Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2015

Les observations

Synthèses

Avertissement

Ces synthèses sont destinées à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.
Seul le rapport engage la Cour des comptes.
Les réponses des administrations et autres organismes intéressés sont insérées dans le rapport.

INTRODUCTION

Rendu public pour la première fois en 1832, le rapport annuel de la Cour des comptes constitue un moyen privilégié pour faire connaître les travaux de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les enseignements à en tirer.

Le rapport public annuel 2015 comporte deux tomes :

- **le tome I**, constitué de deux volumes consacrés aux finances et politiques publiques d'une part, et à la gestion publique d'autre part, expose les **observations et recommandations** issues d'une sélection de contrôles et d'enquêtes réalisés en 2014 par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ;

- **le tome II** présente l'organisation et les missions des juridictions financières, ainsi que les résultats de leur action et en particulier les **suites** données par les administrations, collectivités et autres organismes contrôlés aux observations et recommandations formulées les années précédentes.

Le rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière est annexé à ces deux tomes.

Le présent fascicule rassemble les synthèses des 19 rapports figurant dans le tome I « Les observations ».

Ces 19 textes sont regroupés par thème :

- première partie : **les finances publiques** (1) ;
- deuxième partie : **les politiques publiques** (8) ;
- troisième partie : **la gestion publique** (10).

Chapitre II

Transports

1 - Les trains Intercités : sortir de l'indécision

2 - Les transports publics urbains de voyageurs :
un nouvel équilibre à rechercher

1 Les trains Intercités : sortir de l'indécision

Les trains Intercités, une catégorie à la fois résiduelle et hétérogène

Les trains *Intercités*, ou « trains d'équilibre du territoire » (TET) selon leur dénomination administrative, desservent 35 lignes de trains de voyageurs en utilisant pour l'essentiel le matériel Corail. À la fin de l'année 2010, l'État en est devenu l'autorité organisatrice en application d'une convention triennale d'exploitation signée avec la SNCF.

S'intercalant entre les TGV et les trains express régionaux (TER), les trains Intercités regroupent des lignes aux profils économiques très différents : liaisons de moyenne et longue distance entre grandes villes, trains de nuit de longue distance, lignes pendulaires de type « domicile-travail », assurant la desserte du grand Bassin parisien, et lignes transversales interrégionales. Au final, ils souffrent d'une fréquentation globalement faible et d'un enchevêtrement complexe avec les lignes TER.

Une absence de stratégie

Depuis une trentaine d'années, ces trains constituent un ensemble globalement déficitaire, traduisant une gestion sans ambition. Le réseau des trains Intercités n'a cessé de décroître tandis que sa fréquentation diminuait constamment. Jusqu'en 2010, la SNCF en assurait l'équilibre par péréquation interne jusqu'au conventionnement de ses lignes qui a introduit le principe d'une subvention. Traduisant la stratégie de la SNCF, la politique de fermeture des lignes déficitaires a été toutefois tempérée par les réactions parfois vives des élus concernés.

Malgré des efforts de dynamisation commerciale, ces trains pâtissent d'une image désuète et d'une qualité de service médiocre, liées principalement à l'ancienneté de leur matériel roulant.

Une convention qui n'a rien réglé

Une convention de 2010 entre l'État et la SNCF avait pour ambition d'assurer la pérennité des trains *Intercités*, grâce au versement d'une subvention d'équilibre. Cependant elle s'achève fin 2014 sans avoir réellement atteint les objectifs fixés. Si elle a permis à l'État de prendre la mesure d'un dossier particulièrement complexe, elle n'a pu déboucher sur des avancées significatives, ni définir une stratégie pour ces trains. Le vieillissement des matériels roulants a nécessité en 2013 des décisions d'urgence pour pourvoir à leur renouvellement, alors que ce sujet avait été explicitement exclu de la convention initiale.

Le financement du déficit d'exploitation de ces trains n'est pas résolu. En dehors d'une faible contribution de la route, via une fraction de la taxe d'aménagement du territoire payée par les sociétés d'autoroutes, la subvention prévue par la convention est constituée par le produit de deux taxes acquittées par la seule SNCF. Cela revient, en définitive, à ce que celle-ci se verse à elle-même la contribution pour charges de service public. La SNCF supporte ainsi le poids d'un déficit croissant alors que les recettes qu'elle tire de la grande vitesse sont en déclin.

Cette situation fragilise la position de l'État, qui ne dispose pas de réel levier financier à l'égard de l'entreprise, même si, en tant qu'autorité organisatrice, il assume par ailleurs le coût non négligeable des redevances d'accès au réseau des trains *Intercités*.

Elle est d'autant plus préoccupante que le renouvellement du matériel roulant n'a pu commencer qu'en 2013, sous la pression de l'urgence, et comporte beaucoup d'incertitudes.

Un matériel roulant vieillissant, un mur d'investissement

Le parc de matériel roulant des trains *Intercités* a connu de nombreuses années de sous-investissement. La convention d'exploitation de 2010 a exclu toute acquisition de nouveau matériel.

Par ailleurs, ce parc est hétéroclite et ancien. Son âge moyen approche les 35 ans. Certaines locomotives diesel dépassent 40 ans et leur remplacement est impératif d'ici 2016. Dès 2018, toutes les voitures affectées aux trains de nuit devront être rénovées et à compter de 2022, les voitures Corail auront atteint leur fin de vie.

Malgré les mesures annoncées par l'État en 2013, la pénurie de financements publics fait peser une interrogation majeure sur les moyens qui pourront être consacrés au renouvellement des matériels des trains Intercités.

Sortir de l'indécision pour préserver le réseau Intercités

Dans un contexte fragilisé par la faiblesse des marges de manœuvre financières, la pérennisation du réseau Intercités supposera :

• une réduction du déficit d'exploitation : elle passe par des mesures de productivité de la SNCF et par la diminution de certaines dessertes particulièrement peu fréquentées et durablement déficitaires ;

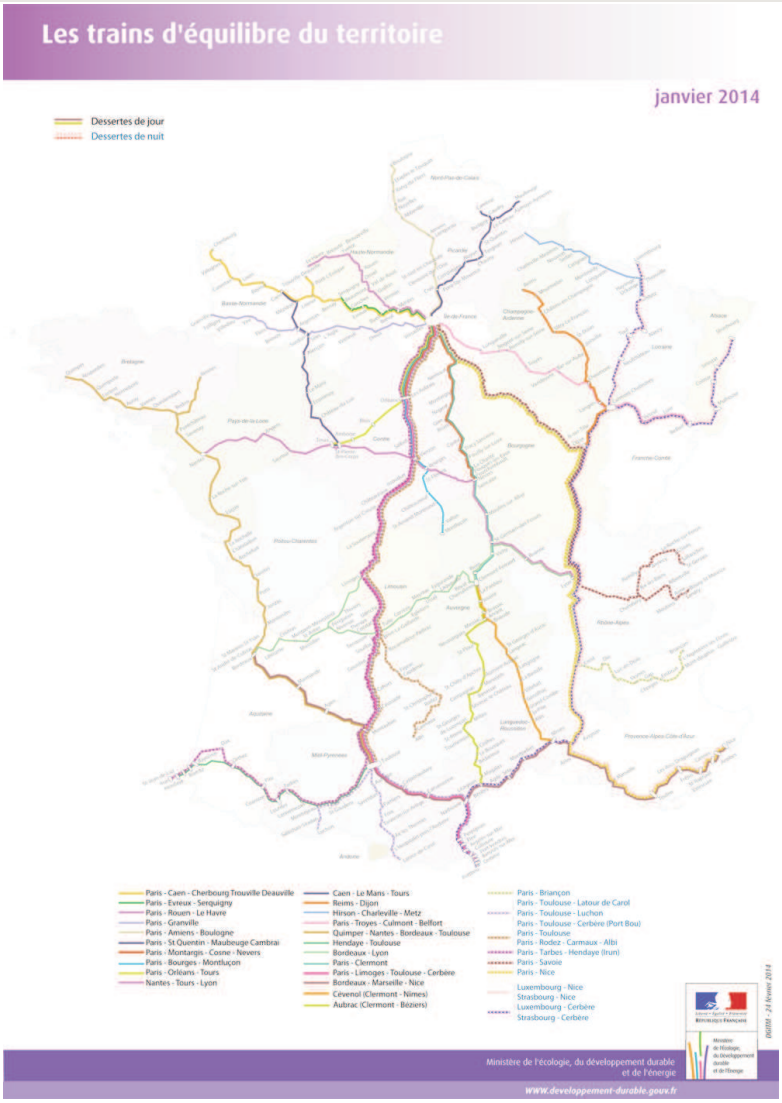
• une redéfinition du périmètre économique : il s'agit d'offrir les perspectives d'une rentabilité accrue par un recentrage des trains *Intercités* sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, assorti d'une nouvelle qualité de service ;

• une clarification du financement : deux options sont envisageables : le maintien du conventionnement de ces lignes, qui supposerait de dégager des ressources nouvelles ; ou l'abandon du conventionnement, qui redonnerait à la SNCF sa liberté de gestion du réseau Intercités.

Recommandation

La Cour formule la recommandation suivante :

➔afin d'enrayer le déclin des trains Intercités et de définir les conditions de leur pérennité, les inclure dans un schéma national des services de transport de voyageurs, précisant leur articulation avec les autres offres de transport ferroviaire et leur accordant un financement stable et durable.



Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

2 Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher

Les 287 réseaux de transports urbains de voyageurs (hors Île-de-France) représentent un enjeu important avec l'emploi de plus d'un million de personnes, près de 9 Md€ de dépenses en 2012 dont 2,5 Md€ d'investissement, 27 millions d'usagers, 800 millions de kilomètres parcourus annuellement et une fréquentation en croissance rapide (+ 25 % entre 2000 et 2010).

Ce secteur est aujourd'hui soumis à de fortes contraintes financières qui conduisent à définir un nouvel équilibre du service.

De fortes contraintes financières

Le rapport met en évidence les contraintes financières auxquelles est soumis un service public dont les coûts d'exploitation sont en forte croissance sous l'effet de l'extension des périmètres de transports urbains au secteur périurbain, du caractère insuffisamment concurrentiel de ce secteur d'activité et du poids de ses charges de personnel. Par ailleurs, les recettes qu'il tire du versement transport et de la contribution des autorités organisatrices ont peu de chance de progresser et le financement par le budget de l'État des investissements programmés dans le cadre du Grenelle de l'environnement n'est pas assuré.

Les conditions d'un nouvel équilibre du service

Le rétablissement durable de l'équilibre financier des réseaux passe par leur rationalisation, par l'amélioration de la productivité et par l'augmentation des recettes commerciales.

Rationaliser l'offre de transport

En centre-ville, il s'agit de densifier et simplifier le réseau, en évitant les doublons de lignes et en adaptant les horaires de passage à la fréquentation des usagers. En périphérie, cela peut aller jusqu'à remplacer des lignes peu fréquentées par une offre moins onéreuse : transport à la demande, parcs relais, pistes cyclables, vélos ou autos en libre-service, covoiturage, etc. Le développement constaté de la coopération entre autorités organisatrices de transports urbains ainsi que l'utilisation de nouveaux outils, tels que la billettique, ont facilité ces initiatives.

Par ailleurs, le choix du mode de transport doit être lié à la demande, sauf à s'exposer à des surcoûts importants et à une faible rentabilité. Cette prise de conscience explique l'engouement pour le bus à haut niveau de service (50 % des investissements programmés dans le cadre du deuxième appel à projets réalisé dans le cadre du Grenelle de l'environnement) au détri-

ment du tramway et surtout du métro.

Exploiter les marges de productivité disponibles

La maîtrise des charges d'exploitation est liée à celle de la masse salariale, qui représente 54 % des coûts d'exploitation. Or, exprimée en nombre de kilomètres par agent, la productivité du personnel a baissé de 2,5 % entre 2002 et 2012. Il convient donc de mieux organiser le temps de travail en fonction de l'activité, diminuer l'absentéisme et lier l'octroi d'augmentations salariales supérieures à l'inflation à la réalisation de gains de productivité.

De même, la standardisation des matériels (roulants ou embarqués) contribue à la limitation des coûts, tant par un effet « volume » sur le prix d'achat que par la maîtrise des dépenses de maintenance.

In fine, la productivité des réseaux dépend de l'optimisation des facteurs de production, mesurée par la vitesse commerciale. Plus la vitesse commerciale est élevée, moins il faut, pour transporter un même nombre de voyageurs, mobiliser de véhicules, d'heures de conducteurs, de carburant, et meilleure est l'absorption des coûts de structure.

Accroître les recettes commerciales

Il convient d'agir sur la fréquentation et sur la tarification pour augmenter les recettes commerciales.

Pour les usagers, l'attractivité des transports en commun dépend largement de la ponctualité et de la fréquence. Or ces deux paramètres sont liés à la fluidité du trafic et donc à un partage de la voirie plus favorable aux transports en commun, grâce à l'utilisation de voies réservées. Ceci suppose la mise en œuvre d'une politique de stationnement décourageant l'usage de la voiture en centre-ville.

Parallèlement, la variation de la fréquentation étant plus sensible à la qualité du service qu'au prix, les tarifs « toutes clientèles » devraient au moins être indexés sur l'inflation. De même, alors qu'aujourd'hui plus de la moitié des voyages sont réalisés avec des titres à réduction commerciale ou sociale et 13 % gratuitement, les réductions consenties pourraient être corrélées au niveau des revenus plutôt qu'en fonction du seul statut des individus (personnes âgées, demandeurs d'emploi, etc.).

Enfin, la lutte contre la fraude devrait être intensifiée pour réduire les pertes de recettes, dont le taux moyen a été évalué entre 5 % et 20 % des recettes commerciales.

***

Le rétablissement durable de l'équilibre du service de transport public urbain de voyageurs est subordonné à la mise en œuvre rapide de mesures allant dans trois directions :

- une incitation à l'utilisation des transports en commun, qui passe à la fois par l'amélioration quantitative et

qualitative de l'offre et des actions visant à rééquilibrer le rapport avantages/inconvénients entre l'automobile, les transports en commun et les autres modes dits alternatifs ;

- la maîtrise des dépenses d'exploitation et d'investissement, avec l'amélioration de la productivité du personnel, la mutualisation des coûts d'acquisition et de maintenance des matériels et l'optimisation de l'allocation des facteurs de production ;
- un accroissement de la contribution des usagers au financement du service, qui doit résulter principalement de l'amélioration de l'attractivité des transports en commun par un partage de la voirie qui leur soit plus favorable (effet volume), de hausses tarifaires (effet prix) et d'un renforcement de la lutte contre la fraude.

Recommandations

La Cour des comptes recommande aux autorités organisatrices et aux opérateurs de transports urbains de :

➔ se doter d'outils permettant d'analyser la performance de leur réseau pour en améliorer l'efficience commerciale (autorités organisatrices de transport urbain – AOTU) ;

➔ dimensionner leurs investissements aux besoins du territoire desservi (AOTU) ;

➔ engager des discussions avec les représentants des salariés pour mieux adapter le temps de travail à l'activité et réaliser des gains de productivité (opérateurs) ;

➔ mutualiser l'investissement et les coûts de maintenance tout en privilégiant l'innovation et le progrès technique, notamment en matière de billettique (AOTU et opérateurs) ;

➔ transférer à l'ordonnateur de l'AOTU, outre les transports et la voirie, l'ensemble des compétences en matière de stationnement et les pouvoirs de police y afférents (AOTU) ;

➔ mettre en œuvre des mesures tarifaires permettant d'aligner progressivement le niveau de la contribution des usagers au financement du service public de transport sur celui des entreprises (AOTU) ;

➔ prendre en compte de façon plus systématique la lutte contre la fraude et l'insécurité dans les conventions passées entre les AOTU et les opérateurs en y intégrant des objectifs chiffrés de contrôle et de baisse du taux de fraude (AOTU et opérateurs).