



HAL
open science

Le conventionnement TER Région / SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant

Patrice Fillat

► **To cite this version:**

Patrice Fillat. Le conventionnement TER Région / SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant. Gestion et management. 2005. dumas-00413087

HAL Id: dumas-00413087

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00413087>

Submitted on 3 Sep 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Le conventionnement TER Région / SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant.

Patrice FILLAT

Mémoire réalisé dans le cadre d'un stage au sein du Département juridique & conventionnement de la Direction du Transport Public de la SNCF du 25 avril au 30 septembre 2005.

Soutenu le 21 septembre 2005 devant un jury composé de :

- Professeur Bruno FAIVRE D'ARCIER, LET, co-Directeur du Master Transports Urbains et Régionaux de Personnes
- Christian DESMARIS, LET
- Claude STEINMETZ, Directeur du Département juridique & conventionnement

Master Transports Urbains et Régionaux de Personnes
13^{ème} promotion (2004 / 2005)

A ceux qui ont facilité ce stage....

Un stage de fin d'étude sanctionne la fin d'un cycle, l'apprentissage d'une nouvelle forme de vie sociale à travers la vie professionnelle constituée de règles, habitudes et mode d'organisation différent du monde de l'enseignement. Il s'agit donc d'un moment fort qu'il convient de prendre par le bon bout.

Ces quelques lignes témoigneront de la chance dont j'ai pu disposer à passer cinq mois au sein d'une équipe dont la gentillesse et le professionnalisme côtoient l'expertise et la transmission du savoir, qualité particulièrement appréciable lorsque l'on se trouve en position de receveur.

Cette vue d'ensemble a la facilité de qualifier chacun des membres du département juridique & conventionnement : elle n'exonère pas les spécificités.

A tout seigneur, tout honneur,

Monsieur Claude STEINMETZ intervient dans le cadre du Master TURP, séances au cours desquels il a su prodiguer quelques leçons de droit public, à un auditoire qui ne lui était à priori pas favorable, avec finesse, drôlerie et un charisme qui laissaient augurer de la richesse de son contact.

A l'heure de ces lignes, il quitte la direction de ce service pour accepter l'exaltante mission de la délégation TER en PACA. Je me hasarde à lui souhaiter bon vent.

Merci à ses trois lieutenants...

Madame Caroline CHABROL pour sa gentillesse et ses capacités de travail qui ont représentées un exemple à suivre ;

Monsieur François PEUCHANT pour la finesse de ces analyses, sa patience à mon égard et les nombreux points de ce rapport dont je lui suis redevable ;

Monsieur Luc ROSEL pour la qualité de son contact, ses précieuses remarques sur le matériel roulant et sa connaissance délicate de l'entreprise.

...et à son assistante

De bonnes décisions se prennent lorsque tout est en place. Je remercie Odile PADRAO pour sa relecture minutieuse, et la rigueur de son travail vers laquelle je vais tenter de tendre.

...sans oublier les autres

Merci au soutien de Sylvain CANDOT , nouveau renfort de cette équipe, à Agnès DAUSSY pour les petites tâches qui vous facilitent la vie et à Maxime LEGRAND, responsable du pôle marché/desserte au département marketing pour ses informations.

Mais un stage, c'est une relation tripartite qui se noue entre le stagiaire et l'université. Mes sincères remerciements vont à messieurs Bruno FAIVRE d'ARCIER et Patrick BONNEL, co-Directeurs du Master, pour la qualité et la diversité du volet pédagogique qu'ils déploient avec ingéniosité, boîte à outil dans laquelle on puise avec réconfort.

Glossaire

AGC :	automoteur à grande capacité
AO :	autorité organisatrice
ARF :	association des régions de France
CSSPF :	conseil supérieur du service public ferroviaire
CTR :	compensation pour tarifs régionaux
CTS :	compensations pour tarifs sociaux
CTM :	compensation pour tarif militaire
DATER :	directeur d'Activité TER
DDTER :	directeur délégué TER
ISC :	indice de satisfaction des clients
DGD :	dotation globale de décentralisation
DSP :	délégation de services publics
DTP:	direction du transport public
DTT :	direction du transport terrestre
EPIC :	établissement public à caractère industriel et commercial
LOTI :	loi d'orientation sur les transports intérieurs
MCEF :	mission de contrôle et d'évaluation financière
MEC:	mission d'évaluation et de contrôle
NPDC :	Nord Pas de Calais
OSP :	obligation de service public
PACA :	Provence Alpes Côte d'Azur
RFF :	réseau ferré de France
SNCF :	société nationale des chemins de fer
SRT :	schéma régional de transport
SRU :	solidarité et renouvellement urbain
TER :	transport express régionaux
TGV :	train à grande vitesse
TIR:	trains interrégionaux
VFE:	voyage France Europe

INTRODUCTION

Trois ans de vie commune; le délai semble opportun pour les premiers bilans entre les Régions et la SNCF ; identifier et encourager les éléments positifs, corriger les points de blocage. Mais un bilan ne prend que plus d'utilité lorsqu'un horizon borné se profile.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)¹ du 13 décembre 2000, impose une durée minimum de 5 ans pour les conventions entre les deux cocontractants régissant le transport ferroviaire d'intérêt régional. Treize conventions sur vingt arrivent à échéance au 31 décembre 2006. Dans ce cadre, la SNCF déploie une large panoplie d'études et de démarches pour préparer ce moment fort de la régionalisation. Cette étude s'inscrit dans ce contexte.

L'ambition de ce mémoire repose donc sur un état des lieux de l'économie des conventions et des enjeux qui lui sont liés. Il ne s'agit donc ni d'un benchmark financier des clauses contractuelles, ni d'une évaluation socio-économique du TER au regard des investissements publics qui lui sont consacrés. Le contenu ne se prête pas mieux à une analyse de la situation de chaque Activité ; par conséquent le lecteur n'y trouvera pas une succession de conseils de renégociation pour chaque Activité.

La régionalisation : fruit d'un long processus...

Conformément aux dispositions de la loi SRU, l'ensemble des Régions métropolitaines à l'exception de la Corse et de l'Ile de France, sont devenues les autorités organisatrices (AO) des services régionaux de voyageurs au 1^{er} janvier 2002. Cette phase fait suite à une expérimentation encouragée par l'Etat et menée par six Régions (Alsace, Centre, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône Alpes) au cours de la période 1997-2002 et par le Limousin depuis 1998.

Il s'agit d'une **évolution remarquable** dans un contexte historique de forte centralisation du système ferroviaire français marqué par la double caractéristique suivante.

En premier lieu c'est l'Etat, par l'intermédiaire de la direction du transport terrestre (DTT) du ministère des transports qui fixait les typologies de l'ensemble de l'offre ferroviaire, sous conseils et propositions de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF). Les lignes transverses répondant à une logique d'aménagement du territoire, train corail et TGV, sont aujourd'hui encore impulsés au niveau national. **Les spécificités des territoires, les évolutions de la mobilité et des attentes des usagers étaient quant à elles appréhendées avec davantage de difficultés.**

En second lieu, **l'entreprise intégrée** est née en 1938 sous forme de société anonyme, suite à la fusion des différents exploitants ferroviaires. L'entreprise, devenue établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) au 1^{er} janvier 1982 devient alors l'exploitant unique du transport ferroviaire de voyageurs et du fret, tout en étant gestionnaire de l'infrastructure et propriétaire des gares.

Depuis les années soixante-dix, les habitudes évoluent et les territoires sont en mutation. Ces transformations sont marquées par l'avènement de l'automobile, l'étalement urbain, la perte de marché du fer et une dette inquiétante, plus de 17,8 milliards d'euros courant en 1990². S'agissant du transport de voyageurs, de fortes distorsions de trafic et d'attractivité du mode ferroviaire coexistaient ; la réussite du TGV, fleuron de l'industrie française depuis la liaison

¹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, titre III, section 5

² Caisse des dépôts et consignation, « Note sur la dette du secteur ferroviaire », à l'attention du rapporteur Hervé Mariton pour le compte de la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement du système ferroviaire français, juillet 2004, p57.

Paris-Lyon en deux heures en 1981 cachait les difficultés du transport ferroviaire régional, champs d'observation de cette étude.

...articulé autour de deux piliers...

Des remèdes devaient être apportés pour susciter un regain d'intérêt du transport express régional (TER). C'est par le biais d'une décentralisation progressive que celui-ci retrouvera peu à peu de l'attractivité. La loi d'orientation pour le transport intérieur (LOTI) du 30 décembre 1982³ dans un premier temps, le rapport du sénateur Haenel⁴ dans un deuxième temps puis l'expérimentation qui en découlera ensuite représentent les moments forts de cette corrélation vertueuse : décentralisation / dynamisme du transport ferroviaire régional.

Ce transfert est effectif en 1997, année qui traduit également la naissance du second pilier d'envergure de la réforme du système ferroviaire français, avec la création de Réseau Ferré de France (RFF)⁵. La loi a pour conséquence la séparation institutionnelle entre le gestionnaire d'infrastructures (RFF) et l'entreprise de transport ferroviaire qui exploite le réseau (SNCF), un allègement de la dette de la SNCF et l'expérimentation d'une prise de responsabilité complète des Régions dans l'organisation des dessertes ferroviaires régionales.

...traduisant une nouvelle distribution des rôles.

Pour assurer au mieux les missions du transport express régional (TER) – liaisons inter-cités, maillage du territoire et desserte des bassins de mobilité des grandes aires urbaines - la SNCF a mis en place de véritables « entreprises » TER décentralisées – les Activités - pour répondre aux attentes des clients avec plus d'efficacité. Elles s'articulent autour des points suivants :

- Un directeur de Région de l'activité TER (DATER) chargé d'organiser sur son territoire toute la production ferroviaire et en particulier d'y piloter l'activité TER ;
- Un directeur délégué TER (DDTER) assumant la responsabilité de la production, de la qualité et des coûts auprès de l'Autorité Organisatrice ;
- Des équipes de lignes dédiées afin de cibler, organiser, réaliser et suivre les actions destinées à répondre aux besoins de la clientèle.

La réforme a eu notamment pour but de donner aux Régions les possibilités de définir une politique de transport et d'aménagement du territoire globale et cohérente. Au delà des orientations propres à chaque Région, elle a visé également un triple objectif :

- faciliter les déplacements régionaux collectifs de voyageurs notamment les personnes non motorisées ;
- réduire la congestion routière ;
- inciter à une baisse des nuisances environnementales (effet de serre, bruit, pollution) par le transfert modal des véhicules individuels vers le transport collectif.

A partir du 1er janvier 2002, toutes les Régions deviennent AO sur leur territoire. A ce titre, elles décident du contenu du service public de transport régional (LOTI article 21.1) : les

³ Loi n°82.1153 d'orientation sur les transports intérieurs

⁴ Les conclusions du rapport Haenel, déposé en mars 1994, qui propose aux régions le transfert d'une compétence en matière de transports régionaux, concrétisaient un enjeu considérable de la politique de décentralisation française, tant par les pouvoirs et responsabilités nouvelles données aux Régions dans le domaine des services de la vie quotidienne, de la politique des transports, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, que par les orientations financières des orientations évoquées.

⁵ Loi 97-135 du 13 février 1997, portant création de l'établissement public réseau ferré de France.

dessertes, la tarification (dans le respect du système tarifaire national), la qualité du service, l'information de l'utilisateur, avec la SNCF comme exploitant unique.

Un conventionnement actuel qui s'inspire de l'expérimentation...

En s'inspirant à la fois des réussites liées à la période d'expérimentation (cf rapport Chauvineau⁶) mais aussi des points de blocages identifiés, les conventions qui accompagnent le transfert de compétences de 2002, véritable document contractuel, décrivent précisément les droits et devoirs des Régions et de l'exploitant unique. La Région définit le niveau d'offre qu'elle souhaite - typologie des dessertes, cadencement, offre - et la qualité qui lui est associée. En fonction des conditions d'exploitation, la SNCF soumet une proposition basée sur un montant pluriannuel de charges indexées sur des indices externes et prend des risques sur les recettes. Cette prise de risques classe de facto les contrats du transport ferroviaire dans une catégorie hybride, cependant nettement plus proche des délégations de services publics (DSP) que des appels d'offre. On comprendra aisément lors de la négociation des conventions les enjeux majeurs liés aux clauses qui bâtissent ces contrats, et ce d'autant plus pour une entreprise qui ne disposait pas d'une culture du risque et du résultat de par sa position de monopoleur. Un département « juridique et conventionnement » se crée en 2000, dont la direction est assurée par un expert de la contractualisation publique nouvellement venu de Via GTI : Claude Steinmetz.

Vingt contrats sont signés. Tandis que la loi SRU impose une durée minimum de cinq ans, les situations sont variées. Treize conventions ont une durée de cinq ans avec échéance au 31 décembre 2006, trois autres durent six ans avec échéance au 31 décembre 2007, deux portent sur sept années dont l'échéance est fixée fin 2008, une autre agit huit ans jusqu'à fin 2009 et une convention est signée sur dix ans avec échéance fin 2011.

L'article 21.1 de la LOTI introduit par la loi SRU du 13 décembre 2000 donne compétence à la Région pour l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Mais la loi ne prévoit pas, comme le législateur aurait pu le faire, un modèle préétabli de convention, ce qui laisse une marge de manœuvre aux cocontractants. On retrouve ainsi une grande diversité contractuelle autour d'un schéma commun :

la SNCF produit le service demandé par l'Autorité Organisatrice dans le cadre de son autonomie de gestion et prend les risques industriels sur les charges, les risques commerciaux sur les recettes ainsi que sur la qualité.

...dont un bilan est nécessaire...

Après plus de trois ans de vie contractuelle, et avant les négociations à venir, la SNCF mène une large étude sur le bilan de la régionalisation, sous l'angle qualitatif des relations de chacune des Activités avec les Régions et d'un point de vue strictement lié à l'économie de la convention. Parmi les vingt contrats, quels sont ceux qui ont le mieux fonctionné et pourquoi ? Ces résultats sont-ils fonction de spécificités locales, des relations avec l'AO ? D'une typologie des territoires plus favorable ou non au ferroviaire, notamment au regard de la densité de population ? Ou bien les évolutions du compte TER sont-elles attribuables à la négociation de certaines clauses ? Ces constats seront-ils source d'uniformisation des conventions ou au contraire une logique propre à respecter les diversités de chacun des contrats ?

⁶ Jacques Chauvineau, « La régionalisation ferroviaire » – avis adopté par le conseil économique et social au cours de sa séance du 26 septembre 2001, rapport téléchargeable sur le site www.ces.fr

Cette étude est inscrite au cœur même de ce contexte. Elle doit pouvoir traduire un état des lieux des conventions, en présenter les points forts et les points faibles. L'enjeu qui en découle sera de cibler les impacts des mécanismes contractuels et d'en extraire des recommandations sur lesquelles s'appuyer, en vue de déterminer des opportunités de négociations pour l'exploitant. L'un des enjeux de l'exploitant est actuellement d'élaborer un corpus de doctrine, qui tout en tenant compte des dispositions et des spécificités de chacune des Régions, permet de disposer d'un argumentaire solide, et ce dans un environnement à la fois mouvant et sujet à trois grandes interrogations

...pour déterminer les opportunités de négociation de l'exploitant.

Tout d'abord, il est nécessaire de resituer ces conventions « première génération » dans la période de la négociation. Les Régions, jeunes AO, disposaient d'un service transport peu étoffé et qui souffrait d'un déficit d'expertise. Par ailleurs, leurs domaines de compétences ne fournissaient pas l'occasion de bénéficier d'agents aguerris aux techniques de la contractualisation et de ses enjeux économiques et financiers, différence fondamentale avec les collectivités urbaines qui ont la responsabilité des réseaux d'assainissement par exemple. Depuis, les Régions ont effectué un effort de recrutement et disposent dorénavant pour la majorité d'entre elles d'une expertise qu'elles affûtent le cas échéant par de nombreux audits commandés. Notons enfin que les Régions se rencontrent régulièrement au sein de l'Association des Régions de France (ARF) notamment, tribune privilégiée pour le partage de bonnes pratiques ou pour peser d'un poids plus important dans les discussions avec la SNCF. Pour ces raisons, il est légitime de penser que les évolutions des attentes et de l'exigence des Régions seront réelles.

Ensuite, les évolutions du règlement sur les obligations de services publics – dit règlement OSP – portées par la commission européenne d'une part, les dates et modalités d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de personnes d'autre part, sont sujets à un suivi qui alimentera l'actualité à un rythme grandissant dans les mois à venir.

Enfin, une série de questions se pose sur les incidences que ne manqueront pas de générer inévitablement les évolutions des contrats pratiqués dans le secteur du transport public urbain, caractérisées par des marges de manœuvre de l'exploitant laissées à la portion congrue. A ces évolutions, s'ajoutent des questionnements sur le devenir de la dette du système ferroviaire, des inquiétudes des AO sur l'attribution des sillons ferroviaires et un avenir en point d'interrogation des trains interrégionaux (TIR).

Le lecteur a pu identifier jusqu'à présent les raisons de cette étude, ses objectifs et le contenu qu'elle se propose de traiter. Pour faciliter l'entrée dans le corps du rapport, il convient de fournir une clé sur l'articulation des éléments qui le composent.

Ainsi, la démonstration repose sur le choix d'un plan analytique caractérisé par l'enchaînement suivant. Après une présentation du processus historique donnant naissance à la régionalisation, il s'agira de déterminer les logiques inhérentes aux conventions signées (1^{ère} partie) puis d'en proposer un bilan quantitatif, afin de mettre en valeur les performances des clauses contractuelles (2^{ème} partie). Ensuite, à la lecture de ces résultats, on abordera les marges de négociation de l'exploitant en vue du reconventionnement dans un environnement incertain, tout en tenant compte des perceptions et des attentes qualitatives des AO (3^{ème} partie).

PRESENTATION DU STAGE

▪ Présentation de l'entreprise

La Convention du 31 août 1937 confie la gestion des chemins de fer à la Société Nationale des Chemins de Fer, Société d'Economie Mixte (SEM), créée pour quarante cinq (45) ans. Son capital est détenu à 51 % par l'Etat et 49% par les anciennes compagnies concessionnaires. La part de l'Etat est financée par l'apport des réseaux qu'il exploitait lui-même. La SEM doit alors, sous la responsabilité de l'Etat fusionner les réseaux en un réseau unique et équilibrer les recettes et les dépenses.

Nouvelle forme juridique de la SNCF et nouvel objet. La SNCF est transformée en Etablissement Public Industriel et Commercial à l'expiration de convention de 1937. La "Loi d'orientation des transports intérieurs" (LOTI) du 30 décembre 1982 met en place un nouveau cadre juridique pour le service public ferroviaire.

L'EPIC nouvellement créé a pour objet « d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national ». Par ailleurs, La SNCF se voit assigner des objectifs en matière commerciale et financière mais aussi dans les domaines du développement régional et de la décentralisation.

Le transport public au sein de la SNCF. Les relations de la SNCF avec les collectivités locales dans le cadre de ses Activités de transport public s'inscrivent désormais dans la mise en oeuvre des 20 conventions d'exploitation des services TER signées avec les régions, du contrat pour l'exploitation du Transilien signé avec le STIF et du contrat de délégation de service public signé avec la Collectivité territoriale de Corse. La Direction du Transport Public a été créée fin 2003, elle vise à bâtir une structure efficace dans le cadre de la régionalisation. Elle forme une branche de la SNCF, aux côtés des branches traditionnelles : Infrastructure, Fret et Voyage France-Europe (ci-après VFE).

Elle assure le pilotage de l'ensemble des Activités dont la production est régie par un contrat de service avec une autorité publique, soit:

- le Transilien ;
- les 20 Activités TER ;
- les Chemins de Fer de Corse.

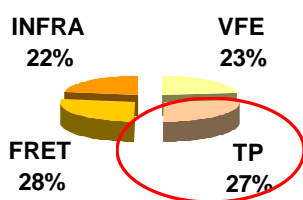
L'Activité des trains interrégionaux (TIR), aujourd'hui en gestation, n'a pas (encore) signé un contrat de délégation de service public avec des AO.

La branche comprend également les filiales du groupe intervenant dans ce secteur (groupe Effia services aux transporteurs, services intermodaux, Kéolis...).

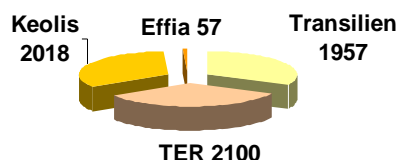
La SNCF = un EPIC et un groupe
4 Branches d'activités

La branche Transport Public
= SNCF (TER, Transilien, Chemins de fer corses) +
Kéolis + Effia

Chiffre d'affaires 2003 SNCF



Répartition du chiffre d'affaires 2003 TP
(en M€)



▪ Le service d'accueil

Ce rapport est effectué dans le cadre d'un stage au sein du département juridique et conventionnement de la SNCF, le maître de stage étant Claude Steinmetz. Positionné au sein de la direction du transport public⁷ (DTP), ce service est composé, outre le directeur et son assistante, de trois chargés de missions ingénierie contractuelle.

Ils ont un double rôle, à la fois transverse et thématique. Chacun d'eux suit un portefeuille d'Activités basé sur une répartition géographique du territoire national. Ils fournissent aides et conseils, suivent les avenants tout en s'assurant du respect des termes du contrat et de l'intérêt de l'exploitant. Chacun d'eux est par ailleurs, l'interlocuteur privilégié au sein de la DTP pour les Activités sur des sujets à haut degré d'expertise : billettique et tarification, matériel roulant, gares. Par ces multiples facettes et sa connaissance des mécanismes contractuels, ce département est au cœur du dispositif mis en place par la SNCF en vue de préparer au mieux le reconventionnement. Pour ce faire, deux actions majeures sont menées sur l'année 2005. Dans un premier temps, chacun des chargés de missions accompagné du directeur ont rencontré les DATER et les DDTER afin de leur soumettre une batterie de questions en vue d'identifier les attentes et position des Régions.⁸

Pour compléter cette connaissance du partenaire, un second levier est activé. L'objectif est d'appréhender au mieux les attentes et l'opinion de l'exécutif régional sur l'exploitant. L'efficacité d'une telle démarche impose une relation de confiance axée sur une discussion sans représentant de la partie adverse du contrat, raison pour laquelle une mission a été confiée à un professeur de droit public à deux cabinets de consultants.

▪ La méthodologie employée

Il ne m'a malheureusement pas été possible de participer à ces rencontres. Au sujet du second levier, cela relève d'une stratégie de circulation optimale de l'information, alors que ce n'est qu'une incompatibilité de calendrier entre les dates de stage de la formation et la nécessité d'un rendu aux administrateurs de la SNCF courant juillet qui a fait obstruction aux déplacements en Activités. Ainsi, pour la partie qualitative et la nécessaire perception des enjeux évoqués par les AO, les informations disponibles sont au mieux de seconde main (2^{ème} levier) voire de troisième main (1^{er} levier).

Pour la partie quantitative sur laquelle porte davantage l'analyse, les données sont principalement issues du service gestion / finance de la DTP, à travers l'analyse des devis des factures prévisionnelles et factures définitives, recherche qui succède à un important travail

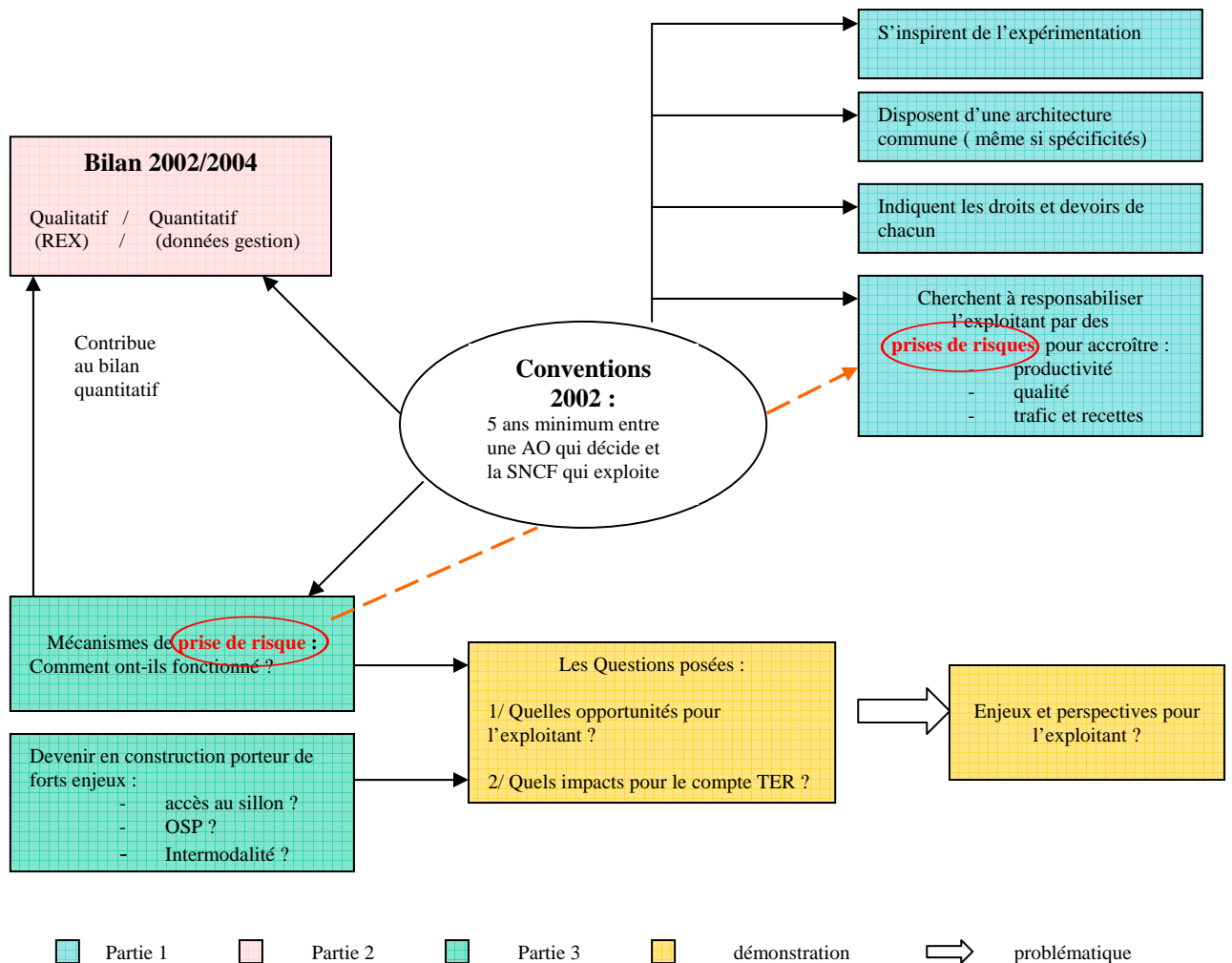
⁷ cf. l'organigramme de la branche en annexe1

⁸ Cf. le questionnaire en annexe2

d'appropriation des mécanismes à travers la lecture des conventions et des avenants qui s'y rattachent.

Par ailleurs, un certain nombre d'ouvrages ont éclairé cette recherche, étayée par les acquis théoriques de la formation dispensée par l'équipe pédagogique et les intervenants extérieurs du Master Transports Urbains et Régionaux de Personnes.

Schéma 2 : la démarche suivie



▪ Les limites de ce travail

Avant de clore cette partie introductive, trois remarques en guise de limites à ce mémoire sont abordées. La première concerne les appréciations qualitatives portées sur les conventions par les Régions pour les motifs cités ci-dessus. C'est la raison pour laquelle l'approche retenue est de formuler de grandes tendances plutôt que de caractériser chaque Région.

La seconde concerne les données quantitatives d'exploitation, où il n'a pas été possible de déterminer les évolutions de trafic en terme de voyageurs, seulement en voyageurs-kilomètre, le FC12K (système d'affectation des recettes de la SNCF) ne permettant pas de désolidariser les deux composantes.

Enfin, l'idée force étant de donner un aperçu des enjeux dans la troisième partie, celle-ci ne prétend à aucune exhaustivité, et chacun des points qui la compose est une invitation à mener une réflexion plus poussée.

▪ Les suites à donner à l'étude

- Une analyse économétrique des effets purs de la régionalisation dans la hausse de trafic ferroviaire, en identifiant explicitement les autres effets : prix du carburant, politiques publiques de restriction de l'automobile, conscience collective pour des transports plus propres...
- La qualité de service analysée dans ce rapport est avant tout décrite sous l'angle de ses implications économiques et des efforts mis en œuvre par l'exploitant. L'appropriation de ces résultats par les voyageurs à travers l'analyse des Indices de Satisfaction Client (ISC) reste à faire.
- De même la certification des lignes n'est pas abordée, une analyse comparative des résultats de l'ensemble du TER en comparaison des lignes certifiées enrichirait la vision d'ensemble.
- Une étude complémentaire à celle développée dans ce rapport pourrait également être menée. Il s'agirait de déterminer l'évolution du transport ferroviaire régional dans le cadre plus général des mutations que connaît le transport public.
A travers une analyse des conventions passées, présentes et des grandes orientations de celles à venir, l'enjeu consisterait à *déterminer les points de rencontres et les divergences de chacun des modes dans la conception partenariale*. Il en résulterait probablement des enseignements sur la capacité des projets à aboutir (tous modes confondus) à travers la capacité à mobiliser *toutes* les compétences nécessaires.
- La partie III répond à l'objectif d'ouverture aux enjeux pour l'exploitant dans un devenir qui se construit progressivement : ils sont traités dans cette étude sous l'angle des questions qu'ils soulèvent. Chacun d'eux mériterait une analyse des impacts économiques dans le compte contractuel, et ce pour chacune des Activités.

Table des illustrations

▪ Cartes

Carte 1 : Fréquentation moyenne des trains par Activité

Carte 2 : Comparaison de l'évolution de l'offre et du trafic par Activité entre 2002 et 2004

Carte 3 : Evolution du taux de couverture des charges par Activité, entre 2002 et 2004

Carte 4 : Contribution financière 2004 au train-km, hors péage

Carte 5 : Montant des péages au train km en 2004, et leur évolution depuis 2002

Carte 6 : Montants versés ou perçus au titre de l'intéressement sur recettes en 2004, en millions d'euros, par Activité.

Pour privilégier la clarté, les cartes utilisées dans le rapport ne contiennent pas le nom des régions ; le lecteur est donc invité à consulter la carte ci-dessous le cas échéant.



▪ tableaux

Tableau 1 : Part du transport public de 1984 à 1995

Tableau 2 : Droits et obligations des cocontractants

Tableau 3 : Compte transport contractuel, en K€courant HT

Tableau 4 : Données d'exploitation par Activité en 2002 et 2004

Tableau 5 : Eléments d'analyse de l'évolution des charges de 2002 à 2004, pour chaque Activité

Tableau 6 : Evolution de la contribution d'exploitation de 2002 à 2004

Tableau 7 : Fiche synoptique des conditions d'exploitation par Activité

Tableau 8 : Effectifs comparés des services transports des AO et des Activités en juin 2005

Tableau 9 : Dépenses d'investissements comptabilisées pour le matériel TER, en millions d'euros aux conditions économiques 2002

Tableau 10 : Etat de renouvellement du parc de matériel TER : pourcentage de matériel neuf ou modernisé dans le parc total (exprimé en nombre de caisses-voyageurs)

Tableau 11 : Montant des plafonds des pénalités pour non-réalisation d'offre

Tableau 12 : Evolution du poids du critère ponctualité dans le versement d'un bonus ou du paiement d'un malus de 2002 à 2004, en euros constants

Tableau 13 : Les déplacements domicile-travail intercommunaux (1990-1999)

▪ **Graphiques :**

Graphique 1 : Rémunération, en pourcentage des charges forfaitaires C1, par Activité

Graphique 2 : Evolution de la structure du compte TER de 2002 à 2004, en millions d'euros HT

Graphique 3 : Evolution des charges facturées au train-km, entre 2002 et 2004

Graphique 4 : Evolution des recettes totales, de 2002 à 2004

Graphique 5 : Evolution de la contribution d'exploitation de 2002 au devis initial 2004

Graphique 6 : Part du TER financée sur fonds propres, fonctionnement et investissement, en moyenne sur 2002 et 2003

Graphique 7 : Evolution des investissements gares depuis 2001, en millions d'euros

Graphique 8 : Montant des plafonds de bonus / malus en 2004, en millions d'euros, HT

Graphique 9 : Evolution des bonus et malus de 2002 à 2004, en millions d'euros cumulés (TTC)

Graphique 10 : Montant des pénalités de 2002 à 2004, TTC, en million d'euros courant

Graphique 11 : Montant de pénalités cumulées de 2002 à 204, par Activité, en millions d'euros courants

Graphique 12 : Recettes ferroviaires directes, au train-km, en 2004

Graphique 13 : Evolution des recettes directes (y compris intéressement) sur la période 2002 à 2004

Graphique 14 : Evolution des indices de la formule d'indexation pour le TER, de 2002 à 2004

Graphique 15 : Evolution des trains-Km entre 2003 et 2004, en fonction des types de train

Graphique 16 : Répartition des péages TER en 2004 par élément de tarification.

Graphique 17 : Répartition du montant des péages reçus en 2004 par type de trains.

▪ **Schémas :**

Schéma 1 : SNCF : présentation par groupe et branche

Schéma 2 : La démarche suivie

Schéma 3 : Représentation des mécanismes de partage du risque entre la SNCF et les AO

Schéma 4 : Exemple de passage d'un devis à la facture définitive

Schéma 5 : Fiche synthétique sur la partie I

Schéma 6 : Fiche synthétique sur la partie II

Schéma 7 : Fiche synthétique sur la partie III

▪ **Encadrés :**

Encadré 1 : Extrait d'une convention sur le devenir du matériel

Encadré 2 : Exemple de productivité et de réponse aux attentes du public : les Automoteurs grandes capacités (AGC)

Encadré 3 : Le TER en quelques chiffres

Encadré 4 : Exemples de spécificités liées à la qualité dans les conventions

Encadré 5 : Exemple de pénalité : le TER Alsace

Encadré 6 : Exemple d'une formule d'indexation : Poitou Charente

Encadré 7 : Exemple de coopération entre urbain et ferroviaire : le cas de Nantes

Sommaire

Glossaire	3
INTRODUCTION	4
PRESENTATION DU STAGE	8
Table des illustrations	12
PARTIE I: LA REGIONALISATION EN MARCHE	15
1.1 L'expérimentation : une dynamique engagée	16
1.1.1 Pourquoi l'expérimentation ?	16
1.1.2 Les principes fondateurs	17
1.1.3 Les résultats de l'expérimentation	18
1.1.4 Les contributions publiques : part de l'Etat	20
1.1.5 Conclusion sur la période d'expérimentation	21
1.2 Le conventionnement : traduction financière et économique	22
1.2.1 Le contenu	22
1.2.2 Les engagements réciproques	23
1.2.3 Le partage des risques	24
1.2.4 La contribution d'exploitation	27
1.2.5 Conclusion sur les dispositifs du conventionnement	31
Fiche synthétique sur la partie I	33
PARTIE II : BILAN DE LA REGIONALISATION	34
2.1 Une somme d'efforts payants	35
2.1.1 Les résultats d'exploitation	36
2.1.2 Les résultats économiques contractuels	38
2.1.3 Le TER dans les budgets régionaux	44
2.1.4 Le frein des péages	45
2.1.5 Conclusion du bilan quantitatif	47
2.2 Une dynamique réciproque	48
2.2.1 La dynamique des relations contractuelles	48
2.2.2 La dynamique engagée par les Régions	49
2.2.3 La dynamique de l'opérateur	54
2.2.4 Malgré tout, quelques points de discordance	56
2.2.5 Conclusion du bilan qualitatif	58
Fiche synthétique sur la partie II	60
PARTIE III: POUR UNE NEGOCIATION A VENIR	61
3.1 Les mécanismes contractuels	62
3.1.1 Les mécanismes d'intéressement à la performance	62
3.1.2 Engagement sur recettes/ partage des recettes	69
3.1.3 Indexation et productivité	72
3.1.4 Conclusion sur les mécanismes contractuels	74
3.2 Un environnement sujets à enjeux pour l'exploitant	75
3.2.1 L'intermodalité	75
3.2.2 Quelle place pour le ferroviaire dans le monde urbain ?	77
3.2.4 Quel accès à l'infrastructure et aux sillons ?	79
3.2.5 Le devenir des liaisons interrégionales	81
3.2.6 Les évolutions en cours sous l'initiative de la commission européenne	83
3.2.7 Conclusion sur les enjeux	86
Fiche synthétique sur la partie III	88
CONCLUSION	89
Liste des Annexes	91
Bibliographie	122

PARTIE I: LA REGIONALISATION EN MARCHE

S'intégrant dans le vaste mouvement de décentralisation effective en France depuis le début des années 80, les transports ferroviaires d'intérêt régional ont connu une période d'expérimentation (1997-2002) avant une généralisation au 01/01/2002.

Le déclin de ce mode de transport, caractérisé par une image peu reluisante et une dette considérable, a suscité un certain scepticisme de la part des Région : sept d'entre elles ont joué le jeu du transfert de compétence.

Or, les résultats positifs en terme de regain d'intérêt de ce moyen de déplacement de proximité, ont encouragé les partenaires Régions/ SNCF à bâtir les conventions 2002 autour de ces modèles.

1.1 L'expérimentation : une dynamique engagée

Cette partie descriptive ambitionne d'extraire les raisons pour lesquelles les conventions actuelles s'inspirent de cette période. Il conviendra de s'attarder sur les fondements de cette expérimentation et d'en présenter les principaux résultats, avec un focus particulier sur les contributions publiques.

1.1.1 Pourquoi l'expérimentation ?

1.1.1.1 Le déclin du ferroviaire

Au milieu des années 1990, le transport ferroviaire est au plus mal, ayant perdu plus de 7% de trafic (hors RATP et métros urbains) entre 1984 et 1995, année de mise en place de la loi d'orientation et d'aménagement du territoire (LOADT) votée le 4 février, loi qui succède aux propositions du sénateur Haenel pour redynamiser le secteur.

Tableau 1 : Part du transport public en trafic, de 1984 à 1995.

	1984	1995	1995/1984
Trafic intérieur total (milliards de voyageurs-km)	600	781,6	30,3%
Trafic du transport ferroviaire non urbain (hors RATP et autres métros urbains) (milliards de voyageurs-km)	60,2	55,6	-7,6%
Part du transport ferroviaire non urbain	10%	7,1%	-29%

Source : Buisson, Mignot, « *La Régionalisation du transport ferroviaire, outil d'aménagement du territoire ?* », LET

1.1.1.2 Le processus

Les Régions sont de jeunes collectivités territoriales nées de la loi du 5 janvier 1972⁹.

La Régionalisation des transports ferroviaires de personnes illustre un processus historique de décentralisation amorcé en **1974** par les premiers Schémas Régionaux de Transport (SRT) en Pays de la Loire, Lorraine, Limousin et Nord pas de Calais. Le plus achevé a été en 1978 celui de Nord Pas de Calais qui a fait l'objet d'une convention tripartite, Etat - Etablissement Public Régional - SNCF, préfigurant ainsi les conventions actuelles.

Le 30 décembre **1982**, la LOTI et les lois de transferts de compétences ont accéléré cette marche en avant. A partir de 1984, la SNCF a proposé aux Régions de signer des conventions "à la marge" qui permettent de moduler l'offre – augmentation ou diminution de services existants - en fonction des besoins. Celles-ci sont signées deux ans plus tard. Pour autant, il n'est prévu et donc possible de réorganiser le réseau régional. Ce type de convention s'est pourtant généralisé assez rapidement, avec pour conséquence le lancement du TER en 1987, concept moderne et intermodal du service public repositionnant la "Micheline" et l'Omnibus" de l'univers rural sur les besoins nouveaux des populations, traduisant ainsi une évolution de la mobilité. Ainsi, cette évolution a amorcé un rééquilibrage de la stratégie commerciale de la SNCF alors fortement axée sur le seul TGV.

⁹ Pour l'ensemble des dates de cette section et une chronologie complète de la mise en place de la Régionalisation, se rapporter en annexe

En 1994, les régions ont été appuyées par l'Etat sous la forme d'une contribution financière de quatre vingt (80) millions de francs, pour le développement de l'automoteur TER. Par la suite, l'Etat a poursuivi cette politique d'aide à l'innovation et a participé financièrement au développement de l'automotrice TER à deux niveaux et de l'autorail TER.

En novembre 1993, le Ministre de l'Equipeement et des transports, Bernard BOSSON, confie au sénateur Hubert HAENEL l'animation d'une commission de travail Régions, Etat, SNCF. Les travaux de cette commission aboutissent à la publication d'un rapport en date du 31 mars 1994 « Région, SNCF : vers un renouveau du service public ». Les recommandations formulées par cette commission sont reprises dans la LOADT qui transfère aux Régions la responsabilité des transports collectifs d'intérêt régional.

A partir de janvier 1997 six régions volontaires (Alsace, Centre, Nord Pas de Calais, Pays de la Loire, Provence Alpes Côte d'Azur, Rhône-Alpes) font l'objet d'une expérimentation d'envergure leur conférant la responsabilité politique et financière du TER (Transport Express Régional) et pour une durée de trois ans. Elles sont rejointes par Limousin en 1999. La dynamique générée par l'expérimentation s'étend progressivement à d'autres Régions, grâce à la signature de conventions intermédiaires les préparant à entrer, à leur tour, dans la Régionalisation. L'expérimentation devait théoriquement s'achever le 31 décembre 1999, tel que prévu dans l'article 15 de la loi du 13 février 1997, portant création de l'établissement public "Réseau Ferré de France (RFF). Or, la loi Voynet n°99-533 du 25 juin 1999 est venue prolonger l'expérimentation pour deux ans si bien que ses effets (principes réglementaires, dotation financière de l'Etat) se sont poursuivis en 2000 et 2001.

1.1.2 Les principes fondateurs

En 1997, année de la création de RFF, l'Etat décide de procéder à une expérimentation auprès des Régions volontaires qui se sont exprimées en ce sens, ou qui ont déjà développées avec la SNCF des services particuliers. Il s'agit de leur confier la responsabilité de définir, organiser et financer les services ferroviaires régionaux de personnes.

1.1.2.1 Le transfert de compétence ouvre de nouvelles perspectives aux Régions

Cette phase est donc destinée à expérimenter les modalités selon lesquelles la Région exerce son rôle d'Autorité Organisatrice. Il lui incombe dorénavant une responsabilité politique et financière importante pour faire progresser le service public au plus près des besoins et mettre en application sa compétence d'aménagement du territoire.

Les conventions incluent des dispositifs de partage des risques sur l'évolution des recettes, la SNCF s'engage sur des coûts de production qu'elle maîtrise (charges salariales, coût d'exploitation...) et indexés sur des paramètres externes. Au final, ce sont les élus régionaux qui décident du niveau de service qu'ils veulent offrir à leur population, et des financements publics nécessaires à son exécution. Pour ce faire, les sept Régions expérimentales bénéficient de moyens via les dotations financières.

Des possibilités nouvelles s'offrent à elles. Par exemple, la loi SRU prévoit une liberté tarifaire des régions traduite par la possibilité de créer des tarifs spécifiques à partir des prix de base fixés par la SNCF, tout en s'inscrivant dans le cadre général de la tarification nationale. Autre exemple, la loi instaure également des mécanismes d'information et de concertation dans un souci de démocratie participative (possibilité de créer un comité régional des partenaires du

transport public et des comités de lignes, comité national de la décentralisation des services d'intérêt régional...)

1.1.2.2 L'expérimentation et la SNCF

Du point de vue de l'exploitant, l'expérimentation des services régionaux de voyageurs avait la saveur d'un défi et une opportunité :

- *Un défi*, car l'histoire des chemins de fer en France est liée à une tradition centralisatrice et si la SNCF a beaucoup évolué depuis la LOTI de 1982, c'est la expérimentation qui a constitué une occasion majeure pour nouer des relations institutionnelles encore plus fortes avec les acteurs politiques que sont les conseils régionaux.
- *Une opportunité* car l'expérimentation a contribué à redonner au train et à la SNCF un sens de la proximité, un rapprochement avec les clients pour in fine mieux répondre aux besoins (déplacement inter ville, péri-urbain...) du marché régional.

1.1.2.3 La mise en place d'un système conventionnel responsabilisant

L'Etat a bâti le cadre d'un véritable partenariat avec la SNCF et les régions, cadre traduit autour de trois grands principes :

- *la transparence* : garantie par la réalisation d'un audit définissant les contributions publiques nécessaires au transport régional et par un suivi tripartite de la phase expérimentale ;
- *la réversibilité* de l'engagement des régions, autrement dit à tout moment celles-ci pouvaient quitter le processus ;
- *le transfert de compétence sans transfert de charges* par le versement d'une dotation financière allouée par l'Etat aux Régions.

Les conditions d'exploitation et de financement des services transférés sont fixées au sein de conventions passées entre chacune des régions et la SNCF, pour un minimum de cinq ans, sur la base d'un forfait de charges évoluant suivant une formule d'indexation choisie par les deux partenaires. Ces conventions apparaissent comme un moyen de lutter contre la culture technicienne de la SNCF et encourager un levier pour une amélioration tangible de la qualité et d'un contrôle des coûts.

1.1.3 Les résultats de l'expérimentation

L'ensemble des données traitées dans cette section est issu du rapport Chauvineau dont on trouvera en annexe 3 un tableau récapitulatif.

1.1.3.1 Une offre et un trafic croissant

Les Régions ont pris à bras le corps leur rôle d'AO, l'offre augmentant de 32,8 % pour les régions expérimentatrices et 16,8 % pour les autres, soit une hausse globale de 24,6 %. Les Régions ont la volonté de travailler toutes les composantes de l'offre, notamment les modifications de dessertes.

A titre d'illustration, la Région Alsace a programmé six allers/retours supplémentaires par jour sur la ligne Strasbourg-Mulhouse (TER 200), depuis le 30 août 1998, soit dix circulations créées. Dans cette Région, le nombre de trains offert par jour est passé de trois cents (300) à quatre cent

quatre (404) en trois ans, soit une augmentation de 34,6% : ce sont quatre mille cinq cents (4 500) voyageurs de plus qu'en 1996 dans les trains chaque jour)

Quant à la Région Nord Pas de Calais, elle a souhaité quinze trains supplémentaires par jour sur la ligne Lille-Valenciennes – Aulnoye – Jeumont/Hirson, depuis fin 1998. L'offre s'est accentuée globalement de 43 % et comprend 18 dessertes quotidiennes.

La dynamique de l'expérimentation se reflète également au regard de l'évolution simultanée du trafic et des recettes. Le développement du trafic (voyageur-km) se monte à 21,4 %, dont 25,1 % dans les régions qui ont mené cette expérience contre 17,2 % dans les autres. Parallèlement, les recettes ont augmenté dans des proportions supérieures au trafic : une hausse globale de 32,8 %, décomposée en 36,6% pour les régions expérimentales et 28,6 % pour les autres.

1.1.3.2 La modernisation des équipements

Durant cette période, la modernisation du matériel roulant fut une des satisfactions majeures pour la clientèle, avec l'arrivée d'une nouvelle génération de matériel TER¹⁰ (automoteur TER, le TER 2 N, l'autorail TER...).

Cette phase fut également l'occasion d'une mise en œuvre progressive d'une politique d'aménagements et de rénovation des gares. Réalisée axe par axe, afin d'optimiser la visibilité de l'opération et la satisfaction de la clientèle, elle permet d'accélérer l'accessibilité des gares pour les piétons, les voitures, les deux roues et de favoriser l'intermodalité en facilitant les correspondances avec les cars et les bus. Elle vise à assurer à la clientèle un service de base dans chaque gare par la présence de moyens adaptés en matière d'information et de distribution, accessibles dans des conditions de confort et de sécurité optimales. Par ailleurs, chaque gare est conçue pour respecter les caractéristiques architecturales et paysagères locales.

La période 1997-2002 a été marquée par un engagement fort des Régions dans la modernisation des gares. Près de quatre cents (400) gares ont ainsi été rénovées ou remises à niveau pendant cette période. A titres d'exemples, cent trente (130) en Région Centre, soixante-quinze (75) en PACA, trente neuf (39) en Rhône Alpes, soixante dix (70) en Nord Pas de Calais, cinquante (50) en Alsace et vingt trois (23) en Limousin. Les Pays de la Loire ont modernisé la gare de Nantes et mis en place des abris voyageurs et vélos dans une dizaine de moyennes et petites gares.

¹⁰ Les données utilisées ne permettent pas de dissocier la période d'expérimentation de la période de régionalisation. Le lecteur est ainsi invité à se rendre en section 2.2.2.1 pour un point sur les investissements réalisés et l'évolution du parc neuf et rénové.

1.1.3.3 Nouveaux services

De nouveaux services ont accompagné la modernisation du transport public régional, notamment la mise en place de produits tarifaires plus adaptés aux nouvelles formes de mobilité contribuant ainsi à la valorisation du trafic.

Ils répondent aux demandes de déplacements quotidiens de type “ domicile/travail ” sur des distances qui se sont éloignées entre les bassins d’emploi et les bassins de vie. La mise en place d’abonnements de travail régionaux au-delà de 75 Km “ abonnement de travail régional ” en PACA et “ ECOTER ” en Pays de la Loire sont des réponses. Par ailleurs, ils se sont mieux adaptés aux déplacements quotidiens “ domicile/études ”, tels les programmes “ Azur plus Interbus ” en PACA et “ CAMPUS ” pour le Nord Pas de Calais.

A ces deux motifs de déplacements traditionnels, les Régions ont significativement impulsé une amélioration dans deux autres domaines. Il s’agit de la recherche d’emploi, avec “ Pass’ emploi formation ” en Alsace mais aussi, de plus en plus, aux déplacements occasionnels “ de type « privé et/ou loisirs » (“ l’incroyable pique nique en Nord Pas de Calais ”, “ TER Centre Jardins de Chaumont ” pour Tours...).

S’appuyant sur les résultats de l’expérimentation, une gamme “ cadre ” a vu le jour, composée de quatre produits destinés à stimuler la mobilité des clients (offrir des tarifs attractifs pour tous, tous les jours, sur toutes les OD régionales) et de conquérir de nouveaux clients (faire découvrir le TER à d’autres, via des mini groupes et proposer des réductions loisirs).

1.1.3.4 Proximité et décentralisation des activités

La mise en place d’une gestion décentralisée de l’offre régionale de transport de voyageurs s’est accompagnée du développement de la dimension de proximité des établissements ferroviaires. Deux exemples illustrent cette volonté de se rapprocher des attentes et préoccupation de l’usager: les équipes de ligne et les comités de ligne.

L’objectif recherché des *équipes de ligne* est de connaître les caractéristiques de l’environnement local, les horaires des déplacements des salariés, des scolaires ou des étudiants afin de pouvoir mieux répondre et plus rapidement à leurs attentes et leurs apporter des réponses qui favorisent l’utilisation du TER. A ce titre, dès 1998 l’opération « Bac TER » mis en place dans dix Régions consistait à accueillir et faciliter l’acheminement des candidats au Baccalauréat en s’engageant à ce qu’aucun d’entre eux ne soit refusé aux épreuves en cas d’un éventuel retard de train.

Les *Comités de ligne* réunissent des usagers, des agents de la SNCF et des élus pour une réflexion collective portant sur l’amélioration de l’offre, la finesse des dessertes.

1.1.4 Les contributions publiques : part de l’Etat

Durant la phase expérimentale, l’Etat versait une part de la contribution qu’il allouait jusqu’alors à la SNCF pour les services régionaux de voyageurs, directement aux sept régions volontaires, montants revalorisés pour tenir compte des résultats de l’audit effectué par le cabinet KMG-Peat/Marwick. Ces dotations devaient permettre aux Régions d’assurer l’exploitation des services dont elles avaient la compétence, et de participer au financement de l’acquisition de

matériels roulants. C'est ainsi que l'Etat qui reversait sur son budget 4,3 milliards de francs aux services ferroviaires régionaux en 1996 (655 millions d'euros), en consacrait 5,1 milliards en 1997 dont 3,78 pour les régions expérimentatrices.

1.1.5 Conclusion sur la période d'expérimentation

De nombreux leviers d'action ont été utilisés par les Régions, donnant des résultats prometteurs, notamment une amélioration du service pour une première modernisation du TER. En outre, de manière plus positive encore, la dynamique de l'expérimentation a rejailli sur les Régions non expérimentales, comme dans le cadre des programmes de matériels neufs. C'est ainsi qu'au total, des conventions d'acquisition ont été signées avec l'ensemble des Régions, pour un montant total de commande supérieur à deux milliards d'euros entre 1994 et 2001.

Pour la SNCF, l'activité TER représente en 2002, 12,4% du trafic voyageurs et 14% du chiffre d'affaires de la SNCF dont près de 30% provenant directement du produit du trafic et 70% des contributions publiques. Elle a enregistré une progression de 4% des trafics entre 2001 et 2002, et de 274,7% en six ans (1996-2002). Le succès pouvait se mesurer aux chiffres suivants : 550 000 clients/jours, 5 600 trains/jours¹¹.

Avant l'application de la loi SRU, si la SNCF et les Régions travaillaient déjà ensemble, ils n'en répondaient pas moins à des logiques de fonctionnement qui leur étaient propres, sans réelle connaissance ni implication dans le mode d'organisation de l'autre. L'expérimentation a permis aux deux cocontractants de mieux se connaître et de nouer une réelle relation partenariale. Ce sont sur ces attitudes et acquis que repose aujourd'hui une part importante du mode de fonctionnement qui les lie.

Enfin, la volonté de pérenniser cette période s'alimente d'un dernier point. L'échelon régional devient pertinent dans l'organisation générale du transport : à la fois *suffisamment proche* du terrain pour connaître les besoins de la population mais *suffisamment large* pour assurer une coordination entre les différents modes (transports urbains, transports départementaux, transports régionaux) : c'est là que se construit l'intermodalité.

¹¹ Source : SNCF

1.2 Le conventionnement : traduction financière et économique

Les conventions expérimentales ont fonctionné dans un contexte particulier de transition, après la période difficile des conventions à la marge où régnait l'incompréhension entre les deux cocontractants, notamment sur la détermination des coûts. La situation a évolué vers des relations plus saines car plus transparentes, bases sur lesquelles les partenaires se sont engagés en 2002. Pour preuve, les comptes attestés de la SNCF pour l'année 2000 ont servi de référence pour le calcul de la contribution de l'Etat et l'élaboration des conventions 2002.

Par ailleurs, l'idée sous jacente du rapport Haenel était de donner aux régions une maîtrise politique de leur réseau de transport ferroviaire, grâce à l'établissement de conventions avec la SNCF. En leur permettant de jouer un rôle en matière d'investissement, tant pour le matériel roulant que pour les installations fixes, et en incitant l'exploitant à prendre des risques, donc à recevoir une rémunération en conséquence, elles devaient assurer un meilleur équilibre des responsabilités.

Ainsi transparence et risques encadrés deviennent les deux axes forts des nouvelles conventions. La détermination de la contribution financière de la Région, à travers les phases successives de contribution prévisionnelle et contribution définitive, illustre ces principes.

1.2.1 Le contenu

1.2.1.1 Le cadre juridique

Les conventions s'inscrivent dans un cadre contractuel borné par la loi¹² mais qui laisse cependant des marges de manœuvres significatives. Le décret SRU du 27 novembre 2001 liste les points devant impérativement être traités : la consistance des services et du parc, les conditions techniques et commerciales de réalisation de ces services, objectifs de qualité et de productivité, les modalités de concertation, les relations financières. Par contre, d'autres le sont de manière facultative: contrôle, bonus/malus, pénalités, modifications de la convention, information, litiges.

À titre indicatif, un programme des opérations d'investissement est également mentionné.

Mais la plupart des principes régissant l'équilibre économique contractuel – partage des risques, rémunération, financement des investissements - ne sont pas abordés. Il y a donc une certaine liberté de fait dans la rédaction des conventions. En dehors du champ de la convention pour l'exploitation du TER et en fonction des dispositions prévues entre l'AO et la SNCF, la liberté des parties demeure en matière contractuelle et au niveau de l'organisation.

Par ailleurs, les dispositions du cahier des charges de la SNCF s'appliquent (Décret du 13 septembre 1983), ce qui lui permet :

- une liberté de sous-traitance ; article 3 « *[la SNCF] peut passer tout accord nécessaire visant l'exécution de certains services ou la mise en œuvre successive de plusieurs techniques de transport* »
- une libre gestion de ses moyens : article 4 « *La SNCF bénéficie de l'autonomie de gestion. Ses instances dirigeantes sont responsables du bon emploi de ses moyens en personnel et de ses moyens matériels et financiers, en particulier ceux mis à disposition par la collectivité nationale. Elles ont le devoir d'en assurer la gestion au meilleur coût, et d'en améliorer en permanence l'efficacité et la productivité.* »

¹² Quatre textes forment ce corpus juridique. la loi SRU voté le 21 novembre 2000, un décret SRU du 27 novembre 2001, une circulaire d'application en date du 03/01/2001 et des arrêtés datés du 08/08/2002 précisant le montant de la somme déléguée à chaque Région et la consistance des services (cf. annexe4).

Enfin, on note une possibilité de signer des conventions avec d'autres collectivités locales, autorités organisatrices ou non, avec l'Etat, dans le respect des prérogatives de l'AO régionale (services de transport interurbain avec un Département, transport routier, tarification événementielle, promotionnelle ou spécifique).

1.2.1.2 L'application aux conventions signées

Les engagements contractuels traduisent la politique de transport de la Région sous forme de cahier des charges et contribuent à organiser le cadre durable des relations entre les Régions et les Activités TER. Les conventions portent sur les conditions d'exploitation et de financement des services transférés pour une période de cinq ans minimum. Elles définissent également les engagements respectifs de chacune des parties, en fixant :

- a) la consistance et la nature des services demandés par la Région à la SNCF ;
- b) la consistance du parc de matériel mis en œuvre par la Région ;
- c) les contributions techniques et commerciales dans lesquelles la SNCF assure lesdits services ;
- d) les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité ;
- e) les modalités de concertation lors de modification de dessertes pouvant avoir des conséquences importantes sur les trains grandes lignes SNCF ou sur les services régionaux conventionnés ;
- f) les relations financières entre la Région et la SNCF ;
- g) les périmètres des services TER ;
- h) l'offre de service (desserte, tarifs...) ;
- i) les modalités de facturation des devis ;
- j) les investissements et leur mode de financement ;
- k) les modalités de suivi du contrat ;
- l) les engagements d'évolution (qualité, prix, performances...).

Elles peuvent également définir :

- a) les modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation des missions confiées par la Région à la SNCF ;
- b) les clauses de bonus malus et de pénalités ;
- c) les modalités d'informations réciproques concernant la mise en œuvre de nouvelles dispositions tarifaires ;
- d) les modalités de conciliation préalable à tout recours juridictionnel pour le règlement des litiges.

1.2.2 Les engagements réciproques

Les conventions indiquent explicitement un partage du champ d'intervention de chacun des cocontractants et les responsabilités qui suivent. Ces éléments sont repris dans le tableau suivant

Tableau 2 : droits et obligations des cocontractants (issus de la loi SRU)

Droit et obligations de la SNCF	Droits et obligations de la Région
<p>(1) S'engage sur les charges qu'elle maîtrise pour la durée de la convention à offre de référence 2002 donnée, les autres charges étant facturées à leur valeur réelle.</p> <p>(2) S'engage sur un objectif de <i>recettes</i>, avec toutefois un partage du risque.</p> <p>(3) S'engage sur le respect des engagements pris :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les objectifs qualité font l'objet d'un mécanisme de <i>bonus/malus</i> (Ce système n'est pas contractuellement obligatoire selon l'article 127 de la loi SRU, tandis que l'objectif de qualité le devient) ; - le versement de <i>pénalités</i> en cas de non-exécution du service ; - la réalisation d'un volume de production ; - elle assure la continuité de service dans le respect des principes d'organisation du service public ; - en terme d'investissement. <p>(4) Dispose d'une autonomie de gestion dans son rôle d'opérateur articulée autour de la libre définition : des moyens nécessaires à la réalisation du service, de l'adaptation à la marge de l'offre, la sous-traitance, des études, la contractualisation avec d'autres opérateurs et d'autres AO, les relations avec les clients et la mise en place d'une politique commerciale.</p>	<p>(1) Elles décident du contenu du service public</p> <p>(2) Elles décident des évolutions du service TER par l'analyse des besoins de déplacements et de l'évolution de l'offre, les actions à engager en vue du développement du TER.</p> <p>(3) Elles tiennent compte du schéma national multimodal et du schéma régional de transport dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements, et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant.</p> <p>(4) Elles doivent être tenues régulièrement informées par la SNCF de l'exécution de ses missions.</p> <p>(5) Verse une contribution d'exploitation (Charges – Recettes) en contrepartie de l'exigence de service public et des contraintes imposées.</p> <p>(6) Rémunère la SNCF : <i>marge d'exploitant</i> + marge pour risques/aléas.</p> <p>(7) Prend à son compte les charges non maîtrisables par la SNCF, comme les péages.</p> <p>(8) S'engage sur un échéancier contractuel de paiement des sommes dues à la SNCF. Des intérêts de retard sont applicables en cas de non respect de l'échéancier.</p>

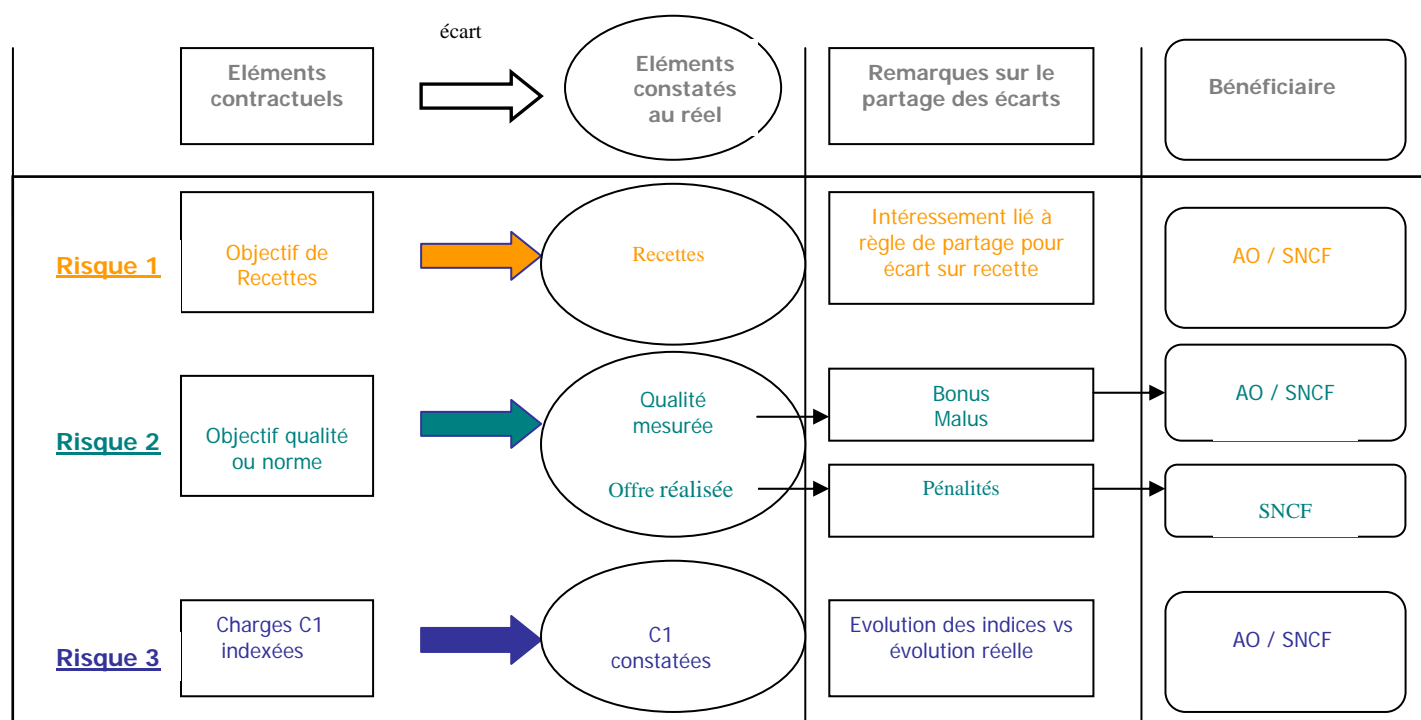
1.2.3 Le partage des risques

La SNCF s'est engagée sur ses charges et sur les recettes du trafic. Elle s'est aussi engagée sur un niveau de qualité par introduction d'un système de bonus/malus. Il en résulte un dispositif conventionnel équilibré où les responsabilités sont clairement partagées, et où chaque partie supporte le risque de la gestion qui lui revient, comme le montre le schéma 1.

Plus précisément, la SNCF assume le risque industriel en s'engageant sur un montant forfaitaire pluriannuel de charges tandis que la Région assume la charge du service public en finançant le complément nécessaire lié aux sujétions de service public.

En outre, la Région et la SNCF sont intéressées aux recettes par un mécanisme d'intéressement. Le système d'intéressement est complété par une double mécanique : Premièrement, une application de bonus-malus qui sanctionne l'exploitant en fonction d'objectifs de qualité fixés par l'Autorité Organisatrice. Deuxièmement, un système de pénalités sanctionne la non-réalisation de l'offre. Cette situation contractuelle traduit donc trois types de risques.

Schéma 3 : Représentation des mécanismes de partage du risque entre SNCF et les AO



1.2.3.1 Le risque industriel sur les charges

Il convient tout d'abord de distinguer deux types de charges.

- Les charges maîtrisées par la SNCF (C1)

Elles font l'objet d'une forfaitisation pluriannuelle à offre constante. Elles comprennent les charges de circulation des trains (conduite et accompagnement, énergie), les prestations au sol (distribution, services en gare), les autres charges (étude et publicité, charge de structure SNCF, location de matériel).

Pour les charges C1, la SNCF s'engage sur un devis de charges indexées selon des formules utilisant des indices externes portant sur la durée de la convention. Le risque pluriannuel de charges, véritable corollaire de l'autonomie de gestion souhaitée par l'exploitant, peut s'interpréter comme la volonté de préparer l'avenir autour d'un capital confiance avec les Régions. Il permet également de responsabiliser les acteurs.

Les caractéristiques pour l'exploitant relatives au risque industriel, sous l'angle de l'engagement pluriannuel :

- ◆ il est incitatif en terme de gains de productivité ;
- ◆ il est incitatif en terme de maîtrise des coûts. En effet, on peut légitimement penser que si la SNCF négociait chaque année avec les AO, cette situation pourrait lui donner l'assurance d'une certaine couverture annuelle du déficit, ce qui n'est pas favorable à une maîtrise sur le long terme ;
- ◆ il introduit une dynamique de fonctionnement interne, amenant une nouvelle méthode de management et d'organisation ;

- ◆ il introduit une dynamique de fonctionnement externe dans ses relations avec l'AO.

Les caractéristiques pour l'AO relatives au risque industriel, sous l'angle de l'engagement pluriannuel :

- ◆ l'évolution de sa contribution est bornée, elle ne court donc pas le risque, à *offre constante*, d'une réévaluation ;
- ◆ le système du forfait donne une visibilité et donc une prévisibilité des dépenses à engager ;
- ◆ la forfaitisation n'exclut pas une discussion annuelle sur l'évolution des moyens concourant à l'amélioration du service, notamment dans une optique de fort développement.

▪ Les charges C2

Les charges C2 sur lesquelles l'exploitant n'a pas de prises sont facturées au réel (péages acquittés à RFF, taxe professionnelle sur le matériel roulant, charges de capital du matériel tels que les amortissements ou reprises de subvention...)

Une estimation *prévisionnelle* est facturée puis une *facturation* est établie, a posteriori en fonction des charges effectivement constatées.

Ainsi, la forfaitisation ambitionne de faciliter un partenariat sain et d'améliorer la transparence des relations entre les deux partenaires. Il convient néanmoins de spécifier que si les conventions encadrent, elles ne sont pas pour autant figées dans le marbre, que derrière le texte se trouvent les réalités d'une pratique. Des situations particulières peuvent entraîner une révision des termes du contrat, dans le cas où les conditions économiques seraient significativement modifiées, indépendamment du choix de l'exploitant.

C'est notamment le cas lorsque celles ci sont décidées par l'Etat. Pour exemple, la loi de finance 1999 a prévu la suppression progressive de la part salaire de la taxe professionnelle (TP), disposition effective en 2002. La base imposable n'est désormais constituée que de la seule valeur locative des immobilisations corporelles disponibles pour les besoins de l'activité imposable, quel que soit le mode de disposition du bien : propriété, location, crédit-bail, concession, mise à disposition à titre gratuit...

Au cours des négociations sur les clauses financières des conventions TER, les Régions ont mis en avant la suppression de la taxe professionnelle sur salaires, pour demander une réfection sur les charges C1.

1.2.3.2 *Le risque commercial sur les recettes*

Deux éléments composent les recettes : les recettes commerciales et les compensations tarifaires. Les premières sont constituées des recettes de trafic directes perçues auprès des clients (R1), des recettes égales à la somme des recettes d'activités complémentaires liées à l'exploitation du service (R2) et des indemnités forfaitaires liées aux infractions (R3).

Quant aux secondes, on y retrouve des compensations tarifaires pour tarifs régionaux (CTR), pour tarifs sociaux nationaux (CTS) et pour le trafic militaire (CTM).

Le partage des risques, tout en étant différent du modèle des charges, relève néanmoins comme celui-ci d'éléments sur lesquels la SNCF dispose de marges de manœuvre et d'autres sur lesquelles le levier est actionné par les AO. La situation est un partage des risques autour de la définition d'un objectif annuel de recettes pour chaque Activité. Cet objectif de recettes s'obtient par l'agrégation des points composant les recettes susmentionnées. Le risque sur

recettes est généralement bordé par un pourcentage d'écart au-delà duquel les parties conviennent de redéfinir les engagements.

Les marges de manœuvre de la SNCF ne sont pas sans incidence à partir du moment où c'est elle qui définit la communication commerciale qu'elle souhaite mener, elle priorise les actions de fidélisation et de « captage » de nouveaux clients et mène les actions de politique de lutte contre la fraude. De son côté, l'AO dispose de compétences qui participent à l'atteinte de l'objectif de recettes telles la définition du service et la tarification.

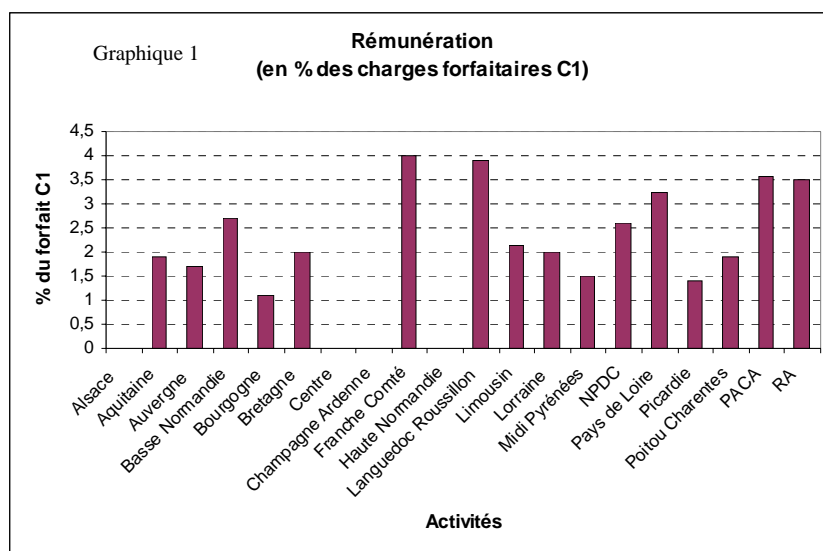
1.2.3.3 Le risque sur intéressement

Les conventions prévoient un système de bonus-malus en matière de qualité (régularité des trains, propreté des trains et des gares, confort, disponibilité et fonctionnalité des équipements) sanctionnant les écarts des objectifs fixés contractuellement chaque année et les résultats finalement atteints, après mesure. En outre, l'intéressement comprend un système de pénalités sanctionnant notamment la non-réalisation d'offre lorsque celle-ci est imputable à l'entreprise, donc hors cas de force majeure.

1.2.3.4 La rémunération de l'exploitant

La rémunération de l'exploitant est liée à la prise de risques ; elle est donc distincte de l'intéressement sur recettes ou des bonus liés à la qualité de service. Elle résulte d'une négociation qui doit être cohérente avec le niveau de risque pris et acceptable au regard de ce qui se pratique dans le transport public en général¹³. En concrétisant l'indépendance de gestion de l'opérateur, elle permet une couverture des aléas de la production et contribue à la capacité d'autofinancement de l'exploitant qui investit.

Au sein des conventions, le principe d'une rémunération est systématiquement acté, sauf en Centre, et le niveau de rémunération figure dans seize conventions : le taux est compris entre 1% (Bourgogne) et 3,8% (Franche Comté) des charges forfaitaires.



Source : SNCF

1.2.4 La contribution d'exploitation

1.2.4.1 Ses composantes et son montant :

L'article 135 de la loi SRU prévoit que la compensation des charges transférées aux Régions dans le cadre de la Régionalisation est constituée des trois points suivants :

¹³ La LOTI évoque « la juste rémunération du transporteur »

- Une contribution pour l'exploitation des services transférés afin d'équilibrer le compte TER ;
- Une part pour le renouvellement du matériel roulant affecté, de façon à garantir, par un renouvellement régulier, la modernisation et la pérennité du parc¹⁴;
- Une contribution correspondant à la compensation de tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat, applicable à tous les services ferroviaires et induisant des pertes de recettes.

Il est également prévu des cas de situations particulières qui puissent conduire à une révision de la compensation versée par l'Etat :

- modification d'ordre législatif ou réglementaire ayant des incidences financières directes, comme la taxe professionnelle ;
- incidences des modifications de services liées à une nouvelle infrastructure ou consécutives à une opération de modernisation approuvée par l'Etat.

De plus un programme d'investissement spécifique de l'Etat est prévu sur une durée de cinq ans pour contribuer à l'effort de modernisation des gares à vocations régionales.

1.2.4.2 Détermination de la contribution

En fonction des montants de charges et de recettes, chaque Activité établit un devis précisant le montant de contribution prévisionnelle sollicité. Or, les aléas de la vie contractuelle, notamment les importantes modifications d'offre, bouleversent les prévisions et entraînent une contribution définitive d'un montant distinct, déterminée par la différence entre les charges et les recettes. La *contribution définitive* de la Région est définie à l'issue de chaque exercice, une fois connu l'ensemble des paramètres qui peuvent la faire varier : les résultats des charges C2, le niveau des indices d'indexation après leur publication – certains sont mensuels, d'autres trimestriels voir annuels - les recettes définitives et les montants relatifs aux intéressements.

L'objectif de recettes est fixé lors de négociation annuelle sur la base de perspectives réelles et raisonnables d'évolution du trafic. Révisable en cours d'année en fonction des résultats de l'année n-1, il est calculé selon les modalités précisées dans les conventions. Il est à noter que seules cinq conventions disposent d'un contrat d'objectifs pluriannuel : Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie et Rhône-Alpes.

La négociation annuelle s'applique également dans la grande majorité des conventions pour le contrat d'objectifs et son volet qualité, dont la partie intéressement contribue aux recettes (cf. section mécanismes contractuels). Les pénalités, quant à elles, sanctionnent le niveau d'offre constaté.

On a vu que si la forfaitisation des charges était importante en terme de transparence et de prévisibilité, les éléments négociés annuellement participent, pour leur part, au partage des risques pour l'exploitant via l'intéressement.

¹⁴ Dans le cadre du transfert de compétence du STIF de l'Etat à la Région Ile de France, c'est sur ce sujet que les discussions parmi les plus vives ont eu lieu. La Région Ile de France s'estime lésée par l'Etat comparativement aux autres Régions

Schéma 4 : Exemple de passage d'un devis à la facture définitive

	Dernier Devis Signé	Ajustements	Facture
Total Charges Forfaitisées			
Charges CF Rémunération			
Charges Non Forfaitisées			
Locations de matériel Dot. Aux amts Reprises sur subv. Charges fin. TP Charges routières Charges diverses Péage RFF Charges de K des IF			
Charges C3			
Contribution aux tarifs régionaux			
Total charges			
Recettes directes (R1)			
Compensations pr tarifs régionaux (CoTR) Compensations pr tarifs sociaux (CoTS) Compensations militaires (CoTM) Compensation cartes orange (COS) Participation exceptionnelle de la SNCF Recettes des activités complémentaires (R2)			
Total recettes			
Intéressement sur Recettes			
Contribution brute			
Bonus Malus Pénalités			
Contribution nette			
Encaissements comptabilisés pour 2004			

1.2.4.3 Le calendrier

La détermination de la contribution d'exploitation suit un calendrier extrêmement encadré par la convention et un processus décisionnel lourd. Dans un premier temps, la *contribution prévisionnelle* de la Région est établie sur la base d'un devis annuel avant le 1^{er} janvier de l'année concernée. Dans un second temps, la facture permet d'arrêter le niveau de contribution définitive.

Les conventions font généralement état de la date à laquelle le devis doit être présenté à la Région. Parfois, il existe une notion de pré-devis qui permet aux Régions de préparer leurs orientations budgétaires dès l'été N-1.

Ainsi, dans les 20 contrats, on note que :

- 4 Activités TER doivent présenter un pré-devis avant le 1^{er} juillet de l'année N-1
- 1 Activité TER doit présenter un devis définitif avant le 15 juin de l'année N-1
- 10 Activités TER doivent présenter un devis définitif avant le 1^{er} octobre de l'année N-1
- 4 Activités TER doivent présenter un devis définitif avant le 15 octobre de l'année N-1
- 4 Activités TER doivent présenter un devis définitif avant le 1^{er} novembre de l'année N-1
- 1 Activité TER doit présenter un devis définitif avant le 15 novembre de l'année N-1

Il est nécessaire de prévoir au sein des calendriers contractuels, l'élaboration des documents financiers, leurs délais de validations internes et le visa de la Mission de Contrôle Economique et Financière¹⁵.

1.2.4.4 Modalités de règlement

La contribution assurée par la Région au compte de l'Activité est versée en début de mois, ce qui apparaît comme un système intéressant pour la trésorerie de l'exploitant. Mais tout retard dans l'approbation du devis a des conséquences fâcheuses sur les dates du règlement des acomptes. Ainsi, le mode de rattrapage de l'écart entre ancien et nouvel acompte après approbation du nouveau devis est parfois pénalisant pour la SNCF : répartition de l'écart sur les acomptes restant à verser au lieu d'un rattrapage en une seule fois.

La convention prévoit une mise en œuvre de modalités de paiement spécifiques pour les modifications en cours d'année articulées autour de deux possibilités :

- le règlement du décompte définitif est annuel. Cette solution est peu favorable en trésorerie mais plus souple en fonctionnement ;
- l'autre cas consiste en un règlement immédiat de la totalité du montant de contribution pour l'année en cours dès la signature de l'avenant.

1.2.4.5 Contribution financière et contribution d'exploitation : le cas des CTS

La contribution financière n'est pas systématiquement équivalente à la contribution d'exploitation dans l'ensemble des conventions où deux modes de présentations sont utilisés. Dans un cas, la contribution financière est globale, à savoir charges – recettes CTS inclus (Lorraine). Dans l'autre, elle s'obtient par l'agrégation de la contribution d'exploitation plus les CTS comme en Picardie.

Les CTS sont revues au réel lors du calcul de la contribution annuelle définitive, ce qui entraîne soit le re-calcul de la contribution d'exploitation avec une neutralité sur la contribution financière totale de la Région comme (Poitou-Charentes), soit l'absence de révision de la contribution d'exploitation (Centre). Leur montant est à proportion des ventes constatées, par application du barème Seligman pour les CTS et du tarif de report proposé par la SNCF pour les tarifications régionales compensées. D'où une absence de forfaitisation des compensations tarifaires, celles-ci pourraient en effet conduire à faire supporter par la SNCF le manque à gagner lié aux effets d'induction.

Il s'agit donc d'un mécanisme jugé complexe qui laisse penser aux Régions qu'elles paient deux fois. La Région Rhône Alpes se positionne de façon très originale sur cette question puisqu'elle refuse de traiter les CTS en tant que produits du trafic mais de les intégrer dans le montant global de la contribution versée par réduction correspondante de l'engagement sur recette.

¹⁵ Les EPIC dotés d'un agent comptable se trouvent soumis au contrôle économique et financier, ainsi que le prévoit le texte institutif de chaque établissement, sur la base de l'article 2 du décret du 26 mai 1955. Les contrôleurs d'Etat et les chefs de contrôle sont investis d'une mission permanente d'appréciation de la situation économique et financière actuelle de l'organisme et de ses perspectives d'évolution, mais également de l'adéquation entre les objectifs de la politique publique poursuivie et les moyens mis en œuvre à travers l'action de l'organisme. Le contrôle prend la forme d'un visa préalable à la réalisation de l'opération.

1.2.5 Conclusion sur les dispositifs du conventionnement

On constate beaucoup d'analogies entre les conventions expérimentales et les conventions de 2002 :

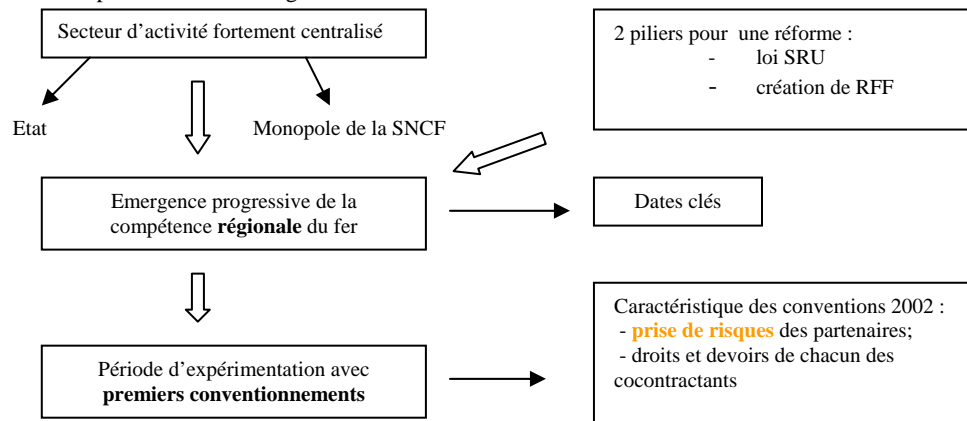
- la définition du rôle des parties ;
- la démarche qualité ;
- l'engagement de la SNCF sur ses charges ;
- le partage du risque sur les recettes ;
- les mécanismes de bonus/malus ;
- les pénalités pour non-exécution du service.

Mais l'évolution des types de convention traduit également des différences significatives qui s'appuient sur les résultats de l'expérimentation. Chacune des vingt conventions propose des clauses différentes résultant de libres négociations, avec des risques plus précis et plus encadrés, et des obligations de résultats pour l'exploitant.

Il convient à présent de présenter les résultats se rattachant à plus de trois ans de vie contractuelle.

Fiche synthétique sur la partie I

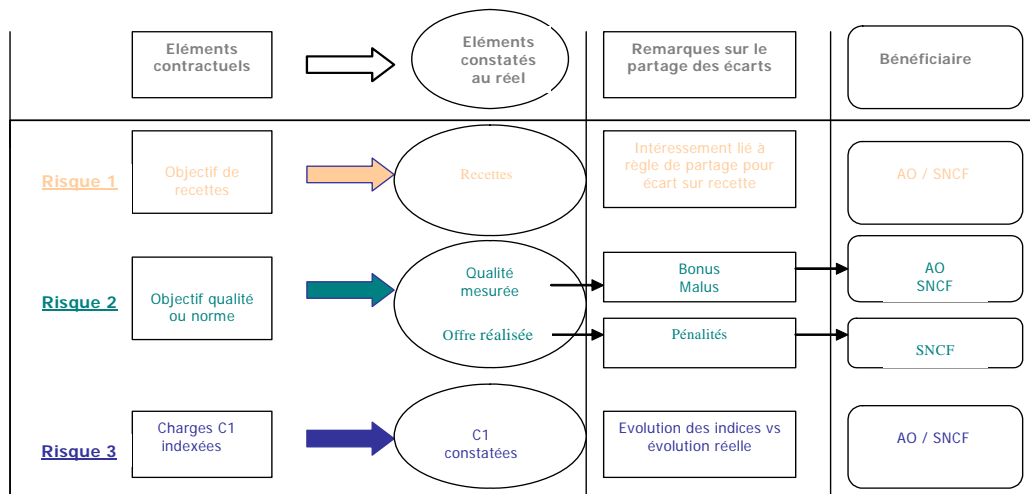
- De l'expérimentation à la régionalisation



2 piliers pour une réforme :

- loi SRU
- création de RFF

- Représentation des mécanismes de **partage du risque** entre SNCF et les AO



Eléments bibliographiques :

- H. Haeneh, Rapport au Premier ministre, « Régions, SNCF : vers un renouveau du service public », 1994.
- Buisson, Mignot, « La Régionalisation du transport ferroviaire, outil d'aménagement du territoire ? », LET, (1997),
- Jacques Chauvineau, « La régionalisation ferroviaire » – avis adopté par le conseil économique et social au cours de sa séance du 26 septembre 2001, rapport téléchargeable sur le site www.ces.fr

Ce qu'il faut retenir de cette partie

1/ Une expérimentation porteuse d'espoir

	ensemble région	7 régions
offre	24,60%	32,80%
trafic	21,40%	25,10%
recettes	32,80%	36,60%

Une adaptation nécessaire de la SNCF qui a vu en l'expérimentation un *défi et une opportunité*. TER : 14% du CA de la SNCF, 550 000 clients/jours, 5 600 trains/jours...

- 400 gares rénovées, du nouveaux matériels
- Mise en place d'équipes et de managers de lignes.

2/ Tronc commun pour l'ensemble des conventions, avec quelquefois spécificités (accordées par la loi)

- SNCF s'engage sur C1 et un objectif de recettes
- AO décide de l'offre et verse une contribution d'exploitation à partir des dotations reçues par l'Etat.

3/ De nombreuses analogies entre le conventionnement 2002 et le modèle en vigueur sur la période 1997-2002.

Ouverture sur la partie suivante

Les conventions 2002 s'appuient sur des résultats encourageants de la période d'expérimentation, proposant une panoplie de clauses et mécanismes dont l'objectif est la responsabilisation de l'exploitant : les AO souhaitent une hausse de la productivité, et de la qualité et de service.

Quel bilan quantitatif peut-on tirer de régionalisation et de l'application de ce conventionnement ? Quel bilan qualitatif éclaire le rôle joué par chacun des cocontractants ?

PARTIE II : BILAN DE LA REGIONALISATION

La décentralisation, puis les conventions partenariales conclues entre les Régions et la SNCF et enfin la phase d'expérimentation traduisent la longue dynamique dans laquelle s'inscrit la régionalisation : il s'agit donc à la fois d'un fait hérité de l'histoire des relations entre l'AO et l'exploitant mais aussi d'un processus national.

En tant qu'AO, les Régions ont dorénavant la responsabilité de définir le niveau d'offre qu'elles souhaitent, disposent du levier tarifaire pour contribuer à la génération de trafic et rendre le TER attractif. Elles fixent également le niveau de qualité à bord des trains (des cars le cas échéant) et dans les gares qu'elles souhaitent pour leurs administrés.

Quel niveau d'offre on-elles souhaitées appliquer ? Quelles ont été les conséquences pour l'exploitant, dans la mise en place de son management ? Quels impacts traduit dans les chiffres de son exploitation ?

Le parti pris de l'aspect quantitatif de ce second chapitre, réside dans le traitement simultané des résultats d'exploitation et de leur impact économique sur le compte TER.

La réussite ou l'échec de cette ambition se mesure-t-elle à l'attractivité et l'évolution de la part de marché du transport régional ? Ou au poids conséquent dans le budget des régions, le ferroviaire étant une activité structurellement déficitaire ?

L'entente entre les deux signataires d'une convention est primordiale pour que le déroulement de celle-ci soit sans heurts inutiles. Il convient donc que les rôles de chacun soient pleinement assumés, ce que la partie qualitative du bilan met en exergue.

Toutefois, indépendamment de la volonté de chacun, des variables exogènes peuvent impacter l'équilibre recherché et attiser les relations. C'est le cas des modifications du système de barème des péages décidées par l'Etat qui feront l'objet d'une présentation particulière.

2.1 Une somme d'efforts payants

Tableau 3

Compte transport contractuel

en K€courants HT

	2002			2003			2004			Evolution de 2002 à 2004	
							<i>estimation</i>				
							en volume		en %		
Charges forfaitaires C1 (yc rémunération)	1 665 802,8	1 740 757,5	1 829 443,3	163 640,5	9,8%						
Charges au réel C2	374 159,3	376 673,7	619 336,9	245 177,6	65,5%						
<i>dont péages</i>	219 527,1	223 363,4	451 901,9	232 374,8	105,9%						
Total Charges	2 039 962,1	2 117 431,1	2 448 780,2	408 818,1	20,0%						
Recettes directes	585 310,6	603 268,9	630 111,4	44 800,7	7,7%						
Compensations tarifaires	234 623,0	243 155,5	256 694,0	22 071,0	9,4%						
Produits divers (yc part exc.SNCF)	14 556,8	13 015,0	12 551,8	-2 005,0	-13,8%						
Total Recettes	834 490,4	859 439,4	899 357,1	64 866,7	7,8%						
Intéressement aux recettes	-990,9	-559,9	6 485,7	7 476,6	754,5%						
Pénalités	-2 151,6	-4 669,5	-4 504,2	-2 352,6	109,3%						
Bonus	733,9	684,8	2 904,9	2 171,0	295,8%						
Malus	-736,0	-1 293,3	-439,4	296,6	-40,3%						
Pénalités et qualité	-2 153,6	-5 278,1	-2 038,6	115,0	-5,3%						
Contribution d'exploitation	1 204 309,0	1 253 273,6	1 540 898,8	336 589,7	27,9%						
Compensations pour tarifs sociaux nationaux et régionaux	216 179,8	225 793,7	245 435,3	29 255,4	13,5%						
Contribution financière globale	1 420 488,9	1 479 067,3	1 786 334,1	365 845,2	25,8%						
Contribution financière globale (hors péage)	1 200 961,8	1 255 703,9	1 334 432,1	133 470,3	11,1%						
équivalent en K€constants 2002											
Contribution fin. Globale (hors péage)	1 200 961,8	1 227 592,0	1 279 856,5	78 894,7	6,6%						

2.1.1 Les résultats d'exploitation

2.1.1.1 Un développement de l'offre et du trafic

tableau 4: Données d'exploitation par Activité en 2002 et 2004

	Régions	offre ferroviaire en 2004 (milliers de véhicules-km à charge)	trafic en 2004 (millions de voyageurs-km fer)	évolution de 2002 à 2004		taux d'occupation moyen		évolution de la population (en millions d'habitants)	
				variation de l'offre	variation du trafic	2002	2004	2002 (recensement de 1999)	2004 (insee)
Régions expérimentatrices	Alsace	8 831	534	9,2	8,9	64,3	64,1	1 734	1 793
	Centre	10 521	766	2,8	4,9	71,3	72,8	2 440	2 480
	Limousin	3 515	86	5	4,1	24,6	24,4	711	712
	NPDC	11 561	906	13	8,8	81,5	78,4	3 997	4 026
	Pays de la Loire	7 171	478	8,2	10,7	65,2	66,7	3 222	3 344
	PACA	9 681	790	4,9	6	80,8	81,6	4 506	4 666
	Rhône-Alpes	22 903	1 621	1,9	4,5	69,1	70,8	5 645	5 893
	Total reg. expérimentatrices	74 183	5 181	6,4	6,8	65,3	65,5	22 256	22 914
Autres	Aquitaine	6 945	390	4,9	3,8	56,8	56,2	2 908	3 049
	Auvergne	6 254	227	6,8	4,1	37,3	36,4	1 309	1 327
	Basse Normandie	2 815	128	2,3	0,8	46,1	45,4	1 422	1 443
	Bourgogne*	8 343	512	2,7	-6,6	67,5	61,4	1 610	1 616
	Bretagne	5 905	351	7,6	17,3	54,5	59,4	2 906	3 011
	Champagne-Ardenne	4 405	185	5,3	0,8	43,8	41,9	1 342	1 330
	Franche-Comté*	4 372	161	9,6	4,6	38,6	36,8	1 117	1 133
	Haute-Normandie	2 796	175	5,3	8,1	61	62,7	1 780	1 805
	Languedoc-Roussillon	5 205	332	4,7	6,4	62,9	63,9	2 296	2 458
	Lorraine	7 348	398	3,1	1,6	54,9	54,1	2 310	2 329
	Midi-Pyrénées	7 754	445	19,5	7,5	63,8	57,4	2 552	2 687
	Picardie	8 015	722	4,8	5,2	89,8	90,1	1 857	1 875
	Poitou-Charentes	2 333	108	11,7	8,4	47,7	46,3	1 640	1 687
	Total autres	72 490	4 134	6,8	4,8	55,7	54,8	25 051	25 750
	Total autres (hors Bourgogne et Franche Comté)	59 775	3 461	5,8	4,9	47,6	47,2	22 323	23 001
Total TER	146 673	9 315	6,5	5,5	64,2	63,7	47 306	48 664	

- Les chiffres concernant les Bourgogne et Franche Comté sont à prendre comme des ordres de grandeur, en raison du changement de périmètre intervenu en 2002 entre les deux Activités
- Source : SNCF

Quatre points principaux ressortent de l'analyse de ce tableau :

1/ Les Régions ont fait preuve globalement d'une volonté affirmée dans le développement de l'offre ferroviaire, avec un taux de croissance de 6,5% entre 2002 et 2004. Les régions expérimentatrices ont poursuivi l'effort engagé et, à elles seules, elles contribuent pour moitié de l'offre ferroviaire totale à plus de 74 millions de véhicules-km avec passagers, les voyages à vide répondant aux besoins de l'exploitant n'étant pas pris en compte.

Quant aux Régions qui ont reçu la compétence du transport ferroviaire au 1er janvier 2002, elles ont assumé également leur rôle sans délais, avec une croissance de 6,8%.¹⁶

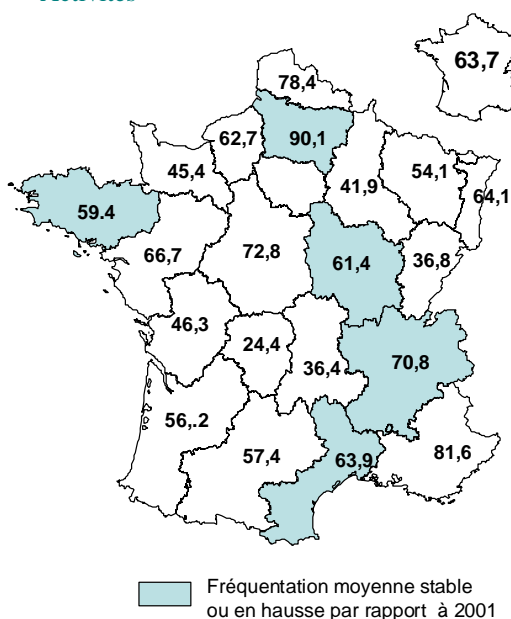
2/ Le rythme de croissance de l'offre et du trafic est moindre que durant la période d'expérimentation, même s'il faut se souvenir que les sept régions furent de formidables locomotives, biaisant la comparaison avec une offre en progression de 32,8%.

¹⁶ Ce taux est néanmoins ramené à 5,8% si on ne tient pas compte ni de la Bourgogne ni de la Franche Comté, soit un point de moins.

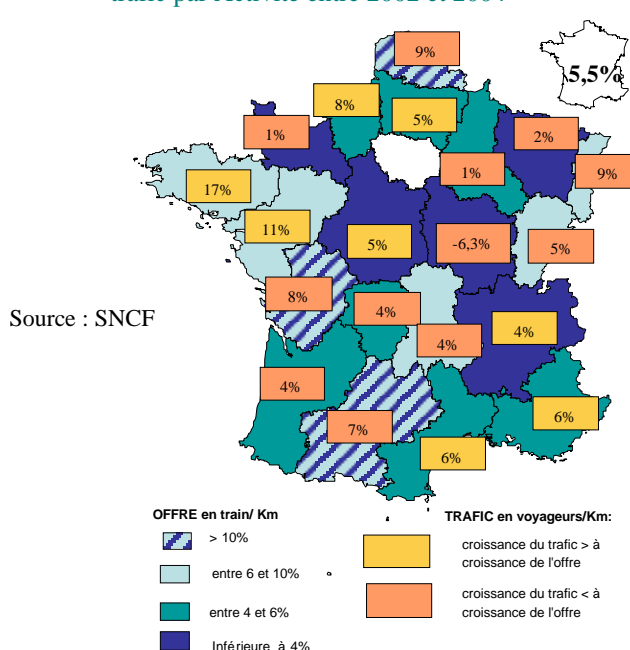
3/ La palme de la Région la plus favorable au développement d'offre revient à Midi Pyrénées, avec plus de 19 % entre 2002 et 2004, soit plus de sept millions de train-km, Rhône Alpes présente le taux de croissance le plus bas à 1,9%. Mais ces valeurs relatives ne doivent pas cacher une réalité toute différente. Avec près de vingt trois (23) millions de trains-km et plus de 1,6 milliard de voyageurs-km, la Région Rhône Alpes est la plus importante Activité, résultat de la politique volontariste engagée par les élus qui dès 1997 « proposaient » déjà une offre proche de dix-sept millions de trains-km, soit 15% de l'offre globale. Par comparaison, la moyenne des dix neuf (19) autres Régions était légèrement inférieur à 5 millions de trains-km.

4/ Au cours des deux périodes, l'offre a été supérieure en moyenne à la demande, avec cependant huit activités qui connaissent une évolution inverse (cf. carte2).

Carte 1 : Fréquentation moyenne des trains par Activités



Carte 2 : Comparaison de l'évolution de l'offre et du trafic par Activité entre 2002 et 2004



La conséquence de l'évolution de l'offre plus rapide que le trafic est mécanique. Globalement pour l'ensemble du TER, la fréquentation moyenne par train (voyageur-km / train-km) diminue entre 2001 et 2004 de 64,2 voyageurs-train à 63,7 voyageurs-train. Dans le même temps, le parcours moyen effectué en TER augmente de 60,7 km à 61,7 km.

2.1.1.2 Offre et trafic : gare aux conclusions hâtives

Dès lors, comment doit-on interpréter ces comparaisons, ces rapprochements et ces différences ? Avec méfiance ou encouragement ? Les liens unissant niveau d'offre et trafic sont nombreux, et les interactions entre chacun des paramètres multiplient les difficultés de réponse.

Une nouvelle offre, recombinaison et/ou cadencement, produit ses effets lentement,¹⁷ et son efficacité dépend autant de la position des nouvelles dessertes dans le schéma intermodal

¹⁷ Le service marketing de la DTP considère que la montée en charge d'une modification de desserte se fait sur une période allant de deux à trois ans.

existant que de la qualité de la politique de communication mise en œuvre. Sur cette question, les deux cocontractants, de par le rôle qui leur a été dévolu, ont des responsabilités certaines.¹⁸ Le second facteur concerne l'évolution socio-économique des territoires qui est source de distorsions. On le sait, la consommation est freinée en période de ralentissement économique.

Comme les autres biens, la consommation de voyages ferroviaires, mesurée par le trafic, est sensible aux variations économiques, même si cette caractéristique s'applique essentiellement aux non-captifs. De même, l'évolution démographique d'une région a un impact sur le niveau de trafic. Ainsi, la SNCF et les Régions travaillent de concert pour anticiper les évolutions et observer les pratiques de mobilité. On conviendra aisément du risque de laisser guider l'évolution de l'offre par les seules demandes de la clientèle actuelle. Dans ces conditions, générer du nouveau trafic et proposer des produits d'éveils et de découverte du TER devient crucial.¹⁹

Enfin, troisième facteur, la croissance est difficile à soutenir sans recomposition d'offres ni effet d'entraînement externe, telle la présence du TGV par exemple. Certaines recompositions et développements d'offres ont eu un fort impact sur le trafic : c'est le cas en Haute Normandie avec la desserte Le Havre –Fécamp et en Bretagne depuis l'arrivée des nouveaux services Z-TER.

L'ensemble de ces points montre qu'il convient d'être extrêmement prudent sur toute conclusion hâtive de l'efficacité de la régionalisation par la seule comparaison des deux données que sont l'évolution du trafic en comparaison de la croissance de l'offre.

La politique de développement d'offre des Régions a été plus ambitieuse que la demande, ce qui au-delà du simple constat, ne présente pas un caractère illégitime eu égard à la dépense des deniers publics. L'AO décide du niveau de train-km qu'elle juge utile pour remplir sa mission d'aménagement du territoire au plus près des attentes et des besoins de sa population. Toujours est-il que les coûts générés sont identifiables et qu'une analyse économique et financière de ces composantes reste à faire.

2.1.2 Les résultats économiques contractuels

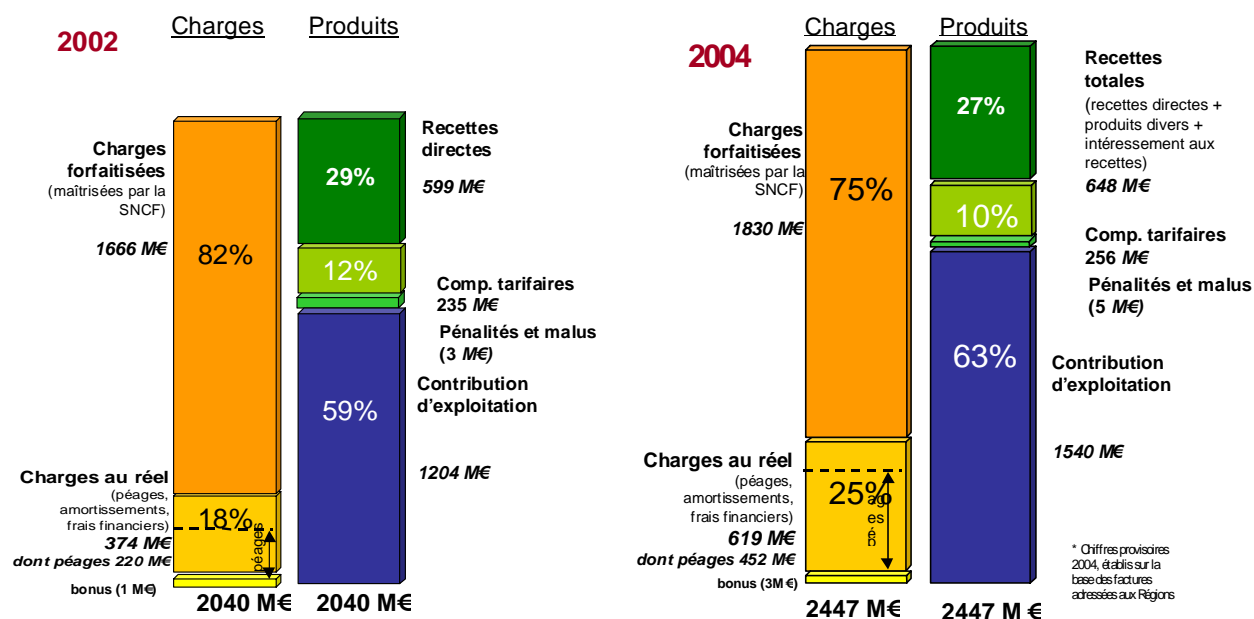
Le compte TER traduit économiquement les relations qui unissent l'exploitant et les Régions. Les volumes d'offres commandés par les Régions modifient les charges de l'exploitant qui reçoit des recettes pour la production d'offres qu'il réalise en réponse. Par ailleurs, on a pu constater précédemment la richesse du dispositif contractuel dans lequel les prises de risques de la SNCF ont des conséquences directes sur le compte.

Après une analyse des charges puis des recettes, on s'intéressera aux conséquences sur la variable d'ajustement pour l'équilibre contractuel jouée par la contribution d'exploitation.

¹⁸ Pour approfondir ce complément méthodologique, on notera que le « ratio croissance du trafic / croissance de l'offre » utilisé dans le tableau en annexe 3 (issue du rapport Chauvineau), ne peut être interpréter comme l'élasticité de la demande à l'offre, car l'ensemble des leviers de l'offre TER (tarification, matériel, communication) devrait être pris en compte pour identifier le véritable effet développement d'offre. Par ailleurs, des effets sur lesquels la SNCF n'a pas de prise peuvent également impacter des résultats : la préoccupation environnementale s'impose progressivement comme une cause massivement soutenue par l'opinion publique, les effets des politiques volontaristes visant à restreindre l'utilisation de la voiture particulière.

¹⁹ La part de déplacements pour des motifs « privés / loisirs » représentait 27% de l'ensemble du trafic en 2003 (source enquête mobilité Régionale de 2002, cf. encadré 3). Selon la SNCF, ce motif de déplacement, t augmenterait de 10% par an actuellement.

graphique 2 : Evolution de la structure du compte TER de 2002 à 2004, en millions d'euros HT.



En 2004, l'équilibre contractuel se monte à plus de deux milliards d'euros. Pour comparaison, les investissements en infrastructure de transport représentaient 13,2 milliards d'euros en 2003, dont 8,5²⁰ milliards d'euros pour le seul réseau routier.

2.1.2.1 Les charges

Tableau 5 : Eléments d'analyse de l'évolution des charges de 2002 à 2004, pour chaque Activité.

	charge au train/Km en € courants			charge au véh/Km	variation charge train.km/ variation offre	Taux de couverture des charges		
	2002	2004	Evolution (%)			Evolution (%)	2002	2004
Auvergne	11,7	13,3	14	15,7	2,0	24,8	23,9	-0,04
Centre	12,1	14	15	14	5,0	50,7	46,5	-0,08
Franche-Comté	13,1	14,2	8,6	11,3	1,5	23,3	23,7	0,02
Limousin	13,8	14,8	6,8	10	3,0	15,7	15,0	-0,04
Bretagne	13,2	15	13,5	14,8	2,0	26,9	30,9	0,15
Bourgogne	13,2	15,1	14,5	14,1	5,6	43,2	43,1	0,00
Basse Normandie	13,8	15,1	9,9	8,2	6,6	27,1	25,8	-0,05
Champagne-Ardenne	13,6	15,3	12,7	14,3	6,7	24,4	23,4	-0,04
Midi-Pyrénées	15,6	15,7	0,9	7,1	0,8	31,4	30,7	-0,02
Pays de la Loire	14,3	16	11,9	14,3	2,0	32,5	32,0	-0,02
Aquitaine	14,6	16,3	11,4	12,4	3,3	29,1	31,3	0,08
Poitou-Charentes	15,7	16,4	4,4	6,8	1,4	22,8	25,0	0,10
Alsace	14,5	16,5	14,2	9,7	1,8	31,4	32,3	0,03
TOTAL 20 TER	14,8	16,7	13,1	13,9	2,7	33,0	32,4	-0,02
Lorraine	14,8	17,4	17,8	20,3	5,6	27,8	26,0	-0,06
Nord-Pas-de-Calais	15,5	17,8	14,9	14,9	1,4	27,9	26,7	-0,04
Rhône-Alpes	15,4	17,8	15,8	14,1	3,9	35,8	25,9	-0,28
Haute Normandie	16	18,3	14,2	33,4	3,5	31,8	30,4	-0,04
Languedoc-Roussillon	16,6	18,4	11	12,6	3,9	32,7	32,5	-0,01
Picardie	17,1	18,8	9,8	9,9	3,9	40,3	40,8	0,01
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18,7	22	17,5	19	4,5	35,8	32,5	-0,09

Source : SNCF

²⁰ Source : Le compte des transports en 2003 : 41^{ème} rapport de la commission des comptes de la nation.

Les charges forfaitisées, maîtrisées par la SNCF, représentent 75 % du total du compte TER en 2004. Les charges au réel, facturées aux Régions après accord sur la facture définitive, s'élevaient à 18 % à l'origine en 2002 et à 25% aujourd'hui. Les péages en représentent la plus grosse part : 73 % - soit quatre cent cinquante deux (452) sur six cent dix neuf millions (619) d'euros.

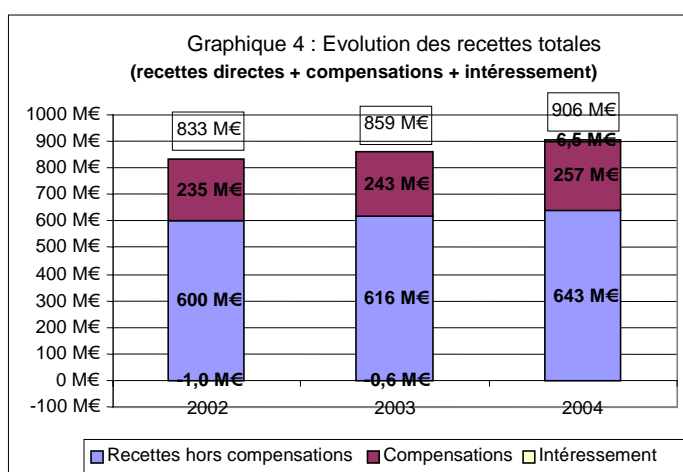
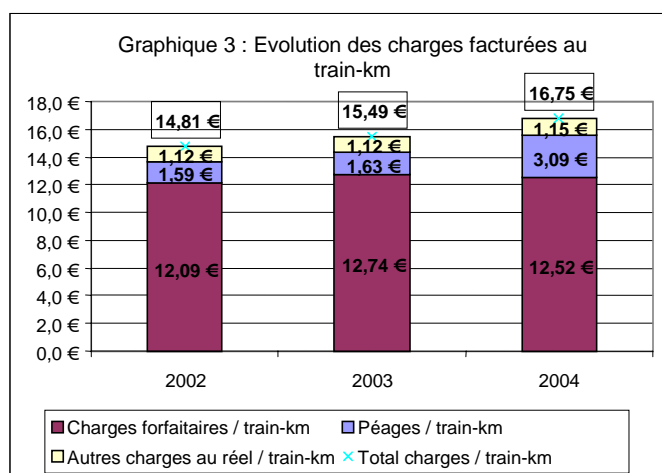
Les charges facturées aux autorités organisatrices ont ainsi augmenté de 20 % entre 2002 et 2004 mais, hors péages, l'évolution ne s'élève qu'à 9,6 % en euros courants et 5,1 % en euros constants. Pour l'ensemble des Activités TER, et ramenées en trains.kimomètre, ces charges sont passées de 14,8 euros en 2002 à 16,7 euros en 2004. Quant aux charges hors péages, elles ont augmenté d'un peu moins de 10 % alors que l'offre a augmenté de 6,4 %.

Le tableau 5 illustre la diversité des situations d'une Région à l'autre induisant des différences significatives dans le coût inhérent à la mise en circulation d'un train, de 13,3 euros courants en Auvergne à 22 euros courants en PACA. Douze Activités présentent des charges au train-kimomètre inférieures à une moyenne se montant à 16,7 euros courants, et huit sont au-dessus.

Face à de telles différences, la substitution routière pourrait apparaître comme une solution. En effet, seule trois Activités voient leur charge au véhicule-km (trains et cars compris) supérieures aux charges par train-km. Or, la prudence s'impose dans les conséquences à tirer de cette juxtaposition de ratios.

Premièrement, parmi les Activités où les charges au train-km sont les plus importantes, deux cas de figure s'opposent. Si les charges au véhicule-km ne sont que de 9,9 euros courants en Picardie, soit la moitié des charges au train-Km, l'utilisation du car fait considérablement augmenter les coûts en Haute Normandie (+ 15,1 euros courants). A l'inverse, l'Auvergne, où mettre un train en service génère les coûts les plus faibles (13,3 euros courants en 2004), verrait sa situation se détériorer avec l'affrètement de cars supplémentaires.

Deuxièmement, le car n'offre pas la capacité du train, Picardie et PACA, les deux Activités présentant les ratios les plus défavorables au niveau des coûts, sont celles où le taux d'occupation moyen est le plus élevé.



Source : SNCF

2.1.2.2 Les recettes

Les recettes directes comprennent les ventes des titres de transport, les produits commerciaux, les recettes publicitaires, les produits financiers et l'intéressement. Le taux de couverture des charges par les recettes s'obtient par le pourcentage que représentent ces recettes comparativement au total des charges. Il renseigne sur le degré d'autonomie du transport ferroviaire par rapport aux dotations publiques. Ce taux baisse de 2002 à 2004, passant de 29,3% à 26,6%. On note ainsi, que le client ne paie qu'un peu plus du quart du service tandis que le contribuable en règle les trois quarts

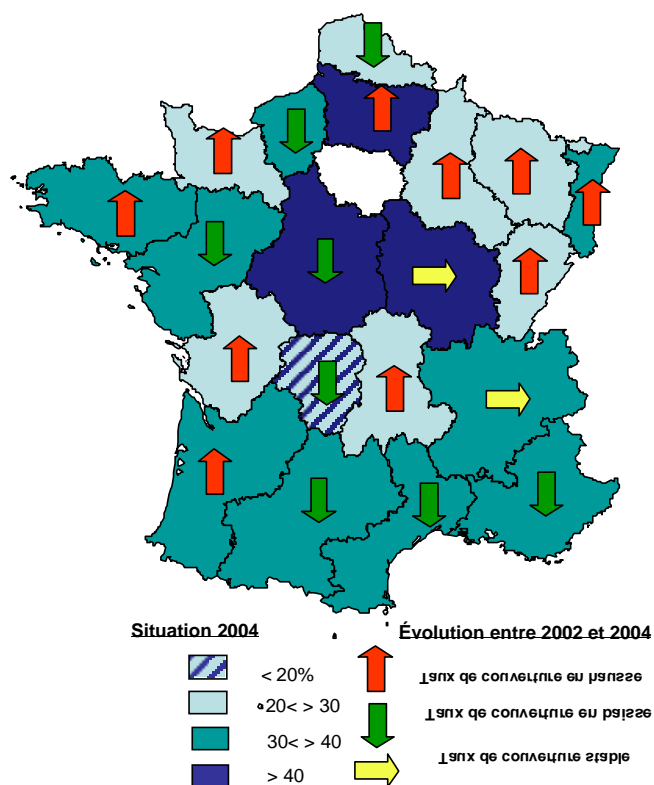
Mais, hors péage, le niveau reste stable autour de 33 %²¹, avec des différences fortes entre les Régions, illustrées par la carte 3. La moitié des Activités ont vu leur taux de couverture s'élever entre 2002 et 2004, ce qui témoigne d'une bonne performance du transport public.

Ces chiffres reflètent les spécificités des Régions où des différences significatives de densité de population et les poids des pôles générateurs de déplacement peuvent différer fortement.

Le Limousin rural propose le taux le plus bas alors que ce sont dans les Activités qui encerclent l'Ile de France que les taux sont les plus élevés, dépassant 40% pour trois d'entre elles. On notera par ailleurs la corrélation avec des niveaux élevés du taux d'occupation des trains.

Le poids important des charges imputables au fort développement d'offres masque pourtant la très prometteuse croissance des recettes de 7,8% entre les deux dates, correspondant à un montant de plus de 64,9 millions d'euros. On notera par ailleurs que la croissance des recettes est supérieure à celle du trafic (5,5%).

Carte 3 : Evolution du taux de couverture des charges par Activité entre 2002 et 2004.



²¹ Ce taux est conforme aux pratiques dans le transport public, montant fixé à 34% hors Ile de France Source : Cour des comptes, « Rapport de la Cour des comptes sur le transport publics urbains », avril 2005.

2.1.2.3 L'évolution de la contribution

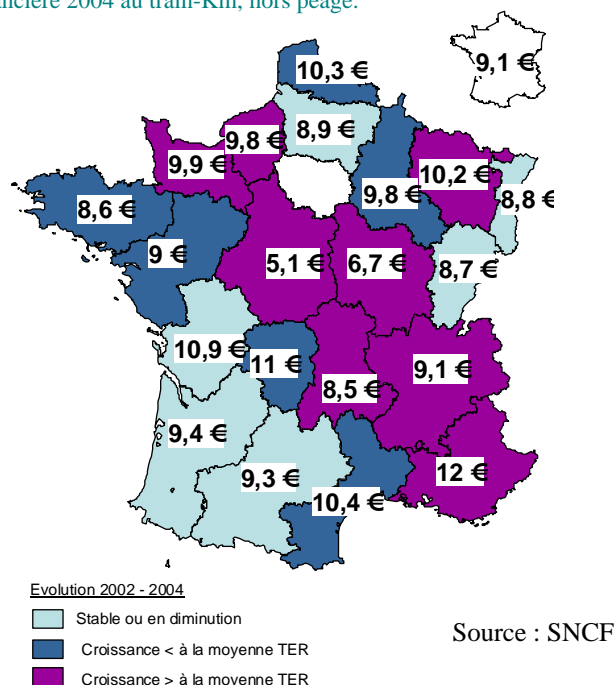
Tableau 6 : Evolution de la contribution d'exploitation de 2002 à 2004.

		années			évolution de 2002 à 2004	
		2002	2003	2004	en valeurs	en %
en € courants	contribution totale / voyageurs.Km	0,16	0,16	0,19	0,03	19,1
	contribution totale / voyageurs.Km (hors péages)	0,131	0,137	0,138	0,007	5,2
	contribution totale / trains.Km	10,3	10,8	12,2	1,9	18,4
	contribution totale / trains.Km (hors péages)	8,72	9,19	9,12	0,4	4,6
en € constants 2002	contribution totale / voyageurs.Km	0,16	0,16	0,18	0,02	14,2
	contribution totale / voyageurs.Km (hors péages)	0,131	0,134	0,133	0,001	0,9
	contribution totale / trains.Km	10,3	10,6	11,7	11,4	13,6
	contribution totale / trains.Km (hors péages)	8,7	9	8,7	0	0

La contribution financière globale (contribution d'exploitation plus les compensations pour tarifs sociaux et régionaux) des Régions à l'exploitation du TER passe de 1,421 milliard d'euros en 2002 à 1,786 milliard d'euros en 2004 soit une augmentation de 25,6%. Rapportée au voyageur-km et en euros courants, la contribution financière des AO évolue de 19,1% entre les deux dates, passant de 0,16 euros à 0,19 euros ; l'évolution au train-km quant à elle se traduit par un passage de 10,3 euros à 12,2 euros.

Cette évolution est majoritairement attribuable aux péages d'infrastructures dont le montant double sur la période suite à la modification du barème en 2004 (cf. la section suivante consacrée aux péages). Hors péage, la contribution a augmenté de 92 millions d'euros entre 2002 et 2004, correspondant à une hausse en valeur relative de 10,7% en euros courant et de seulement 6,6% en euros constants.

Carte 4 : Contribution financière 2004 au train-Km, hors péage.



Des différences significatives entre les Régions apparaissent telles que présentées sur la carte 4. Si la moyenne des Activités se monte à 9,1 euros au train-km, la contribution financière minimum n'est que légèrement supérieure à 5 euros au train-km en Centre alors qu'elle

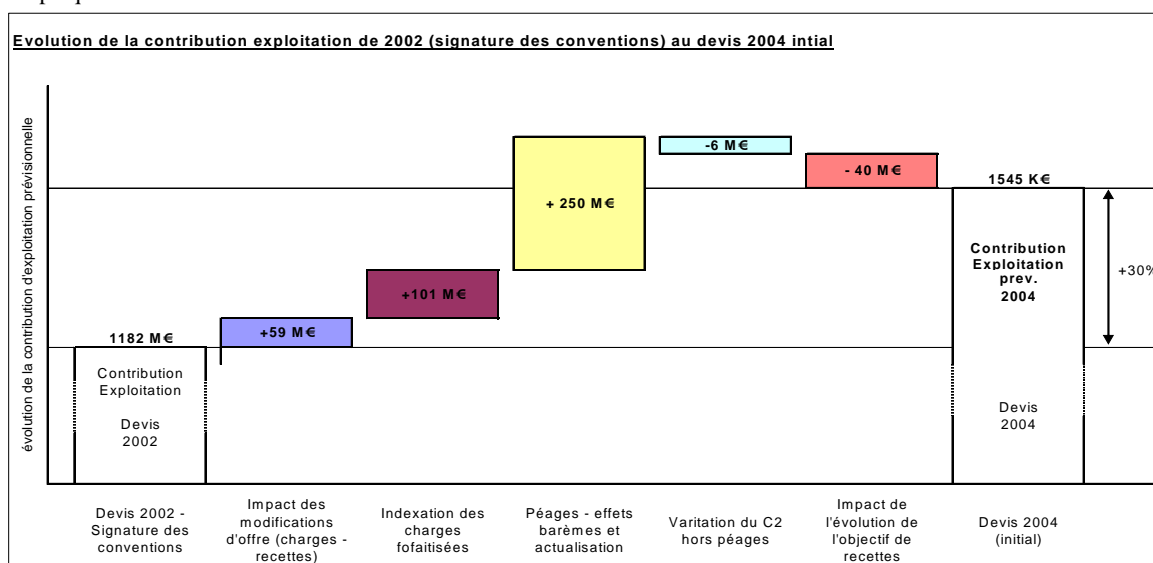
s'élève à 12 euros au train-km en PACA. Par ailleurs, huit (8) Activités présentent une évolution de la contribution publique au train-km supérieure à la moyenne.

Comme vu précédemment, de nombreux facteurs sont susceptibles de faire évoluer le montant de la contribution d'exploitation, témoignant ainsi de la réalité économique dans laquelle s'inscrivent les conventions et des choix politiques qui les nourrissent. La volonté légitime d'une AO de développer l'offre ou de nouvelles tarifications très avantageuses pour les utilisateurs se traduit par des variations des aides publiques à la hausse.

Les conventions imposent la signature d'avenants dès lors que des incidences économiques et financières sont envisageables. Le graphique suivant propose de schématiser la part relative de chacun des éléments qui ont favorisé l'évolution de la contribution d'exploitation entre 2002 et 2004 : les modifications d'offre, les charges forfaitisées, les péages et l'évolution des charges variables.

La méthode employée consiste à comparer les devis signés avec les factures approuvées par la MCEF, et d'identifier avenant par avenant, Activité par Activité, la part attribuable à chacun de ces items. Par ailleurs, et pour éviter des effets de répétition et de double compte, il convient de dissocier les impacts de chaque avenant sur l'année de son application bien sûr, mais sans oublier les effets de reconduction sur les années suivantes.

Graphique 5 :



Source : SNCF

Le graphique fait clairement apparaître la part des péages dans l'évolution de la contribution d'exploitation pour plus de 250 millions d'euros, tandis que l'indexation des charges forfaitisées compte pour une part inférieure à la moitié de cette hausse. Les modifications d'offre, thème sur lequel le plus grand nombre d'avenants a été signé depuis 2002 (78 sur 206, cf. annexe 5) ont cependant un impact nettement moindre, proche de 60 millions d'euros. A l'opposé, les variations des charges C2 et l'objectif de recettes ont permis une diminution de la contribution d'exploitation à hauteur de 45 millions d'euros.

L'analyse générale pour l'ensemble du TER s'applique dès lors qu'on l'affine par Activités. Les péages sont dans tous les cas l'élément de hausse le plus important. Seules les Activités Limousin, Basse Normandie, et à un degré moindre Lorraine, ont une part relative plus faible. Trois Activités contribuent pour près de moitié à la hausse de la contribution : Provence Alpes

Côte d'Azur, Nord Pas de Calais et Rhône Alpes, qui sont aussi celles où l'indexation du CI a été la plus forte.

2.1.3 Le TER dans les budgets régionaux

- Remarque préliminaire

Avant la présentation du poids du TER dans le budget de l'exécutif régional, deux remarques s'imposent, l'une sur les modalités des dotations, l'autre sur l'évolution en cours dans ce domaine.

Premièrement, les règles de calcul de compensation financière de l'Etat ont été fixées par l'article 125 de la loi SRU, ainsi que par le décret du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de TER. Les montants définitivement versés aux budgets des Régions ont été indiqués par arrêté ministériel du 8 août 2002. La dotation de l'Etat²² en 2002 se monte ainsi à 1,52 milliard d'euros répartis au sein des trois composantes : 1,13 milliards d'euros pour l'exploitation du service ferroviaire, 0,18 milliard d'euros pour les CTS et 0,21 milliard d'euros pour le renouvellement du parc.

Les Régions ont complété le montant reçu en 2002 sur leurs ressources propres pour 170²³ millions d'euros, soit 11% de la contribution de l'Etat. La dépense publique totale a donc été de 1,69 milliard d'euros. Les montants par Activités sont consultables en annexe 4.

L'évolution des dotations s'effectue conformément aux règles d'actualisation, ou en fonction d'éléments externes. La hausse des barèmes de péages a donné lieu à des modifications dans le calcul de la dotation, repris par amendement en loi de finance rectificative 2004.

Deuxièmement, il convient de noter que le montant de l'Etat alloué aux Régions pour leur compétence transport ne peut plus aujourd'hui être clairement identifié. Il ne s'agit plus d'une dotation spécifique mais d'une composante qui alimente la dotation générale de décentralisation (DGD) ; on peut simplement faire l'hypothèse que le montant du transfert suit le même rythme que la DGD.

- Les dépenses des Régions pour le TER

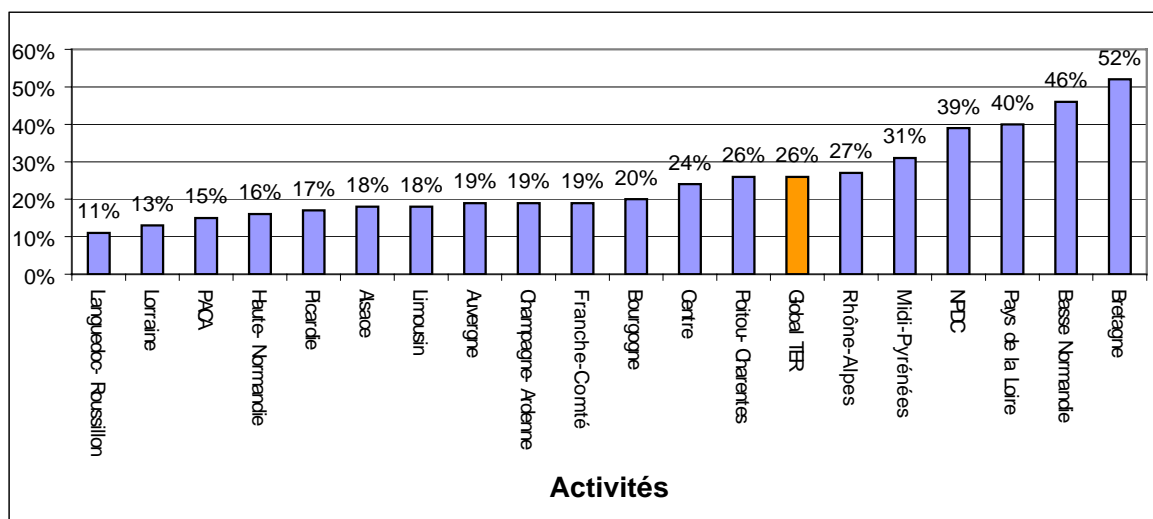
Pour 2003, 26% des dépenses des Régions pour le TER sont assurées sur fonds propres, représentant environ 550 millions d'euros pour un total moyen de 2,1 milliards d'euros,²⁴ traduisant un effort considérable des collectivités. Le graphique 6 fait part d'une très grande différence entre les Régions. Trois Régions présentent un taux supérieur ou égal à 40%, tandis que pour trois autres la part du TER financée sur fonds propres ne dépasse pas 15%, la moyenne se situant à hauteur de 26%.

²² Source : Direction des Transport Terrestres

²³ Ce montant s'obtient par soustraction des deux premiers volets de la dotation de l'Etat avec les valeurs de la contribution d'exploitation et les CTS tels qu'ils apparaissent au compte TER 2002 en p24

²⁴ Source : comptes administratifs 2002 et 2003 des Régions

Graphique 6 : Part du TER financé sur fonds propres, fonctionnement et investissement, en moyenne sur 2002 et 2003.



Source : Compte administratif des Régions 2002 et 2003

Le TER représente en moyenne pour l'année 2004, 17,6% du budget régional total et s'inscrit dans une progression régulière, sa part s'élevant à 16,6% en 2002,²⁵ soit une hausse de 8% en 2003 et 13 % en 2004. Les investissements représentent 21% de la dépense des Régions pour le ferroviaire en 2004.

Les régions qui ont engagé des développements d'offres importants dépensent aujourd'hui pour l'exploitation entre 25 % et 30 % de plus que la dotation de décentralisation initiale de 2002. C'est le cas pour Nord Pas de Calais, Provence Alpes Côte d'azur, Midi Pyrénées et Pays de la Loire. A l'opposé, certaines Régions ont conservé jusqu'en 2004 une situation favorable soit parce que la dotation initiale était confortable, soit parce que le développement d'offres était limité. En Limousin, la contribution demandée par l'exploitant est inférieure à la dotation de l'Etat indexée jusqu'en 2004, alors que dans quatre autres Régions elle est restée faible, à peine supérieure à 7% (Languedoc Roussillon, Champagne Ardenne, Franche Comté et Poitou Charentes).

Si l'on ramène la dépense moyenne des Régions au nombre d'habitants, on constate qu'elle augmente de 10% passant de 43,4 euros à 48 euros, les spécificités ressurgissant là encore, l'Alsace augmentant de 47% tandis que la Bretagne baisse de 23%.

2.1.4 Le frein des péages

Depuis les nouveaux barèmes 2004, les péages impactent lourdement les comptes. Pour mieux comprendre la logique en présence, le lecteur est invité à prendre connaissance des motivations qui ont poussé cette réforme, notamment à travers une présentation des éléments qui constituent ces péages en annexe 16.

²⁵ Source : budget primitifs 2002 à 2004

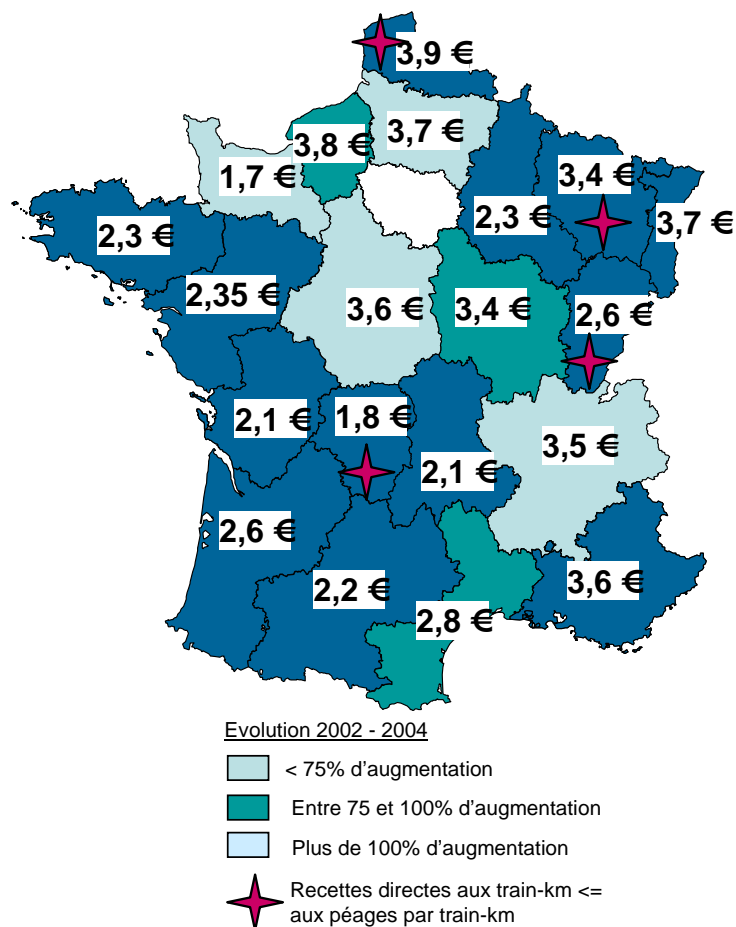
Le poids conséquent pris par les péages s'explique principalement par l'application du droit d'arrêt en gare à l'ensemble des Activités, qui représente 42% du montant des péages²⁶.

Avec plus de 450 millions d'euros en 2004, le montant des péages payés au titre du TER a doublé entre 2003 et 2004 (+106 %), soit 19 % des charges du TER (contre 11 % en 2002). La modification du barème a engendré une augmentation de 15 % de la contribution d'exploitation versée par les Régions.

Ramenés au train-km, les péages ont évolué en moyenne de 1,6 euros par train-km en 2002 à 3,1 euros par train-km en 2004 soit une augmentation de 94 % avec des différences sensibles suivant les Régions (Rhône-Alpes et les Régions proches de l'Ile-de-France où le droit de réservation des arrêts en gare s'appliquait déjà sont moins impactées).

Dans quatre Régions (cf. ci-contre), les recettes directes au train-km couvrent juste les péages d'infrastructures, ce qui est particulièrement problématique pour développer l'offre.

Carte 5 : Montant des péages en 2004 au train-km et leur évolution depuis 2002



²⁶ Source : RFF

2.1.5 Conclusion du bilan quantitatif

La hausse récente des péages n'a pas encore eu de véritables impacts sur les développements d'offres mais il est fort probable que sur le long terme les ambitions des Régions soient freinées.

L'autre grande tendance de cette période est la part de plus en plus importante représentée par les charges forfaitisées, si l'on ne tient pas compte de la hausse des péages. Cette hausse témoigne d'une plus grande prévoyance dans la relation qui unit les deux partenaires et peut s'interpréter comme une capacité manifeste de l'exploitant à produire à coûts encadrés.

Enfin, on retiendra également de ce bilan la difficulté majeure d'améliorer l'efficacité économique du service, avec un taux de couverture des charges constant et une contribution publique au voyageur-km en augmentation.

Cette dernière remarque ne doit cependant pas éclipser la dynamique qui s'est créée, tant du point de vue des autorités organisatrices qui ont assumé leurs nouvelles compétences avec une volonté affirmée que du point de vue de l'exploitant qui a su modifier son organisation pour mieux s'intégrer dans une logique de proximité.

Tableau 7 : Fiche synoptique des conditions d'exploitation par Activité

	croissance du trafic > croissance de l'offre	croissance de la charge par train.Km > croissance moyenne	croissance du taux de couverture	croissance des recettes directes > croissance de la contribution globale (hors péage)	croissance de la contribution totale par voyageur.Km> croissance moyenne (hors péage)	Solde des pénalités et bonus/malus	
						intéressement sur recettes en 2004	positif
Alsace		X	X	X			X
Aquitaine			X	X		X	
Auvergne		X	X		X	X	
Basse Normandie			X		X		X
Bourgogne		X			X		X
Bretagne	X	X		X		X	X
Centre	X	X			X	X	X
Champagne-Ardenne			X		X		
Franche-Comté			X	X		X	X
Haute Normandie	X	X				X	X
Languedoc-Roussillon						X	
Limousin							X
Lorraine		X	X		X	X	X
Midi-Pyrénées	X				X	X	
Nord-Pas-de-Calais	X	X			X	X	
Pays de la Loire	X					X	X
Picardie	X		X	X			X
Poitou-Charentes			X	X			
PACA	X	X			X	X	X
Rhône-Alpes		X		X	X	X	

2.2 Une dynamique réciproque²⁷

La dynamique est résolument tournée vers une politique engagée en faveur du développement de l'offre, principale donnée d'un bilan quantitatif.

La partie qualitative du bilan fait la part belle à une relation caractérisée par l'appropriation des rôles dévolus à chacun des cocontractants contribuant ainsi à développer, de concert, l'attractivité du transport ferroviaire régional, même si des dysfonctionnements et des malentendus persistent.

2.2.1 La dynamique des relations contractuelles

2.2.1.1 Une relation partenariale qui s'affirme

Les Régions sont de jeunes Autorités Organisatrices qui assument progressivement leur rôle. La prise en main des relations contractuelles est réelle à travers la mise en place de comités de pilotage réguliers et formalisés, même si le REX pointe une implication inégale des élus selon les Régions. Le relais est alors pris par les équipes techniques voire dans certains cas initié par elles. Afin de parfaire leur technicité et développer une culture ferroviaire qui ne s'improvise pas, les Régions ont entamé une importante démarche de recrutement qu'elles poursuivent aujourd'hui. En se dotant de compétences qu'elles appuient le cas échéant par des audits commandés, les Régions apparaissent comme des interlocuteurs qui s'affirment.

Malgré ces efforts, les effectifs des Activités TER (hors pôles production) sont encore nettement supérieurs à ceux des conseils régionaux, excepté en Haute Normandie et Nord Pas de Calais.

Tableau 8 : Effectifs comparés des services transports régionaux et des Activités en juin 2005.

Région	effectif de la Délégation TER (hors pôle production)	effectif de la Direction ou du Service transport au Conseil régional
Alsace	21	16
Aquitaine	29	9
Auvergne	13	2
Basse Normandie	17	8
Bourgogne	15	10
Bretagne	22	10
Centre	26	13
Champagne Ardenne	20	5
Franche-Comté	15	3
Haute Normandie	15	15
Languedoc-Roussillon	15	14
Limousin	30	10
Lorraine	23,5	7
Midi Pyrénées	16	29
Nord Pas de Calais	23	45
PACA	26	20
Pays de Loire	30	20
Picardie	25	5
Poitou-Charentes	11	6
Rhône-Alpes	76	49

Source : Activités TER
(juin 2005)

²⁷ Le plan de cette section s'inspire de l'article de Claude Steinmetz « Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire », Revue générale des Chemins de Fer Français, janvier 2004.

2.2.1.2 La régionalisation : un dialogue au plus près du terrain, associant l'utilisateur

Un dialogue de proximité s'est instauré progressivement. Actuellement dix sept régions disposent d'un comité de lignes ou comité de bassin (cent dix instances existent aujourd'hui), privilégiant la prise de parole des utilisateurs. C'est un outil de concertation et d'information, souvent instauré à la demande des Régions. L'exploitant s'associe à cette démarche par la mise en place *de managers de ligne*.

Pour sa part l'Etat accompagne cette relation via les comités de partenaires du transport public instauré par la loi SRU.

2.2.1.3 La dynamique des conventions

Elles sont loin d'être des documents statiques ; pour preuve les deux cent seize avenants signés depuis 2002 traduisent notamment une politique très active de recomposition d'offre, de cadencement ou nouvelle desserte. (Cf. annexe 5)

2.2.2 La dynamique engagée par les Régions

L'implication des Régions pour le développement du TER est réelle au regard des politiques ambitieuses en terme de dessertes et d'offres nouvelles. Elle se mesure également par un engagement fort dans la modernisation du matériel roulant, la rénovation des gares et le développement des tarifications régionales.

2.2.2.1 L'engagement des Régions dans la modernisation du matériel roulant

Le matériel roulant constitue un axe majeur d'intervention car il est porteur d'une image forte pour les Régions, symbole même d'une compétence de proximité qu'elles exercent au plus près des usagers – électeurs. Par ailleurs, les liens entre la qualité du matériel et l'amélioration de la productivité (donc une baisse de la contribution d'exploitation) et l'amélioration de l'aménagement du territoire sont des arguments auxquels les Régions ne peuvent être insensibles.²⁸

L'expérimentation avec la dotation de l'Etat avait été l'occasion d'initier une phase d'acquisitions soutenues et coûteuses de matériel roulant, que la volonté affirmée de développement d'offres par l'ensemble des Régions impose de poursuivre.

Les financements nécessaires à la rénovation de matériels existants et à l'achat de matériels roulants neuf font l'objet d'une convention entre la SNCF et les Régions.²⁹

²⁸ Dorénavant les nouveaux matériels roulant à près de 200 Km/h permettent de relier les villes plus efficacement, et ainsi contribuer à la mise en place et au soutien des réseaux de villes que cherchent à développer les Régions, dont on a pu voir la traduction effective dans les dossiers remis à la DATAR pour l'attribution des labels pôle de compétitivité au printemps 2005.

²⁹ Les modalités et le cadre juridique de ces conventions sont consultables en annexe 7.

▪ Les impacts économiques

En 2002, en application de la loi SRU, les Régions ont reçu de l'Etat une dotation complémentaire de 208,7 millions d'euros³⁰ au titre du renouvellement et de la rénovation du parc de véhicules.

Parallèlement, la SNCF investit également dans le TER à travers le financement de la construction d'ateliers ou l'adaptation du matériel de maintenance notamment. Elle a pris en décembre 2001 l'engagement devant l'association des Régions de France (ARF) de réaffecter sur trois ans (2002-2004) la dotation aux amortissements du matériel à des investissements liés à ces matériels avec une part régionalisée à hauteur de 80%. Au terme de ces trois années, cette réaffectation avait été réalisée à 94% sur le plan national.³¹

Une poursuite manifeste de la politique de modernisation du matériel s'est opérée depuis 2002, dans la continuité des résultats obtenus durant la phase d'expérimentation. Cent cinquante trois (153) conventions nouvelles et/ou avenants aux conventions existantes pour des projets liés au matériel roulant ont été signés entre janvier 2002 et fin avril 2005.

Depuis 1998, mille trois cent soixante seize (1 376) caisses³² ont été rénovées ou sont en cours de rénovation, pour un montant d'engagement des régions de 325 millions d'euros, correspondant à 25% du parc total, hors matériel neuf acheté entre temps.

L'acquisition de nouveaux matériels suit les mêmes tendances. Ainsi, le parc neuf livré ou en commande depuis 1998 représente un engagement des Régions de 4,5³³ milliards d'euros, donnant lieu à des crédits de paiements jusqu'en 2008-2009.

Tableau 9: Dépenses d'investissements comptabilisées pour le matériel TER, en millions d'euros aux conditions 2002.

		2001	2002	2003	2004
Tous financements confondus	Matériels neufs	243,8	424	426,3	487,7
	Transformations de matériels	17,3	23,6	42,7	48,8
	Révisions de matériel	8,1	22,5	33,8	33,6
	Total Matériel Roulant	269,2	470,1	502,8	570,1
Fonds propres SNCF	Matériels neufs	4,9	1,8	0,1	0
	Transformations de matériels	9,1	10,9	17	7,8
	Révisions de matériel	8,1	22,5	33,8	33,6
	Total Matériel Roulant	22,1	35,2	50,9	41,4
Invest. Subventionnées	Matériels neufs	238,9	422,2	426,2	487,7
	Transformations de matériels	8,2	12,7	25,7	41
	Révisions de matériel	0	0	0	0
	Total Matériel Roulant	247,1	434,9	451,9	528,7

Source : SNCF

Le tableau précédent fournit deux précieux enseignements :

- Premièrement, on constate que l'investissement annuel en matériel roulant tous modes de financement a plus que doublé entre 2001 et 2004. C'est principalement les investissements consacrés au matériel neuf qui tirent cette croissance, passant d'un montant légèrement inférieur à 250 millions d'euros à près de 490 millions d'euros.

- Deuxièmement, la SNCF s'est également inscrite dans cette dynamique. Durant cette période, elle a presque doublé ses investissements sur fonds propres entre 2001 (22 millions d'euros) et 2004 (41,4 millions d'euros), soit une moyenne annuelle de 37,4 millions d'euros.

³⁰ aux conditions économiques de 2002

³¹ globalement, l'engagement pris devant l'ARF aura été tenu et même dépassé puisqu'il s'élève à 94%

³² caisse : unité élémentaire de transport de voyageurs qui permet de différencier le matériel

³³ aux conditions économiques de 2002

Le renouvellement du parc de matériel suit un rythme soutenu qui verra certaines Activités disposer d'un parc rénové ou neuf à brève échéance : Picardie à fin 2007, Lorraine à fin 2008.

Tableau 10: Etat de renouvellement du parc de matériel TER : pourcentage de matériel neuf ou modernisé dans le parc total (exprimé en nombre de caisses-voyeurs).

Activités	situation fin 2004	Date de livraison prévue ³⁴	situation échéance des conventions	échéance des conventions TER
Bretagne	53,70%	Janvier 2009	75,6%	31/12/06
Lorraine	28,10%	janvier 2009	100%	31/12/06
Nord pas de Calais	27%	Fin 2007	62,9%	31/12/07
Pays de la Loire	58,20%	Fin 2008	72,8%	31/12/07
Picardie	89,90%	Fin 2007	100%	31/12/06
Rhône-Alpes	46%	Fin 2009	92%	31/12/06

La loi SRU décrit la durée minimum des conventions (cinq ans), mais passe sous silence les conditions de renouvellement, ce qui en l'absence de textes qui s'imposeraient – que proposera le règlement OSP ? – reconduit des conditions identiques. D'ici la fin du second cycle de convention, l'ensemble des programmes d'acquisition sera achevé, et en vertu d'une clause figurant peu ou prou dans chaque convention, les Régions pourront demander à racheter le matériel (cf. l'encadré 1).

Encadré 1 EXTRAIT D'UNE CONVENTION SUR LE DEVENIR DU MATERIEL

Au terme de la convention d'exploitation des services ferroviaires régionaux de voyageurs en vigueur après la mise en service commercial de la dernière rame du matériel, et sous réserve que la subvention au titre de la présente Convention ait été soldée comme prévu à l'article XXX, la Région XXX peut, sans que la SNCF ne puisse l'y obliger en aucune manière que ce soit, choisir d'acquérir la propriété du Matériel ; elle en informe la SNCF avec un préavis de six mois.

Dans le cas où la Région exercerait ce choix, aucune indemnité ne sera exigée par la SNCF.

Toutefois, la Région versera à la SNCF le montant de la TVA que cette dernière aura payée au titre de la livraison à soi-même du Matériel ou toute autre imposition qui s'y substituerait à laquelle l'opération pourrait donner lieu. En contrepartie, la SNCF établira au profit de la Région un document tenant lieu de facture, faisant apparaître le montant de cette TVA, au vu duquel la Région pourra déduire cette taxe dans les conditions de droit commun.

En outre, dans le cas où la Région exercerait cette option et où, postérieurement à cette acquisition, la SNCF n'assurerait plus la maintenance du Matériel en cause, la Région s'engage à indemniser la SNCF à due concurrence pour les investissements que cette dernière aurait spécifiquement réalisés en vue d'assurer la maintenance dudit Matériel. Cette indemnisation s'effectuera sur la base de la valeur nette comptable des investissements concernés, calculée selon les règles comptables, notamment d'amortissement, appliquées par la SNCF à la date d'exercice de l'option par la Région.

Au regard des sommes en jeu, l'importance de ne pas utiliser le nouveau matériel comme un simple vecteur d'images sans élaborer en parallèle de véritables projets de services (multimodalité, billettique, cadencement) prend une acuité particulière. De même, le choix du matériel est crucial, celui-ci devant conjointement apporter le confort attendu (climatisation, accessibilité aux personnes à mobilité réduite, baies panoramiques, espaces multifonctionnels...) et permettre des gains de productivité.

³⁴ Epoque de livraison prévue pour les derniers matériels neufs dont le financement a déjà été conventionné ou sera conventionné avec certitude en 2005 (selon les informations disponibles à mi-année 2005).

Encadré 2 : EXEMPLE DE PRODUCTIVITE ET DE REPNSES AUX ATTENTES DU PUBLIC : les autorails de grande capacité (AGC)

Depuis 2004 les AGC offrent une gamme modulable permettant de répondre aux attentes d'un exploitant. La **modularité** porte tant sur la motorisation (puissance allant de 662 à 1300 kW), la vitesse (140 ou 160 km/h), que sur la composition des rames (2,3 ou 4 caisses portant la capacité de 144 à 272 places assises).

Sa **polyvalence** permet de répondre aux nécessités de dessertes qui sont distinctes d'une Région à l'autre :

- relations interrégionales avec distance longue où le confort est déterminant ;
- trajets interurbains rapides participant au maillage inter-cités et services périurbains cadencés formés de courts trajets ponctués de nombreux arrêts rapprochés qui obligent à des démarrages et des freinages rapides.

L'utilisation de nombreux éléments communs à toute la gamme facilite l'entretien et le remplacement rapide de composants ou d'éléments défectueux ; ainsi cette modularité accompagne une **maintenance** plus efficace et plus adaptable.

La bi-modalité (version à la fois électrique et diesel) présente un double intérêt :

- La traction électrique étant moins polluante, le stationnement prolongé en gare des engins est mieux ressenti par les voyageurs ;
- Par une optimisation du dimensionnement du parc le bi-mode permet d'éliminer les ruptures de charges là où l'électrification n'est pas effective.

2.2.2.2 La rénovation des gares

La SNCF est propriétaire des gares, du bâti et du foncier non bâti, réparties en trois catégories : les gares grande vitesse, les gares TER et les gares aux fonctions mixtes. Conçues pour la plupart d'entre elles à une époque où les flux et l'attente de services des voyageurs étaient moins importants, la modernisation des gares répond à un double enjeu.

- Tout d'abord, l'amélioration du stationnement, de l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite ou l'agencement de l'espace notamment par une signalétique adaptée représentent autant de leviers répondant aux attentes d'intermodalités des voyageurs.

Dans cette optique, il est nécessaire de favoriser un gain de temps dans la chaîne de déplacement et offrir une palette d'outils complémentaires afin de maximiser les chances données au train de devenir une alternative performante à la voiture particulière ;

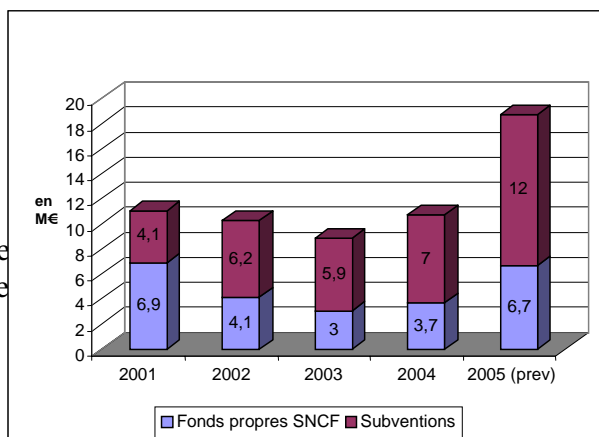
- Ensuite, un enjeu majeur en terme de qualité de service s'ajoute à cela. En tant que véritable « porte d'entrée » du transport ferroviaire – on traverse une gare avant de monter dans un train – les gares portent une importante responsabilité dans l'image et l'attractivité du train.

L'article 128 de la loi SRU stipule que « l'Etat contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissement d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences ». Il fait l'objet d'une dotation versée aux Régions, qui financent de concert avec la SNCF la modernisation des gares. Globalement, 41,9 millions d'euros ont été investis, dont 55% par les Régions.

Graphique 7 : Evolution des investissements gares depuis 2001, en millions d'euros.

Source : SNCF

L'importance de ces investissements est en constante augmentation. Néanmoins, les projets de



dynamique engagée. L'importance de ces investissements est en constante augmentation. Néanmoins, les projets de

généralisation de la régionalisation, le programme d'investissement n'ayant été réalisé qu'à hauteur de moitié du montant prévu en 2004 par exemple.

Certaines Régions sont cependant particulièrement moteurs sur ce sujet, comme Alsace, Auvergne, Basse Normandie et Provence Alpes Côte d'Azur. Deux éléments explicatifs peuvent être apportés concernant cet engagement diversement soutenu pour la rénovation des gares.

1/Les projets existent mais la multiplicité des acteurs – Etat, Région, SNCF, RFF, collectivités locales – et la complexité des montages contractuels, même pour les projets de faible envergure, entraînent une lenteur qui devient un obstacle réel.

2/Les tensions qui existent parfois sur les heures d'ouverture des gares et les effectifs au guichet freinent également les ardeurs³⁵. Les situations sont diverses, et après analyse des conventions, trois cas de figure ressortent :

- Les conventions dans lesquelles la SNCF est libre d'adapter les horaires des gares (ouverture et /ou service des guichets) : Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne Ardenne, Franche Comté, Limousin, Pays de la Loire, Rhône Alpes ;
- Les conventions dans lesquelles la SNCF n'est pas libre d'adapter les horaires des gares : Aquitaine, Lorraine, Nord Pas de Calais, Picardie, Poitou Charentes ;
- Les conventions dont le libellé peut prêter à interprétation quant à la limite entre l'organisation du service, du ressort de la région, et le fonctionnement, du ressort de la SNCF : Alsace, Basse Normandie, Haute Normandie, Languedoc Roussillon, Midi Pyrénées, PACA.

Néanmoins, les prévisions pour 2005 tendent à prouver que les difficultés se lèvent progressivement, puisque le montant est quasi identique au cumul des deux années précédentes, les AO prévoyant d'investir 12 millions d'euros.

2.2.2.3 La billettique et la tarification

Les projets de *billettique* soutenus par les AO font l'objet de contractualisation spécifique. Concernant les investissements, le matériel et les équipements sont pris en charge à 100% par les Régions, tandis qu'il incombe à la SNCF le développement des logiciels, de la conduite de projets et de la formation. Le coût de fonctionnement est totalement pris en charge par les Régions, que ce soient les fournitures (cartes), le fonctionnement de la plate-forme de tests ou la maintenance.

Parallèlement, de nombreuses *tarifications* régionales ont été mises en place, représentées par vingt sept avenants signés depuis 2002 (cf. annexe5). Les régions se sont très inégalement appropriées cette action, seules dix d'entre elles ayant signé un avenant (la Région Alsace a signé 10 avenants sur les 27 totaux se rapportant à cette thématique). Parmi les initiatives, notons les abonnements de travail et abonnements étudiants intermodaux (Alsace, Languedoc Roussillon), les abonnements de travail de plus de 75 Km (Picardie), les carnets de dix trajets (Midi Pyrénées, Alsace) ou encore les produits loisirs (Pays de la Loire).

³⁵ Sans trancher la question, un élément doit être apporté. Les conventions d'exploitation conclues entre la SNCF et les Régions étant assimilables à des conventions d'affermage, et la SNCF portant un risque sur les charges, elle doit disposer d'une relative indépendance, d'une autonomie de gestion dans l'accomplissement de sa mission, de façon à prendre réellement en charge la gestion du service. (voir en ce sens : " les conventions de transports publics routiers non urbains de personnes ", Romain GRANJON, BJCP, n° 12 septembre 2000).

2.2.3 La dynamique de l'opérateur

Afin d'apparaître comme un exploitant force de propositions garant d'une démarche partenariale - et non comme un interlocuteur imposé par la loi - la SNCF se devait de s'engager sur une double stratégie :

- s'ancrer au mieux dans les besoins de déplacements et rechercher de nouveaux marchés ;
- fiabiliser la qualité du service, sujet sur lequel les AO sont particulièrement attentives.

Mais le défi le plus important était de générer de nouvelles recettes. Pour y répondre, la SNCF a initié différentes actions commerciales et a transformé son mode d'organisation.

2.2.3.1 La Croissance des recettes

L'exploitant s'engage contractuellement sur des niveaux de fréquentation, de recette et de qualité de services sur la base des conventions.

Cette situation, traduite par le *risque commercial*, l'oblige à développer *des outils de communication* destinés à fidéliser et étendre sa clientèle ainsi qu'à valoriser les services TER. On peut lister quelques actions lancées qui ont toutes, à des degrés divers, contribué à la hausse de la billetterie en 2004 (44 millions d'euros).

- mise en place de centres relation client (CRC) ;
- pack communication Direction Nationale jusqu'en Activité : affichage, presse écrite, spots radio, prospectus jeux concours, supports de démarchage destinés aux scolaires et entreprises ;
- opérations d'animations commerciales destinées aux clients du TER ;
- opérations de démarchage de clientèles (entreprises, lycées, facultés...) ;
- campagnes de communication locales, en relais des campagnes nationales.

De plus, chaque année, la SNCF estime à plus de 30 millions d'euros les pertes de recettes dues à la fraude. Plusieurs pistes sont développées pour la combattre : nouvelles méthodes de contrôle (contrôle en gare, norme de contrôle...), billet valable un jour, forfaitisation de la régularisation sur les courtes distances, campagne de sensibilisation. La lutte contre la fraude, surtout quand les résultats sont positifs, joue un rôle structurant dans l'image du TER et du transport public en règle général. On sait que les actes de dégradations du matériel, qui ont un impact financier en réparation ou maintenance non négligeable, ou les agressions sur personnes sont proportionnellement sur représentées chez les fraudeurs. Le rapport du Comité Economique et Social parle même de "trains de non-droit" notamment sur les petits parcours où la fraude est probablement plus élevée que le taux de 11% avancé par la SNCF.

2.2.3.2 L'innovation en matière de service.

Afin de répondre à une demande croissante d'individualisation des services, les CRC permettent une information personnalisée au client, une aide ciblée sur la ligne ou le service concerné, et ceci apportées par tous les moyens de communication possibles (par téléphone, mail ou SMS). Il est donc possible d'informer un usager de changements d'horaires pour causes de travaux et d'avis de situations perturbées sur la ligne utilisée.

Les services sur internet sont en progression et favorisent l'interactivité (calculateurs d'itinéraires multimodaux, possibilité d'informer les abonnés par mail ou SMS en cas de retards ou de travaux...).

Cet outil de fidélisation assure également des propositions commerciales adaptées au client notamment par la diffusion d'informations se déroulant dans sa région dont le TER est partenaire : “ le train des neiges en PACA ”, le “ Queen Mary ” en Basse Normandie, l'offre touristique “ TER MER ” en Nord Pas de Calais.

La vente chez des dépositaires dont la Poste, la mise en place de nouveaux distributeurs plus simples à utiliser ou encore l'installation de supports billettiques type Navigo en Ile de France (Modalis en Aquitaine, Multipass en Région Centre) sont quelques-unes des autres mesures.

Quatre CRC dédiés au TER sont en œuvre en Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Picardie et Haute Normandie (quatorze sont prévus d'ici fin 2005).

2.2.3.3 Un management de proximité

Ces améliorations sont le corollaire d'une réorganisation de la SNCF pour accompagner l'amélioration de la qualité³⁶ du TER. Deux modifications phares sont entrées en vigueur dans son système d'exploitation :

- création de postes de *gestionnaires de parc TER* pour un meilleur suivi du matériel ;
- mise en place de *managers de ligne*, positionnés au plus près du client afin d'en connaître les attentes et s'assurer au quotidien de la bonne réalisation du service.

2.2.3.4 Un marketing plus performant

Au sein de l'entreprise intégrée, le transport régional a historiquement occupé une place de faible poids, traduit notamment par des outils marketing et de communication résolument tournés vers des opérations d'ampleur national. La régionalisation a bouleversé la donne, encourageant le développement d'une méthodologie et d'outils en vigueur dans les autres secteurs du transport public.

La nécessité de s'adapter à des voyageurs aux pratiques habituelles,³⁷ mais aux attentes en constante évolution pour une individualisation toujours plus forte du transport collectif ont poussé la SNCF à orienter ses services au plus près de la demande.³⁸ Elle a ainsi piloté une vaste enquête mobilité régional en 2002 (sur des données 2001), qui, si les chiffres ont probablement évolué depuis, donne néanmoins une photographie du TER.

Encadré 3: LE TER EN QUELQUE CHIFFRES (source SNCF, enquête mobilité régional 2002)

- 550 000 voyageurs par jour
- 5 600 trains par jour

³⁶ Pour une analyse complète de la qualité de service, se reporter à la section 3.1.1

³⁷ Presque la moitié des déplacements sont effectués quotidiennement par des personnes disposant d'un abonnement (cf. encadré 3),

³⁸ La SNC F se doit d'être d'autant plus performant qu'en tant qu'exploitant, c'est elle qui traite les relations avec les clients (la loi l'oblige notamment à diffuser toute information en temps réel en cas de défaillance du service) et qu'elle assume le risque commercial.

- 2 600 gares TER
- 4200 points d'arrêt routiers

- 800 autocars TER
- 20 000 agents
- 120 personnes en appui en direction centrale

- 56% de voyageurs de moins de 26 ans
- 39% entre 26 et 59 ans

- Donnée sur le trafic (poids en terme de déplacement)
- 17% de domicile-étude
- 30% de domicile travail
- 27% de loisirs

- 33% vivent en centre ville
- 43% vivent en banlieue urbaine

- Données en terme de part de marché
- 1,5% des déplacements sur le marché intrarégional
- 4% des déplacements sur le marché interrégional de proximité

Par ailleurs, la mission qui lui incombe consistant à être force de proposition couplée à l'obligation qui lui est faite de mettre en place les modifications de services décidées par l'AO, l'oblige à des choix pertinents en matière de recomposition d'offre. Les charges nouvelles inhérentes à tout nouveau projet doivent être mise en perspective aux prévision de recettes envisagées. Pour satisfaire aux besoins d'une modélisation de trafic, le service marketing de la DTP a dû s'affranchir du modèle « prix-temps » Piano utilisé sur les lignes TGV, celui-ci n'étant pas applicable aux multiples paramètres « de proximité » qui caractérisent le TER.

Parmi les sujets sur lesquels le marketing souhaite apporter un regard nouveau sur des thèmes qui caractériseront la capacité d'adaptation du ferroviaire, notons :

- le segment de marché de la tranche horaire du déjeuner (12h-14h) sur laquelle des déplacements pour motif loisir/achats ou administratifs sont détectés ;
- les pôles d'échange et la multimodalité ;
- le transport à la demande (notamment par la substitution routière) ;
- le développement du tram-train.

2.2.4 Malgré tout, quelques points de discordance

Chacun des cocontractants contribuant à l'atteinte de l'objectif commun de développement du ferroviaire, la relation contractuelle s'est globalement caractérisée par sa stabilité et son bon fonctionnement. Néanmoins, deux difficultés sont apparues :

- la volonté de l'AO de s'affirmer dans l'expertise des dossiers transports ;
- les limites propres à l'autonomie de gestion de l'exploitant et à la répartition des responsabilités.

2.2.4.1 Une AO qui s'affirme

Les régions expriment aujourd'hui une volonté forte de disposer des données de cadrage et d'argumentaires qui soient uniformes pour tous les mécanismes contractuels. A l'opposé, la SNCF s'attache à conserver une liberté de négociation pour chacun d'entre eux. Pour l'avenir, la position des cocontractants ira probablement vers un consensus entre les deux positions.

Par ailleurs, la logique qui a prévalu en 2002 était celle de l'acceptation par les deux parties des comptes audités. Aujourd'hui, les audits demandés représentent tout autant un moyen d'expertise que les Régions souhaitent acquérir qu'un élément de transparence qu'elles exigent en vue des futures négociations.

2.2.4.2 Une répartition des responsabilités à clarifier

Si les fortes tensions qui ont pu exister initialement se sont progressivement apaisées, les parties trouvant petit à petit une répartition équilibrée de leur responsabilité, les questions relatives aux services en gares ont émergées.

- La communication

La communication est un élément du contrat d'autant plus important que l'un des défis auxquels devaient faire face les deux partenaires consistait à relever l'image du transport public. Derrière cet objectif partagé, chacun d'eux a un intérêt particulier pour la communication, ce qui se traduit par un partage des responsabilités clairement défini au sein des conventions, en distinguant prise de décision et mise en œuvre: la communication institutionnelle par l'AO en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, la communication commerciale par la SNCF en maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre.

Les AO ont deux exigences principales vis à vis du TER : un bon fonctionnement et une image valorisable du service. Il est tout à fait légitime qu'elles se positionnent sur ce sujet au regard des efforts de modernisation considérables qu'elles ont effectuées. Elles cherchent donc à valoriser leurs actions, et à promouvoir le TER comme outil de marketing territorial.

En revanche, la SNCF se doit d'avoir un levier d'action puissant via la communication commerciale, eu égard à ses engagements sur les recettes et la fréquentation. Les difficultés rencontrées viennent principalement de la perméabilité de la frontière entre communication institutionnelle et communication commerciale. Il s'agit d'un sujet particulièrement sensible pour les AO, d'autant plus que la distinction entre la communication nationale et la communication régionale de la SNCF reste floue à leurs yeux.

- Les services en gare

A la différence d'une régie, un exploitant dispose d'une autonomie de gestion dans sa recherche des engagements pris, corollaire à l'expertise qu'on lui reconnaît pour l'avoir choisi. Concernant les gares, deux visions s'opposent : les Régions considèrent que le service et la présence en gare sont parties intégrantes de la convention (dix contrats mentionnent la présence en gare), tandis que la SNCF dénonce une confusion entre la distribution et la présence en gare.

A partir de l'engagement qu'elle prend sur l'objectif de recettes, elle met en œuvre sa stratégie commerciale et de distribution qu'elle adapte d'ailleurs au poids des ventes Grande lignes et TIR dans les gares : pour exemple, selon la direction déléguée TER Rhône-Alpes, les titres de transport TER ne représentent pas plus du tiers des ventes sur l'ensemble des gares de cette région. Face à cette réalité économique, la SNCF considère que la présence en gare relève

davantage d'une logique de préservation des services publics en zone rurale,³⁹ et des questions d'emploi et d'aménagement du territoire que les Régions soutiennent.

2.2.5 Conclusion du bilan qualitatif

En 2004, le TER représente pour la SNCF 13% des voyageurs-km, 39% des trains-km réalisés et 32% du parc de matériel roulant (voitures et caisses des rames automotrices)

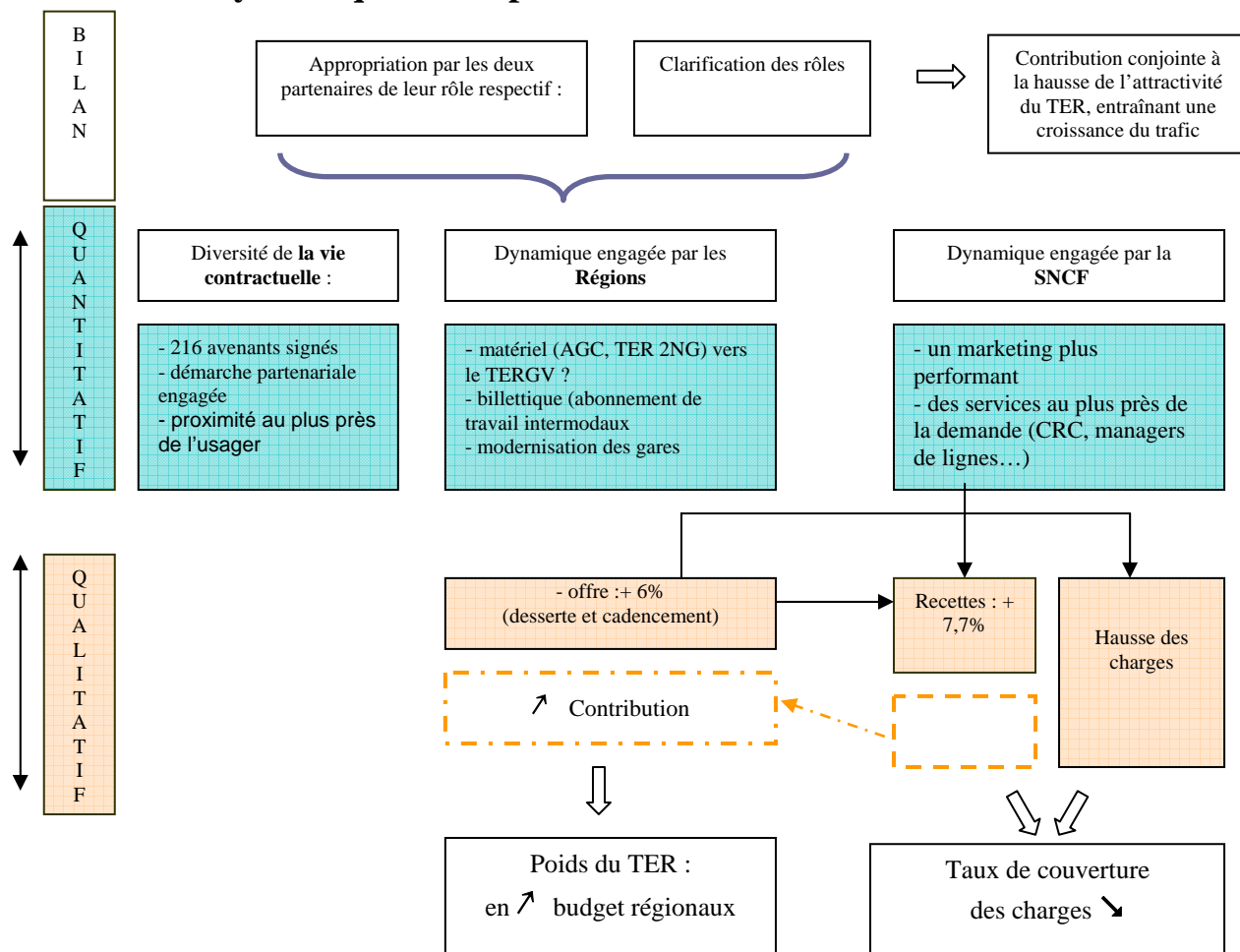
	TER	Transilien	Branche TP (hors TIR)	GL (yc TIR)
Voyageurs-km	13%	13%	26%	74%
Trains-km voyageurs	39%	14%	53%	47%
Matériel (véhicules)	32%	24%	56%	44%

Le bilan mené à deux ans fait apparaître des résultats qui varient fortement d'une Région à l'autre, avec néanmoins une tendance qui s'affirme : le développement ambitieux de l'offre avec en réponse une fréquentation qui trouve son rythme de croisière au prix d'un effort d'investissement important.

Or, comme on peut le lire dans le rapport Jacques Chauvineau « *pour autant, le succès n'est pas irréversible* », notamment en tenant compte des malentendus d'aujourd'hui et des enjeux de demain. Dans ce contexte, et pour préparer en amont les conditions optimales de renouvellement, il importe à l'exploitant de connaître au mieux les éléments qui impactent l'économie des conventions dans un avenir en construction.

³⁹ La loi du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux renforcent les obligations de concertation de la SNCF en cas de modification du service public.

Fiche synthétique sur la partie II



Eléments bibliographiques :

- Cour des comptes, « Rapport de la Cour des comptes sur le transport publics urbains », avril 2005.
- Claude Steinmetz « Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire », Revue générale des Chemins de Fer Français, janvier 2004.

Ce qu'il faut retenir de cette partie

- Trafic : +5,5%
 - Offre : +6,5%
- } Baisse du nombre de voyageurs par trains de 64,2 à 63,7.
- C1 passe de 1,6 Md€ à 1,8 Md€ mais « pèse » dorénavant 75% contre 80% en 2002.
 - Poids des péages considérables : 452 M€
 - recettes de trafic de 44 M€
 - Contribution financière au voyageurs.km : +19,1%, mais hors péages, la hausse se limite à 6,6% en € constant.
 - 550M€ sur fond propre assuré par les AO pour le développement du TER
 - Un matériel totalement renouvelé ou rénové à un horizon proche : 100% du parc renouvelé en Lorraine (fin 2008) et en Picardie (fin 2007).

NB : Des différences fortes existent entre chaque Activité

Le fort développement d'offres souhaité par les AO s'est traduit par un trafic en nette amélioration, dégagant des recettes directes significatives pour l'exploitant. (Il convient toutefois d'être attentif aux charges inhérentes au développement d'offre et à leur répercussion sur les budgets régionaux).

La démarche partenariale se caractérise par des apports aux contrats soutenus et diversifiés : 50% des avenants dédiés à l'offre, 80 conventions tarifaires, 50 conventions de rénovation des gares.

Le bilan se traduit ainsi par une démarche de décentralisation porteuse d'espoir dans le cadre d'une relation « gagnant-gagnant »

Ouverture sur la partie suivante

Même si quelques points de discordance font débat (communication et services en gare), le bilan est globalement positif pour les trois premières années de régionalisation.

Il reste à présent à identifier la part des mécanismes qui ont fonctionné dans le cadre du conventionnement pour déterminer les points sur lesquels l'exploitant peut s'appuyer, sans omettre les variables exogènes au système du conventionnement actuel.

PARTIE III: POUR UNE NEGOCIATION A VENIR

De nombreuses clauses forment l'architecture de l'ensemble des conventions, donnant corps à un dispositif particulièrement riche. A partir des résultats tirés de trois ans de vie commune, quels sont les éléments intrinsèques à ces conventions qui sont susceptibles d'être reconduits par l'exploitant ?

Autrement dit, à quels mécanismes est-il cohérent de distribuer des bons points ? Inversement, quels sont ceux sur lesquels il convient d'être particulièrement attentif, soit par leur contribution dommageable au compte contractuel, soit par la méfiance qu'il suggère à l'AO ?

Ainsi, qu'en est-il des risques sur l'intéressement sur recettes ? des mécanismes de sanction que sont les pénalités et les malus ? des mécanismes d'incitation à une meilleure productivité et une meilleure qualité de service avec les bonus ? de l'indexation des charges C1 et du risque industriel ?

Si l'on accepte aisément l'intérêt stratégique d'apporter des réponses à ces interrogations, la portée de l'analyse est limitée.

En effet, préparer le futur à partir des éléments qui bâtissent les contrats d'aujourd'hui est une condition nécessaire - à l'instar des conventions 2002 qui se sont appuyées sur l'expérimentation - mais elle n'est pas une condition suffisante.

Plus globalement, les prochaines conventions devront tenir compte des évolutions que l'on peut observer aujourd'hui et de celles qui se préparent.

Cette partie tente d'apporter un éclairage sur ces nouveaux enjeux.

3.1 Les mécanismes contractuels

Nous avons pu constater précédemment le rôle joué par les mécanismes des conventions sur la variation de la contribution d'exploitation, signe de contrats au sein desquels il existe des marges de manœuvre et des formes d'intéressements pour l'exploitant. Il convient à présent de les présenter et de proposer une mesure de leurs impacts sur le compte contractuel du TER, et ce pour chacun des risques pris par l'exploitant: risque d'intéressement à la performance, risque commercial, risque industriel.

Pour faciliter la clarté de l'exposé, chacun d'entre eux sera traité de façon identique : après une description des logiques auxquelles ils répondent et les objectifs assignés lors de la signature des conventions, les conséquences économiques alimenteront une discussion sur les interrogations qu'ils suscitent et les espoirs qu'ils permettent pour l'exploitant. Un focus particulier sera présenté sur l'intéressement aux résultats de l'exploitant à travers l'analyse des bonus – malus et du système de pénalité en vigueur dans les conventions, ce qui nous éclairera sur les capacités d'adaptation et de productivité de l'exploitant.

3.1.1 Les mécanismes d'intéressement à la performance

Dans chaque convention ont été établies en cas de *non réalisation de l'offre kilométrique*, des franchises pour aléas avec, au delà d'un seuil (de 1% à 4%) des pénalités en euros par kilomètres non effectués ou supprimés. Le développement d'offres doit se faire dans le respect de critères de qualité et selon des objectifs précis : accueil dans les gares, information des passagers, propreté, sécurité tant dans les gares que dans les trains avec une règle simple pour les AO.

Si la SNCF fait mieux elle paie moins, si elle ne réussit pas à améliorer ses services elle paie plus, en fonction d'engagement fixés contractuellement.

L'intéressement est composé des bonus-malus et des pénalités, qui même s'ils sont deux mécanismes distincts et traités différemment par la SNCF, sont analysés conjointement dans cette étude. En effet, ils traitent tout deux des risques sur résultat pris par l'exploitant.

3.1.1.1. la logique de ce mécanisme

❖ BONUS MALUS

Les conventions avancent deux idées majeures : un contrat d'objectif chiffré et la responsabilisation financière du transporteur, par une palette d'outils allant de la mise en place d'un système de bonus-malus aux garanties sur les recettes. Dix-sept conventions proposent un système d'intéressement.

La qualité⁴⁰ attendue par la clientèle correspond au niveau de qualité explicitement ou implicitement recherché par un client. Ainsi, sont identifiés les progrès réalisés et les nouvelles attentes à satisfaire.

On distingue deux grandes composantes de l'intéressement donnant lieu à l'application des bonus – malus : la ponctualité et la qualité du service dans les trains (et parfois les cars) et dans les gares.

⁴⁰ Pour un éclairage sur la démarche qualité dans les conventions, se reporter en annexe 8.

A/ La ponctualité

La régularité constitue le premier élément d'appréciation de la qualité du service offert. C'est un enjeu pour la Région et la SNCF, car elle répond à une attente forte de la clientèle composée d'une majorité de migrants quotidiens⁴¹. Un retard de quelques minutes sera d'autant plus mal ressenti que le trajet effectué est court. Dans un contexte de fréquentation croissante, où la densité des circulations est élevée, les différents intervenants de la chaîne transport doivent avoir à cœur le culte de la minute.

Le critère de ponctualité est présent dans l'ensemble des dix-sept conventions qui disposent d'un système d'intéressement. La mesure est le pourcentage de trains arrivant en gare terminus avec un retard supérieur ou égal à cinq minutes. On identifie trois grandes causes de retard :

- les causes liées au personnel : cas de cheminots qui travaillent dans les gares avec un objectif partagé entre le TER et d'autres lignes ;
- les causes matériels : incidents, pannes techniques, attente de livraison ou réparation de matériel ;
- les causes liées aux ralentissements de la circulation : utilisation de la technique du « garages » pour laisser passer un train plus rapide, ralentissements pour croisement sur voie unique...

Cette diversité des paramètres explique en partie qu'il s'agit du facteur qui globalement impacte le plus l'intéressement, tant du bonus que du malus. (cf. tableau 12)

B/ la qualité (proprement dite)

Les indicateurs les plus utilisés pour la mesure de la qualité sont la propreté, l'information aux voyageurs, la disponibilité des équipements et le confort dans les trains et dans les gares. Des critères distincts concernent les grandes gares et les gares spécifiquement TER, avec des variations nombreuses. Pour exemple, l'augmentation continue du nombre de voyageurs dans les grandes gares nécessitent une très grande réactivité pour améliorer voir maintenir le niveau de qualité du volet propreté.

⁴¹ Les déplacements de type domicile-travail et domicile-étude correspondent à la moitié du trafic (47%) (cf. encadré 3)

Encadré 4 : EXEMPLE DE SPECIFICITES LIEES A LA QUALITE DANS LES CONVENTIONS

LANGUEDOC ROUSSILLON :

Les engagements de qualité distinguent :

- Les améliorations pouvant être mises en place **sans moyens supplémentaires** (amabilité, présence d'une fiche horaire, annonces...);
- Les engagements de qualité nécessitant des moyens supplémentaires sur la base d'un devis préalable (mise en place de nouveaux guichets, amplitude d'ouverture des gares...).

PACA :

La ponctualité des circulations est appréciée au travers de deux types de relations dont l'importance relative est pondérée par des objectifs différenciés :

- il s'agit, en premier lieu, d'une sélection de trains circulant aux heures de pointe le matin et le soir ;
- il s'agit ensuite de l'ensemble des circulations régionales appelé à circuler sur la journée.

L'objectif de la Région est de mettre **l'accent sur la ponctualité des circulations assurant**, le matin et le soir, les transferts domicile-travail tout en tenant compte des incidents qui peuvent frapper les voies uniques plus sujettes à aléas.

BOURGOGNE ART 21.2 cahier des charges. « les parties s'entendent sur le fait que **la notion de correspondance prime sur la régularité** »

❖ LES PENALITES

Le système de pénalité est conçu pour inciter la SNCF à mettre en œuvre tous les moyens pour assurer l'offre de service public, notamment par la mise en place de substitution routière. Elle est pénalisée dans différents cas, qui doivent clairement être mentionnés dans la convention. Les principaux sont les suivants :

- La continuité de service n'est pas respectée.

L'exploitant s'engage sur un volume de production qui correspond à un pourcentage de l'offre théorique déterminée au regard de la réalisation effective constatée. La non-réalisation de l'offre est un dispositif présent dans les vingt conventions. Seules sept conventions, ne disposent pas de clauses autres que celle-ci.

- Le retard dans la transmission contractuelle de documents est constaté.

C'est la seconde clause la plus présente, ce qui n'est pas surprenant car elle traduit la nécessité pour la Région de disposer des moyens de suivi de l'évolution et de la non exécution du service public dont elle a la charge. Ces pénalités sont calculées par jour de retard et par degré d'importance des documents, allant de 50 euros en Midi Pyrénées à 2 000 euros en Rhône-Alpes.

A noter que deux conventions prévoient des pénalités pour non fiabilité des documents remis : Limousin et Haute Normandie. Plus singulier encore, la convention Lorraine dans laquelle des pénalités sont appliquées à la Région en cas de retard dans la transmission d'information (objectifs de l'AO sur les évolutions d'offre des services d'été et/ou d'hiver...).

- D'autres cas sont également synonyme de pénalité pour la SNCF.

- circulation non conforme du matériel roulant ;
- exigences contractuelles non remplies ;

En contrepartie des sanctions financières pour non réalisation du niveau d'offre défini par l'AO, les conventions accordent trois types de protection à la SNCF :

– *Des causes exonératoires.*

Elles sont prévues pour pallier les aléas ou les circonstances qui ne sont pas imputables à l'exploitant. Leur nombre diverge selon les contrats, mais une constante les réunit : le cas de force majeure est présent dans l'ensemble des conventions, présentée sous la définition suivante : « événement extérieur aux parties et indépendant de leur volonté, imprévisible, inévitable et irrésistible rendant en conséquence impossible l'exécution totale ou partielle du service ». Douze conventions définissent des cas exonératoires pour la SNCF, outre la force majeure.⁴²

– *Une franchise.*

Destinée à prévoir contractuellement l'existence d'aléas normaux d'exploitation, la franchise est calculée en pourcentage du volume annuel de train-km. Elle est représentative d'un niveau moyen de risque accepté par les parties. Seize conventions précisent le montant en pourcentage de l'offre kilométrique théorique: de 1% (Alsace et Aquitaine) à 4% (Champagne Ardenne) selon les contrats, tandis que la convention Nord pas de Calais indique un montant fixe de 400 000 euros, soit 0,4% de l'offre 2004. Autre particularité, en Pays de la Loire où est fixé un niveau d'offre journalier minimum (55%). Seule deux conventions ne disposent pas de franchise (Languedoc Roussillon et Midi Pyrénées)

– *Un plafond.*

Sept conventions prévoient un plafond, avec des montants très différents, de 34 750 euros en Midi Pyrénées à 500 000 euros en Centre.

Tableau 11: Montant des plafonds des pénalités pour non réalisation d'offre par Activité

Basse Normandie	61 000€
Bretagne	80 000€
Centre	500 000€
Champagne Ardenne	200 000€
Haute Normandie	40 000€
Midi Pyrénées	34 750€
Rhône Alpes	300 000€

Source : conventions TER

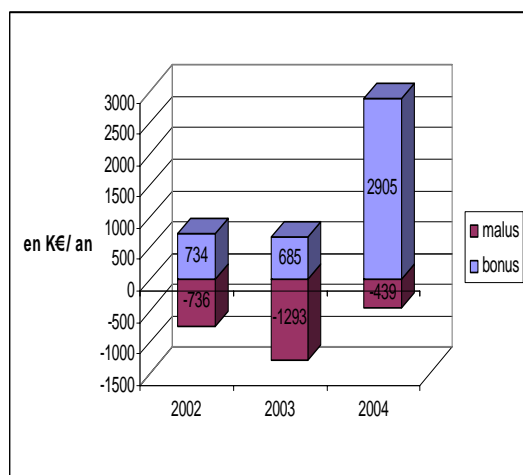
⁴² Cf annexe 8 pour le recensement des causes exonératoires Activité par Activité.

3.1.1.2 les résultats et commentaires liés à ces mécanisme

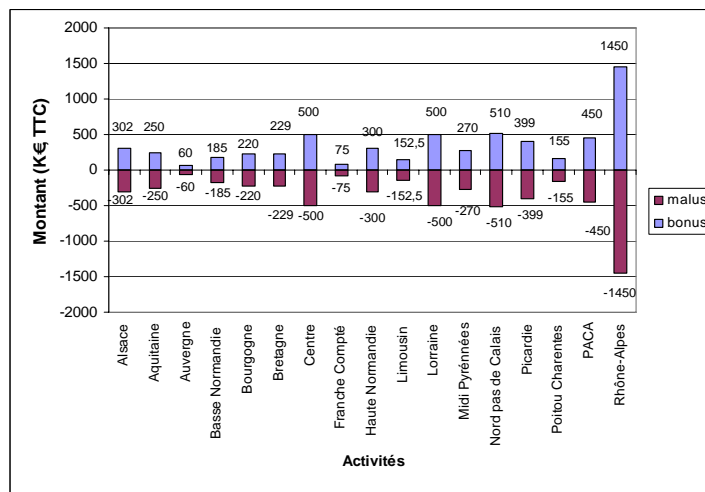
❖ Les bonus-malus

Globalement sur la période 2002-2004, ce mécanisme aura généré un solde de 1,8 million d'euros en faveur de la SNCF (graphique 8). La qualité des prestations s'est améliorée depuis 2002 (le montant des malus payés en 2004 a significativement diminué et quinze Activités ont enregistré un bonus en 2004 contre seulement sept en 2002). Le montant de bonus-malus plafonné s'élève à plus de 6 millions d'euros, pour l'ensemble du TER, soit 0,24% du chiffre d'affaire. A la lecture, du graphique 8, on constate la symétrie des plafonds pour chacune des conventions ainsi que des différences significatives entre chacune d'elle sur la valeur de ces montants, allant de +/- 75000 euros en Franche Comté à +/- 1 450 000 euros en Rhône-Alpes. A partir des données obtenues sur un panel de six Activités (Alsace, Auvergne, Bourgogne, Franche Comté, Haute Normandie et Picardie), 59,8% du montant des plafond de bonus-malus sont destinés à la couverture des aléas sur la ponctualité en 2004, les items relatifs à la qualité de service à bord et en gare ne correspondant à peine qu'à 40%.

Graphique 8 : Montant des plafonds de bonus et malus en 2004, en millions d'euros (TTC).



Graphique 9 ; Evolution des bonus et malus de 2002 à 2004, en millions d'euros cumulés (TTC).



Source : SNCF

L'année 2003 a été marquée par un malus important, fortement lié aux grèves du printemps, tandis que l'année 2004 se caractérise par un bonus de près de 3 millions d'euros. En fonction de la disponibilité des rapports annuels 2004 à début août, il est possible d'esquisser une typologie des causes inhérentes au versement d'un bonus ou du paiement d'un malus pour la SNCF.

Les efforts de la SNCF dans la mise en place de managers de ligne semblent payants, la régularité passant de 45% des bonus en 2002 à plus de 60% en 2004 (tableau 12). L'amélioration de service se caractérise surtout par une baisse importante du poids de ce critère dans le paiement de malus. Le corollaire est la part des autres formes d'intéressement qui décline⁴³.

⁴³ Au-delà des chiffres, c'est cette tendance qu'il faut observer, deux nuances devant être apportées. Ces données issue de mi-juillet 2005 ne concerne que huit Activités correspondant à un tiers des bonus et un peu plus d'un cinquième des malus, donc

Tableau 12 : Evolution du poids du critère ponctualité dans le versement d'un bonus ou du paiement d'un malus de 2002 à 2004, en euros constants.

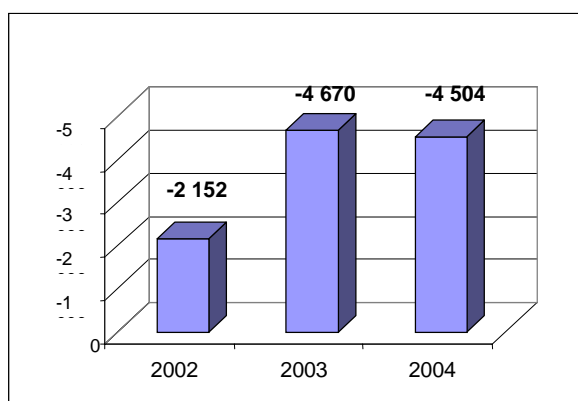
Activités	2002				2004				
	bonus	dont régularité	malus	dont régularité	bonus	dont régularité	malus	dont régularité	
Alsace	89 077	28 436	-	-	176 237	113 744	-	-	
Basse Normandie	18 500	18 500	37 000	37 000	64 750	18 500	48 100	11 000	
Bourgogne	-	-	-	-	150 000	130 000	-	-	
Franche Comté	-	-	-	-	28 500	22 500	-	-	
Haute Normandie	113 744	113 744	-	-	225 403	113 714	-	-	
Midi Pyrénées	162 334	10 334	-	-	103 000	103 000	-	-	
Picardie	500	500	51 562	38 812	2 993	1 330	38 009	29 675	
*PACA	-	-	225 000	225 000	175 000	75 000	-	-	
Total	valeur	384 155	171 514	313 562	300 812	925 883	577 788	86 109	40 675
Poids de la régularité		45%		96%		62%		47%	

Source : Activités TER

❖ Les pénalités

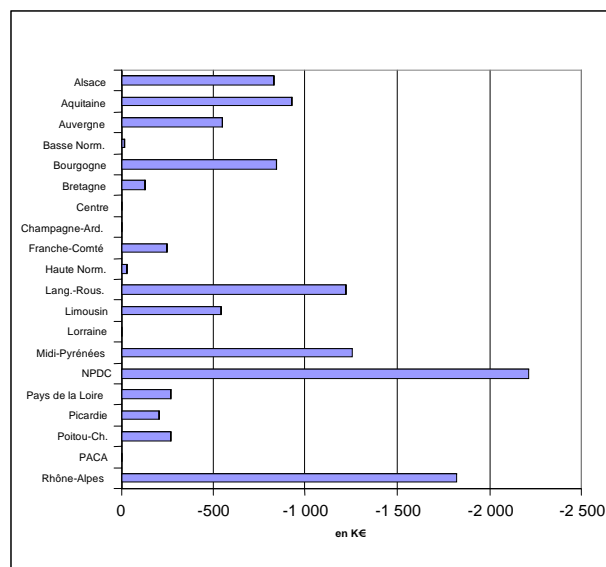
La SNCF a versé 11,3 M€ sur la période 2002 à 2004 au titre des mécanismes de pénalités prévus dans les conventions TER.

Graphique 10: Montant des pénalités de 2002 à 2004, TTC, en millions d'euros courants.



Source : SNCF

Graphique 11: Montant de pénalités cumulées de 2002 à 2004, TTC, en millions d'euros courants.



De manière générale, les Activités disposant d'une franchise contractuelle faible et / ou d'une pénalité au train-km élevée sont plus largement pénalisées (Aquitaine, Languedoc, Roussillon, NPDC). Les mécanismes de pénalités relatifs au non respect du principe de circulation du matériel sur le territoire régional peuvent affecter significativement certaines Activités (Limousin).

trop peu pour une analyse rigoureuse mais suffisant pour obtenir des ordres de grandeur. Par ailleurs, les sommes en jeu sont marginales : l'ensemble des bonus « pèse » pour 0,03% du total des recettes.

Encadré 5 : EXEMPLE DU TRAITEMENT DES PENALITES : LE TER ALSACE

Des pénalités pouvant aller jusqu'à 7,5 €par km d'offre non réalisée sont appliquées au-delà d'une franchise pour aléas normaux, avec les caractéristiques suivantes :

- 6,16 €par km.train non réalisé et non substitué (3,73 €si substitué) ;
- Franchise de 1% de l'offre contractée (hors cas de force majeure) ;
- Autres pénalités: remise en retard des documents contractuels avec un plafond annuel de 60 000 €;

Des Bonus-Malus pour la ponctualité et la qualité de différents services en gares et dans les trains ;
Le Bonus-malus maximum fixé à 2 % de l'objectif de recettes ;

Un intéressement à l'atteinte des objectifs de recettes, avec un partage Région-SNCF des écarts caractérisé par :

- à parité entre -2% et +2% ;
- à 75 % SNCF et 25% Région entre +/-2 % et +/-4% ;
- à 100 % SNCF entre +/-4 et +/-6% ;
- Revoyure au delà de +6% ou de -6% .

3.1.1.3 les questions posées par ce mécanisme pour le conventionnement à venir

❖ Intéressement bonus-malus

Vers un mécanisme d'intéressement à la qualité plus ciblé ? Tel pourrait être le sens des évolutions souhaitées par les AO. Pour exemple, l'intéressement pourrait être calculé par lignes ou par axes et non plus sur l'offre globale tel que pratiqué actuellement. De plus, à défaut d'être annualisé il pourrait être mensualisé (avec les difficultés d'exploitation qui pourraient être induites, liées à des périodes, où les trains sont moins rapides, par exemple en automne avec les feuilles sur les voies) voire liés à des moments stratégiques (opération séduction estivales pour capter de nouveaux clients).

En outre, la pertinence d'une mesure du nombre de trains arrivés à l'heure peut être discutable si on la met en perspective du nombre de voyageurs qui arrivent à l'heure. En effet, cette pondération par les flux se révèle être un instrument de mesure d'une acuité particulière pour des lignes à fortes migrations journalières où les voyageurs les plus nombreux résident à proximité du centre d'emplois, et descendent ainsi aux premiers arrêts le soir au retour.

Certains mécanismes contractuels peuvent (pourraient) conduire à des décisions aberrantes en matière de services au client si le niveau d'offre TER est déconnecté des autres services ferroviaires offerts par le monopoleur avec des conséquences fâcheuses en terme d'attente des correspondances. Quel arbitrage faut-il favoriser entre un objectif 1 qui serait de partir à l'heure et un objectif 2 qui consisterait à assurer la plus grande partie des correspondances aux voyageurs ?

Enfin, au vu des attentes exprimées par les Régions, il est tout à fait envisageable que les prochaines conventions spécifient une suppression du bonus, à l'instar de ce qui se pratique dans le contrat urbain lyonnais⁴⁴, où l'exploitant ne bénéficie pas de bonus mais seulement de malus. Ce choix répond à la logique suivante ; l'exploitant a été choisi car il dispose des capacités et du savoir-faire pour répondre au niveau d'offre que l'on souhaite : il effectue donc sa part de contrat et n'a pas à être rémunéré davantage sous prétexte d'avoir réalisé correctement le travail pour lequel il est choisi.

⁴⁴ Délégation de service public de transport urbain de Lyon

❖ Les pénalités

La renégociation des conventions conduira probablement à des exigences plus strictes pour l'exploitant, notamment sur la définition de la force majeure pour davantage encadrer le cas des grèves.

Vers une contractualisation d'un service minimum en cas de grève ? C'est en tout cas la tendance si l'on se fie aux pratiques en vigueur en Alsace et Ile de France.

Par ailleurs, l'évolution de la volonté des AO semble se diriger vers des pénalités qui seraient :

- Indexées ;
- non plafonnées ;
- calculées par ligne ou par axe et non globales ;
- calculées par voyageurs et non par trains ;
- non annualisées ;
- distinguant période de pointe / période creuse.

Quelles que soient les orientations prévues, la réalité des conditions d'exploitation imposerait que la ponctualité soit liée avec les notions de renforcement de desserte et de fiabilité du matériel. Ainsi, en Rhône Alpes, l'article 29.1 de la convention stipule que les deux parties doivent se concerter pour tirer les conséquences de l'état du matériel sur le niveau et la qualité du service. Cette clause n'est pas utilisée, alors qu'elle permettrait d'exonérer la SNCF de paiements de pénalités pour retard.

Enfin une question mériterait d'être approfondie : les pénalités sont elles toujours incitatives à substituer ?

3.1.2 Engagement sur recettes/ partage des recettes

3.1.2.1 La logique de ce mécanisme

L'intéressement sur les recettes est une incitation pour la SNCF à développer les recettes et le trafic ainsi qu'un encouragement à lutter contre la fraude. Le principe s'articule autour d'un engagement annuel, les engagements pluriannuels étant l'exception, avec des mécanismes de fixation de l'objectif de recettes inscrits dans la convention. La combinaison de l'intéressement et du partage des recettes est présent dans dix-huit conventions sur vingt (sauf Picardie et Limousin).

Les clauses d'intéressement sur les recettes sont variables. Elles portent dans la plus grande partie des cas sur l'intégralité des recettes (recettes directes plus compensations tarifaires) et plus rarement sur les recettes directes uniquement. Autour d'un objectif de recettes défini de concert, l'écart est assumé en partie par la Région l'autre par la SNCF.

L'objectif de recettes est mentionné dans le devis initial : si les résultats sont supérieurs aux objectifs, la SNCF restitue à l'AO, sinon elle reçoit une compensation de celle-ci.

Le partage de l'écart varie d'une convention à l'autre et en fonction de la zone autour de l'objectif de recettes. Différents mécanismes autour d'un principe de bandes passantes coexistent au sein des différentes conventions : une bande passante (Auvergne) avec clause de revoyure (Midi Pyrénées et Poitou Charentes), double bande passante avec clause de revoyure (Basse Normandie, Franche Comté), et même triple bande passante (Alsace) (cf schéma en annexe 9).

Au delà des engagements quantitatifs communs à toutes les conventions, certaines d'entre elles vont plus loin dans leurs exigences :

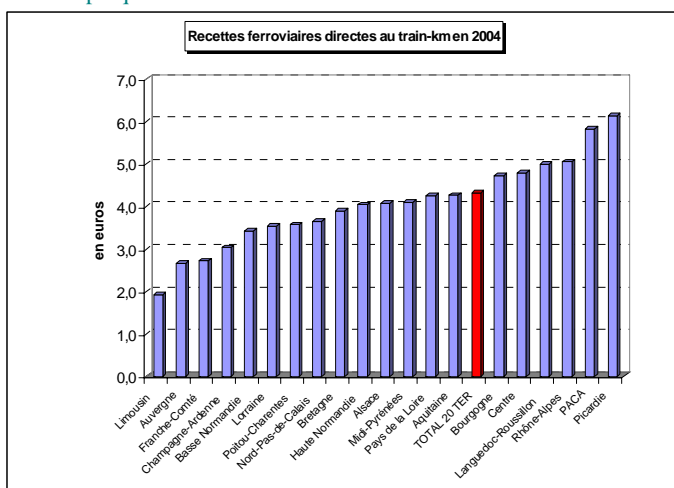
- Rhône Alpes demande à la SNCF de s'engager sur la maîtrise des charges et des recettes qui devront progresser chaque année. La convention stipule « *Tant que l'écart à la hausse ou à la baisse entre recettes prévues et réalisées reste inférieur à 3%, la SNCF supporte ou profite de cet écart* » ;
- Par comparaison en PACA, l'engagement sur recettes correspond à un niveau minimal égal à 93% de l'objectif : au delà de ce seuil, on procède à un partage du risque à 50/50 dans une fourchette de +3% à -3% des objectifs de recettes ; au delà la clé de répartition pour l'excédent est la suivante : 25% pour la Région et 75% pour la SNCF.

Le risque commercial supporté par la SNCF doit être appréhendé au regard des liens unissant la détermination de l'objectif de recettes et les politiques de tarification du ressort de l'AO d'une part, et, d'autre part, la politique de communication commerciale du ressort de la SNCF. Pour pallier les incertitudes relatives à ces critères et garantir un impact minimum, deux mécanismes de protection sont prévus :

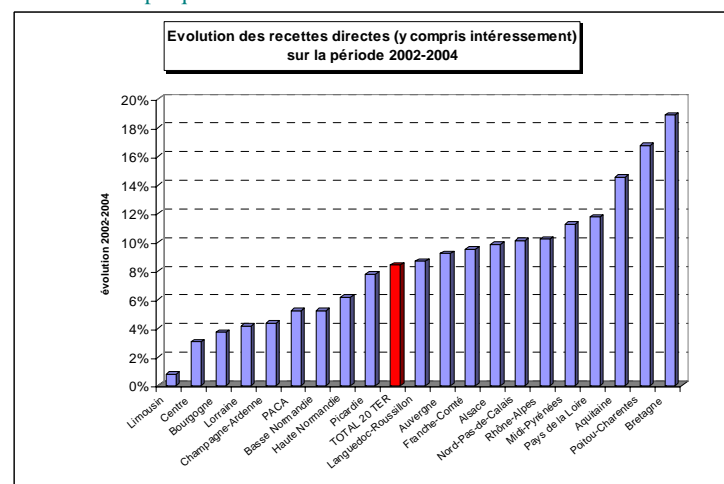
- le risque sur recettes est généralement bordé par un pourcentage d'écart au-delà duquel les parties conviennent de redéfinir les engagements correspondants (sauf Auvergne, Centre, Languedoc-Roussillon) ;
- les retournement de conjoncture et les causes exogènes à l'exploitant font également l'objet de protection.

3.1.2.2 Les résultats et commentaires liés à ce mécanisme

Graphique 12 :



Graphique 13 :

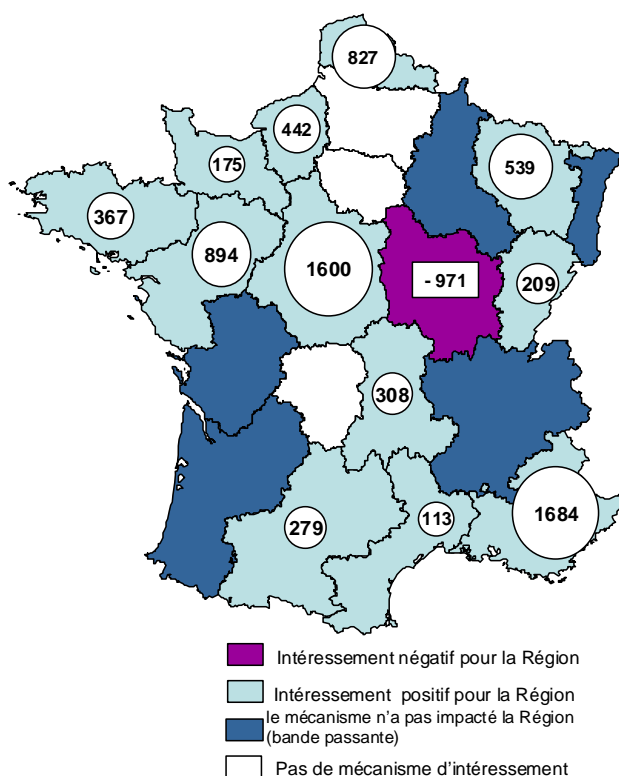


Les recettes directes ont évolué de 7,7% sur la période 2002-2004, avec une croissance particulièrement forte en 2004. Le mécanisme d'intéressement sur recettes a faiblement joué

en 2002 ou 2003, respectivement 1 million d'euros et 0,6 million d'euro en faveur de la SNCF. (cf. tableau compte TER).

Inversement, les bons résultats de recettes de 2004 ont fait jouer plus largement le mécanisme de partage où une seule Activité n'a pas atteint l'objectif contractuel en 2004 (Bourgogne). Par conséquent, un peu plus de 6 millions d'euros ont été restitués aux Régions au titre de ce mécanisme en 2004. Trois Activités (PACA, Centre et Nord Pas de Calais) ont contribué à hauteur de 68% de ce montant.

Carte 6: Montants versés ou reçus au titre de l'intéressement sur recettes en 2004 (en millions d'euros)



3.1.2.3 Les questions posées par ce mécanisme pour le conventionnement à venir

Ce mécanisme traduit la prise de risque de la SNCF puisque l'économie de la convention et le résultat de l'exploitant dépendent substantiellement des recettes atteintes. Il est donc une source de négociation non négligeable pour la SNCF. Hors recompositions d'offre, la fixation de l'objectif de recettes est le principal levier de négociation financière entre la SNCF et la Région. Dès lors, on peut s'interroger sur le devenir de la maîtrise des recettes dans un contexte qui pourrait aller vers une influence réduite de l'exploitant sur la politique tarifaire.

Le mécanisme de partage du risque sur les recettes n'est globalement pas contesté par les Régions, même si l'objectif de recettes est souvent un enjeu de négociation fort (PACA, Centre, Bourgogne).

3.1.3 Indexation et productivité

3.1.3.1 La logique de ce mécanisme

L'indexation des charges forfaitisées C1 doit permettre de prendre en compte l'évolution des conditions économiques de la rémunération de l'exploitant. La formule d'actualisation choisie doit donc se caler au plus près de l'évolution normale des coûts.

Le coefficient d'indexation utilise des indices externes à la SNCF pondérés de telle sorte à être représentatifs de la nature et de la structure des coûts du service TER. Le mécanisme est fixé librement par le jeu de la négociation, encadré toutefois par le principe intangible de représentativité.

Encadré 6: EXEMPLE D'UNE FORMULE D'INDEXATION : Poitou Charentes (article 24.3. Evolution des charges " C1 ")

$$C1_n = C1_{n-1} * (0,45 * EKS_n / EKS_{n-1} + 0,22 * ICHTTS_n / ICHTTS_{n-1} + 0,02 * 1870-T_n / 1870-T_{n-1} + 0,02 E4010-10_n / E4010-10_{n-1} + 0,29 PSDD_n / PSDD_{n-1})$$

Avec

C1_n : Montant du forfait de charges C1 pour l'année n ;

C1_{n-1} : montant du forfait de charges C1 de l'année n-1 ;

EKS_n : moyenne arithmétique des quatre derniers trimestres connus de l'indice INSEE des salaires mensuels de base de l'ensemble des salariés du transport. Tableau T8 du BMS ;

EKS_{n-1} : moyenne arithmétique des quatre trimestres précédents de l'indice INSEE des salaires mensuels de base de l'ensemble des salariés du transport. Tableau T8 du BMS ;

ICHTTS_n : moyenne arithmétique des 12 derniers indices mensuels connus du coût horaire du travail tous salariés industries mécaniques et électriques ;

ICHTTS_{n-1} : moyenne arithmétique des 12 indices mensuels précédents du coût horaire du travail tous salariés industries mécaniques et électriques ;

1870-T_n : moyenne arithmétique des douze derniers mois connus de l'indice INSEE des prix à la consommation du gazole (base 100 en 1998). Tableau 24 N du BMS ;

1870-T_{n-1} : moyenne arithmétique des douze mois précédents de l'indice INSEE des prix à la consommation du gazole (base 100 en 1998). Tableau 24 N du BMS ;

E4010-10_n : moyenne arithmétique des douze derniers mois connus de l'indice INSEE des prix de vente de l'électricité moyenne tension, tarif vert A (prix du marché intérieur - de la production française - à l'importation et à l'exportation – nomenclature CPF – hors TVA – Référence 100 = 1995. Tableau 21 du BMS ;

E4010-10_{n-1} : moyenne arithmétique des douze mois précédents de l'indice INSEE des prix de vente de l'électricité moyenne tension, tarif vert A (prix du marché intérieur - de la production française - à l'importation et à l'exportation – nomenclature CPF – hors TVA – Référence 100 = 1995. Tableau 21 du BMS ;

PSDD_n : moyenne arithmétique des douze derniers mois connus de l'indice des prix des produits et services divers – index de la construction et des travaux publics – Base 100 en janvier 1990. Tableau 40 du BMS ;

PSDD_{n-1} : moyenne arithmétique des douze mois précédents de l'indice des prix des produits et services divers – Base 100 en janvier 1990. Tableau 40 du BMS.

Dans tous les contrats, la formule d'indexation se détermine à partir de l'analyse de la typologie des charges composant le forfait C1 qui doit permettre de déterminer les indices représentatifs de la nature de ces charges.

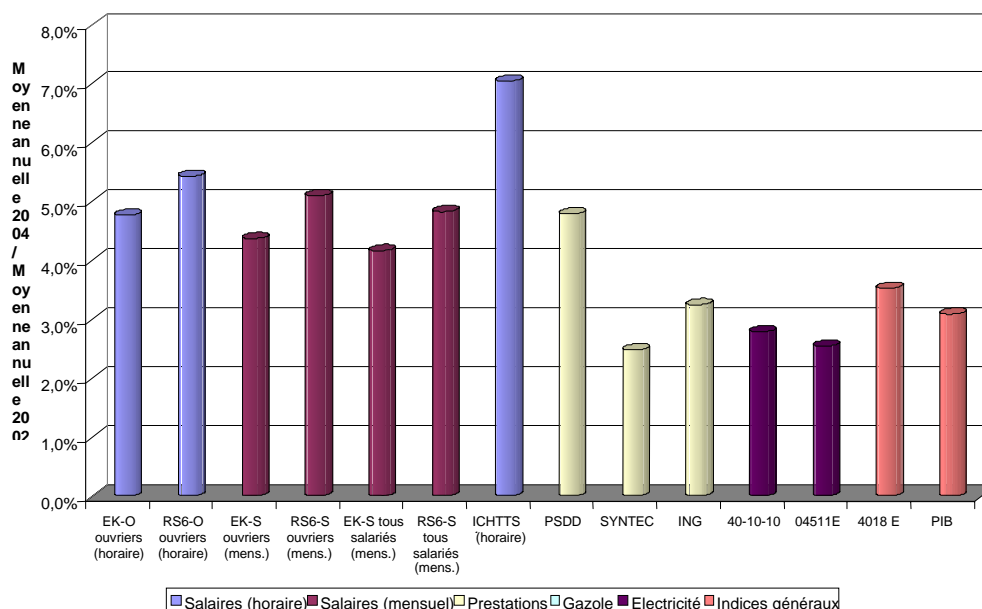
Certaines conventions prévoient que les formules soient revues en cas de dérapage de celles-ci. On constate en règle générale peu de formules d'indexation plafonnées, sauf Aquitaine et Nord Pas de Calais, ou avec une part fixe de productivité. L'indexation est basée sur une formule paramétrique d'indices annuels calculés sur la base d'une moyenne arithmétique d'indices mensuels ou trimestriels.

3.1.3.2 Les résultats et commentaires liés à ce mécanisme

On peut noter l'obligation faite par la loi de traiter de la productivité⁴⁵ ce qui est dans les faits un sujet peu mis en valeur dans le conventionnement, alors que par opposition l'intéressement sous forme de bonus-malus n'est pas rendu obligatoire par l'article 127 de la loi SRU (même si l'objectif de qualité est obligatoire).

Les indices d'indexation sont regroupés en cinq grandes familles : la plus importante est représentée par les charges de personnel (cinq indices), puis prestation/frais divers (trois indices) et gazole (trois indices), électricité (deux indices) et indices généraux (deux indices). L'indice ICHTTS⁴⁶, seul véritable indice de coût comprenant les charges salariales *et* les charge patronales (les autres indices de charge de personnel représentent seulement l'évolution du salaire), est présent dans quinze conventions. Sa part dans l'indexation totale des Activités varie de 20% (Limousin) à 55,2% (Languedoc Roussillon). C'est principalement cet indice qui tire la croissance du coefficient d'indexation, 5,5 % sur la période 2002-2004.(cf. graphique 14)

Graphique 14: Evolution des indices moyens de la formule d'indexation pour le TER de 2002 à 2004



L'indexation prémunit l'exploitant contre les évolutions des taux de charges sociales et fiscales, supportés par la collectivité.

3.1.3.3 les questions posées par ce mécanisme pour le conventionnement à venir

Outre une composante fixe liée à l'indexation, le développement d'une offre performante est un levier attendu par les Régions pour faire de la productivité : elles souhaitent que l'exploitant fasse plus pour le même prix à qualité égale ou supérieure, ou la même offre à un

⁴⁵ Décret n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional. Le titre III : convention entre la Région et la SNCF, précise : « La convention précise les engagements respectifs de la région et de la SNCF, chargée par la région de l'exploitation des services ferroviaires régionaux de voyageurs transférés. A cet effet, elle définit [...] les objectifs [...] de productivité »

⁴⁶ Indice du coût horaire du travail, tous salariés du secteur des industries mécaniques et électriques : cf. son poids dans les formule d'indexation en annexe 10.

prix moindre. Pour exemple, la Région Franche Comté a décidé de ne pas contractualiser la rémunération car la formule d'indexation ne comportait pas d'indice de productivité.

On notera que les conventions prévoient la couverture d'un risque trop rapide de l'un des indices de la formule d'indexation. L'actualité nous rappelle combien les indices d'énergie peuvent évoluer dans des proportions beaucoup plus importantes que celle des rémunérations. Pour exemple, l'article 35.4.2 de la convention d'exploitation et de financement de la Région Rhône Alpes intitulé révision de la formule, stipule « *la formule d'indexation pourra être revue si le poids de l'un des paramètres évolue de plus de 20% par rapport à sa pondération initiale* »

3.1.4 Conclusion sur les mécanismes contractuels

Les mécanismes contractuels répondent à des exigences de l'AO en termes de qualité de service, de productivité et de continuité de service public. Il s'agit pour l'AO d'inciter l'exploitant à faire mieux avec des sanctions financières en cas d'échec et des bonifications si les objectifs fixés sont atteints. On voit donc le rôle essentiel qu'ils jouent dans le dispositif des conventions.

Les relations partenariales que nous avons évoquées précédemment sont en partie liées à leur bonne application. Pour exemple, le mécanisme de partage sur recette illustre bien cet équilibre entre les parties où la SNCF a restitué plus de 6 millions d'euros aux AO.

Globalement l'économie du contrat est solide et repose sur des mécanismes qui protègent suffisamment des risques (plafond, franchises, clauses spécifiques...) et sont incitateurs à une qualité améliorée : l'exploitant a ainsi récupéré presque 2 millions d'euros sur la période au titre de l'intéressement à la qualité, récompensant entre autre un mode d'organisation résolument tourné vers la plus grande proximité des attentes des besoins.

3.2 Un environnement sujets à enjeux pour l'exploitant

3.2.1 L'intermodalité

Il s'agit d'un domaine sur lequel pèsent de lourds enjeux liés à la régionalisation. Le développement du transport public et le rééquilibrage des modes passent par une meilleure articulation des différentes offres de transport collectif. L'amélioration de la satisfaction des voyageurs mais également la hausse de la fréquentation doivent être au cœur des initiatives, notamment au regard de l'efficacité économique et social de la dépense publique.

De nombreux projets voient le jour concernant la panoplie de l'intermodalité : tarifications intermodales, pôles d'échange, coordination d'horaires. Les deux premiers points seront appuyés d'un exemple, traduisant ainsi l'innovation nécessaire que doit réaliser le transport public de voyageurs comparativement aux modernisations régulières de la voiture particulière.

3.2.1.1 Pôle d'échanges

Le transport ferroviaire ne peut couvrir l'ensemble du territoire, d'où l'intérêt que représente la substitution par autocar. Il est par conséquent dépendant de modes de transports qui lui sont complémentaires. En effet, deux éléments contribuent à une certaine rigidité du transport ferroviaire qui lui ôtent toute prétention à permettre du « porte à porte ».

D'une part, il s'agit d'un mode qui nécessite de lourds investissements, incompatibles avec une desserte fine qui répondrait à l'ensemble des besoins de déplacements de tous.

D'autre part, le caractère définitif d'un tracé est en opposition avec les évolutions de bassins de vie, de bassin d'emploi, et donc des générateurs de déplacement qui sont en constant mouvement.

Le taux de correspondance tout mode confondu du TER, entre 55% et 60%,⁴⁷ témoigne de ce besoin et de cette diversité de modes de déplacement qui lui soit complémentaire. On se rend en gare en transport en commun, en tant que cycliste ou piétons, ou en voiture particulière, que l'on soit passager ou conducteur.

S'appuyant depuis peu sur ce constat, la position de la SNCF n'est pas (plus) de considérer la voiture particulière comme un irréductible concurrent mais comme un mode complémentaire auquel le transport public doit apporter une valeur ajoutée, pour que dans la chaîne du déplacement le TER soit un maillon parmi d'autre. C'est une des raisons pour lesquelles, le stationnement est un élément incontournable dans nombre de projet de réaménagement de gares.

3.2.1.2 La tarification combinée : l'exemple de la Région Rhône Alpes

- Une volonté forte de l'AO

La Région souhaite poursuivre le développement de l'usage des services publics régionaux conformément au schéma régional des transports qu'elle a adopté en 1997.

⁴⁷ Source : SNCF ; service marketing

A ce titre, le développement d'un nouveau support de titres carte à puce est une des réponses envisagées pour atteindre cet objectif. En effet, la mise en œuvre d'un système billettique sur le réseau TER Rhône-Alpes, intéropérable avec les systèmes billettiques des autres réseaux de transport rhonalpins permettra de promouvoir l'utilisation des transports collectifs et d'avoir une meilleure connaissance des déplacements.

Ainsi, les objectifs assignés par la Région au futur système billettique sont :

- l'amélioration de l'image et la promotion du transport régional pour le rendre plus attractif et plus souple, par la mise en place d'un support de titres uniques, offrant des facilités d'achat, de fidélisation et la création de produits tarifaires plus attractifs ;
 - la mise à disposition de données relatives à l'observation "d'usage" du réseau, permettant à la Région d'exercer pleinement son rôle d'Autorité Organisatrice par un pilotage optimum du réseau TER ;
 - l'affirmation que l'espace transport est un espace de droit, de civilité, d'accueil et de convivialité, en complément d'un plan d'aménagement des gares ;
 - la promotion de la multimodalité en partenariat avec les autorités organisatrices de transport urbaines et départementales sur le territoire rhonalpin, par la création de tarifications communes, y compris l'intégration tarifaire, et la mise en place d'un support de titres unique pouvant héberger l'ensemble des produits tarifaires régionaux mais également les titres des autres réseaux de transport.
- L'interopérabilité

Elle est une dimension majeure du projet compte tenu des nombreux voyages en correspondance avec les autres réseaux de transport (plus du tiers de la clientèle TER⁴⁸ est en correspondance avec un autre mode de transports collectifs).

C'est pourquoi la Région pilote un travail de concertation avec les autres autorités organisatrices de transport en Rhône-Alpes en vue d'assurer la compatibilité des différents systèmes billettiques en cours de développement ou en projet. Ce travail a d'ores et déjà conduit à l'adoption en 2001, d'une charte d'interopérabilité sur le bassin d'échanges grenoblois entre la Région Rhône-Alpes, le département de l'Isère et le Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise et leurs exploitants respectifs.

Ces travaux définissent les principes organisationnels, fonctionnels et techniques de l'interopérabilité billettique à mettre en œuvre sur le bassin d'échanges grenoblois dans une optique d'extension aux autres réseaux de transport de la Région Rhône-Alpes.

Ce nouveau système billettique répond donc aux besoins conjoints des opérateurs de transport urbains, interurbains et régional. Il s'intègre complètement dans le système de vente de la SNCF, celle-ci étant un partenaire incontournable du projet apportant son expertise technique. Le projet billettique est inscrit au contrat de Région 2000 – 2006 ainsi que dans la convention Région Rhône-Alpes / SNCF pour la gestion du service public de transport régional de voyageurs (Art. 13).

⁴⁸ Source : SNCF ; service marketing

3.2.1.3 Questions ouvertes

Parmi les difficultés inhérentes à une gestion efficace, la question des périmètres urbains et périurbains dans le développement du transport public est un obstacle réel. Pour disposer d'une parade, deux conditions développées dans le rapport du Comité Economique et Social (CES) sont nécessaires :

- une mobilisation des opérateurs qui doivent dépasser les logiques de concurrence industrielle qui les opposent parfois ;
- une coordination des AO, qui affirme la position d'une AO chef de file.⁴⁹

D'où des questions qui doivent nécessairement être prises en compte dans le cadre du renouvellement de convention par l'exploitant :

- les régions joueront-elles le rôle de chef de file ?
- quelle prise en compte de façon, plus global du ferroviaire par les autorités urbaines ? Cette question est à mettre en perspective des potentiels de développement et donc de recettes sur le périurbain par la SNCF.

3.2.2 Quelle place pour le ferroviaire dans le monde urbain ?

3.2.2.1 La question de la coopération avec les AO urbaines.

Un des freins majeurs à une plus grande intermodalité entre le train et les transports urbains provient de la marginalité des flux ferroviaires comparés aux flux urbains. Les AO urbaines ont peu à gagner d'une meilleure articulation avec le ferroviaire, alors que le ferroviaire a beaucoup plus à gagner. L'intérêt pour la SNCF est donc bien que le chef de file soit la Région, son partenaire privilégié.

De surcroît, nombre de reproches lui sont présentés sur les spécificités de son organisation, dont le manque de souplesse et de capacité d'adaptation. Mais si ceux-ci sont en partie justifiés au niveau local, les solutions apportées par l'exploitant émergent dès lors que le point de vue est plus global, ce que la Région est à même de vérifier. On pense notamment au souci de cohérence du système ferroviaire (obligation issue de la loi SRU) et d'une cohésion nationale (continuité tarifaire, tarifs nationaux, distribution intégrée).

Enfin, la SNCF peut apporter des solutions de transport rapide et capacitaire répondant aux problématiques des grandes agglomérations, qui, couplées à du cadencement et l'adaptation d'horaires et dessertes motivées par une demande réelle, sont des éléments favorables à une complémentarité entre l'urbain et le ferroviaire.

⁴⁹ On notera que cette position est également défendue par la Cour des comptes, « *Rapport de la Cour des comptes les transports publics urbains* », rapport de la Cour des Comptes, avril 2005.

Encadré 7: EXEMPLE DE COOPERATION ENTRE URBAIN ET FERROVIAIRE

Le réseau nantais est constitué d'une étoile ferroviaire de 11 gares au sein du PTU, accessibles avec un ticket de transport urbain, et réciproquement du TER aux tramways. Le maillage ferroviaire urbain sur 57 km fait l'objet d'une véritable reconquête. Ainsi sur la section Nantes-Vertou, ouverte en novembre 2003, les nouvelles gares succèdent à d'anciens arrêts qui avaient été abandonnés par la SNCF. Ces abandons doivent s'analyser au regard historique de l'accélération des liaisons régionales, entraînant l'élimination des stations trop rapprochées entre elles, souvent situées en zone urbaine. Une élimination facilitée par le fait que ces lignes étaient concurrencées par les lignes de transport urbain souvent établies parallèlement à celles du réseau ferré, le long des pénétrantes.

Toutefois, des questions se posent :

- quelle articulation entre la tarification kilométrique du système national et les tarifications multimodales locales ?
- Comment passer d'une relation de type mono-AO/ mono transporteur à une relation de type multi AO/ multi transporteurs ?
- quelle rémunération de l'induction de trafic ?
- quelle structure de recettes ?
- quelles prise en compte de la différence de niveaux de services ?
- L'alliance Keolis/SNCF constitue-t-elle un atout pour relever ces défis ?

3.2.2.2 Quel devenir du périurbain ?

Le développement de l'étalement urbain a un corollaire qui se retrouve sur l'ensemble du territoire national : l'allongement des distances quotidiennes réalisées par les pendulaires, tant dans les pôles urbains que dans les zones rurales.

Tableau 13 : Les déplacements domicile-travail intercommunaux (1990-1999)⁵⁰

	Distance totale quotidienne (milliers de km)	taux de variation 99/90	Nombre de migrants quotidien (milliers)	taux de variation 99/90	Distance moyenne quotidienne (jm)	taux de variation 99/90
Villes-Centres	36 982	28,0%	1988	21,8%	18,6	5,0%
Banlieues	68 887	18,2%	5939	10,1%	11,6	7,4%
Total pôles urbains	105 869	20,6%	7927	12,7%	13,3	8,1%
dont aire urbaine de Paris	35 555	11,8%	2914	8,1%	12,2	3,4%
Couronnes périurbaines	52 003	34,0%	3133	29,3%	16,6	3,8%
dont aire urbaine de Paris	12 828	23,8%	539	24,5%	23,8	1,3%
communes multipolarisées	15 382	39,0%	855	31,3%	18	5,9%
Zones rurales	39 377	36,7%	2128	33,1%	18,5	2,8%
Total hors pôles urbains	106 762	35,8%	6116	30,9%	17,5	3,7%

On assiste ainsi à un changement d'échelle dans le périurbain, passant de 5 à 10 km autour de la ville centre, à 40 ou 50 aujourd'hui, avec les caractéristiques suivantes⁵¹ :

- périurbain : 11% de l'emploi, 20% de la population ;
- ville centre : 45% de l'emploi, à peine 30 % de la population

⁵⁰ Ce tableau est reproduit à partir de la publication de Yves CROZET « *Quelle pertinence du transport ferroviaire pour la mobilité quotidienne dans les zones peu denses ?* », produite lors de XXXVIIème colloque de l'ASRDLT –Trois Rivières – 21-23 août 2002

⁵¹ Christophe Guilluy et Christophe Noyé., « *Atlas des nouvelles fractures sociales en France* » Editions Autrement, 2004

Les deux auteurs constatent par ailleurs pour témoigner de l'augmentation des migrations alternantes, une forte augmentation du nombre de salariés qui n'habitent pas la commune dans laquelle il travaille : 46% des actifs en 1982, tandis qu'ils sont 61% en 1999.

Face aux enjeux du péri urbain, on peut noter pour exemple la position ambiguë de la SNCF sur le tram-train, outils qui semble adapté (cf expérience de Karlsruhe) a cette problématique mais néanmoins source de nombreux obstacles :

- passage de la conduite à vue à signalisation ferroviaire même si naissance d'un nouveau métier, avec mise en place du conducteur de tram-train (CRTT)
- quel matériel ?
- qui pilote ? AO, SNCF ? avènement des départements ? (cf. amendement Mercier)
- Coûts d'exploitation sur la partie réseau ferroviaire avec péage pour RFF ?
- Divergence de pratique en urbain et ferroviaire ; conduite seul ? accompagnement ? Contrôle ? Comment délivrer l'information aux passagers ?

Toutes ces questions impactent le modèle économique du TER.

A ce stade du constat, dont il serait souhaitable qu'une analyse plus détaillée fasse suite, une piste peut être suggérée pour l'exploitant. Etre davantage présent dans les phases de rédaction des documents de planification, tant pour les plans de déplacements urbain (PDU) que pour les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

Un exemple pour illustrer ce propos. Lors de la construction d'un lotissement, elle devrait systématiquement faire du lobbying pour que celui-ci soit situé à proximité d'une gare, ou à défaut que la desserte de celle-ci soit prévue.

3.2.4 Quel accès à l'infrastructure et aux sillons?

Le développement de l'offre TER est contraint par la capacité des voies à usages multiples (grande ligne, fret, TER, TIR), ce qui suppose dans une gestion de l'attribution des sillons dont les priorités divergent en fonction des interlocuteurs.

3.2.4.1 Eléments de débat

La spécificité du réseau ferroviaire tient à son usage par des circulations aux caractéristiques très diverses, en terme de vitesse, d'horaires de circulation ou d'arrêt commerciaux. Il n'existe pas de réseau régional en tant que tel. Dès lors, l'ensemble des types de trains partagent le même réseau ce qui entraîne inéluctablement des conflits d'usage. La capacité d'une infrastructure ferroviaire étant limitée, on assiste à la saturation de certains axes, conséquence d'une demande dépassant largement l'offre.⁵²

Cette situation amène deux types de remarque : quelle type d'allocation optimale des ressources mettre en place ? Quel pilotage, et quelle position de chacun des acteurs par rapport aux arbitrages décidés ?

Le système de tarification d'usage des voies reflète les coûts de construction et de maintenance. L'idée repose sur la volonté de favoriser l'efficacité économique et permette les stratégies d'investissement les plus rationnelles, alors que RFF dispose de moyens d'actions limités par l'obligation de rentabilité de ses investissements.

La question de l'arbitrage dans l'attribution des sillons se heurte à la position de chacun des interlocuteurs dont les logiques divergent.

⁵² En complément, le lecteur trouvera en annexe 11 une fiche présentant la question délicate de la dette du système ferroviaire français, élément incontournable de tout financement de nouvelles infrastructures.

3.2.4.2 Les enjeux pour l'attribution des sillons.

La SNCF assume des risques, en particulier celui de la fréquentation alors même qu'elle ne maîtrise pas totalement les temps de trajet et l'évolution du niveau des péages, et ce dans un environnement où trois types d'enjeux distincts caractérisent un avenir incertain.

- *Une demande des autorités organisatrices de devenir acteur de ce débat.*

Le montant des péages est sujet à des exigences d'informations détaillées de la part des AO afin de leur permettre de reconstituer le décompte annuel des péages transmis par la SNCF. Elles estiment que la SNCF manque de transparence et/ou de réactivité dans la transmission de ces documents. Il est alors probable dans ces conditions que l'exploitant soit dans l'obligation dans les années à venir de fournir un décompte des péages plusieurs fois par an.

Mais le sujet le plus sensible concerne aujourd'hui le droit de regard (et de décision ?) que les Régions souhaitent avoir sur l'attribution des sillons, estimant qu'elles sont doublement lésées par la position de l'exploitant.

Premièrement, la SNCF assure une mission de gestionnaire délégué de l'infrastructure pour le compte de RFF.⁵³ De fait, elle commande annuellement la desserte régionale auprès de l'organisme répartiteur des sillons en instruisant les dossiers et organisant la faisabilité des demandes de modification de sillon (la procédure et le calendrier sont imposés par RFF). Aujourd'hui la loi impose la SNCF comme interlocuteur unique de RFF pour la demande de sillon. Or, certaines Régions font valoir, que leur rôle d'AO leur donne la responsabilité de définir le service et notamment les évolutions de dessertes et de cadencements.

Deuxièmement, en tant qu'entreprise intégrée proposant une offre ferroviaire diversifiée, la SNCF est accusée de privilégier les lignes à grandes vitesses qui contribuent davantage à son chiffre d'affaire.⁵⁴

- *Vers une décentralisation effective ?*

Aujourd'hui l'article 139 de la loi SRU indique que c'est l'Etat qui tranche en dernier ressort sur l'attribution des sillons. Toutefois, on peut penser qu'à terme la volonté intrinsèque de la décentralisation de rapprocher les décisions avec les attentes et les besoins locaux fasse se substituer progressivement l'Etat de cette décision⁵⁵.

Dans, ces conditions la SNCF doit adopter une position claire, faute du risque de se retrouver prise en porte à faux par rapport à sa volonté de partenariat et de transparence avec les AO, quand bien même elle dispose d'une expertise à ce sujet.

- *Pour une collaboration efficiente ?*

Depuis peu, l'idée selon laquelle il convient de rapprocher le gestionnaire d'infrastructure et le responsable du développement d'offre fait son chemin. L'analyse s'appuie sur le constat qu'il faut encourager une cohérence entre la politique d'entretien et de renouvellement du réseau d'une part et la mise en place de nouvelles dessertes d'autre part. C'est l'efficacité de la dépense publique qui est recherchée par la réponse à la question suivante: en fonction de la

⁵³ Cette disposition est créée par la loi du 13 février 1997, portant création de RFF, compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public.

⁵⁴ En 2003, le TER, avec un chiffre d'affaire de 2,1 milliards d'euros représentait à peine moins de 10% du chiffre d'affaire total, alors que la branche VFE représentait 23% du chiffre d'affaire total de l'entreprise (22,5 milliard d'euros).

⁵⁵ Dans cette perspective, l'Etat resterait le garant de l'unicité et de la cohérence du système ferroviaire, ainsi que de sa sécurité, attributions dont il nous semble impensable qu'il soit destituées.

réalité des coûts d'utilisation d'un sillon ferroviaire, est-il judicieux de vouloir développer l'offre sur tel secteur ?

3.2.5 Le devenir des liaisons interrégionales

La question des flux interrégionaux est d'une brûlante actualité en cet été 2005, où les articles de presse⁵⁶ sont légion pour témoigner du mécontentement des Régions à l'encontre de la décision de la SNCF de réduire l'offre sur trois lignes. Après une description des liaisons interrégionales, il convient de replacer le contexte actuel dans une perspective de déclin de cette activité pour laisser augurer des enjeux qui impacteront le TER.

3.2.5.1 Liaisons interrégionales : les éléments du débat

Les liaisons Corail, du nom du matériel utilisé, peuvent être définis comme l'ensemble des lignes du réseau ferré qui ne sont ni assurées par des TGV ni par le TER. Ces liaisons sont soit des radiales dont l'origine ou la destination passe par Paris (Paris-Nevers, Paris-Orléans-Tours...) soit des transversales (Nantes-Lyon, Bordeaux-Toulouse...)⁵⁷. Ces lignes qui subissent une rude concurrence avec le transport aérien, le TGV et le déplacement autoroutier sont sur le déclin depuis une dizaine d'années, déclin traduit par une baisse du trafic, une insuffisance d'investissements, une hausse des déficits et une stratégie commerciale inopérante. Les préconisations sont en vigueur depuis le rapport Barel (1995), mais ce n'est que tout récemment que la SNCF a annoncé sa volonté de ne plus assurer certaines lignes.

Les données financières de TIR pointent un déficit chronique, avec un ratio produit sur charges de 0,69 en 2003, que les investissements conséquents à prévoir dans la rénovation du matériel dans les dix ans à venir ne pourront que consolider. Durant des années les difficultés pourtant réelles étaient peu sujettes à discussion, les lignes les plus rentables - principalement le TGV - couvrant les pertes d'autres lignes au nom du principe de péréquation.⁵⁸ Or, la hausse des péages a grevé les possibilités de péréquations par une marge de l'exploitant qui se retrouve d'autant diminuée (plus de 800 millions d'euros versés entre 1998 et 2003).

Dans ces conditions, et dans le cadre d'un environnement concurrentiel qui va croissant (cf. 3.2.6), la SNCF a pris la décision d'impulser une nouvelle ambition à ces lignes, et ce d'autant plus que la pertinence de certaines dessertes est en cause.

En 2004, l'entreprise ferroviaire a ainsi engagé une stratégie active par le transfert de sa branche Voyage France Express (VFE) à sa branche Transport Public (TP) d'un ensemble de liaisons corail pour constituer une Activité trains interrégionaux (TIR). L'activité TIR, créée au 1 janvier 2005, devient une activité de plein exercice, disposant de ses propres moyens de production (effectifs et matériels), d'un budget et de la responsabilité de ses résultats économiques.

Elle concerne vingt cinq lignes (25), dont le critère déterminant les séparant des lignes restées à VFE est la part majoritaire de voyageurs qui effectue un trajet sur une distance inférieure à

⁵⁶ Les échos, « Trains corail : la polémique enfle », 07/08/2005.

Le Monde, « Un débat escamoté », éditorial, 08-09/08/2005.

La dépêche du Midi, « La nouvelle bataille du rail », 09/08/2005.

La Voix du Nord, « Etat-Régions : bataille du rail sur les trains corail », 06/08/2005.

Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports, « Dessertes ferroviaires interrégionales : Etat, Régions et SNCF doivent prendre leurs responsabilités », bulletin spécial n°123, avril 2004.

⁵⁷ Cf. carte des liaisons TIR, annexe 12.

⁵⁸ Le principe de péréquation est inscrit au cahier des charges de l'entreprise.

trois cent (300) kilomètres ; les types de trajets correspondent à de l'intra régional et de l'interrégional de proximité.

En 2003, les TIR représentent : trois cent vingt (320) trains par jour, presque cinq milliards de voyageurs-kilomètres et un déficit d'exploitation se montant à cent cinquante cinq (155) millions d'euros, soit un chiffre d'affaire de 7,3% total de l'activité grande ligne pour un total de charge correspondant à 10,6%.⁵⁹ Un audit réalisé en avril 2005 et transmis aux Régions fait état d'un déficit de cent vingt quatre (124) millions d'euros pour chaque exercice.

3.2.5.2 Le TIR à vue des Régions et des usagers

Le déficit d'exploitation est actuellement assumé par la SNCF seule, qui, ne pouvant plus faire face aux coûts inhérents des liaisons interrégionales a décidé une réduction de l'offre sur deux dessertes (Quimper-Nantes-Bordeaux-Toulouse / Nantes-Lyon) et la suppression de la ligne Caen-Le Mans. Ces décisions sont très mal accueillies tant par les usagers que par les présidents de Régions dont les témoignages de mécontentement sont consultables dans la presse.

Depuis 2004, l'Etat pilote une démarche tripartite Etat-Régions-SNCF (rencontres auxquelles RFF n'est pas convié) pour favoriser la sortie d'une situation de blocage. Chacun des acteurs a une position qui à l'heure d'aujourd'hui est tranchée, et sans s'essayer à tout commentaire, la situation de chacun peut être résumée de la façon suivante :

- Pour l'instant l'Etat se positionne en rassembleur, mais n'a pas émis de possibilité de participer au financement du déficit d'exploitation de ces lignes ;
- Les régions, qui se félicitent du succès du TER, ne souhaitent pas pour autant récupérer la compétence de la gestion de ces lignes dont elles estiment que la charge revient à l'Etat ;
- La SNCF considère de son point de vue que le maintien du niveau d'offre de ces lignes répondant à une mission de service public doit être analysé au regard de la logique d'aménagement du territoire à laquelle elles contribuent.⁶⁰

La multiplicité des décideurs et des enjeux est ainsi particulièrement mis en lumière sur cet exemple, puisque les trains grandes lignes sont de l'ordre de décisions de l'Etat, même si l'utilisation est avant tout régional et interrégional. Pour l'heure, le groupe tripartite a engagé trois missions principales (réalisation d'un audit des comptes TIR, définir une méthodologie commune de refonte de desserte, faire un inventaire précis du matériel roulant effectué) et un débat sur les modalités d'un mode de conventionnement pour l'exploitation de ces lignes.

3.2.5. 3 Quelles conséquences pour le TER ?

Même si aujourd'hui l'Etat et les Régions ne veulent s'engager dans un processus de financement de ces lignes, une tendance émerge vers une modèle de convention, ou d'une façon ou d'une autre le TER est concerné⁶¹. La conclusion du Conseil supérieur du service public ferroviaire est à cet égard sans appel : « *Confier aux régions un rôle d'autorité organisatrice des dessertes interrégionales à moyenne distance permettrait d'adapter l'offre et d'améliorer la qualité du service en prenant mieux en compte les besoins des usagers en*

⁵⁹ Conseil Supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), « *Les relations ferroviaires interrégionales de voyageurs* », rapport adopté en séance plénière le 16 mars 2005.

⁶⁰ L'article 44 du cahier des charges de la SNCF stipule : « *La Société nationale des chemins de fer français contribue, par son activité, au développement économique et social des régions, des départements des communes, et à l'aménagement équilibré du territoire* »

⁶¹ En, décembre 2004, la région Nord Pas de Calais a intégré dans sa convention TER la desserte entre Lille et Hirson, la Région Alsace a fait de même entre Strasbourg et Metz.

maîtrisant les dépenses publiques correspondantes dans un cadre de responsabilité adéquat⁶² ».

Si tel est le cas, il convient de s'interroger sur les choix et nécessaires arbitrages financiers qui devront être réalisés par les Régions, car on imagine mal une dotation de l'Etat pour un service qu'il ne finance pas aujourd'hui. Quels seront les impacts sur l'équilibre contractuel stable acquis aujourd'hui par le TER ? Quelle priorité sera effective ? Quelles seront les conséquences sur les attributions de sillons ou les correspondances ?

3.2.6 Les évolutions en cours sous l'initiative de la commission européenne

Le contexte d'ouverture à la concurrence en Europe, marqué par les différents « paquets ferroviaires » et la proposition de règlement sur l'obligation de service public (OSP) implique deux modes de concurrence distincts, et des conséquences majeures pour le devenir du TER.

3.2.6.1 Deux modes de concurrences

L'ensemble de l'arsenal juridique déployé par les instances européenne correspond à deux modèles d'ouverture ; la concurrence *pour* le marché, fruit du projet de règlement sur les services publics de transport, et la concurrence *sur* le marché, issue du projet de directive modifiant la directive 91/440.

- la concurrence pour le marché :

Afin de garantir la fourniture de services « axée sur le consommateur, de grande qualité à des tarifs abordables, garants d'intégration, de continuité et de sécurité », la Commission encourage « une concurrence régulée » dans l'exploitation des chemins de fer, arguant qu'il s'agit du meilleur mécanisme pour concilier le développement de la concurrence et les exigences de service public. Elle précise à cet égard que cette concurrence régulée doit être fondée sur **le renouvellement périodique des droits exclusifs**.

Le projet de règlement sur les services publics de transport est source de modifications profondes pour la SNCF. Tout d'abord son champ d'application est large et concernant les services nationaux et internationaux de transport public de voyageurs. Ensuite, il s'applique obligatoirement dès lors qu'il y a attribution d'un droit exclusif ou d'une compensation financière.

Ainsi aujourd'hui, il s'appliquerait non seulement aux marchés régionaux parce qu'ils sont compensés financièrement, mais aussi à l'ensemble de l'offre grandes lignes, y compris les TGV, parce que la SNCF bénéficie d'un droit exclusif au titre de la LOTI.

- la concurrence sur le marché

Le 3^{ème} paquet ferroviaire introduit le « libre accès au réseau » pour l'exploitation de services internationaux, avec la possibilité de prendre et de laisser des voyageurs tout au long d'un parcours international, y compris entre deux gares situées dans un même Etat membre (cabotage) au plus tard le 1^{er} janvier 2010.

⁶² CSSPF, op.cit.

On voit aisément la complémentarité des deux logiques. D'un côté, la libéralisation issue du « paquet ferroviaire » permet à plusieurs entreprises d'utiliser conjointement le même réseau, et de l'autre, le projet de règlement consiste à octroyer des droits renouvelables à une entreprise choisie après mise en concurrence.

3.2.6.3 L'exploitation des dessertes régionales en Europe : quelques exemples

En introduisant des relations concurrentielles dans un secteur qui en était dépourvu, les réformes amorcées par la Commission européenne ont davantage contribué à l'émergence de petits opérateurs sur des lignes locales qu'à la constitution d'un marché qui serait dominé par les opérateurs historiques qui se livreraient à une concurrence féroce⁶³.

En s'appuyant sur l'exemple de la *Suède*, l'étude montre que l'opérateur historique a conservé l'exploitation des trains grandes lignes, y compris les lignes à grande vitesse alors que les opérateurs privés ont été invités à répondre à des appels d'offre pour l'exploitation des lignes locales, partiellement subventionnées et conventionnées. « *Les appels d'offre pour la franchise régionale d'exploitation de réseaux ferroviaires régionaux, comme celui de la Région de Stockholm [...], ont amené en moyenne une baisse immédiate de 20% de la facture globale, à offre constante, simplement par la mise en concurrence de différents opérateurs potentiels* ⁶⁴ »

La mise en œuvre de procédure d'appel d'offre et de franchise a également été appliquée en *Italie*.

Autre exemple avec le cas *allemand* où la gestion du système a été régionalisée et le marché ouvert à la concurrence, en échange de dotation de l'Etat fédéral. La particularité du système repose sur la recherche de coopération entre les différents exploitants des lignes d'intérêt régional, par exemple par la mise en place d'une tarification et d'un marketing communs. En conséquence, si la Deutsh Bahn comptait vingt trois concurrents qui se partageaient 1,5% de trafic local en 1994, cette part a atteint 8% pour soixante exploitants en 2004.

3.2.6.4 les conséquences pour le TER

L'application de tous ces dispositifs entraînerait deux natures de risques différents pour la SNCF, qui aujourd'hui est en situation de monopole.⁶⁵

- Le « 3^{ème} paquet ferroviaire » comporte des éléments qui la protégeraient, telle l'existence de barrière à l'entrée et de péages, qui lui garantissent une bonne position concurrentielle.

- Par contre, le règlement OSP dans sa version actuelle est synonyme d'une perte potentielle importante en terme de part de marchés régionaux, et l'attention doit être portée sur trois articles :

⁶³ Yves Crozet, « *les réformes ferroviaires européennes : à la recherche des bonnes pratiques* », les notes de benchmarking international de l'institut de l'entreprise, préface de Claude Martinaud, mai 2004., disponible sur www.institut-entreprise.org

⁶⁴ Burlando C., Guihéry L. , "La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes", *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, N°45 / 2004, pp. 125 - 154

⁶⁵ L'article 18 de la LOTI spécifie que la SNCF « a pour objet d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national ». Par ailleurs, l'article 21.1 de cette même LOTI crée par la loi du 13 décembre 2000 institue « la région en tant qu'autorité organisatrice [...] à compter du 1^{er} janvier 2002. De plus, l'article 21.4 de la LOTI instaure l'obligation « d'une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français ».

Dès lors, étant habilité à exploiter le réseau et seul cocontractant avec la région, on peut considérer que la SNCF est en position de monopole pour l'exploitation des chemins de fer de personne d'intérêt régional.

L'article 4 encadre la durée du contrat à quinze pour le ferroviaire (huit ans pour les bus). De même, la durée est limitée à quinze ans pour les services mixtes lorsque « *les transports par rail représentent plus de 50% de la valeur des services en question* », cette durée pouvant être allongée de moitié.

L'article 8 distingue un délai de cinq ans où « *chaque autorité compétente veille à ce que la moitié au moins des contrats de service public de transport par rail soit attribuée* » avec un délai de dix ans correspondant à la « *totalité de ses contrats* ». Pour les bus, les périodes sont respectivement de quatre et huit ans.

L'article 5 définit l'attribution des contrats de service publics :

- le paragraphe 2 reconnaît que les autorités locales peuvent fournir elles-mêmes le service ;
- le paragraphe 3 reprend le principe de l'attribution par appel d'offre sur les principes applicables aux procédures d'appel d'offre, en introduisant également la possibilité de négociation ;
- Mais c'est surtout le paragraphe reprenant certaines des exceptions à l'obligation de mise en concurrence qui est sujet à des enjeux forts. En effet, le projet prévoit la possibilité d'une attribution directe par les AO de « *contrats de service public de transport régional ou de longue distance dans le domaine du chemin de fer* », ce qui représente une exception à la procédure de mise en concurrence. Cela revient à exclure du champ de cette exception les services de transport à l'intérieur d'un centre urbain ou d'une agglomération ou les liaisons entre une agglomération et ses banlieues. Ainsi l'ensemble des dessertes à vocation urbaine ou suburbaine assurée par la SNCF est menacé, ce qui représenterait 30% de la clientèle.

Le cumul de ces perspectives d'ouverture à la concurrence sont sources de risques non négligeables pour la SNCF, d'une pression sur les coûts et par conséquent d'une perte de résultat. Son mode de fonctionnement semble lui aussi sujet à questionnement. Si l'entreprise intégrée apporte des atouts en terme de continuité de services, d'expertise et de garantie de sécurité, elle est source de coûts supplémentaires.

Une étude de benchmark⁶⁶ sur les potentialités des futurs concurrents lancée par la SNCF montre que ses coûts de fonctionnement sont de l'ordre de 25% supérieurs, notamment sur la gestion du personnel à bord⁶⁷, de la maintenance et de la distribution. L'enjeu central semble donc bien résider dans une croissance de la productivité.

A ces risques, s'ajoutent nombre d'interrogations pour la SNCF. Doit-elle demeurer propriétaire des gares ? Quelles fonctions seront confiées au nouvel entrant ? Vente et distribution ? Aménagement de site ? Gestion des circulations ?

S'agissant du personnel, comment faire en sorte d'éviter une concurrence déloyale sur les salaires ? Quel transfert de compétence et d'expertise ? A qui ? Dans quelles conditions ? Enfin, le matériel roulant est lui aussi sujet à vives questions. Le matériel représente-il une barrière à l'entrée ? (cf. section 2.2.1.1). Quelles seraient les conditions envisageables de le louer ?

⁶⁶ Cf. interview de Bernard SINOUE, directeur du Transport Public, dans la revue « Ville & Transports », du 06/04/2005

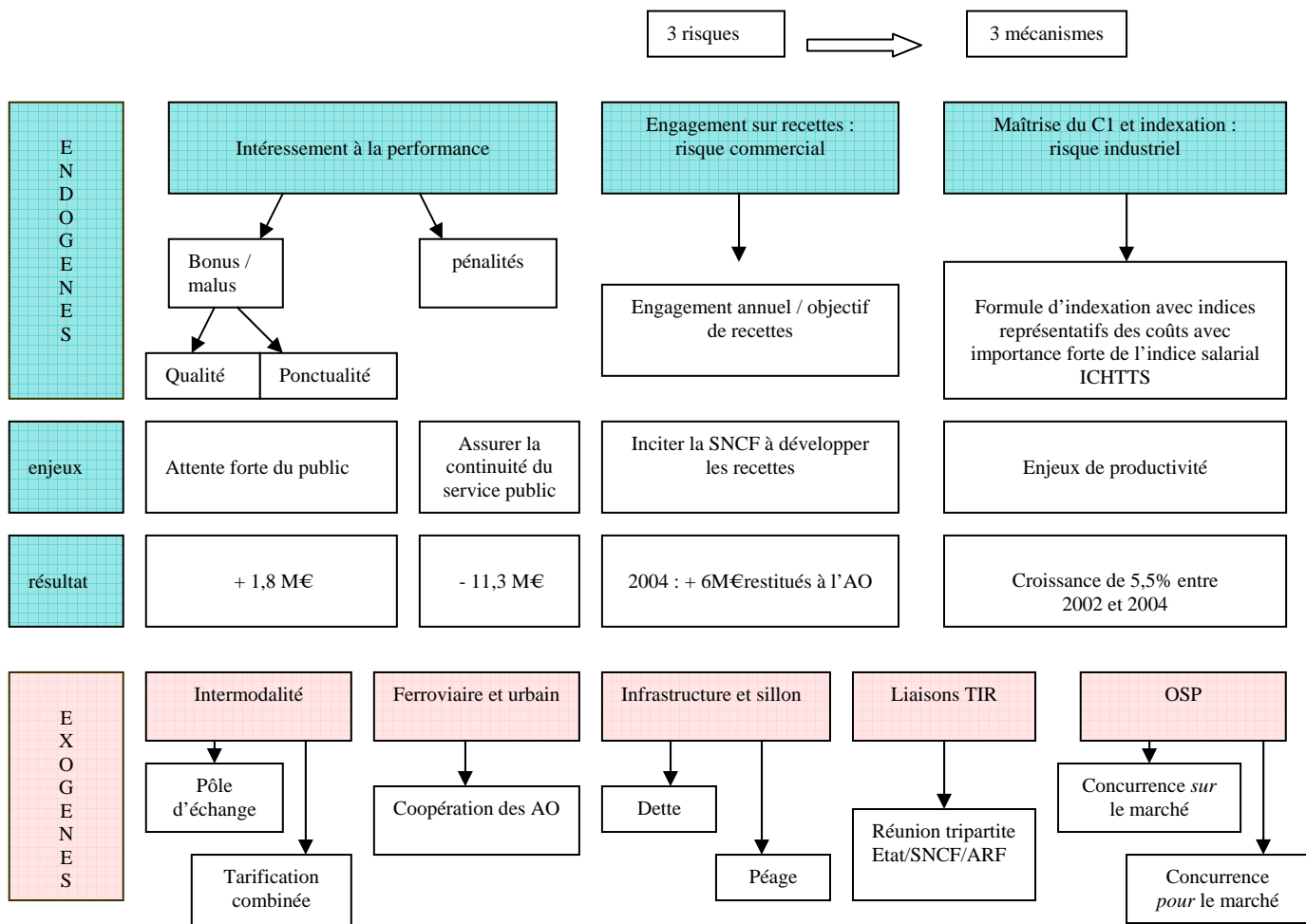
⁶⁷ Il faut statutairement deux agents SNCF par trains, alors que nombre d'exploitants potentiellement concurrent fonctionnent avec un conducteur-contrôleur.

3.2.7 Conclusion sur les enjeux

S'intéresser aux performances de la convention d'aujourd'hui représente une condition nécessaire mais pas suffisante pour une projection dans l'avenir. Rien ne dit en effet que les conditions dans lesquelles elles ont été rédigées pour une application en 2002 soient rigoureusement identiques dans un futur proche.

Des variables exogènes au modèle d'aujourd'hui sont nombreuses à pouvoir interférer sur l'équilibre contractuel obtenu. Il est possible d'identifier cinq axes sujets à questionnements que l'exploitant doit maîtriser pour aborder la prochaine négociation sereinement : l'intermodalité, la place de la relation urbain/ ferroviaire et le devenir du marché périurbain, la question de l'accès à l'infrastructure, le TIR et l'ouverture à la concurrence qui se dessine.

Fiche synthétique sur la partie III



Ce qu'il faut retenir de cette partie

- - Liste des enjeux à venir (non exhaustive)
- Vers un mécanisme d'intéressement à la qualité plus ciblé ?
- Vers une contractualisation d'un service minimum en cas de grèves (actualité de l'Ile de France et de l'Alsace...)?
- Vers un encadrement affirmé des pénalités ? (Indexées, non plafonnées...)
- Si l'exploitant n'a plus aucune responsabilité tarifaire, quel impact sur la maîtrise des recettes ?
- Vers quelle forme de productivité les AO souhaiteraient-elles se diriger pour l'indexation ?
- Les Régions joueront-elles le rôle de chef de file de l'intermodalité ? Le souhaitent-elles toutes ? Quels impacts d'un poids du ferroviaire de plus en plus important dans leur budget ?
- Quelles conséquences du passage d'une relation de type mono-AO/mono-transporteur à multi-AO et multi-transporteurs ?
- Comment prendre en compte la différence de niveaux de services entre des exploitants du fer, de l'urbain et de l'interurbain dans le cadre d'une offre multimodale intégrée ? Quelle rémunération de l'induction de trafic ? Quelles clés de répartition ? Quelles conséquences sur l'économie de la convention ?
- Vers un rapprochement RFF – Régions pour une plus grande adéquation des besoins et des moyens ? Quelles conséquences sur l'équilibre contractuel et la répartition des rôles ?
- Péages : à quand une décentralisation effective des décisions ?
- Lien possible entre le devenir des liaisons TIR et la montée en puissance programmée des Régions ?
- Concurrence et Europe : quels impacts sur le coût ? Quelle barrière au nouvel entrant ? Quel devenir du matériel roulant ? Quel impact sur le compte contractuel ?

Eléments bibliographiques :

- Conseil Supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), « *Les relations ferroviaires interrégionales de voyageurs* », rapport adopté en séance plénière le 16 mars 2005.
- C. Burlando., L. Guihéry "La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes", *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, N°45 / 2004, pp. 125 – 154
- revue de presse TIR.
- Caisse des dépôts et consignation, « *Note sur la dette du secteur ferroviaire* », à l'attention du rapporteur Hervé Mariton pour le compte de la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement du système ferroviaire français, juillet 2004, p57.
- Y. Crozet « *Quelle pertinence du transport ferroviaire pour la mobilité quotidienne dans les zones peu denses ?* », publication produite lors de XXXVIIème colloque de l'ASRDLT –Trois Rivières – 21-23 août 2002.
- C. Guilluy et C. Noyé., « *Atlas des nouvelles fractures sociales en France* » Editions Autrement, 2004
- Livre blanc de la commission : « *La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* », 12 septembre 2001.
- Commission des communautés européenne, « *Proposition révisée de règlement du conseil et du parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route* », juin 2005.

CONCLUSION

L'avènement des conventions...

Le marché du transport ferroviaire de voyageurs était en déclin malgré les partenariats mis en œuvre entre les conseils régionaux et la SNCF dans les années 1980. Ces collaborations n'ont pas été toutes concluantes, les Régions se sentant lésées dans la mesure où elles ont dû prendre en charge les déficits de plus en plus importants sans possibilité de contrôle.

C'est dans ce cadre qu'est intervenue la réforme du système ferroviaire articulée autour d'un principe et d'une conviction :

- la conviction que la décentralisation était la solution la plus pertinente pour l'exploitation des dessertes régionales ;
- le principe de conserver l'opérateur historique et lui accorder un monopole jusqu'à l'expiration des conventions, avec la perspective de mise en concurrence pour l'inciter à être plus performant, notamment du point de vue des coûts et de la qualité de services rendus. Il s'agit d'une véritable spécificité française dans le panorama européen.

Les attentes des AO sont extrêmement claires : elles veulent que leur exploitant assure une production garantissant des trains qui partent et arrivent à l'heure, qu'ils soient propres et régulièrement entretenus. C'est la raison pour laquelle les exigences sont clairement formulées dans les conventions.

La SNCF, quant à elle, souffrait de son passé centralisateur. Les lettres de noblesse acquises avec le TGV masquaient une entreprise que l'on suspectait de ne disposer d'aucune capacité d'adaptation aux réalités et exigences du transport régional.

Par ailleurs, la facturation de ses coûts manquait de transparence. Comment inciter un partenaire à mieux faire lorsque celui-ci est en situation de monopole ? Le conventionnement fut la réponse avec un triple objectif :

- chacun des cocontractants devant ses responsabilités : à l'AO de financer et d'avoir la stratégie qui répondent aux attentes des voyageurs, à l'exploitant de mettre en œuvre une production adéquate ;
- clarifier les rôles ;
- inciter à mieux faire avec des prises de risques pour l'exploitant.

La SNCF s'est ainsi engagée de manière pluriannuelle sur la maîtrise des charges C1, un objectif de recettes avec mécanisme de partage et des objectifs qualité.

...qui apportent les satisfactions d'aujourd'hui...

Le bilan que l'on peut tirer à une période particulièrement stratégique pour la SNCF (à mi-vie de 13 des 20 conventions) est encourageant pour le TER et surtout pour les voyageurs.

Les Régions ont pris à bras le corps cette nouvelle compétence, ce qui n'était pas gagné d'avance. On se souviendra pour exemple que nombre de Régions avaient exprimé leur mécontentement face au législateur qui imposait ce transfert de compétence en 2002, les sept régions expérimentatrices étant toutes candidates cinq ans plus tôt.

L'offre a été en progression sur l'ensemble du territoire, avec une demande qui a globalement bien suivie, et les AO ont multiplié des projets et des initiatives : rénovation et achat de matériel neuf, tarifications innovantes avec une volonté affirmée de développer les pratiques multimodales.

C'est ainsi toute l'image du TER qui s'est trouvée améliorée. Les adaptations managériales dont a témoigné la SNCF pour répondre aux défis lancés par les Régions et faire preuve de

davantage de proximité a participé également à l'attractivité du TER. Pour illustrer ce propos, il est particulièrement éclairant de mettre en perspective les qualificatifs traditionnellement affublés au TER avec les chiffres de la réalité : alors qu'il est encore parfois considéré comme rural et destiné à des personnes âgées, 56% des voyageurs ont moins de 26 ans, 39% entre 26 et 59 ans. Par ailleurs, 33% vivent en ville et 43% en 1^{ère} ou 2^{ème} couronne urbaine. Une image plutôt porteuse pour les élus.

Les mécanismes ont bien fonctionné pour la SNCF, signe que sa capacité d'adaptation est réelle. La qualité des prestations s'est améliorée depuis 2002 (le montant des malus payés en 2004 a significativement diminué et quinze Activités ont enregistré un bonus en 2004 contre seulement sept en 2002), et une seule Activité n'a pas atteint l'objectif de recette contractuel en 2004.

Même si l'offre mise en place par les Régions génère une hausse de la contribution d'exploitation dont le poids au sein des budgets régionaux augmente, et que l'on recense quelques points de discorde, les grands principes du modèle contractuel ne sont pas remis en cause aujourd'hui par aucune des parties.

Les sources de satisfaction de l'AO reposent sur le développement d'offre et de trafic et la qualité de service. La SNCF, quant à elle, trouve un intérêt dans le développement du trafic et les recettes associées et dans l'amélioration de la qualité source de bonifications. L'équilibre des relations laisse augurer des situations de blocages qui ne sont de l'intérêt de personne :

- la SNCF a besoin de passer de la situation de l'exploitant imposé à l'exploitant choisi dans la perspective d'ouverture à la concurrence ;
- les Régions ont intérêt à s'affirmer comme des AO référents (elles sont appelées à avoir un rôle de plus en plus important)

L'optimisme que l'on peut relater se fonde également sur la vie des conventions, qui loin de documents statiques vivent et témoignent ainsi d'une volonté de développement des acteurs.

...dans un devenir en construction.

Les limites seraient donc plus exogènes au modèle en vigueur tel que l'avenir de l'infrastructure et de la dette du système ferroviaire français, les capacités financières des Régions ou les défis de la proximité et du périurbain.

Les nouvelles formes de partenariat à venir entre une AO qui souhaite s'affirmer et un exploitant décidé à relever le défi de la concurrence modifieront-elles l'équilibre d'aujourd'hui ?

Par ailleurs, l'attention de l'exploitant devrait être particulièrement attirée sur le point suivant : alors que les contrats nouvellement mis en place dans le transport public sont de plus en plus encadrés (cf. contrat urbain de Lyon), la SNCF doit conserver des marges de manœuvre dans les prochaines conventions pour ne pas être un simple tractionnaire. On peut d'ailleurs s'interroger sur l'adéquation d'un objectif d'attractivité du transport public dans lequel l'expertise et la créativité de l'exploitant sont demandés avec l'évolution des pratiques contractuelles en cours⁶⁸. La SNCF doit donc être vigilante sur ce point afin de donner des « idées d'avance au train ».

⁶⁸ Cf. le débat entre D. Cukierman (directeur du développement de Connex), J.L. Schmeiter (maire de Reims et président de la Communauté d'Agglomération de Reims) et D. Van de Velde (chercheur) dans la revue « Transport Public », janvier 2005, n°1043, p.20

Liste des Annexes

Annexe 1 : Organigramme de la branche Transport Public de la SNCF

Annexe 2 : Questionnaire REX

Annexe 3 : Bilan de l'expérimentation (données du rapport Chauvineau)

Annexe 4 : Compensation du transfert aux Régions des services régionaux de voyageurs (décret du 8 août 2001)

Annexe 5 : Répartition des avenants signés par thèmes et par Activité depuis 2002

Annexe 6 : Evolution de la contribution d'exploitation par Régions entre 2002 et 2005-09-06

Annexe 7 : Modalités et cadre juridique des conventions de financement du matériel roulant

Annexe 8 : La démarche qualité dans les conventions (fiche de présentation)

Annexe 9 : Bande passante en vigueur pour le mécanisme d'intéressement (exemple)

Annexe 10 : L'indexation dans les conventions

Annexe 11 : L'infrastructure et la question de la dette (fiche de présentation)

Annexe 12 : Carte des liaisons TIR

Annexe 13 : Dispositif législatif d'ouverture à la concurrence en Europe (fiche de présentation)

Annexe 14 : La régionalisation du transport ferroviaire de personnes: les dates clés

Annexe 15 : Causes exonératoires pour non réalisation d'offre par Activité

Annexe 16 : Les péages : mode d'emploi (fiche présentation)

Annexe 1 : Questionnaire REX

DTP - Conventionnement

avril 2005

Convention d'exploitation TER : Bilan après 3 ans

REX 2005

L'entretien s'est articulé autour des 5 thématiques suivantes :

- 1. Gestion des relations contractuelles et fonctionnement avec l'AO*
- 2. Economie de la convention*
- 3. Organisation et performance du service*
- 4. Dynamique d'évolution du service TER : bilan des réalisations, projets*
- 5. Posture et priorités des AO après 3 ans de mise en œuvre de la régionalisation : enjeux et perspectives en vue du renouvellement*

Approche générale

1. Gestion des engagements contractuels et relations avec l'AO

- De manière générale, les engagements contractuels sont-ils respectés ?
- Après 3 années de fonctionnement, quels sont les points forts et les points faibles de votre AO ?

Points forts :

Points faibles :

- La SNCF respecte t-elle les engagements quant à l'information transmise à la Région ? la Région a-t-elle des attentes supplémentaires ?
- Quelles sont les principales difficultés rencontrées et leur mode de résolution (sujets de tension avec l'AO, mise en œuvre de la conciliation, règlement des différends...)
- Le fonctionnement du mécanisme - devis prévisionnel / avenants / facture définitive - est-il satisfaisant ?
- Les encaissements interviennent-ils conformément aux engagements contractuels : acomptes mensuels et solde ?
- Après 3 années de fonctionnement, subsiste t-il des sujets de répartition des responsabilités entre la SNCF et la Région que la pratique n'a pu éclaircir ? (communication par exemple)
- Le fonctionnement des différentes instances de pilotage et de concertation est-il conforme aux dispositions prévues dans la convention ? répond-il aux attentes de la Région et de la SNCF ?

De manière générale depuis le début de la convention :

- quels points positifs ressortent de la mise en œuvre de la convention TER ?
- comment jugez vous l'évolution des relations entre la SNCF et la Région depuis la mise en œuvre de la convention ?
- l'AO perçoit-elle un retour sur les investissements et efforts qu'elle réalise pour le TER ?

2. Economie de la convention

Quelle appréciation peut-on porter sur l'évolution du compte de 2002 à 2004 ?

- Quelle est la perception tant de la SNCF que de la Région sur l'économie de la convention. Lorsqu'elle le connaît, quelle perception a la Région du résultat financier de la SNCF ?

- La formule d'indexation des charges forfaitisées est-elle un sujet pour la Région ?

Revendique-t-elle d'être associée aux gains de productivité ?

- La Région a-t-elle mis en place des indicateurs particuliers qu'elle suit régulièrement ? Si oui lesquels ?
- La Région a-t-elle des ambitions de renégociation de certaines clauses ?

Quel bilan des principaux mécanismes contractuels peut-on faire après 3 ans de mise en oeuvre ?

- Intéressement et partage des risques sur les recettes (qualité de la prévision / négociation de l'objectif et bilan du partage des écarts sur recettes)
- Pénalités (non-réalisation d'offre et régularité)
- Intéressement à la qualité (bonus / malus)
- De manière générale, les mécanismes contractuels relatifs à l'intéressement sont-ils sources de difficultés avec la Région ?
- Les plans d'investissement ont-ils été respectés ? (engagement des 80%)

2. Organisation de la production et performance du service

Quel bilan peut-on tirer après 3 années de mise en œuvre des conventions sur :

- la mise en place des managers de ligne
- la contractualisation avec les prestataires
- l'évolution de la qualité du service TER
- les démarches de certification
- la fiabilisation du matériel roulant
- la distribution et l'accueil en gare
- l'organisation de l'action commerciale

- L'organisation et les moyens de l'Activité TER sont-ils adaptés au contexte actuel ? à l'échéance du renouvellement de la convention ?

- Le fonctionnement avec la DTP et l'appui apporté par le niveau central répondent-ils aux besoins de l'Activité ?

3. Dynamique d'évolution du service TER : bilan des réalisations, projets

Infrastructure ?

Intermodalité ?

Gares ?

Billettique / Distribution ?

4. Posture et priorités des AO après 3 ans de mise en œuvre de la régionalisation : enjeux et perspectives en vue du renouvellement

- D'ici la fin de la convention actuelle et pour la convention future, quelles sont (seront) les priorités de la Région ?
- Quelle est la position de la Région vis-à-vis de la mise en concurrence ?
- Quelles sont les attentes de la Région sur leur retour sur investissement ? sur la marge dégagée ?
- Comment fonctionne la relation tripartite AO / SNCF / RFF ? Y a-t-il un souhait de la Région d'une relation directe avec RFF ?
- La Région envisage-t-elle de commanditer des audits, notamment pour préparer le renouvellement de la convention ?
- Dans quel esprit pensez-vous que la Région va aborder la re-négociation de la convention ?

Annexe 2 :
Organigramme de la branche Transport Public
(juin 2005)

Ne figure pas dans ce mémoire.

Annexe 3 :
Bilan de l'expérimentation
(Données du rapport Chauvineau)

		1997			variation 2002/1997 en %			ratio croissance trafic / croissance offre	contribution de l'Etat au voyageur-Km en €	voyageur par trains
		offre en milliers de trains-Km	trafic en millier de voyageurs- km	recettes en milliers d'euros	offre en milliers de trains-Km	trafic en millier de voyageurs- km	recettes en milliers d'euros			
régions expérimentales	Alsace	5 634	368 541	20 763	42,2	33,1	38,4	0,78	0,17	69
	Centre	6 287	552 541	32 052	62,8	32,1	47,7	0,51	0,11	72
	Limousin	3 244	95 275	5 968	3,2	-13,5	-2,4	-4,22	0,56	21
	Nord-Pas-de-Calais	9 112	844 168	43 709	12,2	-1,3	7,3	-0,11	0,13	91
	PACA	6 765	516 218	34 105	36,4	44,4	60,5	1,22	0,15	70
	Rhône-Alpes	16 890	1 186 884	73 337	33	30,8	39,9	0,93	0,16	56
autres	Aquitaine	6 085	336 813	21 168	8,8	11,7	21,1	1,33	0,2	43
	Auvergne	5 043	226 774	14 089	16,2	-3,7	5,6	-0,23	0,29	32
	Basse Normandie	2 061	122 283	7 977	33,5	3,7	12,8	0,11	0,24	47
	Bourgogne	5 690	285 296	18 360	42,8	92,2	104,8	2,15	0,14	39
	Bretagne	4 256	239 984	14 068	29	24,7	37	0,93	0,18	46
	Champagne-Ardenne	3 887	211 403	11 711	7,7	-13,3	3,2	-1,73	0,27	43
	Franche-Comté	3 240	145 041	8 697	23,1	6	20,2	0,26	0,29	34
	Haute Normandie	2 372	144 432	9 993	12	12,2	8,8	1,02	0,21	50
	Languedoc-Roussillon	4 353	235 554	15 107	14,2	32,7	48,9	2,3	0,22	43
	Lorraine	6 415	359 829	20 444	11,1	9,1	4,9	0,81	0,22	41
	Midi-Pyrénées	6 155	359 657	22 580	8,6	15,1	28,8	1,76	0,17	36
	Pays de la Loire	4 845	324 116	19 292	36,8	33,4	39,7	0,91	0,15	50
	Picardie	6 608	627 914	34 832	15,7	9,3	20,2	0,33	0,14	85
	Poitou-Charentes	2 069	96 025	5 830	1	3,8	12,8	3,8	0,29	35
	Total TER	110 741	7 278 748	433 622	24,6	21,4	32,8	0,65	0,17	66

Annexe 4 :
Compensation du transfert aux Régions des services régionaux de voyageurs
(Décret du 8 août 2001)

Régions	Contribution pour l'exploitation des services transférés	Dotation complémentaire pour le renouvellement du matériel	Dotation correspondant à la compensation pour les tarifs sociaux	Total	Contribution pour l'exploitation des services transférés (Amendement loi rectificative des finances 2004)	Total
ALSACE	58 474 083	8 123 026	14 837 021	81 434 130	59 076 285	82 036 332
AQUITAINE	59 405 366	8 653 793	6 577 055	74 636 214	59 302 472	74 533 320
AUVERGNE	50 068 349	8 763 797	3 705 838	62 537 984	50 732 877	63 202 512
BOURGOGNE	60 872 079	12 470 448	4 665 535	78 008 062	62 402 535	79 538 518
BRETAGNE	40 996 721	8 098 253	4 711 019	53 805 993	41 190 207	53 999 479
CENTRE	54 724 182	16 334 903	11 700 218	82 759 303	54 738 600	82 773 721
CHAMPAGNE ARDENNE	40 419 746	4 879 689	3 730 052	49 029 487	40 738 149	49 347 890
FRANCHE COMTE	37 769 807	4 567 063	2 865 640	45 202 510	37 929 828	45 362 531
LANGUEDOC ROUSSILLON	56 690 971	7 550 101	4 207 386	68 448 458	56 204 539	67 962 026
LIMOUSIN	40 976 573	4 002 868	1 212 074	46 191 515	40 836 970	46 051 912
LORRAINE	63 535 153	10 881 495	12 494 366	86 911 014	59 061 435	82 437 296
MIDI PYRENEES	54 924 861	8 611 570	6 239 953	69 776 384	54 714 205	69 565 728
NORD-PAS-DE-CALAIS	59 261 789	19 428 881	30 015 328	108 705 997	61 201 405	110 645 614
BASSE NORMANDIE	23 643 347	4 983 968	1 533 382	30 160 697	23 556 051	30 073 401
HAUTE NORMANDIE	24 492 307	7 343 021	3 014 298	34 849 625	24 867 097	35 224 416
PAYS DE LA LOIRE	44 647 653	10 855 435	7 700 605	63 203 694	44 914 686	63 470 726
PICARDIE	62 717 197	12 701 988	21 657 829	97 077 014	64 982 812	99 342 629
POITOU CHARENTES	25 186 715	3 028 254	1 161 529	29 376 498	25 260 228	29 450 011
PACA	85 136 077	14 389 281	11 195 257	110 720 615	85 383 931	110 968 469
RHONE-ALPES	185 551 824	33 020 877	26 498 206	245 070 908	183 788 887	243 307 970
Total	1 129 494 800	208 688 711	179 722 592	1 517 906 102	1 130 883 198	1 519 294 501

Annexe 5 :

Répartition des avenants signés par thème et par Activité

Région	durée de la convention	convention à échéance au 31/12 de l'année	total des charges en 2004 en k€HT
Alsace	8 ans	2009	137 845,5
Aquitaine	7 ans	2008	113 285,5
Auvergne	7 ans	2008	83 323,6
Basse Normandie	5 ans	2006	42 605,4
Bourgogne	5 ans	2006	125 848,1
Bretagne	5 ans	2006	88 708,6
Centre	5 ans	2006	146 831,5
Champagne Ardenne	5 ans	2006	67 383,5
Franche Comté	5 ans	2006	62 176,9
Haute Normandie	5 ans	2006	51 227,1
Languedoc Roussillon	5 ans	2006	95 653,7
Limousin	10 ans	2011	51 957,2
Lorraine	5 ans	2006	127 810,8
Midi Pyrénées	6 ans	2007	122 068,5
Nord pas de Calais	6 ans	2007	206152,3
Pays de Loire	6 ans	2007	114 420,9
Picardie	5 ans	2006	150 588,0
Poitou Charentes	5 ans	2006	38 351,2
PACA	5 ans	2006	212 916,2
Rhône-Alpes	5 ans	2006	408 193,3

Annexe 6 : Dotations de l'Etat aux Régions depuis 2002

En K€ HT	Als.	Aquit.	Auv.	B-N	Bourg	Bret	Centre	C-A	F-C
Dotation de l'Etat pour l'exploitation 2002	55 426	56 308	47 458	22 411	57 699	38 859	51 871	38 313	35 801
Dotation de l'Etat pour les tarifs sociaux 2002	14 064	6 234	3 513	1 453	4 422	4 465	11 090	3 536	2 716
TOTAL 2002	69 489	62 543	50 971	23 864	62 121	43 325	62 962	41 848	38 517

H-N	L-R	Lim	Lorr	M-P	NPC	P-L	Pic	P-C	PACA	R-A	TOTAL
23 215	53 736	38 840	60 223	52 061	56 172	42 320	59 448	23 874	80 698	175 879	1 070 611
2 857	3 988	1 149	11 843	5 915	28 451	7 299	20 529	1 101	10 612	25 117	170 353
26 073	57 724	39 989	72 066	57 976	84 623	49 619	79 976	24 975	91 309	200 995	1 240 965

Taux de DGD 2003 définitif 1,0229

En K€ HT	Als.	Aquit.	Auv.	B-N	Bourg	Bret	Centre	C-A	F-C
Dotation de l'Etat pour l'exploitation 2003	56 695	57 598	48 545	22 924	59 020	39 749	53 059	39 190	36 621
Dotation de l'Etat pour les tarifs sociaux 2003	14 386	6 377	3 593	1 487	4 524	4 568	11 344	3 617	2 779
TOTAL 2003	71 081	63 975	52 138	24 411	63 544	44 317	64 403	42 806	39 399

H-N	L-R	Lim	Lorr	M-P	NPC	P-L	Pic	P-C	PACA	R-A	TOTAL
23 747	54 966	39 730	61 602	53 254	57 459	43 289	60 809	24 420	82 546	179 906	1 095 128
2 923	4 079	1 175	12 114	6 050	29 102	7 466	20 999	1 126	10 855	25 692	174 254
26 670	59 045	40 905	73 716	59 304	86 561	50 755	81 808	25 547	93 400	205 598	1 269 383

Taux de DGD 2004 définitif 1,0193

En K€ HT	Als.	Aquit.	Auv.	B-N	Bourg	Bret	Centre	C-A	F-C
Complément de péage	15 962	10 871	6 345	1 885	11 178	7 786	16 068	6 700	6 243
Dotation de l'Etat pour l'exploitation 2004	73 752	69 581	55 827	25 252	71 337	48 303	70 151	46 646	43 571
Dotation de l'Etat pour les tarifs sociaux 2004	14 663	6 500	3 662	1 515	4 611	4 656	11 563	3 686	2 832
TOTAL 2004	88 415	76 081	59 490	26 767	75 948	52 959	81 715	50 332	46 403

H-N	L-R	Lim	Lorr	M-P	NPC	P-L	Pic	P-C	PACA	R-A	TOTAL
5 036	7 067	3 153	12 187	8 358	23 350	9 041	11 220	3 119	18 704	29 936	214 212
29 242	63 094	43 650	74 978	62 639	81 918	53 165	73 202	28 011	102 843	213 315	1 330 476
2 979	4 158	1 198	12 348	6 167	29 664	7 610	21 404	1 148	11 064	26 188	177 618
32 221	67 252	44 848	87 326	68 806	111 582	60 776	94 606	29 159	113 907	239 502	1 508 094

Taux de DGD 2005 définitif 1,0329

En K€ HT	Als.	Aquit.	Auv.	B-N	Bourg	Bret	Centre	C-A	F-C
Amendement Lambert (en € 2002)	571	-98	630	-83	1 451	183	14	302	152
Dotation de l'Etat pour l'exploitation 2005	78 543	71 466	60 273	25 740	79 694	50 652	72 516	49 431	45 632
Dotation de l'Etat pour les tarifs sociaux 2005	15 146	6 714	3 783	1 565	4 763	4 809	11 944	3 808	2 925
TOTAL 2005	93 688	78 180	64 056	27 305	84 456	55 461	84 460	53 238	48 558

H-N	L-R	Lim	Lorr	M-P	NPC	P-L	Pic	P-C	PACA	R-A	TOTAL
355	-461	-132	-4 240	-200	1 838	253	2 148	70	235	-1 671	1 316
31 675	63 260	44 538	59 879	63 873	92 229	55 963	84 506	29 221	107 200	213 410	1 379 701
3 077	4 295	1 237	12 754	6 370	30 640	7 861	22 108	1 186	11 428	27 049	183 461
34 752	67 554	45 775	72 633	70 243	122 869	63 824	106 615	30 407	118 628	240 460	1 563 162

Taux de DGD 2006 prévisionnel 1,025

En K€ HT	Als.	Aquit.	Auv.	B-N	Bourg	Bret	Centre	C-A	F-C
Dotation de l'Etat pour l'exploitation 2005	78 713	73 559	59 801	26 643	77 128	51 342	74 286	49 718	46 297
Dotation de l'Etat pour les tarifs sociaux 2005	15 524	6 882	3 877	1 604	4 882	4 929	12 242	3 903	2 999
TOTAL 2005	94 237	80 441	63 678	28 248	82 009	56 271	86 528	53 621	49 295

H-N	L-R	Lim	Lorr	M-P	NPC	P-L	Pic	P-C	PACA	R-A	TOTAL
31 351	66 290	46 067	74 700	66 097	88 758	56 567	79 871	29 733	109 141	223 996	1 410 058
3 154	4 402	1 268	13 073	6 529	31 406	8 057	22 661	1 215	11 714	27 726	188 048
34 505	70 692	47 335	87 773	72 626	120 163	64 624	102 532	30 948	120 855	251 722	1 598 106

Annexe 7 :

Modalités et cadre juridique des conventions de financement du matériel roulant

Le recours au conventionnement avec les Régions pour le financement de la modernisation du matériel roulant a été antérieur à la Régionalisation, et cette pratique s'est amplifiée par la suite. Depuis 2002, les Régions participent au financement à travers une subvention d'équipement, ce qui a pour conséquence juridique de maintenir la SNCF en tant que propriétaire du matériel.

La typologie du matériel souhaitée est établie de concert entre les AO et la SNCF qui établissent la spécification des besoins des utilisateurs pour le cahier des charges qui servira à la mise en concurrence des constructeurs : design intérieur et extérieur, motorisation (thermique ou électrique), vitesse, capacité d'accélération...Après une consultation auprès des fournisseurs, un marché d'acquisition est passé par l'exploitant. La procédure de sélection est proche de celle utilisée pour un appel d'offre, mais la SNCF n'étant pas soumise au code des marchés publics, le cadre juridique diffère. Le titulaire choisi sera le mieux disant, et non le moins disant, en fonction de critères relevant de coût, de fiabilité industrielle et de garantie financière de bonne fin (fourniture de caution bancaire). Le marché est signé par la SNCF qui en est le titulaire.

Ce système est profitable aux deux parties. La subvention régionale étant hors champs d'application de la TVA (19,6%)⁶⁹, elle permet ainsi à la région de « récupérer » un matériel tous les cinq achats, ce qui dans un programme d'investissement massif est particulièrement favorable au renouvellement du parc. En outre, cette solution dispense la SNCF d'emprunter et favorise une relation « gagnant-gagnant » entre les deux partenaires.

Avantageux sur le plan financier, le système est toutefois perfectible : les Régions peuvent se sentir destituées des matériels qu'elles financent pour une très large part, même si la dotation de l'Etat a prévu un volet dédié au matériel roulant. Antérieurement à l'expérimentation, des régions s'étaient regroupées afin de disposer d'une taille critique suffisante pour s'affranchir de la SNCF dans la procédure d'acquisition du matériel roulant (Rhône-Alpes et Nord-Pas-de-Calais sont ainsi propriétaires d'une partie de leur matériel).

Ces pratiques peuvent-elles se reproduire ? L'histoire récente favoriserait une réponse négative puisque la pratique depuis l'instauration de la loi SRU, prouvant d'une part qu'il est délicat de mener un projet fédérateur avec des logiques politiques qui s'opposent et d'autre part que l'expertise de la SNCF dans la connaissance du matériel – l'exploitation et la maintenance - reste un atout fort pour l'exploitant.

Les conventions portant sur le matériel roulant financent les investissements de l'exploitant. Elles sont de nature différente des conventions d'exploitation liant la SNCF aux Régions qui sont des conventions de financement. Cependant, les dispositions qu'elles contiennent sont cohérentes avec les conditions d'utilisation et les incidences éventuelles sur l'économie de la convention.

⁶⁹ Une subvention d'équipement sans contrepartie directe au profit de celui qui l'a attribué.

Quelques dispositions clés sont présentes dans l'ensemble des conventions.

A/ Le schéma d'acquisition comprend tout le temps une distinction nette sur deux niveaux d'engagement pris par la SNCF chacun étant lié à une responsabilité distincte.

1. Si le constructeur livre soit avec du retard soit du matériel qui ne répond pas au cahier des charges, il verse une pénalité à la SNCF qui en fait bénéficier l'AO à titre de préjudice pour perturbation du service TER dont l'AO est compétente. Corrélativement, les charges supportées par l'exploitant du fait de ce retard sont prises en compte dans les conventions.
2. Si la SNCF ne met pas en exploitation ce nouveau matériel en date et en heure (les tests nécessaires à la validité du matériel sont parfois plus longs que prévu), elle peut verser une indemnisation à l'AO (ce n'est pas prévu dans toutes les conventions).

B/ En cas de destruction hors cas de force majeur, la SNCF s'engage à fournir un matériel de qualité équivalente ou à financer tout ou partie de l'achat.

C/ Les conventions prévoient une affectation du matériel aux dessertes TER de la Région concernée selon les modalités prévues dans la convention d'exploitation.

Annexe 8 : La démarche qualité dans les conventions TER

L'amélioration de la qualité de service constitue l'expression majeure des attentes des AO sur l'évolution du service public. La démarche qualité est l'outil conjointement défini par les AO et la SNCF pour répondre à cette attente. Les régions définissent les niveaux à atteindre et l'exploitant a libre court dans son autonomie de gestion pour remplir ses objectifs. La démarche est gérée comme un véritable projet d'entreprise : planning, tâches à réaliser, contrôles et coûts. Trois grandes étapes caractérisent cette initiative :

- définir les normes pour chaque promesse faites aux clients dans un référentiel de service sur les bases de l'AFNOR et du Conseil Régional, ainsi que des procédures associées pour les atteindre ;
- mesurer et suivre la qualité réellement produite ;
- agir grâce à l'analyse des résultats pour mettre en place des actions à court, moyen et long terme.

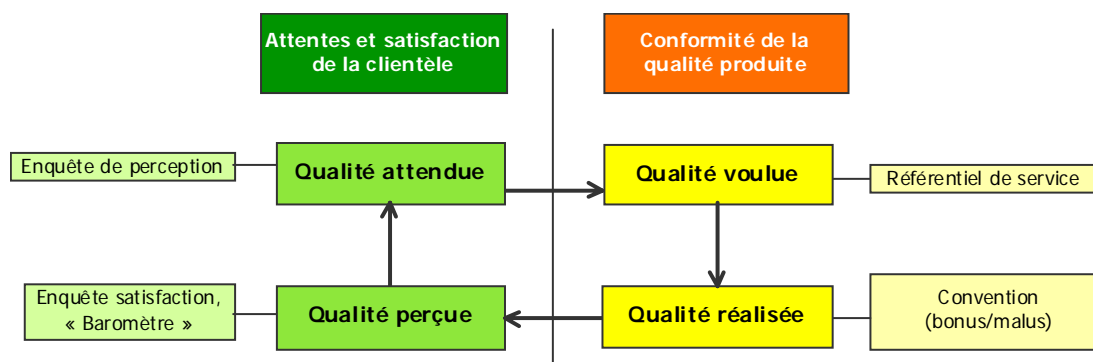
Le système de bonus donne lieu à complément de contribution tandis que le malus entraîne un ajustement à la baisse de la contribution. L'objectif est d'inciter à l'amélioration de la productivité et de dépasser les objectifs fixés. Afin de borner les risques, des plafonds sont mis en place. Seules, trois conventions ne prévoient pas d'intéressement financier de la SNCF à la qualité du service : Champagne-Ardenne et Pays de Loire n'ont pas d'objectifs qualité tandis que les objectifs qualité ne sont pas sanctionnés en Languedoc-Roussillon.

Deux types d'évaluation des services se complètent :

- une évaluation de la qualité perçue par la clientèle au travers du baromètre de satisfaction clientèle ISC ;
- une évaluation de la conformité de la qualité produite par rapport à des normes prédéfinies.

La satisfaction de la clientèle est l'objectif final de la démarche qualité. Cette démarche repose donc sur une interaction permanente entre l'évaluation de la perception et de la satisfaction de la clientèle et la mesure de la qualité produite par l'opérateur. (cf. schéma ci-dessous)

Schéma 2 : Le cycle de la qualité



- **La qualité attendue par la clientèle** correspond au niveau de qualité explicitement ou implicitement recherché par un client. Ainsi, sont identifiés les progrès réalisés et les nouvelles attentes à satisfaire.
- **La qualité voulue par l'autorité organisatrice** représente le niveau de qualité sur lequel s'engage la SNCF vis-à-vis des Régions dans le cadre des conventions, et se veut le reflet des attentes des voyageurs.

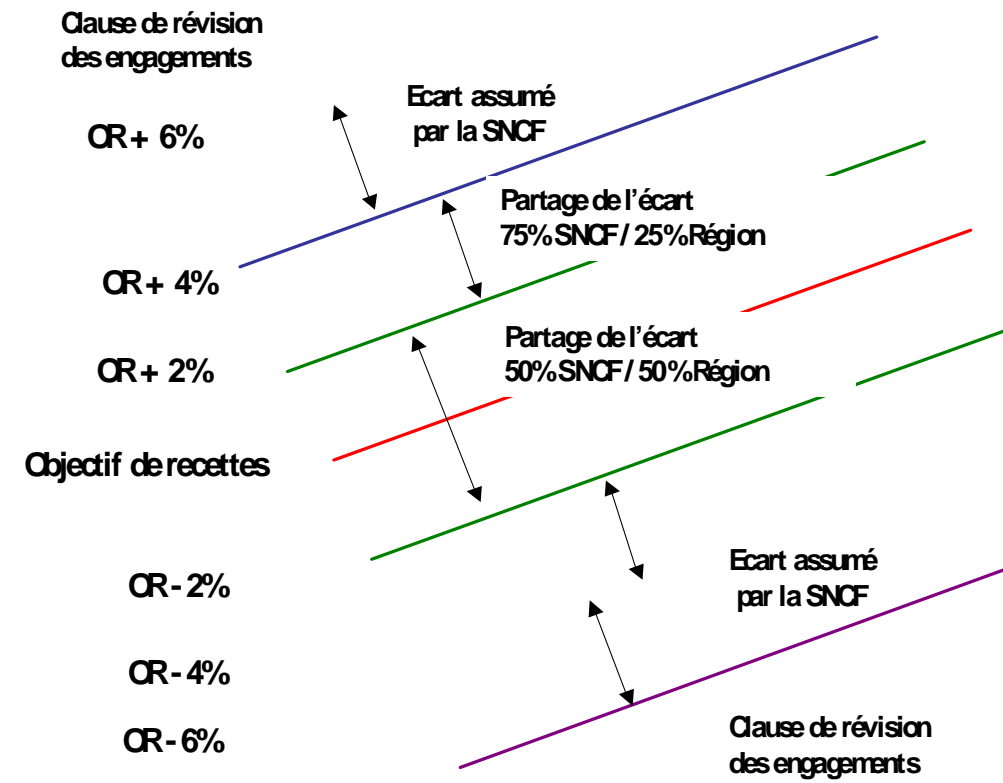
Ces engagements sur la performance de service public portent uniquement sur la qualité produite et non sur la qualité perçue. Par ailleurs, l'ensemble des engagements qualité concernent les critères de production maîtrisés par l'exploitant, et font l'objet d'engagements de résultats et non de moyens. Les objectifs sont le plus souvent négociés annuellement même si des conventions prévoient un engagement progressif ou des objectifs déterminées mécaniquement, en Haute Normandie par exemple.

Les malus n'ont pas pour objet de venir en addition des pénalités en cas de non réalisation de l'offre. Ainsi, les mesures de la qualité de service conduisant à la détermination des bonus - malus sont réalisées pendant les périodes traduisant une situation normale d'exploitation et hors de toute période de perturbations (travaux, grèves, événements extérieurs à la SNCF...).

On distingue deux grandes composantes de l'intéressement donnant lieu à l'application des bonus – malus : la ponctualité et la qualité du service dans les trains (et parfois les cars) et dans les gares.

Annexe 9 : Exemple de mécanisme d'intéressement:

Le cas de l'Alsace avec triple bande passante et clause de révision



Annexe 10 : L'indexation dans les conventions

Pondération des indices utilisés dans les conventions d'exploitation TER

indices	Salaires						Prestations / frais divers			Indices gazole			indices electricité		Indices généraux		Somme		
	EK-O ouvriers (horaire)	RS6-O ouvriers (horaire)	EK-S ouvriers (mens.)	RS6-S ouvriers (mens.)	EK-S tous salariés (mens.)	RS6-S tous salariés (mens.)	ICHTTS1 (horaire)	PSDD / FSD3	SYNTEC	ING	FODC4	1870T	23-20-27	40-10-10	04511E	4018 E		PIB	Terme constant
Alsace						24,0%	52,0%	16,0%	3,0%		3,0%			2,0%					100%
Aquitaine					52,7%		22,6%	20,3%			2,4%			2,0%					100%
Auvergne		31,0%		40,0%				24,0%				5,0%							100%
Basse Normandie						35,0%	35,0%	16,0%		6,0%	4,0%			2,0%				2,0%	100%
Bourgogne	15,1%		60,5%					18,9%				1,4%		3,6%					99,5%
Bretagne			27,4%				47,0%	15,7%	2,0%		2,9%			2,9%				2,0%	100%
Centre			38,0%				42,0%	14,0%			3,0%			3,0%					100%
Champagne Ard			31,0%				45,0%	20,0%			3,0%			1,0%					100%
Franche-Comté	39,0%					39,0%		18,0%				2,0%			2,0%				100%
Haute Normandie						35,0%	35,0%	23,0%					3,0%	2,0%				2,0%	100%
Languedoc-Roussillon						20,0%	55,2%	10,0%		10,2%	1,3%			3,1%					99,8%
Limousin					55,0%		20,0%	17,5%	2,5%			4,0%		1,0%					100%
Lorraine						37,0%	37,0%	16,0%	5,0%		3,0%			2,0%					100%
Midi Pyrénées			38,3%				38,3%	11,5%	7,5%		2,6%			1,9%					100%
Nord PDC (A)	50,0%		23,0%					22,0%			1,3%			3,7%					100%
Pays de Loire			28,5%				47,5%	14,3%			2,9%			1,9%				5,0%	100%
Picardie	50,0%		26,0%					19,4%			2,3%			2,3%					100%
Poitou-Charentes					45,0%		22,0%	29,0%				2,0%		2,0%					100%
PACA						29,0%	47,0%	12,0%		7,0%	2,0%			3,0%					100%
Rhône-Alpes					24,0%		52,0%	11,0%		7,0%		3,0%		3,0%					100%

Annexe 11 : L'infrastructure et la question de la dette

1. Les limites de l'infrastructure actuelle

- *un réseau d'inégale qualité*

L'inégale qualité du réseau fait débat,⁷⁰ raison pour laquelle un audit est en cours. La double mission confiée par RFF à un cabinet d'expert suisse consiste à déterminer si RFF et la SNCF sont performants dans leurs missions d'entretien et connaître le pourcentage du réseau défectueux qui ne permet pas une exploitation optimale des lignes (vitesses maximales pas ou rarement atteintes, retard...)

- *un réseau en quantité insuffisante*

L'infrastructure ferroviaire présente aujourd'hui un certain nombre de points de saturation qui sont des contraintes au développement du trafic, et des investissements lourds seront à réaliser dans les années à venir si les pouvoirs publics décident de poursuivre conjointement le développement du TER, tout en relançant le fret ferroviaire, objectif défendu par la Commission européenne. Les directives 91/440 et 95/19, et la définition du réseau trans-européen de fret ferroviaire encadrent une volonté politique pour impulser un nouveau souffle au fret et se positionner comme une alternative crédible à l'engorgement autoroutier du transport de marchandises.

Pour ces deux raisons, les investissements nécessaires sont importants, et doivent être mis en perspective de la dette du système ferroviaire français.

Tableau 13 : Evolution des investissements de RFF 2001-2008, en millions d'euros

Année	Renouvellement et mise aux normes	Aménagement du réseau classique	Extension du réseau LGV	Total
2001	776	183	298	1 257
2002	861	266	457	1 584
2003	846	388	915	2 149
2004	911	521	1 148	2 580
2005	1 124	810	1 047	2 981
2006	1 237	974	939	3 150
2007	1 237	951	959	3 147
2008	1 363	1 162	1 308	3 833

Source : RFF

1. la dette du système ferroviaire

La dette du secteur ferroviaire trouve naturellement son origine dans la politique d'investissement engagée et en particulier dans le développement important du réseau à grande vitesse sur les dernières décennies.

⁷⁰ Selon le rapporteur Mariton⁷⁰, il y aurait plus de 800 Km de lignes ferroviaires, qui nécessitent des travaux d'entretien afin d'améliorer la performance et la régularité des trains.

- *Les acteurs*

La dette est répartie entre Réseau Ferré de France (RFF), la SNCF et le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD).

Le SAAD, service sans personnalité juridique, a été créé le 1^{er} janvier 1991 en application de l'article 28 du Contrat de Plan – Etat – SNCF 1990-1994 « *afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise (la SNCF) par un désendettement significatif* ». Il dispose d'une comptabilité distincte au sein de la comptabilité de la SNCF et assure le service complet (intérêt et principal) du passif transféré pour un montant de 5,96 Milliards d'euros⁷¹ courant lors de la création.

RFF est créé le 13 février 1997 par la loi n°97-135. Il a pour mission « *la promotion du transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable, l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national* » selon l'article 1 de la loi du 13 février 1997.

Cet EPIC s'est vu transférer les voies et les infrastructures annexes (hors gares et centres d'entretien). La loi a permis l'inscription au passif de RFF, établissement propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure, de l'endettement de la SNCF à hauteur de 20,5 milliards d'euros, en contrepartie de l'inscription à l'actif de l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire, propriété au préalable de l'exploitant.

- *L'évolution de la dette depuis 1997*

Malgré la création de RFF, la dette globale du système ferroviaire n'a pas cessé de croître depuis 1997 passant de plus de trente cinq milliards d'euros courants à plus de quarante milliards d'euros courants au 31 décembre 2002.

La dette de la SNCF et du SAAD s'est sensiblement stabilisée, ce qui répond aux objectifs. On remarquera toutefois une augmentation sensible de la dette de RFF intervenue durant les années 2001 et 2002 correspondant au financement de la ligne LGV Est (cf. tableau 14).

⁷¹ Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement du système ferroviaire français (MEC), « *Note sur la dette du secteur ferroviaire à l'attention du rapporteur M. Hervé Mariton* », juillet 2004, assemblée nationale, commission des finances de l'économie générale et du plan.

Tableau 14 : Evolution de la dette du secteur ferroviaire depuis 1990, en Milliards d'euros courants

	SNCF	SAAD	RFF	Total
1990	17,89	-	-	17,89
1991	15,29	5,56	-	20,85
1992	19,07	5,41	-	24,48
1993	22,88	5,24	-	28,13
1994	26,04	5,02	-	31,06
1995	29,4	4,71	-	34,11
1996	31,72	4,36	-	36,08
1997	7,62	8,54	21,89	38,05
1998	7,72	8,42	22,46	38,59
1999	7,3	8,95	22,56	38,81
2000	6,49	8,93	23,1	38,52
2001	7,32	8,94	23,61	39,87
2002	7,1	8,87	25,45	41,42
2003	7	8,68	25,53*	41,22

* le montant de RFF pour 2003 est celui arrêté au 30 juin 2003

Source : MEC

- enjeux pour le TER

L'évolution de l'infrastructure appelle trois remarques pour le TER.

La première concerne l'offre quantitative du réseau. Si les investissements consacrés aux infrastructures ont avant tout été dédiés à des lignes nouvelles pour le réseau grande vitesse, la tendance va s'inverser jusqu'en 2008 où le réseau existant devrait recevoir 60% des fonds à venir (cf. tableau). Ils serviront à l'entretien et la régénération du réseau (remplacement des constituants de l'infrastructure, optimiser la politique de maintenance du réseau et donc la fiabilité des sillons) ainsi qu'à des travaux d'aménagement destinés à l'amélioration de la qualité des sillons offerts (relèvement des vitesses en ligne, électrification...), tels qu'indiqués dans le volet ferroviaire des Contrat de Plan Etat- région (CPER).

Toutefois, ces deux catégories d'investissement ne sont pas imputables directement au TER, notamment dans CPER ou une part plus ou moins importante est dédiée au fret.

La seconde a trait à la qualité du réseau. La hausse des péages peut être source de cercle vertueux : destiné à limiter la dette, un niveau de péage élevé apparaît comme la condition nécessaire d'investissements futurs, et donc d'une qualité de réseau élevé.

Annexe 12 : Carte des liaisons TIR



Annexe 13 : Dispositif législatif d'ouverture à la concurrence en Europe.

Caractérisés généralement par des monopoles étatiques fortement subventionnés et lourdement endettés,⁷² le secteur des transports ferroviaires est sans doute celui où l'ouverture à la concurrence se fait le plus lentement. Le processus d'intégration du marché ferroviaire est ainsi en retard par rapport aux autres modes de transport, et en décalage par rapport à la construction du marché intérieur.

L'adoption de la directive 91/440 relative au développement des chemins de fer communautaires a marqué un tournant dans l'approche du transport ferroviaire, en visant explicitement l'ouverture à la concurrence du secteur, sur un modèle analogue à celui qui prévaut pour les services en réseau. La directive est directement à l'origine d'une vague d'opérations en Europe de séparation comptable de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation, instaurant la création de RFF en France en 1997. La directive préconise également l'assainissement financier des entreprises publiques ferroviaires (article 9).

Le cadre juridique d'ouverture à la concurrence, dont l'objectif initial était plutôt d'apporter une réponse au fret, se traduit par deux éléments : les différents « paquets ferroviaires » d'une part et le projet de règlement d'Organisation du Service Public (OSP) d'autre part.

1. les « paquets ferroviaires » :

Le premier « paquet ferroviaire » est composé de trois directives (2001-12, 2001-13, 2001-14) prévoyant⁷³ :

- une ouverture progressive des réseaux en élargissant, pour les trafics de marchandises, les droits d'accès aux différents réseaux nationaux aux entreprises ferroviaires de l'Union Européenne ;
- la fixation des conditions à l'exercice des droits d'accès, par la mise en place d'une licence d'entreprise ferroviaire, à validité communautaire, et d'un certificat de sécurité, à validité nationale ;
- le renouvellement du cadre qui régissait l'organisation et la régulation du secteur, d'une part, en confiant aux gestionnaires de l'infrastructure – et non plus aux entreprises ferroviaires historiques – la répartition des capacités de l'infrastructure (les sillons), d'autre part, en prévoyant la mise en place d'organismes de contrôle destinés à s'assurer de la correcte ouverture des réseaux.

Elle sont accompagnées de deux livres blancs :

- 1 « *Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE* »
- 2 « *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* »

⁷² En France, l'endettement ferroviaire représente 5% de la dette publique. Source : J-A VINOIS, « La création d'un espace ferroviaire européen dans le contexte du livre blanc sur la politique européenne des transports », article publié dans la revue « Rail international », diffusé sur le site de la Commission Européenne.

⁷³ Source : <http://www.transports.equipement.gouv.fr/frontoffice/rech.jsp?motcle=paquet+ferroviaire#> ; rubrique fiche technique

Le « *second paquet ferroviaire* » (adopté à la majorité qualifiée par le parlement en mars 2003, la France ayant voté contre) complète le cadre législatif en matière de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité. Il est composé de trois textes destinés à « revitaliser le rail »⁷⁴ :

- une directive modifiant la directive 96/48 et la directive 2001/16 sur l'interopérabilité du système ferroviaire européen ;
- un règlement instituant une Agence ferroviaire européenne ;
- une directive modifiant la directive 95/18 ainsi que la directive 2001/14 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires.

Avec le « *troisième paquet ferroviaire* », les transports de voyageurs sont explicitement l'objet de la poursuite de la réforme engagée par la Commission, qui s'articule autour de quatre directives, dont l'une modifiant la directive 91/440. Elles portent sur :

- l'ouverture à la concurrence des transports internationaux de voyageurs dans un contexte où ces services connaissent une pression grandissante des transporteurs aériens à bas coûts.⁷⁵ Concrètement, cela peut avoir comme incidence l'arrivée de nouveaux opérateurs sur Thalys ou Eurostar ;
- les droits des passagers dans le secteur ferroviaire, pour les services internationaux ;
- la certification des conducteurs de locomotives ;
- la qualité du fret.

On constate ainsi, que si le fret était le sujet des premières composantes de la réforme du secteur ferroviaire, le troisième « paquet » concerne le transport de voyageurs, complétant le règlement OSP sur la mise en concurrence du trafic régional.

La réglementation des obligations de services publics.

Cadre général :

Les règles communautaires permettent aux Etats membres de mettre en place des OSP, c'est à dire des « *obligations que, si elle considérait son propre intérêt commercial, l'entreprise de transport n'assureraient pas, ou pas dans la même mesure ni dans les mêmes conditions* ». ⁷⁶

Le développement d'un marché de plus en plus concurrentiel dans le secteur des transports publics terrestres requiert un encadrement des OSP qui soit transparent et qui permette d'éviter que les compensations soient qualifiées d'aide d'Etat, ce que le traité réproouve. ⁷⁷

⁷⁴ Livre blanc de la commission : « La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », 12 septembre 2001.

⁷⁵ « En 2010, le réseau transeuropéen à grande vitesse sera connecté et de nouveaux services pourront se développer sur la base de la concurrence. La pression des compagnies aériennes à bas coûts est déjà une réalité pour les transports ferroviaires internationaux de passagers : ils devront évoluer vers de nouveaux modèles et c'est sans nul doute le bon moment pour libérer les initiatives. », déclaration de Loyola de Palacio, vice présidente de la Commission en charge des Transports en février 2004

⁷⁶ Résolution du Parlement européen sur le livre vert du 14 janvier 2004, rapport Herzog

⁷⁷ La question de savoir si les compensations de service public dans les différents secteurs de l'économie constituent des aides d'Etat au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité a retenu toute l'attention ces dernières années (cf. l'arrêt ALTMARK)

Le projet de règlement sur les services publics de transport

Dès 2000, la Commission a proposé un règlement fondé sur deux principes afin de rendre leur attribution transparente et non discriminatoire⁷⁸ par la contractualisation des rapports entre l'Autorité Organisatrice et l'opérateur et la mise en concurrence des contrats de service public. Jusqu'à cette date, le mode d'attribution des contrats de service public n'était guère une question vu l'absence de concurrence transnationale. La donne a changé dès lors que certains opérateurs de transport public ont répondu à des appels d'offres dans d'autres états membres.

Le texte prévoit la transparence financière (ce que le droit français avait déjà prévu dans le cadre de la LOTI) et une invitation à la concurrence sensée favoriser la relance du ferroviaire par l'amélioration de la qualité et la baisse des coûts. Les autorités françaises se sont vigoureusement opposées à l'intégration du transport ferroviaire de personnes dans le champ d'application de ce règlement⁷⁹. Un soutien consensuel envers la SNCF s'est créé en France, s'appuyant sur les critiques du système de dérégulation britannique particulièrement perfectible en terme de sécurité et la discrimination que subirait l'opérateur historique dont les salaires sont plus élevés du fait de statut plus favorable de leur personnel.

Depuis mars 2002, ce projet de règlement est bloqué au Conseil européen. Mais les temps ont évolué⁸⁰, et aujourd'hui la parution de ce règlement semble inéluctable⁸¹. La troisième version vient d'être rédigée⁸², et la présidence anglaise a inscrit cette nouvelle proposition de règlement à l'ordre du jour de la séance du 5 décembre prochain.

Cette nouvelle proposition simplifiée (moins d'articles) avance deux nouvelles idées par rapport aux versions précédentes :

- 3 elle permet aux autorités compétentes de produire elles-mêmes leurs services ;
- 4 la possibilité leur est offerte d'attribuer directement des contrats de service public de transport régional ou de longue distance.

⁷⁸ A noter que dans la première version, l'autorité organisatrice pouvait attribuer directement, sans appel d'offre, des contrats de service public dans le domaine du ferroviaire pour des raisons de sécurité.

⁷⁹ Position de J-J FILLEUL devant l'assemblée nationale le 27 juin 2001 « Cette prétention de régler en treize pages et dix-neuf articles la très grande variété de nos systèmes de transports, si différents entre les pays, les régions et les villes d'Europe, revient à vouloir faire rentrer dans la même chaussure des pieds de tailles très différentes, sans ajustement possible puisqu'il s'agit d'un règlement applicable directement partout en Europe et non d'une directive transposable selon la situation de chaque pays ».

⁸⁰ **Hervé MARITON**, « *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics* », proposition n°30, Assemblée nationale, Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Elle préconise de « *conduire une expérimentation, dans une ou plusieurs régions pour ouvrir l'exploitation des services régionaux de voyageurs à la concurrence* ». Ce rapport est consultable sur le site <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1725.asp>

⁸¹ Le texte a été approuvé le 20 juillet 2005 par la Commission. Si elle est approuvée par le Parlement Européen et le Conseil des Ministres (procédure de co-décision), cette définition émise dans un Règlement horizontal sur les services publics pourrait être reprise dans une future Directive-cadre sur les services publics.

⁸² « Proposition révisée de règlement du conseil et du parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route, Commission des communautés européenne », juin 2005

RRF, « bilans et perspectives », dossier de presse, janvier 2005-09-02

Christain Gerondeau, « SNCF, transports publics et autres : les danseuses de la République »

Annexe 14

La régionalisation ferroviaire : les dates clés

- **1972** : Convention Metrolor et Metrazur
- **1976** : Premières conventions régionales faisant suite aux schémas régionaux en Pays de la Loire, Lorraine, Limousin, Nord-Pas-de-Calais
- **30 décembre 1982** : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI)
- **1984** : Dans le cadre du contrat de plan SNCF/ETAT, la SNCF a comme objectif le conventionnement des deux tiers des transports régionaux
- **1986** : La SNCF lance avec les Régions le label TER qui va permettre de fédérer les initiatives régionales et lancer la reconquête du trafic par la modernisation du service. Les premières conventions sont signées entre SNCF et conseils régionaux: convention à la marge.
- **1991** : Premier TER 200 (Alsace)
- **20 décembre 1992** : Résolution 90 du Sénat. Elle provoque la création d'une commission d'enquête, présidée par le Sénateur Hubert HAENEL
- **1994** : Une nouvelle génération de conventions qui sert à bâtir l'étape suivante (Nord Pas de Calais, Centre)
- **31 mars 1994** : Remise du rapport « Propositions du Sénateur Hubert Haenel », et lettre du ministre Bosson concernant ces propositions
- **5 octobre 1994** : Lancement des « suites » par M Bosson devant les présidents de CR. Création du Conseil des Régions, du comité de suivi présidé par M. Haenel
- **4 février 1995** : Loi d'Aménagement et de développement du Territoire (LOADT). Elle prévoit le transfert aux Régions de la responsabilité des transports collectifs d'intérêt régional.
- **Avril 1995** : Signature de protocoles marquant la volonté de plusieurs Régions d'expérimenter (ou d'étudier plus avant) la régionalisation.
- **2 juin 1995** : Passation du marché d'études pour la réalisation de l'audit sur les comptes des services régionaux SNCF avec la Société KMG- Peat/Marwick
- **21 février 1996** : Comité de pilotage de l'audit. Remise du rapport KPMG
- **13 mai 1996** : Lettre de Bernard Pons, Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, engageant la Régionalisation avec 6 Régions (réponse SNCF le 1/7/1996)
- **11 juin 1996** : Annonces gouvernementales à l'Assemblée Nationale : un établissement public nouveau est créé, propriétaire du réseau ferré : RFF
- **7 août 1996** : Lettre de B Pons et d'Anne-Marie Idrac, secrétaire d'Etat aux transports, saisissant officiellement les 6 Régions expérimentales pressenties (Alsace-Nord-Pas-de Calais, Pays de la Loire, Centre, Rhône Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur)
- **29 août 1996** : Lettre de M du Mesnil saisissant officiellement le président Gallois de l'expérimentation
- **19 décembre 1996** : Signature de la convention Rhône Alpes (approbation par le Conseil régional le 22/11/96 et par le Conseil d'Administration de la SNCF le 20 novembre 1996)
- **1 janvier 1997** : La régionalisation est officiellement engagée sous forme expérimentale pour trois ans à partir du avec 6 régions volontaires
- **30 janvier 1997** : Signature de la convention Nord Pas de Calais (approbation par le Conseil régional les 16 et février et par le Conseil d'Administration de la SNCF le 29 janvier)
- **3 avril 1997** : Signature de la convention Centre (approbation par le Conseil régional le 25/04/1997 et par le Conseil d'Administration de la SNCF le 29 janvier)
- **8 avril 1997** : Signature de la convention Pays de la Loire (approbation par la commission permanente du 10 février et par le Conseil d'Administration du 29 janvier)
- **28 mai 1997** : Signature de la convention Provence Alpes Côte d'Azur (approbation par le Conseil régional le 21 mars et par le Conseil d'Administration le 26 mars)
- **21 décembre 1998** : signature de la convention Limousin
- **13 décembre 2000** : vote de la loi SRU

- **27 novembre 2001** : décret relatif au transfert de compétence
- **1 janvier 2002** : généralisation de la Régionalisation à l'ensemble des Régions
- **8 août 2002** : arrêtés fixant les dotations et les périmètres pour chaque Région

Annexe 15 :

Causes exonératoires pour non réalisation d'offre par Activité

Causes exonératoires pour la non réalisation d'offre (outre la force majeure)

La SNCF veille à assurer la continuité du service public régional de transport en toutes circonstances, sauf en cas de force majeure et sauf causes exonératoires définies ci-dessous		Alsace	Aquitaine	Auvergne	Basse Normandie	Bourgogne	Bretagne	Centre	Champagne Ardennes	Franche-Comté	Haute Normandie	Langue doc Rousillon	Limousin	Lorraine	Midi-Pyrénées	Nord Pas de Calais	Pays de la Loire	Picardie	Poitou-Charentes	PACA	Rhône-Alpes	TOTAL
accidents	- de personnes et suicides		X										X	X				X			X	5
	- explosion, incendie...															X		X			X	3
	- de passage à niveaux		X											X								2
obstacles	- obstacles sur la voie		X											X		X		X		X		5
	- occupation des voies par des tiers		X	X				X						X				X				4
	- divagation de personnes le long des voies																				X	1
	- divagation d'animaux												X					X			X	3
relations avec un tiers	- événement extérieur empêchant la poursuite du service		X			X				X	X								X			5
	- décision du gestionnaire d'infrastructure							X														1
	- travaux		X	X	X								X		X			X				7
	- retard, à l'arrivée sur le réseau ferré national, d'un train régional conventionné assurant un service transfrontalier													X								1
sûreté	- crise d'approvisionnement, notamment en matière énergétique																			X		1
	- occupation des gares, accès ou autre installation nécessaire à la circulation																X	X		X		3
	- actes de malveillance, terrorisme, paquet suspect		X							X			X	X					X		X	7
	- arrêt sur injonction de la force publique		X	X										X	X						X	6
divers	- conséquence d'agression		X			X		X		X			X	X					X			7
	- trouble de la santé des voyageurs													X								1
	- actionnement du signal d'alarme													X								1
	- intempéries		X	X	X	X				X	X			X		X	X	X	X	X	X	13
TOTAL			10	4	2	3		3		4	2		4	11	2	7	2	7	2	6	7	

Les pénalités ne s'appliquent qu'aux cas suivants : grèves SNCF, défaillance du matériel due à un dysfonctionnement imputable à la SNCF, défaut conducteur, défaut contrôleur

Annexe 16 : Les péages : mode d'emploi

1 La réforme (Amendement Lambert)

Les péages ont fait l'objet d'une importante réforme, décidée en 2003 par l'Etat sur proposition de RFF (décret n°2003-194 du 7 mars 2003), afin que le gestionnaire d'infrastructure atteigne « le petit équilibre » : les recettes commerciales tirées des péages doivent équilibrer le montant annuel versé à la SNCF au titre de l'entretien du réseau, afin de garantir la pérennité d'une infrastructure de qualité.

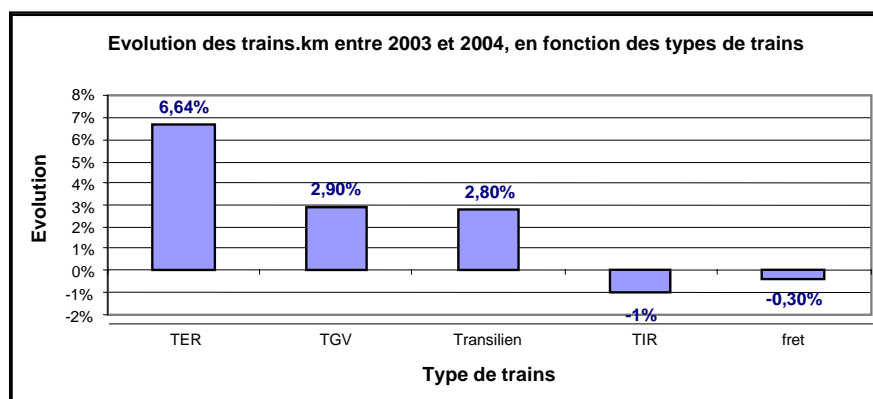
S'agissant des péages, l'obligation de paiement des redevances d'infrastructure à RFF s'impose à la SNCF, par le décret 97-446 du mai 1997, qui stipule dans son article 1 « *l'octroi de capacités d'infrastructure et leur utilisation par les convois ferroviaires sur le réseau ferré national donnent lieu au paiement de redevances par la SNCF [...] Ces redevances sont calculées et perçues par Réseau Ferré de France* ». Les barèmes sont fixés par arrêté interministériel (cf. annexe).

Le risque sur les péages est externalisé pour la SNCF, les charges étant refacturées à l'euro près aux Régions conformément à la responsabilité de chacun des acteurs.

Cette augmentation s'est traduite par un quasi doublement des péages TER, dont le pendant est une compensation de l'Etat versée aux Régions s'élevant à deux cent quatorze millions d'euros⁸³, basée sur des estimations de trafic pour 2003.

Cette hausse des péages résulte d'un double effet : d'une part un effet prix lié à la hausse du barème, d'autre part un effet volume. L'augmentation des circulations TER entre 2003 et 2004 a été de 6,6 %, passant de 148 millions de train-km à 157,77 millions de train-km. Il s'agit de l'évolution la plus importante du secteur ferroviaire, comme on peut le constater sur le graphique suivant. Deux éléments participent à cet effet volume, résultant des politiques d'extension d'offres des AO : l'augmentation des dessertes et le volume de trains circulant sur ces dessertes (cadencement). Selon RFF, le nombre de trains augmente surtout sur les lignes où la circulation est la plus dense, là où les tarifs sont les plus élevés.

Graphique 15



Source : RFF

⁸³ Evolution de la fiscalité locale : le contribuable se rebiffe. Transparence, responsabilité, efficacité : le refus de la fatalité, document d'information de l'assemblée nationale, rapport n° 2436, juillet 2005, interview de Jean-Marie Bertrand, directeur général de RFF

2 Les éléments de constitution des péages

Le montant du péage est fonction de l'intensité de circulation sur les axes, traduisant un système de tarification qui fait payer plus cher l'usage des lignes à forte circulation. Les circulations TER s'effectuent sur deux grandes sous-catégories de ligne : les lignes les plus « circulées » classées du niveau 1 au niveau 6 selon les normes de l'UIC, et les lignes à vocation régionale, relativement peu « circulées » classées du niveau 7 au niveau 9. Les lignes de niveau 1 à 6 représentent les trois quarts des circulations TER.

Ainsi, le barème applicable au secteur périurbain est davantage élevé que pour les liaisons inter-cités, lui-même supérieur aux lignes à faible circulation. De plus, les modulations sont à prendre en fonction de la tranche horaire (heures creuses et heures pleines).

Répartition d'indice relatif au TER en fonction du niveau des lignes

	Niveau 1 à 6	Niveau 7 à 9
Circulation en train-km	75%	25%
recette	83%	17%
Taux de couverture	85%	23%

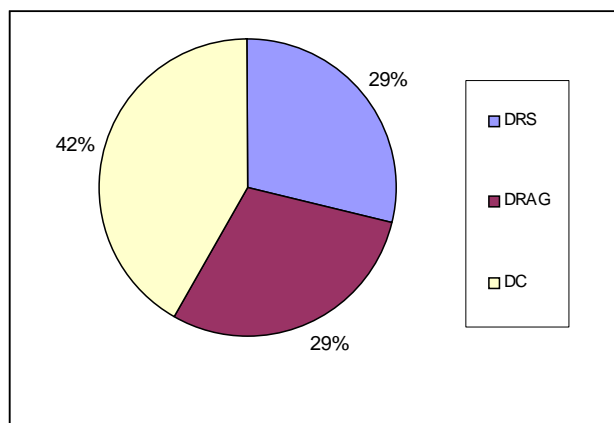
Source : RFF

Compte tenu du système de tarification, qui fait payer plus cher l'usage des lignes à forte circulation, les produits couvrent 85% des charges d'entretien et d'exploitation pour les dessertes TER effectuées sur des voies de niveau 1 à 6 et seulement 23% pour celles effectuées sur les voies de niveau 7 à 9.

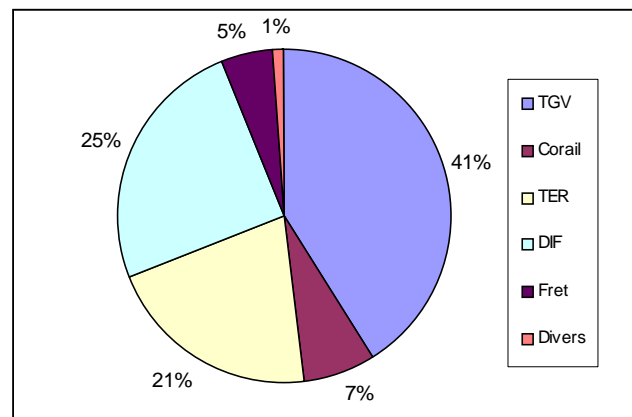
La tarification mise en place illustre un système de péréquation dont l'ambition est de limiter les écarts de qualité entre les voies, ce qui contribuerait inévitablement à engorger davantage les réseaux les plus utilisés.

Les péages recouvrent quatre éléments de tarification : le droit d'accès au réseau (DAC)⁸⁴, le droit de réservation d'un sillon (DRC, en fonction de la date et de la vitesse » de circulation), le droit de réservation des arrêts en gare (DRAG) et le droit de circulation (DC).

Graphique 16 : Répartition des péages TER en 2004 par élément de tarification.



Graphique 17 : Répartition du montant des péages reçus en 2004 par type de trains.



⁸⁴ A l'heure d'aujourd'hui, ce montant n'est pas différencié selon les types de circulation ; il s'apparente donc à un forfait pour la SNCF dont le poids est marginal (4% des 2,13 milliard d'euros de redevances versés par la SNCF en 2004)

Le DRAG n'était pas applicable pour le TER avant cette réforme, et il est devenu l'élément qui a massivement contribué à la hausse des péages. Il représente 42% du montant des péages versés par la SNCF à RFF au compte du TER en 2004 (cf. graphique...)

Ce nouveau mécanisme témoigne d'une logique consistant à tarifier l'occupation de capacité. Sur les lignes très circulées, un train qui s'arrête est d'autant plus consommateur de capacité, alors qu'un train qui ne s'arrête pas passe rapidement et consomme moins de capacité. Ainsi les cadencements mis en place et les recompositions d'offre avec dessertes régulières sont fortement pénalisés.

Les redevances TER ont représenté 20% des péages en 2004, pour une somme avoisinant les quatre cent cinquante millions d'euros. En terme de volume de circulation, mesuré en train-km, le TER représente 25% des circulations totales, c'est à dire que leur poids est moindre en recette qu'en volume. Les lignes les plus circulées représentent 83% des recettes, tandis que les « moins circulées » présentent un taux de couverture moyen de 23%.

Bibliographie

Rapports :

D. Schwartz, JP. Taroux « Evolution des investissements des gestionnaires d'infrastructures et des transporteurs publics des réseaux ferroviaires : 1990-2000 », rapport du Conseil national des transports.

JJ. Filleul, P. Muhlstein, « *Evaluation de la réforme du transport ferroviaire* », rapport pour le Conseil Supérieur du service public ferroviaire », la documentation française, 2002.

J. Chauvineau, « *La régionalisation ferroviaire* », rapport du conseil économique et social, 2001.

H. Mariton, « *Evolution de la fiscalité locale : le contribuable se rebiffe. Transparence, responsabilité, efficacité : le refus de la fatalité, document d'information de l'assemblée nationale* », rapport n° 2436, juillet 2005.

J. Bergougnoux, « *Services publics en réseau, perspectives de concurrence et nouvelles régulations* », commissariat général au plan, la documentation française, 2002.

Ouvrages généraux

AM. Buisson, D. Mignot , « *La Régionalisation du transport ferroviaire, outil d'aménagement du territoire ?* », LET, 1997.

G. Bonnet, B. Thome , L. Houles , A. Canet, « *La Régionalisation des transports ferroviaires - enseignements de l'expérimentation et perspectives* », rapport d'étude, CERTU, ENTPE, Université Lumière Lyon 2, 2001.

C. Gérondeau, « *SNCF, transports publics et autres : les danseuses de la république* », édition l'harmattan, 2004

C. Guilluy et C. Noyé, « *Atlas des nouvelles fractures sociales en France* » Editions Autrement, 2004.

Notes d'informations

Le compte des transports en 2003 : 41^{ème} rapport de la commission des comptes de la nation. Cour des comptes, « *Rapport de la Cour des comptes sur le transport publics urbains* », avril 2005.

Caisse des dépôts et consignation, « *Note sur la dette du secteur ferroviaire* », pour le compte de la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement du système ferroviaire français, juillet 2004, p57.

Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire, « *Les relations ferroviaires interrégionales de voyageurs* », rapport adopté en séance plénière la 16 mars 2005.

Articles / publications

C. Steinmetz « *Le conventionnement, un outil au service de la régionalisation ferroviaire* », Revue générale des chemins de fer français, janvier 2004.

R. Granjon, « *les conventions de transports publics routiers non urbains de personnes* », BJCP, n° 12 septembre 2000).

Y. Crozet « *Quelle pertinence du transport ferroviaire pour la mobilité quotidienne dans les zones peu denses ?* », publication produite lors de XXXVIIème colloque de l'ASRDLT –Trois Rivières – 21-23 août 2002.

L. Guihéry "*Transport ferroviaire de voyageurs : les régions passent à la vitesse supérieure... La SNCF pourra-t-elle suivre ?*", Pouvoirs Locaux, n°53, II/2002, juin, pp.89-96

C. Burlando.,L. Guihéry "*La régionalisation du transport ferroviaire régional de voyageurs : expériences françaises et italiennes*", Les Cahiers Scientifiques du Transport, N°45 / 2004, pp. 125 – 154.

Traités

Livre blanc de la commission : « *La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix* », 12 septembre 2001.

Commission des communautés européenne, « *Proposition révisée de règlement du conseil et du parlement européen relatif aux services publics de transports de voyageurs par chemin de fer et par route* », juin 2005.