

ÉTUDES

Conseil
économique
social
environnemental
des Pays de la Loire

www.ceser.paysdelaloire.fr



Le modèle économique des transports publics de voyageurs en Pays de la Loire

Transports régionaux et
départementaux

JUIN 2016



Rapport présenté par Christophe REINERl au nom de la commission "Infrastructures, déplacements, télécommunications, énergies", assisté de Anne MOUNEREAU, chargée d'études.

Adopté par 76 pour, 2 contre, 3 absentions en session plénière le 22 juin 2016

Directeur de la publication
Benoit Cailliau

Co-directeur de la publication
Bernard de Castelbajac

Coordination et réalisation
Catherine de Lavenne

Mise en page couverture
Anima productions

Pages intérieures
CESER

Impression
Espace Repro
sur papier recyclé

Crédits photos
©Région Pays de la Loire /
Ouest Médias - Pierre Minier,
©Région Pays de la Loire /
A. Monié, ©Région Pays de la
Loire / Vigoureux Perspective,
CESER, QRcode-pro.com

Sommaire

Introduction.....	7
1. Description du modèle économique actuel	9
1.1. Aspects juridiques et réglementaires.....	9
Une convention Région/SNCF pour les services TER et la gestion des lignes d'autocars régionaux	9
Quel bilan pour la convention Région/SNCF ?.....	12
1.2. Le réseau de transport express régional (TER) en Pays de la Loire..	13
Offre globale du réseau TER.....	13
Fréquentation globale des TER	15
Qualité du service rendu sur les services TER	20
1.3. Investissements, charges et produits du réseau TER Pays de la Loire	21
Dépenses d'investissements sur l'infrastructure et le matériel assumés par la Région Pays de la Loire (2008-2014, convention actuelle)	21
Les charges facturées à la Région pour l'exploitation du réseau TER Pays de la Loire.....	23
Structure des financements pour faire face aux dépenses d'investissement et aux dépenses de fonctionnement du réseau	27
1.4. Evolution des indicateurs sur l'efficacité du réseau	34
Un taux de couverture (recettes voyageurs/dépenses d'exploitation) dans la moyenne nationale.....	34
Une baisse de la recette par voyage en 2014, les voyageurs occasionnels plus gros contributeurs au fonctionnement du réseau	37
Autres indicateurs d'efficacité du réseau	39
2. Impact des facteurs internes et externes sur le modèle économique : une explication de la situation actuelle	41
2.1. Au niveau national, une politique de modernisation du réseau ferroviaire financée par l'augmentation des péages	41
Une politique de sous-investissement a laissé un réseau en mauvais état	41
La régionalisation du TER s'est accompagnée d'une politique de modernisation du réseau ayant nécessité un effort important en matière d'investissements de la part des Régions	42
Une augmentation tendancielle des péages pour moderniser le réseau, financer les investissements et stabiliser le poids de la dette de SNCF Réseau.....	43
2.2. Au niveau régional, la baisse des dotations de l'Etat, l'augmentation des coûts d'exploitation et l'absence de fiscalité dédiée pour les transports régionaux réduisent les marges de manœuvres de l'exécutif.....	47
Baisse des dotations de l'Etat, augmentation des coûts d'exploitation et transfert potentiel de l'offre de Trains d'Equilibre du Territoire (TET)	47
Absence de fiscalité dédiée au transport régional	47
Des gains externes (ou "cachés") non pris en compte.....	48

2.3. Un phénomène d'érosion des recettes tarifaires.....	49
La tarification, un outil majeur pour le financement du TER dont la Région n'a pas la pleine maîtrise.....	49
Quelles sont les raisons de l'érosion des recettes tarifaires et de la baisse des recettes commerciales constatées sur le réseau TER Pays de la Loire ?.....	53
Un phénomène de glissement tarifaire faisant baisser les recettes commerciales	54
2.4. Face à ces difficultés structurelles, un ensemble d'acteurs exogènes renforcent l'effet ciseau en proposant des solutions souples et des prix bas.....	55
Les évolutions dans les domaines de l'énergie et du numérique sont sources de bouleversements dans le domaine des transports	55
De nouveaux acteurs investissent le secteur de la mobilité et bouleversent son écosystème, la législation accompagne ce bouleversement	57
2.5. Dans cet environnement en plein bouleversement, la Région des Pays de la Loire se voit confier de nouvelles compétences	64
Le transfert de la gestion des transports interurbains et scolaires des Départements aux Régions.....	64
Une nouvelle compétence de chef de file de l'intermodalité : coordonner les politiques de mobilités sur l'ensemble des échelons du territoire régional....	68
Impacts de l'évolution démographique à 2040 sur le transport collectif régional.....	69
3. Quels leviers pour adapter le modèle économique des transports régionaux à cette nouvelle donne ?	71
3.1. Evaluer la pertinence de l'offre régionale actuelle au regard des attentes des voyageurs et des caractéristiques des territoires.....	72
Faire réaliser une étude multimodes par bassin de vie en prenant en compte la demande de mobilité et l'offre de transport disponible dans son ensemble .	72
Analyser la concurrence pour déterminer précisément les atouts et faiblesses du réseau TER Pays de la Loire.....	74
Pour faire face à cette concurrence, engager une démarche de hiérarchisation et d'adaptation du réseau TER Pays de la Loire en partenariat avec le délégataire	75
3.2. Remettre la tarification au cœur du financement du transport régional	78
Préalable : accorder aux exécutifs régionaux une plus grande liberté tarifaire, afin de redonner à la politique tarifaire un rôle d'attractivité pour le transport régional et de nouvelles marges de manœuvres financières pour la Région .	78
Repenser la gamme tarifaire pour mettre fin à certains effets indésirables, privilégier les prix ronds pour plus de lisibilité	79
Maintenir la gestion du transport scolaire au plus près des territoires, gérer en direct les transports interurbains pour optimiser l'offre, engager une démarche d'harmonisation tarifaire pour garantir l'égalité des territoires	81

3.3. Avec les nouvelles compétences régionales en matière de transport, réorganiser l'offre pour la rendre plus lisible et attractive....	83
Favoriser l'intermodalité, notamment par la création d'un e-billet multimodal et d'une tarification intégrée.....	83
Profiter de l'essor des nouvelles offres de mobilité pour favoriser la création de pôles intermodaux.....	85
Supprimer les doublons, encourager la poursuite du cadencement au niveau ferroviaire pour simplifier la compréhension de l'offre.....	86
Placer le renouveau du fret ferré au cœur de la réflexion sur les nouvelles formes de financement de l'infrastructure ferroviaire	89
3.4. Amener l'opérateur à poursuivre ses efforts en matière de productivité, de qualité de service et de réduction des coûts	91
Renforcer dans la prochaine génération de convention les contrats d'objectifs en matière de ponctualité, de qualité de service et de lutte contre la fraude	91
Inclure des mécanismes systématiques d'incitation aux innovations environnementales dans la prochaine convention avec l'opérateur	93
Poursuivre la démarche d'optimisation du matériel roulant, l'harmonisation du parc et le regroupement des centres de maintenance	94
Table des sigles	97
Bibliographie	102
Remerciements	105

Introduction

Les transports collectifs régionaux (trains et autocars) et départementaux (transports scolaires et interurbains) font partie du quotidien des déplacements des habitants des Pays de la Loire. Or, après une quinzaine d'années de croissance, ces transports collectifs ligériens connaissent, depuis trois ans, une baisse de la fréquentation et des recettes, sur fond de crise économique et de pratiques nouvelles en matière de mobilité, telles que le covoiturage. Paradoxalement, ce phénomène s'inscrit dans un contexte où la croissance démographique et les changements de modes de vie entraînent une hausse continue de la mobilité et des besoins en déplacement, une tendance qui devrait perdurer dans les années à venir. Les transports publics permettent de répondre à une partie de la demande et d'atténuer l'impact financier (pour les voyageurs) et environnemental (pour la société), ce qui a d'ailleurs été réaffirmé lors de la récente conférence de Paris sur le climat (COP 21). Cependant, les transports publics ne semblent pas capables de répondre à eux seuls à l'augmentation des besoins en déplacement.

Le transport public représente un poste de dépenses important pour les collectivités, à la fois pour garantir le fonctionnement des réseaux et pour engager les investissements nécessaires à leur développement. Depuis 2008 en Pays de la Loire, la dépense consacrée au fonctionnement du Transport express régional (TER) est en constante augmentation, et cette tendance à la hausse ne devrait pas s'inverser dans les années qui viennent.

Ce constat s'inscrit également dans un paysage réglementaire en construction :

- la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui a octroyé le chef-de-filât sur l'intermodalité aux Régions ;
- la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ;
- la loi de "Nouvelle organisation territoriale de la République" (NOTRe) du 7 août 2015 qui élargit les compétences transport des Régions en leur confiant la gestion des transports scolaires et interurbains ;
- la loi sur "la croissance, l'activité et l'égalité des chances" (dite "Loi Macron") du 6 août 2015 qui autorise les liaisons interrégionales par cars et qui étend les activités de l'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires au transport routier.

A ces modifications législatives s'ajoute un contexte national de raréfaction des deniers publics, caractérisé par une baisse des dotations de l'Etat à la Région de 172 millions d'euros entre 2014 et 2017. En parallèle, l'exécutif régional ne dispose que de marges de manœuvres très étroites concernant d'éventuelles hausses de fiscalité.

Baisse de la fréquentation, des recettes et des dotations de l'Etat, hausse des dépenses : après avoir décrit en détail cet effet ciseau, le CESER a voulu mettre en évidence les facteurs ayant abouti à cette situation, en dressant notamment un panorama des différents acteurs de la mobilité et des conséquences de leurs interactions avec le modèle économique actuel. Enfin, le CESER propose à l'exécutif régional plusieurs leviers et pistes d'actions pour assurer à moyen terme la pérennité du modèle économique du TER en Pays de la Loire.

Le CESER espère que la Région pourra utiliser les réflexions de la société civile au moment même où l'exécutif se dote de nouvelles compétences en matière de transport, et au moment où la Région négocie la nouvelle convention pluriannuelle avec le délégataire SNCF, qui doit entrer en vigueur en 2017.

1. Description du modèle économique actuel

1.1. Aspects juridiques et réglementaires

Une convention Région/SNCF pour les services TER et la gestion des lignes d'autocars régionaux

La convention 2008-2014 entre la Région Pays de la Loire et la SNCF a fait l'objet d'une prolongation de deux ans jusqu'en décembre 2016. Au-delà, un nouveau document contractuel sera nécessairement signé entre la SNCF et la Région Pays de la Loire. La convention définit les services et missions respectives de l'opérateur et de la Région.

La Région exerce les compétences suivantes (article 3) :

- Définition de l'offre de service de transport régional et interrégional de proximité,
- Définition des conditions d'organisation et de fonctionnement du service public régional de transport,
- Détermination des tarifs régionaux dans le respect toutefois du cadre et des principes tarifaires nationaux,
- Contrôle et sanctions des obligations de la SNCF en tant qu'exploitant des services régionaux de transport,
- Acquisition en propre ou financement de l'acquisition du matériel roulant.

La SNCF est responsable des missions suivantes (extrait de l'article 4) :

- Assurer la gestion, production, commercialisation et promotion des services conventionnés TER Pays de la Loire,
- Veiller à l'exécution du service régional de voyageurs, à la régularité du service, à la distribution des titres, à l'information aux usagers, au contrôle et à la distribution des titres de transport, à la sécurité des voyageurs,
- Exercer une mission de conseil auprès de la Région, être force de proposition.

La convention en cours a apporté un certain nombre de nouveautés par rapport au précédent document, premier du genre faisant suite au transfert de la compétence transport de l'Etat aux Régions. Le CESER Pays de la Loire s'était à l'époque félicité d'une "*nette amélioration dans les relations entre la Région*

et son prestataire de transport" avec la signature de cette convention (avis présenté par M. Philippe AUDIC lors de la séance du 23 juin 2008).

Un objectif annuel de recette est prévu dans le contrat : si cet objectif n'est pas atteint, le différentiel est assumé à 40 % par la Région, à 60 % par la SNCF. A contrario, s'il est dépassé, la SNCF perçoit 60 % du surplus et la Région 40 %. A titre d'exemple, en 2014, l'opérateur a supporté 2,4 millions d'euros pour non-atteinte des objectifs de recette contractualisés. Une formule automatique s'applique en cas de désaccord sur cet objectif annuel de recette, mais elle n'a jamais été mise en œuvre.

Un système d'indemnisation des abonnés est mis en place en cas de perturbations : *"un même service TER ayant subi plus de cinq suppressions ou retards supérieurs à 14 minutes au cours d'un mois calendaire ou une période de 4 semaines consécutives pourra faire l'objet, sur demande d'un abonné au Service Clientèle, d'une indemnisation de 20 % du montant de l'abonnement mensuel [...] sous forme de "Bon Voyage" ou de réduction sur leur abonnement (article 20). En-dehors des abonnés, les voyageurs pourront également être indemnisés si un retard d'au moins 30 minutes imputable à la SNCF entraîne une rupture de correspondance sur un train national. Ce type de mécanisme n'est pas généralisé sur l'ensemble des réseaux TER et la Région des Pays de la Loire fait partie des Régions expérimentatrices. Selon la SNCF, "un bilan [de cette expérimentation] devra être dressé de façon contradictoire", même si "le taux de régularité global du TER reste élevé et ne nous semble pas justifier une telle mesure qui n'est pas rendue obligatoire par les règlements européens"* (communiqué de presse de SNCF Réponses à UFC Que Choisir, 27 mai 2015).

Un système de bonus/malus existe pour des engagements liés à la qualité de service (voir graphique ci-dessous pour l'année 2014). La Région contrôle la qualité de service via notamment des enquêtes, pour déterminer si l'exploitant atteint ou non les objectifs fixés annuellement dans la convention. Le suivi de la qualité de service se fait au travers de plusieurs indicateurs, qui sont pondérés en fonction de leur importance : ponctualité (25 %), accueil réservé au public par le personnel de la SNCF (15 %), information voyageur (20 %), fonctionnement des équipements (15 %), propreté, confort et état des matériels et équipements (respectivement 10 %, 10 % et 15 %). Sur la période 2008-2014, la SNCF a perçu, chaque année, un bonus au titre de la qualité de service.

BONUS - MALUS 2014				
TER – Pays de la Loire			2014 BM en %	Objectifs 2014 en %
Ponctualité	1	Ponctualité	95,40	95,00
	2	Information à bord des trains	89,50	90,00
	3	Accueil à bord	88,80	92,00
Services dans les trains	4	Fonctionnement toilettes trains	90,70	90,50
	5	Propreté	91,10	91,50
	6	Confort	96,20	98,50
	7	Etat (équipements - installations)	86,50	79,40
Services dans les gares	8	Information	97,60	95,00
	9	Fonctionnement (équipements)	97,00	93,50
	10	Accueil	99,30	97,90
	11	Confort	94,40	80,10
	12	Propreté	94,60	94,50
	13	Etat (équipements - installations)	82,60	83,50

Source : Région des Pays de la Loire

Un système de réfaction des charges existe en cas de service non-assuré au-delà de 2 % de l'offre annuelle : 4,25 € HT du kilomètre-train non-substitué, 1 € par kilomètre pour un train substitué par car. En 2010, année de forts mouvements sociaux, la réfaction de charges appliquée à la SNCF s'est élevée à près de 1,3 million d'euros.

Le droit de regard sur certaines actions de la SNCF est étendu (formalisation des documents financiers, utilisation du matériel roulant par la SNCF, communication à la Région des résultats des études menées par la SNCF, modifications des horaires d'ouverture des gares et des guichets...)

Du côté des services de cars régionaux, plusieurs types de services coexistent sur le territoire.

Certaines lignes sont directement gérées par la SNCF et intégrées dans la convention TER. Il s'agit de services dits mixtes (routier et ferré), justifiés par une gestion complémentaire de l'opérateur historique : Nantes / Saint-Gilles-Croix-de-Vie, Nantes / Cholet, Les Sables-d'Olonne / La Roche-sur-Yon, La Roche-sur-Yon / Bressuire.

D'autres le sont directement par la Région, et leur exploitation est confiée à des transporteurs après appel d'offres. Ces autocars régionaux regroupent les lignes d'intérêt régional (maillage du territoire, liaisons interdépartementales) : Laval/Nantes, Laval/Angers, Nantes/Noirmoutier, Nantes/Saint-Jean-de-Monts. Ces autocars desservent également certaines lignes de substitution (après la

fermeture d'une ligne ferroviaire). Celles-ci étaient auparavant gérées par la SNCF, mais leur gestion a été peu à peu transférée à la Région, au fur et à mesure de l'échéance des contrats. Il s'agit des lignes La Roche-sur-Yon/Fontenay-le-Comte, Fontenay-le-Comte/La Rochelle, Fontenay-le-Comte/Niort, Le Mans/La Flèche/Saumur, Angers/Châteaubriant, Saint-Nazaire/Redon, Nantes/Poitiers (en partenariat avec la Région Aquitaine-Poitou-Charentes-Limousin). Ces lignes sont gérées en délégation de service public (DSP) ou sous le régime des marchés publics.

Quel bilan pour la convention Région/SNCF ?

La convention 2008-2014 pour l'exploitation du réseau ferroviaire régional s'est appliquée à définir de manière plus précise le cadre animant les relations entre la Région des Pays de la Loire et la SNCF. Cependant, il est aujourd'hui indéniable qu'un certain nombre de dysfonctionnements persistent dans cette relation pourtant formalisée. Par ailleurs, les relations entre les partenaires sont dégradées du fait du refus de la Région de prendre en charge le surcoût lié à la réforme du régime de retraite des cheminots et de l'impact de la suppression de la taxe professionnelle. La question de l'inflation du coût ferroviaire est également prégnante dans un contexte de raréfaction de l'argent public : depuis 2012, la contribution de la Région augmente plus vite que l'offre kilométrique (voir graphique récapitulatif p.40).

Le lien de confiance entre délégataire et délégant est mis à mal et le rôle de la SNCF dans cette relation contractuelle est soumis à interprétation. Le précédent président de la Région Pays de la Loire Jacques Auxiette, lors du colloque du 2 juillet 2015 sur l'avenir des transports régionaux, a rappelé la "*responsabilité entrepreneuriale d'exécution*" de SNCF Mobilités. Il s'opposait ainsi à la vision d'Alain Le Vern, à cette date directeur général Régions et Intercités à SNCF Mobilités, qui évoquait un "*mécanisme de codécision permanent*" entre les Régions et SNCF Mobilités. Ces deux interventions illustrent la complexité de parvenir à un partage des rôles stricts entre SNCF et AOT. La SNCF, opérateur historique, a du fait de son passé et de son statut d'opérateur national une culture d'organisation du réseau qui la positionne au-delà d'un rôle de simple exécutant. Les Régions, de leur côté, achèvent un cycle d'apprentissage, plus de 15 ans après la régionalisation. Elles ont un vécu qui leur permet à présent d'assumer pleinement leur rôle d'AOT. La prochaine génération de conventions devra donc définir clairement les rôles de chacune des parties prenantes, avec probablement des mécanismes de contrôle de la qualité de service et une obligation de transparence accrue pour l'opérateur, ceci afin de prévenir les incompréhensions mutuelles qui ont émaillé les

relations entre la SNCF et la Région des Pays de la Loire ces dernières années. L'Association des Régions de France (ARF) souligne, dans son Manifeste pour le renouveau du système ferroviaire (2014) les progrès réalisés en la matière, grâce à la communication par la SNCF des comptes par ligne aux Régions. En revanche, le rapport ajoute également que "*des progrès sont encore souhaitables, ce qui nécessite de consolider et de préciser la transparence attendue. Il faut également que la notion de transparence se diffuse à la culture d'entreprise de la SNCF*".

A noter que l'ouverture à la concurrence des trains régionaux de voyageurs devrait voir le jour en 2026, et que les collectivités auront alors le choix de privilégier une attribution directe des contrats ou une mise en concurrence par appel d'offre. Ce nouveau délai devrait avoir un impact sur la durée des prochaines conventions.

1.2. Le réseau de transport express régional (TER) en Pays de la Loire

Offre globale du réseau TER

Le réseau TER des Pays de la Loire se caractérise par une offre kilométrique globale de **12 millions de km-train en 2014, ce qui représente 5 % de l'offre nationale TER** (180 millions de km-train, selon SNCF Réseau). Cette offre mesurée en km-train ou km-car, selon le mode de déplacement choisi, mesure le mouvement d'un train ou d'un car se déplaçant sur 1 km.



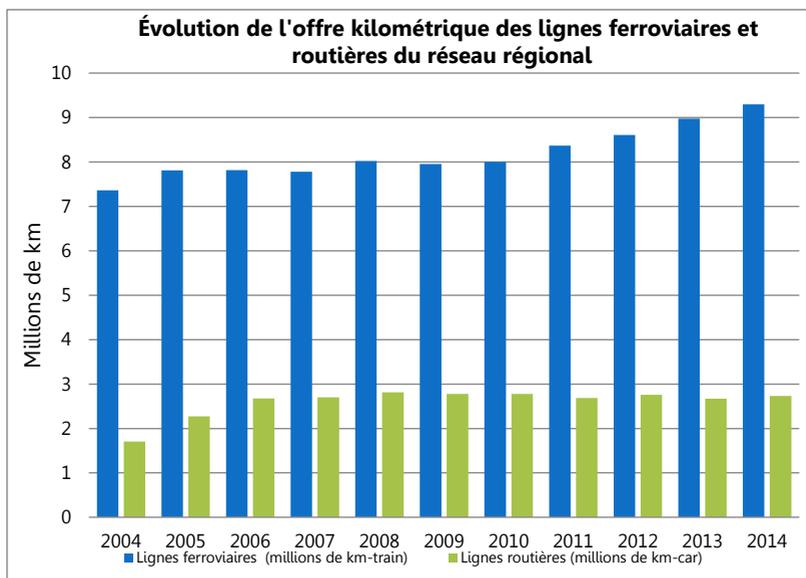
Source : guide du voyageur 2015 / Région des Pays de la Loire

Comme l'indiquent les données ci-dessous, l'offre TER sur rail des Pays de la Loire a connu une croissance continue entre 2006 et 2014, passant de 7,8 à 9,3 millions de km-train. L'offre de TER routier a quant à elle plutôt stagné sur la même période, à environ **2,7 millions de km-cars**. Depuis la régionalisation, la Région a largement contribué à l'amélioration de l'offre par le financement de nouvelles dessertes (liaison Nantes/Pornic assurée toute l'année, Nantes/Le Mans, Nantes/Châteaubriant, par exemple). L'offre régionale s'inscrit ainsi en complément de l'offre nationale (TGV et TET).

Offre kilométrique des lignes ferroviaires et routières du réseau régional (en millions de km)

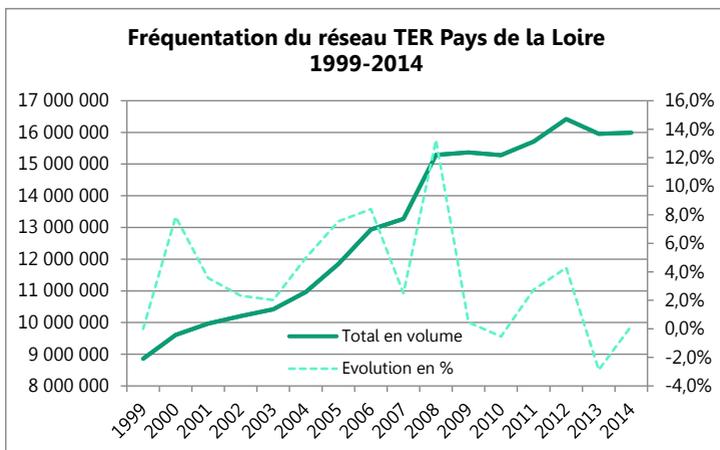
Type de ligne	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ligne ferroviaires (millions de km-train)	7,8	7,8	7,9	7,9	8,0	8,4	8,6	9,0	9,3
Lignes routières (millions de km-car)	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7	2,8	2,7	2,7

Source Région des Pays de la Loire



Source : ORES Pays de la Loire

Fréquentation globale des TER



Source : DM Pays de la Loire

Cependant, à partir de 2012, ce phénomène d'augmentation continue de la fréquentation a connu une interruption. Ainsi, le réseau TER Pays de la Loire (cars et mode ferré confondu) a enregistré **une baisse globale de fréquentation de 2,7 % entre 2012 et 2014**. Pour l'année 2014, la fréquentation du réseau TER stagne par rapport à 2013, à près de 16 millions de voyageurs par an.

Ces chiffres sont à analyser au regard des deux principaux événements de l'année 2014 : la réouverture de la ligne ferroviaire Nantes/Châteaubriant à compter du 28 février et la montée en puissance de son offre, ainsi que la fermeture temporaire pour travaux, à compter de fin août 2014, de la ligne Sainte-Pazanne/Saint-Gilles-Croix-de-Vie/Pornic.

Il est à noter qu'au niveau national, une tendance à la baisse s'observe, avec un repli : -4% de la fréquentation en moyenne sur les réseaux TER depuis 2012 (source : *UFC Que Choisir*).

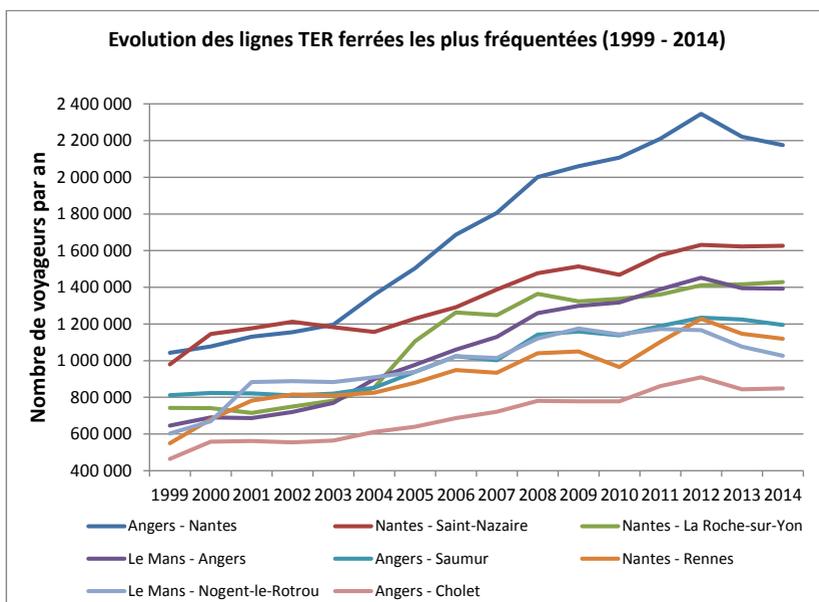
Le fléchissement de la fréquentation observé ces deux dernières années s'explique en partie par l'effet des travaux (dont Nantes/Angers et Sainte-Pazanne/Pornic/Saint-Gilles-Croix-de-Vie) sur la ponctualité des trains et sur l'allongement du temps de parcours, ce dernier phénomène permettant au covoiturage de consolider sa position de principal concurrent des transports régionaux. Quasiment toutes les lignes sont impactées, sauf quelques lignes d'autocars.

Evolution de la fréquentation des principales liaisons TER ferrées

En nombre de voyageurs	1999	2008	2012	2014	Evolution 1999-2014 (%)	Evolution 2008-2014 (%)	Evolution 2012-2014 (%)
Angers - Nantes	1 043 000	2 000 620	2 346 519	2 175 432	108,6	8,7	-7,3
Nantes - Saint-Nazaire	980 000	1 477 039	1 631 943	1 627 071	66,0	10,2	-0,3
Nantes - La Roche-sur-Yon	743 000	1 364 982	1 411 524	1 429 237	92,4	4,7	1,3
Le Mans - Angers	646 000	1 258 687	1 452 582	1 392 746	115,6	10,7	-4,1
Angers - Saumur	812 000	1 142 339	1 234 963	1 194 872	47,2	4,6	-3,2
Nantes - Rennes	549 000	1 040 040	1 228 521	1 119 879	104,0	7,7	-8,8
Le Mans - Nogent-le-Rotrou	603 000	1 121 110	1 166 061	1 027 132	70,3	-8,4	-11,9
Angers - Cholet	464 000	781 153	908 953	848 589	82,9	8,6	-6,6

Source : Open Data Région des Pays de la Loire, chiffres au 1er janvier de l'année concernée.

- L'évolution 1999-2014 permet de donner l'évolution sur le long terme, depuis la régionalisation.
- L'évolution 2008-2014 permet de rendre compte de la fréquentation par ligne sur la période de la convention Région-SNCF actuelle.
- Enfin, les évolutions sur les deux dernières années permettent d'observer la stagnation ou la baisse de la fréquentation sur la plupart des lignes les plus fréquentées du réseau.



Source : opendata Région Pays de la Loire

Les lignes ferroviaires les plus fréquentées sont celles qui sillonnent la région de part en part, sur l'axe Saint-Nazaire/Nantes/Angers/Le Mans. Dans cette catégorie, la liaison Nantes/Angers a subi une baisse de sa fréquentation entre 2012 et 2014 (-8 %). Les travaux de rénovation entrepris sur cette liaison peuvent l'expliquer, mais le phénomène est également visible sur d'autres lignes importantes (Angers/Saumur, Le Mans/Nogent-le-Rotrou, etc.). Les données de fréquentation 2015 donneront une indication sur l'origine de cette baisse : est-ce un épiphénomène circonscrit à une période de travaux importante, ou bien une tendance de fond à l'œuvre sur le réseau régional ?

Evolution des autres liaisons TER ferrées

Les lignes de TER ferroviaires les moins fréquentées du réseau sont : Sainte-Pazanne/Pornic, La Roche-sur-Yon/Bressuire et La Roche-sur-Yon/Luçon/La Rochelle. Les lignes Sainte-Pazanne/Saint-Gilles-Croix-de-Vie et Sainte-Pazanne/Pornic ayant été fermées à la circulation à partir de septembre 2014, il est logique que leur fréquentation ait fortement diminué. Concernant la ligne La Roche-sur-Yon/Bressuire, l'augmentation de la fréquentation depuis 2012 s'explique par le renforcement de l'offre du "train des plages" en 2014, avec une extension de la période de fonctionnement du service.

En nombre de voyageurs	1999	2008	2012	2014	Evolution 1999-2014 (%)	Evolution 2008-2014 (%)	Evolution 2012-2014 (%)
La Roche-sur-Yon - Les Sables-d'Olonne	238 000	330 247	297 646	288 632	21,3	-12,6	-3,0
Sainte-Pazanne - Saint-Gilles-Croix-de-Vie	244 000	345 795	359 790	248 194	1,7	-28,2	-31,0
Nantes - Cholet	317 000	242 566	230 538	241 249	-23,9	-0,5	4,6
Sainte-Pazanne - Pornic	26 000	141 770	144 438	115 095	342,7	-18,8	-20,3
La Roche-sur-Yon - Bressuire	46 000	21 859	26 589	29 967	-34,9	37,1	12,7
La Roche-sur-Yon - Luçon - La Rochelle	1 000	14 282	20 593	17 204	1620,4	20,5	-16,5

Source : Open Data Région des Pays de la Loire, chiffres au 1er janvier de l'année concernée.

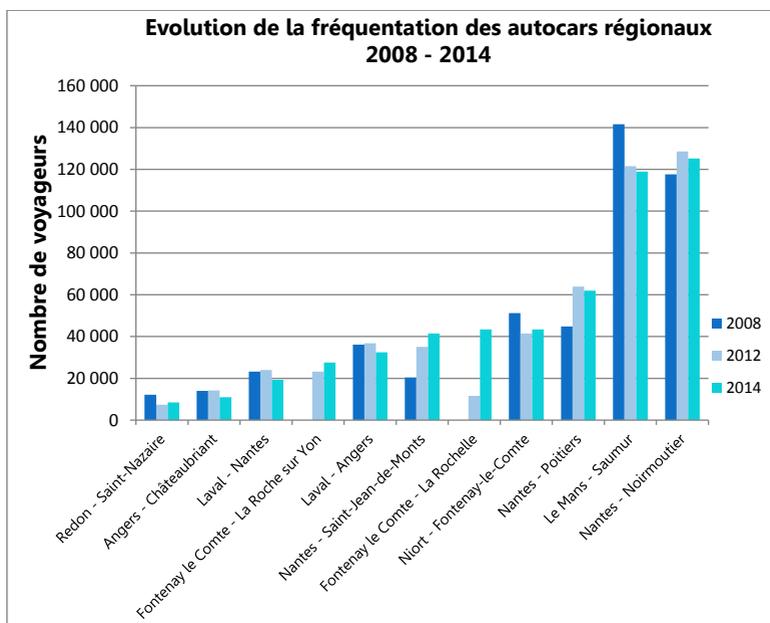
L'évolution 1999-2014 permet de donner l'évolution sur le long terme, depuis la régionalisation.

L'évolution 2008-2014 permet de rendre compte de la fréquentation par ligne sur la période de la convention Région-SNCF actuelle.

Enfin, les évolutions sur les deux dernières années permettent d'observer la stagnation ou la baisse de la fréquentation sur la plupart des lignes les plus fréquentées du réseau.

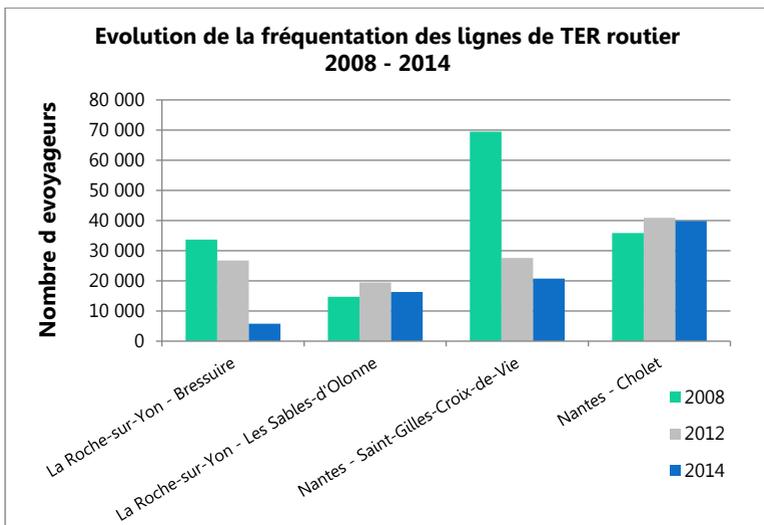
Concernant les autres lignes du réseau ferré, la liaison Laval/Vitré a connu la plus grande progression depuis 1999, avec une hausse de la fréquentation de 101,3 %, suivie par Angers/Cholet (82,9 %). Si l'on s'intéresse à la période 2012-2014, le phénomène de baisse de la fréquentation touche globalement l'ensemble de ces lignes (autour de -6 % pour Angers/Cholet et Saint-Nazaire/Le Croisic, -8,2 % sur la ligne Le Mans/Château-du-Loir).

Fréquentations et évolutions des lignes autocars



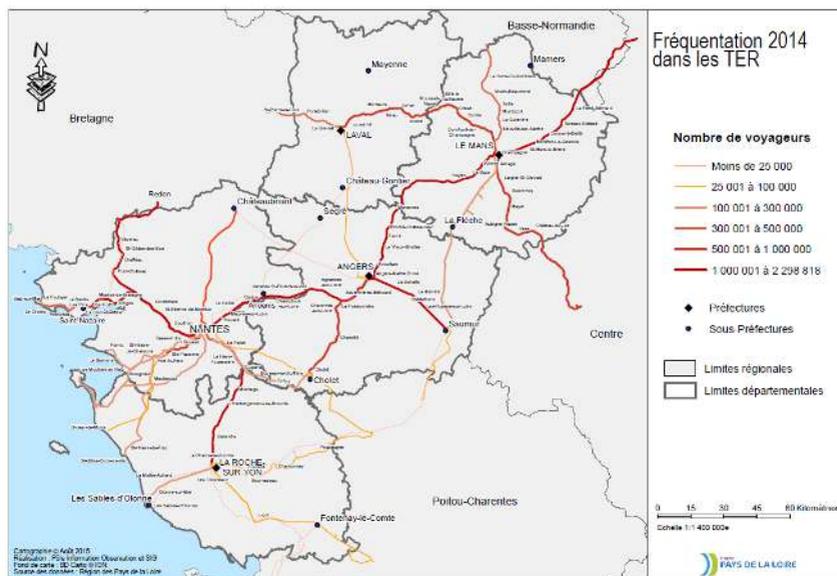
source : Opendata Région Pays de la Loire

Concernant les autocars gérés par la Région, 501 009 voyages ont été enregistrés sur ces lignes en 2014, soit une baisse légère (-0,2 %) par rapport à 2013.



Source : Région des Pays de la Loire – 2014

Concernant les lignes routières gérées par SNCF Mobilités, la baisse de 21 % observable entre 2013 et 2014 est notamment due au renforcement du service ferré sur la ligne Bressuire/La Roche-sur-Yon et La Roche-sur-Yon/Les Sables-d'Olonne, au détriment des services par autocars.

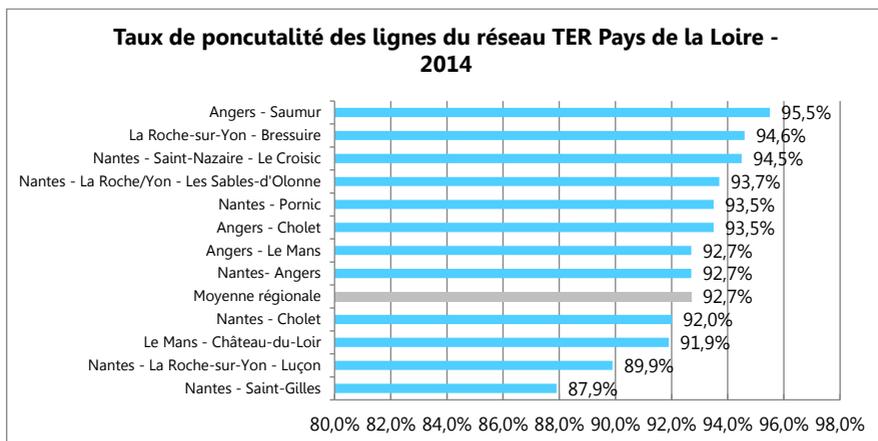


Source : Région des Pays de la Loire - 2014

Bilan : si l'offre de transports a augmenté sans discontinuer depuis la régionalisation du TER et jusqu'en 2011, depuis 2012, une stagnation voire une baisse de la fréquentation est observée. Si cette baisse peut être imputable, sur certaines lignes, à la réalisation de travaux, c'est bien une tendance générale qui se dégage sur l'ensemble du réseau.

Qualité du service rendu sur les services TER

La qualité de service des TER se mesure selon les critères définis dans la convention Région-SNCF. Ces critères concernent notamment l'information des voyageurs ou la propreté, mais l'indicateur principal et commun à toutes les Régions reste la ponctualité. Depuis 2013, l'Autorité de la qualité de service dans les transports (AQST), mise en place par le Ministère du développement durable, recueille les données mensuelles de ponctualité des services TER des Régions. Au regard de ces données, il s'avère que la ponctualité globale du réseau TER Pays de la Loire s'établit à 92,7 % en 2013, 93 % en 2014 et 92 % en 2015.



Source : Région des Pays de la Loire

Parallèlement, l'association de consommateurs UFC Que Choisir a construit son propre indicateur de ponctualité, prenant en compte à la fois les annulations de trains et les retards. Selon cette source, en Pays de la Loire, pour 2014, la ponctualité des TER atteignait 91,6 %, ce qui la situe dans la moyenne nationale (de 77,3 % à 95,2 % selon l'UFC Que Choisir). Concernant les trains annulés, le réseau TER Pays de la Loire présentait en 2014 un taux d'annulation de 1,5 %, en deçà de la moyenne nationale (2,2 % ; données UFC

Que Choisir). Par rapport à 2013, où elle se situait autour de 93 %, cette variation représente néanmoins une dégradation de la qualité de service.

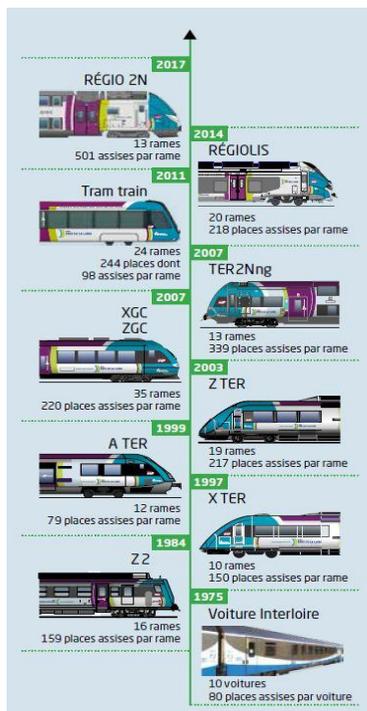
1.3. Investissements, charges et produits du réseau TER Pays de la Loire

Dépenses d'investissements sur l'infrastructure et le matériel assumés par la Région Pays de la Loire (2008-2014, convention actuelle)

Ces dépenses correspondent principalement au financement du matériel roulant, mais aussi à celui des gares, points d'arrêts et infrastructures ferroviaires. Le financement du matériel roulant utilisé pour les TER se fait au travers de subventions d'équipement versées à SNCF Mobilités, qui est propriétaire des trains.

A titre d'exemple, depuis 2004, la Région a investi 728 millions d'euros pour l'achat de 112 nouveaux trains. L'importance de ce montant s'explique par la nécessité de remplacer le matériel roulant vétuste hérité de la SNCF lors du transfert de la compétence TER aux Régions et de faire face au développement de la fréquentation. Ces investissements permettent aujourd'hui à la Région Pays de la Loire de présenter une moyenne d'âge de son parc très basse par rapport aux autres Régions (9 ans en 2013, contre 6 ans pour la Région Champagne-Ardenne et 18 ans pour la Région Aquitaine, à titre d'exemple). Les rames de type Z2 et Interloire seront prochainement radiées du parc, pour faire place à un matériel de type Régiolis et Régio2N. Cette démarche d'**homogénéisation du parc** (moins de séries) devrait permettre à terme de **maîtriser les coûts de maintenance**.

Les activités de maintenance TER du technicentre de Nantes-Blottereau (principal centre de maintenance de l'activité TER Pays de la Loire, hors tram-train) représentent un volume d'activité de 27 millions d'euros par an. L'activité



Source : guide du voyageur 2015 (Région Pays de la Loire)

de maintenance du matériel roulant TER Pays de la Loire représente 310 salariés répartis sur trois sites de production : Nantes-Blottereau, Nantes-La Moutonnerie (entretien et maintenance du matériel Intercités et Interloire), Nantes-Doulon (matériel tram-train). A terme, le réaménagement de l'atelier de Nantes-Blottereau permettra d'accueillir également les activités de maintenance des futures rames Intercités, Interloire, Régiolis et Région2N afin de dégager des marges d'économies.

Au niveau comptable, le matériel est amorti sur une période d'environ 35 ans. Le matériel n'est pas dédié à une ligne (hors tram-train) : c'est l'exploitant SNCF qui organise les roulements sur le réseau.

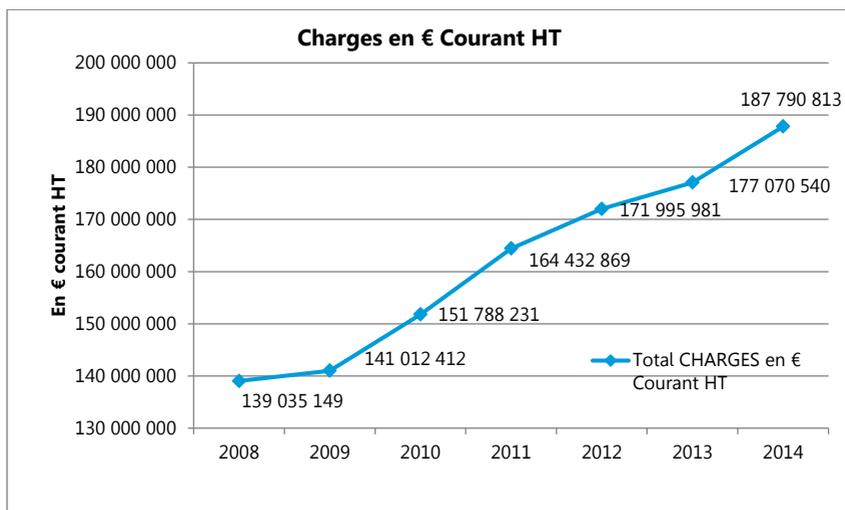
L'importance des postes concernés par les investissements varie selon les projets et les années. Ainsi, les budgets 2008 et 2009 ont été consacrés en grande partie à la modernisation du parc de matériel roulant et la construction d'ateliers de maintenance, tandis que les crédits concentrés sur l'année 2013 furent principalement destinés à la modernisation des infrastructures ferroviaires. Le poste le plus important, sur l'ensemble de la période 2008-2014, concerne la modernisation du parc de matériel roulant (voir tableau ci-dessous). Cela s'explique notamment par le fait que **la Région achète seule ce matériel et finance la totalité des installations de maintenance, tandis que les investissements liés à l'infrastructure ferroviaire et aux gares font l'objet d'un financement partagé entre les opérateurs ferroviaires (SNCF Mobilités, SNCF Réseau) la Région Pays de la Loire, l'Etat, certaines collectivités locales et l'Union Européenne**. A noter qu'il est particulièrement difficile de déterminer quelle part de ces deux derniers postes bénéficie directement aux TER et indirectement aux Régions. En effet, ces investissements bénéficient également aux trains nationaux (TGV, TET...). Ainsi, sur le Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020, il est prévu que la Région Pays de la Loire contribue aux investissements sur l'infrastructure ferroviaire et les gares à hauteur de 141 millions d'euros, tandis que la part prévue de l'Etat est de 105 millions d'euros (cf. Tableau "Opérations du CPER", p.29).

Crédits de paiement alloués au budget de l'année N par catégorie

Année	Infrastructure ferroviaire	Modernisation du parc de matériel roulant régional	Points d'arrêts et investissements en faveur de l'intermodalité	Total par an
2008	23 268 283	93 616 978	829 658	117 714 918
2009	35 648 572	77 981 363	3 261 830	116 891 764
2010	12 482 378	44 841 575	1 873 269	59 197 222
2011	20 299 879	29 104 583	1 491 260	50 895 721
2012	16 694 627	23 847 964	10 685 354	51 227 946
2013	64 513 901	34 557 915	3 250 602	102 322 418
2014	34 670 325	57 466 575	7 313 209	99 450 109
Total depuis 2008	207 577 964	361 416 952	28 705 182	597 700 098

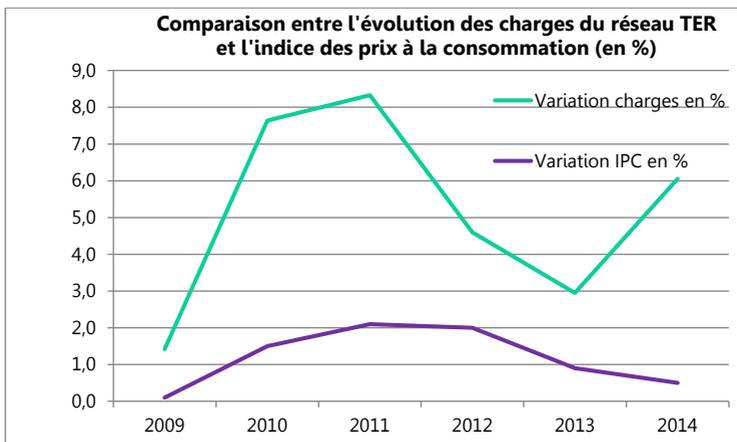
Source Région Pays de la Loire

Les charges facturées à la Région pour l'exploitation du réseau TER Pays de la Loire



Source : DM Région des Pays de la Loire

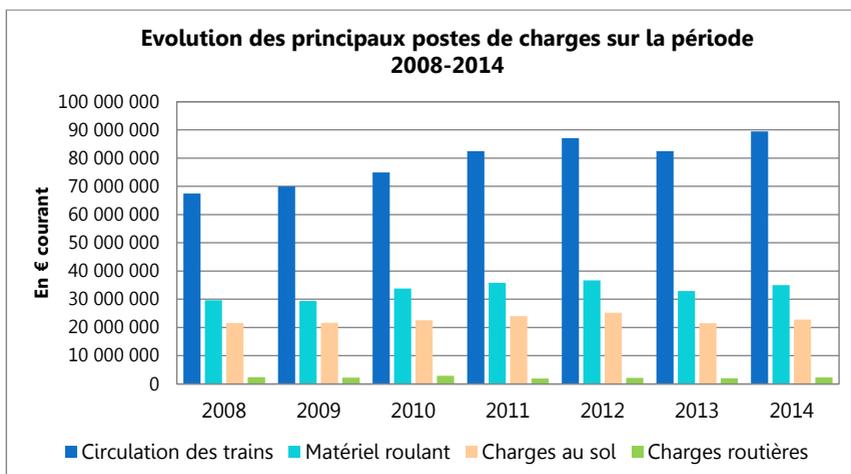
Depuis 2002 et la généralisation de la régionalisation des TER, les charges de fonctionnement du service, au niveau national mais aussi en Pays de la Loire, sont en augmentation constante, à un rythme plus élevé que celui de l'inflation. Cela est dû à plusieurs facteurs, qui agissent notamment sur les deux postes de charges les plus importants : la circulation des trains et l'entretien du matériel roulant.



Source : Région PdL / INSEE

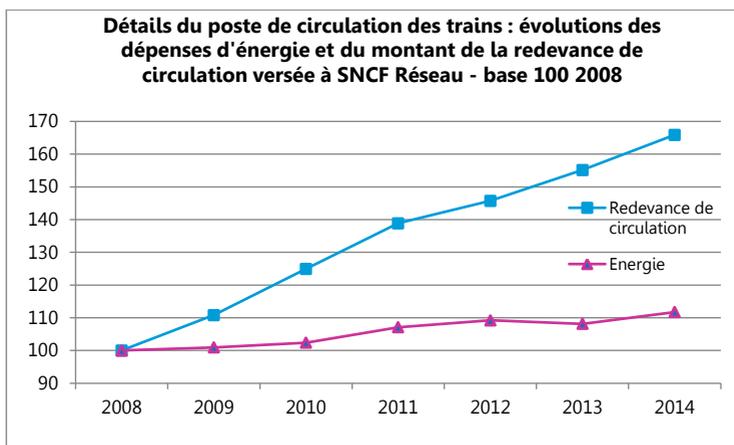
D'une part, l'augmentation de l'offre fait nécessairement augmenter les charges de circulation des trains. De plus, les différentes modifications de la tarification de l'usage de l'infrastructure ferroviaire (péages SNCF Réseau) destinées à assurer une meilleure couverture des coûts réels d'entretien du réseau (voir chapitre 2.1), la mise en place de la redevance quai (RQ) au profit de SNCF Réseau font également augmenter les charges de circulation des trains régionaux.

A noter qu'au niveau national, la Région des Pays de la Loire se situe dans la moyenne haute des péages acquittés : 3,61 € du km-train en 2013, contre 2,41 € en Normandie et 4,34 € pour la Région Centre-Val de Loire, à titre d'exemple. Enfin, l'acquisition de nouveau matériel roulant, plus capacitaire, plus moderne, en entraînant une augmentation du nombre de rames provoque également une augmentation des charges de maintenance.



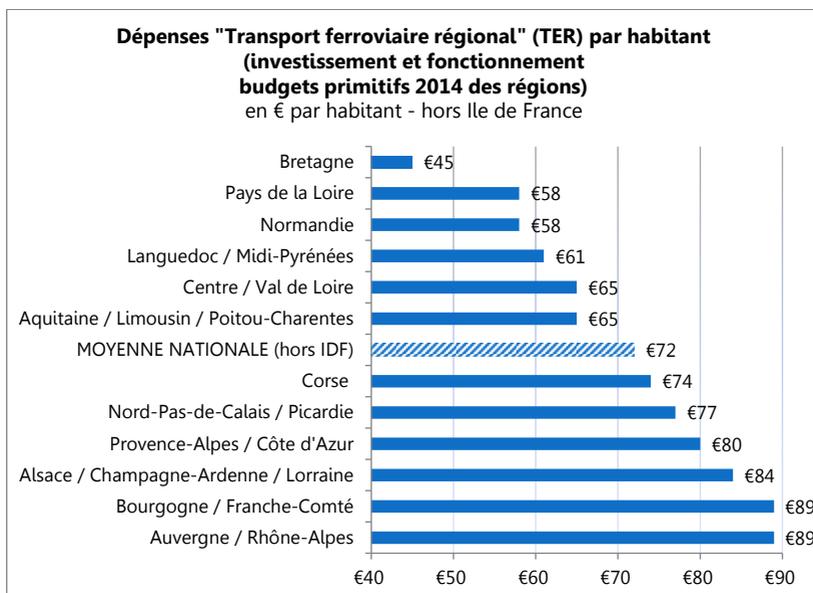
Source : Région des Pays de la Loire

Le poste de dépenses le plus important concerne les charges de circulation des trains. Celles-ci regroupent notamment – par ordre d’importance - les postes de conduite, d’accompagnement (contrôleurs à bord des trains), de péages et d’énergie (électrique ou diesel, voir graphique page suivante). Viennent ensuite les charges liées au matériel roulant, qui incluent notamment les charges d’entretien (maintenance, nettoyage) ainsi que les charges de capital, dont les dotations aux amortissements compensées par les reprises des subventions de la Région pour l’acquisition du matériel roulant. Le troisième poste de charges concerne les charges au sol : manœuvres du matériel roulant et services divers en gares. Enfin, les charges routières regroupent les dépenses liées au service de transport routier régulier, mais aussi les services de substitution mis en œuvre lors des travaux sur l’infrastructure ferroviaire.



Source : DM Région des Pays de la Loire

A titre de comparaison, les dépenses d'investissements et de fonctionnement du réseau TER Pays de la Loire correspondaient en 2014 à 58 € par an et par ligérien, en-deçà de la moyenne nationale (72 €, source *Palmarès mobilité des Régions*, Union Routière de France). La Région présente ainsi l'un des ratios les plus faibles de France (hors Ile-de-France), à égalité avec la Région Normandie.



Source Ministère de l'intérieur DGCL traitements URF

A noter que ce graphique et le document dont il est issu ne précisent pas la nature des dépenses d'investissement concernées. A titre d'exemple, les infrastructures ferroviaires sont aussi financées au niveau national, dans le cas des LGV par exemple, ou lors du renouvellement voie ballast (RVB) entre Angers et Nantes (120 millions d'euros en 2014).

Les dépenses d'investissement et les dépenses d'exploitation du réseau font l'objet de financements distincts provenant de différents acteurs, précisés ci-dessous.

Structure des financements pour faire face aux dépenses d'investissement et aux dépenses de fonctionnement du réseau

Le réseau TER Pays de la Loire s'appuie sur deux types de financements. D'une part, les financements alloués aux dépenses d'investissement ont pour but d'améliorer la qualité et l'attractivité du réseau. D'autre part, les financements attribués au fonctionnement du réseau permettent d'assurer le service quotidien de transport de voyageurs.

Sources de financement des projets d'investissements sur le réseau TER Pays de la Loire

Les dépenses d'investissements de la Région en matière de transport permettent de rénover l'infrastructure ferroviaire, d'acheter un matériel roulant plus capacitaire, d'améliorer l'intermodalité, de moderniser les gares et les points d'arrêts ferroviaires.

A moyen terme, ces investissements doivent permettre d'augmenter l'attractivité du réseau grâce à une augmentation de la qualité de service, que ce soit en matière de ponctualité, de qualité de desserte, de confort, d'accueil, etc. Plusieurs sources de financement sont mobilisées pour soutenir ces projets.

- **Fonds FEDER** Sur la période 2014-2020, les fonds FEDER viennent s'ajouter aux autres sources de financement (CPER, Région, ...). Au titre de l'axe prioritaire 4 "*Soutenir la transition vers une économie à faible émission de CO2 dans l'ensemble des secteurs*", trois objectifs spécifiques impactant les transports collectifs peuvent bénéficier de ces subventions :
 - Accroître le recours aux transports collectifs,
 - Réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les agglomérations,

- Accroître l'utilisation de modes de déplacements doux.

Ces fonds s'élèvent à 73,6 M€, pour la totalité de l'axe 4, sur la période 2014-2020 et représentent 26,78 % de l'enveloppe de 274,8 M€, par ailleurs répartis entre une participation nationale et privée. Les fonds sont conditionnés à une réserve de performance concernant notamment la surface intermodale aménagée par voyageur. Ces fonds ne concernent pas l'acquisition de matériel roulant.

- CPER 2015-2020 Parmi les fonds publics figurent les financements de l'Etat sur le territoire des Pays de la Loire, dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région 2015-2020 (CPER). Sur les 395 millions d'euros, prévus en faveur du Transport ferroviaire, un peu moins d'un tiers est financé par l'Etat (105 M€). Ces financements, complétés par la Région (141 M€) et d'autres financeurs, pour les deux tiers restants, concernent les axes majeurs de développement des liaisons TER et interrégionales :

- Amélioration de l'axe Nantes/Angers afin de contribuer à accroître sa capacité et à fiabiliser son fonctionnement,
- Etudes préalables à la réalisation de travaux de modernisation sur l'axe Nantes/Bordeaux,
- Etudes des liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL),
- Réaménagement de la gare de Nantes pour absorber l'augmentation des flux de voyageurs et développer la multi-modalité,
- Etudes préalables à l'amélioration de capacité de la gare d'Angers,
- Aménagement de la gare de Saint-Nazaire, notamment l'accès pour les personnes à mobilité réduite,
- Modernisation des lignes Nantes/Pornic et Nantes/Saint-Gilles-Croix-de-Vie, pour lesquels la Région a avancé la part de l'Etat (27,1 M€),
- Modernisation de l'axe Clisson/Cholet, pour permettre un cadencement,
- Création de haltes ferroviaires dans l'agglomération et le périurbain du Mans, afin d'améliorer l'intermodalité, face à des besoins croissants et de favoriser le report modal.

Opérations du CPER 2015-2020 Récapitulatif objectif MO1 : transport ferroviaire
en millions d'euros

Opérations	TOTAL	ETAT	CR	Autres financeurs	FEDER
1.1 - Axe Nantes-Angers-Sable : fiabilisation	30,000	15,000	5,000	10,000	
1.2 - Axe Nantes-Angers-Sable : signalisation Nantes Ste Luce	2,000	0,800	0,800	0,400	
1.3 - Axe Nantes-Angers-Sable : terminus technique Ancenis	22,000	8,800	8,800	4,400	
2 - Axe Nantes-Bordeaux : modernisation	80,000	24,000	20,000	36,000	
3 - LNOPBL - Etudes	14,000	4,200	3,500	6,300	
4.1 - Gare Nantes : mise en accessibilité PMR des quais	11,225	2,880	7,045	1,300	x
4.2 - Gare de Nantes : modernisation du CREM et déplacement du Centre télécom	19,500	1,000	2,120	16,380	
4.3 - Gare de Nantes : schéma directeur ferroviaire	5,000	2,000	2,000	1,000	
5 - Capacité Gare d'Angers	18,000	7,200	6,300	4,500	
6 - Gare St Nazaire : mise en accessibilité PMR des quais	15,156	2,146	4,615	8,395	x
7 - Axe Nantes / St Gilles / Pornic : modernisation	108,422	27,106	41,210	40,107	
8 - Axe Nantes Cholet : modernisation Clisson Cholet	60,000	8,300	36,000	15,700	
9 - Création de haltes ferroviaires - Etoile du Mans	10,000	1,600	3,700	4,700	x
TOTAL MO1 : Transport ferroviaire	395,303	10,503	141,090	149,181	x

Source CPER 2015-2020

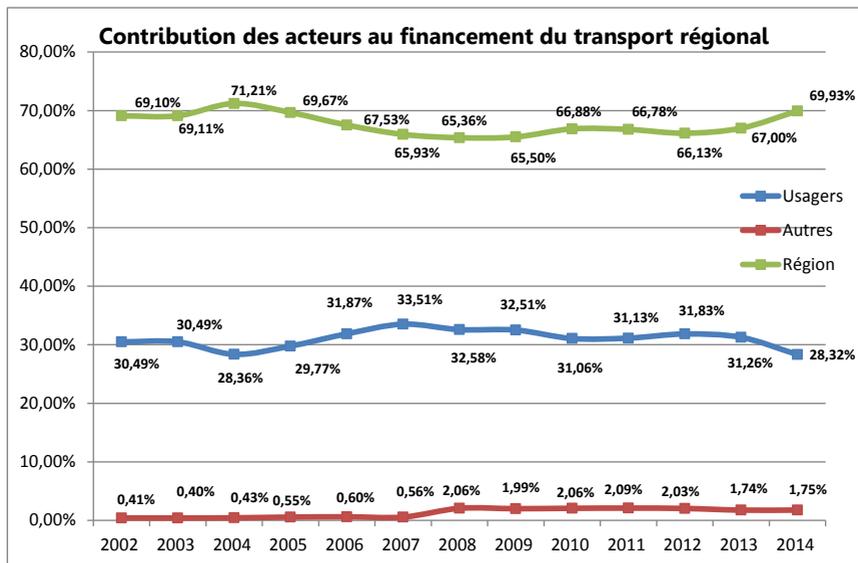
Par comparaison, dans le précédent CPER 2007-2013, le volet Accessibilité et transports prévu initialement en 2007 s'élevait à 405,8 millions d'euros, dont un quart versés par l'Etat (100 M€). Les trois quarts restant se répartissaient entre la Région (116,4 M€) et les autres financeurs.

Dans son avis de Mai 2014 relatif aux "*infrastructures d'avenir pour les Pays de la Loire : quelles priorités ? Volets mobilité et numérique du CPER 2014-2020*" le CESER a classé dans les priorités de développement les opérations d'amélioration de l'axe Nantes/Angers, de la gare de Nantes et des lignes Nantes/St-Gilles-Croix-de-Vie et Nantes/Pornic, dans les priorités de développement. Il a regretté que "*l'aménagement de la liaison ferroviaire façade Atlantique / axe Saône-Rhône ne soit pas inscrite dans un CPER interrégional pour un coût modéré afin de raccorder l'Ouest aux réseaux européens*".

Il indique également qu'il est dommageable que la Région réalise l'avance de la part de l'Etat pour le financement de l'opération de modernisation des lignes Nantes/Pornic et Nantes/Saint-Gilles-Croix-de-Vie.

Qui finance l'exploitation du réseau TER Pays de la Loire ?

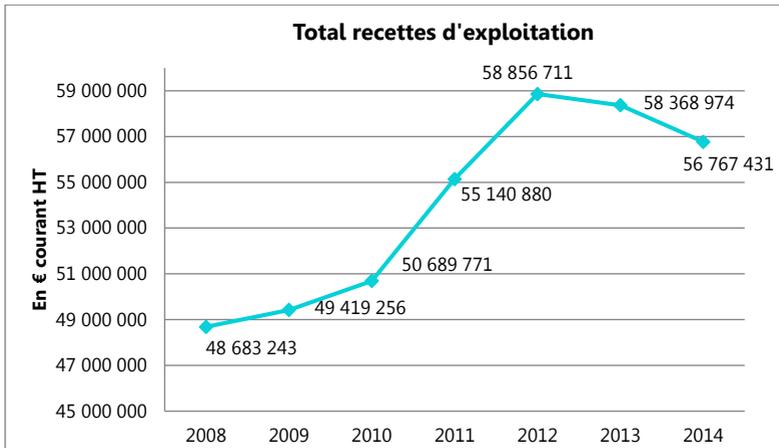
Les financements permettant d'assurer l'exploitation quotidienne du réseau TER en Pays de la Loire sont de deux ordres : d'une part, les recettes issues de la vente des billets aux usagers des transports régionaux (30 % en 2014) ; d'autre part, l'apport de fonds publics (70 % en 2014), notamment régionaux, pour couvrir l'ensemble des coûts de fonctionnement du réseau.



Source : Région des Pays de la Loire

Recettes d'exploitation

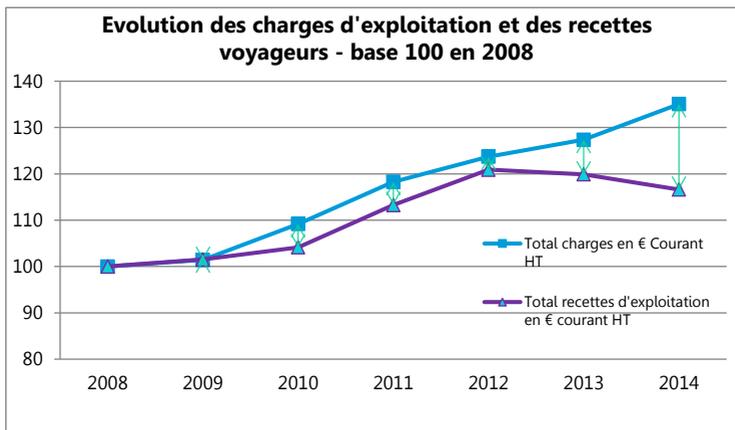
Depuis 2012, les recettes du service ferroviaire régional de voyageurs sont en baisse, atteignant 56,7 millions d'euros en 2014 (-2,8 %). Ce recul est notamment dû à la baisse de la fréquentation des voyageurs occasionnels qui contribuent fortement au financement du réseau et qui se reportent aujourd'hui vers des solutions alternatives de transports (covoiturage, notamment). Parallèlement, la part des abonnés dans la fréquentation totale augmente tout en contribuant peu au financement du réseau.



Source : DM Région des Pays de la Loire

A noter que ce phénomène est présent au niveau national, avec une baisse d'1,7 % des recettes TER entre 2013 et 2014 (source : Comptes Transports de la Nation, 2015).

Dès 2009, le graphique ci-dessous indique que les dépenses augmentent plus vite que les recettes. En 2012, cet effet s'accroît avec un décrochage des recettes et une augmentation plus marquée des charges d'exploitation.



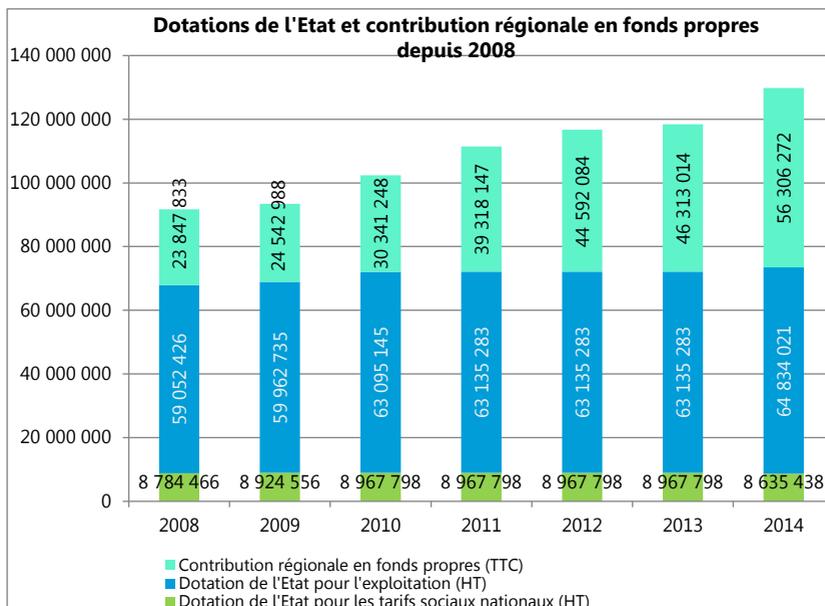
Source : DM Région des Pays de la Loire

Concours de l'Etat au fonctionnement du TER et contribution financière de la Région pour compenser le gel de la dotation

Depuis la décentralisation, l'Etat verse à la Région des Pays de la Loire une dotation globale au titre de l'exploitation des services ferroviaires transférés et des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat. Le total de cette dotation, aujourd'hui intégrée à la DGF, est estimé à 72 millions d'euros par an depuis 2010. Cette dotation n'est plus corrélée à la hausse des charges de la SNCF, de la structure du trafic, du développement de l'offre décidée par la Région. De ce fait, les fonds propres de la Région pour équilibrer les charges du réseau TER sont en constante augmentation.

En 2014, la dotation de l'Etat a néanmoins légèrement augmenté pour atteindre 73 millions d'euros, et compenser ainsi la mise en place de la "redevance quai" (RQ) facturée par SNCF Réseau au TER, à chaque départ train, au titre des investissements réalisés dans les gares.

Entre 2008 et 2014, la contribution régionale a plus que doublé (+136,5 %), passant de 23,8 millions d'euros à 56,3 millions d'euros, comme le montre le tableau ci-dessous. Cette très forte augmentation s'est accélérée la dernière année, en 2014, avec pour elle seule, une augmentation de 10 millions d'euros grevant d'autant le budget régional.



Source : DM Région des Pays de la Loire

En effet, pour l'année 2014, alors que les recettes s'infléchissent légèrement pour la première fois de l'histoire du TER (celles-ci passant de 60,5 millions d'euros en 2013 à 59,1 millions d'euros en 2014), les charges augmentent significativement de 6 %, passant de 177,1 millions d'euros à 187,8 millions d'euros, après déjà plusieurs années de hausse (mise en service de Nantes-Châteaubriant, mise en place de la redevance quai, arrivée de nouveaux matériel Régionalis, passage de la TVA de 5,5 % à 10 %...)

En proportion de l'ensemble des coûts d'exploitation du service TER Pays de la Loire, la contribution sur fonds propres de la Région Pays de la Loire, depuis 2008, ne fait qu'augmenter, entre autre du fait du plafonnement des dotations de l'Etat (72 millions d'euros depuis 2010) et, à partir de 2014, de la baisse de ces dotations à périmètre constant (hors RQ).

L'augmentation de la contribution de la Région sur fonds propres a pour origine, à la fois :

- Une baisse de fréquentation globale du TER, comme le montre le tableau ci-après, indiquant le nombre de voyages et le nombre de milliers de voyageurs par kilomètre.

Fréquentation des lignes du réseau TER ferroviaire et autocars

Trafic ferroviaire et routier	1999	2002	2008	2012	2014
En nombre de voyages	8 901 900	10 217 200	15 352 082	17 092 887	16 715 525
En milliers de voyageurs-kilomètre	388 066	465 401	703 593	788 365	740 141

Source : Région des Pays de la Loire

- Une augmentation très forte des dépenses de fonctionnement de 10 millions d'euros qui n'a pu être compensée, soit par l'augmentation de la fréquentation, soit par l'augmentation des tarifs. En effet, pour rappel, la Région n'a pas la maîtrise des tarifs sur son réseau, dont la hausse est décidée par l'Etat.

Financement des autres collectivités locales

Il concerne surtout les démarches d'intégration tarifaire entre les réseaux urbains (Nantes Métropole, CARENE de Saint-Nazaire) et le réseau régional, ainsi que la compensation des Départements au titre des abonnements scolaires. Ce financement des collectivités locales reste faible (1,75 % en 2014) comparativement à la participation des usagers et au financement régional (sur fonds propres ou *via* les dotations de l'Etat).

1.4. Evolution des indicateurs sur l'efficience du réseau

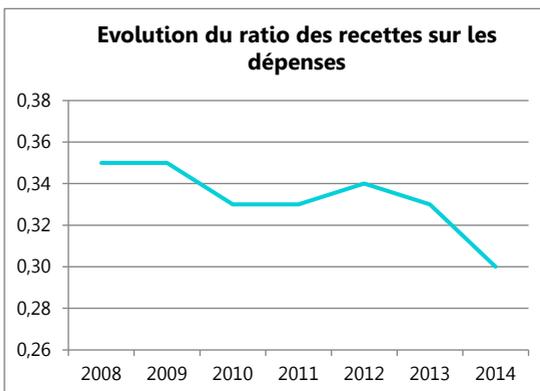
Un taux de couverture (recettes voyageurs/dépenses d'exploitation) dans la moyenne nationale

La participation de l'utilisateur au financement des transports se mesure par le taux de couverture. Il est défini, selon le rapport du CESER Lorraine "TER Métrolor", comme " *la part du coût total financé par les usagers : c'est le résultat du rapport coût/recettes. Il varie en fonction du coût du service, du nombre d'utilisateurs et des tarifs*".

Le voyageur participe à hauteur de 30 % au coût réel de son déplacement sur le réseau TER Pays de la Loire en 2014

(cf. graphique ci-contre), au-dessus de la moyenne nationale : 28 % en 2013, selon l'UFC Que Choisir. Cependant, ce ratio a connu une baisse

prononcée entre 2012 et 2014, avec une baisse des recettes-voyageurs, corrélée à une augmentation des dépenses d'exploitation.



Source : DM Pays de la Loire

A noter que cette moyenne nationale est faible au regard de ce qui peut se pratiquer dans les autres pays pour les transports ferroviaires régionaux de voyageurs : 39,6 % en Allemagne (tous opérateurs confondus), 44 % au Royaume-Uni hors réseau londonien, 57,7 % en Suisse avec l'opérateur CFF (source : TDIE, 2014). Le taux de couverture du réseau TER Pays de la Loire est en revanche assez proche de ceux des transports urbains (28,5 % en 2013, selon le GART).

Taux de Couverture
(recettes de la ligne rapportées aux dépenses de la ligne)
des lignes routières gérées directement par la Région

LIGNES ROUTIERES REGIONALES	DEPENSES en € TTC			RECETTES en € TTC			Taux de recouvrement		
	2008	2012	2014	2008	2012	2014	2008	2012	2014
(BILAN en DM2)									
Laval-Nantes	472 250	514 915	469 592	239 178	289 630	239 076	0,51	0,56	0,51
Laval - Angers	421 883	487 577	420 402	212 753	275 193	254 089	0,50	0,56	0,60
Lignes du Sud-Vendée	1 107 400	1 171 096	232 383	177 572	159 413	31 320	0,16	0,14	0,13
Nantes - Cholet - SPDE - Poitiers	245 411	347 295	361 920	205 019	298 662	304 658	0,84	0,86	0,84
Angers - Chateaubriant	269 710	351 016	318 734	82 099	92 083	73 605	0,30	0,26	0,23
Redon - Saint Nazaire	244 862	227 265	236 368	36 876	22 270	23 042	0,15	0,10	0,10
Fontenay Le Comte - Niort		581 537	121 557		142 522	32 086		0,25	0,26
DSP Nord Vendée		738 791	713 115		-				
DSP Le Mans - La Fleche-Saumur	1 398 715	764 032	771 955	587 824	-		0,42		
Saumur - Chateau du Loir	127 691	-		23 280	-		0,18		
Nantes - Noimoutier 01/01-014/02	1 485 483	-		1 024 025	-		0,69		
Nantes - Saint Jean de Monts	304 684	-	1 010 839	84 370	-		0,28		
Nantes / St-Gilles-Croix-de-Vie									
Nantes / Cholet									
Les Sables d'Olonne / La Roche-sur-Yon									
La Roche-sur-Yon / Bressuire /Saumur									
Installation maintenance poteaux d'arrêt et abris		1 395							
Impression des Fiches horaires/masques poteaux		69 069							
TOTAL	6 078 089	5 253 988	4 795 102	2 672 994	1 279 774	957 876	0,44	0,24	0,20

Source : Région des Pays de la Loire (DM2) – en bleu calcul CESER : dépenses divisées par les recettes.

Au regard du taux de couverture des lignes routières présenté ci-avant, trois type de lignes apparaissent :

- Les lignes les plus efficaces présentent un taux de couverture élevé (0,8 pour la ligne Nantes / Poitiers, par exemple).
- D'autres lignes présentent au contraire un taux de couverture faible voire très faible, dont il s'agira de vérifier dans les faits les facteurs pouvant l'expliquer : 0,1 pour la ligne Redon /Saint Nazaire, à titre d'exemple. Si l'on considère un nombre moyen de jour d'exploitation pour cette ligne (250), son nombre de courses par jour (6) ainsi que sa fréquentation à l'année (8507 voyageurs en 2014), il s'avère qu'en moyenne, l'autocar de la ligne est occupé par 6 passagers par course !
- Enfin, une série de lignes routières présentent un taux de couverture moyen, située entre 0,3 et 0,6.

TAUX DE COUVERTURE (recettes de la ligne rapportées aux dépenses de la ligne) par ligne TER fer pour l'année 2014 –

Estimation basée sur un coût moyen du km-train (19,99 €)

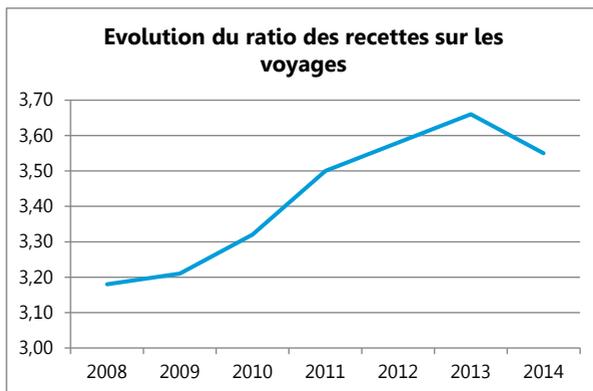
	Kilomètres-train réels 2014	Coût 2014 en € (estimation)	Recettes par ligne TER fer 2014 en € HT	Taux de couverture 2014 (estimation)
Nantes - Angers	1 073 325	21 455 767	9 838 053	0,46
Angers - Saumur	401 908	8 034 141	3 649 670	0,45
Nantes - Saint-Nazaire - Le Croisic	973 453	19 459 325	6 805 706	0,35
Nantes - Redon - Rennes	883 747	17 666 103	5 803 266	0,33
Nantes - La Roche / Yon - Les Sables d'Olonne	972 818	19 446 632	6 065 576	0,31
Le Mans - Nogent le Rotrou	555 065	11 095 749	3 483 454	0,31
Angers - Le Mans	860 917	17 209 731	5 224 601	0,30
Le Mans - Château du Loir	295 248	5 902 008	1 432 268	0,24
Le Mans - Laval - Vitré	700 640	14 005 794	2 955 057	0,21
Le Mans - Alençon	299 640	5 989 804	1 125 624	0,19
La Roche / Yon - La Rochelle	31 018	620 050	110 227	0,17
Nantes - Châteaubriant	348 952	6 975 550	717 125	0,10

Source : Région des Pays de la Loire (DM2) – calculs CESER

La SNCF ne facturant les charges qu'au global, il n'est pas possible de connaître le taux de couverture réel des lignes TER ferrées. Le CESER s'appuie donc sur une **estimation** basée sur un coût du kilomètre-train global (19,99 € en 2014). Ce calcul fait apparaître de grandes disparités entre les lignes régionales : Nantes / Angers présente ainsi un taux de couverture élevé (0,46), au contraire des lignes Le Mans / Alençon ou La Roche-sur-Yon / La Rochelle (0,19 et 0,17). A noter que la situation de la ligne Nantes Châteaubriant peut s'expliquer par la mise en service tardive (28 février 2014) et progressive de la ligne, par des problèmes techniques ayant provoqué des annulations de trains, et enfin par les caractéristiques de la clientèle, composée essentiellement d'abonnés domicile-travail dont la participation au financement du réseau est faible. Le reste des lignes TER ferrées présentent un taux de couverture compris entre 0,2 et 0,4.

Une baisse de la recette par voyage en 2014, les voyageurs occasionnels plus gros contributeurs au fonctionnement du réseau

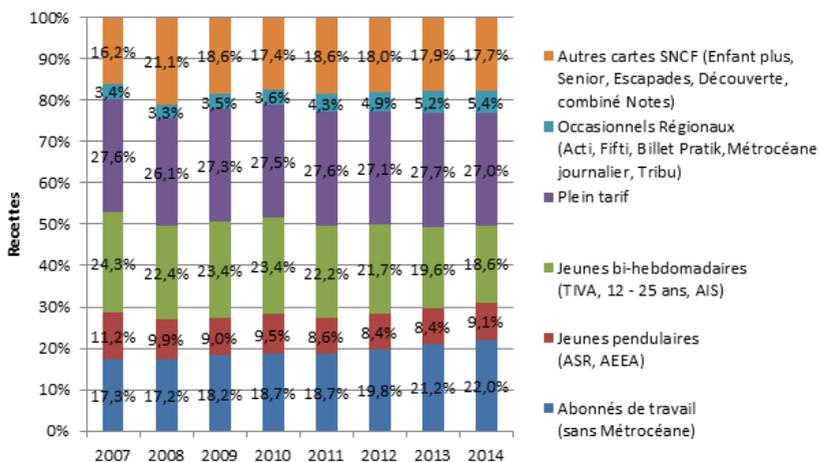
Dans la continuité de la baisse du taux de couverture, on observe une baisse de l'indicateur de la recette par voyage (voir graphique ci-contre). Elle peut s'expliquer en partie là encore par la mise en place de la ligne Nantes/Châteaubriant.



Source : DM Pays de la Loire

Sur le réseau TER Pays de la Loire, **70 % de la recette provient des occasionnels et 30 % provient des abonnés**. Le CESER rappelle que ce sont les recettes des occasionnels qui participent le plus fortement au taux de couverture. Or, bien souvent, les politiques publiques de transports se focalisent principalement sur les abonnés, dont la part dans le trafic est la plus importante. Pour information, le graphique ci-dessous décrit la part de chaque segment dans la recette totale entre 2007 et 2014.

Poids de chaque segment tarifaire dans les recettes totales – 2007-2014



Source : Région des Pays de la Loire

Sur cette période, la part des recettes liée aux **occasionnels jeunes** (carte nationale 12-25 ans, carte régionale TIVA offrant 50 % de réduction sur le prix du trajet, abonnement interne scolaire) **est en baisse** (-5,7 %), tandis que la part des **abonnés domicile-travail augmente** (+5 %). Ces deux phénomènes peuvent expliquer la tendance à la baisse des recettes globales constatée depuis 2012.

RECETTES PAR VOYAGEUR ET PAR LIGNE TER FER

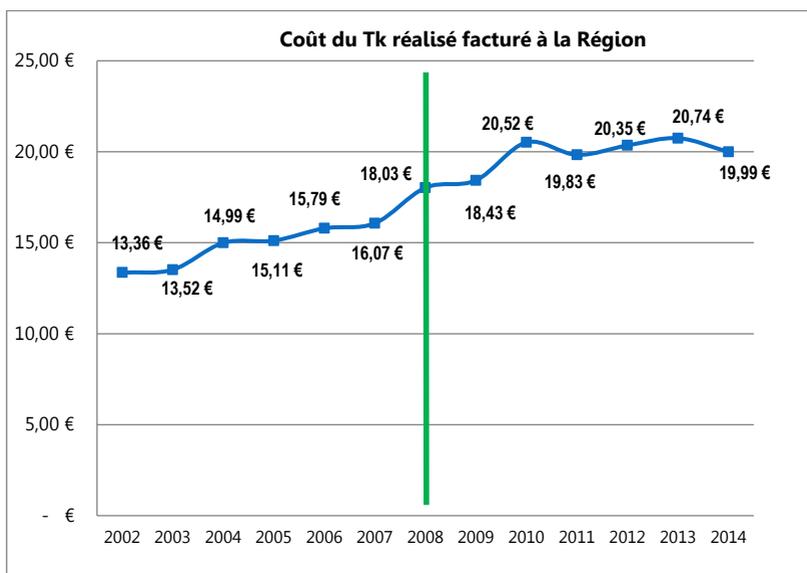
	Voyages 2014	Recettes par ligne TER fer 2014 en € HT	Recette moyenne par voyageur 2014 en €
La Roche / Yon - La Rochelle	17 204	110 227	6,41
Nantes - Redon - Rennes	1 119 879	5 803 266	5,18
Nantes - Angers	2 175 432	9 838 053	4,52
Le Mans - Alençon	337 097	1 125 624	3,34
Angers - Le Mans	1 392 746	5 224 601	3,75
Nantes - La Roche / Yon - Les Sables d'Olonne	1 717 869	6 065 576	3,53
Le Mans - Nogent le Rotrou	1 027 132	3 483 454	3,39
Nantes - Saint-Nazaire - Le Croisic	2 011 146	6 805 706	3,38
Angers - Saumur	1 194 872	3 649 670	3,05
Le Mans - Château du Loir	502 617	1 432 268	2,85
Le Mans - Laval - Vitré	1 103 778	2 955 057	2,68
Nantes - Châteaubriant	316 165	717 125	2,27

Source Région des Pays de la Loire – Calcul CESER (recettes / voyages)

Le ratio de la recette moyenne par voyageur fait apparaître de nombreuses disparités à l'intérieur du réseau TER ligérien. Certaines lignes présentent des recettes par voyageur élevées (6,41 € par voyageur par exemple sur la ligne La Roche-sur-Yon / La Rochelle). D'autres font état d'une contribution moins importante (moins de 4 € par voyageurs sur la plupart des lignes du réseau ferré). Ces disparités peuvent s'expliquer par les variations de profil des voyageurs selon la ligne considérée.

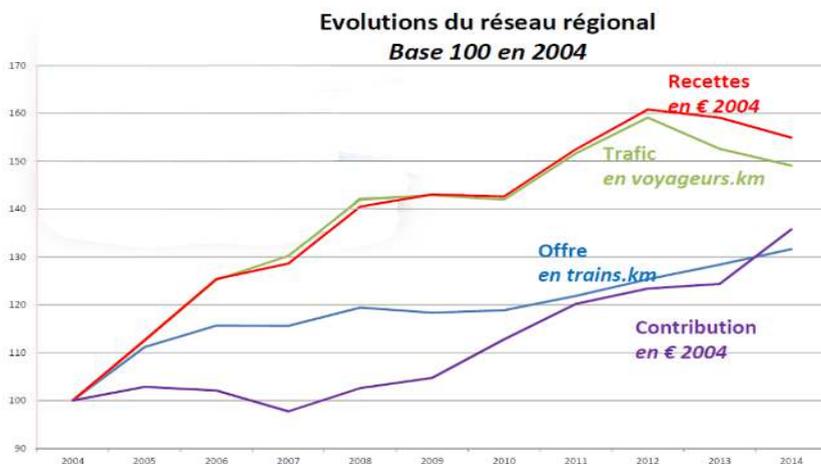
Autres indicateurs d'efficience du réseau

Comme nous l'avons vu, l'augmentation de l'offre kilométrique n'est plus suivie d'une augmentation de la fréquentation, faisant baisser le ratio du nombre de voyageurs par kilomètre parcouru. Il est également à noter que sur la période 2008-2014 (convention en cours), le coût du kilomètre-train a augmenté de près de 11 % (cf. graphique ci-dessous), pour se stabiliser à environ 20 € du kilomètre depuis cinq ans.



Source : Région des Pays de la Loire

Le modèle du TER, basé depuis la décentralisation sur des investissements régionaux importants corrélés à une augmentation de la fréquentation, est mis à mal. En effet, depuis 2012, l'augmentation des dépenses de fonctionnement sur le réseau n'est plus suivie d'une hausse de la fréquentation (voir graphique de synthèse ci-dessous).



Source : Région Pays de la Loire

Au contraire, cette dernière stagne et est même en baisse sur certaines lignes, provoquant une perte de recette. Dans le même temps, les dotations de l'Etat sont plafonnées et diminuent à partir de 2014 tandis que la TVA sur les transports passe de 5,5 % à 10 %, obligeant la Région à augmenter son effort propre. S'en suit mécaniquement un effet ciseau, où la hausse des coûts n'est pas compensée par la hausse des recettes. Cet état de fait induit une série de crispations entre la Région et l'exploitant. Après avoir établi ce constat, il nous faut à présent nous intéresser aux facteurs internes et externes qui ont abouti à cette situation.

2. Impact des facteurs internes et externes sur le modèle économique : une explication de la situation actuelle

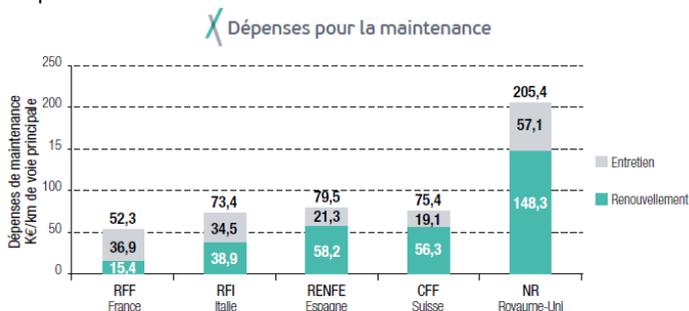
2.1. Au niveau national, une politique de modernisation du réseau ferroviaire financée par l'augmentation des péages

Au niveau national, une politique de modernisation du réseau ferroviaire a été mise en œuvre par le gestionnaire d'infrastructures. Elle a conduit à une augmentation des péages pour la financer.

Une politique de sous-investissement a laissé un réseau en mauvais état

Dans les années 1970-1980, l'Etat a décidé d'investir prioritairement dans la construction de nouvelles lignes LGV, une orientation qui s'est faite au détriment de la modernisation du réseau ferré existant. Cette interruption, qui devait se limiter à quelques années, s'est en réalité prolongée jusqu'aux années 2000. L'absence de politique de modernisation a alors provoqué un phénomène de vieillissement important de l'infrastructure ferroviaire.

En 2005, un audit commandé à l'Ecole Polytechnique de Lausanne (audit Rivier) a pointé le manque d'investissements destinés à la modernisation du réseau et le risque de fermeture qui en découlait pour de nombreuses lignes. En effet, les dépenses étaient surtout concentrées sur des opérations de maintenance et d'entretien courant, dépenses qui augmentaient mécaniquement avec le vieillissement du réseau. Il était donc urgent d'augmenter les investissements de modernisation du réseau existant pour enrayer le phénomène de vieillissement de l'infrastructure.



2005

Source: rapport EPFL 2005.

La régionalisation du TER s'est accompagnée d'une politique de modernisation du réseau ayant nécessité un effort important en matière d'investissements de la part des Régions

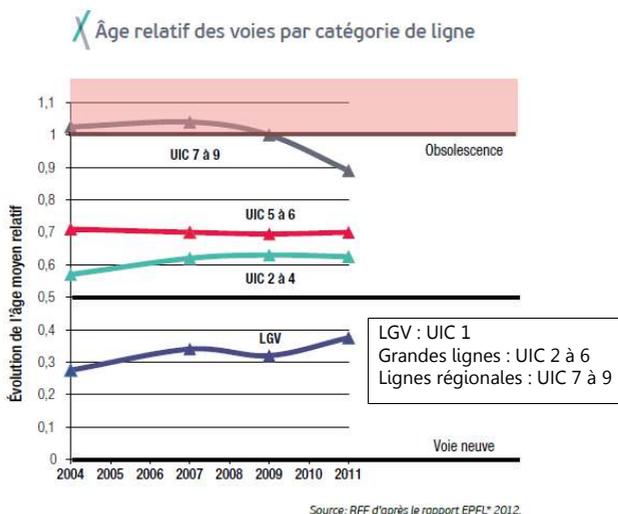
La décentralisation et le transfert des TER aux Régions a permis la reprise des investissements sur le réseau régional. La priorité a été donnée aux lignes du réseau capillaire, à faible trafic (UIC 7 à 9, norme de l'Union Internationale des Chemins de fer - voir graphique ci-dessous), dont l'état de dégradation nécessitait d'y concentrer les investissements. Les Régions ont joué un rôle non négligeable dans cette reprise.

En effet, depuis 2002 et le transfert de la compétence transport (1998 pour la Région Pays de la Loire), elles se sont engagées dans la modernisation du réseau, sans que ce soit leur compétence, conscientes que le développement du TER ne pouvait se

faire sans des infrastructures (voies, gares) de qualité. Cela s'est notamment traduit par une part importante consacrée à la modernisation des infrastructures et des gares dans les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) successifs. Les Régions ont donc été dans l'obligation d'accompagner l'Etat et SNCF Réseau (ex : RFF) pour rénover et moderniser le réseau, au-delà de leur rôle premier.

La hausse des investissements s'est traduite par une accélération de la modernisation des voies au niveau national : ainsi, depuis 2005, le nombre de kilomètres de voies renouvelées par an est passé de 500 à 1 000. Cet effort important a permis de stabiliser le vieillissement du réseau existant.

Depuis deux ans, c'est le réseau structurant (UIC 2 à 6) qui est concerné par les opérations de rénovation et de modernisation, grâce au Grand Plan de Modernisation du Réseau ferroviaire (GPMR). Celui-ci est financé à hauteur de 2,5 milliards d'euros annuels sur la période 2014/2020. Ce plan concerne les axes à fort trafic, comme Nantes / Angers en Pays de la Loire (104 trains / jour



en 2014). Il a pour but d'améliorer la capacité et la régularité du réseau. La rénovation des lignes du réseau structurant est néanmoins difficile, puisque les travaux sont menés sur des lignes très sollicitées.

Ces travaux ont un impact direct sur la qualité de service, qui explique en partie la baisse de fréquentation observée sur le réseau ligérien depuis 2012. En effet, la politique de rénovation du réseau participe à l'augmentation des retards et la dégradation de la qualité du service (mise sur route des circulations ferroviaires, ralentissements). **Ainsi, paradoxalement, les efforts consentis pour remettre à niveau le réseau provoquent, à court terme, la baisse de son attractivité.** Cette situation devrait progressivement s'améliorer jusqu'en 2020, date à laquelle les principaux travaux de modernisation du réseau ligérien devraient s'achever.

Une augmentation tendancielle des péages pour moderniser le réseau, financer les investissements et stabiliser le poids de la dette de SNCF Réseau

Aujourd'hui, SNCF Réseau (ex-RFF) est en situation de déficit structurel. Trois causes principales peuvent expliquer ce phénomène :

- Du côté des coûts, les investissements menés pour rénover le réseau ont participé à la hausse des coûts du gestionnaire d'infrastructure, de manière directe (travaux de modernisation) ou indirecte (hausse des qualifications pour faire face à ces travaux, augmentation des travaux de nuit et développement de la mobilité des agents, développement de la sous-traitance, etc.).
- Du côté des recettes, il y a eu une baisse des ressources accordées par l'Etat au gestionnaire d'infrastructure (de 2,6 à 2,2 milliards d'euros à partir de 2006).
- Enfin, ce déficit a également d'autres origines : hausse des dépenses d'entretien liée au vieillissement du réseau, hausse de la masse salariale (due en particulier à l'ancienneté des agents), poids de l'endettement et des intérêts qui y sont liés. Il est également à souligner que les travaux sur les lignes LGV ne sont pas entièrement couverts par les subventions reçues de l'Etat et de l'Union Européenne.

L'ensemble de ces facteurs fait que la hausse des coûts n'est pas compensée par les recettes tirées des péages : le déficit structurel de SNCF Réseau atteint aujourd'hui 1,8 milliard d'euros par an, et même 3,6 milliards en prenant en compte les dépenses de développement. La dette de SNCF Réseau s'élevait en 2014 à environ 37 milliards d'euros (ainsi qu'un milliard d'euros par an

correspondant au service de la dette). Cela représente un handicap important pour le transport ferré vis-à-vis des autres modes de transport.

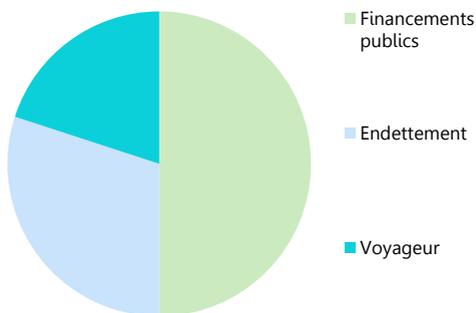
Pour répondre à cette situation et freiner l'endettement du gestionnaire d'infrastructure, deux leviers sont utilisés, l'un agissant sur les recettes, l'autre sur les coûts :

Au niveau des recettes : **une réforme tarifaire des péages** a été engagée à partir de 2010. Elle a pour objectif de rapprocher la tarification de la réalité des coûts de l'infrastructure, en prenant en compte le coût complet et non plus seulement le coût marginal de l'utilisation du réseau. En effet, selon le bilan de la régionalisation du TER publié en 2009 par la Cour des Comptes, les péages d'infrastructure perçus par RFF (aujourd'hui SNCF Réseau) ne couvraient que 27 % du coût complet de l'activité TER en Pays de la Loire (moyenne nationale : 32 %). La réforme ferroviaire de 2014 a entériné l'objectif de parvenir à une tarification au coût complet d'ici 10 ans. Cette volonté s'est traduite par une hausse importante des prix des péages, jusqu'à 11 € du kilomètre pour les TER aujourd'hui (13 € du kilomètre pour les TGV). Le gestionnaire d'infrastructure a également mis en place depuis 2013 une modulation des péages selon les plages horaires et le type de lignes (fortement sollicitées ou non) réservées par les entreprises ferroviaires, afin d'optimiser l'utilisation du réseau.

Les péages représentent aujourd'hui 1/3 du prix du billet payé par le voyageur. Cela participe à la baisse d'attractivité du mode ferré par rapport à la route. Une nouvelle réforme des redevances d'infrastructure est prévue en 2018 permettant de mieux couvrir les coûts de maintenance de l'infrastructure.

Aujourd'hui, le financement du réseau est assuré à 50 % par les financements publics, à 30 % par l'endettement et à 20 % par le voyageur : structurellement, le réseau ferroviaire ne peut pas s'autofinancer.

Financement du réseau



Source : SNCF Réseau 2015

Au niveau des coûts : Pour contrôler le déficit, la réforme ferroviaire du 4 août 2014 a instauré **un certain nombre de règles** contraignantes pour le gestionnaire d'infrastructure :

- Les investissements engagés ne doivent pas créer de déficit,
- Les emprunts contractés pour les financer doivent pouvoir être remboursés,
- SNCF Réseau ne peut investir sur un projet qu'à hauteur des revenus nets qu'il en attend.

Les investissements sont par conséquent entièrement conditionnés par les recettes futures. Les conséquences de ces obligations légales sont importantes : cela a notamment amené SNCF Réseau à ne pas participer au financement du tram-train Nantes-Châteaubriant, et à demander une compensation pour combler le déficit d'exploitation de la ligne. Pour limiter l'augmentation de la dette, la loi Macron prévoit, quant à elle, l'instauration d'un ratio dette nette/marge opérationnelle, défini par décret en décembre 2015, au-delà duquel SNCF Réseau ne pourra plus investir.

Définition des péages perçus par SNCF Réseau

La redevance d'accès est un montant forfaitaire correspondant à un horaire de service. Elle s'applique aux activités conventionnées telles que le TER et est payée par l'Etat pour le compte des Régions.

La redevance de réservation est calculée sur la base des kilomètres réservés, du type de ligne et de l'horaire choisi. Les prix sont ainsi modulés selon la saturation du réseau : la redevance de réservation sera plus élevée en heure de pointe et dans les zones à fort trafic.

La redevance de circulation est calculée sur la base des kilomètres circulés en fonction du type de train et du type de ligne.

La redevance quai, payable à SNCF Réseau, a été créée en complément de la redevance gare, payable à Gares et Connexions. Elle facture l'accès du réseau ferroviaire aux gares et autres équipements et services.

Chaque année, le projet de tarification de SNCF Réseau pour l'année à venir est soumis à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) pour avis conforme. Celle-ci peut demander à SNCF Réseau de prendre en compte certaines modifications qu'elle a émises. Une fois validé par l'ARAF, la grille tarifaire est officialisée via le Document de Référence du Réseau (DDR).

Source : SNCF Réseau et CESE Lorraine

Ces deux leviers par les recettes et par les coûts réduisent les marges de manœuvres à moyen terme de SNCF Réseau : l'augmentation des péages ne peut pas se poursuivre indéfiniment, et les possibilités d'investissements du gestionnaire d'infrastructure sont légalement limitées. SNCF Réseau doit en plus faire face à une importante charge de travail au niveau national, par l'urgence des travaux de modernisation à mener sur l'ensemble du territoire. Face à ce phénomène, le gestionnaire d'infrastructure a choisi de développer la sous-traitance. Cependant, le caractère inédit de ce type de partenariat avec les entreprises de travaux publics, sans contrôle ni encadrement rigoureux des prestations par le maître d'ouvrage, a pu occasionner des difficultés dans la réalisation des travaux, en témoignent les retards pour la réouverture de la ligne Nantes/Saint-Gilles-Croix-de-Vie/Pornic.

2.2. Au niveau régional, la baisse des dotations de l'Etat, l'augmentation des coûts d'exploitation et l'absence de fiscalité dédiée pour les transports régionaux réduisent les marges de manœuvres de l'exécutif

Baisse des dotations de l'Etat, augmentation des coûts d'exploitation et transfert potentiel de l'offre de Trains d'Equilibre du Territoire (TET)

L'expérimentation puis la généralisation de la gestion du transport régional aux Régions a permis d'augmenter l'offre et la fréquentation, et ce, dès les premières années du transfert de compétence. Cependant, comme nous l'avons vu, le développement des dessertes et l'achat de matériel plus capacitaire ont provoqué un accroissement des coûts d'exploitation, corrélé à une baisse des dotations de l'Etat. Cette situation pourrait s'aggraver si, comme le préconise le rapport Duron, la gestion de certaines dessertes assurées jusqu'à présent par les trains d'équilibre du territoire (TET) de la responsabilité de l'Etat se trouvait confiée aux Régions. Ainsi, concernant la ligne Caen/Le Mans/Tours, le rapport préconise *"une reprise du trafic par les futures grandes régions Normandie, Pays de la Loire et Centre-Val-de-Loire"* mais précise que cela pourra se faire *"sans besoin d'ajout de trains régionaux" moyennant la "coordination des dessertes TER pour les flux inter-régionaux"*. La préconisation est la même pour Quimper/Nantes, moyennant une *"mise en correspondance avec la desserte TET Rennes-Bordeaux"*. La décision de transférer ou non ces lignes TET aux Régions sera prise d'ici le 1^{er} juillet 2016 par le Secrétaire d'Etat chargé des Transports Alain Vidalies.

Absence de fiscalité dédiée au transport régional

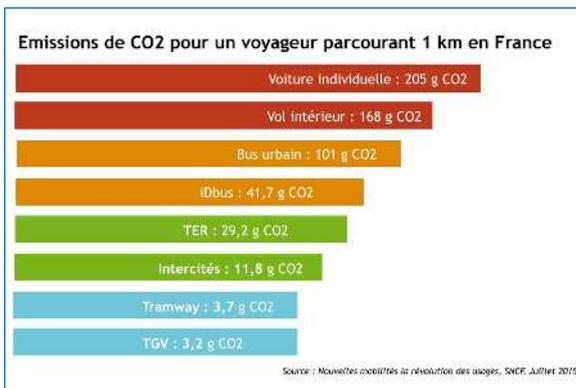
Pour répondre à la baisse des financements à destination du transport régional, de nouveaux outils ont été envisagés ou votés, mais n'ont finalement pas vu le jour. Voté en 2014 dans le cadre de la loi sur la réforme ferroviaire, le versement transport interstitiel devait rapporter entre 18 et 45 millions d'euros à la Région Pays de la Loire, en fonction de l'assiette considérée (cf. étude de l'inspection générale des affaires sociales et du conseil général de l'environnement et du développement durable). Cette disposition législative a finalement été abrogée, notamment pour ne pas ajouter de taxe supplémentaire à destination des entreprises.

Des gains externes (ou "cachés") non pris en compte

Toujours au niveau national, des initiatives ont été lancées pour tenter de mieux prendre en compte les coûts externes liés au transport : encombrements, pollution atmosphérique, accidents, bruit. Le coût de la pollution au niveau national était estimé, dans un rapport du Sénat daté de juillet 2015, à 100 milliards d'euros par an en frais de santé, arrêts de travail, dégradation des écosystèmes et des rendements agricoles, etc. En 2012, selon les chiffres de l'ORES Pays de la Loire, le transport routier était le second poste d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans la Région, avec 23 % des émissions totales. Or, les émissions de CO₂ par voyageur et par kilomètre, selon le mode de transport, sont près de sept fois moins importantes en TER qu'en voiture individuelle. L'autocar longue-distance, appelé à se développer avec la loi Macron (cf. page 59), est quant à lui cinq fois moins polluant que l'utilisation de la voiture individuelle.

Favoriser l'usage des transports collectifs répond donc à un objectif global de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'utilisation des transports collectifs présente également des avantages sur la santé (plus de déplacements à pied), sur l'aménagement du territoire (ville compacte et densifiée) et favorise la réduction des nuisances (sonores, par exemple). Inciter à l'usage des transports collectifs suppose de trouver de nouveaux leviers pour soutenir leur développement, en prenant mieux en compte les coûts réels induits par chaque mode de transport.

Cependant, les politiques publiques nationales développées sur la base de ce principe se sont heurtées à l'inquiétude de certains secteurs économiques ; l'abandon de l'idée de percevoir de l'écotaxe a ainsi démontré qu'il était difficile, dans ce contexte, de dégager de nouvelles ressources pour financer les transports publics.

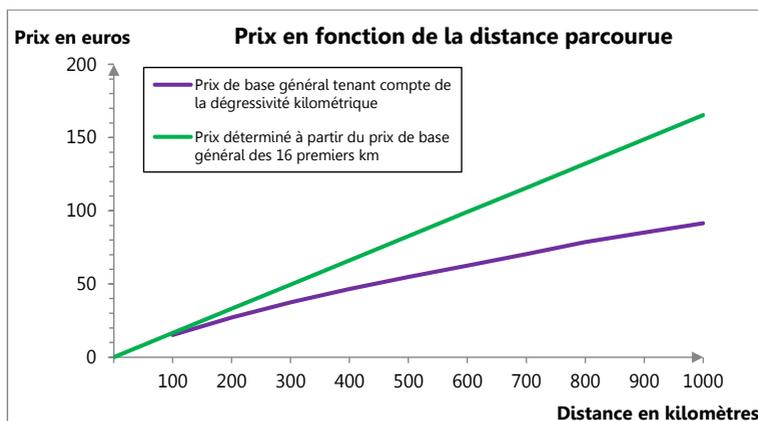


2.3. Un phénomène d'érosion des recettes tarifaires

La tarification, un outil majeur pour le financement du TER dont la Région n'a pas la pleine maîtrise

Selon un document GART, repris par le CESER Lorraine dans son étude sur le TER Metrolor (décembre 2014), la politique tarifaire devrait être construite selon un triple objectif : couvrir les coûts de production, favoriser le report modal et garantir le droit au transport pour tous. En France, la tarification TER est basée sur une tarification kilométrique, à partir de laquelle sont déclinés la plupart des tarifs, et notamment les tarifs sociaux nationaux. Historiquement, en France, les choix politiques ont fait que la politique des transports s'est substituée à la politique sociale. La garantie du droit au transport pour tous a pris le pas sur les autres objectifs, et notamment la nécessité de couvrir les charges.

Le fonctionnement de la tarification en vigueur sur les réseaux TER est décrit par la FNAUT dans son rapport "*Analyse de la tarification des transports ferroviaires régionaux*", publié en avril 2010. La tarification du service TER est la combinaison de trois strates : la tarification nationale définie par l'Etat, la tarification régionale des Régions et la tarification commerciale de SNCF-TGV. La tarification est en premier lieu basée sur le "système tarifaire national" (art.21-1 de la Loi LOTI). Il s'agit d'un tarif de base, fixé par SNCF Mobilités après homologation de l'Etat, qui s'applique également aux TER. Ce tarif de base varie en fonction de la distance et est dégressif. Dans la mesure où SNCF Mobilités est obligée d'appliquer la tarification nationale, **la Région ne peut créer des tarifs qu'inférieurs à ce barème kilométrique national**. Ainsi, comme le rappelle la FNAUT : "*la liberté tarifaire des régions est [...] contrainte par les règles d'application nationale de SNCF Mobilités et un certain nombre de tarifications spécifiques*". Pour la Région des Pays de la Loire, c'est le barème kilométrique fixé au niveau national qui définit les tarifs des occasionnels. **Les Régions sont donc les seules AOT à ne pas bénéficier de la liberté de fixer leurs propres tarifs.**



Source : La tarification des transports ferroviaires régionaux : l'analyse de la FNAUT.

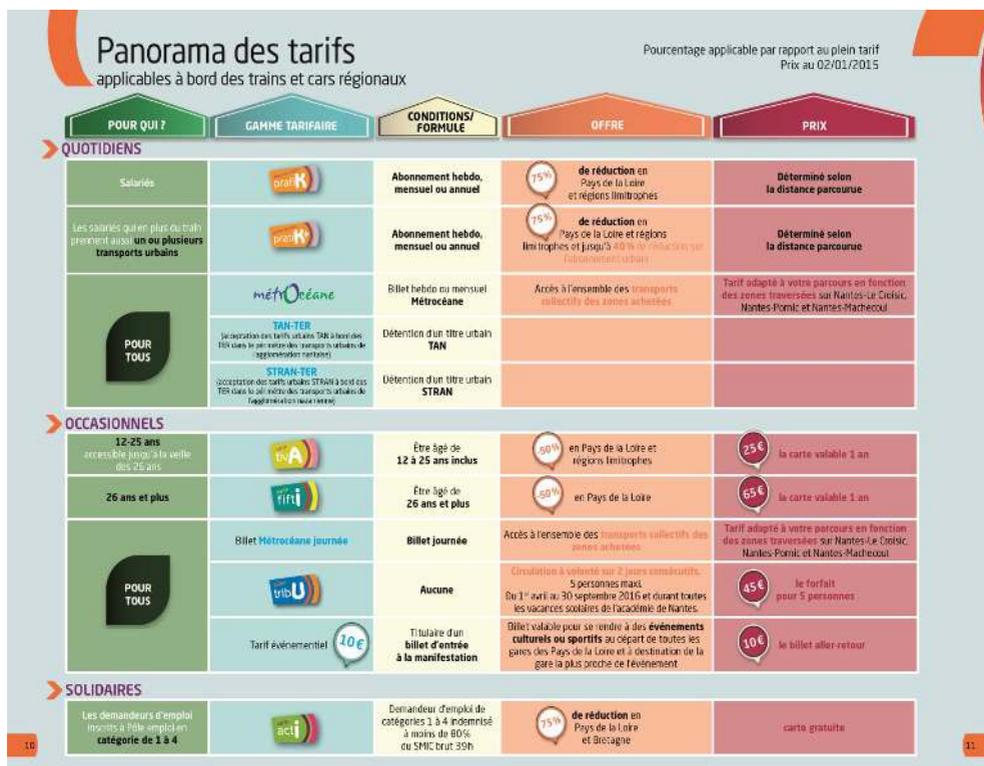
Fonctionnement du barème kilométrique national

Les réductions commerciales de niveau national sont acceptées sur le réseau TER : cartes Jeunes (de 12 à 27 ans), carte Week-end, carte Senior+, carte Enfant+. Il en est de même pour les tarifs sociaux nationaux tels que les abonnements Elèves-Étudiants-Apprentis (AEEA), les abonnements de travail inférieurs à 75 km (AT), les tarifs pour personnes handicapés, familles nombreuses, militaires... Les abonnements Travail et les Abonnements Elèves-Apprentis-Étudiants sont les plus utilisés sur le service TER. Ces tarifs sociaux ont fait l'objet d'une dotation (aujourd'hui en baisse) de la part de l'Etat.

Concernant la gamme tarifaire du TER Pays de la Loire, les abonnements Travail sont présents sous la forme de l'abonnement Pratik qui combine depuis 2011 l'abonnement de travail inférieur à 75 km (encadré par l'Etat) et celui de plus de 75 km mis en place par la Région, dont le prix est fixé selon la distance. Cette formule permet la libre circulation sur le trajet domicile-travail, en plus d'une réduction de 50 % sur l'ensemble du réseau régional sept jours sur sept. Pratik + permet quant à lui d'y ajouter l'accès aux réseaux de transports urbains. Concernant l'AEEA, le couplage de cet abonnement avec la carte TIVA (qui permet 50 % de réduction sur le réseau TER) permet de réaliser un effet de rattrapage par rapport à la tarification de l'abonnement travail. En effet, au niveau national, le tarif dégressif de l'AT est plus avantageux que le tarif dégressif de l'AEEA, sur des parcours inférieurs à 45 km. Un phénomène qui s'est renforcé avec la généralisation du financement des abonnements domicile-travail à 50 % par les employeurs. Ainsi, comme le rappelle la FNAUT, "le coût du transport quotidien acquitté par les salariés est nettement moindre que le solde acquitté par les jeunes, pour les distances inférieures à

45 kilomètres". La plupart des Régions mettent donc en place, à l'image des Pays de la Loire, des tarifs plus intéressants ou des avantages supplémentaires sur le réseau, afin de corriger la courbe tarifaire de l'AEEA. Le cas alambiqué de l'AEEA illustre ainsi **la complexité du mécanisme de fixation des tarifs, qui conduit à des incohérences dans la gamme tarifaire et ne permet pas à l'exécutif de disposer de l'ensemble des leviers pour adapter au mieux les tarifs régionaux aux réalités des pratiques et usages constatés sur le réseau.**

Un projet de décret pour limiter ces incohérences est en cours de finalisation. Il devrait **octroyer la liberté tarifaire aux Régions sur le barème kilométrique de référence. Cependant, les abonnements de travail et les abonnements jeunes (AEEA) resteront de la compétence de l'Etat.**



Source : Guide du Voyageur – Région des Pays de la Loire, 2015

Par ailleurs, l'exemple de la page 50 permet d'illustrer l'évolution des tarifs régionaux entre 2008 et 2014 pour un même voyage sur le trajet

Nantes/Angers. Que le voyageur ait utilisé la tarification normale plein tarif, ou qu'il ait bénéficié de réductions, on observe une augmentation tarifaire supérieure à l'inflation. C'est notamment le cas de l'abonnement Pratik, qui a connu une hausse de 12 % entre 2012 et 2014, dans un contexte inflationniste faible (1,40 %). La Région Pays de la Loire a donc engagé une démarche d'augmentation importante des recettes tarifaires depuis 2008, au-delà de l'inflation. Une démarche qui fait écho à un double phénomène : historiquement, la notion de droit au transport pour tous a conduit les collectivités à ne pas ou peu augmenter les tarifs, ce qui occasionne aujourd'hui de forts effets de rattrapages.

Evolution de la tarification pour un voyage Angers-Nantes (2008-2014)

Année	Plein tarif	50% de réduction (TIVA et FIFTI)		75% de réduction (ACTI)		Abonnement PRATIK mensuel en 2 ^{de} classe (ECOTER en 2008)	Abonnement Elève Etudiant Apprenti mensuel en 2 ^{de} classe		Augmentation inflation		
		Aug.		Aug.			Aug.				
2008 (à partir 01/07)	13,30 €		6,70 €		3,40 €	137 €		95 €			
2012 (03/01 au 31/07)	14,60 €	9,8%	7,30 €	9,0%	3,70 €	8,8%	147,50 €	7,7%	104,10 €	9,6%	2008-2012 : 5,1%
2012 (à partir 01/08)	14,90 €	2,1%	7,50 €	2,7%	3,80 €	2,7%	150,50 €	2,0%	106,20 €	2,0%	
2014 (02/01 au 30/12)	15,60 €	4,7%	7,80 €	4,0%	3,90 €	2,6%	168,70 €	12,1 %	111,60 €	5,1%	2012-2014 : 1,40%
2014 (à partir 31/12)	16 €	2,6%	8 €	2,6%	4 €	2,6%	173,10 €	2,6%	114,50 €	2,6%	

Source : Région Pays de la Loire

D'autre part, l'analyse des coûts de fonctionnement depuis 2008 montrent que ceux-ci augmentent également plus vite que l'inflation (cf. page 22). Une situation qui, sans augmentation importante des tarifs, pourrait provoquer une nouvelle baisse de la contribution des voyageurs au fonctionnement du réseau, et donc *in fine* une augmentation de la contribution régionale. A noter qu'une telle hausse généralisée des tarifs peut également expliquer la baisse de fréquentation observée depuis 2012 et l'appétence pour les solutions à bas coût proposées par les nouveaux entrants (voir ci-après). La décision, au niveau national, d'augmenter le taux de TVA sur les transports (en 2012, il est passé de 5,5 % à 7 %, et le premier janvier 2014, de 7 % à 10 %) a également un impact sur l'augmentation des tarifs régionaux.

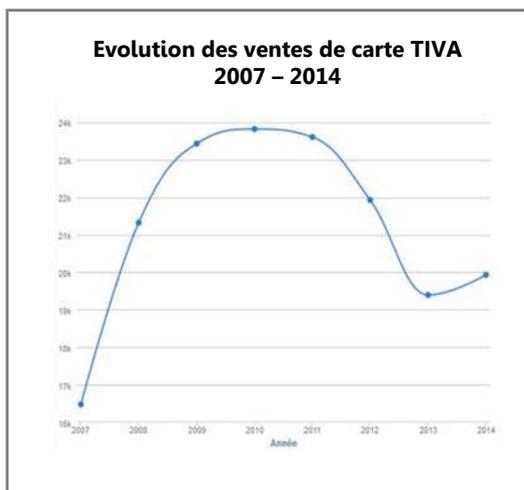
Quelles sont les raisons de l'érosion des recettes tarifaires et de la baisse des recettes commerciales constatées sur le réseau TER Pays de la Loire ?

En plus de la baisse des dotations allouées par l'Etat aux collectivités, un phénomène d'érosion des recettes tarifaires est à l'œuvre depuis plusieurs années. Cette évolution est visible au niveau national mais également sur le réseau TER ligérien. **Si le voyageur ne paie qu'une faible partie du prix total (30 % en Pays de la Loire), la baisse de sa participation rend cependant l'équation économique du transport régional encore plus difficile à résoudre.**

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette érosion tarifaire :

Des travaux importants menés pour moderniser le réseau qui découragent la clientèle de voyageurs occasionnels

107 fiches horaires ont été émises en 2014 pour les lignes du réseau régional, au lieu des 60 habituelles. Les perturbations dues aux travaux et les rallongements de temps de parcours rendent la grille horaire complexe et difficile à comprendre. De plus, ces perturbations se sont concentrées sur des axes à fort trafic, comme Nantes / Angers. La dégradation de la qualité de service participe donc à la fuite de la clientèle de voyageurs occasionnels. La baisse de la fréquentation provoque une baisse des recettes, d'autant plus importante que les voyageurs occasionnels représentent 70 % des recettes en Pays de la Loire.



Source : Open data Région Pays de la Loire

SNCF Mobilités estime qu'une période d'un an et demi sera nécessaire en fonctionnement normal sur le réseau ligérien pour regagner le trafic perdu à cause des travaux de modernisation du réseau.

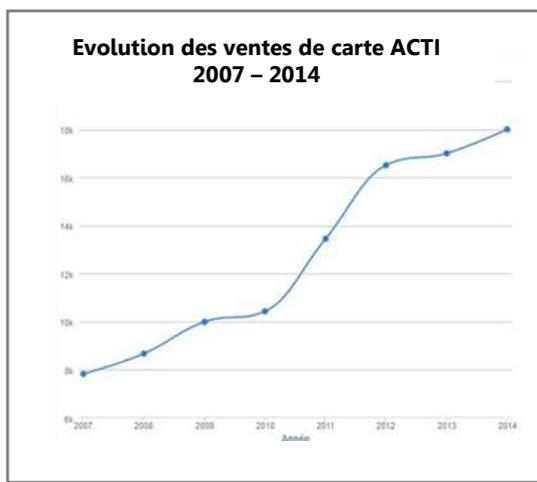
La concurrence du covoiturage, qui explique en partie la baisse de la fréquentation du réseau chez les jeunes.

C'est l'évolution la plus importante de ces dernières années. La carte TIVA, qui permet d'acheter son billet TER à moitié prix pour les jeunes de 12 à 25 ans a vu ses ventes multipliées par deux entre 2006 et 2011, avant de connaître **une baisse significative de -19 % entre 2010 et 2013**. En 2014, la Région a mis en place deux mesures pour endiguer le phénomène : simplification des démarches administratives pour l'obtenir (seule la carte d'identité est demandée), réduction de 5 euros pour un renouvellement. Ces mesures ont permis de faire remonter les ventes en 2014, mais le nombre de voyages effectués avec cette carte est toujours en baisse en 2014.

Au-delà des 12-25 ans, le covoiturage capte aussi les voyageurs occasionnels. **Le report de la clientèle du réseau TER vers le covoiturage participe donc à la dégradation du taux de couverture des dépenses par les recettes en touchant les publics prioritaires du transport public.**

Un phénomène de glissement tarifaire faisant baisser les recettes commerciales

Autre phénomène important : les détenteurs de la carte ACTI, titre destiné aux demandeurs d'emplois et qui offre une réduction de 75 % sur les trajets réalisés sur le réseau TER) est depuis 2007 en constante augmentation (voir graphique ci-dessous). Le nombre de détenteurs de la carte Acti est ainsi passé de 8 000 en 2007 à 18 000 en 2014. L'augmentation du taux de chômage a un impact direct sur les ventes de titres sociaux, en partie subventionnés.



Source : Open data Région Pays de la Loire

L'augmentation de la vente de ce type de cartes (TIVA, ACTI...) permet d'augmenter la fréquentation en garantissant l'accès au réseau TER à un public élargi. Cependant, les détenteurs de ces cartes contribuent faiblement aux recettes du réseau. Ce phénomène participe donc à la baisse du ratio de

couverture des dépenses par les recettes des voyageurs, et conduit mécaniquement à augmenter la contribution régionale.

D'une manière générale, la crise économique invite les voyageurs à limiter leurs déplacements, ou à se tourner vers des formes de mobilité moins onéreuses.

L'équation économique du TER doit donc aujourd'hui faire face à un effet ciseau important. Les charges augmentent (évolution des péages, nouvelles redevances, hausse des charges SNCF, hausse des frais de maintenance liés à l'arrivée du matériel, hausse de la TVA sur les transports). De plus, depuis quelques années, les ressources se raréfient : l'Etat a gelé ses dotations et depuis 2014 a décidé de les diminuer dans le cadre de la maîtrise des comptes publics obligeant ainsi la Région à augmenter son effort propre. Enfin, les recettes directement issues des titres de transport s'amenuisent, conséquence directe de la baisse de la fréquentation sur le réseau. Ce phénomène réduit d'autant les marges de manœuvre de l'exécutif régional.

2.4. Face à ces difficultés structurelles, un ensemble d'acteurs exogènes renforcent l'effet ciseau en proposant des solutions souples et des prix bas

Les évolutions dans les domaines de l'énergie et du numérique sont sources de bouleversements dans le domaine des transports

Baisse des cours du pétrole et renouveau de l'automobile

La crise économique de 2008 et la politique volontariste des Etats-Unis concernant le pétrole de schiste sont deux facteurs, parmi de nombreux autres, qui expliquent la baisse du prix du baril depuis plusieurs années. La baisse conjoncturelle des prix du pétrole est en partie répercutée sur le prix des carburants : le gazole est ainsi passé de 1,40 € le litre en juillet 2012 à moins de 1 € début 2016. Un contexte qui est nécessairement amené à évoluer, notamment avec l'augmentation progressive de la contribution climat-énergie dans les années qui viennent.

De plus, les innovations technologiques dans le domaine de l'automobile amènent à penser qu'un renouveau de la voiture est à prévoir à moyen terme. Voiture hybride, électrique, à hydrogène, sans conducteur : de multiples innovations apparaissent et devraient conforter le caractère prépondérant de l'usage de l'automobile, limitant la progression des transports publics en part

de marché. Selon le rapport *Chiffres clés du transport 2015* publié par le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), le réseau routier est le seul à s'accroître sur le long terme (+10 % depuis 1995), alors que le réseau ferré, lui, a baissé de 6 % sur la même période (tous types de voies confondus). En 2015, près de 83 % des déplacements étaient réalisés grâce à un véhicule particulier, un chiffre qui reste stable depuis 2000. Les innovations liées aux nouveaux usages de l'automobile devraient donc donner une nouvelle attractivité à la voiture, en dépit des politiques publiques menées pour favoriser les modes de déplacements collectifs ou non-polluants.

Révolution dans le domaine du numérique et simplification des déplacements

Dans son rapport publié en avril 2015 sur la révolution numérique et l'évolution des mobilités, le CESE national rappelle le bouleversement que représente l'irruption de l'économie numérique dans les transports. En effet, depuis plusieurs années, le domaine de la mobilité est sujet à de profonds changements, sous l'effet de la généralisation des terminaux mobiles et l'essor du digital. Le numérique offre un panel d'outils qui permet d'effectuer un déplacement simple et fluide : achat de billets en ligne, consultation des horaires sur son smartphone, consultation en temps réel du trafic routier et des perturbations sur les réseaux de transports collectifs, etc. Le voyageur peut ainsi réaliser un déplacement personnalisé multimodes. Dans une précédente étude consacrée à l'intermodalité, le CESER des Pays de la Loire soulignait la nécessité d'accompagner ce phénomène de personnalisation des déplacements.

Du côté des différents acteurs du transport, l'irruption du numérique bouleverse également les pratiques et les métiers : le Big Data permet, par exemple, de récolter des données rendues anonymes pour analyser finement la demande de mobilité sur un territoire. L'irruption du digital contraindra à très court terme ces acteurs à renouveler leurs systèmes d'information pour adapter leur offre à une demande devenue **très volatile**, sous l'effet d'une concurrence nouvelle en matière de mobilité : les **parts de marché du secteur traditionnel des transports publics s'érodent, touchant également le TER**. Le numérique appliqué à la mobilité offre au voyageur une multiplicité de choix pour organiser ses déplacements. Il faut donc que le transport public s'y adapte, pour tirer profit de la souplesse offerte par le digital et rester compétitif vis-à-vis des autres modes.

De nouveaux acteurs investissent le secteur de la mobilité et bouleversent son écosystème, la législation accompagne ce bouleversement

L'émergence d'une économie d'usage exerçant une pression sur les prix

S'appuyant sur l'essor du digital, de nouveaux acteurs apparaissent et proposent des solutions de mobilité innovantes et à un prix très attractif pour les voyageurs. Elles sont pour la plupart basées sur le principe du partage des biens. Autopartage, covoiturage, vélo en libre-service : il s'agit d'un phénomène de fond où la notion de propriété perd de son importance au profit d'une économie d'usage. Dans l'écosystème des transports, cela se traduit par des réponses immédiates à certaines problématiques essentielles et quotidiennes de mobilité : enclavement des territoires, coût du transport jugé prohibitif, saturation ou mauvaise adaptation de l'offre. L'irruption de ces nouveaux acteurs s'accompagne d'un phénomène d' "uberisation" des pratiques de la mobilité (du nom de l'entreprise Uber, qui propose un service de voiture avec chauffeur non conventionné) : les nouveaux entrants exercent souvent une pression sur les coûts grâce à une fiscalité moindre, des charges sociales réduites, ou profitent d'un vide juridique.

Le succès du covoiturage et de l'entreprise BlaBlaCar illustre ce changement de paradigme : en sécurisant la pratique ancienne de l'auto-stop, l'entreprise a permis de développer de manière importante ce mode de déplacement. Le covoiturage à l'ère du digital s'est mué en "innovation foudroyante", selon un article de la Harvard Business Review en juin 2014. Ces innovations "utilisent souvent des technologies existantes n'ayant aucun rapport apparent avec [le] secteur pour mettre au point, au final, un produit beaucoup plus sophistiqué [...]". Le site blablacar.fr, portail qui met en relation conducteurs et covoitureurs, compte aujourd'hui 20 millions d'utilisateurs dans le monde contre cinq millions seulement en 2013. Le modèle économique de BlaBlacar est construit sur un prix par passager basé uniquement sur le partage des frais du trajet avec le conducteur, sans profit pour ce dernier, d'où le faible coût pour l'utilisateur. Ce portail vient concurrencer directement les trains régionaux en proposant des prix très inférieurs au plein tarif TER. Ainsi, **un trajet Nantes / Saint-Nazaire pris à la dernière minute le vendredi soir coûte en moyenne 4 euros en covoiturage, pour 12,30 € en TER au plein tarif**. Les prix pratiqués par le covoiturage définissent ainsi une référence au-delà de laquelle un trajet est considéré comme trop onéreux : **la disposition à payer des voyageurs (ou "prix psychologique") s'en trouve diminuée**. Cependant, le voyageur n'est pas sensible qu'à une variable prix ou temps,

mais combine de **multiples facteurs pour élaborer sa stratégie de déplacement** : temps de parcours, prix, confort pendant le voyage, services disponibles... L'ensemble de ces critères doit donc être pris en compte dans la construction d'une offre de transport public répondant aux attentes des voyageurs.

Les réponses des AOT à cette nouvelle concurrence

Le développement exponentiel de la pratique du covoiturage pousse les AOT à lancer des opérations ponctuelles pour proposer des tarifs attractifs, capables de concurrencer BlaBlaCar sur le terrain des prix, comme le TER à 1 euro en Région Languedoc-Roussillon (pour un nombre de places limitées). En Région des Pays de la Loire, un système différent permet également d'offrir des prix très attractifs : pour tout abonnement domicile-travail supérieur à 45 € par mois, prime transport déduite, la Région Pays de la Loire rembourse le dépassement. Néanmoins, **ce type d'opération suppose une contribution supplémentaire de la collectivité, le coût additionnel n'étant pas compensé par la hausse de la fréquentation**. Une rallonge de 3,5 millions d'euros par an est ainsi versée par la Région Languedoc-Roussillon à SNCF Mobilités, en plus des 106 millions d'euros annuels prévus par la convention TER.

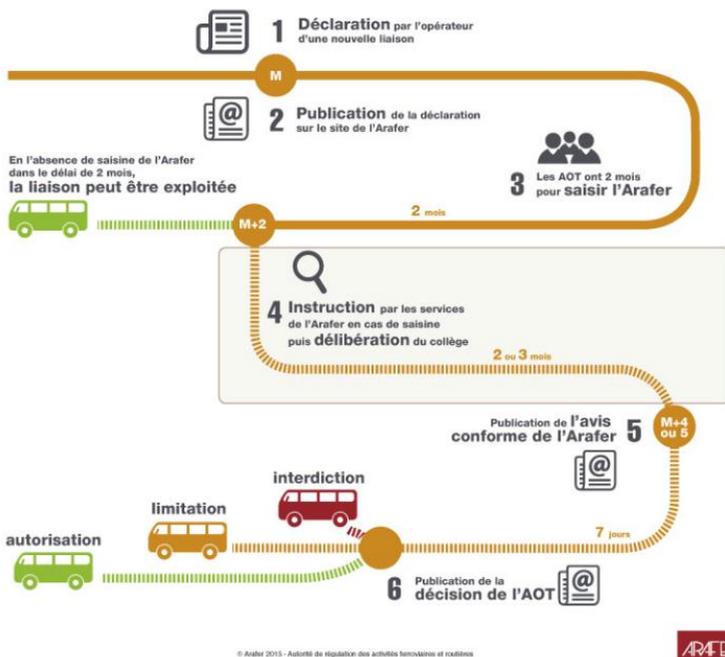
Si les collectivités cherchent à renforcer l'attractivité de leur réseau face aux nouveaux entrants, elles accompagnent également ces nouvelles formes de mobilité afin d'encadrer leur développement. Ainsi, face à la multiplication des aires de covoiturage sauvages présentant parfois un risque pour les voyageurs, les Conseils départementaux ont investi dans la création d'aires de covoiturage aménagées ou la sécurisation de points d'arrêts (notamment grâce à une meilleure signalétique). Il y a, par exemple, plus d'aires de covoiturage que de gares TER dans le département de Loire-Atlantique (200 aires de covoiturage pour 78 points d'arrêt TER).

Les évolutions législatives autorisent l'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché : ils apportent des solutions de mobilité à bas coûts sur des liaisons intra-régionales concurrençant directement le TER

Si le développement du numérique a spontanément fait émerger de nouveaux acteurs en matière de mobilité, les évolutions législatives récentes vont également introduire de profonds changements dans le secteur. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite "Macron", adoptée le 10 juillet 2015, libéralise le marché du transport intérieur longue-distance par autocar. Les opérateurs devront déclarer auprès de l'Autorité de

Régulation des Activités Ferroviaires et Routières (ARAFER) toute liaison de moins de 100 kilomètres entre deux arrêts. Si l'AOT désire limiter ou interdire ce service, elle doit saisir l'ARAFER dans un délai de deux mois après la publication de la déclaration. Dans un nouveau délai de deux mois après réception de la saisine, l'ARAFER doit ensuite se prononcer sur le projet d'interdiction ou de limitation de la ligne. A défaut d'avis rendu dans ces délais, il est jugé favorable.

La procédure de régulation des liaisons régulières par autocar ≤ 100 km



© Arafer 2015 - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières



Source ARAFER

Dans un communiqué du 10 juin 2015, l'Association des Régions de France a fait part de son opposition à l'instauration de ce seuil de 100 kilomètres, suivant ainsi un avis de l'autorité de la concurrence qui préconisait de mettre en place un seuil de régulation plus élevé incluant toutes les liaisons de moins de 200 kilomètres. Ce seuil aurait permis à la Région de disposer de l'ensemble des leviers pour coordonner la politique de transport ferroviaire et routière sur son territoire, dans la continuité de la loi MAPTAM votée en 2014, qui accordait

le rôle de chef-de-file aux Régions en matière d'intermodalité. Avec un seuil de régulation de 100 kilomètres, un certain nombre de liaisons vont échapper au contrôle de la Région tout en représentant une concurrence importante pour les lignes TER. Ce phénomène pourrait être accentué avec la fusion des Régions, puisque l'extension des territoires multipliera les possibilités de liaisons intra-régionales échappant au contrôle des Régions.

A moyen terme, certaines lignes risquent donc de voir leur fréquentation diminuer face à la concurrence de l'autocar et aux prix attractifs qu'il propose : **Ouibus et Isilines proposent ainsi un prix d'appel** (10 % des places disponibles) **à 5 euros sur la liaison Nantes / Le Mans, tandis que le même trajet en TER et au plein tarif coûte 25,50 €**. En 2015, selon l'ARAFER, le prix moyen payé par le voyageur en autocar était de 3,2 € pour 100 kilomètres. La baisse de la fréquentation des lignes TER pourrait augmenter la contribution versée par la Région au titre de leur équilibre financier, jusqu'à leur fermeture éventuelle. Selon une étude de France Stratégie ("*Ouverture de l'offre de transport par autocar*," janvier 2015), le marché allemand de l'autocar est passé de 10 000 à 800 000 passagers un an après sa libéralisation. Toujours en Allemagne, en 2014, la ligne Leipzig-Berlin-Rostock a dû fermer face à la concurrence des lignes longues distances par autocar et les péages toujours plus élevés pratiqués par le gestionnaire d'infrastructure DB Netze. En France, l'avenir de la ligne Caen/Le Mans/Tours est incertain, malgré l'annonce d'un plan d'investissement d'1,5 milliard d'euros à destination des lignes TET. Une substitution par liaison routière est une des propositions du rapport DURON.

Un bilan a été dressé par France Stratégie après six mois d'ouverture à la concurrence du secteur : 1,5 millions de passagers transportés, 1 000 emplois créés et un maillage étroit au niveau national : 734 liaisons sont ouvertes, desservant 136 villes. Le développement de l'offre se concentre sur les bassins de population importants, majoritairement sur des liaisons radiales (Paris/Lyon, Paris/Nantes), même si des liaisons transversales se déploient progressivement (Bordeaux/Clermont, Marseille/Nice, etc.). Selon la Commission d'Etudes sur la loi Macron, cinq millions de personnes pourraient choisir l'autocar fin 2016. Selon l'opérateur Ouibus, le marché de l'autocar longue-distance représentera 30 millions de voyages à l'horizon 2024. Le taux de remplissage des autocars reste pour le moment faible : 32 % fin 2015, selon l'ARAFER.

OUVERTURE DU TRANSPORT PAR AUTOCAR

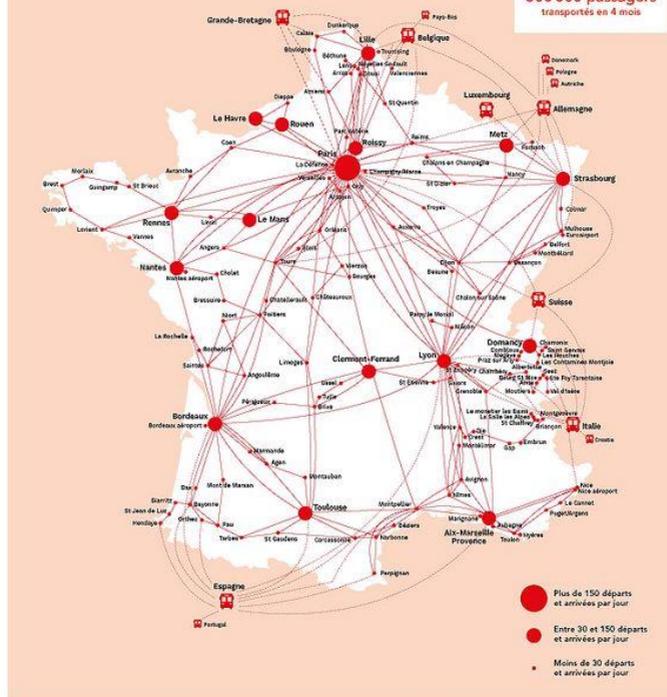
Deuxième bilan, 4 mois après
l'entrée en vigueur de la loi

146 villes
françaises
et aéroports
desservis

Plus de 2 000
départs
et arrivées par jour,
dont 254 vers l'étranger

Plus de 1 000
emplois
créés en 4 mois

Plus de
500 000 passagers
transportés en 4 mois



Cette nouvelle donne en matière de transport est déjà prise en compte par les voyageurs : selon les données publiées par le site Kelbillet.com (comparateur multi-transport), le nombre de voyageurs optant pour l'autocar a augmenté de 68 % entre juin-juillet 2015 par rapport à la même période en 2014 (source : *Les Echos*).

Cinq compagnies se sont pour le moment lancées sur le marché : Ouibus (SNCF - France), Megabus (Royaume-Uni), Isilines (Transdev - France), Flixbus (Allemagne) et Starshipper (REUNIR – réseau de transporteurs indépendants français). Selon le cabinet Xerfi, la politique offensive de prix menée par ces

grands groupes écarte *de facto* d'autres acteurs de taille plus modeste, incapables de faire face aux investissements conséquents et à la nécessité d'opérer à perte durant plusieurs années pour fidéliser la clientèle. Dans un second temps, ces groupes, une fois leur position établie, pourraient augmenter leurs tarifs afin d'atteindre leur seuil de rentabilité. Les prix pratiqués par les opérateurs se rapprocheraient alors de ceux du covoiturage (25 euros pour un Nantes/Paris par exemple), plafond à ne pas dépasser pour rester compétitif. **Cet "étalon-prix" devra être au cœur de la réflexion sur le positionnement tarifaire des transports régionaux.**

Pour assurer un développement rapide, ces compagnies s'appuient sur des transporteurs locaux. Ainsi, dans le département du Maine-et-Loire, la compagnie allemande Flixbus a noué des partenariats avec les entreprises locales Cordier Voyages et Audouard Voyages pour assurer des liaisons entre Angers et Paris. Les transporteurs investissent dans le matériel roulant et embauchent les conducteurs, tandis que l'entreprise Flixbus s'occupe de la planification des lignes et de la vente des billets sur Internet. Le prix moyen d'un trajet Paris/Angers est de 15 €, et la société Audouard Voyages annonce un taux de remplissage de ses véhicules de 70 % (source : *Ouest-France*, édition Angers-Septre du 13-11-2015).

En Pays de la Loire, selon le précédent président du Conseil Régional M. Jacques Auxiette cité par un communiqué du 7 septembre 2015, deux lignes TER ligériennes sont directement menacées par la libéralisation du marché de transport par autocars. Il s'agit de Nantes/Angers/Le Mans (3,7 millions de voyages par an) et Le Mans/Rennes (1,1 million de voyageurs par an). La Région dénonce le manque de concertation préalable à l'ouverture des lignes Ouibus par SNCF Mobilités sur le territoire des Pays de la Loire et menace de laisser SNCF Mobilités assumer seule le risque commercial des lignes TER, arguant que les subventions régionales à l'exploitation ne peuvent être utilisées pour le développement de ce nouveau service concurrentiel. Selon Ouibus, le développement de l'offre n'est pas financé avec les subventions à l'exploitation du TER, mais avec les bénéfices issus du TGV.

Il faut néanmoins souligner que l'ouverture du marché des transports longue-distance aux autocars n'est pas automatiquement synonyme de baisse de fréquentation pour le mode ferré : l'ouverture du marché au Royaume-Uni ou en Norvège dans les années 1980 n'a pas signé la fin du transport ferroviaire. Selon l'étude de France Stratégie citée précédemment, la libéralisation du transport par autocar provoquera surtout un report modal de la voiture vers le car et attirera une clientèle différente de celle des trains, plutôt composée de jeunes et de seniors, pour qui les contraintes liées au temps sont moindres.

Ainsi, selon Ouibus, le principal concurrent de l'autocar n'est pas le TER mais le covoiturage et la voiture individuelle, segments où le creuset de clientèle est le plus important. De plus, les lignes d'autocar seront incapables d'absorber la clientèle des lignes TER les plus fréquentées : 400 places sont ainsi proposées par autocar sur la liaison Nantes/Le Mans par les différents opérateurs, quand 10 000 personnes prennent chaque jour le TER sur la même liaison. Certains tarifs pratiqués sur le TER, notamment les abonnements domicile-travail, restent attractifs par rapport à l'autocar longue-distance. Il n'en est pas même pour la clientèle occasionnelle du TER, qui contribue de manière importante au fonctionnement du réseau, et pour qui les prix proposés par les opérateurs pourraient se révéler avantageux.

Enfin, l'un des enjeux fort pour ce nouveau type de service est **l'aménagement des gares routières**. Selon la Fédération Nationale des Transports de Voyageurs (FNTV), citée par *Ouest France*, seule la moitié des préfectures de Département possèdent une gare routière. A titre d'exemple et selon le journal *Les Echos* du 16 janvier 2016, la gare de Bordeaux Saint-Jean accueille quotidiennement une quarantaine d'autocars, dans des conditions d'accueil très sommaires (pas de service, peu de confort et d'espace). Dans un souci d'intermodalité et en cohérence avec le nouveau statut régional de chef de file en la matière (voir chapitre 2.5), des points d'arrêts à destination des autocars pourraient être implantés en périphérie des agglomérations et reliés directement au réseau de transport public urbain, limitant ainsi un possible engorgement des agglomérations. Cependant, cela pourrait poser des problèmes de saturation

**Ordonnance n° 2016-79 publiée
au JO du 31 janvier 2016**

Objectifs : assurer une égalité d'accès des opérateurs économiques aux gares routières ; augmenter les retombées positives au plan local de ces nouvelles dessertes ; répondre aux exigences de qualité de service des usagers.

Fonctionnement : tenue d'un registre public recensant les offres d'accueil des autocars.

Mission confiée à L'ARAFER : régulation de l'accès aux gares selon un principe de non-discrimination entre transporteurs et règlement des différends.

des réseaux urbains, notamment aux heures de pointe. La question du financement de ces équipements reste également entière pour définir le cadre de développement de ces infrastructures, en sachant que les collectivités sont peu enclines à les financer. L'ordonnance n° 2016-79 publiée au JO du 31 janvier 2016, afférente "aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des

activités ferroviaires et routières (AFAFER)", devra déterminer le nouveau cadre de fonctionnement des gares routières.

Les opérateurs d'autocars longue-distance paient actuellement un péage au "toucher de quai", compris entre 2 et 19 €, pour financer les gares routières qu'ils utilisent. Une tarification aléatoire, qui peut être financièrement rédhibitoire au-delà de 5 € pour les opérateurs.

2.5. Dans cet environnement en plein bouleversement, la Région des Pays de la Loire se voit confier de nouvelles compétences

Le transfert de la gestion des transports interurbains et scolaires des Départements aux Régions

Au niveau local, un regroupement progressif des compétences liées aux déplacements a déjà eu lieu, depuis la Loi d'Organisation des Transports Intérieurs (LOTI) jusqu'à la récente Loi Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles (MAPTAM). Cette dernière a consacré les compétences multimodes des agglomérations en matière de déplacements : transports et stationnement urbain, transport de marchandises, logistique urbaine, vélo en libre-service, auto-partage, covoiturage... Les agglomérations acquièrent ainsi le statut d'Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM).

Concernant l'échelon régional, un pas important a été franchi avec l'adoption de la Loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), qui confie aux Régions la gestion des transports scolaires et interurbains. Seuls les transports scolaires de personnes en situation de handicap restent de la compétence des Départements. A compter du 1^{er} janvier 2017, la gestion des transports routiers non-urbains sera confiée à la Région, puis celle des transports scolaires à partir du 1^{er} septembre 2017. Possibilité sera laissée à la Région de subdéléguer la gestion des transports scolaires aux Départements ou aux EPCI (Etablissements publics de coopération intercommunale). Il sera donc important, pour la Région, de se rapprocher de ces collectivités pour définir le meilleur schéma d'organisation : gestion en propre par la Région ou subdélégation. Pour limiter le risque de perdre en proximité, les Régions auront la possibilité de créer des agences départementales permettant d'appréhender plus finement les besoins des territoires en termes de transports scolaires. Au niveau juridique, les contrats existants entre les transporteurs et les Départements et/ou agglomérations seront transférés en

l'état aux exécutifs régionaux et réalisés dans les modalités prévues initialement jusqu'à leur terme, sauf accord contraire des parties. Au moment du renouvellement de ces contrats, le choix du mode de gestion, l'allotissement, les exigences des cahiers des charges, etc. pourront avoir un impact sur la concurrence générée, en particulier sur le tissu économique local.

Un certain nombre d'interrogations subsistent quant aux conséquences de cette loi. Comment harmoniser au niveau régional une offre interurbaine et scolaire dont les échéances contractuelles et les formes de marchés sont différentes selon les territoires desservis ? Cette hétérogénéité ne va-t-elle pas nuire à l'objectif de cohérence et d'optimisation de l'offre à l'échelle de la Région, objectif de la loi NOTRe ? Des interrogations subsistent également quant à la réalité des économies permises par ce transfert de compétence. En effet, les exécutifs départementaux conserveront la compétence sur le seul transport scolaire des élèves handicapés (transports adaptés), ce qui devrait se traduire par le maintien d'un service partiellement dédié au transport au sein des Conseils départementaux.

D'autre part, le CESER Pays de la Loire tient à souligner la spécificité que constitue le transport par liaison maritime vers l'Île d'Yeu, service en régie, actuellement géré par le Département de Vendée. Ce particularisme local entre pleinement dans le transfert de compétences qui doit être discuté entre le Département et la Région.

Au niveau financier, plusieurs enjeux majeurs apparaissent avec ce transfert de compétence :

- Au niveau de la **fiscalité locale**, il est à noter que cette nouvelle compétence se traduira par un transfert de ressources. En effet, l'augmentation, à partir de 2017, de la part régionale de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE, de 25 à 50 %) correspondra en théorie au transfert des compétences "*actions économiques et transport*" des Départements vers les Régions. Cette augmentation devrait représenter 3,9 milliards d'euros supplémentaires à destination des exécutifs régionaux.
- D'autre part, concernant les **recettes liées au service**, il y aura la nécessité d'harmoniser les tarifs du transport scolaire sur le territoire régional. Actuellement, les politiques tarifaires en la matière sont très variables d'un Département à l'autre. Selon le magazine *Transport Public* (n°1160, septembre 2015), "*le coût global des transports scolaires est de trois milliards d'euros, dont deux sont à la charge des Départements [...]. Un peu plus d'une trentaine de Départements assument encore totalement ce coût ou demandent une participation minime aux*

familles. Les autres participent entre 50 et 94 %". Se posera donc une question de cohérence des tarifs à l'échelle régionale. Peut-on faire coexister sur un même territoire des services de transports scolaires gratuits et d'autres intégrant une participation des familles ? Les Régions devront se poser la question et choisir de conserver un statu quo ou de faire converger les différentes politiques tarifaires départementales. Le choix de la gratuité induirait une participation supplémentaire des Régions (de l'ordre de 20 millions d'euros par an).

- Enfin, le montant des **transferts des charges et de ressources** des Départements aux Régions sera déterminé par une *Commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées*, composée de conseillers des deux collectivités. En l'absence d'accord entre ces deux exécutifs, le montant est défini sur la base de la moyenne des trois dernières années d'exploitation pour les dépenses de fonctionnement, des sept dernières années pour les dépenses d'investissements, et non pas à "l'euro l'euro", comme lors de précédents transferts de compétences. Le risque est donc d'aboutir à un manque de financement et de dotations pour assurer le service. D'autant que, concernant le transport scolaire, un flou demeure autour de la prise en charge du surcoût induit par la réforme des rythmes scolaires. Celle-ci représente, dans le Département de la Mayenne, par exemple, un budget de 350 000 € sur un budget "transports scolaires" de 11,7 millions d'euros, bien que, théoriquement, les Conseils départementaux n'aient pas à gérer le transport périscolaire.

Ces différents points de vigilance doivent inciter la Région à **produire une analyse économique précise des besoins à venir**, en prenant en compte les spécificités qui caractérisent ce type de service, comme le fait que le transporteur supporte souvent lui-même l'investissement.

Du point de vue des exécutifs départementaux, ce transfert de compétences fait émerger deux types d'inquiétudes :

- La perte de proximité induite par la gestion régionale des transports scolaires pourrait engendrer une baisse de la qualité de service, notamment dans les départements ruraux. A ce titre, les Départements de la Sarthe et du Maine-et-Loire proposent que des **antennes régionales** soient implantées au sein des périmètres départementaux ou au sein des bassins de mobilité ;
- La mise en place éventuelle d'une tarification régionale unique pourrait se traduire par une augmentation tarifaire pour les voyageurs de la Sarthe et de la Mayenne, qui bénéficient actuellement des tarifications

les plus avantageuses (voir le tableau page suivante). Le Département de la Loire-Atlantique souligne à ce sujet la nécessité de **nouer un dialogue étroit entre Région et Départements**, au travers par exemple d'une "conférence des AOT", comme préconisé par le CESER Pays de la Loire dans son rapport *L'intermodalité, une nouvelle compétence régionale à préparer* (2014).

Etat des lieux des différents réseaux de transports départementaux (lignes régulières)

Département	Transport interurbain			
	Système contractuel	Echéance des contrats actuels	Type de tarification	Taux de couverture global du réseau
Loire-Atlantique <i>(réseaux scolaire et interurbain imbriqués)</i>	Marchés publics	2023	Unique : 2,40 € quelle que soit la distance + tarification sociale pour les demandeurs d'emploi	17 %
Maine-et-Loire	DSP	2021	Zonale : 3 zones 1,90 €, 4,00 €, 5,90 € + tarif "solidarité" à 0,50 € sur l'ensemble du réseau et carte jeune donnant droit à un trajet à 1,40 €	21,1%
Mayenne	Marchés Publics	2016 à 2020	Unique : 2 €	7,70 %
Sarthe <i>(réseaux scolaire et interurbain imbriqués)</i>	DSP	2018	Unique : 2,20 €, gratuit pour demandeurs d'emplois	7 %
Vendée			Zonale : 3 zones 2,10 €, 3,70 €, 5,30 €, - 50 % pour les familles nombreuses, les seniors, les personnes handicapées et les demandeurs d'emplois	

Transport scolaire				
Département	Système contractuel	Echéance du contrat actuel	Tarifification	Taux de couverture global du réseau
Loire-Atlantique <i>(réseaux scolaire et interurbain imbriqués)</i>	Marché à bon de commande avec allotissement important	2017 à 2023	155 € par an et par élève (- de 18 ans)	17 %
Maine-et-Loire	Marchés publics	2021	156 € ou 276 € par an et par élève, gratuité pour le 3ème enfant	13,7 %
Mayenne	Marché à bon de commande	2017 à 2020	70 € par an pour un enfant, réduction pour deux et trois enfants, gratuité pour le 4ème	7,70 %
Sarthe <i>(réseaux scolaire et interurbain imbriqués)</i>			49 € par an pour un écolier, 120 € pour un lycéen, gratuité pour le troisième enfant	7%
Vendée	Assuré par les associations familiales et les communautés de communes		121 € pour un écolier, 175 € pour un lycéen et collégien, gratuité pour le troisième enfant et pour les élèves handicapés à plus de 80%	18%

Une nouvelle compétence de chef de file de l'intermodalité : coordonner les politiques de mobilités sur l'ensemble des échelons du territoire régional

Le chef-de-filât de l'intermodalité confié à la Région par **la Loi MAPTAM du 27 janvier 2014** doit lui permettre de coordonner ces nouvelles responsabilités transport. **Elle doit également permettre de renforcer la cohérence de l'offre de transport sur le territoire régional, en partenariat et en dialogue étroit avec l'ensemble des acteurs de la mobilité.** Mettre en place les conditions nécessaires au développement de l'intermodalité répond à des objectifs de développement durable (en favorisant l'utilisation des transports collectifs et des modes doux), de diminution du recours à la seule voiture particulière, de désenclavement des territoires ruraux, de développement des dessertes de proximité, etc.

Dans cette optique et parallèlement à l'amélioration des infrastructures de transports collectifs, la Région doit prendre en compte le développement de nouveaux modes de déplacement, portés parfois par les AOT (vélo en libre-service, auto-partage) mais aussi, comme nous l'avons vu, par des initiatives

individuelles (le covoiturage, par exemple). **L'enjeu pour la Région sera de parvenir à coordonner de manière rationnelle ces nouvelles solutions de mobilité en garantissant la complémentarité de ces offres de transport.** Ce n'est qu'à cette condition que les parcours en "porte-à-porte" intermodaux pourront se développer. Pour coordonner ces offres, la Région pourrait développer l'outil Destineo pour en faire une plateforme multiservices (planification du déplacement, achat de titres tout-mode, information réseau, etc.; cf. rapport du CESER Pays de la Loire *Intermodalité, une nouvelle compétence régionale à préparer*, 2014).

Impacts de l'évolution démographique à 2040 sur le transport collectif régional

A l'horizon 2040, l'INSEE prévoit un gain 900 000 habitants en Pays de la Loire. Cette croissance se localisera de manière plus importante dans les départements littoraux (Loire-Atlantique, Vendée). En volume, elle représentera l'équivalent des populations actuelles réunies des départements de Mayenne et de Vendée.

Un tel afflux de population va donc contribuer au dynamisme économique de la région et constituer un enjeu important pour l'avenir des transports en général et des transports collectifs en particulier. Rien qu'en Loire-Atlantique, une étude du Département indique qu'un million de déplacements supplémentaires sont attendus à horizon 2030 sur ce territoire. Les collectivités devront s'y préparer, car actuellement la majorité des déplacements s'effectue en voiture (83 % en 2015). De nouvelles formes d'intermodalités sont par conséquent à développer pour répondre à ces besoins en proposant des modes alternatifs à la voiture en solo. L'arrivée de nouveaux acteurs privés du déplacement doit être vue comme une opportunité pour répondre à ce défi.

De la même manière, *"l'intermodalité doit veiller à entretenir les relations entre territoires et à prendre en compte les enjeux particuliers des espaces ruraux, éloignés des centres urbains."* (cf. Etude du CESER 2014, *"L'intermodalité, une nouvelle compétence régionale à préparer"*). Avec une population en forte croissance, la prise en compte des besoins de déplacements selon le lieu de vie sera primordiale.

Le secteur des transports est donc en plein bouleversement : de nombreux acteurs émergent et pratiquent une politique de prix agressive qui vient dégrader le ratio recettes/dépenses du TER. La baisse des coûts de l'énergie, une fiscalité moindre et le développement du numérique profitent au covoiturage, qui par des coûts réduits applique des prix d'appel très bas. Les

collectivités accompagnent le développement de ces nouvelles formes de mobilités, par exemple par la création d'aires de covoiturage, tandis que la législation permet l'émergence de nouveaux concurrents au TER : les autocars "Macron" font peser une menace importante sur les lignes du réseau régional.

Comment, en prenant en compte cette nouvelle donne, adapte-t-on le modèle économique des transports régionaux pour le rendre soutenable ? Quels sont les leviers permettant de rendre le réseau régional moins déficitaire, plus robuste et capable d'offrir un service de qualité répondant aux besoins des Ligériens ?

3. Quels leviers pour adapter le modèle économique des transports régionaux à cette nouvelle donne ?

Depuis la régionalisation en 2002, la Région Pays de la Loire a mené une politique forte d'investissements, à la fois dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire (en partenariat avec l'État par les CPER), mais aussi par l'acquisition de matériel roulant plus capacitaire et moderne. Ces investissements ont eu pour but de rattraper le retard pris par le fer sur la route, en modernisant un réseau rendu vétuste par le manque d'entretien chronique constaté depuis les années 1970 - 1980. Ces investissements se sont traduits par une hausse très importante de fréquentation entre 2003 et 2012 (de 10 à 16 millions de voyageurs par an). **La politique régionale en faveur du TER a donc porté ses fruits et a permis de développer une offre de transport adaptée.**

Cependant, depuis 2012, ce phénomène de hausse continue s'est interrompu. La fréquentation a baissé (-2,7 % entre 2012 et 2014), tout comme les recettes (-3,5 % sur la même période), tandis que les dépenses augmentent toujours (+8,5 %). Un "effet ciseau" caractérise aujourd'hui la situation financière du TER en Pays de la Loire, auquel la Région doit trouver une réponse : sa contribution au fonctionnement du réseau ne cesse d'augmenter, dans une période de baisse des dotations de l'État.

Dans cette dernière partie, le CESER propose des pistes d'amélioration afin de pérenniser le modèle économique du TER en Pays de la Loire. Il s'agit tout d'abord de préconisations visant à **mieux cerner l'ensemble de l'offre de mobilité proposée aux Ligériens, ainsi que les besoins et attentes de ces derniers**. Ensuite, le CESER cherche à identifier certains des **leviers susceptibles de rendre le réseau TER toujours plus attractif : tarification, adaptation de l'offre, futur conventionnement Région-SNCF**.

3.1. Evaluer la pertinence de l'offre régionale actuelle au regard des attentes des voyageurs et des caractéristiques des territoires

Faire réaliser une étude multimodes par bassin de vie en prenant en compte la demande de mobilité et l'offre de transport disponible dans son ensemble

Le constat dressé en partie I et II amène les représentants de la société civile à **s'interroger sur le devenir du modèle économique du transport régional**. C'est pourquoi le CESER préconise à la Région de **faire réaliser par un bureau d'études indépendant une étude globale sur la politique publique de mobilité** menée au niveau régional.

Cette analyse pourrait prendre la forme d'un **bilan socio-économique et environnemental de l'offre de mobilité**, et ce pour chaque **bassin de vie**. En complément d'une étude sur les lignes régionales, **l'approche par bassin de vie** permet de **considérer l'ensemble des offres de mobilité** existantes et de développer une analyse multimodes **au-delà du seul réseau TER Pays de la Loire**. S'agissant des bassins de vie, tous n'ont pas les mêmes caractéristiques ni systématiquement les mêmes types d'usagers. Une grande ville draine divers publics par ses emplois, ses offres culturelles, sportives, commerciales, administratives cette attractivité venant s'ajouter aux flux plus quotidiens du monde scolaire et du monde du travail. Les stations du littoral attirent un public beaucoup plus ciblé lié également à la saisonnalité. Dans une ville moyenne, un fort marché hebdomadaire, une grande manifestation festive, peuvent ponctuellement ajouter une dimension particulière et des pics d'affluence à la spécificité du bassin de vie.

Cette étude pourrait également **revêtir une dimension prospective et définir les besoins futurs des territoires**, la Région devant accueillir, à **l'horizon 2040, 900 000 Ligériens supplémentaires**, notamment dans les départements littoraux de la Vendée et de la Loire-Atlantique (source : *INSEE*, 2010).

L'approche multimodes présente plusieurs avantages :

- Elle ferait écho aux nouvelles compétences régionales, qui tendent à **faire de la Région un acteur primordial de la mobilité, au-delà de son rôle historique lié au TER** (gestion des transports interurbains et scolaires, chef-de-file concernant l'intermodalité, création d'un schéma directeur des gares routières, etc.).
- Elle constituerait également un angle d'analyse pertinent dans un environnement en plein bouleversement, où le voyageur peut **combinaison indifféremment transports régionaux traditionnels et nouveaux entrants s'appuyant sur les nouvelles formes d'accès à la mobilité**.
- Une telle analyse multimodes par territoire décrirait avec **précision et exhaustivité** le paysage des transports de voyageurs en Pays de la Loire, en y incluant l'ensemble des acteurs de la mobilité.
- Enfin, cela constituerait un **outil supplémentaire d'aide à la décision** pour le nouvel exécutif dans la définition de la politique publique régionale de mobilité.

Ainsi, cette étude s'attacherait à décrire, pour chaque zone considérée :

- **L'offre de mobilité disponible** : réseau TER Pays de la Loire, autres offres émanant du service public (autocars départementaux, par exemple), solutions proposées par les "nouveaux entrants" (autocars longue distance, covoiturage, etc.).
- **La demande de mobilité** : caractéristiques sociodémographiques de la population, statistiques et enquêtes origine-destination, typologie des abonnés au service TER Pays de la Loire, etc.
- **Les impératifs à prendre en compte**, tels que l'égalité des territoires, le développement durable, la prise en compte des publics les plus fragiles (seniors, personnes à mobilité réduite, publics précarisés), etc.

La Région des Pays de la Loire pourrait communiquer les résultats de cette évaluation en toute transparence, et s'y appuyer pour **justifier ses orientations et les investissements futurs en matière de mobilité**, dans un contexte de baisse des dotations de l'Etat. Cette étude multimodes décrivant de manière exhaustive l'ensemble des acteurs de la mobilité et des besoins en déplacements servirait également de **base à l'élaboration du futur Schéma Régional de l'Intermodalité**.

Analyser la concurrence pour déterminer précisément les atouts et faiblesses du réseau TER Pays de la Loire

Au vu des résultats de cette étude multimodes, il sera possible de conduire une analyse complémentaire **focalisée sur la concurrence** (voiture individuelle, transport par autocar libéralisé, covoiturage, autopartage, etc.), **afin de mieux déterminer les forces et faiblesses du réseau TER Pays de la Loire vis-vis de celle-ci**. Elle pourrait prendre en compte un ensemble de critères tels que **l'offre, la qualité de service, le prix, mais aussi les enjeux environnementaux et d'accessibilité**. Elle déterminerait pour chaque territoire **l'état de la concurrence et l'élasticité-prix de la demande**, c'est-à-dire la sensibilité de la demande aux variations de prix. Elle anticiperait également à la hausse l'évolution des prix pratiqués par les compagnies d'autocars longue-distance, qui devraient à court terme s'aligner sur les prix du covoiturage. Cette analyse pourrait être là encore réalisée par un bureau d'étude indépendant qui étudierait le positionnement des services publics de transports régionaux, notamment par rapport aux nouvelles offres de mobilité. Elle mettrait en avant les **atouts, faiblesses et pistes d'amélioration** de l'offre régionale de transport. Elle permettrait d'expliquer les disparités par ligne en matière de taux de couverture ou de recettes par voyages, constatées au chapitre 1.4.

Un tel projet implique une **transparence totale sur les charges par ligne ferroviaire, auxquelles le CESER n'a pas eu accès pour le présent rapport**. Le CESER le regrette, car ces données demeurent **primordiales pour déterminer précisément le taux de couverture de chaque ligne**. Une nécessité d'autant plus grande que la concurrence des autocars longue-distance rend nécessaire la connaissance détaillée des charges par ligne : elles constituent un **outil primordial d'évaluation de la politique publique de mobilité**.

Pour faire face à cette concurrence, engager une démarche de hiérarchisation et d'adaptation du réseau TER Pays de la Loire en partenariat avec le délégataire

En s'appuyant sur ces deux études et sur la vision prospective ainsi définie, il serait possible d'engager une réflexion pour **évaluer les investissements nécessaires au renouveau du réseau TER Pays de la Loire et à l'augmentation de son attractivité**. Pour **chaque ligne du réseau TER**, une réflexion pourrait être conduite, afin de **cibler les investissements nécessaires**, à la fois sur le **service** (calendrier de fonctionnement, offres en période de vacances et de samedi, amplitude horaire, typologie des voyageurs – pendulaires ou occasionnels...) mais aussi sur **l'offre** en elle-même (matériel roulant, infrastructure en partenariat avec l'Etat et la SNCF).

Offre de la ligne TER...	Exemples d'investissements sur le service	<i>et/ou</i>	Exemples d'investissements sur le capacitaire et/ou l'infrastructure
Surdimensionnée	Adaptation de la fréquence, de l'amplitude, offre adaptée à la saisonnalité, adaptation des horaires		Matériel roulant (train et autocars) moins capacitaire, voire, si mode ferré, passage de l'offre sur route. Suppression du service si celui-ci est mieux assuré par du covoiturage, un transport associatif, ou une ligne d'autocar longue-distance (TER routier, nouveaux entrants)
Adaptée	Augmentation de la qualité de service pour rester compétitif face aux autres modes		Entretien de l'infrastructure, renouvellement du matériel roulant
Sous-dimensionnée	Augmentation de la fréquence, de l'amplitude, augmentation de la qualité de service, permanence de l'offre toute l'année		Augmentation de l'offre, matériel roulant plus capacitaire et moderne, investissement sur l'infrastructure en partenariat avec l'Etat et la SNCF, recherche de mutualisations avec l'offre nationale

Grâce à ces analyses, la Région pourrait s'engager sur **la définition d'un réseau hiérarchisé, où les flux et les modes sont adaptés aux territoires et à la demande de mobilité**. Cela permettrait de **déployer les futurs investissements régionaux en cohérence avec les futurs besoins en mobilité** sur les territoires. Sur cette base, **une obligation de réaliser une étude sur les pistes d'amélioration du réseau TER pourrait être incluse dans la prochaine convention avec le délégataire SNCF**. Etant le plus à même de connaître les sources d'optimisation du réseau qu'il exploite, il doit être **force de proposition en la matière**. Ces pistes d'amélioration pourront

plus particulièrement reposer sur la notion **d'adaptabilité du réseau TER**, c'est-à-dire la capacité à répondre rapidement à la concurrence et aux évolutions des besoins.

A titre d'exemple, et comme évoqué dans la première partie de l'étude, la ligne Redon / Saint-Nazaire assurée en TER routier présente un taux de couverture de 10 %. Si l'on considère un nombre moyen de jours d'exploitation pour cette ligne (250), son nombre de courses par jour (6) ainsi que sa fréquentation à l'année (8 507 voyageurs en 2014), il s'avère qu'en moyenne, **l'autocar de la ligne est occupé par 6 passagers par course, soit 39 000 euros par an et par passager** (considérant que ces 6 passagers sont les mêmes à chaque course). Il semble alors possible d'interroger la pertinence du service, en premier lieu sur des critères économiques (le service coûte cher au regard du nombre de personnes transportées par course), mais également sur des critères écologiques (un autocar à vide émet 8,5 kg de CO₂ au kilomètre). Il s'agirait alors de trouver des **solutions alternatives** (véhicule de moindre capacité, taxi, covoiturage, transport solidaire, liaisons intercommunales) pour faire fonctionner ce service à **moindre coût économique et environnemental**, tout en répondant aux besoins des voyageurs de la ligne.

A l'inverse, si l'étude démontre un déficit d'offre sur un territoire au regard de la demande de mobilité, l'exécutif régional pourrait **augmenter l'effort d'investissement sur le matériel roulant, l'infrastructure**, créer de nouveaux points d'arrêts (comme ce fut le cas à Saint-Sébastien ou La Chapelle-sur-Erdre) ou même envisager la conversion d'une ligne routière en ligne ferrée. Ainsi, le CESER s'interroge sur la possibilité d'augmenter dès aujourd'hui l'offre de transport ferroviaire sur l'axe Nantes / Angers, qui connaît des difficultés de gestion du trafic en période de pointe. En réorganisant la circulation ferroviaire en heure de pointe, ne serait-il pas possible d'ouvrir un sillon supplémentaire, sans mobiliser d'investissement complémentaire ? Afin de déterminer la faisabilité d'un tel projet, le CESER Pays de la Loire propose de **renforcer la concertation avec SNCF Réseau lors de l'établissement des trames horaires**. Dans une décision du 3 février 2016, l'ARAFER a imposé au gestionnaire d'infrastructure une concertation accrue avec la région Rhône-Alpes-Auvergne concernant la définition des futures trames horaires. Le CESER Pays de la Loire invite la Région à s'appuyer sur cette décision pour demander à SNCF Réseau une **plus grande transparence sur les arbitrages rendus en la matière** et une **association concertée à l'ensemble du processus d'élaboration**.

En parallèle, plusieurs pistes seraient envisageables pour améliorer la capacité de la ligne ferroviaire et la fluidité de cet axe. Elles nécessitent cependant une concertation étroite avec les acteurs nationaux et des délais de mise en place relativement importants :

- A court terme, dans une recherche d'intérêt général et d'efficacité, il serait possible d'utiliser la capacité disponible des TGV entre Nantes et Angers pour proposer plus de place aux abonnés TER. Cette possibilité existe déjà sur l'axe Nantes / Saint-Nazaire / Le Croisic pour les abonnés salariés Métrocéane. Elle pourrait être étendue à d'autres liaisons régionales, telles Nantes / La Roche-sur-Yon / Les Sables d'Olonne, en particulier sur les périodes où l'offre TER est moindre, comme le week-end. La Région Bretagne donne quant à elle la possibilité d'utiliser les TGV sans réservation à ses abonnés domicile-travail, moyennant un supplément (source : site Internet du TER Bretagne). Le protocole, signé par la SNCF et la Région Bretagne en 2015 pour les dessertes à l'horizon été 2017, réaffirme cette possibilité en insistant par ailleurs sur la complémentarité entre le TER et le TGV. De telles mesures nécessitent cependant un accord entre la Région, la SNCF et l'Etat autour de questions sensibles : nombre d'abonnés TER maximum autorisés à bord des TGV, définition d'un éventuel supplément à l'abonnement-voyageur pour bénéficier du service, partage de la recette, etc.
- Repenser avec SNCF Réseau l'organisation de la circulation ferroviaire, en mettant en place un cadencement de l'ensemble des trains de voyageurs, ce qui permettrait d'accroître le nombre de trains et d'augmenter la desserte TER de Nantes / Angers en heure de pointe. Un tel cadencement serait facilité en équipant la ligne d'une signalisation de type ERTMS (système de signalisation européen harmonisé permettant d'augmenter la vitesse de circulation des trains), projet à long terme auquel la Région est sensibilisée (source : *Ville, Rail & Transports*, février 2016).
- Accroître la capacité offerte aux heures de pointe des TER par le doublement des rames. Cette solution nécessiterait cependant l'achat de matériel roulant supplémentaire et/ou son redéploiement dans le cadre d'une évolution de l'offre.
- Pour le long terme, étudier la création d'une ligne nouvelle sur l'axe Nantes / Angers / Sablé. La Région Pays de la Loire a engagé la réalisation d'études exploratoires afin de vérifier la faisabilité d'un tel projet et d'en déterminer le coût. Le CESER soutient cette initiative (cf. Cahier d'acteur du CESER du 10 déc. 2014 sur la LNOBPL).

3.2. Remettre la tarification au cœur du financement du transport régional

Préalable : accorder aux exécutifs régionaux une plus grande liberté tarifaire, afin de redonner à la politique tarifaire un rôle d'attractivité pour le transport régional et de nouvelles marges de manœuvres financières pour la Région

Actuellement, la Région ne dispose pas d'une réelle liberté tarifaire sur les TER : les abonnements travail, définis par un décret de 1959, et les abonnements élèves, étudiants, apprentis définis par un décret de 1951 en sont exclus, puisqu'ils sont fixés par l'Etat. Elle ne peut que moduler à la marge et en deçà du tarif national sa gamme tarifaire. Or, la tarification nationale est inadaptée à l'offre, car elle ne correspond plus aux réalités sociales et démographiques d'aujourd'hui. Ce décalage induit une perte de recettes et donc une augmentation de la contribution financière de la Région. Il apparaît par conséquent important de laisser la liberté aux Régions de construire leur propre gamme tarifaire, en adéquation avec les réalités socio-économiques de leur territoire. La Loi portant réforme ferroviaire d'août 2014 n'a que partiellement répondu à cette attente, en limitant la liberté tarifaire des Régions aux seuls tarifs occasionnels, sans l'étendre aux abonnements.

Fixer librement l'ensemble des tarifs dans le respect du barème kilométrique national permettrait à la Région des Pays de la Loire, comme dans les transports urbains, de simplifier, moduler et clarifier la gamme des tarifs TER, source d'attractivité du transport régional. En effet, le système actuel superposant des tarifs nationaux, des offres commerciales de la SNCF et des tarifications spécifiquement régionales est préjudiciable tant pour l'utilisateur, jamais certain de payer le même prix, que pour la Région. La possibilité de fixer librement les tarifs offre à la Région plus de marges de manœuvre pour augmenter le taux de couverture des recettes sur les dépenses, même si le corollaire est une prise de risque commercial plus importante, certains publics pouvant se détourner du réseau TER pour basculer sur des offres concurrentes.

Pour conserver une cohérence nationale des tarifs, notamment sur des trajets interrégionaux avec correspondances, il est nécessaire, comme le précise l'ARF dans son *manifeste pour le renouveau du système ferroviaire*, de maintenir un cadre commun, avec un prix de référence au niveau national, "sur les tarifs combinés pour des trajets avec correspondance et pour les personnes les plus fragiles économiquement". Il convient donc de veiller à l'équité des tarifs sociaux sur l'ensemble du territoire national. Ce prix de référence devrait être

construit **non sur des critères de statut mais sur des critères de ressources**, afin de limiter les inégalités constatées avec la tarification sociale par le statut.

Repenser la gamme tarifaire pour mettre fin à certains effets indésirables, privilégier les prix ronds pour plus de lisibilité

Les transports participent de la structuration de la société, en contribuant à l'aménagement du territoire. L'importance des transports publics en matière sociale (faciliter le transport de chacun selon ses besoins et ses possibilités), environnementale (limiter le recours aux modes de transports polluants), sociétale (limiter les risques d'accidents, le train étant plus sûr que la route) a poussé les responsables politiques à les subventionner. Il est également utile de rappeler que le niveau élevé de la dette du système ferroviaire (dû notamment aux investissements importants pour les lignes à grande vitesse) se répercute directement sur le niveau des péages, et donc sur le prix des billets. La reprise de la dette par l'Etat aurait pu permettre de diminuer le coût des péages et de maintenir le prix des billets à son niveau d'aujourd'hui. Cependant, au vu de la situation financière actuelle de l'Etat, celui-ci n'a pas souhaité transférer la dette de la SNCF sur les comptes publics. D'autre part, les tentatives de fiscalité nouvelle à destination du transport public, comme l'écotaxe poids lourds, ont échoué. En l'absence de nouvelles sources de financement et à court terme, les recettes-voyageurs constituent donc un levier important pour assurer le financement du réseau de transport.

Qu'elle dispose ou non de la liberté tarifaire sur les abonnements, la Région Pays de la Loire devrait **repenser sa gamme de prix de billets TER pour la rendre plus lisible et juste**. En effet, la gamme actuelle est le résultat d'empilement successif de dispositifs s'échelonnant de 1991 (abonnement AtlanTER) à 2011 (carte FIFTI). Le CESER incite donc la Région Pays de la Loire à **produire une étude globale visant à définir, en partenariat avec le délégataire, une remise à plat de la gamme tarifaire**.

En matière de politique tarifaire, deux choix sont possibles pour la Région, comme le rappelle la Cour des Comptes dans son bilan de la régionalisation des TER (2009) : une politique de volume ou une politique de recettes. La plupart des Régions ont fait le choix d'une politique de volume, c'est-à-dire des tarifs au prix faible, pour favoriser le report modal de la route vers le rail. Sans remettre en cause totalement cette politique par le volume qui a, comme nous l'avons vu, portée ses fruits, le CESER **encourage le Conseil régional à agir sur le levier du prix de façon modérée et ciblée**, afin de continuer à

accroître progressivement la contribution des voyageurs au fonctionnement du service.

- **Augmentation tarifaire modérée** : il s'agit d'éviter les hausses brutales et les effets de rattrapage mal perçus par les voyageurs. En effet, en cas d'augmentation forte, le signal-prix défini par le covoiturage et par les lignes d'autocars risque de provoquer un important transfert de voyageurs du TER vers ces nouveaux modes. **L'étude de positionnement évoquée ci-avant devra déterminer précisément le degré d'élasticité-prix de la demande de déplacement par territoire.**
- **Augmentation tarifaire ciblée** : la tarification par le statut (salariés, retraités, étudiants), qui se voulait égalitaire, a au contraire *de facto* entraîné une inégalité, notamment en faisant fi des ressources des voyageurs. Il s'agirait donc de **mieux prendre en compte les conditions de ressources des voyageurs**. De plus, le CESER Pays de la Loire demande à la Région d'étudier la possibilité **d'appliquer une hausse graduelle aux abonnements domicile-travail**, qui se révèlent sous certaines conditions plus attractifs que les abonnements jeunes, dans le respect du barème tarifaire national. De même, **le CESER Pays de la Loire s'interroge sur la pertinence du dispositif "trajet à 1 euro"** destiné aux abonnés domicile-travail. Pour rappel, il consiste, pour la Région, à rembourser l'abonnement au-delà de 45 €, prime transport déduite. Ce dispositif mis en place en 2012 **n'a constitué qu'un effet d'aubaine pour les abonnés** puisqu'il n'a pas permis de faire augmenter la fréquentation, le prix de l'abonnement étant déjà très avantageux grâce au financement à hauteur de 50 % par les employeurs. **Si les politiques de prix pratiquées par la concurrence sont agressives, la propension à payer des voyageurs n'est pas nulle.** Ce type d'initiative participe à l'augmentation de l'effort propre de la Région en baissant les recettes issues de la vente des titres de transport. Une éventuelle évolution à la baisse de la compensation par la Région devrait être liée en parallèle à une communication accrue autour du "50 % employeur" afin de mieux faire connaître ce dispositif auprès des salariés.

La Région pourrait profiter de la nouvelle convention **pour revoir sa gamme tarifaire, en s'appuyant sur l'expertise du délégataire SNCF**. L'identification par territoire des **besoins en mobilité** et la mesure de **l'élasticité-prix de la demande**, ainsi que **l'étude de positionnement tarifaire par rapport à la concurrence préconisée dans la partie 3.1** devrait aider à la prise de

décision. Plus largement, l'étude pourrait inclure une analyse comparative des différentes gammes tarifaires régionales pour s'inspirer des bonnes pratiques en la matière. A titre d'exemple, la lisibilité tarifaire pourrait être améliorée en simplifiant la gamme et en mettant en place une **politique de prix ronds**, à l'image du réseau TER Bretagne. Ce type de démarche **augmenterait la compréhension, la lisibilité et l'attractivité de l'offre.** Enfin, cette nouvelle gamme tarifaire du réseau TER devrait également prendre en compte la nécessaire harmonisation des tarifications interurbaines, actuellement hétérogènes (voir page 67/68).

Maintenir la gestion du transport scolaire au plus près des territoires, gérer en direct les transports interurbains pour optimiser l'offre, engager une démarche d'harmonisation tarifaire pour garantir l'égalité des territoires

La Région se voit confier par la loi NOTRe la gestion des transports routiers interurbains réguliers et à la demande à compter de janvier 2017, ainsi que le transport scolaire, à partir de septembre 2017. Ces compétences, qu'elle reste libre de subdéléguer ou non aux Départements, dans le cadre de l'article L.1111-8 du Code général des collectivités territoriales, lui permettent de définir notamment les politiques tarifaires applicables à ces transports (cf. Code des transports, art. L.1221-1 et suivants).

Or, actuellement, les politiques tarifaires sont très variables d'un Département à l'autre et les contrats en cours d'exécution doivent, selon l'article 133 de la loi NOTRe, se poursuivre dans les conditions actuelles, sauf accord des parties.

- Concernant les transports scolaires, le CESER souhaite rappeler la nécessité de **conserver un lien étroit de proximité avec les territoires desservis**, face aux besoins et attentes très spécifiques de ce type de service. Pour répondre à cet impératif et en accord avec la loi NOTRe, l'exécutif régional peut choisir de subdéléguer la gestion des transports scolaires aux Départements. Il peut également **décentraliser l'action publique régionale sur les territoires départementaux**, afin de concilier les objectifs de **proximité** et d'**opérationnalité**. Au niveau tarifaire, le CESER des Pays de la Loire encourage la Région à mener une **démarche d'harmonisation progressive**, aux échéances – très diverses – des différents contrats. Le risque d'un tel processus est d'aboutir à une harmonisation tarifaire vers le bas, où la gratuité du transport scolaire deviendrait la norme, ce qui poserait des problèmes de coûts du service. A l'inverse, conserver une tarification scolaire par Département irait à l'encontre du principe d'égalité des territoires et pourrait faire l'objet

d'incompréhension de la part des familles et des associations de parents d'élèves. C'est pourquoi le CESER Pays de la Loire encourage la Région à développer une **tarification scolaire unifiée**, mise en place progressivement à l'échéance des contrats, basée sur les conditions de ressources et le nombre d'enfants, en concertation avec les associations concernées et les établissements scolaires.

- Le CESER des Pays de la Loire préconise en revanche à la Région de gérer en **direct les services de transports interurbains**. Cela permettrait de réaliser les opérations de mutualisation et de suppression des doublons entre les échelons régionaux et départementaux, évoquées ci-après (3.3). Au niveau tarifaire et à l'image des transports scolaires, une harmonisation progressive à l'échéance des contrats passés avec les opérateurs pourrait être mise en place. Les choix opérés dans les Régions ayant fusionné pourraient aider l'exécutif à mener cette réforme de la tarification. A moyen terme, il serait ainsi possible d'élaborer une **gamme tarifaire unique** rassemblant **TER ferré, TER routier et transports interurbains**, facilitant l'usage et la compréhension du réseau. Au vu des disparités tarifaires existantes, le CESER préconise de mener une démarche de concertation étroite entre la Région et les Départements, afin d'élaborer collectivement une gamme tarifaire conciliant égalité des territoires et prise en compte des besoins locaux en déplacement.

Par ailleurs, l'exécutif devra veiller à ce que les transferts de charges des Départements n'aboutissent pas un manque de dotations pour assurer ces nouvelles compétences. Dans la libre négociation entre les différents exécutifs déterminant le montant des charges transférables, le CESER des Pays de la Loire encourage la Région à prendre en compte les charges indirectes induites par ces nouveaux services (comptabilité, informatique, ressources humaines), ainsi que les charges de structures (locaux, mobilier). Ces charges ne sont pas prise en compte dans la méthode de calcul par défaut, qui prévaut en cas d'absence d'accord entre les parties (source : *le financement des transferts de compétences départementales prévus par la loi NOTRe*, La Gazette des Communes, octobre 2015).

Une attention particulière devra être portée au transport scolaire adapté, qui reste de la compétence des Départements. Dans certaines collectivités comme la Mayenne, le transport d'une partie des élèves en situation de handicap est assuré par le réseau scolaire régulier. En cas de transfert des transports scolaires à la Région, **la déconnexion des compétences entre le transport scolaire régulier et le transport scolaire adapté risque d'aboutir**

à une moindre optimisation des moyens et des coûts. Une déconnexion semblable est également probable entre le transport adapté non-scolaire (tel que le service MobiliTIS en Sarthe) et le transport adapté réservé aux élèves. L'un resterait de la compétence départementale, l'autre irait à la Région. La mutualisation des matériels, des personnels et des coûts, sur ces services très semblables, serait donc moins aisée.

Concernant l'accessibilité, la Région, dans son Schéma Directeur d'accessibilité – Agenda d'accessibilité programmé (SDA-Ad'AP) a prévu la mise aux normes d'accessibilité des gares et points d'arrêts pour un budget de 11 M€ (cf. DM2 du Conseil Régional des Pays de la Loire, oct. 2015). **Elle devra être vigilante sur l'application de ce Schéma aux transports interurbains et scolaires.** Un point d'information avec les Départements sur leurs engagements prévus et actions réalisées dans ce domaine sera nécessaire.

3.3. Avec les nouvelles compétences régionales en matière de transport, réorganiser l'offre pour la rendre plus lisible et attractive

Favoriser l'intermodalité, notamment par la création d'un e-billet multimodal et d'une tarification intégrée

Les nouvelles compétences en matière de transports font de la Région l'acteur majeur de la mobilité à l'échelle supra-communale. Au-delà de la gestion des transports interurbains et scolaires, la loi MAPTAM a consacré la Région comme chef de file de l'intermodalité, c'est-à-dire le fait d'utiliser plusieurs modes de transports au cours d'un même déplacement. En 2014, le CESER Pays de la Loire, répondant à une saisine du président du Conseil Régional, avait développé une série de préconisations pour renforcer les pratiques intermodales et augmenter l'attractivité du réseau :

- Placer le voyageur au cœur de l'intermodalité en partant de ses attentes et besoins ;
- Augmenter la coordination entre les offres pour diminuer les temps de correspondance ;
- Développer l'information en temps réel tout au long du déplacement ;
- Assurer une haute qualité de service tout au long du déplacement ;
- Développer les Pôles d'Echanges Multimodaux (PEM) ;
- Généraliser les systèmes de tarification intégrée ;
- Créer un indicateur fiable de mesure des pratiques intermodales.

Le CESER Pays de la Loire note que **les évolutions législatives de la loi NOTRe facilitent la réalisation d'un certain nombre de ces préconisations.** Il devient plus aisé d'articuler transports interurbains, transport scolaires, TER ferrés et TER routiers lorsqu'ils sont placés sous l'égide d'une seule et même autorité. De même, un regroupement a eu lieu à l'échelle locale, avec la constitution des Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM), organes chargés notamment de la gestion des transports collectifs, du covoiturage et de l'autopartage au sein de leur "ressort territorial". Ces regroupements devraient **faciliter la coordination des offres entre le niveau local et supra-local grâce à la diminution des interlocuteurs concernés.** Il est à remarquer d'ailleurs que l'avis conforme (c'est-à-dire favorable) concernant le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI) devra être émis par ces nouvelles AOM et non plus par les départements. De même, la diminution du nombre d'interlocuteurs et l'harmonisation des projets de mise en accessibilité devraient permettre de faciliter l'accès du réseau aux publics les plus fragiles.

Le regroupement des compétences transports facilite également le développement d'une tarification intégrée, intermodale et adossée à un réseau billettique commun. Aujourd'hui, chaque réseau dispose de sa propre tarification et de son propre système billettique, ce qui bride les déplacements intermodaux. D'autres Régions ont déjà harmonisé leurs systèmes billettiques : le voyageur de la région Bretagne peut ainsi se déplacer sur les réseaux urbains, interurbains et régionaux avec une seule et même carte. **Le CESER préconise donc de profiter du regroupement de compétences pour accélérer le développement d'un tel outil.** Les caractéristiques de la billettique en Pays de la Loire, où chaque réseau dispose de son propre système, semblent plaider pour la création d'un billet électronique dématérialisé, commun à l'ensemble des réseaux ligériens. Il s'agit d'une solution moins onéreuse : la création d'un système billettique physique coûterait *a minima* environ 2 millions d'euros (selon une étude de la SNCF).

L'harmonisation tarifaire et la création d'un système billettique unique doivent faciliter l'usage des transports régionaux et augmenter leur attractivité. Ces deux démarches ne pourront se faire qu'en partenariat étroit avec les agglomérations et les métropoles qui ont acquis une nouvelle importance en matière de mobilité avec la loi NOTRe. Les modalités techniques pour créer un tel outil décrites dans l'étude *Intermodalité : une nouvelle compétence régionale à préparer* restent pertinentes : **lier les différents systèmes billettiques locaux par un système "chapeau", offrir une interface commune et dématérialisée sur terminal mobile, généraliser la vente de titre par téléphone.** L'application Destineo pourrait ainsi devenir une véritable interface commerciale pour l'achat de billets électroniques, en plus de ses

fonctions actuelles de calculateur d'itinéraire et d'information aux voyageurs. Le téléphone deviendrait, quant à lui, un titre de transport à part entière, avec la technologie de communication en champ proche, permettant de charger un titre de transport directement sur son mobile et de l'utiliser comme une carte de transport classique, même lorsque l'appareil est éteint. Ce type de technologie, déjà en test sur les réseaux urbains, devrait connaître un développement favorable avec l'augmentation des téléphones équipés et le développement grand public de solutions d'e-billet telles que celles proposées par le récent conventionnement entre les opérateurs Orange, SNCF, RATP et Gemalto. **Le CESER préconise par conséquent à la Région de se positionner comme collectivité-pilote sur ce type d'outil amené à se généraliser à moyen terme.**

Profiter de l'essor des nouvelles offres de mobilité pour favoriser la création de pôles intermodaux

Le Schéma Régional de l'Intermodalité intègre un Schéma régional des gares routières définissant leur localisation et leur cahier des charges. Ce schéma revêt une importance particulière depuis le vote de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances, qui libéralise le marché de l'autocar longue-distance. Comme évoqué dans la partie 2 de cette étude, **il existe d'ores-et-déjà un déficit d'équipements pour le transport par autocars, amené à se développer fortement dans les mois qui viennent.** Se pose alors la question du financement des nouvelles infrastructures. Les collectivités doivent-elles financer une gare utilisée par des services privés pouvant concurrencer les services de transports publics ? Les compagnies de bus privées doivent-elles construire leurs propres infrastructures ?

Le rôle historiquement faible de l'autocar dans les transports collectifs en France explique aujourd'hui le déficit qualitatif et quantitatif des gares routières. Or, la loi "Macron" a ouvert la porte à un développement important de ce mode de transport, tandis que la gestion des cars interurbains était transférée aux Régions. De plus, la loi NOTRe transfère, à partir du 1^{er} janvier 2017, la construction, l'aménagement et l'exploitation des gares routières aux Régions, une compétence jusqu'alors confiée aux Départements. **Le contexte est donc favorable à une évolution des gares routières** et de leurs fonctions. Le CESER des Pays de la Loire préconise par conséquent à la Région d'engager une démarche globale à l'échelle de son territoire pour **transformer les gares routières en véritables pôles d'échanges multimodaux**, à l'image des gares ferroviaires aujourd'hui. Ces gares pourraient constituer, notamment dans les territoires ruraux, des pôles de mobilité rassemblant l'ensemble des

solutions de déplacements disponibles sur le territoire (cars régionaux et interurbains, autocars libéralisés, places de stationnements pour le covoiturage, arrêts de type "rézopouce", autopartage...). **De tels équipements participeraient au désenclavement des territoires et à la création d'alternatives crédibles à la voiture individuelle dans les territoires périurbains ou ruraux.** Une gamme de services du quotidien (toilettes accessibles aux PMR, kiosque, restauration...) implantés à l'intérieur de ces gares en augmenterait l'attractivité.

Le CESER des Pays de la Loire ne peut que constater l'existence légale de la concurrence par autocar longue-distance et le fort développement de ce type de service. Il **préconise par conséquent aux collectivités d'utiliser ce levier pour financer la rénovation ou la création d'infrastructures de transports routiers de voyageurs.** Plusieurs collectivités ont déjà fait ce choix en faisant payer aux sociétés d'autocar un péage dit de "toucher de quais" pour utiliser les gares routières. **La diversité des usages, des services et des acteurs sollicitant les gares routières devrait permettre de mixer les financements et, *in fine*, de diminuer ou de faire stagner la contribution des collectivités à leur développement et à leur entretien.** Des équipements modernes, offrant une grande qualité de service, positionnés, selon les besoins, en connexion avec les centres villes par le réseau de transports urbains ou en cœur de ville, ne pourront que **favoriser les mobilités alternatives à l'autosolisme tout en ne sollicitant que partiellement les financements publics.**

Supprimer les doublons, encourager la poursuite du cadencement au niveau ferroviaire pour simplifier la compréhension de l'offre

A court terme, le transfert de l'offre interurbaine constitue **une opportunité pour limiter les doublons entre transports interurbains et réseau TER**, et ce, quel que soit le mode de gestion choisi (en direct ou en subdélégation). Trois pistes d'optimisation peuvent être envisagées :

- Aujourd'hui, certaines liaisons départementales doublonnent d'ores-et-déjà l'offre régionale. C'est le cas, par exemple, de la liaison Nantes Pornic, assurée à la fois par le réseau TER et le réseau interurbain Lila. Si la coexistence de ces deux types de services traduit des besoins de mobilité différenciés, il doit être néanmoins possible de parvenir, par un traitement fin des demandes, à rationaliser l'offre sur cette liaison.

- Il sera également possible à partir de 2017 de développer les liaisons interdépartementales, en fusionnant les lignes interurbaines qui s'interrompent, pour la plupart, aux frontières géographiques des départements.

Enfin, l'émergence de ces lignes interdépartementales devrait permettre de **tisser un véritable réseau de transport routier régional maillé et complémentaire au réseau ferré**. La réalisation de **l'étude multimodes par bassins de vie**, préconisée en partie 3.1 et **visant à préparer la hiérarchisation du réseau**, devrait faire émerger des pistes d'optimisation entre ces liaisons interdépartementales et le réseau existant de TER routier. Dans ce cadre, la Région entretient également une veille par rapport aux demandes d'ouverture des lignes d'autocars. Elle peut utiliser le **mécanisme de la saisine de l'ARAFER** pour orienter ces services en complément du service public de transport. Le CESER Pays de la Loire encourage la Région à **agir avec pragmatisme** face aux demandes d'ouverture de liaison par autocars déposées par les transporteurs. En demandant à l'ARAFER **la limitation de ces services à certains créneaux horaires ou certaines dessertes**, la Région pourrait s'assurer que ces services entrent en complémentarité avec l'offre TER, là où un besoin réel est constaté, sans la concurrencer directement. **Le CESER estime que les services régionaux sont les mieux à même d'identifier ces besoins et d'orienter en conséquence leurs demandes de limitations ou d'interdiction**. La Région a déjà saisi l'ARAFER en ce sens suite à la demande d'ouverture de liaison entre Angers et le Mans par l'opérateur Flixbus. Sur cet axe, la Région ne demande pas l'interdiction totale du service mais sa limitation aux heures creuses, qui permet *"au transporteur d'offrir en complément de l'offre TER un aller-retour par jour de semaine, et 1,5 à 2 le week-end"* (source : dossier de saisine de l'ARAFER par la Région Pays de la Loire). En revanche, la demande d'Eurolines pour l'ouverture d'une liaison entre Nantes et Angers a fait l'objet d'une saisine de l'ARAFER par la Région visant à interdire le service.

Au niveau du réseau ferroviaire, la disparition possible de certaines lignes TET et le report du trafic sur les lignes régionales pourrait permettre de réduire les doublons entre trains Intercités et service TER. Le rapport Duron préconise ainsi, pour la ligne Caen / Le Mans / Tours *"une reprise du trafic par les futures grandes régions Normandie, Pays-de-la-Loire et Centre-Val-de-Loire, sans besoin d'ajout de trains régionaux, et la coordination des dessertes TER pour les flux inter-régionaux. Un autocar de bout-en-bout effectuant un arrêt au Mans pourrait compléter cette desserte TER"*. Cette préconisation s'appuie sur le fait que la ligne TET est avant tout utilisée pour des déplacements courte-distance (environ 160 km), et pour des motifs "Loisirs" ou "Privés".

Parallèlement, comme indiqué dans la partie I, le CESER Pays de la Loire constate que les lignes TER Le Mans / Alençon et Le Mans / Château-du-Loir présentent des taux de couverture parmi les plus faibles du réseau (autour de 30 %). Si les préconisations du rapport Duron étaient appliquées, **le report du trafic TET vers les lignes TER pourrait donc augmenter la recette de ces lignes (sans ajout de trains régionaux) en améliorant le taux de couverture**. L'arrêt des lignes TET et l'obligation, pour certains voyageurs, de faire correspondance pourrait cependant en **détourner une partie vers d'autres solutions de déplacement**. D'autre part, la disparition d'un opérateur pourrait engendrer un risque sur la pérennité à moyen terme du financement de l'infrastructure. Le CESER rappelle que les décisions concernant l'avenir des lignes TET seront prises en juillet 2016, à la suite d'une démarche de concertation entre les Régions et le représentant de l'Etat.

D'autre part, le redécoupage territorial des Régions oblige certains exécutifs à réorganiser l'offre TER sur leur territoire élargi. La Région des Pays de la Loire, dont les frontières géographiques n'ont pas évolué, n'a pas l'obligation d'entrer dans cette démarche. Cependant, le CESER des Pays de la Loire l'encourage à **s'associer à la dynamique actuelle** et de s'engager dans un **travail d'optimisation des dessertes transfrontalières avec les Régions limitrophes** (nouvelle région Grande Aquitaine, Centre-Val-de-Loire, Bretagne, Normandie). Le CESER des Pays de la Loire insiste tout particulièrement sur les **dessertes interrégionales Bretagne - Pays de la Loire**, dans le double contexte d'un partenariat toujours plus étroit en matière économique, industrielle, notamment dans le champ stratégique de l'innovation, et d'une **nouvelle réalité universitaire avec la création en 2016 de l'Université Bretagne Loire**. Cette fédération va mutualiser et renforcer un certain nombre de formations (deuxième et troisième cycles, Recherche...) et générer ainsi **davantage de mobilité interrégionale** au sein de la population étudiante des deux régions. En conclusion, il s'agit de profiter d'une éventuelle redéfinition des dessertes sur les territoires voisins pour **limiter les ruptures de charge, améliorer la continuité du service public au-delà des frontières de la région et favoriser l'accès à d'autres bassins d'emplois**. Ce travail de concertation entre AOT régionales peut aussi participer à **l'amélioration des liaisons d'intérêt national** telles que Nantes / Bordeaux, Nantes / Quimper, Nantes / Tours / Saint-Pierre-des-Corps, etc.

Enfin, toujours dans un objectif de simplification et de compréhension de l'offre par le voyageur, le CESER des Pays de la Loire préconise de **poursuivre la démarche de généralisation du cadencement**, une action déjà engagée au niveau régional, notamment sur la liaison Nantes / Clisson. Ce processus doit connaître une accélération en 2017, avec l'ouverture de la nouvelle ligne

LGV Bretagne-Pays de Loire. Cependant, la généralisation du cadencement peut rencontrer plusieurs obstacles. D'une part, les travaux nécessaires à la rénovation de l'infrastructure ferroviaire provoquent de nombreux changements de grilles horaires (107 fiches publiées en 2014, contre 60 habituellement). De plus, la généralisation du cadencement peut avoir des répercussions notoires sur les horaires de desserte et dégrader l'adaptation de l'offre à la demande. Enfin, sur certaines liaisons, le cadencement devrait intégrer les dessertes d'intérêt national (TGV, TET, Fret), afin d'utiliser au mieux la capacité de l'infrastructure ferroviaire (et donc de dégager des ressources supplémentaires). Cette intégration devrait viser la complémentarité des services, à l'image de la Région Bretagne, qui s'appuie sur la mise en service de la nouvelle ligne LGV pour réorganiser et augmenter son offre régionale de transports.

La poursuite du cadencement devrait donc être pour la Région un objectif à moyen terme, qui ne pourra se faire que progressivement, la période importante de travaux s'échelonnant jusqu'en 2020. **Les discussions et études avec les services de l'Etat, la SNCF doivent cependant être menées dès aujourd'hui**, en veillant à la participation des associations d'usagers, afin de faciliter sa mise en place une fois l'infrastructure rénovée.

Dans une position adoptée le 11 février 2016 et relative aux nouvelles compétences-transport des collectivités, l'UTP (Union des Transports Publics et ferroviaires) donne plusieurs préconisations qui se rapprochent de celles du CESER Pays de la Loire : *"analyser les flux existants et potentiels pour une meilleure articulation modale"*, *"prendre en compte la réalité des déplacements dans les bassins de vie actuels et veiller à assurer la continuité des liaisons inter-régionales"*, *"remettre l'utilisateur au cœur du financement des services"*, *"analyser les besoins des voyageurs"*, *"[mettre en place] une billettique harmonisée au niveau régional"*, *"affirmer les hubs et les pôles d'intermodalité multimodaux"*.

Placer le renouveau du fret ferré au cœur de la réflexion sur les nouvelles formes de financement de l'infrastructure ferroviaire

Comme évoqué dans la première partie de cette étude, le financement de l'infrastructure ferroviaire est aujourd'hui dans une impasse. Le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau est fortement endetté et ses investissements sont bridés par une règle d'or instaurée par la loi Macron. Les prix des péages de circulation ne peuvent plus être accrus, car la répercussion de leur augmentation sur les tarifs voyageurs ferait fuir la clientèle vers les solutions

moins onéreuses proposées par les nouveaux entrants. Dans ces conditions, comment financer les travaux de rénovation du réseau secondaire ?

Le trafic fret constitue une source complémentaire de financement pour l'entretien et la rénovation du réseau. Cette source s'est considérablement tarie avec la baisse importante du trafic de transport ferroviaire de marchandises depuis le début des années 2000. Si le transport des marchandises par voie routière est le plus adapté aux caractéristiques régionales (activité économique éclatée sur l'ensemble du territoire, courtes distances), le fret ferroviaire trouve, à l'échelle interrégionale, toute sa pertinence comme mode complémentaire à la route, à la fois au plan économique – pour des transports massifiés ou sur des distances supérieures à 500 km - et dans la perspective de la transition énergétique (avec la traction électrique). Veiller à la **polyvalence** du réseau ferré (TER, TET, TGV et fret) est de nature à assurer le maintien de lignes menacées (notamment l'axe Nantes La Rochelle / Bordeaux), qui contribuent à l'équilibre du territoire et à son irrigation. Par ailleurs, **l'axe Saint-Nazaire / Tours** revêt un enjeu majeur pour le **Grand Port Atlantique**. En effet, la réforme portuaire mise sur le développement, pour la desserte des hinterlands, de l'acheminement des marchandises **par la voie ferrée et la voie fluviale**. Comme souligné dans le rapport du CESER sur les infrastructures d'avenir, à la différence du Havre et de Marseille, qui disposent de voies fluviales et ferrées performantes, le Grand Port Atlantique ne dispose pas de desserte fluviale au-delà de l'estuaire, tandis que **la voie ferrée est à certaines heures en limite de capacité entre Nantes et Angers**. Cela freine d'autant l'accès vers Tours et limite la jonction du port avec les grands axes de fret ferroviaire vers l'Est, le Nord et le Sud. Une négociation sur les sillons pourrait permettre d'ouvrir plus largement la ligne au trafic fret et d'augmenter les redevances.

Une expérimentation en vue de développer l'activité fret sur le territoire a déjà eu lieu : elle s'est traduite par la création de la plate-forme de transport combiné de Château-Gontier, projet soutenu par la Région Pays de la Loire, l'Etat, SNCF Réseau et l'Union Européenne (coût : près de trois millions d'euros, source : *ADEME et ORT Pays de la Loire*). Le CESER appelle à la poursuite de ce type d'initiative s'appuyant sur des financements mixtes.

La direction territoriale (Bretagne – Pays de la Loire) de SNCF Réseau a pris l'initiative de réaliser très prochainement une cartographie précise de l'infrastructure Fret en Pays de la Loire. Pour l'exécutif régional, cet état des lieux pourrait constituer un outil précieux d'aide à la décision en matière d'organisation du transport de marchandises sur le territoire ligérien. Le CESER invite par conséquent la Région à appuyer cette démarche structurante.

Au-delà de ces initiatives à l'échelle des territoires, le CESER souligne également la nécessité de faire émerger au niveau national un projet global pour le fret ferroviaire. Le CESER Pays de la Loire rejoint par conséquent l'avis du CESER Centre-Val-de-Loire (novembre 2015) quant à la **nécessité de relancer ce mode de transport**, notamment par une **mobilisation interrégionale**, pour faire face au manque de volonté politique de l'Etat et de la SNCF. Il préconise à l'exécutif régional de **mener conjointement, avec les Régions limitrophes, un plan interrégional pour le fret ferroviaire**. Ce groupement régional pourrait également exprimer à l'Etat son souhait de voir s'engager au niveau national une véritable politique de relance du secteur, appuyée notamment par des financements européens (source : *Fret ferroviaire en région Centre-Val-de-Loire*, CESER Centre-Val-de-Loire, 2015). Le contexte est favorable à ce type d'initiatives, puisque le projet d'autoroute ferroviaire Atlantique en partenariat avec l'Espagne est relancé, par le biais d'un appel à manifestation d'intérêt des acteurs du ferroviaire (source : *Mobilicité, Le projet d'autoroute ferroviaire Atlantique relancé*, 28/10/2015).

3.4. Amener l'opérateur à poursuivre ses efforts en matière de productivité, de qualité de service et de réduction des coûts

Renforcer dans la prochaine génération de convention les contrats d'objectifs en matière de ponctualité, de qualité de service et de lutte contre la fraude

La convention actuelle Région-SNCF comporte un indicateur global de qualité de service, pour lequel la ponctualité compte à hauteur de 25 %. D'autre part, un système d'indemnisation des abonnés domicile-travail existe en cas de retards importants (cinq suppressions de trains ou cinq retards supérieurs à quatorze minutes) sur un mois calendaire ou glissant. Cependant, il est peu mis en valeur et peu connu des voyageurs. La prochaine convention pour l'exploitation des services TER, qui doit être négociée en 2016 pour entrer en application en 2017, constitue l'occasion de **renforcer ces mécanismes**. En 2014, la Région Pays de la Loire se situait dans la moyenne nationale concernant la ponctualité (91,6 % selon l'UFC Que Choisir), mais restait en-deçà des Régions Bretagne, Normandie ou Alsace (respectivement 93,9 %, 93,3 % et 95 % des trains à l'heure). Le CESER Pays de la Loire suggère de **renforcer le mécanisme d'incitation financière à l'amélioration de la ponctualité des trains régionaux**. En effet, les suppressions de trains et la multiplication des retards sont sources d'exaspération pour les voyageurs, qui

peuvent se détourner du mode ferroviaire au profit d'autres formes de mobilité (covoiturage, autosolisme...). Comme le recommande l'UFC Que Choisir dans son étude *Performance des trains régionaux*, une **attention plus particulière pourrait être portée à la ponctualité des heures de pointes en semaine**. C'est en effet sur ces créneaux horaires que les retards sont les plus préjudiciables pour les voyageurs du quotidien. Un mécanisme spécifique de bonus/malus indexé sur la ponctualité en heure de pointe pourrait ainsi être intégré à la prochaine convention. Enfin, le CESER invite l'exécutif régional à **mieux communiquer sur l'existence du système d'indemnisation des voyageurs en cas de retards consécutifs**.

D'autre part, le CESER souhaiterait que **le déploiement de la couverture 3G et 4G des trains régionaux fasse l'objet d'un conventionnement entre la Région Pays de la Loire, la SNCF et les opérateurs de téléphonie mobile**. En effet, l'accès à Internet dans les transports est aujourd'hui une composante essentielle de la qualité de service. C'est aujourd'hui l'un des arguments en faveur de l'autocar libéralisé, qui propose un accès Wi-Fi tout au long du trajet. Au niveau national, l'ambition de la SNCF est de couvrir en réseau 3G ou 4G 90 % des trains du quotidien à l'horizon 2020 (source : *Paris-Lyon sera fin 2016 la première ligne TGV avec accès à Internet*, lesechos.fr, 09 février 2016). Si, pour les lignes TGV, les modalités du partenariat avec les opérateurs et le calendrier de mise en œuvre sont arrêtés, il n'en est pas de même pour les lignes régionales. La Région Pays de la Loire, en **participant comme collectivité-pilote au déploiement des réseaux 3G et 4G sur le TER Ligérien, pourrait à court terme conforter l'attractivité du train régional par rapport à l'autocar et au covoiturage**.

La sécurité et la lutte contre la fraude doivent également constituer un chapitre important du prochain document contractuel entre la Région Pays de la Loire et la SNCF ; pour rappel, la fraude représente une perte de recettes de 3 millions d'euros par an. Il apparaît donc primordial de diversifier les actions, afin de répondre aux fortes variations constatées selon l'heure ou le jour considéré : le week-end, le taux de fraude peut atteindre 37 %. Il s'agit de multiplier les outils disponibles et de les utiliser à bon escient selon le jour ou l'heure : contrôles à la montée et à la descente des trains, contrôles à bord, simple présence dans les trains ("peur du gendarme")... Ces objectifs inscrits dans le futur conventionnement avec la SNCF seraient assortis d'un système de pénalités sous forme de **réfaction de subventions** ; l'objectif étant de récupérer de la recette (la fraude équivalant à 5,4 % des recettes annuelles en 2014) pour faire baisser *in fine* la subvention d'équilibre versée par la Région. Parallèlement, une simplification de la vente de titres, notamment sur téléphone, devrait **faciliter l'acte d'achat de la clientèle occasionnelle**.

Le renforcement des mécanismes liés à la ponctualité, le conventionnement autour du déploiement du réseau 3G/4G et les objectifs renforcés en matière de lutte contre la fraude doivent permettre à moyen terme de fiabiliser le réseau, de le rendre plus attractif et de fidéliser la clientèle pour garantir le maintien des recettes voyageurs.

Inclure des mécanismes systématiques d'incitation aux innovations environnementales dans la prochaine convention avec l'opérateur

La SNCF est un établissement disposant de la certification ISO14001 en matière de management environnemental. Elle est également contrainte par la convention actuelle TER Pays de la Loire à un certain nombre d'engagements contractuels (bilan énergétique annuel, carburants aux normes, gestion des déchets...). Cependant, la Région pourrait également **inciter financièrement l'opérateur, au travers de la future convention, à s'engager sur des projets de réduction de son empreinte écologique**. Une **rémunération variable contractuelle** pourrait être conditionnée chaque année à la réalisation d'objectifs environnementaux, tels que la baisse de la consommation énergétique, la diminution des déchets, la substitution de produits chimiques jugés dangereux, etc. Le suivi de ces objectifs et des dispositifs mis en place pour les réaliser ferait l'objet d'un contrôle régulier de la part de la Région. A l'issue de cette démarche, et si les actions menées remplissent les objectifs fixés en amont, cette enveloppe financière serait débloquée par la Région à destination de l'opérateur. A terme, ce type d'incitation devrait permettre à l'exécutif de diminuer la contribution financière de la Région, grâce à la baisse de la consommation énergétique ou l'optimisation de la gestion des déchets. Chaque année, la SNCF pourrait être force de proposition sur ce sujet, en présentant à la Région les pistes d'actions envisagées pour l'année suivante.

Convention Région-SNCF	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+x
Définition des objectifs environnementaux à réaliser sur la durée de la convention	Propositions émanant de l'opérateur pour répondre à ces objectifs / validation du processus par la Région	Réalisation des actions et suivi par la Région	Si les actions sont menées à leur terme et répondent aux objectifs, l'enveloppe financière complémentaire est débloquée	La Région baisse le montant de sa contribution financière grâce aux économies et démarches d'optimisation émanant de l'opérateur, lui permettant de faire baisser ses charges

Poursuivre la démarche d'optimisation du matériel roulant, l'harmonisation du parc et le regroupement des centres de maintenance

La Région est engagée dans une démarche de renouvellement du matériel roulant, au travers de Régiolis bi-modes capables de fonctionner à la fois sur les lignes électrifiées et non-électrifiées. En 2017, 13 rames de Regio2N viendront également circuler à 200km/h sur la future ligne LGV Bretagne-Pays de Loire. Le matériel TET sera lui-aussi renouvelé à moyen terme : dès 2017 pour les rames Intercités (Régiolis), à partir de 2018 pour les rames Interloire (Regio2N). Ainsi, le matériel le plus vétuste est progressivement radié du parc. Le CESER Pays de la Loire salue cette démarche et encourage sa poursuite, car l'opération de renouvellement du parc présente plusieurs avantages :

- En mutualisant les commandes avec d'autres Régions, le prix d'achat baisse mécaniquement ;
- Grâce à un parc de matériel roulant plus homogène, la maintenance est plus aisée (formation, outillage, pièces détachées), donc les coûts sont moindres ;
- Les Régiolis et Régio2N sont des trains produits en grande série et donc plus fiables, malgré la présence accrue d'équipements électroniques à bord. Les retours d'expérience en la matière sont également plus nombreux, d'autres Régions ayant fait l'acquisition de ce type de matériel ;
- L'homogénéité du parc permet d'opérer plus facilement le remplacement d'une rame en cas de panne ou de collision et donc d'améliorer la qualité de service.

L'harmonisation du parc va également de pair avec le regroupement des centres de maintenance : l'atelier de Nantes-Blottereau va ainsi accueillir les activités de maintenance du futur matériel Intercités et InterLoire, aujourd'hui situées sur un autre lieu, à la Moutonnerie. Si l'opération constitue un investissement important (avec notamment une modification des faisceaux de voies pour accueillir les nouvelles rames), il devrait à terme générer des gains de productivité et donc faire baisser les coûts.

Enfin, le CESER Pays de la Loire préconise à la Région **d'appuyer la SNCF dans le développement d'outils performants d'analyse de données liées à la maintenance**. En effet, la nouvelle génération de matériel roulant est dotée de capteurs qui collectent une multitude d'informations sur l'état du matériel et les transmettent en temps réel. La SNCF souhaite développer un outil prédictif

d'analyse capable d'agréger ces données et d'anticiper les pannes techniques dues à l'usure de certaines pièces. Un tel système permettrait de diminuer le nombre de pannes et donc d'augmenter la ponctualité, la qualité de service et l'attractivité du réseau. La Région Pays de la Loire pourrait se positionner pour devenir une **région-pilote** et expérimenter cet outil d'analyse à l'échelle de son réseau.

Depuis la régionalisation, le modèle économique du TER est basé sur une augmentation continue de l'offre, financée par les investissements régionaux et les dotations de l'Etat, entraînant, grâce à des tarifs avantageux, une hausse de la fréquentation. Depuis 2012 sur le réseau TER Pays de la Loire, la fréquentation, les recettes et les dotations de l'Etat sont en baisse, tandis que les coûts continuent d'augmenter. Le phénomène d'effet-ciseau que l'on constate conduit aujourd'hui ce modèle économique dans une impasse. Plusieurs facteurs peuvent l'expliquer. L'offre et la demande de déplacement ont évolué : avec les changements de modes de vie, de nouvelles habitudes de mobilités apparaissent, portées notamment par la généralisation de l'accès à Internet et aux smartphones. Ce sont sur ces mêmes technologies que s'appuient les "nouveaux entrants " (covoiturage, autopartage), qui proposent des solutions de déplacement plus souples et à bas coût. En parallèle, la législation autorise depuis peu le développement sur la route de services privés d'autocars. Face à ces nouveaux besoins et acteurs, le transport régional peine à s'adapter. Le nécessaire renouvellement du réseau ferroviaire financé par l'inflation des péages de circulation, la baisse des dotations de l'Etat diminuant les marges de manœuvres de la Région, les obstacles légaux à la libre fixation des tarifs font que le TER a perdu en attractivité, en témoignant la baisse de fréquentation constatée depuis trois ans.

Ces différents éléments doivent inciter l'exécutif régional à faire évoluer rapidement le modèle économique du TER. Pour cela, le CESER a identifié plusieurs leviers, dans un contexte législatif où la Région se voit confiée de nouvelles compétences en matière de mobilité : les lois NOTRe et MAPTAM consacrent l'échelon régional comme organisateur principal de la mobilité sur son territoire.

Ainsi, le CESER estime qu'il est nécessaire de procéder à une évaluation complète du réseau de transport régional ligérien, en prenant en compte les offres concurrentes existantes et les besoins en mobilité de chaque bassin de vie. A la suite de cette étude, une remise à plat de l'offre TER pourra être engagée pour renforcer l'attractivité du réseau : ajustement de l'offre et des tarifs, pour répondre au mieux à la réalité des besoins sur les territoires,

amélioration de la qualité de service, notamment en matière de ponctualité et de transparence (en partenariat avec le délégataire SNCF *via* la nouvelle convention), meilleure coordination des offres (notamment par le développement de l'intermodalité, de l'aménagement des gares routières), amélioration de l'accessibilité PMR sur l'ensemble du réseau. Le CESER se tient à la disposition de l'exécutif régional pour apporter sa contribution à l'ensemble de cette démarche, qui doit permettre de pérenniser à moyen terme le réseau TER Pays de la Loire.

L'urgence de renforcer l'attractivité du réseau TER est d'autant plus manifeste que l'irruption de nouveaux acteurs de la mobilité s'appuyant sur le digital et le Big Data devrait s'accélérer dans les années qui viennent (en 2020, il y aura 80 milliards d'objets connectés dans le monde). L'ouverture à la concurrence des trains régionaux devrait, quant à elle, devenir une réalité en 2026. A moyen terme et pour faire face à ces nouveaux enjeux, il est donc primordial de garantir la robustesse du modèle économique du TER en Pays de la Loire.

Table des sigles

ACTI

Carte destinée à toutes les personnes en recherche d'emploi en Pays de la Loire, remplissant les conditions d'inscription à pôle emploi et d'indemnisation pour leurs déplacements sur le réseau régional.

ADEME

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AEEA

Abonnement Elèves-Etudiants-Apprentis

AOM

Autorité organisatrice de la mobilité

AOT

Autorité organisatrice de transport

AQST

Autorité de la qualité de service dans les transports

ARAFER

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

ARF

Association des Régions de France

AT

Abonnement de travail

AtlanTER

Abonnement de travail intermodal proposé par la Région des Pays de la Loire. Il permet au voyageur de bénéficier en plus de son abonnement de travail d'une réduction sur son ou ses abonnements de transports urbains.

Big Data

Expression anglophone utilisée pour désigner des ensembles de données tellement volumineux qu'ils en deviennent difficiles à travailler avec des outils classiques de gestion de base de données ou de gestion de l'information

CARENE

Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire

CFF

Chemins de fer fédéraux suisses

CO2

Dioxyde de carbone

COP 21

Conférence des parties entre les pays qui ont ratifié la Convention de Rio sur les changements climatiques

CPER

Contrat de Plan Etat-Région. L'actuel concerne la période 2015-2020.

CVAE

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DB Netz**DGF**

Dotation globale de fonctionnement

ERTMS

Système de signalisation européen harmonisé permettant d'augmenter la vitesse de circulation des trains

FEDER

Fonds européen de développement économique régional

FIFTI

Carte permettant de bénéficier de 50% de réduction sur le réseau TER Pays de la Loire, quelle que soit la période.

FNAUT

Fédération nationale des associations d'usagers des transports

FNTV

Fédération nationale des transporteurs de voyageurs

GART

Groupement des autorités responsables de transport

GEMALTO

Entreprise multinationale de droit néerlandais, spécialisée dans le secteur de la sécurité numérique.

GES

Gaz à effet de serre

GPMR

Grand Plan de Modernisation du Réseau ferroviaire

Intercités

Appellation commerciale de la SNCF pour désigner les trains de moyenne distance

Interloire

Désigne la ligne TER reliant Orléans à Nantes (et au Croisic le week-end) qui est gérée conjointement par les Régions Centre et Pays de la Loire et qui suit le cours de la Loire.

1 Km-train

1 train circulant sur 1 km

LGV

Ligne à grande vitesse

Lila

Réseau de transport en commun du Département de Loire-Atlantique

Loi LOTI

Loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs

Loi "Macron"

Loi du 6 août 2015 pour "la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques"

Loi MAPTAM

Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Loi NOTRe

Loi du 7 août 2015 : Nouvelle organisation territoriale de la République

LNOBPL

Liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire

Mobili'TIS

Service de transport à la demande des personnes à mobilité réduite organisé par le Département de la Sarthe

Orange

Société de télécommunications spécialisée dans la téléphonie fixe, mobile et Internet

ORT

Observatoire des Transports des Pays de la Loire

PEM

Pôles d'échanges multimodaux

PMR

Personne à mobilité réduite

Pratik

Abonnement de travail proposé par la Région Pays de la Loire. Il permet de bénéficier d'une réduction de 75% (par rapport au tarif normal) et de voyager en illimité sur le réseau TER régional sur le trajet domicile-travail.

RATP

Régie autonome des transports parisiens

Regio 2N

Rame automotrice électrique à deux niveaux conçue pour le service TER ou inter-ville.

Régiolis

Rame automotrice construite par Alstom et actuellement commandée par les Régions pour renouveler le matériel TER.

Réseau 3G / 4G

Issu de la troisième génération d'internet mobile, la 3G permet bénéficier d'un débit de 42 Mbits par seconde. La 4G, réseau mobile de quatrième génération, permet de bénéficier d'un débit théorique de 100 Mbps, comparable au débit de l'ADSL.

RQ

Redevance quai

SDA - Ad'AP

Schéma directeur d'accessibilité – Agenda d'accessibilité programmé

SRI

Schéma régional de l'intermodalité

TER

Transport express régional

TET

Train d'équilibre du territoire

TGV

Train à grande vitesse

TIVA

Carte destinée à tous les jeunes de 12 à 25 ans, proposée par la Région Pays de la Loire. Elle permet de bénéficier de 50% de réduction sur le réseau TER régional quelle que soit la période de voyage.

TVA

Taxe sur la valeur ajoutée

UIC

Norme de l'Union Internationale des Chemins de fer

SNCF

Société nationale des chemins de fer français établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) "mère" regroupant :

- **SNCF Mobilités** (ex-SNCF) établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) "fille" qui exploite les trains.
- **SNCF Réseau** (ex-RFF) établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) "fille" qui est le gestionnaire d'infrastructures.

PEM

Pôle d'échange multimodal

Wi-Fi

Réseaux locaux de communication sans fil permettant de relier tout type de périphérique (ordinateur, tablette, smartphone ...) à une liaison Internet haut débit, dans la limite de 10m à partir de chaque borne des réseaux.

Z2

Type de rame automotrice de la SNCF construite entre 1980 et 1988

Bibliographie

Documents

Manifeste des Régions pour le renouveau du système ferroviaire, Association des Régions de France (ARF), 2014

Palmarès Mobilité des régions, Fiche Pays de la Loire, Union routière de France (URF), 2015

Contrat de plan Etat-Région 2015-2020, Région Pays de la Loire / Etat Français, 2015

Comptes Transports de la Nation, 2015

Le financement des mobilités terrestres, Association Transport - Développement - Intermodalité – Environnement (TDIE), 2014

TET : agir pour l'avenir, Commission "TET d'avenir", Philippe DURON, 2015

Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'impact financier de l'article 17 de la loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative (LFR) pour 2014, Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Analyse de la tarification des transports ferroviaires régionaux, FNAUT, avril 2010

Les chiffres clés du transport, Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (MEDDE), mars 2015

Ouverture de l'offre de transport par autocar, France Stratégie (service du gouvernement), janv. 2015

Ordonnance n° 2016-79 publiée au JO du 31 janvier 2016, afférente "aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (AFAFER)"

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)

Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)

Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite "Loi MACRON".

Article sur le transport scolaire, Transport Public n°1160, sept.2015

900 000 habitants de plus en 2040 dans les Pays de la Loire, INSEE Etudes N° 90, déc. 2010

Le transfert aux Régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre, Cour des Comptes, 2009

Code général des collectivités territoriales, article L.1111-8 relatif à la délégation de compétences entre collectivités

Code des transports, art. L.1221-1 et suivants, relatifs aux autorités organisatrices de transport

Le financement des transferts de compétences départementales prévus par la loi NOTRe, La Gazette des Communes, oct. 2015

DM2 du Conseil Régional des Pays de la Loire, oct. 2015

Rapport d'étude sur la réforme ferroviaire, DEGEST pour le CCE SNCF, 2015

Nouvelles Régions, nouvelles compétences : une opportunité pour le transport public de voyageurs, position de l'UTP, 11 fév.2016

Le projet d'autoroute ferroviaire Atlantique relancé, Mobilicité 28 oct. 2015

Performance des trains régionaux : face au train de retard français, l'UFC-Que Choisir passe à l'action, UFC-Que Choisir, 26 mai 2015

Paris-Lyon sera fin 2016 la première ligne TGV avec accès à Internet, lesechos.fr, 09 fév. 2016

Les transports et le financement de la mobilité, Yves Crozet pour la Fondapol, 2015

Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions des Régions, Jacques Auxiette pour l'Association des Régions de France, 2013

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, Centre d'Analyse Stratégique (futur France Stratégie), 2011

Conditions pour une expérimentation portant sur l'ouverture à la concurrence des transports régionaux de voyageurs, Rapport Grignon, 2011

Documentation du CESER des Pays de la Loire et des autres CESER

Les infrastructures d'avenir pour les Pays de la Loire : quelles priorités ?

Volets mobilité et numérique du CPER 2014-2020, CESER des Pays de la Loire, mai 2014

TER Métrolor : construire un modèle économique durable, CESE Lorraine, 2015

Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives, CESE national, 2015

L'intermodalité, une nouvelle compétence régionale à préparer, CESER des Pays de la Loire, 2014

Fret ferroviaire en région Centre-Val de Loire : après l'échec des politiques successives, inversons d'urgence la tendance, CESER Centre-Val-de-Loire, nov. 2015

L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs, CESE national, 2012

Principaux sites internet consultés

<http://www.paysdelaloire.fr/politiques-regionales/transports/>

<http://ores.paysdelaloire.fr/>

<http://data.paysdelaloire.fr/accueil/>

<http://www.observatoire-transports-pays-de-la-loire.fr/>

<http://www.ter.sncf.com/pays-de-la-loire>

<http://www.fnaut-paysdelaloire.org/>

<http://www.gart.org/>

<http://www.kelbillet.com/>

<http://www.mobilicites.com/>

<http://www.sncf.com/fr/groupe>

<http://www.sncf-reseau.fr/fr>

<http://www.sncf.com/>

<http://www.arafer.fr/>

<http://www.qualitetransports.gouv.fr/ter-r181.html>

<http://www.ville-rail-transports.com/>

Remerciements

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

M. Pierre CARDO, Président

M. François WERNERT, Directeur de Cabinet

M. Thomas PERTHUISET, Directeur du transport routier de voyageurs et des autoroutes

Association des paralysés de France

M. Jean-Pierre BLAIN (membre du CESER)

BlaBlaCar

Mme Laure WAGNER, Responsable communication

Mme Verena BUTT d'ESPOUS, Corporate Communications

Comité d'Entreprise SNCF Pays de La Loire

M. Olivier GUIX

Conseil départemental de Loire-Atlantique

M. Philippe GROSVALLLET, Président

M. Jean CHARRIER, Vice-président délégué aux Mobilités

M. Arnaud BOURDIN, Directeur de cabinet

Mme Sophie RENARD, Secrétaire générale des services

M. Bruno CAILLABET, Directeur Déplacements

M. Vincent COLOMBO, Chef du service transports

Conseil départemental du Maine-et-Loire

M. Christian GILLET, Président

M. Jean-Pierre CHAVASSIEUX, Vice-Président en charge de l'éducation, des routes et des transports

M. Florent POITEVIN, Directeur général adjoint des territoires

M. Fabien PAULOV, Directeur des transports et de la mobilité

Conseil départemental de la Mayenne

M. Olivier RICHEFOU, Président

M. Daniel LENOIR, Vice-président du Conseil Départemental en charge de la mobilité

M. Laurent GÉNEAU de LAMARLIÈRE, Directeur

Mme Linda LE MONNIER, Chef de service

Conseil départemental de la Sarthe

M. Dominique LE MENER, Président

M. Régis VALLIENNE, Président de la Commission Réussite Educative, Collèges et Transports

M. Jean-Jacques BOUGAULT, Chef de service

Conseil départemental de la Vendée

M. Yves AUVINET Président

M. Alain LE BCEUF, Député, Vice-Président en charge des infrastructures, des réseaux et de la mobilité

M. Samuel MEUNIER, Directeur général adjoint

Conseil régional Pays de la Loire

M. Alain HUNAULT, Président de la commission Transports, Mobilité, Infrastructures

M. Gilles BONTEMPS, Vice-Président du Conseil régional et Président de la commission Infrastructures, transports et déplacements (au début de cette étude) (*jusqu'en décembre 2015*)

M. Jean-François LEGRIS, Directeur Transports et Déplacements

M. Nicolas BREHIER, Responsable du Pôle Coordination transports et environnement

M. Simon THOUZEAU, Responsable du Pôle Tarifications et Promotion - Service "Offre de transport régional"

Mme Françoise JOUBERT, chef du pôle Documentation

M. Eric MURIE, Chef de pôle information, observation, SIG

DRIVE PARTENAIRE (Véhicule de Tourisme avec Chauffeur - VTC)

M. Marc CHARBONNIER, Chef d'entreprise

Fédération nationale des associations d'usagers (FNAUT)

M. Gérard GAUTIER, Délégué Loire-Atlantique

M. Dominique ROMANN

FNTV - Pays de la Loire

M. Pascal FONTAINE, Président

Mme Claire MORILLE, Déléguée Régionale

Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART)

M. Guy LE BRAS, Directeur général

Institut d'Urbanisme de Paris

Mme Marie-Hélène MASSOT, Professeur

SNCF Mobilités - Direction régionale Pays de la Loire

Mme Stéphanie DOMMANGE, Directrice régionale

Mme Stéphanie METIVET-COCHARD, Déléguée aux Affaires Territoriales

M. Nicolas MORTIER, Directeur de l'Établissement Technicentre Pays de la Loire

M. Arnaud GODART, Pôle Design du réseau

SNCF - OUIBUS

M. Philippe BERQUIN Directeur du Programme Marché Domestique

SNCF Réseau - Direction territoriale Bretagne-Pays de la Loire

Mme Sandrine CHINZY, Directrice territoriale

M. Stéphane LEPRINCE, Directeur territorial (au début de cette étude)

TRANSDEV EUROLINES - ISILINES

M. Nicolas BOUTAUD, Directeur Commercial et Marketing

Transports Cordier

M. Jean-François RUILLER, Directeur

UFC-Que Choisir de Loire-Atlantique

M. Gérard ALLARD (membre du CESER)

Union des transports publics et ferroviaires (UTP)

M. Claude FAUCHER, Délégué général

Université de Lyon 2 Laboratoire d'Économie des Transports - Institut des Sciences de l'Homme

M. Bruno FAIVRE d'ARCIER, Professeur

Union Nationale des Etudiants de France (UNEF) de Nantes

M. Thibaut GUINÉ, Vice-Président



Transports publics de voyageurs en Pays de la Loire

Après quinze années de croissance, les transports publics de voyageurs connaissent une baisse de fréquentation et des recettes accentuée par la diminution des dotations nationales. Or, les dépenses d'investissement augmentent. Elles concernent la modernisation du parc matériel roulant, des infrastructures ferroviaires et des gares, et la construction d'ateliers de maintenance. Les charges de fonctionnement sont également en hausse en raison de l'accroissement de l'offre. D'autre part, le modèle économique des transports publics est confronté à de nouvelles concurrences (le covoiturage, les cars "Macron", etc.) et au renouveau de l'usage de l'automobile permis par la baisse du coût du pétrole et les innovations dans le domaine.

Cette étude vise donc à comprendre comment les transports publics peuvent répondre à cette demande tout en atténuant l'impact financier et environnemental. Ce travail permettra de proposer des leviers et des pistes d'actions pour pérenniser le modèle économique. Dans ce cadre, une quarantaine d'auditions d'institutionnels (Collectivités, SNCF...), d'experts et d'usagers (BlaBlaCar, FNAUT, étudiants) ont été réalisées.

**CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ENVIRONNEMENTAL
DES PAYS DE LA LOIRE**



Hôtel de la Région
1 rue de la Loire
44966 Nantes cedex 9
Tél. 02 28 20 55 80
 [ceserPDL](https://twitter.com/ceserPDL)
www.ceser.paysdelaloire.fr

