

Convention d'exploitation des services ferroviaires régionaux 2018-2023

■ Session du 19/12/2017

■ Avis présenté par M. Luc SERRANO au nom de la Commission « Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energies »

Entendues les interventions de M. Gérard ALLARD (UFC que choisir), Jean-Paul COUROUSSE (CFDT), Michel GOUGEON (Chambres de métiers), Didier ROBERT (CGT), Mme Fabienne LABRETTE MENAGER (USH), M. Patrice POLLONO (CCIR),

Entendue l'intervention de M. Roch BRANCOUR, Vice-Président du Conseil régional et Président de la Commission « Transports, mobilité, infrastructures »,

81 votants. Adopté par 74 voix pour, 6 abstentions, 1 contre.

1. Décryptage

La convention TER, c'est d'abord une offre de service public de transport sur le territoire, régional principalement ferroviaire, mais aussi routière sur certaines lignes dites « mixtes ».

Elle doit définir l'offre théorique de service ligne par ligne, 365 jours par an, ce qui donne au total un nombre de Train/Km et Car/Km à mettre en œuvre. Elle doit aussi se décliner sur la durée et tenir compte des évolutions de la démographie, de la dynamique économique et touristique, des nouveaux usages en matière de déplacement, de l'engorgement automobile autour des grandes agglomérations, du maintien de la desserte en zone rurale et de la desserte du littoral qui est une particularité régional.

Elle doit définir un niveau de service en termes de confort, de régularité, de sécurité et sûreté, de rapidité, d'information. Ce niveau de service doit être défini à bord des trains et des cars mais également dans les gares, notamment concernant les horaires d'ouverture et leur équipement permettant d'assurer une bonne distribution des titres de transport et une bonne information des voyageurs y compris en cas de perturbations.

Elle doit intégrer les questions d'accessibilité du réseau aux personnes à mobilité réduite, en définir les conditions du service qui en découlent ainsi que les aménagements à réaliser.

La convention encadre le dispositif tarifaire et son évolution sur la durée et les conditions d'accès à certains trains ne relevant pas du périmètre TER.

Elle définit les règles d'indemnisation des voyageurs en cas de perturbations importantes affectant tout ou partie du service.

Un inventaire du parc de matériel roulant nécessaire à l'exécution du service est annexé à la convention.

Enfin les dispositions financières, de contrôle et de suivi occupent une large partie du document contractuel.

2. Synthèse de l'avis du CESER sur la convention 2008-2014

Dans son avis rendu le 23 juin 2008 sur la convention Région-SNCF 2008-2014 (convention prorogée jusqu'à fin 2017), le CESER constatait une évolution par rapport à la convention antérieure vers des mécanismes financiers plus transparents ; une autorité affirmée de la Région donnant à la SNCF, en tant qu'exploitant, des obligations de résultat sur le service rendu ; des exigences plus affirmées en termes de continuité du service ; des informations transmises plus nombreuses et plus rigoureuses et une confidentialité des documents moins restrictive ; et enfin la mise en place d'un dispositif de coordination des acteurs et non plus simplement de concertation.

3. Les objectifs généraux de la convention 2018-2023

La troisième convention TER va encore plus loin sur la plupart de ces domaines, affirmant la fonction de la Région en tant qu'Autorité Organisatrice des Transports, et poursuivant quatre objectifs majeurs :

1. Un aménagement équilibré du territoire,
2. Une exigence plus forte sur la qualité du service rendu à l'utilisateur,
3. Une performance économique accrue avec le souhait d'une productivité de la SNCF permettant une baisse de la contribution régionale au train-kilomètre,
4. La préparation de l'ouverture à la concurrence.

L'accord conclu pour une durée de 6 ans comprend une clause de revoyure à mi-parcours. Ce rendez-vous prévu au premier semestre 2020 permettra de procéder à un bilan d'exécution de la convention et redéfinir le cas échéant les mécanismes contractuels et les engagements des parties pour une mise en œuvre à partir de 2021.

La convention prévoit également une possibilité de prolongation par avenant à définir 12 mois avant la date du 31 décembre 2023.

4. Missions respectives des parties

La convention rappelle tout d'abord les missions respectives de SNCF Mobilités et de l'Autorité organisatrice.

Missions de l'Autorité Organisatrice des Transports (Région des Pays de la Loire)

- Définir les prestations constituant l'offre de transport théorique, la qualité du service l'information à l'utilisateur, la politique tarifaire,
- Financer le matériel roulant affecté au parc régional,
- Contrôler et sanctionner le non-respect des obligations contractuelles de SNCF Mobilités dans les cas et selon les modalités prévus par la convention,
- Conclure toutes conventions avec d'autres AOT ou collectivités territoriales tendant à la réalisation de ses prérogatives, sous réserve de l'information préalable de SNCF Mobilités.

Missions de SNCF Mobilités

- L'exploitation des services de transport ferroviaire régional, et par autocar pour les lignes mixtes,
- L'exploitation des services de substitution lorsqu'il existe une impossibilité temporaire d'exploiter le service de transport ferroviaire sur une partie du réseau,

- L'entretien et la maintenance du matériel roulant,
- La promotion des services de transport ferroviaire régional,
- La commercialisation et la distribution des titres de transport,
- Le conseil et l'assistance à l'AOT sur l'exploitation du service dans les projets d'infrastructures,
- La formulation de propositions innovantes dans le cadre d'expérimentations,
- Le rôle d'intermédiaire avec SNCF Réseau, SNCF Gares et Connexions, et les autres activités concernées,
- L'exploitation de l'ensemble des gares et points d'arrêt nécessaires,
- La commande et le suivi des demandes de sillons formulées auprès de SNCF Réseau
- Le conseil relatif aux relations avec les autres AOT,
- L'entretien et la maintenance de tous les biens nécessaires à l'exécution de la convention.

5. Les grands principes de la nouvelle convention et les évolutions par rapport à la convention antérieure

5.1. Desserte des territoires

L'offre de transport théorique pour la première année d'exécution de la convention est de 10 713 209 Tkm. Le niveau d'offre théorique cars TER pour 2018 est de 99 657 km.

En référence à la précédente convention 2008/2014 cette offre théorique était de :

- En Trains Kilomètres : 7 616 000
- En Cars Kilomètres : 608 275

Depuis le 2 juillet 2017, la mise en service de la liaison Nantes-Angers-Laval-Rennes via la « virgule de Sablé-sur-Sarthe », et la mise en place du cadencement (horaires réguliers) généralisé sur le réseau régional se traduisent par une augmentation de l'offre de transport de 8,5% en année pleine par rapport à l'année 2016.



Cette augmentation de l'offre a un impact budgétaire, mais celui-ci devrait progressivement être compensé par la performance économique de l'exploitant, visée par la convention (cf. 5.3).

A cette évolution s'ajoutera en 2020, consécutivement à la mise en service du terminus technique d'Ancenis et à la modernisation de la ligne Clisson-Cholet le développement de la desserte sur Nantes-Ancenis-Angers et Nantes-Cholet pour la fin de l'année 2020.

A cette échéance l'offre de transport sur le réseau régional dépassera les 11 millions de Tkm.

5.2. Qualité du service rendu à l'utilisateur

Mesure de la qualité

L'évaluation portera sur cinq critères :

1. La conformité de l'offre de transport : cette notion englobe non seulement la ponctualité mais aussi les trains supprimés, avec pour objectif de mieux refléter la qualité perçue par les usagers. L'objectif assigné à l'exploitant pour 2018 est de 91,3% de trains à l'heure sur l'ensemble du réseau régional et sera augmenté de 0,5% chaque année,
2. La qualité de la relation clientèle,
3. La propreté et le fonctionnement des équipements dans les gares et à bord des trains,
4. La disponibilité en places assises à bord des trains, avec un objectif de 94% assigné en 2018, laquelle sera une année d'observation,
5. La satisfaction globale de la clientèle, avec un objectif d'amélioration du résultat de 1,5% par an.

Les critères 2, 3, 4 et 5 sont évalués par enquêtes définies par la Région et commandées à SNCF Mobilités ou à un tiers.

Indemnisation des abonnés

A compter de la mise en œuvre d'un nouveau système de traitement automatisé (2ème semestre 2018), les abonnés bénéficieront d'une minoration de 20% de leur mensualité dès lors que les deux trains qu'ils auront préalablement enregistrés auront subi au moins 8 retards de plus de 10mn et/ou suppressions au cours du mois civil.

Cette réduction sera automatique et ne demandera pas de sollicitation particulière de la part des abonnés.

Pour SNCF mobilités, l'indemnisation des abonnés sera déduite du montant du malus dû à la Région.

Le sujet de l'indemnisation et de la prise en charge des voyageurs en cas de rupture de correspondance n'est pas abordé.

Accès aux TGV pour les abonnés TER

La nouvelle convention prévoit un accès étendu à huit nouvelles Origine/Destination soit douze au total contre quatre précédemment. L'accès à bord des TGV autorisés pour les abonnés TER sera possible aux conditions suivantes :

- L'achat d'un coupon TGV mensuel au prix de 15€, puis ils devront s'acquitter de la réservation obligatoire pour le TGV emprunté,
- L'accès aux TGV ne sera pas possible aux heures de pointe entre 6h et 9h et entre 16h et 20h.

SNCF Mobilité participera au financement de ce service dans la limite d'une enveloppe de 150 000 €.

Relation client – distribution et présence en gare

La Région et SNCF Mobilités s'entendent sur un objectif de 50% de vente dématérialisée des titres de transports régionaux à l'horizon 2022 (environ 30% en 2017) avec un déploiement sur le territoire de points de contact plus diversifiés.

Toute évolution des heures de vente et de présence physique au guichet doit faire systématiquement l'objet d'une concertation associant SNCF Mobilités, la Région et la collectivité concernée.

Des solutions de substitution doivent être étudiées et proposées par la SNCF, telles que l'implantation d'un kiosque en gare (vente ponctuelle), l'implantation d'un Visio guichet permettant une mise en relation à distance avec un téléconseiller, le transfert de la vente à une Maison de Service au Public, une agence postale, un office de tourisme, la mairie, ou encore la circulation de guichets mobiles sur le territoire concerné.

Dans l'hypothèse où la concertation et les solutions de substitution proposées étaient jugées insuffisantes, la Région se réserve le droit de s'opposer à une mesure de fermeture ou de réduction des heures d'ouverture d'un guichet en gare.

Concernant plus particulièrement la prise en charge des personnes à mobilité réduite, la Région et SNCF Mobilités conviennent de se rencontrer pour tenir compte des incidences d'une réduction de la présence humaine en gare et des transformations à venir dans l'actuel dispositif Accès +.

Lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude est encadrée par un nouvel article. Il fixe à l'exploitant un objectif de baisse du niveau de cette fraude. Les investissements nécessaires à la réalisation de cet objectif sont pris en compte par la Région.

Par rapport à l'ancienne convention, il n'est plus fait référence à un accompagnement systématique des trains mais à un nouvel accompagnement, au contrôle embarquement ou contrôle débarquement.

5.3. Performance économique de la SNCF et incidences budgétaires

Principe des bonus/malus

Il a été défini entre la Région et SNCF Mobilités une trajectoire financière sur 3 ans. Elle fixe un montant prévisionnel de charges sur la base des conditions économiques de 2017 ainsi qu'un prévisionnel de recettes. La rémunération de 2% qui était accordée à l'exploitant sur les charges forfaitisées est supprimée. Sur la base du bilan financier TER 2016, l'économie pour la Région approche les 3 M€.

SNCF Mobilités est intéressée ou pénalisée selon les résultats obtenus sur les critères de qualité du service rendu.

Le système d'intéressement se traduit par des bonus/malus. Sur les critères 1 à 4, (conformité de l'offre, relation clientèle, propreté et fonctionnement des équipements et disponibilité en places assises) il est appliqué un malus maximal de 1,3 M€ par an ou un bonus maximal de 1,15 M€ par an. Ces montants sont fixes pour la durée de la convention. L'évaluation de la satisfaction globale de la clientèle (critère 5, nouveau critère) génère un bonus de 150 K€ si l'objectif fixé par la convention est atteint mais ne peut pas entraîner de malus.

Par rapport à la convention antérieure, ces montants de bonus/malus sont globalement multipliés par quatre.

D'autre part, la liste des causes exonératoires de responsabilité pour la SNCF a été réduite. Ces causes n'incluent plus les phénomènes climatiques récurrents, ni les motifs de retard ou de suppression de trains pour cause de grève sauf s'il s'agit de grèves nationales interprofessionnelles, ni les motifs liés à un voyageur malade, un signal d'alarme, etc.

Pour ce qui est des causes liées aux infrastructures, les parties se sont donné un délai maximum d'un an pour se rapprocher de SNCF Réseau afin de mettre en place un dispositif qui prenne en compte les incidents lui incombant.

Objectif négocié de recettes et du risque commercial

Le dispositif de partage du risque commercial évolue sensiblement à l'avantage de la Région. Par contre Si le niveau des recettes est supérieur à l'objectif négocié SNCF Mobilités conserve la totalité de la différence.

Par rapport à l'ancienne convention, le dispositif d'intéressement à la performance économique fondé sur l'évolution du ratio contribution financière sur voyageur/km n'a pas été reconduit.

Réfaction de charges

Une pénalité est imposée à l'opérateur public lorsque plus de 2% des trains prévus ne circulent pas. Cette pénalité est de 4,90 €/Tkm supprimé non substitué et de 1,15 €/Tkm supprimé substitué. Elle est plafonnée à 1,7 M€.

Dans le cadre de la convention antérieure, ce plafond était de 1,2 M€.

La franchise contractuelle reste à 2% mais les trains supprimés les jours de mouvements sociaux seront maintenant comptabilisés.

Budget total lié à l'offre de services et à la performance économique de l'exploitant

En 2016, la contribution financière prévisionnelle pour la Région à l'équilibre du compte d'exploitation était de 140 M€, et en 2017 de 147 M€.

Pour 2018, il est prévu 155 M€ plein cadencement ; 2019 : 154 M€ ; 2020 : 150 M€. Une renégociation est envisagée fin 2020 pour les trois années suivantes.

La diminution de la contribution après 2018 est due à l'attente d'une meilleure performance de l'exploitant, conjugué à l'augmentation des recettes du trafic.

Ramenée au train-km, la charge pour la Région passerait de 14,20 € en 2016 à 13,38 € en 2020.

SYNTHÈSE DE LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE 2016 À 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Contribution (M€ TTC)	140	147	153,208	151,870	147,834
Trains kilomètres (M Tkm)	9,712	9,898	10,713	10,887	11,050
Contribution au train km (€)	14,42 €	14,83 €	14,30 €	13,98 €	13,38 €
Engagement SNCF sur le trafic (M voyageurs km)	721,77	743,00	784,30	785,70	803,30
Contribution par voyageur kilomètre (€)	0,19 €	0,20 €	0,20 €	0,19 €	0,18 €

5.4. Préparation de l'ouverture à la concurrence

Un « ticket détachable » est inclus dans la convention. Il permettra à la Région, au plus tôt en 2021 et dès que la législation l'y autorisera, de retirer une partie du service compris dans le périmètre de la convention et de lancer une procédure de mise en concurrence.

Le périmètre géographique et volumétrique soumis à l'appel d'offre fera l'objet d'une décision concertée entre les deux parties. Ce ticket détachable à la convention de 1,5 Million de T/km maximum ne devra pas avoir d'incidences sur les conditions d'exploitation sur le reste du réseau ainsi que sur les grands équilibres financiers.

6. Conclusion

La relation au quotidien entre SNCF et la Région n'est pas un long fleuve tranquille. Le CESER a pu le vérifier à de multiples reprises notamment, lors de la présentation des bilans de l'exploitation du réseau de transport. D'ailleurs, systématiquement depuis 2009, la Région désapprouve le bilan financier présenté par l'opérateur public au motif qu'il intègre des charges supplémentaires liées à la réforme du régime de retraite des cheminots, à la suppression de la taxe professionnelle et à la redevance quai.

Régulièrement la Région interpelle son exploitant sur des questions qui touchent à la qualité du service rendu aux utilisateurs du transport express régional. Il y a quelques jours c'était encore le cas suite aux suppressions de tram-trains sur la ligne Nantes – Châteaubriant.

La Région a souhaité donc prendre du temps pour négocier cette troisième convention d'exploitation des services ferroviaires régionaux, au mieux des intérêts des ligériens. Ainsi, entre le premier COPIL du 9 mai 2016 et la réunion conclusive de novembre 2017, 29 réunions de travail et de négociation auront été nécessaires pour aboutir à cet accord.

Le CESER apprécie que ce temps passé à la négociation a permis à la Région de porter de nouvelles exigences sur la qualité du service en intégrant de nouveaux critères de mesures comme la conformité du service, la disponibilité en places assises à bord des trains ou la satisfaction globale de la clientèle.

La Région a négocié des pénalités plus fortes, multipliées par quatre, en cas de non-atteinte des objectifs et elle a obtenu une réduction des causes qui exonèrent le paiement de ces pénalités.

Elle a aussi obtenu en faveur des abonnés :

- l'extension de l'accès aux TGV sur plusieurs relations à certaines périodes de la journée, même si le coût pour l'utilisateur peut être considéré comme élevé,
- une indemnisation automatique en cas de retards fréquents. Cette possibilité figurait dans la précédente convention mais n'avait été jamais réellement mise en œuvre par la SNCF.

La Région devra veiller à une réponse rapide et circonstanciée de l'opérateur aux réclamations des usagers, contrairement à la situation actuelle.

La trajectoire financière à l'horizon 2020 se traduit par une baisse de la contribution régionale au train-kilomètre. Cette performance économique interroge le CESER. Sera-t-elle atteignable par l'opérateur ? Quelle en sera la conséquence sur le niveau de service ? La Région attend beaucoup de SNCF Mobilités, mais celle-ci aura-t-elle les moyens de se moderniser dans les délais ?

Un autre point interroge le CESER : celui qui concerne la trajectoire prévisionnelle des recettes et plus précisément la prévision d'une augmentation des tarifs des abonnés de 5% par an pendant 3 ans à compter du 1er juillet 2018. Quel impact aura-t-elle sur la fréquentation ?

La Région a fixé l'objectif d'arriver à 50% de vente dématérialisée d'ici 2022. Le CESER a pris acte des mesures progressives qui accompagneront ce nouveau schéma de distribution des titres de transport. Il s'inquiète cependant de certaines conséquences pour les populations

habituées à une présence humaine avec ses services - notamment de vente, ainsi que celles situées dans des zones blanches.

Beaucoup de questions se posent encore mais le CESER estime que, globalement, cette nouvelle convention pourrait bien remettre le service ferroviaire régional sur le bon rail !

Enfin, le CESER tient à souligner la qualité des échanges avec le Président de la Commission « Transports, mobilités, infrastructures » de la Région et ses services, tout au long des derniers mois de la négociation.

Vivement apprécié, ce partage d'informations a permis au CESER de mieux appréhender les enjeux et les intentions de la Région, ses objectifs et ses contraintes. Cette volonté partagée de transparence permet de présenter aujourd'hui cet avis sur une politique publique qui engage notre collectivité dans le temps.