
CMPC :	Coût moyen pondéré du capital
COPIL :	Comité de pilotage
COTECH :	Comité technique
CPER :	Contrat de plan Etat-région
DRG :	Document de référence des gares
DRR :	Document de référence du réseau
DTFV :	Direction des transports ferroviaires de voyageurs (région Nouvelle-Aquitaine)
DSP :	Délégation de service public
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
EPSF :	Etablissement public de sécurité ferroviaire
FEDER :	Fonds européen de développement régional
FNAUT :	Fédération nationale d'associations d'usagers de transport
GOP :	Grosse opération programmée
IFER :	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFRS :	International financial reporting standards, référentiel comptable applicable aux sociétés cotées sur un marché européen applicable depuis 2005
IPCS :	Installation de contre-sens à caractère permanent, permettant, en double voie, de faire circuler des trains en sens inverse du sens normal
IRC :	Instances régionales de concertation
LGV :	Ligne à grande vitesse
LOM :	Loi d'orientation des mobilités
MIE :	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

PEM :	Pôle d'échange multimodal
PIMMS :	Point informations médiation multi-services
POLT :	Paris-Orléans-Limoges-Toulouse
PMR :	Personne à mobilité réduite
PPI :	Programme pluriannuel d'investissement
PTA :	Plan de transport adapté
RCEA :	Route Centre Europe Atlantique
RFF :	Réseau Ferré de France
ROSCO :	Rolling stock operating company, société de location et de gestion de matériel ferroviaire roulant
RTE-T :	Réseau transeuropéen de transport
SEA :	Sud Europe Atlantique (nouvelle LGV)
SIM :	Système d'information multimodal
SMINA :	Syndicat mixte intermodal de la Nouvelle-Aquitaine
SNCF :	Société nationale des chemins de fer
SRADDET :	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRIT :	Schéma régional des infrastructures de transport
SUGE :	Surveillance générale de la sûreté ferroviaire
TAD :	Transport à la demande
TER :	Transport express régional
TERGV :	TER à grande vitesse, desserte TGV conventionnée avec la région
TET :	Train d'équilibre du territoire ou Intercité
TGV :	Train à grand vitesse
Train.km :	Unité de mesure de l'offre de transport, équivalent à un train circulant sur un kilomètre
UIC :	Union internationale des Chemins de Fer
Véhicule.km :	Unité de mesure de l'offre de transport, équivalent à un véhicule (train, car) circulant sur un kilomètre
Voyageur.km :	Unité de mesure de trafic ou d'activité du transport, équivalent au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes – CS 30059 – 33064 BORDEAUX CEDEX

nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr