UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS

« LES NOUVELLES CONVENTIONS ENTRE L'AUTORITE ORGANISATRICE DE TRANSPORT REGIONALE ET L'OPERATEUR HISTORIQUE »

Mémoire pour l'obtention du
Master 2 Droit des affaires spécialité « Droit des transports terrestres »
par

Camille NACINOVIC

Sous la direction de M. le professeur Cyril BLOCH

Année universitaire 2012-2013

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

CENTRE DE DROIT MARITIME ET DES TRANSPORTS

« LES NOUVELLES CONVENTIONS ENTRE L'AUTORITE ORGANISATRICE DE TRANSPORT REGIONALE ET L'OPERATEUR HISTORIQUE »

Mémoire pour l'obtention du
Master 2 Droit des affaires spécialité « Droit des transports terrestres »

par

Camille NACINOVIC

Sous la direction de M. le professeur Cyril BLOCH

Année universitaire 2012-2013

Je tiens tout d'abord à remercier M. Claude Steinmetz, Directeur ferroviaire France de Transdev, d'avoir accepté de diriger cette recherche. Son soutien, sa confiance ainsi que sa patience ont constitué un apport considérable sans lequel ce travail n'aurait pas pu être mené.
Mes remerciements vont également à l'attention de M. Bloch, Directeur du Centre de Droit Maritime et des Transports (CDMT), professeur émérite qui s'est toujours montré à l'écoute et disponible tout au long de la réalisation de ce mémoire.

Je remercie M. Jacques Malecot, Délégué général de l'association française du Rail (AFRA), pour son suivi quotidien et ses multiples conseils.

Mes remerciements vont également en la personne de Melle Cathy Pasquine, chargée de missions à l'AFRA, pour son soutien infaillible et ses conseils avisés, mais aussi à M. Frédéric Cyr, Chargé de mission à la direction ferroviaire de Transdev, pour sa disponibilité.
Je tiens à remercier particulièrement Mme Marjorie Vial, responsable administrative du CDMT, pour sa présence et le soutien qu'elle a su m'apporter tout au long de cette année.

Mes remerciements s'étendent également aux membres de l'AFRA, M. Joachim Fried, Vice-président exécutif des affaires européennes de la Deutsch Bahn, M. Stefan Remmert, Conseiller principal en gestion européenne de régulation, M. Alberto Mazzola, Directeur du groupe Ferrovie dello Stato, M. Antonio Ciarlo, Responsable de la direction de la planification stratégique de Trenitalia, Mme Luisa Cecilia Velardi, Directrice de la planification stratégique de Trenitalia, M. Keith Bastow, Directeur général d'Arriva, ainsi que M. Albert Alday, Directeur général de Thello.

Je tiens aussi à témoigner ma gratitude à M. Jean-Claude Favin-Levêque, Consultant indépendant, pour m'avoir fait partager ses nombreuses connaissances, à M. Francis Robert, Direction financière de SNCF Proximités, pour avoir su me transmettre sa passion des relations Région/SNCF.

Mais également à M. François Vielliard, Centre d'Analyse Stratégique, et M. Nadir Meziani, Chargé de mission risques recettes chez Transdev.

Enfin, j'adresse mes plus sincères remerciements aux attachés territoriaux pour m'avoir reçu et consacré de leur temps et plus particulièrement, M. Jacques Gangler, Directeur de la direction des transports et des déplacements de la Région Limousin, Mme Elodie Nollet, chargée de missions suivi financier et juridiques des contrats à la Direction des transports de la région Picardie, M. Jean-Yves Petit, vice-président du Conseil régional PACA délégué aux transports et à l'éco-mobilité, M. Bertrand Wolkowitsch, Directeur Général Adjoint au Pôle Patrimoine Régional et Eco-Mobilité de la Région PACA, M. Thierry Coquil, Directeur des Transports et des Grands Equipements de la Région PACA et Mme Caroline Bronsard, chef de service adjoint à la Direction des transports et des grands équipements de la Région PACA.

Ces rencontres m'ont permis d'avoir une approche concrète et indispensable du sujet.

PRINCIPALES ABREVIATIONS

AFITF : Agence de Financement des Infrastructures de Transports de France

AFRA : Association Française du Rail

AOT : Autorité Organisatrice de Transport

ARAF : Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires

ARF : Association des Régions de France

C.transp : Code des transports

CE : Conseil d'Etat

CESE : Conseil Economique, Social et Environnemental

CFE : Cotisation Foncière des Entreprises

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

CMP : Code des Marchés Publics

CPER : Contrat de Projet Etat-Région

CTE : Contribution Territoriale Régionale

CVAE : Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

DSP : Délégation de Service Public

EPFL : Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne

EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial

EPR : Etablissement Public Régional

EPSF : Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire

FNAUT : Fédération Nationale d'Usagers des Transports

IFER : Imposition Forfaitaire des Entreprises de Réseau

IRC : Instance Régionale de Concertation

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PPP : Partenariat Public-Privé

RFF : Réseau Ferré de France

SNCF : Société Nationale des Chemins de Fer

SRT : Schéma Régional de Transport

TER : Train Express Régional

TET : Train d'Equilibre du Territoire

TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques

TP : Taxe Professionnelle

UE : Union Européenne

SOMMAIRE

Partie 1 – Régions, autorités organisatrices de transport soucieuses d'apporter un service ferroviaire de qualité aux usagers ..... - 15 -

Titre 1 : De jeunes collectivités territoriales à autorités organisatrices de transport de plein exercice ..... - 15 -

Chapitre 1 : Une compétence octroyée à la Région : le transport ferroviaire régional ..... - 15 -

Chapitre 2 : Des conventions expérimentales aux conventions de deuxième génération..... - 23 -

Titre 2 : Les Régions, collectivités territoriales les mieux placées pour cerner les besoins des usagers..... - 28 -

Chapitre 1 : Politique volontariste des Régions afin de redresser la qualité produite ..... - 28 -

Chapitre 2 : Des Régions attentives à la qualité du quotidien ..... - 35 -

Partie 2 : Régions, Autorités Organisatrices de Transport dans l'impasse financière ..- 47 -

Titre 1 : Un système financier perfectible ..... - 47 -

Chapitre 1 : Les mécanismes financiers contractuels du Train Express Régional - 47 -

Chapitre 2 : A la recherche d'un meilleur équilibre contractuel entre les parties .- 61 -

Titre 2 : Insuffisance des ressources régionales : les solutions envisageables .. - 69 -

Chapitre 1 : Un cadre institutionnel à améliorer..... - 69 -

Chapitre 2 : L'enjeu décisif de la baisse des coûts : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs ..... - 83 -

INTRODUCTION

L'article L 1111-1 du Code des transports dispose que le système de transport doit satisfaire les besoins des usagers et rendre effectif le droit que toute personne a de se déplacer. Cet objectif doit notamment s'effectuer dans les conditions environnementales les plus avantageuses pour la collectivité et dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre. Le Transport Express Régional (TER) s'impose alors comme un mode de transport plein d'avenir. Tout d'abord, le train figure parmi les moyens de transports les moins polluants et des efforts en la matière ne cessent d'être fournis notamment avec l'acquisition, par les Régions[1], de nouveaux matériels roulant tel que le « *Bibi* », pour bi-mode (électrique et diesel) et bicourant (1500 et 25 00 V). Il est ainsi capable de circuler sur l'ensemble du réseau ferroviaire et d'optimiser le recours à l'alimentation électrique dès que possible. Par conséquent, la possibilité de recourir à l'énergie électrique le rend plus respectueux de l'environnement.

De plus, rapide et pratique, le train dessert un très grand nombre d'espace, lui permettant ainsi de répondre aux exigences de l'article L 1111-3 du Code des transports sur le désenclavement, l'aménagement et la compétitivité des territoires. Le TER permet ainsi la desserte des territoires à faible densité démographique.

Enfin, le TER s'inscrit pleinement dans la politique de mise en place de l'inter-modalité prôné par le projet d'Acte III de décentralisation[2]. Le transport ferroviaire régional demeure pertinent en étant placé au centre de la coordination des modes de transports sur le territoire. Pour cela, de nombreuses mesures devront être prises par la Région, qui sera érigée, à l'avenir, en chef de file de l'inter-modalité, telles que la mise en place d'un billet unique.

[1] Le premier « *Bibi* » au monde, du constructeur canadien Bombardier, a été inauguré en France le 9 octobre 2007. Dès lors, 9 régions en ont fait l'acquisition : Champagne-Ardenne, Bourgogne, Bretagne, Ile-de-France, Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, Haute-Normandie, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Alsace.

[2] Projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique NOR : RDFX1306287L/Rose-1

L'implication constante des Régions dans le transport ferroviaire régional entraine certaines interrogations quant aux nouvelles conventions entre l'autorité organisatrice de transport régionale et l'opérateur historique.

En effet, le transport ferroviaire régional de voyageurs est régi par des conventions d'exploitation conclues entre la Région, autorité organisatrice de transport, et la Société Nationale des Chemins de Fer, opérateur historique.
Le transport ferroviaire régional de passagers, plus communément connu sous l'appellation de Train Express Régional ou encore TER, est une marque créée par la SNCF en 1984 qui exploite les transports ferroviaires au niveau régional.
Ce service de transport ferroviaire régional de voyageurs constitue un service public en vertu de l'article 2121-3 du Code des transports. De plus, à cette consécration légale en tant que service public, le transport ferroviaire régional comporte également les trois éléments composant le service public que sont les éléments organique, juridique et matériel. Ainsi, l'activité doit être rattachée directement à une personne publique (élément organique) représentée en l'espèce par la collectivité territoriale régionale. Ensuite, le service doit relever d'un régime juridique exorbitant (élément juridique) c'est-à-dire que la gestion du service public est associée à l'exercice de prérogatives de puissance publique et à des sujétions exorbitantes du droit commun reposant sur la personne qui exécute le service. Ici, la SNCF, en tant qu'exploitant ferroviaire, est par exemple soumise à l'obligation de continuité du service public ou est encore tenue au respect du principe d'égalité.
Enfin, le service public doit satisfaire une activité d'intérêt général (élément matériel), auquel répond le TER en garantissant un droit d'accès au transport équitable à tous.
De plus, en vertu de l'article L 2121-4 du Code des transports, les relations entre la Région et la SNCF doivent être encadrée par une convention. Il s'agit d'un contrat par lequel « *une ou plusieurs personnes s'obligent, envers une ou plusieurs autres, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose* »[3]. Dans le cas présent, la convention d'exploitation doit fixer les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

[3] Article 1101 du Code civil

Cette convention d'exploitation, obligatoire, entre les deux acteurs du transport ferroviaire régional répond au régime des contrats administratifs bien qu'elle ne puisse pas être qualifiée de délégation de service public en raison de la situation monopolistique de la SNCF. En effet, l'un des signataires de cette convention est une personne publique, la Région, collectivité territoriale.

La Région est une autorité organisatrice de transport, notion définie par l'article 1 de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs[4]. Il s'agit de « *toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique* ». En l'occurrence, au titre de l'article 2121-3 du Code des transports, la Région est donc érigée en « *autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional* ». Toutefois, la Région n'a pas toujours bénéficié de ce statut et il s'agit là du fruit de nombreuses évolutions. En effet, la Région n'a été reconnue en tant qu'autorité organisatrice de transport que par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain[5]. Cette consécration est l'aboutissement de nombreuses évolutions qui comportent plusieurs étapes telles que la création des Etablissements Publics Régionaux (EPR)[6], la possibilité de conclure des « *conventions à la marge* »[7] ou bien encore, par la suite, de procéder à une phase d'expérimentation des conventions d'exploitation[8].

En ce qui concerne la SNCF en tant qu'exploitant ferroviaire, il s'agit d'une entreprise prestataire de service chargée d'assurer des services de transport de personnes sur le réseau ferroviaire national. La SNCF est composée de cinq branches : SNCF Infra, SNCF Proximités, SNCF Voyages, SNCF Geodis, Gares & Connexions. Le TER est sous la responsabilité de la branche SNCF Proximités.

L'opérateur historique a été créé en 1938 sous la forme d'une société anonyme d'économie mixte a été transformée le 1er janvier 1983 en Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC). Au préalable, des compagnies ferroviaires privées détenaient des parts de capital au sein de la société ferroviaire (à

[4] Loi n° 2007-1224 du 21 Août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs
[5] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
[6] Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions
[7] Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
[8] Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

hauteur de 49%). A partir de 1983, l'Etat devient l'unique actionnaire de la SNCF. De plus, la SNCF détient le monopole dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs. Pour ces raisons, la SNCF est également connu sous le terme d'opérateur historique. En effet, en vertu de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982[9] la SNCF bénéficie d'une situation de monopole légal. Ce dernier a été maintenu à l'article L 2141-1 du Code des transports. Ainsi, la SNCF tire avantage d'une situation économique dans laquelle la concurrence n'existe pas. Dans le cas présent, ce monopole est légal, il est instauré par l'Etat et permet de restreindre une situation de concurrence sur un marché donné afin d'atteindre un objectif de service public qui ne pourrait pas être atteint en situation de libre concurrence. De plus, le professeur d'économie Gunther Capelle-Blancard, précise que « *le transport ferroviaire a les attributs d'un monopole naturel, surtout en raison des coûts d'exploitation et d'infrastructure* ». Toutefois, le bien-fondé de ce monopole légal peut être remis en cause au vu des expériences de certains Etats européens tels que la Grande-Bretagne, l'Allemagne ou encore l'Italie. L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers dans ces Etats membres s'est révélée positive sans que n'en pâtisse le service public.

En France, en raison de cette situation monopolistique accordée à la SNCF, la Région n'a pas le choix de son contractant et doit donc conclure sa convention d'exploitation du TER avec l'opérateur historique. Or, le principe de l'autonomie de la volonté symbolise le fondement de la force obligatoire du contrat. Une des principales conséquences de l'autonomie de la volonté réside dans la liberté contractuelle. Cette dernière comporte trois éléments, la liberté de contracter ou de ne pas contracter, la liberté de choisir son contractant et la liberté de choisir les clauses du contrat. En l'occurrence, la Région possède bien le choix de contracter ou pas, puisqu'il lui est donné la possibilité d'exploiter le service ferroviaire régional en régie[10]. La collectivité territoriale est également libre de choisir les clauses de la convention d'exploitation. Toutefois, une atteinte à sa liberté contractuelle peut être constatée en raison du monopole légal de la SNCF. Il ne faut cependant pas oublier que la Région est une personne publique et il convient donc de se demander dès à présent si une personne publique bénéficie également de cette liberté contractuelle. Tel en est le cas depuis l'arrêt du Conseil d'Etat, Société Borg Warner du 28 janvier

[9] Idem note n°7
[10] Article L 1412-1 CGCT & article L 1227-1 C. transp.

1998[11]. Seule la loi peut restreindre cette liberté à condition de ne pas porter atteinte à des droits et libertés garantis par la Constitution, tels que la libre administration des collectivités territoriales[12]. Toutefois, la liberté contractuelle constituant un attribut de la libre administration, elle ne doit pas subir d'atteintes trop excessives de la part du législateur. Tout dépend de l'interprétation « *d'atteinte excessive* », pourrait-on considérer qu'imposer un contractant du fait d'un monopole légal est une atteinte excessive à la liberté contractuelle des collectivités territoriales régionales ?

Cette absence d'alternative au profit de la Région dans le choix de son contractant se traduit par une impossibilité de pouvoir faire appel à d'autres entreprises ferroviaires qui pourraient être plus compétitives et permettre ainsi à la Région de bénéficier d'une baisse des coûts du service.

Ainsi, en raison de la récente compétence des Régions en matière de transport ferroviaire régional et de la situation de monopole de la SNCF, un certain déséquilibre contractuel entre la SNCF, forte de ses années d'expériences, et les Régions, débutant dans le transport ferroviaire, a pu s'instaurer. Toutefois, au fil des années, les Régions ont acquis les compétences techniques et le personnel nécessaires afin de pouvoir émettre des exigences de plus en plus abouties, notamment en termes de qualité. De plus, les connaissances de la Région ne cessent de s'enrichir dans le domaine ferroviaire ce qui lui permet de lutter de manière active contre l'asymétrie informationnelle dont faisait preuve la SNCF. L'un des principaux sujets redondants dans les relations entre l'autorité organisatrice de transport et l'exploitant ferroviaire est celui de la transparence où certains efforts ont été fournis de la part de la SNCF afin de placer la Région en mesure de connaitre les rouages du transport ferroviaire régional.

En conséquence, il convient de s'interroger sur la collaboration entre l'autorité organisatrice de transport régional et l'opérateur historique afin d'atteindre un meilleur rapport qualité/coût.

Pour cela, il semble opportun de procéder à une comparaison interrégionale des conventions d'exploitation et de s'attacher plus particulièrement à l'étude de quatre d'entre elles que sont celles des Régions Limousin, Lorraine, Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Ces quatre Régions ont été choisies en raison de leurs

[11] Arrêt CE, Sect., 28 janvier 1998, Société Borg Warner, Leb. P.21
[12] Décision du Conseil Constitutionnel n° 92-316 DC du 20 janvier 1993

spécificités ainsi que de leurs dissemblances permettant ainsi un examen approfondi des conventions d'exploitation. Dès maintenant, il apparait important d'établir un bref descriptif de la situation de ces Régions en termes de conventionnement du TER.

Tout d'abord, la Région Limousin a participé dès 1999 à la phase d'expérimentation mise en place pour les conventions d'exploitation entre les Régions et la SNCF. Par la suite, avec l'édiction de la loi SRU[13], le Limousin a renouvelé sa convention d'exploitation pour une durée de 10 ans. Cette dernière a pris fin en 2012 et a été renouvelé pour une durée de 5 ans. Cette convention récemment conclue a permis à la Région Limousin de s'affirmer en y incorporant certaines innovations, notamment la possibilité pour la Région de mettre fin unilatéralement à la convention, à tout moment, pour des motifs d'intérêt général[14]. Cette possibilité nouvellement introduite dans les conventions tend à asseoir le pouvoir de la Région.

Ensuite, la Région Lorraine a conclu sa première convention, suite à 15 ans de conventionnement à la marge, en 2002 pour une durée de 5 ans. Elle a renouvelé sa convention en 2007 pour une durée de 10 ans. La convention de la Région Lorraine prévoit, en son article 4, une clause de revoyure qui a permis la mise en place d'une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) remporté par Transdev, la Région bénéficie ainsi de l'expertise d'une entreprise ferroviaire autre que la SNCF.

La Région Picardie, a conclu, à partir de 2002, deux conventions d'une durée de 5 ans, de 2002 à 2007 et de 2007 à 2012. Elle vient depuis peu d'entériner les négociations au sujet de sa convention d'exploitation de troisième génération.

Enfin, la Région PACA, qui suite à une période d'expérimentation de 1997 à 2002, a conclu en 2002 une convention d'une durée de 5 ans puis une deuxième en 2007 d'une durée de 10 ans, jusqu'à 2016. Il est opportun de s'intéresser à cette Région en raison de son trafic ferroviaire important, de ses particularités notamment avec la mise en place d'un plan de redressement de la qualité[15].

Ces différentes conventions permettront l'étude de la qualité du service rendu indiscciable du régime financier des conventions. En effet, ces deux thèmes sont les principales préoccupations des acteurs du transport ferroviaire régional. Bien que les conventions abordent d'autres thèmes tels que la durée des conventions, la sûreté du

[13] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
[14] Article 80 convention Limousin
[15] Plan de redressement régional de la qualité de service en PACA, dénommé « Priori'T » - 2010

service, le traitement des réclamations des usagers, etc., ces derniers demanderaient une étude spécifique et ne seront donc pas traités lors de cette analyse.
Il semble donc approprié de mener une étude approfondie des conventions d'exploitation du TER afin de mettre en évidence les avancées possibles qui amélioreraient les relations entre l'autorité organisatrice de transport régionale et l'opérateur historique en termes de qualité et de coût du service.
Ainsi il nous faudra répondre à la question suivante : quelle collaboration entre l'autorité organisatrice de transport et l'opérateur historique pour un meilleur rapport qualité/coût ?

En conséquence, suite à une dizaine d'année de compétence en matière ferroviaire, la Région parvient progressivement à asseoir son rôle d'autorité organisatrice de transport ferroviaire régional. Elle doit cependant faire face à de nombreuses préoccupations qui évoluent dans le temps. En effet, le premier souci de la Région était de faire naître un engouement autour de l'utilisation du TER auprès des usagers. Ainsi d'importants investissements financiers ont été consacrés par la Région afin de rendre ce moyen de transport plus attractif. Une fois la fréquentation au rendez-vous, la Région doit maintenant répondre à la hausse de la demande tant quantitative que qualitative des usagers (***Partie 1***). Ainsi, la collectivité territoriale investit chaque année davantage dans le TER, notamment en faisant appel à son budget propre, ce qui la conduit aujourd'hui à une impasse financière (***Partie 2***).

Partie 1 – Régions, autorités organisatrices de transport soucieuses d'apporter un service ferroviaire de qualité aux usagers

De par l'évolution de son statut ainsi que de ses compétences, la Région a été amenée à devenir l'autorité organisatrice du transport ferroviaire régional de voyageurs (***Titre 1***). Cette dernière a endossé ce rôle avec succès (***Titre 2***).

Titre 1 : De jeunes collectivités territoriales à autorités organisatrices de transport de plein exercice

Suite à la décentralisation, les Régions se sont vues octroyer de nouvelles compétences dont celle du transport ferroviaire régional de passagers (***Chapitre 1***). Par la suite, cette collectivité territoriale a dû mettre en œuvre sa nouvelle compétence au travers de conventions d'exploitation du service de transport ferroviaire régional de passagers (***Chapitre 2***).

Chapitre 1 : Une compétence octroyée à la Région : le transport ferroviaire régional

Le décret du 2 juin 1960[16] permet la création de 21 circonscriptions d'action régionale correspondant à l'actuel découpage géographique. La Région n'a alors ni personnalité juridique ni autonomie budgétaire. La loi du 5 juillet 1972[17] y remédie en octroyant à la Région le statut d'établissement public à vocation spécialisée : les établissements publics régionaux (EPR).

Par la suite, le processus de décentralisation a permis d'asseoir progressivement, le rôle de la Région (***Section 1***), notamment en lui transférant certaines compétences dont celle en matière de transport ferroviaire de voyageurs (***Section 2***).

[16] Décret n°60-516 du 2 juin 1960 portant harmonisation des circonscriptions administratives
[17] Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions

Section 1 : La solution de la décentralisation

La Région devient une collectivité territoriale de plein exercice avec la loi du 2 mars 1982[18]. L'Etat décide alors de mettre en place un processus consistant à transférer au profit des collectivités territoriales de nouvelles compétences et les ressources correspondantes. Deux vagues de décentralisation auront alors lieu, la première dans les années 80 et la seconde, dans les années 2000 (***I***). Actuellement, est en cours le projet d'Acte III de la décentralisation (***II***).

I. Acte I et II de la loi de décentralisation

La décentralisation telle que nous la connaissons aujourd'hui a connu deux grandes étapes.

Acte I de la décentralisation - Le principal instigateur de la décentralisation est M. Deferre qui avec la loi du 2 mars 1982[19] consacre principalement trois évolutions. Tout d'abord, la tutelle de l'Etat est allégée puis, l'exécutif régional est transféré au profit d'un élu local et enfin, la Région devient une collectivité territoriale de plein exercice en raison de l'élection du Conseil régional au suffrage universel direct. L'Etat exerce alors un contrôle de légalité *a posteriori* par l'intermédiaire des préfets et tribunaux administratifs. Pour ce qui concerne le contrôle financier, des chambres régionales des comptes sont instaurées.[20]

La Région se voit alors attribuer une clause de compétence générale et transférer certaines compétences en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de formation professionnelle ainsi que des lycées.

Ce transfert de compétence est accompagné d'une stricte compensation des charges par un transfert de ressources équivalent aux charges des compétences transférées.[21]

La décentralisation s'accompagne également d'une rénovation de la fiscalité locale. En effet, la compensation financière est constituée au moins pour moitié de ressources fiscales.

---

[18] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

[19] Idem note n°18

[20] Loi n°82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes

[21] Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

Acte II de la décentralisation - Le bilan de la première étape de la décentralisation est plutôt satisfaisant mais des améliorations doivent être encore apportées dans certains domaines.

M. Raffarin s'attèle à la tâche et permet la consécration constitutionnelle du principe de décentralisation, le droit à l'expérimentation ainsi que le statut de collectivité territoriale des Régions.[22] L'article 72-2 de la Constitution[23] est introduit ; il prévoit le renforcement du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales et l'accompagnement de tout transfert de compétences par l'attribution de ressources équivalentes.

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales consacre l'attribution de recettes propres aux Régions. Certains impôts nationaux sont transférés en partie aux collectivités, sans que ces dernières puissent fixer leur taux.[24]

D'importants transferts de compétence sont également prévus à partir du 1er janvier 2005, les Régions se voient ainsi attribuer les compétences d'orientation et de programmation.[25]

Bilan des Actes I et II de la décentralisation - La décentralisation fait ressortir principalement deux mécanismes : la répartition des compétences et la compensation financière.

Concernant la répartition des compétences, celle-ci s'effectue sur la base d'un transfert de « *blocs de compétences* » assorti d'une clause générale de compétence afin de répondre à un besoin d'intérêt général. Cette dernière ne permet pas une séparation bien distincte des compétences communales, départementales et régionales. Par conséquent, les domaines de compétences se retrouvent partagés.

La compensation financière des transferts s'opère principalement par le fractionnement d'impôts nationaux. Cependant, cette compensation demeure insuffisante, les charges nouvelles étant supérieures au produit des ressources fiscales.

---

[22] Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

[23] Constitution du 4 octobre 1958

[24] Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de ka Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités locales

[25] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

II. Projet d'acte III de la loi de décentralisation

Compétence et contrepartie financière - L'acte III de la décentralisation, (actuellement sous forme de projet[26]) prévoit un cadre à la fois souple et pérenne entre l'Etat et les collectivités territoriales permettant le dialogue ainsi que la prise de décision quant au niveau pertinent d'exercice de certaines responsabilités. La clause de compétence générale qui, dans un premier temps devait être supprimée, est maintenue. En effet, elle est considérée comme nécessaire afin de conserver les capacités d'action de chaque collectivité territoriale au bénéfice de l'ensemble des citoyens. Sa portée doit être aménagée afin d'éviter des conflits de compétence entre chaque collectivité.

Enfin, en termes de finances, la priorité est faite aux Régions. Une loi de finance aura pour objectif de déterminer « *les modalités et les conditions d'attribution de ressources fiscales supplémentaires* ». Dans un avenir proche, les Régions pourraient bénéficier d'une fraction de versement transport en raison de leur statut d'AOT.

Transport - Dans le domaine des transports, la Région voit ses compétences s'accroitre. Un syndicat régional de transport sera créé regroupant la Région, les départements et les autorités organisatrices de la mobilité durable. Ce syndicat devra établir un schéma régional de transport, coordonner les différents services de transport, mettre en place un système d'information multimodale et une tarification permettant la délivrance de titres de transport uniques. La Région définirait donc « *la politique tarifaire des services d'intérêts régional en vue d'obtenir l'utilisation la meilleure, sur le plan économique et social du système de transports*». Les Régions deviennent ainsi les chefs de file de la coordination des transports locaux, l'inter-modalité étant l'un des sujets phares du projet de l'Acte III.

La décentralisation permet d'asseoir la compétence des Régions en certains domaines, dont celui du transport ferroviaire régional de voyageurs.

[26] Projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique NOR : RDFX1306287L/Rose-1

Section 2 : La régionalisation du transport ferroviaire de passagers

L'étape la plus marquante de la régionalisation ferroviaire demeure la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain dite SRU[27](**II**). Il ne faut tout de même pas éluder la période précédant son édiction, qui progressivement, a imposé la régionalisation de la compétence ferroviaire comme une évidence en raison de son aspect déficitaire (***I***).

I. Les prémisses de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs

Etablissement Public Régionaux (EPR) et mise en place des Schémas Régionaux de Transport - La création des EPR en 1972[28] permet de leur confier la tâche de contribuer au développement économique et social des Régions. Cette mission est renforcée avec la mise en place des schémas régionaux de transports (SRT) qui permettent à l'EPR son immixtion en matière de transport. Par la suite, a été laissé aux EPR le choix de créer un EPIC afin de mettre en œuvre leur SRT.[29] Cet établissement a donné aux EPR le pouvoir de ne pas maintenir les lignes ferroviaires non rentables, toutefois, ils s'y opposèrent.

Aucun consensus n'étant trouvé au sein des EPR, l'idée de mettre en place des autorités organisatrices commence à germer.

La possibilité du conventionnement à la marge - La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982[30], laisse la responsabilité du transport ferroviaire régional à la charge de la SNCF. Cependant, la Région a la possibilité de conclure des conventions avec la SNCF. Bien que facultatives, on assiste à une généralisation de ces « *conventions à la marge* » encadrant les relations entre les Régions et la SNCF[31].

L'Etat participe aux services d'intérêt régionaux en versant une contribution globale à la SNCF qui la répartit entre les Régions. Ces dernières obtiennent ainsi la possibilité de définir les règles d'exploitation, de renouveler le matériel roulant et de redéfinir la tarification (dans le respect de la tarification nationale).

---

[27] Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain
[28] Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création des régions
[29] Décret du 30 août 1977
[30] Idem note n°7
[31] Toutes les régions, excepté Poitou-Charentes et Rhône-Alpes ont conclues des « *conventions à la marge* » avec la SNCF.

Si une modification apportée par la Région entraine un surcoût pour la SNCF, ce surcoût devra être à la charge de la Région. Autrement dit, la Région ne participe pas au financement du service tant qu'elle ne demande pas d'aménagement de l'offre. C'est à partir de ce moment que les Régions commencent à investir dans le transport ferroviaire régional et contribuent ainsi fortement à une hausse de la qualité de service.

Ces premières conventions incitent la SNCF à lancer le TER. Cependant, ce nouveau concept ne rencontre pas le succès escompté et entraine un déficit trop important pour l'entreprise ferroviaire. A partir de 1992, le TER entre dans une crise devenue quasi-structurelle avec une dégradation brutale des bilans des conventions Régions/SNCF. Les autorités organisatrices régionales deviennent de plus en plus critiques en raison d'un système financier (« *FC12K* ») bien trop opaque, d'un manque d'information et de concertation avec la SNCF.

La question se pose alors de savoir à qui doit revenir la responsabilité du TER : l'Etat, la SNCF ou la Région ? Le but est de clarifier les responsabilités de chacun selon le principe « *Qui paie décide* ».

Face à cette situation de défiance, le Sénat s'intéresse de plus près à la situation financière de la SNCF, aux conditions dans lesquelles elle remplit son rôle de service public, aux relations entretenues avec les collectivités locales ainsi que son rôle dans l'aménagement du territoire.

Evocation de l'Autorité Organisatrice de Transport régionale - Une mise en garde sur la détérioration de la situation financière de la SNCF est déjà, à l'époque, mise en évidence dans le rapport du sénateur Haenel rendu à M. Bosson, Ministre des Transports, en 1994[32]. Par ailleurs, le sénateur invoque surtout l'idée de faire des Régions les Autorités Organisatrices du Transport (AOT) ferroviaire régional. L'acquisition de ce rôle par les Régions, d'après lui, devait s'effectuer par une étape de transition : l'expérimentation.

Mise en œuvre du rapport HAENEL - La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi Pasqua »[33], reprend les principales propositions faite par le sénateur Haenel et propose une expérimentation du transfert de responsabilité des transports collectifs urbains d'intérêt régional aux Régions.

---

[32] Hubert Haenel, « *Régions, SNCF, vers un renouveau du service public* » - 1994

[33] Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

L'idée de rendre la Région responsable de l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional faisant son chemin, il convient de légaliser ce principe.

II. Une régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs affirmée

Région : autorité organisatrice de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt régional - La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite SRU[34] confie aux Régions, à partir du 1er janvier 2002, en tant qu'AOT, l'organisation des services de transports ferroviaires régionaux de voyageurs et leur financement, qui relevait, jusque-là, de la responsabilité de l'Etat.

Les relations entre la SNCF et l'autorité organisatrice sont alors encadrées dans une convention qui fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

En conséquence, en vertu l'article L 2121-3 du Codes des transports, la Région est chargée, en tant qu'autorité organisatrice de transports collectifs d'intérêt régional, de l'organisation des services ferroviaires régionaux de personnes sur le réseau ferré national à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux.

Ainsi, la Région définit dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager.

Le législateur a également conféré aux Régions la responsabilité de décider du contenu du service (dessertes, qualité du service et information de l'usager) et des tarifs. En contrepartie de ce transfert de compétence, la Région se voit attribuer une augmentation de la dotation générale de décentralisation attribuée par l'Etat.[35]

Les conventions d'exploitation du service de transport ferroviaire régional de voyageurs - D'après l'article L 2121-4 du Code des transports, les relations entre la Région et la SNCF doivent être encadrées par une convention qui fixe les conditions d'exploitation et de financement des services ferroviaires relevant de la compétence régionale.

[34] Loi n° du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain

[35] Arrêté du 8 août 2002 fixant le montant de la compensation allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional

De ce fait, le décret d'application du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional[36] précise les modalités de la réforme entreprise par la LOTI et la loi SRU.

Le décret vient préciser, en son article 3, que la convention est conclue pour une durée d'au moins cinq ans. Cette dernière précise les engagements respectifs de la Région et de la SNCF qui est chargée de l'exploitation du service ferroviaire. Aussi, la convention porte obligatoirement sur :

- « *la consistance et la nature des services demandés par la Région ;*
- *la consistance du parc de matériel, les conditions techniques et commerciales dans lesquelles la SNCF réalise ces services ;*
- *les objectifs de niveau de service, qualité et productivité ;*
- *les modalités de concertation lors de modifications de dessertes pouvant avoir des conséquences importantes sur les trains grandes lignes de la SNCF ou autres services régionaux conventionnés ;*
- *les relations financières entre la Région et la SNCF* ».

La convention peut également contenir de manière facultative :

- « *les modalités de suivi, de contrôle et d'évaluation des missions confiées par la Région à la SNCF ;*
- *des clauses de bonus-malus et de pénalités ;*
- *les modalités de modification de la convention et les conditions de son renouvellement ;*
- *les modalités d'information réciproques concernant la mise en œuvre éventuelle de dispositions tarifaires spécifiques ;*
- *les modalités de conciliation préalable à tout recours juridictionnel pour le règlement des litiges relatifs à l'application de la convention ;*
- *les modalités de conciliation préalable à tout recours juridictionnel pour le règlement des litiges relatifs à l'application de la convention* ».

En application du cadre contractuel prédéfini, les premières conventions d'exploitation, ont été mise en place suite à une période d'expérimentation.

[36] Décret d'application n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional

Chapitre 2 : Des conventions expérimentales aux conventions de deuxième génération

La généralisation des relations conventionnelles entre la Région et la SNCF fait suite à une période d'expérimentation (***Section 1***). Par la suite, ces relations ont été encadrées par des conventions de première et de deuxième génération (***Section 2***).

Section 1 : Les conventions expérimentales : révélatrices des bienfaits de la régionalisation

La mise en place d'une phase d'expérimentation a permis aux Régions, dès 1997, de se familiariser avec la gestion du transport ferroviaire (***I***). De plus, cette expérimentation en se révélant positive, a servi d'exemple aux autres Régions et les a rassurées dans leur rôle (***II***).

I. L'expérimentation période d'apprentissage

Cadre légal de l'expérimentation - Suite au rapport HAENEL, l'article 67 de la loi « Pasqua » a prévu la possibilité pour les Régions de mettre en place une phase d'expérimentation dès le 1er janvier 1997.

L'expérimentation ne s'effectuera cependant pas sans prendre quelques précautions. Elle aura lieu sur la base d'un volontariat des Régions, qui pourront, à tout moment bénéficier de la réversibilité du processus. Enfin un transfert de moyens financiers est prévu.

Dès lors, six Régions se portent volontaires dès 1997 : Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Elles seront rejointes en 1999 par le Limousin.

Par conséquent, cette régionalisation des transports ferroviaires s'accompagne d'un versement de la part de l'Etat d'une contribution financière globale. Les Régions, en tant qu'autorité organisatrice de transport ont reçu la pleine compétence pour définir le contenu du service.

Difficultés de mise en place - De nombreux espoirs reposent sur cette première prise de compétence des Régions, comme une inversion des rapports entre la SNCF et les Régions. Cependant, les Régions ne sont pas mises en position d'exercer intégralement leur nouvelle compétence notamment en raison d'une forte

asymétrie informationnelle. En effet, les Régions ont, à ce moment-là un faible niveau de compétence technique et sont dans l'impossibilité de valider les coûts d'exploitation indéchiffrables de la SNCF. Malgré cela, le processus d'expérimentation engagé constitue une expérience régionale enrichissante.

II. Une expérimentation concluante

Apports de l'expérimentation - Dans les années 90 le TER connait une très forte baisse de fréquentation et son avenir parait alors incertain. L'expérimentation va prouver qu'une forte implication des élus régionaux peut entrainer un regain d'intérêt des usagers pour le TER.

Ce succès fut possible grâce au volontarisme des Régions qui ont su mettre à profit les différents leviers qui étaient à leur disposition. Tout d'abord, celles-ci ont entrepris de recomposer l'offre. Les collectivités territoriales ont, par exemple, su adapter les dessertes afin de mieux les positionner par rapport aux besoins en développement. Mais elles ont également proposé des tarifications régionales attractives adaptées à la situation des usagers. De plus, de grands efforts ont été menés afin de proposer un service de qualité et de redorer l'image du TER, en renouvelant le matériel roulant, modernisant les gares. Surtout, la gestion de ce service à l'échelle régionale a permis le commencement d'un dialogue avec les usagers afin de cerner au mieux leurs attentes.

Des mécanismes d'intéressement (bonus-malus) et de pénalités sont également mis en place. Ils concernent la réalisation de l'offre, la ponctualité, l'information des voyageurs, la qualité des services en gares et à bord des trains.

L'expérimentation a permis une réelle amélioration de l'offre, à la fois quantitative et qualitative, de près de 17% de 1996 à 1999[37]. Dans le cadre de l'expérimentation, cet accroissement de l'offre a permis l'apport le plus remarquable : la hausse du trafic après plusieurs années de dépérissement.

Un bémol : l'amélioration du service, oui, mais à quel prix ? - Il convient tout de même rappeler que cette hausse de trafic eut un coût non négligeable en raison de l'achat de matériel roulant et de la rénovation des gares. En effet, bien que

[37] Yves Crozet et Christian Desmaris, « *Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage* » – revue Recherche Transports Sécurité (RTS), numéro spécial sur le transport ferroviaire en France et dans le monde, vol 27, n°3, 2011.

l'Etat ait prévu une dotation complémentaire pour ces deux domaines, ces sommes ne sont pas suffisantes et ont demandé un apport propre des Régions.

De plus, les comportements de la SNCF ne rassurent pas les Régions qui doivent faire face à des interruptions de services répétées, à l'illisibilité des comptes, une réactivité de l'entreprise faible et une réponse toujours centralisée des services de la SNCF.

M. FAIVRE D'ARCIER rappelait que le « *succès de la réforme dépendra de la capacité des Régions à définir des politiques régionales cohérentes et à maîtriser l'évolution des coûts, et de l'adaptation de la SNCF à son nouveau rôle de prestataire de service* »[38].

Section 2 : Les conventions d'exploitation : vers des relations plus équilibrées entre les Régions et la SNCF

La convention, devant satisfaire au mieux les deux parties qui la concluent, est amenée à évoluer conformément à leurs besoins. Dès 2002, une première génération de conventions a été conclue pour une durée de 5 ans au minimum, plus pour certaine. A la suite de cette période, les conventions ont dû être renouvelées et des changements ont été apportés.

Conventions d'exploitation de première génération - Suite à la généralisation de la régionalisation, dès 2002, toutes les Régions ont dû établir leur propre convention d'exploitation du service ferroviaire régional.

Le décret du 27 novembre 2001 énonçait les grands principes mais n'apportait pas plus de précision. La plupart des principes régissant les conventions tels que le partage des risques, le mode de rémunération de l'exploitant, le financement des investissements ne sont abordés, ni par la loi, ni par le décret. Ainsi, la Région, tout comme la SNCF possèdent une grande liberté contractuelle. Cette liberté concédée à la Région respecte donc bien le principe de libre administration des collectivités territoriales[39] consacrée par la Constitution, mais n'est pas sans risque face à la situation monopolistique de la SNCF et du manque d'expérience des Régions.

[38] Bruno Faivre d'Arcier, « *Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire* » - article publié par la Revue Transport, n° 416, pp.389-398, Octobre 2002

[39] Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

Cette première génération de conventions est disparate en bien des points notamment dans celui de la durée pouvant varier de 5 à 10 ans.

D'ores et déjà, les relations entre les deux parties contractantes reposent sur un système peu incitatif pour la SNCF relativement à la maîtrise des coûts. Ce point-là ne s'améliorera pas forcément dans le temps. Au terme de ces conventions, une période de négociation eut lieu afin de les renouveler.

Des conventions de première génération à celles de deuxième génération - Fortes de leur première expérience, les Régions ont alors dû se lancer dans de âpres négociations avec la SNCF. La collectivité territoriale a su développer avec les années ses compétences techniques et se familiariser avec son rôle d'autorité organisatrice de transport. Elle a donc défini au mieux ses attentes et mis en exergue les points à améliorer. Par exemple, la qualité devient un des enjeux principal pour les Régions qui incitent la SNCF à progresser en termes de qualité du service rendu.

Elles tentent alors de réguler l'entreprise monopolistique et d'établir des relations basées sur un pied d'égalité. Cette nouvelle négociation est l'occasion de mieux répartir les responsabilités et les risques, de définir un niveau de charges et des objectifs d'évolution.

Néanmoins, comment parvenir à négocier sur un même pied d'égalité en l'absence de transparence de l'offre de la SNCF ? Un des moyens envisageable réside dans la comparaison interrégionale.

Conventions d'exploitation de deuxième génération - A l'issue de l'exécution des premières conventions, le renouvellement s'échelonne de 2007 à 2012. Toutes ces conventions ont une durée plus longue que les premières. Dans la continuité, les conventions portent toujours sur les mêmes thèmes mais le contenu des clauses divergent en fonction de la volonté politique des Régions.

L'évolution la plus notable lors de cette période vient probablement de la mise en place du cadencement[40] sur tout ou partie du réseau. Un deuxième enjeu doit être souligné avec le développement des transports multimodaux où la Région doit parvenir à proposer une tarification adaptée.

En ce qui concerne les charges financières, les conventions réaffirment que le risque financier sur les charges doit être supporté par la SNCF afin de l'inciter à être plus productive. Il faut également souligner que le taux de rémunération de la SNCF a

[40] Cadencement : mode d'exploitation d'un réseau de transport en commun qui consiste à organiser la circulation des véhicules de manière répétitive tout au long de la journée

augmenté de manière disparate selon les Régions et sans que cela ne soit justifié. Aucune explication n'est fournie par la SNCF.

Les usagers sont de plus en plus exigeants en termes de qualité qui doit être bonifiée. Les Régions prennent donc le soin de la détailler de plus en plus précisément et de revoir leur système de pénalités.

Enfin, de nouvelles dispositions relatives à la pollution[41] et au développement durable[42] font également leur apparition.

Par ailleurs, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées impose aux Régions de rendre le service ferroviaire accessible aux personnes à mobilité réduite. Les AOT ont alors mis en place des schémas directeurs d'accessibilité qu'elles doivent prendre à leur charge.[43]

La Région en tant qu'autorité organisatrice de transport a réussi à faire du TER un moyen de transport attractif. Cependant, les usagers sont de plus en plus attentifs à la qualité du service ce qui rend les Régions de plus en plus exigeantes envers la SNCF.

[41] Article 14.2 convention Picardie
[42] Article 18 convention Lorraine / Article 40 convention Limousin
[43] Articles 38 & 39 convention Limousin / Article 17 convention Lorraine / Article 6.3.2 convention Picardie / Article II.3 convention PACA

Titre 2 : Les Régions, collectivités territoriales les mieux placées pour cerner les besoins des usagers

La Région, met tout en œuvre afin de répondre de manière satisfaisante aux exigences de qualité des usagers. La qualité est composée d'éléments intrinsèques (***Chapitre 2***) mais également d'éléments extérieurs portés par la Région qui contribuent à l'amélioration de la qualité de service (***Chapitre 1***).

Chapitre 1 : Politique volontariste des Régions afin de redresser la qualité produite

Aucune obligation n'est faite à la Région de participer à la modernisation des gares et de l'infrastructure (***Section 1***) ainsi qu'au renouvellement du matériel roulant (***Section 2***). Cependant, la Région adopte une politique volontariste en ces domaines afin d'atteindre son principal objectif : permettre aux usagers de bénéficier d'un service de meilleure qualité.

Section 1 : Modernisation des gares et infrastructures ferroviaires

La modernisation et le maintien en bon état des gares d'intérêt régional (***I***) et de l'infrastructure (***II***) contribuent grandement à l'obtention d'une qualité de haut niveau exigée par les Régions.
Toutefois, en raison de l'endettement du système ferroviaire, la SNCF et Réseau Ferré de France (RFF) ont de moins en moins la capacité d'investissement requise pour rénover les gares et l'infrastructure. La Région s'y est donc substituée (***III***).

I. Gares d'intérêt régional

Gestion actuelle des gares - Les gares, propriétés de l'Etat, sont gérées par Gares & Connexions (branche de la SNCF), qui a pour tâche de rénover et développer les gares du réseau afin de moderniser les services en gares. Gares & Connexions s'occupe donc de la gestion des gares, de leur développement, des investissements qui doivent y être effectués, en collaboration avec les collectivités locales.

Vocation des gares - Les gares sont des lieux de correspondance, des plates-formes d'échange entre le monde ferroviaire et les autres modes de transport. Par conséquent, la gare est l'élément central dans la mise en place de l'inter-modalité.

Gares et Régions - En raison de l'importance du rôle des gares dans l'offre de service de transport ferroviaire régional et du retard pris dans leur rénovation, les Conseils régionaux ont dû participer à leur modernisation. Il faut tout de même savoir que cette modernisation ne constitue pas une compétence légale. Le financement de la modernisation des gares par les Régions est rendu possible à travers les programmes pluriannuels[44] et les contrats de projet Etat-Région. Cependant ces derniers ne suffisent pas et les Régions doivent fournir un effort financier propre.

Ainsi, des dispositions à ce sujet ont été introduites dans les conventions d'exploitation. Les Régions Lorraine, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Picardie, prévoient ces programmes pluriannuels d'intervention et d'investissement pour la modernisation des gares. Au contraire, la récente convention du Limousin ne prévoit plus cette modalité[45] mais préfère mettre en place un Programme des opérations d'investissement qui permet d'optimiser l'utilisation du parc de matériel roulant. En effet, la mise en place de ce Programme, octroi à la SNCF la possibilité de proposer aux Régions différents scénarios possibles en matière de stratégie de parc de matériel (acquisitions, marché de l'occasion, modernisations)[46].

Gouvernance des gares - La principale désillusion des Régions réside dans l'édiction du décret du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de service du réseau ferroviaire[47]. Effectivement, l'AOT en est la grande absente. Pour exemple, la collectivité territoriale régionale est associée aux instances régionales de concertation (IRC), mais peut seulement émettre son avis, qui en aucun cas sera contraignant.

M. Jacques Auxiette, président du Conseil Régional des Pays-de-la-Loire et président de la commission infrastructure et transports de l'Association des Régions de France, propose d'ailleurs dans son rapport[48] du 22 avril 2013 rendu à M. Jean-

---

[44] Article 15-1 du décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

[45] Anciennement à l'article 19 de la convention Limousin de 2002 à 2011

[46] Titre IV - Régime des biens Convention Limousin

[47] Décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire

[48] Jacques Auxiette, « *Un nouveau destin pour le service ferroviaire français : les propositions des régions* » - 22 Avril 2013

Marc Ayrault, Premier ministre et M. Frédéric Cuvillier, Ministre chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, de clarifier les modalités de gouvernance des gares et leur modèle économique. De plus, il soumet l'idée d'une convention d'exploitation adossée à la convention d'exploitation TER intégrant les gares régionales, l'exploitation et la définition du niveau de service. Elle serait conclue entre la Région, la SNCF et le gestionnaire d'infrastructure, actuellement RFF.

L'avenir des gares de voyageurs d'intérêt régional - Le décret du 20 janvier 2012 distingue trois types de gares de voyageurs[49] : d'intérêt national, d'intérêt régional et d'intérêt local. La répartition des gares selon ces trois catégories s'effectue d'après un seuil de fréquentation défini par arrêté du Ministre chargé des transports[50].

Le projet de l'Acte III de la décentralisation prévoit un transfert de propriété et de gestion des gares d'intérêt régional à la Région. Cette dernière bénéficierait enfin d'un statut lui permettant d'intervenir dans la gouvernance des gares. Cependant, il est fort probable, qu'en raison de manque de moyens humains, financiers et de compétence, la Région devenue propriétaire, délègue la gestion de la gare.

Dans le mêmes sens, diverses voix se sont élevées, dont celle du Groupement des Autorités Responsables du Transport (GART)[51] qui a souligné que les gares, étant un élément potentiellement structurant des territoires, devraient être entre les mains de ceux qui administrent les territoires. De même, le rapport Auxiette[52] propose de confier à l'exploitant du TER la gestion des gares d'intérêt régional ou local. Ainsi, sous l'autorité de la Région, l'exploitant en définirait les conditions d'exploitation et la politiques d'investissement.

II. Infrastructure ferroviaire

Création de Réseau Ferré de France (RFF) - En vertu de la loi du 13 février 1997 un nouvel établissement public est créé : RFF[53]. Il se voit alors attribuer la propriété et la gestion des infrastructures ferroviaires et hérite, en contrepartie, de

[49] Article 13-1.-I b) du décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire
[50] Arrêté du 9 juillet 2012 portant application de l'article 13-1 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national
[51] Les cahiers du GART, « *Gouvernance des gares : associer les autorités organisatrices* »
[52] Idem note n° 48
[53] Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public " Réseau ferré de France " en vue du renouveau du transport ferroviaire

la dette y afférant. Une convention entre l'opérateur historique et le gestionnaire est conclue pour la gestion du trafic et l'entretien du réseau, ces deux dernières tâches incombent à SNCF Infra (branche de la SNCF).

Infrastructure et Régions - Bien que l'infrastructure appartienne à RFF, la Région consent à y effectuer des investissements car de l'infrastructure dépend notamment la qualité du service rendu.

Toutefois, l'infrastructure est de plus en plus vieillissante et RFF de plus en plus endetté[54]. Cette situation contrevient au renouvellement du réseau et entraine des désagréments sur les lignes (retard, suppression de train pour cause de travaux, etc.). Par conséquent, l'investissement de la part des Régions semble inévitable. Une fois encore, la modernisation des infrastructures ferroviaires ne constitue pas une compétence légale des Conseils régionaux. Cependant, l'intervention des Régions est nécessaire afin qu'au travers de ses investissements, elle puisse améliorer les performances du réseau, augmenter sa capacité et renforcer l'offre. D'après la Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports (FNAUT), « *le vieillissement du réseau ferré peut être clairement identifié comme une des sources de la perte de qualité du transport ferroviaire* ».

Région / SNCF / RFF - Les conventions d'exploitation régionales comportent toutes quatre des dispositions rappelant les relations entre RFF, la SNCF et la Région[55]. Par conséquent, RFF est chargé de l'aménagement, du développement, de la cohérence et de la mise en valeur de l'infrastructure. SNCF Infra se charge quant à elle, de la gestion du trafic, de la circulation, du fonctionnement et de l'entretien des installations techniques et de sécurité. En ce qui concerne l'attribution des sillons, c'est la SNCF qui traite de la question directement auprès de RFF.

En conséquence, la Région, n'entretient aucune relation directe avec RFF, SNCF jouant un rôle d'intermédiaire. Il serait donc possible d'envisager un contrat pluriannuel entre la Région et le gestionnaire d'infrastructure portant sur la consistance et la qualité du réseau, la connaissance des coûts par Région et par axe, la maîtrise de l'évolution des redevances en cohérence avec les objectifs de

[54] Audit de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) sur l'état du réseau ferré national français de Robert Rivier et Yves Putallaz – 2005 & Audit EPFL sur l'état du réseau de Yves Putallaz et Panos Tzieropoulos - 2012

[55] Articles 41 et 42 convention Limousin / Articles 41 et 47 convention Lorraine / Article 16.1 convention Picardie / Articles IV.1.3 et V.2.1 convention PACA

productivité. Ce renforcement des liens entre la Région et le gestionnaire d'infrastructure est d'autant plus souhaitable que les compétences des Régions en matière ferroviaire ne cessent de croitre.

Ainsi, dans une politique d'aménagement du territoire, les Régions subventionnent la modernisation des gares et de l'infrastructure, elles puisent dans leurs fonds propres afin de remplir leur principal objectif, l'amélioration de la qualité. Le renouvellement du matériel roulant suit la même logique.

Section 2 : Renouvellement du matériel roulant

Initialement, le matériel roulant utilisé était celui apporté par la SNCF. Il s'agissait alors de matériel ancien et abîmé. L'autorité organisatrice de transport, avec l'aide de l'Etat, a alors subventionné l'achat de matériel neuf ou sa rénovation (***I***), sans toutefois qu'elle en soit propriétaire (***II***).

I. Un matériel roulant principalement financé par la Région

Matériel roulant, facteur de qualité - La régionalisation ferroviaire s'est notamment traduite par une implication remarquable des Régions dans le financement et le renouvellement du parc de matériel roulant. Le renouvellement progressif de la quasi-totalité du matériel roulant a été un facteur incontestable d'attractivité pour les voyageurs. Ces derniers souhaitent bénéficier de matériel roulant rapide, fiable et confortable. Pour cela, deux possibilités s'offrent à la Région, soit la rénovation du matériel roulant ancien soit l'acquisition de matériel neuf. En général, ces deux opérations sont effectuées concomitamment afin de permettre un renouvellement progressif de la flotte.

Financement du matériel roulant et subventions régionales - Le financement du matériel roulant par les Régions s'effectue sous la forme de subventions encadrées dans des programmes pluriannuels d'investissements retranscrits dans des conventions spécifiques[56], distinctes de la convention d'exploitation. Seule la Région Limousin a décidé de ne plus entreprendre

[56]Article 45.5 convention Lorraine / Article 17 convention Picardie / Article V.2.2 convention PACA

d'opération d'investissement dans de nouveaux matériels roulants, la Région a fait le choix de s'accorder avec la SNCF sur un Programme des opérations d'investissement[57]. Ainsi, la SNCF propose à la Région différents scénarios en matière de stratégie de parc de matériel (acquisition, marché de l'occasion, modernisation) ainsi que des modes d'exploitation associés, en particulier les affectations par axe.

Depuis 2000, les Régions reçoivent également une dotation de la part de l'Etat destinée à compenser les dépenses en matériel roulant. Cependant, son montant annuel correspond à moins d'un quart des crédits effectivement nécessaires à la Région pour remettre à niveau son matériel. D'où un effort financier sur fonds propres de la part des Régions qui reste considérable. En effet, la participation des collectivités territoriales au financement du matériel roulant depuis 2002 a connu, d'après M. Hubert Haenel[58], un « *double doublement* ». Dès 2002, première année de la régionalisation, l'investissement des Régions en matériel roulant représentait 435 millions d'euros contre 203 millions sur la période de 1997 à 2001. Puis, ce chiffre de 435 millions de subventions régionales a atteint le double en 2007 avec 871 millions d'euros[59] d'investissement.

Dès lors, le parc de matériel roulant a enregistré une modernisation notoire et quasi générale dans toutes les Régions. La plupart des Régions n'ont pas hésité à financer le matériel roulant dans leur totalité, même si d'un point de vue juridique, ce matériel roulant demeure la propriété de la SNCF.

Propriété du matériel roulant - Comme vu précédemment, bien que la Région finance tout ou partie du matériel roulant, ce dernier reste la propriété de la SNCF. Les conventions d'exploitation abordent la question de manière différente. Ainsi, les Régions Picardie[60] et Limousin[61] déclarent clairement la SNCF comme propriétaire du matériel roulant. D'autres Régions, telles que PACA ou Lorraine ne précisent rien à ce sujet.

En dépit de la propriété octroyée à la SNCF, la Région conserve un droit de regard sur l'utilisation qui est faite du matériel roulant par la SNCF. Effectivement, si la

[57] Article 47 convention Limousin
[58] H. Haenel, « *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale* », p. 14 – 26 octobre 2008
[59] H. Haenel, « *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale* » – 26 octobre 2008
[60] Article 16.2.1 convention Picardie
[61] Article 48.2 convention Limousin

SNCF souhaite utiliser le matériel roulant à d'autres fins que celles prévues au contrat, elle devra, au préalable, recueillir l'accord de la Région ou l'en informer[62].
De plus, les Régions fixent à la SNCF des objectifs de performance auxquels la SNCF doit se conformer, le matériel roulant doit être utilisé de la manière la plus productive. Ainsi, toutes les conventions étudiées organisent un suivi de l'utilisation faite par la SNCF du matériel roulant. Un suivi mensuel de la fiabilité des matériels et de leurs immobilisations doit être communiqué en Région Limousin et Lorraine[63].
La convention PACA précise que l'entretien et les réparations du matériel doivent concourir au maintien de sa performance[64]. La convention Picardie, prévoit que la maintenance et l'entretien du matériel roulant s'organise dans un souci d'optimisation des moyens existants, d'une gestion au meilleur coût et d'une amélioration en permanence de l'efficacité et de la productivité des moyens[65].
Malgré tout, le pouvoir d'action de la Région est restreint du fait qu'elle ne soit pas la propriétaire du matériel roulant. A l'avenir, pourrait-on imaginer un transfert de propriété de la SNCF vers la Région ?

II. Vers un transfert de propriété à la Région

Matériel roulant, propriété de la Région ? - Actuellement, même le matériel roulant financé dans sa totalité par la Région demeure la propriété de la SNCF.
La principale idée avancée serait donc de revoir le régime de propriété du matériel roulant. D'après le rapport rendu par M. Jacques Auxiette[66], peu importe les clauses de contrats de financement prévues, le matériel roulant acquis avec une subvention à 100% de la Région doit *a minima* être considéré comme des biens de reprise. Sur demande de la Région, la propriété devrait également pouvoir être transférée.
Ainsi, il propose dans son rapport de transférer aux Régions la propriété des matériels qu'elles ont financées intégralement et de les laisser, dans le cadre des conventions d'exploitation TER, décider du statut des matériels roulants, de leur gestion, de leur maintenance et de leurs conditions d'achat. Effectivement, à l'heure

[62] Article 44 convention Limousin / Article 29.3 convention Lorraine / Article 16.2.3 convention Picardie / Article V.2.2 convention PACA
[63] Article 49 convention Limousin / Article 29.2 convention Lorraine
[64] Article V.3.1 convention PACA
[65] Article 16.2.4 Convention Picardie
[66] Idem note n°48

actuelle, la SNCF, dans une situation de monopole légal, est propriétaire du matériel roulant et se charge de son achat pour le compte des Régions. Elle effectue le lien entre les Régions et les constructeurs. Les Régions bénéficient ainsi du pouvoir de négociation des prix de l'entreprise monopolistique avec les fournisseurs industriels et d'une réduction des coûts de transaction.

Une éventualité : création de ROSCO (ROlling Stock operating COmpanies) - Il s'agit de sociétés de leasing spécialisées dans la location de matériel roulant ferroviaire. Il convient alors de se demander si les Régions n'auraient pas intérêt à envisager la constitution de ce groupement d'achat, de maintenance et de gestion collective du matériel ferroviaire dont elles deviendraient propriétaires. Elles loueraient donc le matériel roulant aux compagnies tractionnaires. Par conséquent, les Régions pourraient massifier leurs commandes à l'industrie ferroviaire afin de disposer d'un pouvoir de négociation plus important que dans l'hypothèse où elles devraient négocier chacune isolément.

Les gares, l'infrastructure et le matériel roulant participent à l'amélioration de la qualité globale. Toutefois, les Régions accordent une grande importance à l'évaluation quotidienne de la qualité *stricto sensu* du service ferroviaire de passagers régional.

Chapitre 2 : Des Régions attentives à la qualité du quotidien

Afin d'exiger de la SNCF des efforts en termes de qualité, la Région a dû mettre en exergue certains critères (***Section 1***). La mise en place de ceux-ci nécessite d'en maîtriser leur application pour en permettre l'efficacité (***Section 2***).

Section 1 : La qualité, au centre de tous les débats

La qualité du transport ferroviaire régional de passagers est l'une des préoccupations essentielle de la Région qui doit, à ce propos, constamment solliciter la SNCF (***I***). L'opérateur historique se voit donc imposer des critères auxquels il doit répondre afin de satisfaire à son obligation contractuelle (***II***).

I. La SNCF constamment sollicitée en termes de qualité

En ce qui concerne les services publics de transport, deux « *clients* » sont à satisfaire, les autorités organisatrices de transport et les utilisateurs du service.

Une réclamation des usagers auprès de la Région - Les conventions d'exploitation sont des contrats bipartites entre la Région et la SNCF. Toutefois, un troisième acteur se manifeste : l'usager. Les actions menées afin de perfectionner la qualité lui sont destinées. Son avis, ayant une grande importance, le concept de démocratie participative a été instauré au service des transports. C'est pourquoi certaines structures ont été mises en place afin de faciliter les échanges entre les usagers et la Région, tels que les Comités de ligne ou les Comités régionaux des partenaires du transport public.

Les Comités de ligne, instances de concertation, ont pour objectif de répondre aux préoccupations des habitants et d'améliorer le service public de transport de voyageurs. Ces Comités sont composés par les usagers, les associations d'usagers, les élus régionaux et locaux mais également les représentants de la SNCF.

Les sujets abordés sont adaptés à chaque ligne ferroviaire et concernent l'application de la politique régionale des transports, l'inter-modalité, la qualité du service en termes de résultats d'exploitation et de desserte sur la ligne, etc. Ces réunions donnent ainsi la parole aux usagers qui peuvent participer à l'amélioration du service. Seule la convention Lorraine les envisage conventionnellement sous le nom de Comités de dessertes territoriales[67].

En complément, les Régions Lorraine, Limousin et Picardie ont conventionnellement mis en place des Comités régionaux des partenaires du transport public[68]. Ces derniers, tout comme les Comités de ligne, sont des instances d'échange et de concertation qui réunissent les acteurs du transport. A la différence, ils ne portent pas sur l'analyse d'une ligne isolément mais permettent d'appréhender dans son ensemble le service régional.

A travers ces réunions, les usagers peuvent faire entendre leurs voix auprès des Régions et jouer un rôle dans l'amélioration du service. Toutefois, ces réunions n'ont lieu que très rarement ce qui vient limiter leurs effets.

[67] Article 15.2 Convention Lorraine
[68] Article 35 Convention Limousin / Article 15.1 Convention Lorraine / Article 29.3 Convention Picardie

Une exigence de l'autorité organisatrice de transport envers la SNCF - Dans un premier temps, les Régions avaient pour principal objectif de redynamiser la fréquentation du TER. Cet objectif rempli, il s'agit, dans un second temps, de répondre aux attentes qualitatives des usagers qui ne cessent de croitre. Il convient de rappeler que le TER représente un enjeu politique pour les Régions et que ces dernières, en tant qu'autorité organisatrice de transport, sont contraintes de répondre de manière optimale aux attentes des usagers.

Par conséquent, les conventions d'exploitation des Régions Picardie, Limousin et Lorraine précisent que la SNCF s'engage à fournir un service de qualité aux voyageurs, défini par la Région[69], tandis que la convention d'exploitation de la Région PACA précise seulement que les parties fixent conjointement les objectifs de qualité. Il n'y est fait aucune allusion exprès de la SNCF Il n'y est fait aucunement référence expressément à un quelconque engagement de la SNCF qui devrait assurer un service de qualité[70]. Cependant, face à une crise affectant la qualité de service depuis 2007, la Région PACA a mis en place en 2010 un plan de redressement régional de la qualité de service en PACA, dénommé « *Priori'T* ».

Ce plan global de redressement s'est focalisé sur 11 thèmes en précisant les améliorations qu'il convenait d'apporter au service. Un suivi de l'application du plan a également été mise en place avec un Comité de pilotage du plan « *Priori'T* » se réunissant chaque trimestre. Ce plan d'actions est « *devenu le projet de toute l'entreprise SNCF et constitue de ce fait une opportunité formidable de mobilisation et de progrès* »[71]. L'atteinte de ces objectifs se vérifie avec le prix accordé à la Région PACA par « *Ville, Rail et Transports* » en 2013 pour ses améliorations qualitatives[72].

Afin de satisfaire aux exigences de qualité, la SNCF doit répondre à des critères imposés par la Région dans les conventions d'exploitation.

[69] Article 19 convention Limousin / Article 54 convention Lorraine / Article 9 convention Picardie
[70] Article III.1.2 convention PACA
[71] Plan de redressement régional de la qualité de service en PACA, dénommé « *Priori'T* » - 2010
[72] Ville, Rail et Transports n°549 du 26 mars 2013 – page 45

II. Critères retenus pour l'évaluation de la qualité par les Régions

Dans l'idéal, le service de transport ferroviaire régional de passagers ne comporterait aucune suppression de trains, serait régulier et proposerait des services en gares et à bord des trains de qualité. De plus, l'usager doit pouvoir bénéficier d'une information complète concernant son trajet.

Selon les Régions, ces critères sont plus ou moins précis. En outre, des objectifs de conformité sont fixés à destination de la SNCF. Si elle ne les atteint pas, elle pourra alors se voir imposer des bonus/malus ou des pénalités.

Continuité du service - La loi du 21 Août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs[73] aborde les règles applicables en cas de perturbations du service. Ainsi, la SNCF s'engage à assurer la continuité du service régional de transport public de voyageurs[74]. Le cas échéant, l'exploitant, s'il est exonéré de responsabilité, se verra imposer une réfaction des charges. Si l'exploitant est responsable de l'interruption ou de la modification du service, des pénalités pourront s'ajouter à la réfaction.

Deux types de perturbations peuvent mettre à mal la continuité du service public, les perturbations non prévisibles (force majeure) et les perturbations prévisibles telles que décrites à l'article L 1222-2 du Code des transports[75].

Lorsque les perturbations sont imprévisibles, la SNCF s'engage à mettre en place, par tous les moyens possibles des services de substitution ainsi qu'un dispositif d'information des voyageurs[76]. En cas de perturbations prévisibles, l'article 1222-4 du Code des transports prévoit la mise en place d'un plan de transport défini par l'AOT précisant le niveau de service requis, les plages horaires ainsi que les fréquences. Ce plan de transport doit également s'accompagner d'un plan

[73] La loi n° 2007-1224 du 21 Août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

[74] Article 12 convention Limousin / Article 42 convention Lorraine / Article 8 convention Picardie / Article III.2 convention PACA Article 12 convention Limousin

[75] Article L 1222-2 C.transp. : « *Sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent de grèves ; de plans de travaux ; d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ; d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ; de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transports par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice de transports ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.* »

[76] Article 14 convention Limousin / Article 42.1 convention Lorraine / Article 8.3 convention Picardie / Article III.2 convention PACA

d'information des usagers, ces derniers devant « *disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré* », article L 1222-8 du Code des transports.

En définitive, le respect de la continuité du service public par l'exploitant aura inéluctablement un impact sur la qualité de service. Pourtant, seules les conventions des Régions PACA et Picardie prennent en compte la suppression des trains au sein des critères d'évaluation de la qualité[77]. La Région Picardie distingue les services non assurés et ceux qui ont été substitués par des autocars ou des arrêts supplémentaires d'un autre train. La Région PACA, elle, s'attarde sur la réalisation de l'offre à travers le nombre de trains-km[78] et la composition des trains. La Région s'attache également à connaitre le taux de suppression de trains tous les mois.

Ainsi, malgré la liberté octroyée aux AOT dans la rédaction des conventions d'exploitation, il semble surprenant que certaines aient fait le choix de ne pas tenir compte, dans l'évaluation de la qualité, de la continuité du service. Les usagers accordent pourtant beaucoup d'importance à ce que leurs trains ne soient pas supprimés ou le service modifié.

Ponctualité - En ce qui concerne la ponctualité des trains, les quatre conventions analysées l'intègre comme composante de la qualité[79]. Toutes quatre considèrent qu'il y a retard lorsque le train entre en gare terminus avec plus de 5 minutes par rapport à l'heure prévue. Ici, la Région Lorraine s'est montrée plus sévère en ramenant à 5 minutes le seuil de ponctualité, qui était de 10 minutes auparavant. Cela confirme bien que les Régions ont pris à cœur de fournir un service fiable à ses usagers.

La régularité se mesure par ligne, c'est-à-dire entre le point d'origine et le point de destination.

Le retard est envisagé différemment selon les conventions. Certaines prévoient des causes exonératoires[80] alors que d'autres n'en prévoient pas. Ces dernières sont donc ainsi plus exigeantes envers la SNCF afin que cette dernière fournisse un service plus ponctuel[81].

De plus, les modalités de calcul du retard varient sensiblement d'une Région à l'autre, la Région Picardie prévoit un taux de régularité avec différentes tranches de

[77] Article 9.1 convention Picardie / Article III.1.2 convention PACA
[78] Nombre de kilomètres effectué par un train durant une période donnée.
[79] Article 19.1 convention Limousin / Articles 23 et 31 convention Lorraine / Article 9 convention Picardie / article III.1.2 convention PACA
[80] Picardie, Lorraine et PACA
[81] Limousin

retard au-delà de 5 minutes (6-14 minutes, 15-30 minutes, plus de 30 minutes) qui permettront des sanctions différentes. La Région Limousin, elle, se base à la fois sur un indice de régularité[82] et d'irrégularité[83].

Un sondage IFOP[84] précisait qu'en 2011, seul 56% des usagers étaient satisfaits de la fiabilité des trains, toutes Régions confondues. Ainsi, dans un souci de satisfaction maximale de l'usager, les Régions se montrent plus exigeantes envers l'entreprise ferroviaire selon les lignes concernées, en raison de l'importance de leur fréquentation ou du type d'usagers (« *domicile-travail* »). Dans la même optique, une distinction est effectuée entre les trains circulant en heures de pointe (6h30-9h00 / 16h-19h30) et ceux circulant en heures creuses.

Il convient de signaler qu'aucune Région ne prévoit qu'un retard, dépassé un certain délai, puisse être qualifié de suppression de train. Cette possibilité renforcerait cependant le pouvoir des Régions et contraindrait la SNCF à plus de vigilance.

Qualité des services en gares et à bord des trains - Les services en gares et à bord des trains sont évalués principalement, sur la base de quatre critères : l'accueil, la propreté, l'information et la disponibilité des équipements[85]. Les Régions souhaitent avant tout que l'usager soit en mesure d'être reçu avec considération, trouver une gare ou un train propre et d'obtenir des informations, fiables et sécurisantes relatives à son voyage.

Cependant, malgré la volonté des Régions de fournir aux utilisateurs un service de qualité, certaines n'usent pas de toutes leurs prérogatives. La Région Lorraine, par exemple, se contente de préciser les quatre grands critères constitutifs de la qualité mais n'aborde pas la question plus en détails comme les Régions Picardie ou Limousin. En effet, ces dernières, pour chacune des composantes de la qualité de service à bord des trains ou en gares, apportent des précisions telles que la visibilité des agents SNCF, la température dans les trains… La Région Picardie vient définir ces quatre critères à l'aide d'environ 34 autres sous-critères, tandis que la Lorraine n'en apporte aucun. Cette absence d'exactitude laisse une plus grande marge de manœuvre à la SNCF dans son exécution du service. Ainsi, comment la Région peut-elle se montrer exigeante envers la SNCF et assurer vouloir apporter un service de

[82] Nombre de circulations à l'heure ou avec un retard inférieur ou égal à 5 minutes par rapport au nombre total de circulations

[83] Nombre de circulations accusant un retard de plus de 30 minutes par rapport au nombre total de circulations

[84] Sondage IFOP « *Les français et le train – Les Assises du ferroviaire* » 16 septembre 2011

[85] Annexe 1 de l'annexe B2 Limousin / Article 31 convention Lorraine / Article 9 convention Picardie / Article III.1.2 convention PACA

meilleure qualité si elle ne parvient pas à exprimer précisément ses attentes ? Cependant, dans le temps, les Régions gagnent en compétence et il est probable que la Région Lorraine remédie à ce problème dans les années à venir.

Il pourrait également être envisagé que les Régions deviennent force de proposition en termes de service rendu en élargissant les critères de qualité et en y intégrant par exemple un libre accès au WIFI à bord des trains ou bien encore, un système d'information permettant aux usagers à bord des trains d'avoir connaissances des horaires de correspondance, etc.

Enfin, un des critères sur lequel les autorités organisatrices de transport insistent plus particulièrement est celui de l'information des usagers. Cette dernière est primordiale en cas de changement de service afin que les utilisateurs puissent prendre leurs dispositions. D'après l'article 2121-3 du Code des transports, la Région doit, dans son ressort territorial définir la qualité du service et l'information de l'usager. Ainsi, hormis les critères composant la qualité, des dispositions reviennent également sur la notion d'information des usagers afin d'en préciser les modalités. La convention de la Région Lorraine[86] prévoit que ces modalités seront fixées en concertation avec la SNCF. Or, l'article 2121-3 Code des transports ne précise aucunement que la Région doive faire appel à la SNCF. Cette précision contractuelle désavantage la Région qui doit donc se mettre d'accord avec la SNCF sur les modalités d'action. Selon les autres conventions analysées, seule l'AOT définit les modalités de mise en œuvre de l'information[87].

En définitive, la liberté laissée aux Régions, quant aux clauses devant figurer au contrat, laisse paraitre que certaines AOT sont plus exigeantes en termes de qualité que d'autres. Cependant, toutes les Régions ont globalement tendance à gagner en compétence et, le temps aidant, à devenir des AOT pointilleuses sur le sujet de la qualité.

Les composantes de la qualité définies, ces dernières doivent faire l'objet d'un suivi régulier de la part des Régions.

[86] Article 22 convention Lorraine

[87] Articles 14, 17 et 18 convention Limousin / Articles 8.3 et 10.4 convention Picardie / Article IV.3 convention PACA

Section 2 : Nécessité d'un suivi de la qualité produite

Une fois que la Région a défini les critères qu'elle souhaitait voir pris en compte dans la définition de la notion de qualité, l'autorité organisatrice de transport doit s'assurer que ses réquisitions sont bien respectées par l'entreprise ferroviaire. Ainsi, la collectivité territoriale régionale a mis en place différents moyens de suivi (***I***). De plus, certaines ont opté pour l'instauration d'un processus de normalisation (***II***).

I. Méthodes d'évaluation de la qualité

Création de Comités - Indépendamment des Comités de lignes et des Comités de partenaires des transports collectifs, permettant de mettre en exergue les dysfonctionnements attrayant à la qualité, les Régions ont mis en place d'autres Comités plus techniques. Ces derniers permettent aux acteurs du transport ferroviaire régional de voyageurs de se rencontrer afin de dresser un bilan, notamment en termes de qualité et de proposer des solutions d'amélioration. Ainsi, certaines Régions telles que PACA ou Limousin ont mis en place des Comités spécialement dédiés au suivi de la qualité[88]. Ces derniers sont composés de représentants des Régions ainsi que de la SNCF. Leur but étant de permettre d'examiner les différentes composantes de la qualité, de veiller à la bonne application des mesures ordonnancées par la Région et de proposer, si besoin était, des améliorations. Les Régions Lorraine et Picardie n'ont pas prévu de Comités attachés spécifiquement à la qualité. Cette problématique pourra alors être traitée lors des Comités de suivi ou des Comités techniques[89]. Toutefois, la convention de la Région Picardie prévoit la mise en place d'actions correctives[90] engagées par la SNCF en cas d'écarts importants par rapport aux objectifs fixés par la Région en matière de qualité.

Finalement, il convient de saluer les initiatives prises par les Régions PACA et Limousin qui, en attribuant des Comités spécialement dédiés à la qualité, soulignent l'importance accordée à celle-ci.

Client mystère - Toujours dans cette optique d'identifier les axes de progression en matière de qualité, les Régions Limousin et Picardie ont instauré des

[88] Article 20 convention Limousin / Article IV.5.1 convention PACA
[89] Article 20.2 convention Lorraine / Article 29 convention Picardie
[90] Article 9.2 convention Picardie

contrôles inopinés réalisés par des « *clients mystères* ». Ces derniers auront pour mission de se comporter comme des clients ordinaires et d'attribuer une appréciation du service rendu. Par la suite, ils rendront compte de leur expérience à la Région. Cependant, ce système d'évaluation n'est envisagé qu'afin de déterminer la qualité du service en gare et à bord des trains. Effectivement, la continuité et la régularité du service seront appréciées par la Région sur la base de données recueillies par la SNCF, ce qui peut être contestable.

Autorité de la qualité du service dans les transports - Cette autorité a été créée par décret le 14 février 2012[91] et dépend du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Il s'agit d'une autorité compétente en matière de qualité de service dans les transports terrestres publics et réguliers de voyageurs. Elle a pour mission de diffuser, à un rythme régulier, des informations statistiques[92] relatives à la qualité dans les services de transport dont la ponctualité et la régularité, de veiller à la clarté et fiabilité de l'information fournie aux voyageurs et de vérifier cette information. Elle a également la possibilité de soumettre toute proposition utile pour améliorer la qualité.

Cette autorité comporte également un haut comité de la qualité de service dans les transports qui peut être saisi pour avis par le Ministre des transports ou par l'autorité elle-même, de toute question relative à la qualité du service rendu. Il est composé de parlementaires et de représentants des collectivités publiques, des opérateurs, des représentants des consommateurs et usagers des transports ainsi que de personnalités qualifiées.

La mise en place de ce dispositif peut permettre également aux différentes Régions de comparer leurs résultats (pour des réseaux ferrés similaires) et ainsi en cas d'asymétries notables exiger des progrès de la part de la SNCF.

II. Une évaluation entrepreneuriale de la qualité

La normalisation - En l'occurrence, la normalisation est une activité d'intérêt général qui a pour objet de définir un ensemble de spécifications, élaborées de manière consensuelle par les parties intéressées. Son but est de définir les méthodes d'évaluation de la qualité afin de satisfaire des besoins précis. Ainsi, une

[91] Décret n°2012-211 du 14 février 2012 portant création de l'autorité de la qualité de service dans les transports et du haut comité de la qualité de service dans les transports

[92] Décret n°2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire

norme désigne un ensemble de critères décrivant un service. Une norme n'est pas obligatoire, son adhésion réside en un acte volontaire qui permettra la mise en place d'un autocontrôle pour repérer les irrégularités et remédier aux non-conformités. En France, les normes sont élaborées par l'Association française de la normalisation (AFNOR)[93].

Malgré le caractère facultatif de la normalisation, certaines autorités organisatrices de transport ont pris la décision d'instaurer ce système de normalisation à propos de la qualité du service, tel est le cas pour les Régions Lorraine et PACA[94]. Cela prouve donc une réelle volonté des Régions de pallier les défaillances de la qualité du service. En effet, opter pour la normalisation suppose la mise en place d'actions correctives ou curatives afin de vaincre la non-conformité mise en évidence.

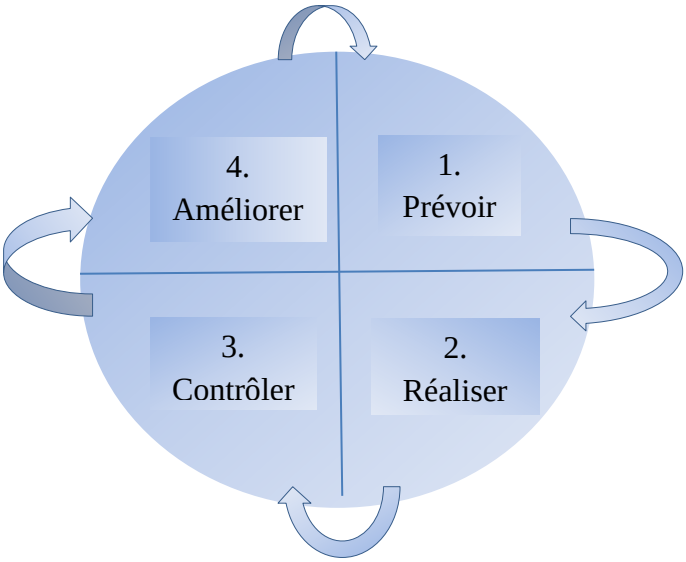
Amélioration constante de la qualité - Décider de l'application d'une norme implique de mettre en place un processus d'amélioration continue afin de répondre aux spécifications normatives. Ce processus a été illustré par William Edwards Deming, statisticien, qui s'est inspiré de la méthode qualité PDCA (Plan-Do-Check-Act).Cette méthode comporte quatre étapes qui, en l'espèce, seront adaptées à la qualité de service du transport ferroviaire de passagers. Cette méthode vise donc à obtenir un cercle vertueux permettant d'améliorer sans cesse la qualité.

La première étape consiste à planifier la qualité de service, il faut donc que la Région définisse les critères d'évaluation de la qualité (Plan). Puis, la deuxième étape est la mise en œuvre de ce qui a été défini lors de la première (Do). Ensuite, la troisième étape impose de contrôler si les critères d'évaluation de la qualité sont bien respectés (Check). Enfin, la dernière étape repose sur l'idée de l'amélioration, d'agir afin que la qualité de service soit conforme aux exigences (Act).

Deming a formalisé ce processus sous la forme d'une roue dénommée « *La roue de Deming* ».

[93] Décret n°2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation
[94] Article 23.2 convention Lorraine / Article IV.5.1 convention PACA

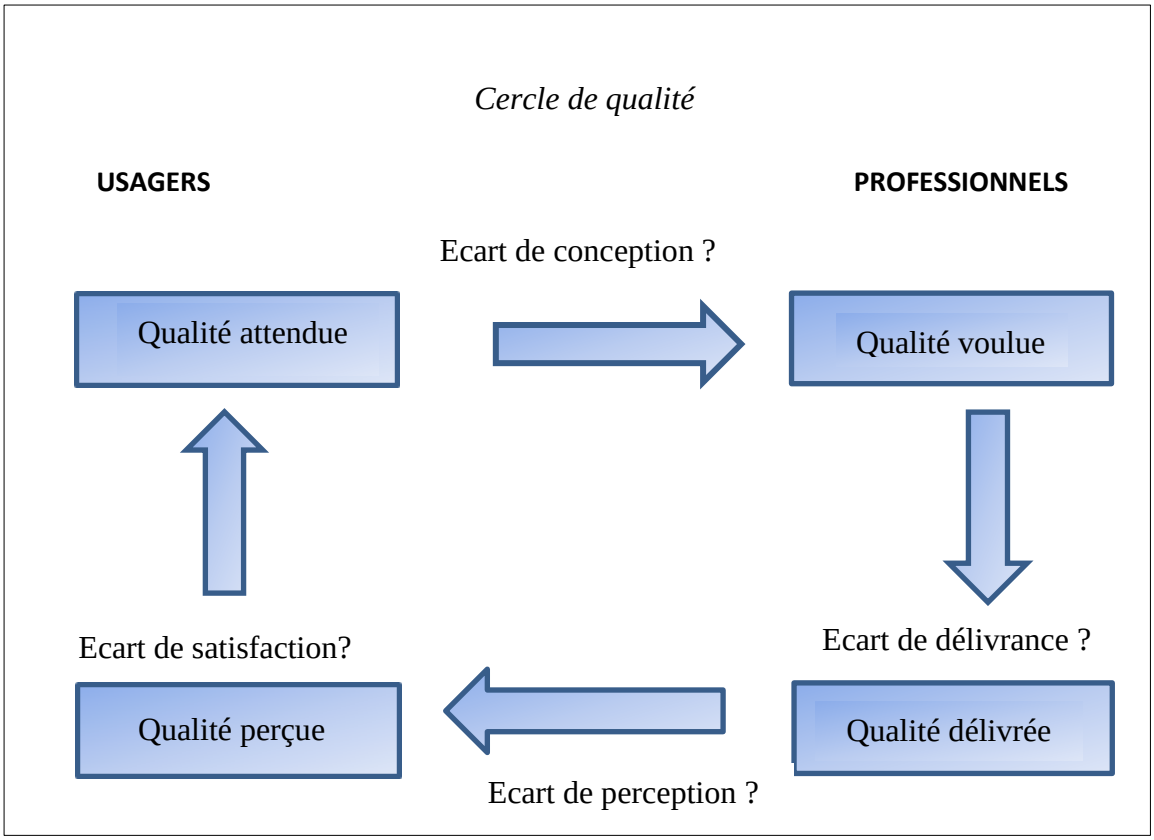
La roue de Deming



Satisfaction de l'usager, composante de la qualité - Les autorités organisatrices de transport doivent avoir en mémoire que répondre aux exigences de la normalisation ne suffit pas à combler les satisfactions des usagers en termes de qualité. En effet, il faut déceler les causes d'insatisfaction, recueillir les avis ce qui permet de mieux cerner les exigences des usagers et donc d'améliorer la prestation. Les échanges possibles lors des concertations entre la Région, les usagers et la SNCF contribuent à cerner au mieux ces attentes mais ils ne suffisent pas. Ainsi la Région doit être vigilante au cercle de qualité qui vient compléter ces informations acquises.

Les réponses apportées par la « *Roue de Deming* » peuvent être complétées en distinguant quatre formes de qualité :

- la qualité attendue : ce sont les attentes et les besoins des usagers ;
- la qualité voulue : il s'agit de la qualité définie par l'autorité organisatrice de transport ;
- la qualité réalisée : elle concerne le niveau de qualité réellement livré par l'exploitant ferroviaire. C'est à partir de la qualité réalisée qu'il est possible de mettre en œuvre le processus de Deming, car c'est à ce moment qu'apparaissent les dysfonctionnements ;
- la qualité perçue : c'est le niveau de qualité ressentie subjectivement par l'usager proportionnellement à ses attentes.



Par conséquent, si l'on veut tendre à la perfection en matière de satisfaction des usagers, il faut que la qualité voulue corresponde à la qualité attendue par les usagers, puis, qu'elle soit délivrée de la manière la plus conforme aux exigences afin que la qualité délivrée puisse faire coïncider la qualité perçue et celle attendue par les usagers.

Les Régions soucieuses d'apporter un service de qualité aux usagers ont dû, pour cela, entreprendre des investissements colossaux dans le domaine du transport ferroviaire régional de voyageurs. Dans un premier temps, la Région ayant à l'esprit la relance du TER, ne se souciait guère plus de l'argent investi. Par la suite, les ressources se sont faites de plus en plus rare, la crise banquière et financière n'ayant pas favorisé la situation, la Région s'est alors trouvée dans l'impasse financière.

Partie 2 : Régions, Autorités Organisatrices de Transport dans l'impasse financière

En raison de l'octroi de nouvelles compétences à la Région et par conséquent d'une plus grande sollicitation des budgets régionaux, les Régions se trouvent dans l'impasse financière. Afin d'y remédier, il conviendrait de perfectionner le système financier conventionnel (***Titre 1***) mais également d'envisager de nouvelles solutions à l'insuffisance des ressources régionales (***Titre 2***).

Titre 1 : Un système financier perfectible

Le système financier conventionnel entre la Région et la SNCF mérite d'être perfectionné. Pour ce faire, il faut en comprendre les rouages (***Chapitre 1***) avant d'analyser comment ce système pourrait devenir plus responsabilisant pour les parties (***Chapitre 2***).

Chapitre 1 : Les mécanismes financiers contractuels du Train Express Régional

Actuellement, il est possible de recenser principalement deux causes à la déficience des mécanismes financiers contractuels du TER. Tout d'abord, l'Etat, acteur historique du transport ferroviaire (***Section 1***) ne s'est pas autant investi que la Région dans la relance du transport de proximité. Par ailleurs, le système financier n'incite pas à la productivité de l'entreprise monopolistique qu'est la SNCF (***Section 2***).

Section1 : L'Etat ; acteur historique du transport ferroviaire

Nonobstant la régionalisation du transport ferroviaire, l'Etat demeure présent à travers la dotation qu'il attribue aux Régions en raison du transfert de compétence (***I***), mais également par le biais les contrats de projet Etat-Région par l'intermédiaire desquels il contribue à la modernisation du réseau (***II***)

I. Une dotation étatique insuffisante

Dotations versées à la Région - Les dotations sont des prélèvements opérés sur le budget de l'Etat et distribués aux collectivités territoriales. Concernant les collectivités territoriales régionales, ces dernières perçoivent la dotation globale de fonctionnement, employée librement par les Régions et les dotations de compensation qui ont pour but de compenser les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales.

Pour ce qui est du transport ferroviaire régional, la Région perçoit donc de la part de l'Etat une dotation de compensation, tel qu'en dispose l'article L1614-8-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, depuis le 1er janvier 2002, la compensation du transfert de compétences en matière de transports ferroviaires régionaux est constituée :

- « *du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ;*
  - *du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ;*
  - *du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat.* »

Fixation du montant de la contribution - L'arrêté du 8 août 2002[95], modifié par l'arrêté du 24 juin 2013[96] fixe le montant de la compensation financière. En ce qui concerne la contribution pour l'exploitation des services transférés, le montant de cette compensation pour l'année 2002 est établi sur la référence de l'année 2000. L'Etat a calculé le montant de sa contribution en se basant sur les comptes attestés de la SNCF pour l'année 2000, reflétant le niveau de service prévu pour 2002. Encore aujourd'hui, l'Etat contribue au financement sur la base du périmètre datant de 2002. Par conséquent, les services TER ajoutés depuis par les Régions ne sont pas pris en compte par l'Etat.

L'Etat apporte également son soutien à la Région par l'intermédiaire des contrats de projets Etat-Région (CPER). En cinq générations, les fonds des CPER alloués au transport ont diminué passant 4 Mds€ pour la période de 1984 à 1988 à 3 Mds€ pour la période de 2007 à 2013.

---

[95] Arrêté du 8 août 2002 fixant le montant de la compensation allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional

[96] Arrêté du 24 juin 2013 modifiant l'arrêté du 8 août 2002 fixant le montant de la compensation allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional et constatant le montant du droit à compensation alloué à ce titre à la région Nord-Pas-de-Calais

II. Contrat de projet Etat-Région

Objectifs des contrats de projet Etat-Région - La Région est devenue en mars 1982 une collectivité territoriale. Par conséquent, l'aménagement du territoire ne se résume plus à la seule action de l'Etat. Ce dernier doit alors composer avec les pouvoirs locaux. Il met donc en place dès 1984 les « *plans de Régions* » devenant, par la suite, les contrats de plan Etat-Région. Il s'agit d'une convention par laquelle l'Etat et la Région s'engagent sur la programmation et le financement pluriannuels de projets coûteux tels que la création d'infrastructures. L'Etat a défini trois grandes priorités que sont la compétitivité des territoires, la promotion du développement durable ainsi que la cohésion sociale et territoriale.

Evolution des contrats Etat-Région - Plusieurs générations de CPER se succèdent de 1984 à nos jours. De 1984 à 1999, le transport routier était le mode de transport qui bénéficiait principalement des investissements des CPER avec notamment la construction des autoroutes. Les contrats de projet ne profiteront au rail qu'à partir de 2000. Le transport ferroviaire reçoit alors un soutien de 4.72 Mds€ soit dix fois plus que les précédents contrats. Cette orientation se confirme avec les CPER de 2007-2013 où le choix est fait de s'orienter vers les transports collectifs. Le transport est alors le premier domaine de contractualisation avec près de 3.27 Mds€ en majorité pour des projets ferroviaires de transport de voyageurs, mais également pour le fret ferroviaire ou fluvial et des projets portuaires.

Les Régions, recevant une aide de l'Etat, l'affectent aux domaines qu'ils estiment prioritaires. Ainsi la Région PACA souhaite développer ses dessertes ferroviaires régionales en milieu urbain et périurbain ainsi que l'inter-modalité des marchandises et des voyageurs. La Région Lorraine favorise également l'inter-modalité dans les transports et prévoit des investissements dans l'infrastructure, tout comme les Régions Limousin et Picardie.

Désengagement de l'Etat - S'intéresser de plus près aux investissements de la part de l'Etat et des Régions dans les CPER est révélateur de l'implication croissante des Régions. En effet, proportionnellement, la part d'investissements des Régions au sein de l'investissement total évolue de manière bien plus importante que celle de l'Etat. Ensuite, jusqu'en 1999 le montant des investissements venant de l'Etat était supérieur à celui des Régions puis la tendance s'inverse. La Région participe alors davantage que l'Etat dans le montant total de l'investissement. Enfin,

le CPER 2007-2013 subit directement l'impact des restrictions budgétaires, le montant total du CPER connaissant une baisse de 21%. Ici également, il convient de noter le désengagement plus important de l'Etat (-27.93%) que des Régions (-13.27%).

Générations de CPER	Etat*	Régions*	Total*
1984-1988	6.38	4.27	10.65
	+35.27%	+62.53%	+46.2%
1989-1993	8.63	6.94	15.57
	+36.62%	+56.2%	+45.34%
1994-1999	11.79	10.84	22.63
	+41.22%	+56.37%	+48.43%
1999-2006	16.65	16.95	33.59
	-27.93%	-13.27%	-20.51%
2007-2013	12	14.7	26.7

Source : Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)

*En milliards d'euros

Finalement, l'Etat apporte son aide aux Régions par l'intermédiaire de la dotation qu'il leurs attribue, mais également avec les CPER qui permettent à la Région d'adopter sa politique volontariste. Il apparait maintenant opportun de s'intéresser au système financier conventionnel entre la Région et la SNCF.

Section 2 : Un système financier peu incitatif pour l'exploitant

Le système financier doit se montrer plus incitatif pour l'opérateur ferroviaire, il convient alors d'apporter certains changements au modèle contractuel du TER (***I***) mais également aux éléments de modulation de la contribution financière (***II***).

I. Modèle contractuel financier du Train Express Régional

Afin d'assimiler le modèle contractuel financier du TER, il faut tout d'abord comprendre le schéma de financement du transport ferroviaire régional (***A***) puis connaitre la composition des recettes (***B***) ainsi que des charges (***C***).

A. Schéma de financement du transport ferroviaire régional

Contribution financière de la Région au profit de la SNCF - La Région définit la consistance du service et, verse en contrepartie de l'exploitation du service et des exigences de service public, une contribution financière à l'opérateur ferroviaire[97]. La contribution financière est d'abord prévisionnelle, elle devient définitive en fin d'exercice lorsque lui sont appliquées les différentes modulations de la contribution financière.

La contribution financière est le résultat de la contribution d'exploitation à laquelle s'ajoutent les compensations pour tarifs sociaux.

La contribution d'exploitation est composée :

- des charges forfaitisées (C1) ;
- des charges facturées au réel (C2) ;
- de l'objectif contractuel des recettes de trafic, de l'intéressement aux recettes et des autres recettes ;
- de pénalités ainsi que de l'intéressement à la qualité ;

Annexe 1 : Schéma de financement du transport ferroviaire régional

Par conséquent, les relations entre la Région et la SNCF ont pour base un contrat synallagmatique.

Engagement des parties - La Région rémunère la SNCF pour l'exécution du service, la prise de risque et les aléas d'exploitation (charges forfaitisées). De plus, l'AOT prend à son compte les charges non-maîtrisables par la SNCF (charges facturées au réel). La Région s'engage sur un échéancier contractuel de paiement des sommes dues à la SNCF (acomptes mensuels)[98] et, est régulièrement informée par la SNCF de l'exécution du service.

[97] Article 60 convention Limousin / Article 70 convention Lorraine / Article 22 convention Picardie/ Article VI.3.2.2 convention PACA

[98] Article 67.2 convention Limousin / Article 70.1 convention Lorraine / Article 25.1 convention Picardie / Article VI.3.1 convention PACA

La SNCF, quant à elle, dispose d'une autonomie de gestion, s'engage sur les charges qu'elle maîtrise pour la durée de la convention (charges forfaitisées). Elles seront indexées annuellement. Les autres charges auxquelles elle doit faire face (charges réelles) seront facturées à l'euro près à la Région. La SNCF doit atteindre un objectif de recettes, auquel cas, le risque sera partagé. Enfin, l'entreprise ferroviaire doit atteindre des objectifs de qualité (intéressement à la qualité) et verser des pénalités et/ou des malus en cas de non-exécution ou de manquement à ses obligations contractuelles ou aux objectifs conclus.

B. Produits des services conventionnés

Les produits des services conventionnés sont constitués de recettes directes et des compensations tarifaires[99]. Les recettes sont réparties à l'activité TER grâce au système « *FC12K Recettes* » de la SNCF[100].

Recettes directes - Les recettes directes comprennent en premier lieu les recettes de trafic perçues auprès des usagers (R1), il s'agit des produits de la vente des titres de transport et des abonnements.

Puis, les recettes des activités complémentaires liées à l'exploitation des services (R2). Ces recettes comprennent les versements des autres collectivités territoriales, les produits hors trafic tels que les recettes des concessions commerciales, les produits d'exploitation de parc de stationnement, les publicités sur les trains et en gares TER.

Enfin, les indemnités forfaitaires liées aux infractions à la police des chemins de fer (R3).

Compensations tarifaires - Il existe trois types de compensations tarifaires. Tout d'abord, les compensations pour les tarifs sociaux régionaux (CTR) qui sont dues par la Région en fonction du trafic concerné par ces réductions.

Puis les compensations pour les tarifs sociaux nationaux (CTS) qui comprennent différentes offres déterminées par l'Etat selon la situation de l'usager : « *Enfant Famille* », « *Familles nombreuses* », « *Aller et retour populaire* », « *Personnes handicapées et accompagnateurs de personnes handicapées* », « *Abonnements de*

[99] Article 62 convention Limousin / Article 67.1 convention Lorraine / Article 19 convention Picardie / Article VI.1.2.1 convention PACA

[100] Article 62 convention Limousin / Article 67.2 convention Lorraine / 19.1 convention Picardie / Article VI.3.2.2 a) convention PACA

travail », « *Abonnements pour Elèves, Etudiants, Apprentis* », « *Promenades d'enfants* »[101].

Et enfin celles pour le trafic militaire (CTM) comprenant les tarifs applicables aux militaires mais également à leur famille.

Système « *FC12K Recettes* » - La SNCF a mis en place cet outils comptable et financier afin de répartir les recettes entre les différentes activités proposées par l'opérateur ferroviaire (TER, Intercités et TGV). Ce système modélise les différentes offres de la SNCF ainsi que les ventes, elles-mêmes modélisées par l'intermédiaire de deux systèmes informatiques : « *Socrate* » (distribution de la billetterie) et « Aristote » (stockage des données commerciales à partir du fichier « origine-destination »). Ainsi, le « *FC12K* » permet la répartition des recettes aux lignes et activités ferroviaires concernées. Par conséquent, les recettes TER régionales sont affectées à cette activité par le système « *FC12K* ».

Aussi, il est opportun de rappeler que la SNCF s'engage sur un niveau de recettes et, est intéressée à son dépassement. En outre, cela constitue un élément de modulation de la contribution financière qu'il conviendra d'étudier ultérieurement[102].

C. Charges

Deux types de charges peuvent être recensés, les charges forfaitisées et les charges répercutées au réel[103].

Charges forfaitisées - Ce sont les charges d'exploitation directement maîtrisables par la SNCF à réseau et service constant. Il s'agit d'une forfaitisation annuelle ou pluriannuelle.

Ce forfait comprend généralement les charges de circulation des trains (conduite, accompagnement et énergie), les charges relatives au matériel roulant (maintenance, nettoyage et location), les charges concernant les prestations au sol (distribution et services en gare), des charges afférentes aux gares et installations fixes (entretien des

[101] Conditions Générales de Vente SNCF - « Les tarifs voyageurs »
[102] « *II. Elément de la modulation de la contribution financière* » - page 55
[103] Article 61 Convention Limousin / Article 66 convention Lorraine / Article 21 convention Picardie / Article VI.1.1 convention PACA

gares, services en gares), et les autres charges (étude et publicité, communication, information).

Les charges forfaitisées peuvent intégrer une rémunération contractuelle de l'exploitant. Ainsi, la convention de la Région Lorraine prévoit une couverture des risques de l'exploitant de 2%, la Région Picardie de1.1% et la Région PACA de 3.7%. Seule la Région Limousin n'évoque pas cette rémunération contractuelle.

D'aucuns pourraient justifier cette rémunération en invoquant les aléas et risques d'exploitation, le maintien de l'indépendance de gestion ainsi que la capacité d'autofinancement d'un opérateur qui investit. Toutefois, cette rémunération n'apparait pas dans toutes les conventions. Ces risques invoqués ne doivent-ils pas constituer le risque industriel que le délégataire doit supporter à sa seule charge ? Existe-t-il donc une réelle justification à cette rémunération ?

Les charges forfaitisées sont réévaluées annuellement selon une formule d'indexation.

Charges refacturées au réel - Il s'agit des charges qui ne relèvent pas de la seule responsabilité de la SNCF ou dont elle n'a pas elle seule la maîtrise. Ces charges sont déterminées limitativement et seront réfacturées à la Région au montant réel dûment justifié par la SNCF.

Les Régions demeurent libres de déterminer les composantes des charges forfaitisées et celles refacturées au réel. Ainsi, les charges refacturées au réel sont composées différemment selon les Régions. Généralement, ces charges comprennent à tout le moins les péages dus à RFF. Ainsi, en Picardie seuls ces derniers seront refacturés à la Région à leur valeur réelle, en Lorraine s'ajouteront les charges liées au matériel roulant (amortissement…) ainsi que les charges spécifiques non récurrentes décidées d'un commun accord. Enfin, les Régions Limousin et PACA établissent une liste bien plus importante comprenant notamment, les droits à l'Etablissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF), les taxes professionnelles pour le matériel roulant, la contribution économique territoriale.

C'est dans cette répartition que la Région décidera donc de faire supporter plus ou moins de risque à l'opérateur historique. Effectivement, plus la liste des charges réelles est longue, plus la SNCF sera protégée de tout risque, la Région s'acquittant de la totalité des frais engagés.

Une fois les recettes et charges permettant d'établir la contribution financière prévisionnelle établies, le montant de la contribution peut être amené à évoluer.

II. Eléments de modulation de la contribution financière

La contribution financière est amenée à évoluer en fonction de l'indexation des charges forfaitisées (**A**), en cas de non-réalisation de l'offre ou de non-respect des engagements contractuels (**B**), selon la qualité du service rendu par la SNCF (**C**) et si l'objectif de recettes est atteint (**D**).

A. Indexation des charges forfaitisées

Indices d'indexation - L'indexation est une formule paramétrique prévue dans toutes les conventions[104]. Elle permet de couvrir une évolution normale des coûts et de neutraliser les variations de facteurs exogènes non contrôlés par l'exploitant notamment l'énergie. L'indexation s'effectuera sur la base d'indices concernant trois secteurs : la masse salariale (indices EKO, ICHT-TS, ICHT-IME ICHT-H…), les autres charges telles que l'achat de prestations extérieures (indices FSD3, ING, SYN) et enfin l'énergie qu'il s'agisse de fioul ou d'électricité (indices FODC4, 1870T, EFBCFE). Ces indices sont communiqués par des organismes spécifiques tels que l'INSEE[105], le Moniteur[106] ou Powernext[107].

Un risque industriel atténué - La SNCF se présente comme un exploitant responsable qui prend un risque pluriannuel sur les charges dont elle a la maîtrise, (charges forfaitisées). En ce sens, l'entreprise ferroviaire supporterait le risque industriel et ses charges internes ne devraient pas dépasser le montant du forfait. Or, à bien y regarder, ce point est contestable. En effet, ce forfait de charges, originellement fixé dans les conventions, évolue chaque année en raison de l'indexation. Ainsi, pour une offre de service identique, cette évolution du forfait de charges tient compte de l'inflation et des efforts de productivité. Toutefois, les forfaits sont indexés sur divers indices de coûts si bien qu'ils augmentent (près de 4% par an) plus vite que l'inflation elle-même (moins de 2% par an). De plus, les charges forfaitisées comprennent également une part de rémunération contractuelle de l'exploitant, relativement importante, qui pourrait si ce n'est couvrir le risque industriel, y participer. Par conséquent, les incitations à la maîtrise des coûts par la

[104] Article 61.1.2 convention Limousin / Article 66.4 convention Lorraine / Article 21.4 convention Picardie et annexe n°9 / Article VI.1.1.2 convention PACA
[105] Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
[106] www.lemoniteur.fr
[107] www.powernext.com

SNCF sont quasiment nuls, ce qui est contraire à la logique économique de la délégation de service public. A ce niveau, la SNCF a tiré son avantage lors des négociations.

B. Pénalités

Les pénalités financières sont exécutées à l'encontre de la SNCF en cas de non réalisation de l'offre ou de réalisation d'un service non-conforme.
L'objectif, avec la mise en place de ces pénalités, est d'encourager la SNCF à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires afin d'assurer le service. En effet, les Régions exigent de la part de l'opérateur ferroviaire la production du service contractualisé. Les taux de conformité varient d'une Région à l'autre. Les parties ayant convenu de certaines limites avec la présence d'un niveau de franchise, de causes exonératoires, d'un montant unitaire de pénalités et de plafonds annuels[108].

Franchise - L'instauration de la franchise représente une tolérance de non réalisation de l'offre compte tenu des aléas normaux d'exploitation. Cette dernière est calculée en pourcentage ou en volume de train.km. Les conventions prévoient toutes une franchise, de 1% pour les trains supprimés en heures de pointe et de 2% pour les trains supprimés hors période de pointe (abaissée à 1% à partir de 2014, il n'y aura donc plus de distinction entre les trains supprimés et ceux substitués) en Région Lorraine, de 2% en Région Limousin, de 1.3% en Picardie (après une baisse progressive de 2007 à nos jours, de 1.5% puis 1.4% pour terminer à 1.3%) et de 2.1% en Région PACA. Plus la franchise est basse et plus la SNCF est contrainte de maîtriser au mieux les aléas d'exploitation si elle ne veut pas se voir infliger des pénalités.
Au-delà de cette franchise et hors cas de force majeur ou causes exonératoires, la SNCF devra s'acquitter de pénalités.

Causes exonératoires - La SNCF sera pénalisée en cas de non réalisation de l'offre sauf cas de force majeure ou causes exonératoires prévus conventionnellement.
Les conventions stipulent que la SNCF sera exonérée de responsabilité en cas de force majeure qui se définit comme un « *évènement extérieur aux parties et*

[108] Article 66.1 convention Limousin / Article 68 convention Lorraine / Article 6.1 convention Picardie / Article VI.3.2.1.1 convention PACA

indépendant de leur volonté, imprévisible, inévitable et irrésistible rendant en conséquence impossible l'exécution totale ou partielle du service ». Toutefois, hormis la Région Limousin[109] qui se borne à n'évoquer que le cas de force majeure, les conventions des Régions PACA, Lorraine et Picardie conçoivent cette notion de manière extensive. En effet, ces dernières ont convenu d'évènements extérieurs supplémentaires[110] venant préciser la notion de force majeure. Ces stipulations permettent à la SNCF de se prémunir face à la notion restrictive qu'est la force majeure, ce qui n'est pas à l'avantage des Régions.

Montant unitaire des pénalités - Les conventions prévoient le montant des pénalités par train-kilomètre. Les conventions prévoient, pour les trains supprimées, une pénalité allant de 5€ à 8€ par train-km. De plus, la Région Picardie distingue différentes causes de suppressions permettant un panel de montants de pénalités selon que la SNCF ait été plus ou moins en mesure de remédier à la suppression de train (aléas normaux, application de plan d'urgence).

Enfin, une distinction entre les services supprimés substitués et ceux ne l'étant pas entraine des montants de pénalités différents. Ainsi, en cas de services substitués les pénalités s'élèveront à 3€ en Région Limousin au lieu de 6€, de même en Lorraine avec des pénalités d'un montant de 5€ au lieu de 7€50.

A la possibilité d'énoncer des pénalités, la suppression de trains pourra également entrainer une réfaction des charges de la part des Régions, sauf en Picardie. En effet, il n'y a pas de raison pour la Région de financer un service qui n'a pas été rendu[111].

Plafonds annuels - La Région peut également fixer un plafonnement annuel. Ainsi, lorsque le montant de ce plafond est atteint par la SNCF, cette dernière ne pourra plus se voir imposer de pénalités. A titre d'exemple, le plafond annuel en Région Limousin est de 50 000€, en Région Picardie de 900 000€. Ces écarts importants s'expliquent notamment par l'importance du réseau ferroviaire de chaque Région. Toutefois, plus les plafonds annuels seront abaissés, plus l'incitation pour la SNCF d'accomplir un service conforme aux exigences de la Région sera atténuée.

[109] Article 12 convention Limousin
[110] Article 42.1 convention Lorraine / Article 8.1 convention Picardie / Articles III.2.1 et III.2.2 convention PACA
[111] Article 65 convention Limousin / Article 42 convention Lorraine / Article III.2 convention PACA

Enfin, la SNCF pourra également se voir appliquer des pénalités en cas de non-respect des exigences contractuelles telles que la remise tardive de documents, la circulation non conforme du matériel ou un défaut d'information des usagers[112].

C. Intéressement à la qualité

Objectif des bonus/malus - L'intéressement à la qualité se traduit par l'octroi de bonus ou de malus selon la qualité de service rendue par la SNCF. La ponctualité, la qualité de service en gares et la qualité de service à bord des trains seront concernées. La Région définit un taux de conformité pour chacun de ces éléments. La SNCF, qui maîtrise la production de ces critères devra, puisqu'il s'agit d'un engagement de résultat, atteindre les objectifs fixés par la Région. Si l'opérateur historique ne parvient pas à les atteindre, un ajustement à la baisse de la contribution financière définitive lui sera prélevé (malus). Au contraire, s'il améliore ses performances, un complément de contribution lui sera attribué (bonus).

Fixation des bonus-malus - Les conventions des Régions Lorraine, Picardie et PACA envisagent la question de la même manière[113]. Concernant la régularité, elles fixent toutes des objectifs entre 90 et 96% ainsi que différents montants selon les temps de retard, les lignes ou que le retard ait lieu en heures de pointe ou en heures creuses. Enfin, le montant dépendra également de l'écart constaté par rapport à l'objectif fixé. Quant à la qualité de service en gare ou à bord des trains, le principe est identique, un objectif de conformité est fixé, allant de 93 à 95%. En matière d'intéressement à la qualité, différents montants de bonus-malus sont également applicables en fonction des lignes ou des gares concernées ainsi que de l'écart plus ou moins important par rapport à l'objectif fixé.

Seule la convention de la Région Lorraine[114] se démarque en instaurant un système distinct. Ainsi, la fixation de bonus-malus pour la qualité de service en gare ou à bord des trains n'est pas évoquée. Quant à la régularité, le système appliqué se distingue des trois autres conventions étudiées. En effet, en cas de retard, la Région infligera tout d'abord une pénalité à la SNCF variant selon les heures de pointe ou heures creuses et selon le temps de retard (plus ou moins 30 minutes). Aussi, un train

[112] Article 66.2 convention Limousin / Article 24.3 convention Picardie
[113] Article 64 convention Limousin / Article 24.4 convention Picardie & Annexe 6.2 / Article VI.3.2.1.2 convention PACA Article 64 convention Limousin
[114] Article 68 convention Lorraine

accusant un retard de plus de 30 minutes suivra le même sort qu'un train supprimé, ce qui constitue une incitation pour la SNCF. Les bonus viendront seulement en complément si l'objectif de 95% de taux de régularité est atteint, tout dépassement de l'objectif permettra une augmentation du bonus.

La possibilité pour les Régions de fixer des bonus-malus leur permet d'avoir un moyen d'action afin de maîtriser la qualité produite au sein du service régional. Ces bonus-malus sont plus ou moins incitatifs pour la SNCF en raison des plafonnements prévus. De plus, nous pouvons nous interroger sur la justification des bonus. La SNCF, en tant qu'exploitant ferroviaire et délégataire est en mesure d'assurer le service déterminé par la Région, est-il donc réellement nécessaire de la « *récompenser* » en cas de bonne exécution du service ?

D. Intéressement aux recettes

Le principe de bandes-passantes - L'écart par rapport à l'objectif des recettes est partagé selon le principe de bandes passantes. Ainsi, l'objectif de recettes est bordé par un pourcentage au-delà ou en deçà duquel les parties partageront l'écart par rapport à l'objectif de recettes. Si ce pourcentage vient également à être dépassé, les parties se rencontreront afin de réviser leurs engagements. Ce système représente la simple bande passante[115].

Un système de double bandes-passantes peut aussi être convenu entre les parties en ajoutant, avant l'étape de révision des engagements, un second pourcentage prévoyant une répartition différente de l'écart par rapport à l'objectif des recettes[116]. Ce système peut se reproduire jusqu'à des triple bandes-passantes voire plus[117].

Annexe 2 : Les bandes passantes

Plus il y a de bandes passantes, plus la répartition de l'écart s'effectue en défaveur de la SNCF qui supporte donc le risque commercial dans une moindre mesure.

La Picardie a fait le choix de ne pas partager ce risque commercial avec la SNCF[118] et se montre ainsi plus sévère que les autres Régions.

[115] Article VI.3.2.2 convention PACA
[116] Article 69 convention Lorraine
[117] Article 63 convention Limousin
[118] Article 20 convention Picardie

L'objectif de recettes, selon les Régions, est composé seulement des recettes directes[119] auxquelles s'ajoutent pour certaines les compensations tarifaires[120]. Prendre en compte les compensations tarifaires au sein de l'objectif de recettes ne permet pas de rendre réellement en compte la fréquentation.

Partage du risque commercial - Le risque commercial est partagé entre l'AOT et l'exploitant ferroviaire. En effet, l'AOT maîtrise le levier de la tarification régionale et le pouvoir de définir la consistance du service tandis que l'exploitant ferroviaire est responsable de la qualité produite et peut mener des actions de promotion commerciale ou proposer à l'AOT une évolution du service.
Cependant, l'essentiel de ce risque devrait être assigné à la SNCF. Par conséquent, l'exploitant devrait bénéficier de la majorité de l'excédent de recettes par rapport à l'objectif contractualisé et réciproquement, devrait supporter les conséquences de recettes inférieures à l'objectif. Or, en réalité, il n'en n'est rien. Les conventions prévoient un partage de l'écart par rapport à l'objectif des recettes allant de 30% à 50% en faveur de la SNCF. Seule la convention Limousin prévoit une répartition à 60% pour la SNCF et 40% pour la Région mais lors de la troisième bande passante, ce qui apparait tardif.

L'analyse plus approfondie du système financier laisse entrevoir que les conventions d'exploitation donnent les moyens à la Région d'asseoir son rôle d'AOT. Pourtant, en raison d'un manque d'informations et d'expérience ces conventions gagneraient à être plus responsabilisantes.

[119] Limousin & Lorraine
[120] Picardie & PACA

Chapitre 2 : A la recherche d'un meilleur équilibre contractuel entre les parties

Initialement, les conventions d'exploitation conclues entre une AOT inexpérimentée et un opérateur ferroviaire en situation de monopole reflétaient un certain déséquilibre contractuel. Dans le temps, la Région a endossé son rôle et la SNCF a concédé certains efforts. Par conséquent, les conventions dernièrement conclues tendent à responsabiliser les parties (***Section 1***) et à faire de la collectivité territoriale régionale un acteur décisif (***Section 2***).

Section 1 : Vers des conventions d'exploitation plus responsabilisantes

La crise économique et financière ajoutée à la diminution des ressources régionales a fait prendre conscience à la Région qu'elle allait devoir être plus attentive à ses relations avec l'opérateur historique. D'ailleurs des exigences de productivité ont été adressées à ce dernier.

Responsabilisation de la Région en tant qu'AOT - Face à une raréfaction de l'argent public, le comportement des Régions s'en est trouvé changer. A la période faste du TER, sous la responsabilité des Régions en tant que nouvelle AOT, a succédé une conscientisation des Régions à ce sujet, elles ont alors réalisé que la réalité matérielle et sociale n'était pas en leur faveur. En effet, auparavant les Régions étaient moins regardantes par rapport aux sommes engagées dans le transport ferroviaire régional, leur but principal étant de le rendre attractif. C'est pourquoi d'importants investissements ont été entrepris afin d'offrir un service de qualité aux usagers.

Ce premier objectif rempli, une seconde problématique s'est imposée : maintenir et améliorer la qualité de service ce qui suppose de poursuivre les investissements. Or, l'AOT possède de moins en moins de fonds budgétaires et ne peut se résigner à sacrifier la qualité de service. Elle s'est donc vu imposer l'obligation d'être plus regardante sur ses dépenses ainsi que sur le coût réel du service ferroviaire. Effectivement, les Régions n'ont plus les moyens de financer le développement du TER alors que la demande s'accroit.

Depuis, l'AOT accorde davantage d'importance à la compréhension de ses dépenses afin de mieux maîtriser les coûts. Cependant, maîtriser ses coûts lorsque l'opérateur historique fait preuve d'une certaine opacité à leurs égards ? Les calculs élaborés par la SNCF sont bien souvent complexes et hors de portée de compréhension des Régions, accusant un manque de compétences techniques. La présence d'une telle opacité a permis d'asseoir un réel rapport de force entre l'opérateur ferroviaire, en situation de monopole, et l'AOT. Cette dernière a donc une faible marge de manœuvre lors des négociations avec la SNCF. Toutefois, début 2013, trois Régions ont lancé un appel d'offre pour une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO). Il s'agit des Régions Lorraine, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées. L'AMO est un contrat par lequel un maître d'ouvrage public fait appel aux services d'une personne publique ou privée afin d'effectuer les études nécessaires à la réalisation d'un projet. En général, il est fait appel à l'AMO en raison d'un manque de compétences dans un domaine particulier. Transdev a remporté l'appel d'offre de l'AMO émise par la Région Lorraine. Transdev pourra ainsi conseiller au mieux la Région dans ses relations avec la SNCF.

Il est pertinent d'ajouter que les Régions, lors de graves mécontentements, prennent à témoin l'opinion publique, par l'intermédiaire de la presse, afin d'exercer un moyen de pression sur la SNCF. En effet, cette dernière ne tenant pas à ce que ses dérives s'ébruitent est alors encline aux négociations.

Par conséquent, progressivement les Régions ont obtenu les moyens de leur politique et exigent une meilleure productivité de la SNCF.

Opérateur historique et objectif de productivité - Améliorer la productivité de l'entreprise ferroviaire nationale supposerait d'établir un meilleur rapport entre la production du service et les ressources mises en œuvre pour l'obtenir. La SNCF devrait ainsi agir sur les facteurs de production : travail et capital.

Aborder la question de la productivité de la SNCF implique forcément de parler de la productivité apparente du travail. Cette dernière ne tient compte que du seul facteur « *travail* » comme ressource mise en œuvre pour agir sur la productivité. En effet, nul n'est censé ignorer que les conditions de travail applicables aux cheminots sont l'une des raisons d'un manque de productivité, dans le sens où la productivité horaire apparente du travail[121] pourrait être améliorée. En effet, la réforme du cadre social

[121] Productivité horaire apparente du travail : volume de la valeur ajoutée produite rapporté au volume des heures de travail, INSEE

prévue prochainement pourrait permettre un changement dans l'organisation du travail des cheminots. Toutefois, cette réforme en faveur d'un cadre social harmonisé entre l'opérateur historique et les entreprises ferroviaires privés n'entraine pour le moment pas de consensus. Des divergences demeurent au niveau des temps de travail, des jours de repos, etc.

Une meilleure productivité pourrait également être atteinte par une maîtrise des coûts de production, sans même aller jusqu'à parler de baisse des coûts de production. La somme des dépenses afin de produire le service pourrait être allégée. En effet, prenons le concept « *Ouigo* », transport ferroviaire low cost, lancé en avril 2013 par la SNCF. Bien que le service rendu par ce service commercial ne soit pas le même que celui rendu par le TER et que la qualité n'ait pas autant d'importance, il s'agit là d'une preuve flagrante de la possibilité pour la SNCF de diminuer ces coûts de production. L'un des leviers mis en place pour aboutir à cette baisse réside dans des roulements plus fréquents du matériel roulant permettant de répartir les coûts fixes sur un plus grand nombre de voyages. Ceci pourrait être appliqué aux TER. En effet, en moyenne, en Europe, le matériel roulant a une capacité de 150 000 kms tandis qu'en France, le matériel roulant est renouvelé tous les 100 000 kms, ce qui occasionne des frais importants et superflus[122].

De plus, il apparait indispensable de souligner les efforts entrepris par la SNCF avec la mise en place d'une régionalisation des services de la SNCF Proximités répondant ainsi à une demande de longue date des AOT. Il a été décidé d'amener cette régionalisation de manière progressive et sur la base du volontariat, avec tout d'abord deux Régions expérimentatrices, la Bretagne et le Limousin, à partir du 1er janvier 2013. A partir du 1er janvier 2014, dix autres Régions rejoindront le processus qui aboutira le 1er janvier 2015 à une régionalisation des services de la SNCF étendue à toutes les régions. Cette responsabilisation des directeurs régionaux passe par la possibilité pour ces derniers de gérer les services ferroviaires régionaux en toute indépendance sans avoir à en référer à la direction centrale de la SNCF Proximités.

Ainsi, les directeurs régionaux ont le champ libre afin de recruter le personnel nécessaire à l'exécution du service. Seule la « *Traction* » (les conducteurs) demeure un domaine dépendant de la direction centrale car l'emploi de conducteurs nécessite une organisation différente en termes de recrutement avec un besoin de formation.

[122] Proposition de IV Paquet Ferroviaire de la Commission Européenne du 30 janvier 2013

Par conséquent les directeurs régionaux auront une totale liberté en ce qui concerne l'emploi des contrôleurs ainsi que du personnel de maintenance. L'octroi de cette liberté leur permettra ainsi d'embaucher le nombre de personnes adéquat en fonction de leur besoins.

Une des conséquences de cette régionalisation des services de SNCF Proximités réside également dans la mise en place de nouvelles méthodes de travail. Ainsi, le directeur régional devra prendre la responsabilité d'opter pour certaines prestations de services en fonction des besoins réels du service ferroviaire régional. Par conséquent, AOT et directeurs régionaux devront cerner au mieux les besoins afin d'exploiter le service. La régionalisation des services de SNCF Proximités permet donc aux directeurs régionaux de faire appel aux prestations nécessaires à l'exploitation du service ferroviaire et d'embaucher le personnel indispensable à la réalisation du service dans les limites du forfait de charges octroyées par la Région. Ainsi, le directeur régional est incité à être le plus productif possible afin de respecter ce forfait.

Enfin, le manque de transparence à l'égard de la Région, notamment sur les coûts, ne permet pas de faciliter les progrès en productivité de la SNCF. Toutefois, les Régions ont acquis, au fil du temps, le droit d'exercer un contrôle sur l'exploitation du service.

Section 2 : Un droit de regard exigé de la part des Régions

L'AOT s'acquitte d'une contribution financière pour le service ferroviaire rendu. Par conséquent, il est logique que la Région puisse vérifier que ce service, rendu par la SNCF, correspond bien à sa demande initiale. Pour cela, la collectivité territoriale régionale peut interagir auprès des services de la SNCF (***I***) et compter sur ses efforts en termes de transparence (***II***).

I. De meilleures interactions entre l'autorité organisatrice de transport et l'opérateur ferroviaire

La Région, suite à la régionalisation ferroviaire, doit être mise en position d'exercer pleinement son rôle d'autorité organisatrice de transport ferroviaire de passagers. Pour ce faire, elle dispose d'un droit d'information ainsi que d'un pouvoir de contrôle.

Information de la Région - Les différentes conventions analysées prévoient toutes un droit d'information de la Région[123] comme en dispose l'article L 1211-5 du Code des transports[124]. En effet, afin de statuer sur la bonne exécution de la convention, la Région doit être en possession d'informations techniques, comptables, financières et commerciales ainsi que de tous documents relatifs à l'exécution du service.

Ces informations, en Région Limousin, Lorraine et Picardie, sont répertoriées au sein d'un tableau de bord mensuel[125] qui rend compte des différentes composantes du service public. Ils comprennent « *des informations relatives à l'exploitation et à l'évolution commerciale du service, des informations comptables et financières sur le trafic et les produits, un état de la réalisation du service et des perturbations constatées, formalisé sur la base de fiches incidents* ».

La Région Picardie ne prévoit pas de tableaux de bord mensuels mais des indicateurs trimestriels concernant les six domaines suivants : « *suivi du trafic et les conditions d'exécution du service, les indicateurs financiers, le suivi et les indicateurs de qualité, le volet sûreté, le matériel, les gares et points d'arrêts* »[126].

Ces différentes informations sont communiquées à la Région par la SNCF, ce qui pourrait poser un problème d'impartialité. La Région peut-elle être certaine des informations remises par la SNCF ? Dans le but d'estomper ces doutes, les Régions ont la possibilité d'organiser de leur propre gré des études, enquêtes ou sondages[127], venant s'ajouter à celle de la SNCF. Ces enquêtes organisées par la Région peuvent être réalisées par les services Régionaux ou confiées à des prestataires extérieurs. La SNCF s'engagera à fournir toutes les informations utiles à ces enquêtes, à en faciliter

[123] Article 69.2 convention Limousin / Article 59 convention Lorraine / Article 28 convention Picardie / Article II.4 convention PACA
[124] Décret n° 2012-555 du 23 avril 2012 relatif à l'accès de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à certaines informations et données sur le transport ferroviaire
[125] Article 71 convention Limousin / Article 60 convention Lorraine / Article II.4.1 convention PACA
[126] Article 28.1 convention Picardie
[127] Article 34 convention Limousin / Article 62 convention Lorraine / Article III.1.3 convention PACA

leur réalisation. En contrepartie, la Région s'engage à conserver ces informations confidentielles. Outre cette possibilité pour la Région de mettre en œuvre des études, elle possède également un pouvoir de contrôle.

Pouvoir de contrôle et d'audit - Les différentes conventions prévoient un pouvoir de contrôle et d'audit en faveur de la région[128]. Ainsi, l'AOT a la possibilité de vérifier la véracité des renseignements fournis par la SNCF ; des méthodes, outils et données permettant d'établir les documents techniques, comptables et financiers nécessaires à la bonne exécution de la convention. La Région Lorraine, elle, ne précise pas que son contrôle s'étend aux documents techniques.

Ces contrôles ou audits sont exercés par les services régionaux ou bien par des personnes mandatées (auditeurs, experts) sur place et sur pièces. Ainsi, la SNCF doit fournir l'accès aux pièces et informations nécessaires, et en aucun cas s'y opposer.

Toutefois, ce pouvoir de contrôle et d'audit se trouve amoindri en raison de l'obligation pour les Régions de respecter un délai de préavis vis-à-vis de la SNCF allant de de 7 à 10 jours. En effet, ce délai de prévenance empêche la Région d'effectuer des contrôles de manière non programmés et laisse ainsi le temps à la SNCF de présenter des informations conformes aux attentes des Régions.

Il convient de souligner que ces pouvoirs octroyés à la Région lui permettent de participer pleinement au suivi de l'exécution des conventions par la SNCF. Le rapport de force entre les deux entités a tendance à se réduire avec le temps. Toutefois il est regrettable que la Région n'ose pas plus s'affirmer en se montrant plus intransigeante.

II. La transparence : une revendication légitime

Etablir des relations contractuelles équilibrées entre les deux cocontractants consisterait à les placer sur un même pied d'égalité. Cet objectif aurait pu être partiellement atteint si l'exigence de transparence des Régions avait trouvé une réponse plus tôt. Les deux parties auraient donc eu une connaissance identique du service et la Région aurait été en position de négocier au mieux les conventions.

[128] Article 69.3 convention Limousin / Article 58 convention Lorraine / Article 27 convention Picardie / Article II.4 convention PACA

Toutefois, à force de persévérance, notamment avec l'appui de l'Association des Régions de France (ARF)[129], ces dernières ont fini par obtenir partiellement gain de cause. En effet, la loi du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports[130] prévoit l'instauration de comptes par ligne et d'un rapport du délégataire.

Une exigence longtemps demeurée en suspens : les comptes par ligne - Les comptes par ligne demeure un sujet récurrent depuis 2002 entre la SNCF et les Régions qui souhaitent toujours plus de transparence. Leur vœu a été exaucé avec la loi du 28 mai 2013[131] modifiant l'article L 2141-11 du Code des transports et imposant donc à la SNCF la transmission de leur compte par ligne ferroviaire régionale. Habituellement, il appartenait aux parties de négocier entre elles leur convention et cette restitution des comptes par ligne aurait pu l'être également. Choisir l'option législative pour la mise en place de ces comptes reflète bien une certaine réticence de la part de la SNCF à vouloir les fournir. Ainsi, depuis juin 2013, l'opérateur historique n'a plus le choix, il doit se conformer à l'application de la loi.

Auparavant, la SNCF fournissait à la Région des comptes globaux représentatifs de l'ensemble du réseau ferroviaire régional. La Région ne pouvait pas se faire réellement une idée du coût du service sans avoir une connaissance claire de l'affectation des coûts. Par conséquent, les comptes par ligne lui permettent ainsi de savoir, pour chaque ligne ferroviaire régionale, le coût ainsi que les recettes dégagées. Cependant, les comptes par ligne ne doivent pas reposer sur l'idée de faire ressortir des lignes plus ou moins « *rentables* ». En effet, le TER est un transport déficitaire, *stricto sensu* aucune ligne n'est réellement rentable. Cette répartition doit permettre aux Régions un meilleur ajustement des facteurs de production afin d'obtenir une meilleure productivité par ligne, notamment par une meilleure gestion des roulements (matériel roulant et personnel). Les comptes par ligne permettront ainsi de savoir s'il est possible d'augmenter les roulements sur une ligne et permettre ainsi une diminution des coûts de production.

Tout bien considéré, les comptes par ligne représentent pour l'AOT un instrument de pilotage, un agrégat pertinent pour la définition du service par l'AOT (desserte, type de trains…).

---

[129] Accord sur la transparence conclu entre la SNCF et l'ARF - juillet 2011

[130] Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports

[131] Idem note n°130

Rapport du délégataire - L'article 4 de la loi du 28 mai 2013[132] modifiant l'article L2141-11 du Code des transports rend également obligatoire à la charge de la SNCF *« les comptes d'exploitation retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la convention correspondante sur l'année civile précédente* ». Ce qui équivaut au rapport du délégataire obligatoire lors de délégation de service public tel qu'en dispose l'article L 1411-3 CGCT : « *le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de service.* »[133].

Cependant, dans la pratique, Région et SNCF n'ont pas attendu cette obligation légale afin de mettre en place ce rapport annuel, qui, pour certaines conventions se référait au modèle établi par l'ARF et la SNCF.

Annexe 3 : Modèle du rapport annuel convenu entre la SNCF et l'ARF

Le rapport annuel était déjà conventionnellement prévu dans les Régions Limousin, Lorraine et PACA[134]. Ces rapports comprennent les informations techniques, financières et commerciales permettant une traçabilité de l'information. La Région Picardie, quant à elle, prévoyait la transmission d'indicateurs annuels concernant six thèmes différents relatifs à l'exécution du service ou à la qualité[135].

Ce rapport annuel permet à la Région de suivre en détail, chaque année, l'exécution de la convention par la SNCF, ce qui est primordial pour l'AOT. En effet, cette dernière demeure responsable de la bonne marche du service, elle doit donc s'assurer que l'exploitant ferroviaire respecte ses obligations contractuelles.

En définitive, l'établissement des comptes par ligne et du rapport du délégataire représente des avancées au niveau de la transparence des relations entre la SNCF et la Région. Toutefois, il ne faut pas se limiter à ces évolutions. Toute autre initiative afin que les Régions disposent de l'ensemble des données nécessaires serait la bienvenue, comme imposer l'ensemble des pratiques de transparence financière et techniques relatives aux délégations de service public[136].

---

[132] Idem note n°130
[133] Article R 1411-7 CGCT
[134] Article 70 convention Limousin / Article 61 convention Lorraine / Article II.4 convention PACA
[135] Article 28.2 convention Picardie
[136] Jacques Auxiette - « *Un nouveau destin pour le service ferroviaire français : les propositions des régions* », Proposition n°10 - 22 Avril 2013

Malgré des efforts de transparence sur les informations de la SNCF à destination de la Région, permettant une éventuelle amélioration des coûts de production voire de la productivité, ce levier demeure insuffisant si l'on veut restreindre l'insuffisance des ressources régionales. Il conviendrait donc d'actionner d'autres leviers.

Titre 2 : Insuffisance des ressources régionales : les solutions envisageables

Comme toutes ressources, celles régionales connaissent des limites. En l'état actuel des choses, les Régions se trouvent dans une impasse financière et d'autres moyens d'actions doivent être envisagés. Il serait donc nécessaire d'améliorer le cadre institutionnel des collectivités territoriales régionales (***Chapitre 1***) mais également de diminuer les coûts supportés par les Régions (***Chapitre 2***).

Chapitre 1 : Un cadre institutionnel à améliorer

Le cadre institutionnel présentement en vigueur mériterait certains changements, notamment en accordant une autonomie financière plus importante aux Régions (***Section1***). De plus, l'encadrement des relations Région/opérateur historique par une convention n'est peut-être pas le plus approprié au vu des distorsions précédemment constatées (***Section 2***).

Section 1 : Une plus grande autonomie financière des Régions

Malgré son rôle d'AOT, la Région reste la seule qui ne peut pas fixer pleinement ses tarifs (***I***). De plus, en dépit du principe de libre administration des collectivités territoriales[137], certaines tutelles étatiques au niveau de la fiscalité demeurent (***II***).

I. Région, seule autorité organisatrice de transport dans l'impossibilité de fixer pleinement ses tarifs

Principe de fixation des tarifs - L'article 4 du décret du 27 novembre 2001[138] dispose que la Région peut décider de l'application de dispositions tarifaires

[137] Article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958

spécifiques aux services d'intérêt régional qui relèvent de sa compétence. Les charges supplémentaires d'exploitation seront donc supportées par celle-ci. Toutefois, les dispositions tarifaires spécifiques régionales devront respecter les principes du barème kilométrique de référence décidé par l'Etat (***Annexe 4 : Barème kilométrique établi par l'Etat depuis le 24.01.2013***) et la tarification sociale nationale.[139] La tarification sociale nationale est celle homologuée par l'Etat au sein des « *Tarifs Voyageurs* ». Les tarifs régionaux doivent également tenir compte des tarifs commerciaux de la SNCF. Cette pratique depuis toujours des réductions commerciales à destination des usagers avec la mise en place de tarifs distincts selon les âges.

En vertu de l'article 17 du cahier des charges de la SNCF, lors de modifications tarifaires nationales, l'entreprise ferroviaire doit, au préalable, en avertir la Région.

Enfin, la SNCF, qui, en tant qu'exploitant ferroviaire met en œuvre la politique tarifaire de la Région, apporte son expertise et ses conseils dans la fixation des modalités d'application de la tarification régionale.

Tarification régionale - La possibilité pour l'AOT de fixer ses propres tarifs régionaux a été envisagée comme un moyen d'action par les Conseils régionaux. Effectivement, le levier tarifaire a largement été sollicité par les AOT afin de rendre le TER plus attrayant et d'inciter les usagers à son utilisation.

Ainsi chaque Région a mis en place sa propre tarification régionale mais la plupart se compose de la même manière, avec différentes offres selon le profil de l'usager ou une activité particulière : domicile-travail, étudiants/scolaire, loisirs, évènementiel, saisonniers[140]. Néanmoins, la Région PACA a limité dernièrement les différentes catégories pour n'en retenir que trois au sein de son programme « *ZOU !* »[141] : Etudes, Voyageurs occasionnels et Voyageurs abonnés. Les différentes offres régionales des conventions analysées prévoient également des abonnements permettant l'inter-modalité.

Enfin, il est également possible, pour la SNCF, de proposer des tarifications promotionnelles dans le cadre de sa politique commerciale. L'opérateur devra décrire les tarifs envisagés ainsi que les objectifs visés. Son offre ne devra en aucun cas

---

[138] Note n°1 - page 14

[139] Article 21.1 convention Limousin / Article 24.1 convention Lorraine / Article 6.4.1 convention Picardie / Article II.2 convention PACA

[140] Article 22.5 convention Limousin & annexe A4 / Articles 28 et 35 & annexe 10 convention Lorraine /Article 6.4.2 convention Picardie

[141] http://www.regionpaca.fr/transport/zou.html

modifier les engagements financiers en matière de recettes prévisionnelles ou de contribution financière de la SNCF, et être à caractère temporaire[142].

Vers une liberté tarifaire des Régions ? - Comme précisé précédemment, les Régions ne peuvent fixer leurs tarifs régionaux qu'en référence au système tarifaire national et en application des tarifs sociaux nationaux et commerciaux de la SNCF. Bien que disposant d'une liberté de fixation des tarifs au sein de son ressort territorial, cette liberté se révèle donc n'être que partielle. Ainsi si l'on souhaite que la Région soit pleinement responsable de sa politique ferroviaire, il apparait indispensable qu'elle dispose d'une liberté tarifaire totale au sein de sa circonscription territoriale. En effet, comment peut-elle maîtriser ses recettes si elle ne maîtrise pas totalement ses tarifs ?

Cette liberté tarifaire lui permettrait, par exemple, de rehausser ses tarifs TER ce qui contribuerait à faire décroître la contribution d'exploitation régionale. En effet, en 2011, la part de l'usager dans le financement du TER ne correspondait qu'à 28%[143], le reste étant à la charge des Régions. Toutefois, si une Région osait prendre ce risque politique, cela nécessiterait une importante campagne de communication au préalable auprès des usagers afin de leur faire prendre conscience du coût réel du TER. De plus, les usagers seraient davantage exigeants et la Région prendrait le risque de voir le taux de fréquentation diminuer. Une augmentation des tarifs engendrerait pour la Région de trouver le juste milieu entre les deux objectifs de la tarification : attirer les usagers et participer au financement du réseau.

De surcroît, des craintes pourraient apparaitre quant au principe d'égalité des usagers devant le service public. Pour une situation identique, les usagers doivent être traités de manière similaire par l'autorité administrative. La liberté tarifaire des Régions entrainerait des disparités nationales et les usagers, pour une situation semblable pourrait connaitre des traitements différents. A titre d'exemple, un militaire d'une Région pourrait se voir appliquer une tarification spécifique à sa situation tandis qu'un autre dans une autre Région ne se la verrait pas appliquer.

En définitive, la Région gagnerait à obtenir une pleine liberté dans la fixation de ses tarifs mais il faudra cependant qu'elle veille à ne pas commettre certaines dérives.

---

[142] Article 22.5.2 convention Limousin / Article 6.4.2 convention Picardie / Article IV.2.1 convention PACA

[143] Institut Montaigne, « *Transport de voyageurs : Comment réformer un modèle à bout de souffle ?* » – octobre 2012

Bien que la Région obtiendrait une plus grande marge de manœuvre en fixant les tarifs régionaux, elle gagnerait également à retrouver une autonomie fiscale.

II. Retrouver une autonomie fiscale : un besoin vital

Même si la Région disposait d'une totale liberté tarifaire, une seconde problématique doit être envisagée, la perte de son autonomie fiscale (***I***) ainsi que les moyens fiscaux à mettre en place afin qu'elle soit à la hauteur de ses compétences ferroviaires (***II***).

A. Perte de l'autonomie fiscale des Régions

Autonomie financière & autonomie fiscale – L'autonomie financière consacrée à l'article 72-2 de la Constitution[144] est le corollaire du principe de libre administration des collectivités territoriales[145]. L'autonomie financière des collectivités territoriales leur permet de bénéficier de ressources dont elles peuvent disposer librement. Ces ressources sont notamment composées par des recettes fiscales. Par conséquent, les collectivités territoriales peuvent recevoir tout ou partie des impositions de toute nature. L'article LO 1114-2 CGCT[146] les autorise à en fixer l'assiette et le taux, mais elles ne peuvent pas créer de nouveaux impôts.
L'autonomie financière s'évalue en calculant le rapport entre le montant de l'ensemble des ressources fiscales et le montant de la totalité des ressources. Ainsi l'autonomie fiscale est une composante de l'autonomie financière. En effet, d'après le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), l'autonomie financière ne se réduit pas à une autonomie de la dépense mais suppose que les collectivités puissent fixer librement le volume de leurs recettes, ce qui suppose une autonomie fiscale. Cependant depuis 2010, cette autonomie fiscale est mise à mal.

Altération de l'autonomie fiscale – L'autonomie fiscale a fortement été remise en cause remise en cause avec la loi de finances pour 2010 du 30 décembre 2009[147] supprimant la taxe professionnelle (TP) dès 2010. Cette dernière était due par

[144] Article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958
[145] Idem note n°12 & article L 1111-1 CGCT
[146] Modifié par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales
[147] Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 validée par la décision du Conseil Constitutionnel n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009

les personnes physiques ou morales exerçant à titre habituel une activité professionnelle non salariée. Cet impôt nuisait à la compétitivité de l'économie française, frappant à la fois le secteur du capital et le facteur travail. Cette taxe a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Ainsi, la taxe directe que représentait la TP a été remplacée par des impôts dont le taux est fixé nationalement, la CVAE et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER). La Région n'est donc plus en mesure de fixer l'assiette de ces impositions.

De plus, cette même loi de finances pour 2010[148], prévoyait un transfert des produits des taxes foncières des Régions aux départements. Depuis, par conséquent, les Régions ne votent plus le taux d'aucun impôt direct local. Les Régions ont donc perdu leur marge de manœuvre en matière de fixation des taux et en termes de bases d'imposition. Désormais, la fiscalité régionale se résume aux taxes indirectes que sont la taxe sur les cartes grises et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

B. Donner aux Régions les moyens fiscaux de leur compétence ferroviaire

Retrouver une autonomie fiscale régionale, un appui au secteur ferroviaire ? - Les Régions ont été sacrifiées par la réforme fiscale de 2010. La suppression de la TP et des taxes foncières les a privées de toute autonomie fiscale.

Cette dernière étant une composante la contribution financière, celle-ci est donc également impactée. En conséquence, cette perte d'autonomie se caractérise par une plus grande dépendance plus grande dépendance des Régions aux dotations étatiques. Cependant, ces dotations connaissent également leurs limites. Tous les mécanismes financiers censés soutenir le service ferroviaire régional s'épuisent, une des solutions envisageables est de rendre son autonomie fiscale à la Région.

En outre, il est possible de penser que cette suppression d'autonomie fiscale contrevient au principe de libre administration des Régions. En effet, ce principe implique l'existence d'élus régionaux dotés d'attributions effectives. Leurs

[148] Idem note n°147

attributions peuvent-elles être réellement effectives lorsque l'autonomie financière s'en trouve amoindrie ?

Les Régions demandent alors une révision de l'autonomie fiscale, qui devra être renforcée. Cela passe par l'attribution aux Régions de nouvelles recettes fiscales dynamiques.

Ecotaxe - Cette taxe, inscrite en 2009 dans la loi Grenelle 1[149], sera à partir d'octobre 2013 prélevée sur les poids lourds qui circulent sur les routes françaises.

Cette imposition vise, dans une logique écologique, à encourager une modification des comportements en ayant recours plus souvent à des modes de transports durables. Pour cela, un système de paiement de droit d'usage des routes par le transporteur routier sera instauré. Cela permettra ainsi de dégager des recettes afin de financer les infrastructures ferroviaire ou fluviale.

L'intégralité de la part perçue par l'Etat au titre de cette taxe sera versée à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).

Indirectement, la Région bénéficiera de la mise en place de cette taxation. Effectivement, si l'AFITF dispose de budgets plus importants, la diminution de la participation des Régions au CPER pourrait être envisagée et lui permettre ainsi de réduire ses dépenses.

Versement Transport - Actuellement le versement transport est effectif pour les transports urbains collectifs. Il s'agit d'un prélèvement versé par les entreprises et les organismes publics ou privés de plus de neuf salariés. Son objectif est de faire financer par les entreprises une partie du renouvellement et du développement des transports urbains qui servent, notamment aux déplacements des salariés vers leur lieu de travail. Les Régions ne disposent pas d'une telle recette fiscale dédiée tandis que les autorités de transports urbains bénéficient de cette ressource stable et dynamique dédiée au financement des transports.

Les Régions souhaiteraient également bénéficier d'un versement transport régional, qui plafonné à 0.2% pourrait permettre de couvrir en moyenne 24% du budget de fonctionnement des transports régionaux[150].

L'article L. 3261-2 Code du travail prévoit une prise en charge par l'employeur du prix des titres d'abonnement souscrit par ses salariés pour leur déplacement de leur

[149] Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

[150] J. Auxiette, « *Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions* », Proposition 7– 22 avril 2013

domicile à leur lieu de travail accomplis en transports publics. L'article R3261-1du Code du travail prévoit que cette prise en charge sera à hauteur de 50%. Il aurait pu être envisagé le versement d'une part de cette participation à la Région pour le financement du service public ferroviaire.

Vers un budget propre alloué au service ferroviaire régional ? - En principe, les budgets locaux obéissent aux mêmes cinq grands principes applicables au budget étatique : l'annualité, l'équilibre réel, l'unité, l'universalité et la spécialité des dépenses. Cependant, l'affectation c'est-à-dire la décision de la collectivité de mettre en réserve un montant de crédits destinés à la réalisation d'une opération d'investissement identifiée et évaluée, est prévue pour les Régions. Néanmoins, cette affectation doit comporter un objet, un montant ainsi qu'un délai. C'est le conseil régional ou la commission permanente qui affectera les autorisations de programme ou d'engagement à une opération.

Ainsi, il est possible d'imaginer qu'un budget propre pourrait être attribué au service ferroviaire. Ce principe d'affectation faciliterait par exemple le contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes, mais serait à même de répondre à l'objectif d'un versement transport ou de l'écotaxe, en s'assurant que cette fiscalité sera effectivement dédiée à un mode de transport durable.

Finalement, il serait possible de pallier à l'insuffisance des ressources régionales en rétablissant l'autonomie fiscale des Régions. Cependant, il faut également s'interroger sur le type de contrat d'exploitation qui serait le plus adapté au service public ferroviaire mais aussi le plus apte à permettre à la Région de diminuer ses coûts.

Section 2 : A la recherche du meilleur type de contrat d'exploitation

Le choix du contrat d'exploitation dans l'exécution du service public a une grande importance. Selon les desseins de l'autorité publique, le choix d'un contrat par rapport à un autre sera plus adéquat. L'article L. 1221-3 C.transp. dispose que l'exécution du service public de transport doit être assuré soit en régie, par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention à durée déterminée avec l'autorité compétente. En ce qui concerne le service de transport ferroviaire régional, la délégation de service public semble s'être imposée comme une évidence (**I**). Toutefois, cette approche demeurerait incomplète sans envisager l'application d'autres contrats (**II**).

I. Un type de contrat s'imposant comme une évidence : la délégation de service public (DSP)

Principes de la DSP - En vertu de la loi du 29 janvier 1993[151], dite loi Sapin et de l'article L 1411-1 CGCT, une délégation de service public est un « *contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». Les DSP est régie par les articles L 1411-1 à L 1411-18 CGCT.

Cette dernière repose sur de grands principes tels que l'égalité de traitement des opérateurs économiques. Donc la DSP est soumise à une procédure de publicité[152] permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Le délégataire reste libre dans le choix du délégant auquel il fera appel. Dans le même esprit, la reconduction tacite est interdite.

Par conséquent le service doit être remis en concurrence périodiquement. En effet, la convention doit être limitée dans le temps[153], cette durée devant être déterminée avant la conclusion de la convention. Cette durée dépendra de la nature et du montant

[151] Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques
[152] Article L 1411-1 CGCT
[153] Article L 1411-2 CGCT

des investissements que le délégataire doit réaliser, la période contractuelle ne doit pas dépasser la durée normale d'amortissements des installations mises en œuvre.
La rémunération du délégataire s'effectue par les recettes d'exploitation du service, par conséquent, le risque économique pèse sur le délégataire. Cette délégation de service est basée, à la fois, sur une offre de référence, des objectifs de fréquentation et une contribution forfaitaire annuelle. Par conséquent, les tarifs pratiqués par le délégataire et le coût du service rendu doivent être en corrélation. Le délégant conservera un droit de contrôle sur les tarifs, et un cadre tarifaire sera ainsi mise en place afin de fixer les tarifs et prévoir les modalités d'évolution. Il y aura des possibilités d'intéressement pour le délégataire, que ce soit aux recettes tarifaires, à la fréquentation ou encore de publicité.
Puis, la DSP repose sur la transparence dans les relations entre délégant et délégataire. Cette dernière est facilitée avec l'obligation pour le délégataire de produire un rapport annuel[154]. Le rapport annuel du délégataire doit notamment préciser l'inventaire des biens de retour et de reprise. Les biens de retour sont ceux indispensables à l'exécution du service public et qui, à la fin de la délégation doivent retourner au délégant, en principe, gratuitement. Les biens de reprise exigent, quant à eux, le paiement d'un prix par l'autorité publique afin qu'elle en ait la possession, puisqu''il s'agit d'un transfert de propriété. Ce droit de reprise est facultatif.
Enfin, la DSP obéit à une certaine souplesse et dans une certaine mesure, la liberté contractuelle est accordée aux contractants.

Une conception des conventions d'exploitation actuelle sur un modèle similaire - Suite à l'étude approfondie des conventions d'exploitations, de nombreux points apparaissent similaires à la DSP. Il convient donc d'analyser les points les plus évidents. Ainsi, la rémunération de l'opérateur historique dans les conventions d'exploitation, tout comme la DSP dépend notamment des résultats d'exploitation puisque sa rémunération sera modulée en fonction de l'objectif des recettes et de l'intéressement s'y rapportant. De plus, la rémunération s'effectue également par la délimitation d'une contribution forfaitaire annuelle prévisionnelle, qui sera, par la suite, ajustée en fonction des éléments de modulation pour devenir définitive.
Enfin, bien qu'elle ne soit pas soumise à une concurrence périodique, les conventions sont aussi limitées dans le temps au préalable de leur conclusion, avec une durée

[154] Article L1411-3 CGCT

minimale de 5 ans[155]. Cependant, aucune durée maximale n'est imposée, ainsi nous pouvons supposer que la durée de la convention, tout comme celle des DSP, dépendra de la durée normale d'amortissements des investissements réalisés par l'opérateur historique. De même, les conventions d'exploitation prévoient la remise annuelle par la SNCF d'un rapport permettant à la Région de suivre l'exploitation du service ferroviaire. Ce rapport répond aux mêmes conditions que le rapport du délégataire. Toutefois, il est regrettable que les conventions d'exploitation se soient différenciées des DSP en n'évoquant pas la question des biens de retour ou de reprise en ce qui concerne le matériel roulant. Enfin, une certaine liberté contractuelle est accordée aux contractants de la DSP ; tel est le cas pour les contractants des conventions d'exploitation comme en atteste les différences conventionnelles selon les Régions.

Ainsi, il est pertinent de relever que les conventions d'exploitation suivent le même régime que les DSP, à une différence près : l'absence d'ouverture à la concurrence. En effet, la SNCF demeure une entreprise en situation de monopole et l'article L1411-12 CGCT dispose que les différentes modalités vues lors de notre raisonnement ne sont pas applicables. Ainsi, les conventions d'exploitation sont régies par les mêmes principes mais ne peuvent être qualifiées de DSP.

DSP et TER ? - A l'avenir, l'ouverture du marché ferroviaire national de passagers à la concurrence permettra la qualification des conventions d'exploitation en DSP. Actuellement, la majorité des services de transport public ont fait le choix de la DSP, ainsi il est fort probable que ce modèle se perpétue. Toutefois, il est pertinent d'examiner les autres contrats qui pourraient être appliqués au service public ferroviaire afin que le choix de la DSP, si tel était le cas, soit effectué parce qu'il s'agit du contrat le plus approprié et non pas par automatisme.

II. D'autres formes d'exploitation plus appropriées ?

Hormis la DSP, et en prévision d'une ouverture à la concurrence du marché national de transport ferroviaire de passagers, d'autres contrats pourraient être conclus entre l'AOT et l'exploitant ferroviaire tels que la régie (***A***), un partenariat public-privé (PPP) (***B***) ou bien encore un marché public (***C***).

[155] Article 3 du décret n°2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional

A. Régie

Principes de la régie - L'article L 1412-1 CGCT autorise les collectivités territoriales à constituer une régie afin d'exploiter directement un service public industriel et commercial relevant de leur compétence.

La régie peut être dotée soit de la personnalité morale et de l'autonomie financière, il s'agira alors d'établissement public local[156] , soit de la seule autonomie financière[157].

Enfin, l'autorité publique compétente en matière de transport a la possibilité d'exploiter ce service sous forme de régie comme en dispose l'article L 1227-1 du Code des transports : « *une régie de transports a pour objet d'exploiter des services de transports publics de personnes,[…], et, à titre accessoire, toutes les activités de transports ou connexes à celui-ci, effectués à la demande ou avec l'accord de l'autorité organisatrice* »

Régie & TER ? - Il convient de se demander si le service public ferroviaire régional pourrait être exploité par une régie créée par la Région. Cette dernière créerait alors son propre EPIC ferroviaire destiné à l'exploitation du service. L'avantage de ce mode d'exploitation est que la Région aurait une maîtrise totale des coûts de production et pourrait ainsi par une meilleure gestion parvenir à leur diminution. En effet, il n'y aurait plus aucun obstacle à la transparence puisque la Région gèrerait directement le service. Cela lui permettrait donc d'avoir une pleinement connaissance du service et ainsi de l'exploiter de la manière la plus productive. De plus, ce mode d'exploitation permettrait aux usagers de formuler leurs plaintes et leurs demandes d'amélioration directement et à tout moment à l'AOT. Cette dernière serait donc ainsi en mesure de répondre aux mieux aux attentes des usagers.

La ligne Nice-Digne, plus connue sous le nom du « *Train des pignes* », en Région PACA, sera dès début 2014 exploitée sous forme de régie. Ainsi, suite à la délégation de service public de ce service, la Conseil régional a estimé que la régie lui permettrait une meilleure maîtrise des coûts ainsi que de l'évolution de la qualité.

La question des compétences techniques de la Région à exploiter un tel service pourrait être soulevée. Toutefois, cette problématique est résolue avec la possibilité de transférer le personnel de l'entreprise exploitante précédente, tel qu'il en a été le

[156] Article L2221-10 CGCT
[157] Article L 2221-4 CGCT

cas. De plus, même si la Région venait à manquer de moyens ou de compétences, cette dernière pourrait faire appel à la régie intéressée qui permet la délégation de la gestion à un délégataire.
La solution de la régie pour l'exploitation du TER ne suffirait pas à remédier à l'insuffisance des ressources Régionales, mais elle permettrait une meilleure maîtrise des coûts de production.

B. Partenariat Public-Privé (PPP)

Principes du PPP - D'après l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat [158] et l'article L1414-1 CGCT, un PPP est un contrat à long terme par lequel une personne publique attribue à une entreprise privée une mission globale de conception, de réalisation et de financement d'un ouvrage, ainsi que de l'entretien, la maintenance et/ou l'exploitation. Il est possible de faire appel au contrat de PPP lorsque le projet est complexe, en cas d'urgence ou lorsqu'il comporte plus d'avantages en faveur de l'autorité publique que d'autres contrats.
Il existe trois types de PPP. Tout d'abord, la maîtrise d'ouvrage public où le secteur privé a la responsabilité de la construction des infrastructures au moyen de marchés public.
Puis, le contrat de partenariat qui permet à la puissance publique de déléguer au secteur privé la maîtrise d'ouvrage, la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une infrastructure, en contrepartie d'un loyer pendant la durée de l'exploitation.
Enfin, la concession qui permet de transférer au secteur privé, en plus des risque du contrat de partenariat, le risque commercial. Le concessionnaire doit alors dégager des revenus sur le périmètre de la concession via le prélèvement direct de péages auprès des usagers, il supporte donc le risque d'exploitation.
L'appel d'offres sera remporté par le candidat qui aura proposé l'offre la plus avantageuse pour l'autorité publique[159].

PPP & TER ? - La question qu'il est opportun de se poser est de savoir quels seraient les potentiels partenaires privés prêts à financer le TER ? En effet, depuis ses débuts, le TER est déficitaire et la situation financière sa situation financière ne va

[158] Ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat
[159] Article L 1414-9 CGCT

pas en s'améliorant. Alors, quel investisseur serait prêt à prendre le risque de financer un service public qui ne pourrait pas, en toute honnêteté, être rentable ?
Même si l'on aborde la question sous l'angle du contrat de partenariat, où un loyer est versé au partenaire privé, la région ne dispose pas des moyens nécessaires pour attribuer une rémunération attrayante pour le partenaire privé.
Pourrait-on envisager que les régions mettent à profit le foncier aux alentours des gares afin d'attirer les partenaires privés ?
De plus, les PPP confèrent la maitrise d'ouvrage au titulaire du partenariat, en conséquence, la personne publique perd la maîtrise du service soumis au partenariat. Ainsi, la Région perdrait son emprise sur le TER ce qui pourrait avoir des répercussions néfastes. En effet, aux yeux des usagers, la Région, en tant qu'AOT demeurerait responsable du service rendu.

C. Marché public

Principes du marché public – La passation d'un marché public doit répondre à certaines règles que sont la publicité, la mise en concurrence et l'impartialité. L'acheteur public devra se conformer à des règles différentes selon le montant, la nature du marché.
Un marché public, d'après l'article 1 du Code des marchés publics (CMP), est un contrat conclu entre les pouvoirs adjudicateurs[160] et des opérateurs économiques publics ou privés afin de répondre à leur besoin en matière de travaux (travaux de bâtiment et constructions civiles), de fournitures (achat de matériel, de mobilier ou de produits) ou de service (services matériels tels que l'entretien des locaux ou services immatériels tels que conseil juridique, projet informatique).
Il existe également trois types de procédures en fonction de seuils hors taxe : sans publicité ni mise en concurrence, adaptées et formalisée.
L'article 73 CMP prévoit également la possibilité pour le pouvoir adjudicateur de conclure un marché global de performance. Ce dernier peut associer des prestations de réalisation et d'exploitation ou de maintenance, ou bien de conception, de réalisation et d'exploitation ou de maintenance. Il est possible de conclure ce marché global en cas de poursuite d'objectifs de performance chiffrés et mesurables. Ces objectifs sont notamment définis en termes de niveau d'activité, de qualité de

[160] Article 2 du CMP : l'Etat et ses établissements publics, autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial & les collectivités territoriales et les établissements publics locaux

service, d'efficacité énergétique et d'incidence écologique. La rémunération du titulaire sera directement liée à la réalisation de ces objectifs.

Marché public et TER ? - L'exploitation du service ferroviaire régional pourrait s'effectuer sous la forme du marché global de performance, qui permettrait d'inclure à la fois la réalisation de nouvelles infrastructures, l'exploitation du service ainsi que la maintenance du réseau et l'entretien des gares. Le principal avantage de conclure un marché public dans le cadre de l'exploitation du TER réside dans le mode de rémunération du titulaire, un versement d'un prix par l'acheteur public en contrepartie de la prestation commandée. Ainsi, le risque financière ne pèse que sur le titulaire ce qui l'incitera à plus de productivité. Ce contrat permettrait donc à la Région, contrairement à la DSP, de ne pas supporter une part significative du risque d'exploitation.

En définitive, il apparait indispensable pour la Région de retrouver son autonomie fiscale, notamment avec l'instauration d'une taxe dédiée spécialement au transport ferroviaire régional. Cette dernière lui permettrait de maintenir son implication considérable dans le développement du transport ferroviaire. De plus, les ressources régionales pourraient également être impactées de manière plus positive en fonction du type de contrat d'exploitation choisi.

A ces deux solutions possibles, la possibilité, d'ouvrir le transport ferroviaire régional à la concurrence permettrait une baisse des coûts du service et par conséquent de la contribution financière de la Région, ainsi les ressources régionales s'en trouveraient accrues.

Le choix du contrat conclu entre l'AOT et la SNCF pour l'exploitation du service de transport ferroviaire régional a son importance et peut permettre à la Région de voir diminuer les coûts engagés en faveur du service. Toutefois, malgré la controverse à ce sujet, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de passagers se présente également comme l'une des solutions à la baisse des coûts du transport ferroviaire.

Chapitre 2 : L'enjeu décisif de la baisse des coûts : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs

L'arrivée de concurrents sur le marché ferroviaire de passagers en France permettrait de répondre à l'enjeu capital de la baisse des coûts ferroviaires pour les Régions (***Section 2***). Toutefois, les pouvoirs publics actuels ne semblent pas hâtifs de mettre en place cette réforme du système ferroviaire français (***Section1***).

Section 1 : Un processus difficile à mettre en place en France

Malgré l'impulsion de l'Union européenne (**I**), la question, de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire français de voyageurs demeure controversée (**II**).

I. Une libéralisation imposée par l'Union européenne

Afin de remédier à la régression constatée du transport ferroviaire, l'Union européenne (UE) n'a eu de cesse que d'encourager la libéralisation du transport ferroviaire, et ce progressivement (**A**) au travers des « *Paquets ferroviaires* ». La dernière étape attendue réside en l'ouverture du transport ferroviaire domestique de passagers, obligatoire d'ici 2013 (**B**).

A. Une libéralisation progressive du transport ferroviaire

L'UE a entrepris l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire dès 2004 avec le marché du fret ferroviaire, puis du transport ferroviaire international de voyageurs en 2007.

Ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de fret - L'ouverture du fret ferroviaire est le résultat du premier paquet ferroviaire de 2001 et du deuxième paquet ferroviaire de 2004. Tout d'abord, la directive du 26 février 2001[161] a permis l'ouverture de l'accès aux services de fret internationaux sur le réseau transeuropéen de fret ferroviaire. Puis, la directive du 29 avril 2004[162] prévoit

[161] Directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires
[162] Directive 2004/51/ce du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CE du conseil relative au développement de chemins de fer communautaire

l'extension du droit d'accès des entreprises ferroviaires à l'ensemble du réseau pour les services de fret ferroviaire internationaux à compter du 1er janvier 2006.

Par conséquent, le transport ferroviaire de fret (international et domestique) est entièrement ouvert à la concurrence en France depuis le 31 mars 2006[163].

Cette dynamique concurrentielle a démontré ses bienfaits pour le secteur comme pour le pays. En effet, actuellement, une dizaine d'entreprises ferroviaires de transport de fret privées utilisent le réseau ferré national. De plus, le développement du transport de marchandises par rail est une bonne réponse aux attentes de développement durable et écologiques.

En effet, l'efficacité des entreprises ferroviaires privées a permis au rail de reprendre des parts de marché à la concurrence routière, ce qui répond à un objectif de développement durable.

Ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs - La directive du 23 octobre 2007[164] permet aux entreprises ferroviaires étrangères d'accéder au réseau ferré national d'un autre Etat européen avec le droit de cabotage.

Le cabotage, tel qu'en dispose l'article 2121-12 C.transp., consiste en la possibilité pour une entreprise ferroviaire de transporter des passagers dans un pays pour effectuer une desserte interne dans le prolongement d'un trajet international.

En France, l'ouverture effective a eu lieu le 13 décembre 2009 en application de la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, dite « *ORTF* »[165].

Cependant, ce droit de cabotage connait d'importantes restrictions de par l'Etat français[166] mais également de par l'UE elle-même. En effet, la directive européenne précise que ce droit de cabotage peut connaitre des restrictions si l'équilibre économique d'un contrat de service public est compromis ou lorsqu'un droit exclusif a été accordé avant le 4 décembre 2007 sur la base d'un appel d'offres concurrentiel.

Ces deux limitations, mais principalement celle concernant l'équilibre économique de contrat de service public, sont antinomiques à la volonté première de la directive. Son principal but étant de promouvoir un service international de transport sans

---

[163] Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

[164] Directive 2007/58/ce du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire

[165] Loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports

[166] Articles L 2121-12 & L 2133-1 C. transp.

restriction afin d'éviter toute distorsion de concurrence entre les modes de transport et de ne pas pénaliser le développement des trafics internationaux ferroviaires.

De plus, la loi « *ORTF* » prévoit qu'à la suite de l'avis simple de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) sur la demande de cabotage par une entreprise ferroviaire, le Ministre des Transports accorde ou non le droit de caboter. Or, la directive ne prévoit en aucun cas cette intervention ministérielle, laissant aux Autorités de régulation nationale seulement, le soin de faire respecter l'équité concurrentielle. A ce titre, elle seule devrait être compétente pour autoriser l'entreprise ferroviaire à effectuer un service de cabotage intérieur.

Cette problématique d'accès au marché français se pose actuellement pour l'entreprise ferroviaire privée « *THELLO* » effectuant des trajets de nuit reliant l'Italie et la France. Cette dernière envisage une nouvelle liaison entre Milan et Marseille. A cette occasion, elle voudrait avoir la possibilité d'effectuer un service de cabotage entre Nice et Marseille en passant par Toulon. Toutefois, au vu des restrictions envisagées précédemment, THELLO est actuellement dans l'attente de l'avis de l'ARAF. L'autorité de régulation ferroviaire a déjà admis le caractère international du contrat[167] mais doit rendre son avis sur l'atteinte à l'équilibre économique des contrats de service public. En effet, en l'occurrence deux services publics pourraient être impactés par ce cabotage : le service TER régional PACA et la ligne TET[168] Bordeaux-Nice.

Si ce droit de cabotage est accordé à THELLO, nous aurions alors, pour la première fois en France, un opérateur alternatif qui pourrait s'inscrire dans le paysage du transport régional.

B. 2023 : dernière échéance avant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs

Règlement OSP - Le règlement du 23 octobre 2007 portant sur les obligations de service public[169] définit notamment les conditions dans lesquelles les autorités compétentes en matière de transport peuvent intervenir pour attribuer des contrats de service public. L'article 5§2 de ce règlement envisage la possibilité pour

[167] Avis 2013-013 du 9 juillet 2013 relatif au caractère international du service de transport de voyageurs envisagé par l'entreprise ferroviaire Thello entre Milan, Gênes, Monaco, Nice et Marseille

[168] Train d'Equilibre du Territoire : service assurant le transport ferroviaire interrégional.

[169] Règlement CE n°1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route

une AOT d'exploiter son service public de transport de voyageurs par l'intermédiaire d'une régie ou d'attribuer directement ce service à une entité juridiquement distincte, soit une entreprise ferroviaire. Toutefois cette attribution directe n'est possible que lorsque les contrats sont de faible valeur ou en cas d'urgence.

Ce même article dispose en son paragraphe 3 que les AOT peuvent, si elles le souhaitent, attribuer des contrats de service public suite à une mise en concurrence. Cette procédure devra alors respecter les grands principes des appels d'offre : équité, transparence et non-discrimination.

Ce présent règlement sera d'application obligatoire à partir du 3 décembre 2019 et connaitra jusqu'alors une période transitoire durant laquelle un rapport d'avancement sur la mise en appel d'offres du service ferroviaire devra être fourni par les Etats membres.

IV Paquet ferroviaire - Le projet de IV Paquet ferroviaire prévoit l'ouverture totale des marchés de transport ferroviaire de voyageurs. Ce projet prévoit ainsi la dernière étape de la libéralisation du transport ferroviaire autrement dit l'ouverture en *open access* des services commerciaux et la mise en place d'appels d'offre obligatoire pour les services conventionnés. Concernant ces derniers, le règlement OSP prévoit déjà une ouverture progressive des TER avec la possibilité pour les Régions qui le souhaitent de mettre en place des appels d'offre. Le IVème paquet ferroviaire prévoit quant à lui de rendre obligatoire la mise appels d'offre de ces services. Une période de transition est prévue jusqu'en 2023 pour les conventions d'exploitation qui auront été conclues juste avant 2019. Ainsi, si l'on demeure dans la situation actuelle, où les autorités publiques veulent par tout moyen éviter l'ouverture à la concurrence, la « *tactique* » des AOT sera de conclure une nouvelle convention d'exploitation en 2018 de cinq ans (délai minimum légal) afin de pouvoir repousser l'immixtion de la concurrence jusqu'à son dernier délai, soit 2023.

II. Projet de réforme ferroviaire française : la question de la concurrence éludée

Nécessité d'anticiper l'ouverture à la concurrence - Le projet de la réforme ferroviaire française apporte des précisions sur de nombreux thèmes tels que l'affirmation du rôle de l'Etat, la création d'un Haut-Comité du ferroviaire ainsi que d'un pôle public ferroviaire. Cependant, l'ouverture à la concurrence et les modalités de sa mise en œuvre demeurent un sujet superbement ignoré. Cependant, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs finira bien par s'imposer à la France par l'intervention de l'UE. Ainsi, il conviendrait que l'Etat, même s'il se refuse à l'envisager, commence à méditer sur un calendrier d'ouverture à la concurrence permettant aux collectivités territoriales ainsi qu'aux entreprises ferroviaires, de se préparer au mieux à cette ouverture afin qu'elle ne soit pas dépréciative des réels effets bénéfiques que la concurrence peut apporter.

Effectivement, la mise en place d'appels d'offre pour les services conventionnés mérite une importante préparation au préalable. Pour exemple, l'entreprise ferroviaire ARRIVA, exploitant de nombreux services régionaux à travers l'UE (Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède…) a mis en place un calendrier relatant les différentes étapes d'une réponse à un appel d'offres. Une période de préparation de l'entreprise ferroviaire allant de 15 à 25 mois est nécessaire avant le début des opérations lors d'un appel d'offres, voire de 4 ans pour les plus grandes concessions. En effet, l'entreprise ferroviaire doit préparer sa réponse à l'appel d'offres, si ce dernier lui est octroyé, s'ensuivront alors les négociations finales, l'adjudication, la commande de trains si elle est nécessaire, recruter le personnel ou encore demander l'accès au réseau ferré national.

Annexe 5 : Calendrier type de l'ouverture à la concurrence d'un service conventionné

Eviter de reproduire les erreurs du passé - Cette nécessité de préparer l'ouverture à la concurrence apparait comme d'autant plus indispensable au vu de l'expérience de la France avec l'ouverture à la concurrence du transport de fret ferroviaire. En effet, les modalités de l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises n'ont été transposées en France que par la loi du 5 janvier 2006[170] et la concurrence n'a été effective qu'à compter du 31 mars 2006, alors que la directive

[170] Loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports

européenne remontait au 29 avril 2004[171]. Ainsi, la France n'a pas mis à profit la période de transition afin d'appréhender l'ouverture. Par conséquent, bien que globalement positive, cette ouverture du marché ne s'est pas effectuée sans peine pour les entreprises ferroviaires de fret privées qui ont dû faire face à de nombreux dysfonctionnements, toujours présents aujourd'hui. En effet, la principale problématique lors de l'ouverture à la concurrence réside dans l'accès au réseau où de nombreuses barrières à l'entrée sont présentes. Ces dernières empêchent alors les entreprises privées d'exercer leur activité de manière optimale. Plus de 13 ans après, ces obstacles à l'accès au réseau sont toujours présents comme en attestent les nombreuses interventions de l'ARAF à propos de la capacité d'infrastructure[172], de la sûreté[173], de la tarification des prestations minimales[174], etc.

L'autorité de la concurrence a également été amenée à se prononcer sur les pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises[175].

Il est donc nécessaire d'analyser les aspects techniques de l'ouverture à la concurrence et d'anticiper celle-ci avant qu'elle ne s'impose.

[171] Directive 2004/51/ce du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CE du conseil relative au développement de chemins de fer communautaire

[172] Avis n° 2012-022 du 10 octobre 2012 relatif au projet d'accord-cadre de capacité d'infrastructure entre Réseau ferré de France et T3M

[173] Décision n° 2012-011 du 9 mai 2012 portant sur la demande formée par la société Europorte Channel dans le cadre d'un différend l'opposant à RFF relatif aux prestations de « sûreté » sur le faisceau de Calais-Frethun.

[174] Avis n° 2012 - 009 du 4 avril 2012 relatif aux modifications apportées à la tarification des prestations minimales pour l'horaire de service 2013 en application de l'avis n° 2012 - 005 de l'Autorité.

[175] Décision de l'Autorité de la concurrence n° 12-D-25 du 18 décembre 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport ferroviaire de marchandises

Section 2 : La concurrence, une solution à l'impasse des Régions ?

Malgré les nombreuses voix qui s'élèvent contre la concurrence, l'expérience de l'ouverture du marché ferroviaire de passagers à la concurrence dans certains Etats membres de l'UE nous en prouve ses avantages (***I***). Cependant, les autorités organisatrices de transport régionales demeurent réticentes à cette ouverture (***II***).

I. Bienfaits de la concurrence pour les autorités organisatrices de transport régionales

Bénéfices de l'ouverture à la concurrence - Au vu de la situation actuelle des Régions, en recherche d'amélioration en termes de qualité et en manque cruel de financement, la concurrence s'avère être une solution.

Diverses analyses[176] des effets de l'ouverture à la concurrence ont été menées. Celles-ci permettent d'affirmer que l'ouverture du marché comporte de nombreux avantages, tant pour les entreprises et salariés que les usagers ou encore, et surtout, pour les collectivités territoriales régionales.

Tout d'abord, les entreprises ferroviaires pourront bénéficier de la hausse de la part modale du ferroviaire (9.5% en France pour 2012[177]) mais également d'un regain des investissements ferroviaires privés, de possibilités d'innovation. Les salariés, quant à eux, qui pourraient craindre dans un premier temps l'effet du dumping social, obtiendront dans le temps un atout principal de nos jours qu'est la polyvalence, une création d'un plus grand nombre d'emplois ainsi que d'une convergence des salaires vers le haut. Ensuite, les usagers, profiteront de par le jeu des dynamiques concurrentielles d'une baisse des prix du service ferroviaire, d'une hausse de l'offre de transport ainsi que d'une amélioration de la qualité de service.

Enfin, les Régions, en tant qu'AOT bénéficieraient de tels avantages que l'ouverture à la concurrence s'impose comme l'unique et dernière solution réelle à leur impasse financière. En effet, le jeu de la concurrence pour obtenir l'appel d'offres émis par la Région, permettrait aux entreprises ferroviaires de tout mettre en œuvre afin de proposer un service de qualité au meilleur coût. Même la SNCF y gagnerait en menant des études internes afin d'être plus productif.

---

[176] Commission européenne, "*Summary of study Rail Liberalisation Index 2011*" – 20 avril 2011 & "*Impact Assessment*"– 30 janvier 2013

[177] Commissariat Général au développement durable, « *Les comptes de transports en 2012* » - avril 2013

Ainsi l'arrivée de nouveaux entrants permettrait la baisse des coûts du service de transport ferroviaire et par conséquent des dépenses publiques. La Région pourrait ainsi, pour un même service voire de meilleure qualité, dépensait une contribution financière bien moins importante et préserver ainsi ses ressources.

Annexe 6 : Ouverture à la concurrence & baisse des dépenses publiques

De plus, l'arrivée de plusieurs concurrents au sein du service conventionné permettrait d'offrir une meilleure qualité de service aux usagers.

Annexe 7 : Ouverture à la concurrence & amélioration de la qualité

Les exemples européens - En Allemagne, l'ouverture à la concurrence a principalement été une réussite en ce qui concerne les services conventionnés. En effet, pour les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés principalement six concurrents sont présents sur le marché (HKX, THALYS, INTERCONNEX, LEO Express, WESTBAHN & TRANSDEV). Ces derniers ont permis à l'Allemagne de donner une nouvelle impulsion au transport ferroviaire régional. Ainsi, par exemple, les parts de marché du transport ferroviaire ont augmenté, en raison notamment d'une meilleure gestion des infrastructures. De plus, le cas de l'Allemagne permet de mettre en évidence le fait que l'ouverture à la concurrence peut également se montrer bénéfique pour l'opérateur historique. En effet, DB s'est montré plus productif depuis l'entrée de nouvelles entreprises ferroviaires sur le marché.

En Italie, le marché de la grande vitesse a été ouvert à la concurrence avec succès. L'entrée de nouveaux entrants, tel que NTV a permis d'offrir aux voyageurs une meilleure qualité, plus de services en gare et à bord des trains. Ainsi, le nombre de voyageurs est en progression de de 15% entre 2011 et 2012. Le voyageur, quant à lui, bénéficie également d'une diminution des tarifs où pour un voyage équivalent en France, il paiera un prix inférieur de 34%.

Ainsi, bien que l'ouverture à la concurrence apparaisse comme une solution à l'impasse des Régions, elle ne peut cependant pas être une solution « miracle ». En effet, elle ne pourra, par exemple, avoir aucun effet sur l'état des infrastructures ou leur capacité. Toutefois, le libre choix de l'exploitant par la Région pourrait amener à des innovations au niveau des méthodes d'exploitation du TER et dans le service rendu aux usagers, une réduction des coûts et une hausse des recettes commerciales.

Les Régions pourraient ainsi continuer de développer l'offre de service ferroviaire régional à dépense égale ou faire le choix de diminuer ses dépenses.

II. Les Régions, réticentes à la libéralisation

Une opportunité manquée - L'article 5§3 du règlement OSP[178] offre la possibilité aux AOT régionales de mettre en place des appels d'offre afin d'attribuer le service conventionné.

Cependant, en France, l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982[179] devenu l'article 2141-1 C.transp. établi le monopole de la SNCF. Par conséquent ce dernier n'est pas conforme au règlement OSP. Toutefois, les règlements édictés par l'UE ont un effet direct, il s'agit d'un principe fondamental du droit européen[180]. Ainsi, les particuliers peuvent invoquer directement une norme européenne devant une juridiction nationale ou européenne. L'effet direct vertical joue dans les relations entre particulier et l'Etat. Cela signifie que les particuliers peuvent se prévaloir d'une norme européenne vis-à-vis de l'État.

Les règlements européens disposent toujours d'un effet direct complet[181]. L'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) précise en effet que les règlements sont directement applicables dans les États membres.

En conséquence, le règlement OSP peut s'appliquer directement en France et les AOT pourrait, si elles le souhaitent, attribuer leur service conventionné suite à un appel d'offres. Toutefois, aucune d'entre elles, à ce jour n'a tenté l'expérience.

Absence d'un cadre légal rassurant les Régions - Malgré la possibilité pour les Régions d'ouvrir le service public de transport ferroviaire régional de passagers, ces dernières n'ont pas osé franchir le pas. En effet, l'absence de cadre légal n'incite pas les Régions à mettre en concurrence leur service conventionné. De nombreuses questions demeurent sans réponse de la part de l'Etat telles que le périmètre de l'appel d'offre, le transfert de personnel, la tarification, le matériel roulant, etc. Il est donc compréhensible que les Régions aient certaines réticences à mettre en œuvre l'ouverture à la concurrence, d'autant que l'Etat, en tant qu'AOT nationale des TET

[178] Idem note n°169
[179] Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs
[180] Arrêt CJCE aff. 26-62 ; CELEX 61964J0006 du 5 février 1963, Van Gend en Loos
[181] Arrêt CJCE aff 43-71 ; CELEX 61971CJ0043 du 14 décembre 1971, Politi

n’a pas l’air décidé à montrer l’exemple en mettant en place des appels d’offres en 2014, fin des conventions TET.

En définitive, à moins qu’une Région soit déterminée à ouvrir le transport ferroviaire régional de passagers à la concurrence et fasse application du règlement OSP, l’ouverture du marché ne leur sera imposée qu’en 2023.

CONCLUSION

Le processus de décentralisation a permis d'asseoir la compétence des Régions en certains domaines, dont celui du transport ferroviaire régional de voyageurs. La Région est donc devenue l'autorité organisatrice de transport ferroviaire régional. Déterminée à endosser ce nouveau statut avec succès, la Région a mis de nombreux moyens en œuvre afin de faire du TER un moyen de transport attractif. Cet objectif a été atteint par une hausse de fréquentation du TER accompagnée d'une évolution de la demande des usagers. En effet, ces derniers ne souhaitaient plus qu'une augmentation de l'offre de transport mais également bénéficier d'un service de qualité. Les usagers se sont donc montrés de plus en plus exigeants envers la Région afin de pouvoir bénéficier d'un service de meilleure qualité. Par conséquent, la Région a dû répercuter les exigences des usagers auprès de la SNCF et mettre en place une politique volontariste afin de satisfaire les usagers.

C'est ainsi que la Région, dans une politique d'aménagement du territoire, subventionnent la modernisation des gares et de l'infrastructure ferroviaire en puisant dans leurs fonds propres, le but étant d'atteindre leur principal objectif, l'amélioration de la qualité. Le renouvellement du matériel roulant suit la même logique. En effet, les gares, l'infrastructure et le matériel roulant participent à l'amélioration de la qualité globale. Toutefois, les Régions accordent également une grande importance à la qualité quotidienne *stricto sensu* et ont ainsi mis en place des critères imposés par la convention d'exploitation à la SNCF. L'opérateur historique est constamment sollicité en termes de qualité et, un suivi de l'atteinte de ces critères par la SNCF a été mis en place.

Les Régions, principalement préoccupées par la satisfaction des usagers, sont soucieuses de fournir un service de qualité et réalisent donc d'importants investissements dans le domaine ferroviaire. Toutefois, la cumulation de ces investissements à une plus grande sollicitation des budgets régionaux, à l'insuffisance de la dotation étatique ainsi qu'à la suppression de la taxe professionnelle font que les régions se trouvent dans une impasse financière.

La restriction des moyens financiers régionaux responsabilise la région quant à ses dépenses. Par conséquent, l'AOT se montre plus regardante et incite la SNCF à être plus productive et transparente en instaurant des comptes par ligne et le rapport du délégataire. De plus, de meilleures interactions entre l'AOT et l'opérateur historique se sont progressivement mises en place avec l'instauration d'un droit d'information et d'un pouvoir de contrôle et d'audit de la Région.

Malgré tout, des moyens doivent être trouvés afin de remédier aux difficultés financières régionales. La Région gagnerait notamment à obtenir une pleine liberté dans la fixation de ses tarifs. Bien la Région obtiendrait une plus grande marge de manœuvre en fixant les tarifs du transport ferroviaire régionaux, elle gagnerait également à retrouver une autonomie fiscale. Différentes pistes en termes de fiscalité peuvent être étudiées comme la mise en place d'un versement transport ou bien encore le versement à la Région d'une part de l'écotaxe. De plus, il convient également de s'interroger sur le contrat d'exploitation le plus adapté au service ferroviaire ainsi qu'aux relations entre l'AOT et l'exploitant ferroviaire. En effet, actuellement la convention d'exploitation suit le même régime que la DSP. Est-ce pour autant que la DSP soit le contrat administratif le plus approprié ? D'autres contrats permettant l'exploitation du TER peuvent être mis en exergue tels que la régie, le partenariat public-privé ou le marché public. Le choix du contrat mis en place entre l'AOT et l'exploitant ferroviaire a son importance car de sa nature dépend la possibilité pour la Région de diminuer sa contribution d'exploitation.

Enfin, malgré les nombreuses controverses à ce sujet, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs s'impose comme une solution afin de parvenir à une baisse des coûts.

BIBLIOGRAPHIE

I/ Conventions d'exploitation

- Convention d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs TER Limousin – 2013-2017
- Convention d'exploitation du transport public ferroviaire régional de voyageurs, Région Limousin – 2002-2011
- Convention d'organisation et de financement de l'exploitation du service public ferroviaire des transports régionaux de voyageurs entre la Région Lorraine et la SNCF – 2007-2016
- Convention d'exploitation du service public régional de transport de voyageurs entre la Région Picardie et la SNCF – 2007-2012
- Contrat d'exploitation des services ferroviaire régionaux, Région PACA – 2007-2016

II/ Documents relatifs aux conventions

- Annexe de la convention d'exploitation de la Région Limousin
- Annexes de la convention d'exploitation de la Région Lorraine
- Charte régionale de la concertation locale – Comité lorrain des partenaires et des transports publics de voyageurs
- Charte régionale de la concertation locale – Comité de dessertes du sillon lorrain
- Annexes de la convention d'exploitation de la Région Picardie
- Plan de redressement régional de la qualité de service en PACA, dénommé « Priori'T » - 2010

III/ Rapports

- **H. HAENEL**, « *Régions, SNCF, vers un renouveau du service public* » - 1994
- **J. AUXIETTE**, « *Un nouveau destin pour le service ferroviaire français : les propositions des régions* » – 22 Avril 2013
- **H. HAENEL**, « *Ecrire l'acte II de la révolution ferroviaire régionale* » – 26 octobre 2008
- **Commission européenne**, "Summary of study Rail Liberalisation Index 2011" – 20 avril 2011 & "Impact Assessment"– 30 janvier 2013
- **Commissariat Général du développement durable**, « *Les comptes de transports en 2012* » - avril 2013
- **J. CHAUVINEAU**, « *La régionalisation ferroviaire* », rapport du Conseil économique et social - 26 septembre 2001
- **Conseil économique et social**, Notes d'IENA, « *Premier bilan de la régionalisation ferroviaire* » n°148, rapporteur J. CHAUVINEAU – 10 octobre 2003
- **Cour des comptes**, « Le transfert aux régions du TER : bilan mitigé et des évolutions à poursuivre » - novembre 2009
- **MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**, « Les Assises du ferroviaire » - 15 décembre 2011

IV/ Articles

- **Yves CROZET et Christian DESMARIS**, « *Le transport ferroviaire régional de voyageurs : un processus collectif d'apprentissage* », revue Recherche Transports Sécurité (RTS), numéro spécial sur le transport ferroviaire en France et dans le monde, vol 27, n°3 – 14 octobre 2011
- **C. DESMARIS**, « *La gouvernance régionale du transport ferroviaire de voyageur en France : une approche par la méthode des comptes de surplus* », revue d'Economie Régionale et Urbaine, pp.39-80 – 4 avril 2011

- **Bruno FAIVRE D'ARCIER**, « *Les premiers pas de la régionalisation ferroviaire* » - article publié par la Revue Transport, n° 416, pp.389-398, Octobre 2002
- **Les cahiers du GART**, « *Gouvernance des gares : associer les autorités organisatrices* »
- **Ville, Rail et Transports** n°549 du 26 mars 2013 – page 45
- **D. GRILLY** « *Le nouveau marché de la location de locomotives : les ROSCO* », revue Transports OTI, numéro 10 – Février 2009

V/ Audits

- **Robert RIVIER & Yves PUTALLAZ**, Audit de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) sur l'état du réseau ferré national français – 2005
- **Yves PUTALLAZ & Panos TZIEROPOULOS**, Audit EPFL sur l'état du réseau - 2012

VI/Thèses et mémoires

- **P. FILLAT**, « *Le conventionnement TER Région/SNCF : bilan et opportunités de négociation pour l'exploitant* », Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat – 2004/2005
- **C. DESMARIS**, « *Le transport ferroviaire régional de voyageurs en France : à la lumière de la théorie néo-institutionnaliste et des comptes de surplus* » - 2 avril 2010

VII/Sites Internet

- **www.region-limousin.fr**
- **www.lorraine.fr**
- **www.picardie.fr**
- **www.regionpaca.fr**
- **www.vie-publique.fr**
- **www.assemblee-nationale.fr**
- **www.qualitetransports.gouv.fr**

- **http://www.datar.gouv.fr/**
- **www.insee.fr**
- **www.lemoniteur.fr**
- **www.powernext.com**
- **http://www.regionpaca.fr/transport/zou.html**
- **http://www.collectivites-locales.gouv.fr**

VIII/ Autres sources

- **Sondage IFOP** « *Les français et le train – Les Assises du ferroviaire* » - 16 septembre 2011
- **Conditions Générales de Vente SNCF** - « *Les tarifs voyageurs* »
- **Accord sur la transparence conclu entre la SNCF et l'ARF** - juillet 2011
- **Institut Montaigne**, « *Transport de voyageurs : Comment réformer un modèle à bout de souffle ?* » – octobre 2012
- **J. LEVEQUE**, « *Négocier les prochaines conventions TER à l'aide de comparaison interrégionales* », Laboratoire d'Economie des Transports, 2005
- **G. SAVARY**, « *Pour une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire* » - 20 mai 2011

ANNEXES

ANNEXE 1 : SCHEMA DE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE REGIONAL

Charges forfaitisées
C1

+

Charges au réel
C2

-

Objectif contractuel de recettes de trafic

Intéressement

Autres recettes du trafic

+/-

Pénalités
Intéressement à la qualité

=

Contribution d'exploitation

+

Compensation pour tarifs sociaux

=

Contribution financière

ANNEXE 2 : LES BANDES PASSANTES

Convention Limousin : Article 63 – Intéressement au développement des recettes issues du trafic

50% SNCF / 50% Région	+5%
40% SNCF / 60% Région	+3 à +5%
30% SNCF / 70% Région	+1 à +3%
	Objectif de recettes
30% SNCF / 70% Région	-1 à -3%
40% SNCF / 60% Région	-3 à -5%
50% SNCF / 50% Région	-5%

Convention Lorraine : Article 69 – Intéressement de la SNCF à la progression de fréquentation

Clause de révision des engagements	
60% SNCF / 40% Région	+7%
50% SNCF / 50% Région	+3%
	Objectif de recettes
50% SNCF / 50% Région	-3%
60% SNCF / 40% Région	-7%
Clause de révision des engagements	

Convention PACA : Article VI.3.2.2 –Détermination de la contribution financière définitive de la Région

Clause de révision des engagements

50% SNCF / 50% Région +7%

Objectif de recettes

50% SNCF / 50% Région -7%

Clause de révision des engagements

ANNEXE 3

MODELE DU RAPPORT ANNUEL CONVENU ENTRE LA SNCF ET L'ARF

SNCF

ARF ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE

RAPPORT ANNUEL DU DELEGATAIRE (VERSION ARF / SNCF DU 10/005/2012) retour ARF 10 05 2012
(analyse détaillée par rapport à n-1 et et objectifs de n)

1ère partie : Le Rapport annuel d'activité

Préambule : édito

I/ Description du service

1/ La convention

- Contexte du rôle de l'exploitant, de sa mission dans le cadre conventionnel
- Rappel synthétique du périmètre conventionnel : le ter en quelques chiffres
- Contexte de l'exercice
- Rappel des engagements contractuels de l'année : la convention et ses évolutions
- Synthèse des faits marquants de l'année.

2/ Le service offert

2.1 L'offre de transport et la fréquentation

- Le plan de transport de l'année
  - Modifications du plan de transport : recomposition – cadencement …
  - Impact des travaux programmés sur le plan de transport
  - Bilan des créations de services via enquêtes comptages – analyse qualitative et quantitative
  - Comparatif/ n-1

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

- Indicateurs de performance : la fréquentation
  - Analyse par axe, par tarif
  - Analyse des facteurs d'évolution de la fréquentation par axe et par rapport à n-1

2.2 Les tarifications

- Evolutions des tarifications : analyse des résultats par axe, par tarif et par rapport à n-1
- Bilan des nouvelles tarifications mises en place, analyse

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.3 L'information

- Commentaires relatifs aux actions sur l'année en matière d'information en situation normale et perturbée.

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

II/ L'exécution du service

1/ L'exploitation du service

1.1 La production de l'offre

- Réalisation de l'offre : Offre réelle/théorique - pourcentage de non réalisation de l'offre, analyse des trains supprimés par axe, analyse par cause
- Bilan de la substitution routière (notamment en cas de travaux, de situation perturbée non prévisible...)
- Continuité du service : Plan de transport adapté. Bilan sur l'année : déclenchements du S1, S2, S3 et analyse qualitative
- Ponctualité : résultats avec analyse des causes, le cas échéant, zoom sur trains malades et plan d'action, et propositions d'actions

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.2 La politique commerciale et promotion de l'offre

- Actions commerciales et tarifaires réalisées – bilan –

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.3 La distribution

- Analyse du CA Ter par canal, par gare, par tarif

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.4 L'Organisation générale et les moyens humains

- Présentation de l'organisation de l'exploitant sur le territoire (Etablissements, Direction déléguée, ateliers…) et ses principales évolutions sur l'année
- Commentaire relatif aux évolutions des compétences mises en œuvre par SNCF au cours de l'année s'il y a lieu
- Volume des ETP nécessaires à l'exécution du service du périmètre de la convention

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.5 Les études réalisées

Lorsqu'il y a une pertinence à la publication des études effectuées au cours de l'année
- Rappel des objectifs de chaque étude, échantillon si enquête,
- Synthèse du contenu,
- Présentation succincte des résultats
- Suite donnée : actions ou autres

1.6 Prévention et lutte contre le vandalisme

Commentaires et analyses et suites données (actions)

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.7 La lutte contre la fraude et la sûreté

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.7.1 Lutte contre la fraude

Analyse des actions de prévention et de lutte contre la fraude

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

1.7.2 La sûreté

Analyse des actions en faveur de la sûreté.

1.7.3 La délinquance

Bilan des actes de délinquance en application de la loi de 2007

1.8 Les contrats de sous – traitance

- En fonction du contrat : Routier régulier

2/ La gestion durable du patrimoine et des investissements

2.1 Le matériel roulant

2.1.1 Le parc, la maintenance

2.1.1.1 L'utilisation du parc dans l'année

- Etat du parc : âge moyen, indication sur la propriété. Commentaires relatifs aux équipements PMR
- Affectation du matériel par axe
- Mouvements du parc sur l'exercice
- Taux de respect des compositions

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.1.1.2 Politique de maintenance

- Organisation de la maintenance et politique pluriannuelle
- Les investissements dans les centres de maintenance (ateliers)
- Taux de disponibilité par série
- GOP

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.1.2 Les investissements matériel

- Investissements mis en service au cours de l'année (mise en service commerciale)
- Investissements prévisionnels n+1
- Point d'étape sur trajectoire pluriannuelle matériel roulant - analyse et préconisations
- Plan prévisionnel d'utilisation du matériel

2.2 Les gares

2.2.1 Les gares, leur service, leur entretien - gares A

- Le périmètre, la segmentation et les mouvements de l'année
- Politique de services et qualité
- Politique d'entretien, signalements et réparations des gares
- Commentaires relatifs à l'évolution des services offerts dans les gares (heures d'ouverture, services, ...)

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.2.2 Les gares, leur service, leur entretien - gares régionales

- Le périmètre, la segmentation et les mouvements de l'année
- Politique de services et qualité
- Politique d'entretien, signalements et réparations des gares
- Commentaires relatifs à l'évolution des services offerts dans les gares (heures d'ouverture, services, ...)

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.2.3 Les investissements dans les gares

- Investissements réalisés en gare ; livraisons dans l'année
- Investissements prévisionnels en gare
- Plan pluriannuel des investissements : point d'étape, analyse des causes de retard éventuels

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2.3 Les autres investissements

Billettique par exemple

2.4 L'engagement dans les actions durables et solidaires

- Bilan des actions engagées en faveur de la protection de l'environnement dont :

- lutte contre les gaz a effet de serre : bilan carbone (cf loi Grenelle 2 art.75 et decret de 24/10/2011- l'application comprise entre 01/07 et 31/12/2013 sera fixée par arrêté)
- bilan des économies d'énergie

- Bilan des chantiers d'insertion pour chantiers d'entretien et de rénovation
- Pimms
- Point d'étape sur la mise en œuvre en matière d'accessibilité

III/ La Qualité du service

1/ La qualité perçue par les voyageurs

- Analyse relative à la qualité ressentie par les voyageurs.
- Suivi des réclamations : analyse des résultats, comparatif /n-1 (nombre de réclamations reçues et traitées par nature, par ligne, délai moyen de réponse)
- Analyse relative à l'activité du CRC
- Synthèse globale et mise en relief des thèmes prioritaires

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

2/ La qualité produite

- mesure du baromètre qualité et analyse en fonction du dispositif qualité contractuel
- résultats et écarts par rapport aux objectifs de n et résultats de n-1
- analyse des plans d'information dans le cadre de la continuité du service…
- Point sur les démarches de certification lorsqu'elles existent.

3/ Bilan du plan de progrès (en fonction du contrat)

4/ La concertation des usagers (en fonction des Régions)

- Bilan des concertations.

2 eme partie : Les Résultats Economiques et Financiers

I/ Les recettes directes et les compensations (n/n-1 et par rapport à l'objectif de n)

- Par liaison
- Par produits,
- Sur la période

en distinguant les recettes directes voyageurs des compensations.

Mention de l'incidence (en matière financière et de trafic) des éventuels changements de règles de répartition FC12 K
Augmentations tarifaires et éventuelles mesures législatives (TVA)

II – Les comptes d'exploitation TER

L'ensemble des tableaux présenteront un comparatif de n/ n-1 et n-2, dans le cadre du contrat en cours
L'analyse, quant à elle, sera faite par comparaison de n/n-1.
Chaque année, dans le cadre du contrat en cours, en introduction, sera présentée et commentée l'évolution des résultats depuis 2010 (cf annexe historique comptes GEF et ARF)

1/ Le compte conventionnel
Mention : il s'agit de la facture présentée par SNCF à la Région

- Présentation : prévisionnel N / réalisé N/ réalisé N-1/ réalisé N-2
- analyse détaillée de chaque ligne du compte – analyse des écarts / N-1/ et / au compte prévisionnel
- Ratios et analyse pouvant être spécifiques par Région :R/C, V/k, Contribution au v/k, Contribution au t/k, charges au Tk, PMVK..

2/ Le compte de résultat d'exploitation par nature (dit « GEF ») (ind S2)

- Présentation : réalisé N/ réalisé N-1/ réalisé N-2
  Ecart réalisé N / réalisé N/N-1
- Analyse détaillée et compréhensible poste par poste écart réalisé N/ N-1 (y/c changement de règle de gestion significative)
- Présentation détaillée des provisions et analyse (ind S6)
-

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

3/ Le compte par destination (dit « ARF ») (ind S1)

- Présentation : réalisé N/ réalisé N-1/ réalisé N-2
  Ecart réalisé N/N-1
- Analyse détaillée et compréhensible poste par poste réalisé N/ N-1 (y/c changement de règle de gestion, charges de structures, recettes annexes)
- Analyse répartition des prestations internes (charges directes et réparties) : part de ce qui est réalisé par Ter, part autres activités et domaines
- ETP utiles à la production du service (ind S7)
- Ratios et analyse des coûts de production : coût de conduite/ TK, coût accompagnement /TK , coût d'entretien+location/TK

Autres indicateurs en fonction des engagements contractuels

5/ Les comptes de gares

- Comptes de sites segment A
- Compte segment B
- Compte segment C.

Validation d'une démarche d'élaboration de comptes analytiques sur ces périmètres par G&C, calendrier et évolution de périmètre à définir d'ici fin 2012.

III – L'analyse financière du patrimoine : matériel, ateliers et gares

Synthèse des éléments relatifs à :

- Valeur d'origine + augmentation, raison de l'augmentation (ex : RG pour le matériel), date d'entrée, durée amortissement, cumul amortissement, VNC
- Montant subvention associée (origine Région et autres)
- Montant des dépenses d'investissement de l'année et des subventions reçues

Détail des immobilisations : cf. annexe technique

IV – Glossaires

- Définition du contenu des postes de charges et produits des comptes par nature (dit « GEF ») et par destination dit « ARF »
- Définition du contenu des postes de charges et produits des comptes de gare

ANNEXES :

I – ANNEXES TECHNIQUES :

1/ Annexes à la 1ère partie : Rapport annuel d'activité

- ...
- ...

2/ Annexes à la 2ème partie : Les résultats économiques et financiers

- Annexe du matériel roulant détaillée
- Annexe des ateliers détaillée
- Annexe des gares détaillée (sous réserve des travaux sur la transparence financières ARF/G&C)

II - ANNEXES FINANCIERES :

- Historique GEF et ARF depuis le début de la convention

3ème partie : Eléments Complémentaires disjoints non diffusables

1 – Recettes :

- Détail des incidences en matière financière et sur le trafic des changements de règles de répartition du FC12k

2- Comptes GEF et ARF

- Montants affectés pour chaque règle de gestion sur le compte TER pour N et N-1 avec comparaison en % et en valeur
- analyse de l'impact financier des changements de règles de gestion c'est à dire liste des changements des règles, justification du changement et impact chiffré poste à poste (ind S10)
- Balance générale des comptes (ind S3)
- Clé de passage compte de la balance générale au poste du compte par nature (dit « GEF »)
- Clé de passage compte par nature (dit « GEF ») et compte par destination (dit « ARF ») (ind S5)
- Glossaire technique : définition du contenu des postes de charges et produits

3 – Comptes par ligne (ind S12)

- Présentation : N/N-1/écart lorsque les lignes n'ont pas fait l'objet de modification substantielle de périmètre
- Analyse détaillée et compréhensible de l'évolution de chaque ligne sur la base des 5 indicateurs (contribution, VKm, Tkm, charges hors péages, péages, recettes) et des éléments techniques connus par ailleurs
- Rappel méthode d'affectation des charges et des produits aux comptes de ligne
- Analyse de l'impact financier éventuel de changement de méthode d'affectation des charges.

4 – Comptes de gares :

Sous réserve de la validation d'une démarche d'élaboration des comptes analytiques sur ces périmètre par G&C, calendrier et évolution de périmètre à définir d'ici fin 2012 :

- Glossaire technique : définition du contenu des postes de charges et produits
- Rappel synthétique par poste des règles de gestion appliquées et changement par rapport à N-1 et justification du changement

ANNEXE 4 : BAREME KILOMETRIQUE ETABLI PAR L'ETAT DEPUIS LE 24.01.2013

Le prix de base est calculé selon la formule : P = a + bd

P = le prix

a = une constante

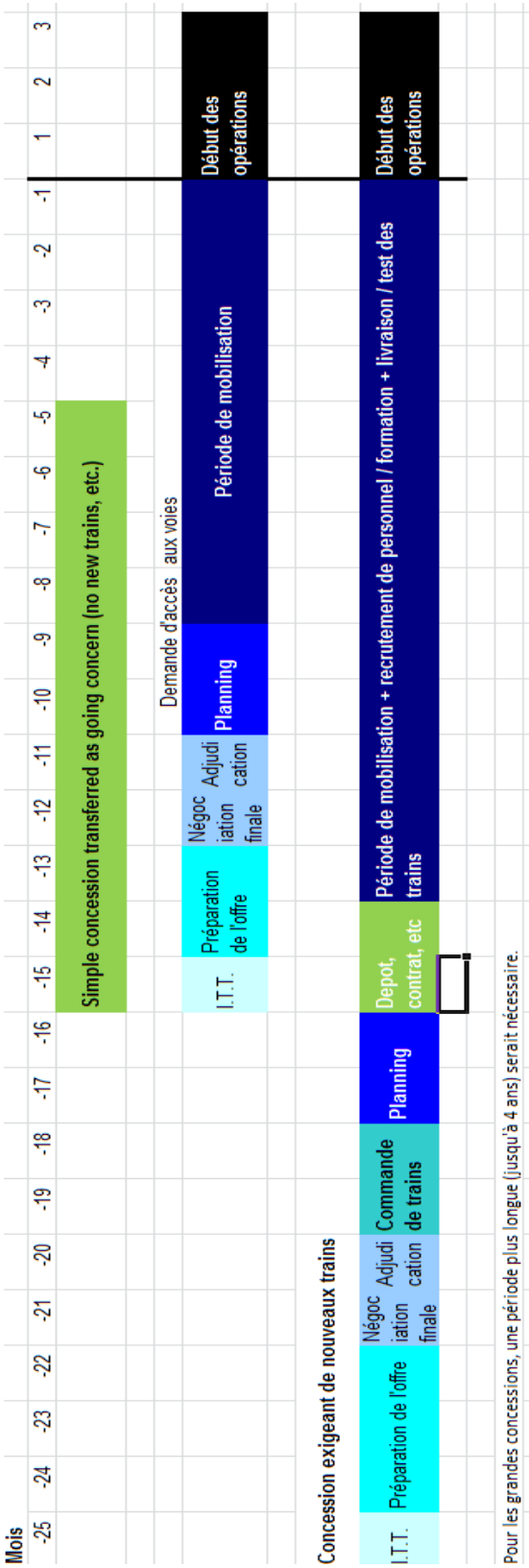
b = le prix kilométrique

d = la distance tarifaire

Distance (d)		Constante (a)	Prix Km (b)
de	à	2ème classe	2ème classe
1 Km	16 Km	0.7377	0.1843
17Km	32Km	0.2374	0.2053
33Km	64 Km	1.9631	0.1515
65Km	109Km	2.7392	0.1411
110Km	149Km	3.8743	0.1351
150Km	199 Km	7.6675	0.1131
200 Km	300 Km	7.3552	0.1146
301 Km	499 Km	12.9431	0.0977
500Km	799Km	17.4878	0.0874
800Km	1999 Km	30.5331	0.0716

Pour la première classe, il faut multiplier le prix obtenu par un coefficient de majoration de 1.5%.

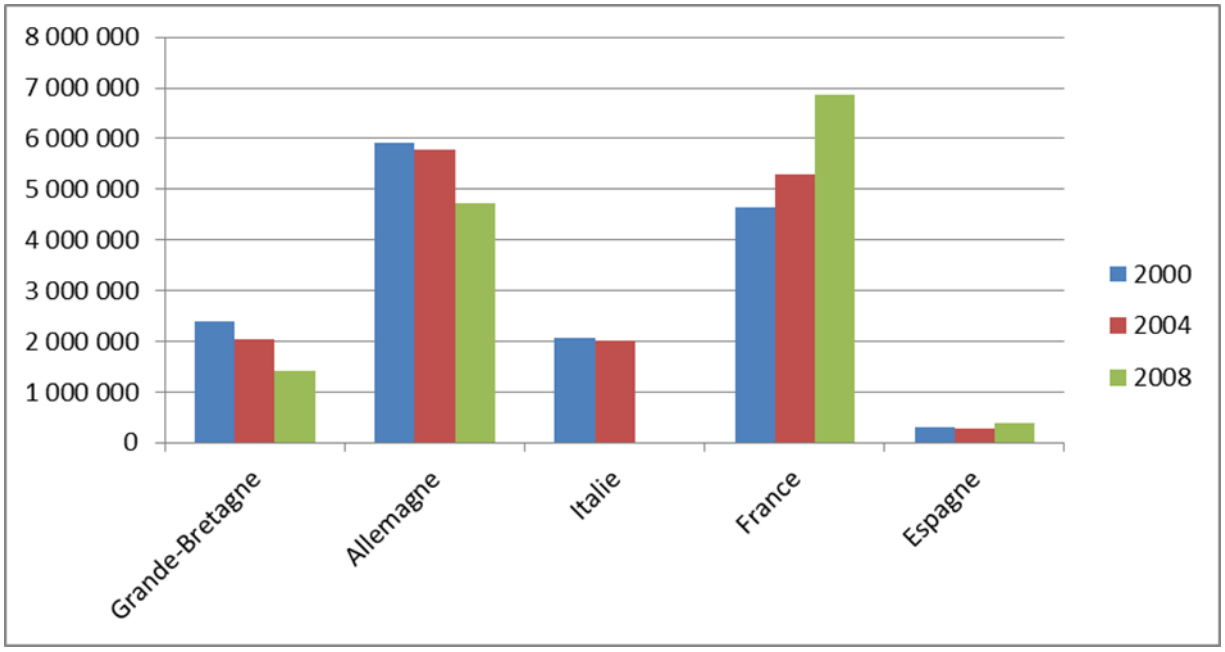
ANNEXE 5 : CALENDRIER TYPE DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE D'UN SERVICE CONVENTIONNE



Source : “ Liberalisation and competition in the European regional rail market” ARRIVA – Juin 2013

ANNEXE 6 : OUVERTURE A LA CONCURRENCE & BAISSE DES DEPENSES PUBLIQUES

Subventions pour les obligations de service public en milliards (sauf Espagne, en millions)



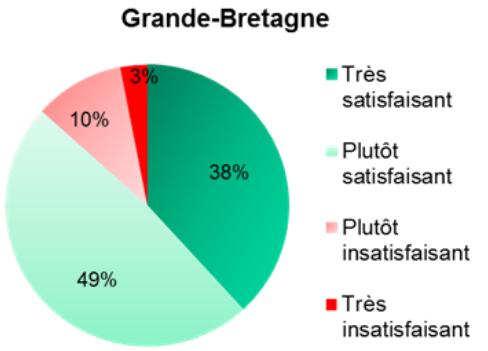
Source : data provided Member States to the European Commission, date was calculated at 2008 constant prices based on the Harmonised Consumer Index of Eurostat

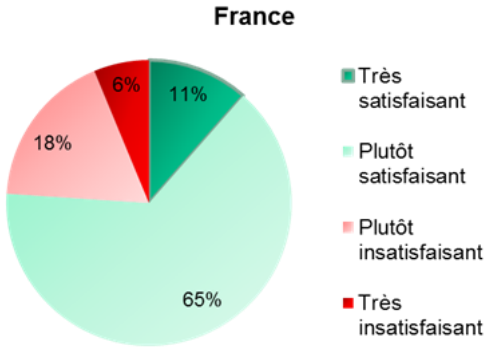
Dans les Etats où les services conventionnés sont ouverts à la concurrence, on observe une diminution des subventions publiques entre les années 2000 et 2008. Contrairement en France où les contributions ne cessent de croître, avec une moyenne, en 2012, de 12,43€ par train-km de contribution des Régions.

ANNEXE 7 : OUVERTURE A LA CONCURRENCE & AMELIORATION DE LA QUALITE

Nous prendrons pour exemple celui de la Grande-Bretagne, ayant ouvert son marché de transport ferroviaire à la concurrence et celui de la France, en présence d'une entreprise ferroviaire en situation de monopole.

Pourcentage de satisfaction concernant la fréquence des trains

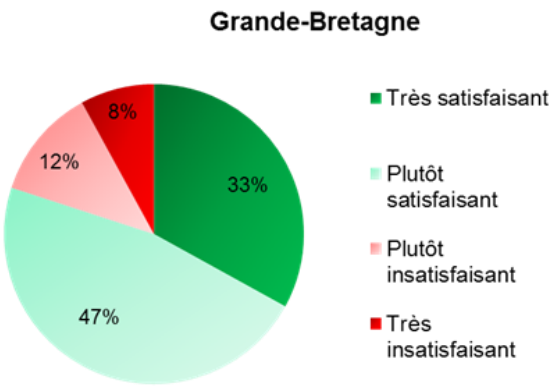


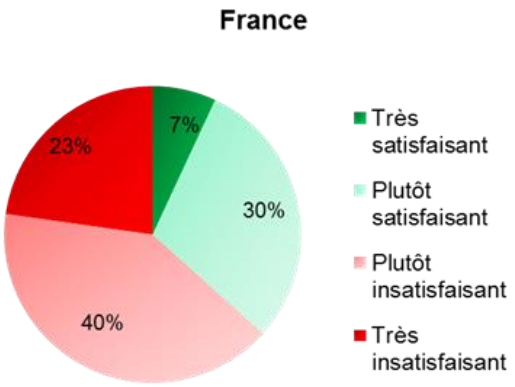


Source: Flash Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, June 2011

L'ouverture à la concurrence, comme le prouve les données concernant la Grande-Bretagne, permet d'obtenir de meilleurs résultats en ce qui concerne la fréquence des trains. En effet, seulement 13% des usagers se déclarent plutôt insatisfaits voire très insatisfaits contre 24% en France.

Pourcentage de satisfaction concernant la fourniture d'information durant la journée, notamment en cas de retard

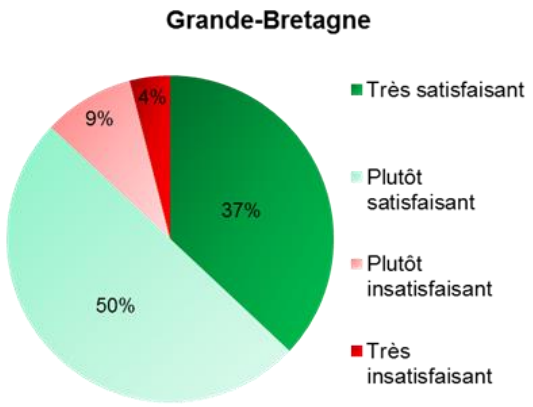


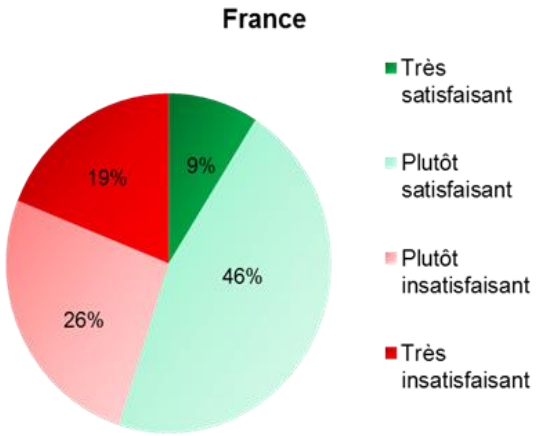


Source: Flash Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, June 2011

En termes d'information fournie durant la journée et en cas de retard, l'ouverture à la concurrence fait également ses preuves avec 80% d'usagers plutôt satisfaits voire très satisfaits en Grande-Bretagne, pour seulement 37% en France.

Pourcentage de satisfaction concernant la ponctualité et la fiabilité





Source: Flash Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, June 2011

La ponctualité ainsi que la fiabilité sont des composantes de la qualité qui peuvent également se trouver améliorées en présence de concurrence. En Grande-Bretagne, 87% des usagers sont plutôt satisfaits voire très satisfaits, tandis qu'en France, seulement 55% déclarent l'être.

Source: Flash Eurobarometer survey on passengers' satisfaction with rail services, June 2011

TABLE DES MATIERES

Partie 1 – Régions, autorités organisatrices de transport soucieuses d'apporter un service ferroviaire de qualité aux usagers ..... - 15 -

Titre 1 : De jeunes collectivités territoriales à autorités organisatrices de transport de plein exercice ..... - 15 -

Chapitre 1 : Une compétence octroyée à la Région : le transport ferroviaire régional ..... - 15 -

Section 1 : La solution de la décentralisation ..... - 16 -

I. Acte I et II de la loi de décentralisation ..... - 16 -

II. Projet d'acte III de la loi de décentralisation ..... - 18 -

Section 2 : La régionalisation du transport ferroviaire de passagers ..... - 19 -

I. Les prémisses de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs- 19 -

II. Une régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs affirmée- 21 -

Chapitre 2 : Des conventions expérimentales aux conventions de deuxième génération..... - 23 -

Section 1 : Les conventions expérimentales : révélatrices des bienfaits de la régionalisation ..... - 23 -

I. L'expérimentation période d'apprentissage..... - 23 -

II. Une expérimentation concluante ..... - 24 -

Section 2 : Les conventions d'exploitation : vers des relations plus équilibrées entre les Régions et la SNCF ..... - 25 -

Titre 2 : Les Régions, collectivités territoriales les mieux placées pour cerner les besoins des usagers..... - 28 -

Chapitre 1 : Politique volontariste des Régions afin de redresser la qualité produite ..... - 28 -

Section 1 : Modernisation des gares et infrastructures ferroviaires ..... - 28 -

I. Gares d'intérêt régional ..... - 28 -

II. Infrastructure ferroviaire ..... - 30 -

Section 2 : Renouvellement du matériel roulant ..... - 32 -

I. Un matériel roulant principalement financé par la Région..... - 32 -

II. Vers un transfert de propriété à la Région..... - 34 -

Chapitre 2 : Des Régions attentives à la qualité du quotidien ..... - 35 -

Section 1 : La qualité, au centre de tous les débats..... - 35 -

I. La SNCF constamment sollicitée en termes de qualité ..... - 36 -
II. Critères retenus pour l'évaluation de la qualité par les Régions ..... - 38 -
Section 2 : Nécessité d'un suivi de la qualité produite ..... - 42 -
I. Méthodes d'évaluation de la qualité ..... - 42 -
II. Une évaluation entrepreneuriale de la qualité ..... - 43 -
Partie 2 : Régions, Autorités Organisatrices de Transport dans l'impasse financière ..- 47 -
Titre 1 : Un système financier perfectible ..... - 47 -
Chapitre 1 : Les mécanismes financiers contractuels du Train Express Régional - 47 -
Section1 : L'Etat ; acteur historique du transport ferroviaire ..... - 47 -
I. Une dotation étatique insuffisante ..... - 48 -
II. Contrat de projet Etat-Région..... - 49 -
Section 2 : Un système financier peu incitatif pour l'exploitant..... - 50 -
I. Modèle contractuel financier du Train Express Régional ..... - 51 -
A. Schéma de financement du transport ferroviaire régional ..... - 51 -
B. Produits des services conventionnés ..... - 52 -
C. Charges ..... - 53 -
II. Eléments de modulation de la contribution financière ..... - 55 -
A. Indexation des charges forfaitisées ..... - 55 -
B. Pénalités..... - 56 -
C. Intéressement à la qualité ..... - 58 -
D. Intéressement aux recettes..... - 59 -
Chapitre 2 : A la recherche d'un meilleur équilibre contractuel entre les parties .- 61 -
Section 1 : Vers des conventions d'exploitation plus responsabilisantes . - 61 -
Section 2 : Un droit de regard exigé de la part des Régions ..... - 64 -
I. De meilleures interactions entre l'autorité organisatrice de transport et l'opérateur ferroviaire ..... - 65 -
II. La transparence : une revendication légitime..... - 66 -
Titre 2 : Insuffisance des ressources régionales : les solutions envisageables .. - 69 -
Chapitre 1 : Un cadre institutionnel à améliorer..... - 69 -
Section 1 : Une plus grande autonomie financière des Régions ..... - 69 -
I. Région, seule autorité organisatrice de transport dans l'impossibilité de fixer pleinement ses tarifs ..... - 69 -

II. Retrouver une autonomie fiscale : un besoin vital ..... - 72 -
A. Perte de l'autonomie fiscale des Régions..... - 72 -
B. Donner aux Régions les moyens fiscaux de leur compétence ferroviaire..... - 73 -
Section 2 : A la recherche du meilleur type de contrat d'exploitation..... - 76 -
I. Un type de contrat s'imposant comme une évidence : la délégation de service public (DSP) ..... - 76 -
II. D'autres formes d'exploitation plus appropriées ?..... - 78 -
A. Régie..... - 79 -
B. Partenariat Public-Privé (PPP) ..... - 80 -
C. Marché public..... - 81 -
Chapitre 2 : L'enjeu décisif de la baisse des coûts : l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs ..... - 83 -
Section 1 : Un processus difficile à mettre en place en France..... - 83 -
I. Une libéralisation imposée par l'Union européenne..... - 83 -
A. Une libéralisation progressive du transport ferroviaire..... - 83 -
B. 2023 : dernière échéance avant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ..... - 85 -
II. Projet de réforme ferroviaire française : la question de la concurrence éludée ..... - 87 -
Section 2 : La concurrence, une solution à l'impasse des Régions ?..... - 89 -
I. Bienfaits de la concurrence pour les autorités organisatrices de transport régionales ..... - 89 -
II. Les Régions, réticentes à la libéralisation ..... - 91 -