

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

Des réformes tardives,  
une clarification nécessaire

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2019

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

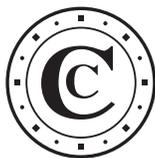
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant .....	<b>7</b>
<b>2</b> Une activité coûteuse, de plus en plus subventionnée. ....	<b>11</b>
<b>3</b> Une préparation encore insuffisante à l'ouverture à la concurrence .....	<b>15</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>17</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>19</b>



# Introduction

Les TER regroupent tous les transports régionaux par trains et cars réalisés par SNCF Mobilités, à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse. Ils transportent chaque jour environ 900 000 voyageurs dans 7 000 trains et 1 300 cars. Les trains concernés circulent sur 20 489 kilomètres de lignes de chemin de fer, dont 11 853 sont électrifiées. L'activité des TER se structure autour de trois offres : la desserte périurbaine ; la desserte entre les villes régionales ; la desserte des territoires isolés.





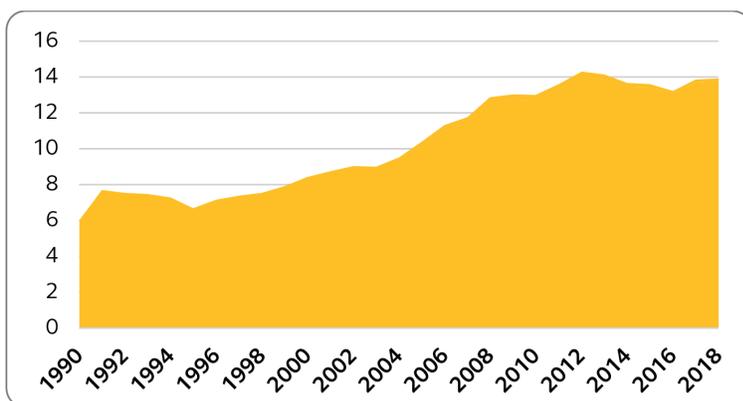
# 1 Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant

Cette activité est subventionnée par les régions, qui y ont consacré, au cours de la période 2012-2017, des dépenses importantes. Celles-ci contrastent avec une qualité de service insuffisante et une fréquentation en baisse.

Après avoir largement augmenté leur offre de transport, les régions, devenues autorités organisatrices de transports (AOT), l'ont stabilisée entre 2012 et 2018. Elles ont poursuivi leurs efforts sur le renouvellement du matériel roulant (3,3 Md€ entre 2012 et 2017) permettant un rajeunissement et une modernisation du parc. Elles ont également mené des politiques tarifaires favorables aux clients, notamment les abonnés, pour améliorer l'attractivité des TER et favoriser le report modal.

Mais le fait le plus notable sur la période 2012-2017 est l'engagement de plus en plus marqué des régions dans les investissements sur le réseau ferré régional et les gares, l'objectif étant d'améliorer le service rendu aux clients. Le total de ces investissements a atteint environ 2,1 Md€ entre 2012 et 2017. Or, la propriété du réseau ferré et des gares relève de SNCF Réseau et de l'activité Gares & connexions de SNCF Mobilités. Il devient donc indispensable de clarifier les rôles respectifs des régions, du groupe public ferroviaire et de l'État dans le financement des infrastructures régionales, en ouvrant aux régions la possibilité de devenir propriétaires des infrastructures qu'elles financent déjà : cela leur permettrait de mieux maîtriser les choix de renouvellement, de développement ou de suppression, ainsi que les modalités de gestion et de maintenance.

Trafic TER, en milliards de voyageurs-kilomètres, 1990-2018



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

# Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant

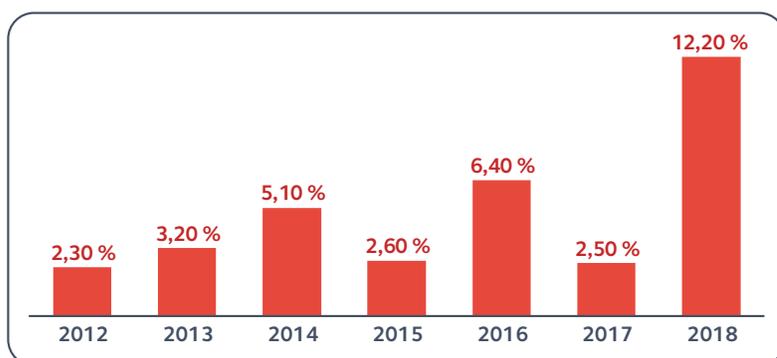
Les dépenses accrues des régions se sont paradoxalement accompagnées d'une baisse de la fréquentation, en particulier des clients occasionnels. Le trafic des TER, qui avait doublé au cours de la période 1995-2012, a diminué jusqu'en 2016, avec un léger rebond en 2017.

Cette baisse de la fréquentation survenue à partir de 2012 s'explique en partie par des facteurs externes comme la concurrence de nouveaux modes de transport, notamment du covoiturage et des transports interurbains par

autocars<sup>1</sup>, la diminution de la population dans certains territoires, ou encore la baisse des prix des carburants survenue entre 2012 et 2016 qui a favorisé l'usage du véhicule individuel.

Elle s'explique également par des facteurs propres au groupe public ferroviaire, qui fragilisent sa qualité de service, marquée depuis 2012 par un niveau trop élevé de suppressions de trains et par une augmentation du nombre de trains en retard, en comparaison notamment avec les moyennes européennes.

## Évolution de la non réalisation de l'offre de service



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

Les grèves de 2014, 2016 et 2018 ont aggravé les difficultés de gestion rencontrées par l'exploitant. Cette dégradation de la qualité de service est également imputable au mauvais état des infrastructures et aux conséquences sur la ponctualité des trains de l'accroissement des travaux de rénovation, dont la responsabilité

incombe à SNCF Réseau<sup>2</sup>. Le réseau emprunté par les TER est en effet fortement dégradé, en particulier en ce qui concerne les lignes les moins fréquentées qui, en 2017, représentaient 9 137 kilomètres sur les 20 489 kilomètres de lignes utilisées par des TER. Cette dégradation de l'état du réseau ferré a conduit SNCF Réseau

1 Dits « cars Macron » depuis que l'organisation de cette activité a été libéralisée par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

2 Cour des comptes, *Rapport public thématique : SNCF Réseau : des réformes à approfondir. La Documentation française, décembre 2018, 99 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).*

## Un fort engagement des régions, un service encore insuffisant

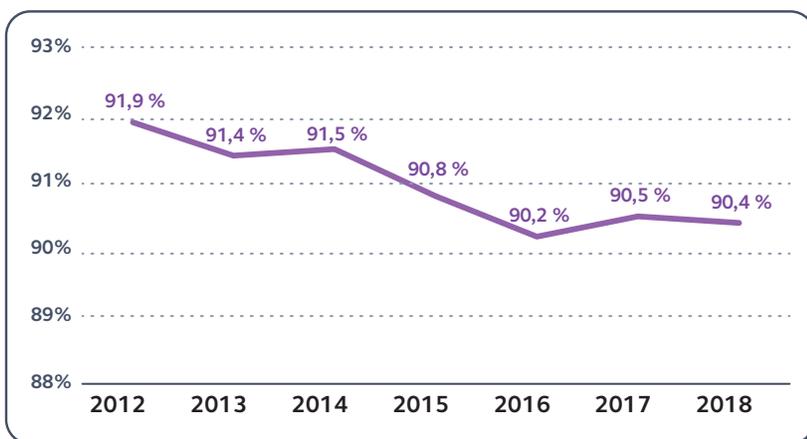
à multiplier les ralentissements des circulations, voire à suspendre le service pour des raisons de sécurité.

Si les conventions entre les régions et SNCF Mobilités prévoient des pénalités lorsque le service n'est pas réalisé, la plupart des dispositifs sont encore insuffisamment incitatifs. Le renforcement du niveau d'incitations par les régions pousserait davantage SNCF Mobilités à prendre des mesures correctrices.

Enfin, le constat de la baisse globale de la fréquentation ne doit pas occulter la grande disparité de situations selon les lignes. La moyenne est en effet tirée vers le bas par certaines lignes de faible fréquentation, avec de nombreux trains occupés par moins de 10 voyageurs. Il en est de même pour les gares : on comptait, en 2016, 285 gares accueillant en

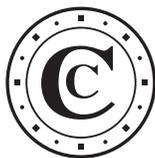
moyenne moins de trois voyageurs par jour. La fermeture de ces lignes et gares peu fréquentées, qui pourrait être justifiée d'un point de vue économique, voire d'un point de vue environnemental quand le service est assuré par des rames motorisées au diesel, n'est cependant pas la seule option. Pour assurer la desserte de territoires souvent isolés, plusieurs autres solutions sont envisageables : le plan de transport peut souvent être amélioré ; la ligne peut être gérée de façon plus économique par un exploitant autre que SNCF Mobilités ; des cars, minibus ou taxis, réguliers ou à la demande, peuvent remplacer certains trains. Pour effectuer ces choix, il est indispensable que les régions disposent d'une analyse économique, sociale et environnementale pour chacune de ces lignes régionales peu fréquentées.

Évolution de la régularité du service



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités



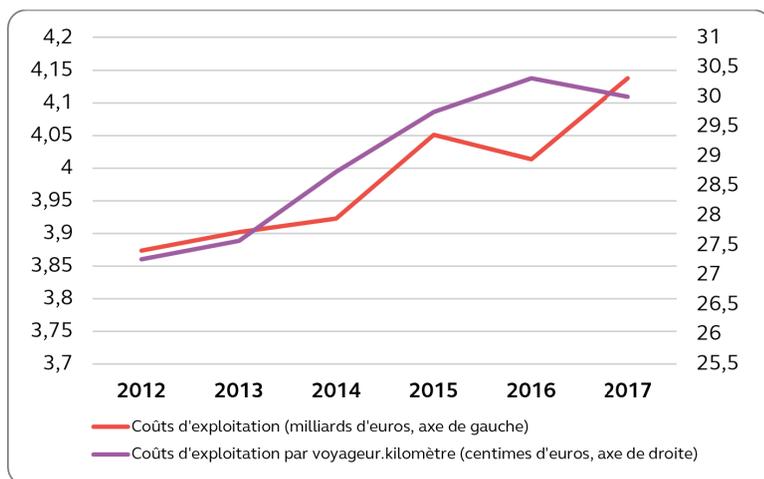


## 2 Une activité coûteuse, de plus en plus subventionnée

Les coûts d'exploitation du transport express régional, qui s'élevaient en 2017 à 4,1 Md€, sont en hausse constante. La responsabilité de ces coûts élevés est partagée entre les régions et SNCF Mobilités. Les premières ne cherchent pas toujours à rationaliser l'activité, en proposant des plans de transport peu optimisés ou en maintenant un niveau de

service en gare (guichets) ou à bord des trains (présence de contrôleurs) dont l'efficacité est discutable. La seconde fournit le service à un coût très élevé, notamment à cause d'une organisation du travail peu efficace, d'une trop faible polyvalence des agents et d'une augmentation trop automatique des salaires.

Coûts d'exploitation des trains et cars TER, 2012-2017



Les coûts d'exploitation 2018, affectés par les conséquences de la grève du printemps, ne sont pas repris dans le graphique : ils se sont élevés à 4,2 Md€ et le coût d'exploitation par voyageur-kilomètre à 0,303 €.

Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

Pourtant, l'activité TER dégage, pour SNCF Mobilités, une marge opérationnelle élevée (en 2017, elle s'élevait à 231 M€, soit 5,6 % du chiffre d'affaires) et génère une trésorerie

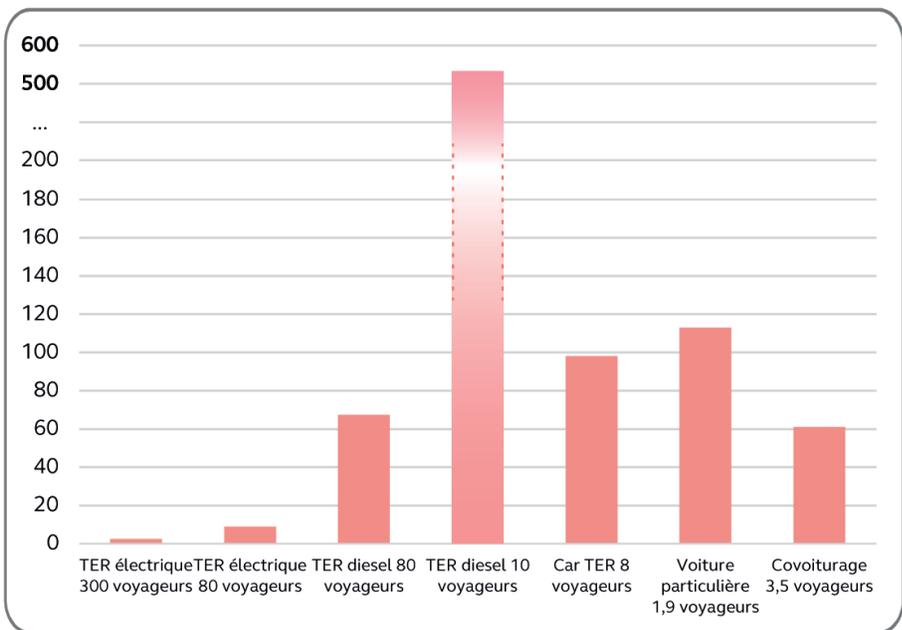
en forte croissance (808 M€ au 31 décembre 2017). Cette rentabilité est très variable selon les régions (de -6,9 % du chiffre d'affaires à +14,6 %, en 2017).

# Une activité coûteuse, de plus en plus subventionnée

Le calcul du coût du TER doit également intégrer les investissements dans les infrastructures et le matériel roulant, le coût du régime spécial de retraite des cheminots mais aussi les externalités de ce mode de transport, lesquelles regroupent diverses nuisances potentiellement génératrices de coûts pour la collectivité : accidents, émissions de gaz à effet de serre, pollution locale

par oxydes d'azote et particules fines, bruit et congestion. On observe en effet que le bilan environnemental des TER s'avère inégalement vertueux et très mitigé en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre : si les émissions par passager des trains TER électriques sont négligeables, celles des trains TER motorisés au diesel sont très élevées lorsqu'ils sont peu occupés.

Émissions de gaz à effet de serre de différents modes de transport en 2016  
(en gramme de CO2 par voyageur-kilomètre)



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités et Ademe

La prise en compte des coûts, certes de nature différente, tels que les coûts d'exploitation, les investissements, le régime de retraite des cheminots et les coûts environnementaux représente environ 8,5 Md€ en 2017,

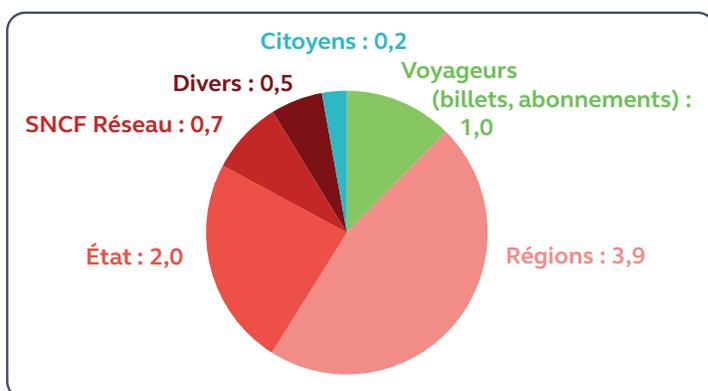
soit un coût moyen par voyageur-kilomètre de 61 centimes d'euros : compte tenu du taux de remplissage actuel des trains, cela fait du TER le mode de transport le plus coûteux.

## Une activité coûteuse, de plus en plus subventionnée

Ces coûts du TER sont couverts à 88 % par des subventions publiques, les clients n'en payant que 12 %, soit environ 1 Md€ sur un coût total de 8,5 Md€. Cette situation tient aux politiques tarifaires mises en œuvre par les régions, qui ont continuellement réduit la participation des clients au coût du

service. C'est en particulier le cas des abonnés, qui bénéficient chacun, en moyenne, d'environ 12 000 € de subvention publique par an. Cette évolution des grilles tarifaires soulève la question de la répartition du financement des TER entre le contribuable et l'utilisateur.

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



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités





## 3 Une préparation encore insuffisante à l'ouverture à la concurrence

Les relations entre les régions et SNCF Mobilités sont par nature déséquilibrées, du fait de la situation de monopole de cette dernière : de nombreuses clauses des conventions lui sont particulièrement favorables. La loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui prévoit une généralisation de l'attribution concurrentielle des nouveaux contrats à partir de 2023, offre l'opportunité d'un rééquilibrage de ces relations.

Les données techniques et financières dont dispose SNCF Mobilités sont indispensables aux régions à deux titres : d'abord pour la gestion de l'activité, pour laquelle les données qu'elle transmet ne sont pas assez précises et insuffisamment exploitables ; ensuite en vue de l'ouverture à la concurrence, celle-ci devant communiquer des données supplémentaires afin que les régions puissent préparer leurs appels d'offres. La communication devra concerner aussi des données à caractère industriel et commercial accumulées par SNCF Mobilités durant sa période de monopole, par exemple des données relatives à la maintenance des trains.

La plupart des régions ont encore pris insuffisamment conscience des moyens à mettre en œuvre pour réussir l'ouverture à la concurrence. Pour ce faire, les régions doivent très rapidement renforcer les compétences de leurs services, notamment en recourant davantage à des profils d'expertise technique, juridique et financière.

S'agissant de la perspective de l'ouverture à la concurrence, les régions ont réagi diversement : quatre d'entre elles (Occitanie, Bourgogne- Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire) n'ont pas souhaité, à ce stade, prévoir de calendrier et de modalités d'ouverture à la concurrence ; quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Pays de la Loire) ont prévu une mise en concurrence de certaines lignes durant la période 2019-2023, mais semblent, pour l'instant, y renoncer en pratique ; trois régions (Grand Est, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur) ont marqué dès à présent leur volonté de mettre en concurrence certaines lignes, en entamant les procédures de mise en concurrence.

## Une préparation encore insuffisante à l'ouverture à la concurrence

---

De son côté, SNCF Mobilités a pris conscience tardivement de l'urgence d'une évolution. Depuis 2013, une affectation plus directe des moyens et des charges à la direction générale TER a permis de renforcer une gestion de proximité et de mettre en place des mesures d'amélioration de l'activité. Mais ce n'est qu'à partir de 2016 que la direction générale TER a élaboré et mis en œuvre un

plan stratégique, CAP TER 2020, orienté vers la réduction des coûts et l'amélioration de la qualité. Toutefois, l'activité TER continue de se heurter à des contraintes structurelles sur lesquelles elle n'a actuellement pas de prise, notamment en ce qui concerne le coût des fonctions support du groupe ferroviaire. La filialisation de l'activité constitue une piste sérieuse pour répondre à ces difficultés.

# Conclusion

Les exemples étrangers montrent que la réussite du transport régional dépend de la conjonction de quatre facteurs : la régionalisation, une part suffisante du coût assumée par les clients, un bon état du réseau et une ouverture à la concurrence.

La France est aujourd'hui très en retard sur les trois derniers facteurs de réussite. S'agissant des coûts, les exemples étrangers conduisent à

poser la question d'une plus forte contribution des clients des TER. L'amélioration de l'état du réseau est nécessaire et appelle une clarification des rôles respectifs des différents acteurs. L'ouverture à la concurrence, enfin, fût-elle progressive, doit maintenant devenir effective pour confirmer son rôle de levier d'amélioration de la performance du transport express régional.



# Recommandations

La Cour formule les 9 recommandations suivantes :

**1.** Transférer aux régions qui le souhaitent la propriété des infrastructures régionales (réseau secondaire, gares locales) et leur laisser le choix des modalités de gestion et d'entretien (État, régions).

**2.** Accroître l'exigence sur le niveau de qualité de service attendu de l'exploitant et renforcer le niveau d'incitation (pénalités, bonus/malus) (régions).

**3.** Réaliser une analyse sociale, économique et environnementale de chaque ligne peu fréquentée permettant à chaque région de choisir entre les options suivantes : développer la ligne, la maintenir en la gérant de façon plus économique, l'organiser avec un autre mode de transport ou la supprimer (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau).

**4.** Veiller, dans l'élaboration des cahiers des charges, à limiter les coûts d'exploitation, notamment

en ajustant le niveau de présence d'agents en gare et à bord des trains au strict nécessaire (régions).

**5.** Revoir les plans de transport afin de les rendre plus fiables et d'améliorer la régularité des trains (régions, SNCF Mobilités, SNCF Réseau).

**6.** Réexaminer le niveau de contribution des clients aux coûts du TER, en lien notamment avec la qualité du service (régions).

**7.** Fiabiliser les informations qui sont susceptibles d'être demandées par les régions en application du décret du 20 août 2019 (SNCF Mobilités).

**8.** Renforcer l'expertise technique, juridique et financière des régions afin de préparer efficacement les futurs appels d'offres (régions).

**9.** Filialiser l'activité TER et lui transférer l'essentiel des fonctions support assurées actuellement pour son compte par SNCF et SNCF Mobilités (SNCF, SNCF Mobilités).