

1

Les trains Intercités : sortir de l'indécision

PRÉSENTATION

Les trains Intercités, ou « trains d'équilibre du territoire » (TET) selon leur dénomination administrative, regroupent depuis la signature d'une convention d'exploitation entre l'État et la SNCF fin 2010 plusieurs ensembles de trains de voyageurs de moyenne et longue distance utilisant pour l'essentiel le matériel « Corail ». Répartis initialement sous quatre appellations, puis réunis par la SNCF sous l'appellation commerciale unique « Intercités », ils constituent la troisième composante du transport ferroviaire de voyageurs, aux côtés des trains à grande vitesse (TGV) et des trains express régionaux (TER).

La signature de cette convention entre la SNCF et l'État, qui est devenu en cette occasion autorité organisatrice de transports pour ces lignes, a marqué la volonté des parties d'assurer le financement d'un réseau déficitaire mais nécessaire à la desserte du territoire, et de mettre fin au processus d'érosion qu'il avait connu parallèlement au développement du réseau à grande vitesse.

Alors que s'achevait, fin 2014, cette première convention d'exploitation, la Cour a mené un contrôle sur cette composante ancienne mais restée essentielle du transport ferroviaire de voyageurs. Ce contrôle venait ainsi compléter les rapports antérieurs de la Cour sur le transport

express régional¹³⁶, sur le Transilien¹³⁷ et, plus récemment, sur la grande vitesse ferroviaire¹³⁸.

Catégorie à la fois résiduelle et hétérogène de l'offre de transport ferroviaire de voyageurs (I), les trains Intercités ont été gérés jusqu'à présent sans véritable stratégie (II) et utilisent un matériel roulant vieillissant (III). La préservation de ce réseau nécessite de sortir de l'indécision qui a jusqu'à présent prévalu (IV).

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

A - Une catégorie résiduelle, entre grande vitesse et transport express régional

Sous l'appellation de « trains d'équilibre du territoire » (TET), la convention d'exploitation signée le 13 décembre 2010 entre la SNCF et l'État, devenu à ce titre autorité organisatrice de transports (AOT), a regroupé plusieurs ensembles de liaisons ferroviaires nationales ou interrégionales de transport de voyageurs, constitués des offres *Corail*, *Corail Intercités*, *Téoz* et des lignes de nuit *Lunéa*. En 2012, la SNCF a regroupé ces trains sous l'appellation commerciale unique de « trains Intercités »¹³⁹

Ces trains venaient ainsi s'intercaler entre les « trains express régionaux » (TER)¹⁴⁰, que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « SRU ») a placés sous la

¹³⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre*. La Documentation française, novembre 2009, 150 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les transports ferroviaires régionaux en Île-de-France*. La Documentation française, novembre 2010, 193 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁸ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹³⁹ L'expression « trains d'équilibre du territoire » n'étant employée que dans les documents officiels.

¹⁴⁰ Auxquels s'ajoute le Transilien en Île-de-France.

responsabilité des régions, et les trains à grande vitesse (TGV) qui, n'étant pas conventionnés, restent de la seule compétence de la SNCF. Cet ensemble, à l'identité peu affirmée et un peu désuète, qui s'illustre dans la désignation commerciale « les trains classiques de la SNCF », se définit donc en creux par rapport à la grande vitesse et au transport régional : les Intercités ne sont pas des TGV, car ils ne dépassent pas 200 km/h et circulent sur le réseau classique ; assurant des relations de moyenne et longue distance, ils ne sont pas non plus des TER, en principe chargés des dessertes locales dans le périmètre d'une région.

Conséquence de cette situation, leur périmètre n'a cessé de se réduire, à la mesure du développement des deux autres activités. C'est d'abord la conséquence du développement du réseau à grande vitesse qui, depuis une trentaine d'années, a peu à peu dominé la stratégie de la SNCF en matière de grandes lignes, concentrant en ce domaine les investissements en infrastructure, en matériel roulant, en stratégie commerciale et d'image. Mais cette marginalisation est aussi à mettre en regard du développement du transport régional qui, depuis une dizaine d'années, bénéficie pour sa part de l'implication des autorités organisatrices régionales et de leurs investissements.

Carte n° 1 : le réseau des lignes Intercités

janvier 2014

— Dessertes de jour
 - - - Dessertes de nuit



- | | | |
|--|--|---|
| — Paris - Caen - Cherbourg Trouville Deauville | — Caen - Le Mans - Tours | — Paris - Briarçon |
| — Paris - Evreux - Serquigny | — Reims - Dijon | — Paris - Toulouse - Latour de Carol |
| — Paris - Rouen - Le Havre | — Nancy - Charleville - Metz | — Paris - Toulouse - Lucbon |
| — Paris - Granville | — Paris - Troyes - Culmont - Belfort | — Paris - Toulouse - Cerbère (Port Bou) |
| — Paris - Amiens - Boulogne | — Quimper - Nantes - Bordeaux - Toulouse | — Paris - Toulouse |
| — Paris - St Quentin - Maubeuge Cambrai | — Hendaye - Toulouse | — Paris - Rodez - Carmaux - Albi |
| — Paris - Montargis - Cosne - Nevers | — Bordeaux - Lyon | — Paris - Tarbes - Hendaye (Irún) |
| — Paris - Bourges - Montluçon | — Paris - Clermont | — Paris - Savoie |
| — Paris - Orléans - Tours | — Paris - Limoges - Toulouse - Cerbère | — Paris - Nice |
| — Nantes - Tours - Lyon | — Bordeaux - Marseille - Nice | — Luxembourg - Nice |
| | — Cévenol (Clermont - Nîmes) | — Strasbourg - Nica |
| | — Aubrac (Clermont - Béziers) | — Luxembourg - Cerbère |
| | | — Strasbourg - Cerbère |



Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

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

B - Un ensemble hétérogène

1 - Le regroupement de lignes très différentes

L'ensemble conventionné en 2010 représentait 35 lignes¹⁴¹. Il regroupait d'une part des liaisons rapides sur des trajets de longue et moyenne distance, comportant peu d'arrêts intermédiaires, dont les 12 lignes de nuit *Lunéa*, et d'autre part des liaisons de cabotage, qu'il s'agisse de liaisons pendulaires de type « domicile-travail » entre Paris et des villes situées à moyenne distance, ou de liaisons transversales assurant surtout des dessertes locales.

Cette dualité se retrouve en matière de réservation et de tarification : la réservation est obligatoire sur 12 lignes, qui représentaient 42,5 % du chiffre d'affaires des trains Intercités en 2013, et sur lesquelles le prix relève du système du « tarif réglementé de référence » qui s'applique également aux TGV ; sur les autres lignes, la réservation est facultative et le prix relève du « tarif de base général ». On voit ainsi coexister au sein de ces trains deux modèles, l'un assimilable au modèle économique du TGV, et l'autre à celui des TER et du Transilien, avec néanmoins, par rapport à ces deux dernières activités, un niveau très supérieur de couverture des charges par le produit des ventes de titres de transport.

Circulant à la fois sur le réseau grandes lignes et sur des portions du réseau ferré d'intérêt local, les trains Intercités doivent s'adapter à leurs disparités d'électrification : 18 lignes, soit plus de la moitié de celles qu'ils empruntent, ne sont que partiellement, voire pas du tout, électrifiées. Cette situation contraint la SNCF à utiliser une forte proportion de matériels diesel (« thermiques ») ou diesel-électrique (« bimodes »), ce qui a également des conséquences sur la vitesse moyenne : avec une vitesse maximale de 160 km/h, les matériels thermiques sont moins rapides que le matériel électrique, capable d'atteindre 200 km/h.

Les trains Intercités sont, enfin, particulièrement touchés par le retard de rénovation du réseau ferré classique qui a longtemps pâti de l'allocation prioritaire des investissements aux projets de lignes nouvelles

¹⁴¹ Devenues 32 en 2013 après la suppression de trois lignes.

à grande vitesse¹⁴². Leur utilisation est de ce fait durablement handicapée par les ralentissements imposés par le mauvais état de certaines voies et l'impact des chantiers programmés pour rattraper ce retard de rénovation. La « crise des sillons »¹⁴³ observée depuis 2010 a eu un effet particulièrement négatif sur leur activité, notamment sur la circulation des trains de nuit.

2 - Une fréquentation globalement faible

Le taux de remplissage moyen des trains Intercités est assez faible. D'après les données communiquées au Parlement par le ministère chargé des transports dans le rapport annuel de performances pour 2013, ce taux est de 35 %. Selon les éléments recueillis par la Cour, ce chiffre global recouvre en fait une réalité très disparate : le taux de remplissage oscille ainsi entre plus de 60 % sur quelques lignes, principalement des lignes radiales au départ de Paris ainsi que deux axes transversaux¹⁴⁴, et moins de 30 % sur certaines lignes¹⁴⁵. Pour deux lignes (Hirson/Charleville-Mézières et Reims/Dijon), les taux de remplissage sont tellement bas qu'ils ne sont pas évalués.

3 - Un enchevêtrement complexe avec les TER

Une partie des lignes Intercités assure des dessertes de cabotage. De ce point de vue, la répartition actuelle des liaisons entre trains Intercités et TER est moins le produit de la rationalité économique que le fruit de négociations parfois inachevées menées depuis 2002 avec les régions. Il en résulte un enchevêtrement souvent difficilement compréhensible.

En premier lieu, bien que les dessertes des TER soient en principe circonscrites à l'intérieur du périmètre d'une région, certains de ces trains assurent également, comme les trains Intercités, des relations

¹⁴² Comme la Cour l'a souligné dans son rapport au Sénat de 2012 : cf. Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : l'entretien du réseau ferroviaire national*, juillet 2012, 104 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴³ Qui désigne l'effet perturbateur sur les créneaux de circulation des trains, ou « sillons », des chantiers de rénovation du réseau ferroviaire.

¹⁴⁴ Paris-Clermont Ferrand, Paris-Bourges-Montluçon, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Le Havre-Dieppe, ainsi que Bordeaux-Nice, Nantes-Tours-Lyon.

¹⁴⁵ Caen-Le Mans-Tours, Bordeaux-Lyon, Hirson-Charleville-Mézières, Reims-Dijon.

interrégionales : suite à des accords entre autorités organisatrices régionales, une dizaine de liaisons interrégionales, pouvant traverser jusqu'à quatre régions, sont ainsi assurées par des TER, soit une proportion presque équivalente aux liaisons interrégionales assurées par des Intercités. Il est au final difficile de trouver une logique dans le fait que, par exemple, les liaisons Paris/Cambrai ou Hirson/Metz sont des lignes Intercités, tandis que Paris/Bar-le-Duc ou Lille/Rouen sont des lignes TER.

Les trains Intercités et les TER sont par ailleurs dans des situations de coexistence, voire de concurrence sur certains axes où des trains Intercités assurent exactement les mêmes trajets et desservent les mêmes gares que des TER, comme c'est le cas par exemple pour les lignes entre Paris et la Picardie. Cette situation permet, il est vrai, de faire face aux importants besoins de transport du grand Bassin parisien, qui s'accommoderaient mal d'une diminution de la capacité de transport pour des raisons de différenciation entre activités. L'enchevêtrement, enfin, peut aller jusqu'à l'imbrication sur une même ligne : des lignes Intercités peuvent ainsi devenir des TER sur certains tronçons et à certaines heures¹⁴⁶.

Souvent conséquences de négociations inachevées, ces imbrications complexes peuvent aussi résulter d'engagements de desserte pris par la SNCF ou, depuis 2010, par l'État, en contrepartie d'investissements régionaux dans du matériel roulant : la région de Haute-Normandie a ainsi financé en 2008 l'achat de rames automotrices à deux niveaux *TER2NG* mutualisées pour assurer des dessertes TER et Intercités¹⁴⁷ sur l'axe Paris – Le Havre ; de même, en 2014, la région de Basse-Normandie a financé l'achat de rames *Régiolis Interville* en contrepartie d'un engagement de l'État garantissant la pérennité de la liaison Intercités Paris – Granville jusqu'en 2030.

Ces imbrications entraînent des articulations financières complexes entre autorités organisatrices (État et régions), d'autant que les régions pratiquent pour les TER des tarifications spécifiques qui s'étendent parfois aux Intercités. À cette confusion avec les TER contribue enfin la persistance, au sein de la SNCF, d'une organisation antérieure à la création de l'appellation *Intercités*, qui distinguait peu les moyens affectés aux différents types de transport. Outre la pratique fréquente d'échanges de matériels entre « activités » en fonction des besoins opérationnels, les personnels de la SNCF ne sont pas affectés

¹⁴⁶ C'est le cas des lignes Paris-Nevers, Paris-Mulhouse, Hirson-Metz.

¹⁴⁷ À l'époque Corail.

exclusivement à l'une ou l'autre de ces activités, mais travaillent souvent indifféremment sur des Intercités ou des TER.

Au total, la différenciation entre TER et Intercités devient floue : alors que la mission des Intercités devrait les concentrer sur des relations point à point de moyenne ou longue distance entre métropoles, comportant un faible nombre d'arrêts intermédiaires, certains trains Intercités voient leur vitesse moyenne fortement dégradée par une activité de cabotage qui relève en principe des transports régionaux. Le retard mis à définir précisément ce que sont les trains Intercités contribue à différer les décisions urgentes qu'ils appellent en termes de financements et de renouvellement du matériel roulant.

II - Une absence de stratégie

A - Jusqu'en 2010, une gestion sans ambition

1 - Une érosion progressive tempérée par un effort de dynamisation commerciale

Les lignes regroupées en 2010 pour former les « trains d'équilibre du territoire » constituaient jusque-là un ensemble globalement déficitaire. La SNCF en assurait l'équilibre par péréquation interne, via un prélèvement sur les résultats de la grande vitesse. Jusqu'au conventionnement de ces lignes, qui a introduit le principe d'une subvention, la stratégie de l'entreprise à leur égard a donc consisté en premier lieu à s'efforcer d'en diminuer progressivement la charge.

Cette politique s'est traduite par une fermeture progressive, au fil des années, des lignes les plus déficitaires : au fur et à mesure du développement du réseau à grande vitesse, l'entreprise procédait par petites touches à une diminution des dessertes des lignes classiques afin de rabattre vers les TGV la clientèle des lignes nationales et vers les TER celle des lignes interrégionales.

Cette politique de réduction de l'offre ferroviaire était néanmoins modulée en fonction des réactions parfois vives des élus des régions concernées. Il en fut ainsi en 2005 lorsque la SNCF a annoncé son intention de mettre en œuvre plusieurs scénarios de diminution de dessertes sur des liaisons transversales interrégionales particulièrement

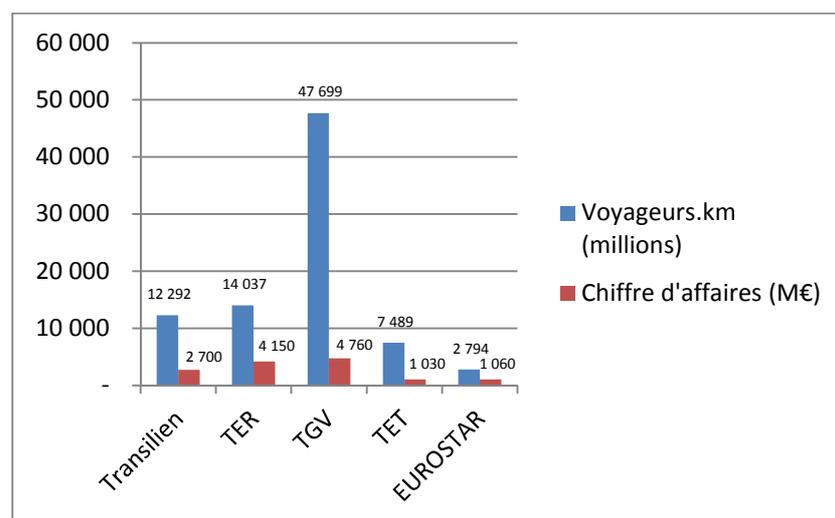
déficitaires, ce qui supposait que les régions prennent le relais en mettant en place des TER supplémentaires. Les discussions engagées à ce sujet ont échoué sur un désaccord entre les régions et l'État relatif à la prise en charge des déficits correspondants. Faute d'accord, l'État a finalement demandé à la SNCF de maintenir les liaisons en cause et de continuer à en supporter seule le déficit.

L'échec de cette tentative a amené la SNCF à tenter de redynamiser son offre de transport par ces trains, en proposant notamment une tarification plus attractive.

2 - Une activité devenue mineure pour la SNCF

En 2013, les trains Intercités représentaient un flux quotidien de 320 trains, dont 20 trains de nuit, desservant 335 villes et 21 régions. Ils transportaient 100 000 voyageurs par jour, soit environ un quart des voyageurs de moyenne et longue distance. Ils représentaient à cette date un chiffre d'affaires de 1,03 Md€. Malgré l'importance de ces chiffres, l'activité Intercités n'occupe qu'une place minoritaire par rapport aux autres activités de transport de voyageurs de la SNCF, Transilien, TER et TGV.

Graphique n° 2 : situation des Intercités (TET) par rapport aux autres activités voyageurs de la SNCF (année 2013)



Source : Cour des comptes, d'après SNCF

Depuis 2011, la fréquentation des Intercités est en diminution sensible, contrairement aux autres activités de transport de voyageurs (TGV, Eurostar, TER, Transilien), globalement stables ou en progression.

Tableau n° 1 : trafic voyageurs sur 2011-2013

Voyageurs.km (en millions)				
	2011	2012	2013	variation 2011-2013
Transilien	11 849	12 018	12 292	+ 3,73 %
TER	13 490	14 229	14 037	+ 4,05 %
TGV	47 779	47 750	47 699	- 0,16 %
Eurostar	2 654	2 724	2 794	+ 5,27 %
Intercités	8 768	7 953	7 489	- 14,58 %

Source : Cour des comptes, d'après SNCF

3 - Un déficit structurel

Un audit de ces trains effectué en 2010 à la veille de leur conventionnement a mis en évidence leur caractère structurellement déficitaire. Néanmoins, avec un niveau moyen de déficit de 25 %, ils sont beaucoup moins subventionnés que les autres activités conventionnées, TER (déficitaires à hauteur de 65 %) et Transilien (déficitaire à hauteur de 62 %). Ce niveau moyen cache en fait de grandes disparités entre les lignes : quatre lignes Intercités présentent un compte équilibré voire profitable¹⁴⁸, toutes les autres présentent des déficits plus ou moins accentués, dépassant 70 % pour certaines. Les douze lignes de nuit sont, en particulier, toutes déficitaires.

¹⁴⁸ Paris-Caen-Cherbourg, Paris-Rouen-Le Havre, Paris-Vernon-Rouen, Paris-Clermont-Ferrand.

B - Une convention qui n'a rien réglé

1 - L'État, autorité organisatrice des trains Intercités

L'entrée en vigueur, fin 2009, du règlement européen dit « OSP »¹⁴⁹ a ouvert la voie au regroupement des lignes autres que TGV et TER et à la contractualisation de leur exploitation entre la SNCF et l'État. La convention triennale d'exploitation (2011-2013) conclue le 13 décembre 2010 entre l'État, autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, et la SNCF, seul opérateur actuel, a eu pour effet de mettre en place un dispositif de gestion concertée des lignes ainsi conventionnées.

Cette convention visait d'abord à donner une base juridique au subventionnement dont bénéficiaient ces liaisons structurellement déficitaires. Le texte européen autorise en effet le subventionnement des services publics de transport dont l'équilibre économique ne peut être assuré sans soutien public. En outre, par une exception en faveur du chemin de fer, il autorise à titre transitoire que cela s'effectue sans mise en concurrence préalable des opérateurs, ce qui a permis à l'État de désigner la SNCF comme opérateur des TET.

En assumant la fonction d'autorité organisatrice de ces lignes, l'État affichait également son souhait d'en stabiliser le périmètre, en interrompant le processus d'érosion continue et de sous-investissement qui les caractérisait jusque-là.

2 - Une subvention à la SNCF financée par elle-même

Jusqu'en 2010, la SNCF assurait le financement des lignes déficitaires autres que les TER par prélèvement sur les résultats des lignes à grande vitesse, globalement bénéficiaires. La convention signée le 13 décembre 2010 entre la SNCF et l'État prévoyait que ce dernier assure le versement d'une contribution pour charges de service public en contrepartie de la réalisation effective des obligations définies dans la convention. Cette contribution, versée par l'intermédiaire d'un compte

¹⁴⁹ Règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route.

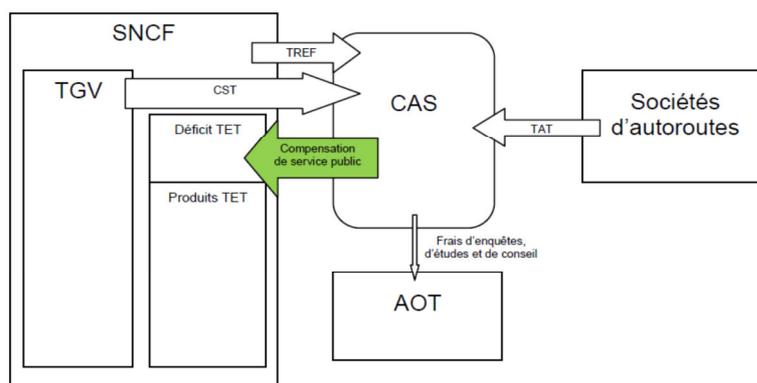
d'affectation spéciale (CAS), était fixée à 210 M€ pour la première année (2011).

Le financement du déficit des trains Intercités repose sur le principe d'une double solidarité, ferroviaire et routière. La solidarité ferroviaire est assurée par deux contributions créées par la loi de finances pour 2011 et versées au CAS : la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF). La solidarité routière, quant à elle, est assurée par l'affectation au CAS d'une fraction d'une taxe qui existait déjà, la taxe d'aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ; cette fraction a été plafonnée à l'origine à 35 M€ par an, ce qui, en 2011, représentait 17 % des recettes du CAS.

Ce dispositif avait été créé dans la perspective de l'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence, envisagée pour 2015 ou 2016 lors de la signature de la convention, qui aurait élargi l'assiette des deux taxes ferroviaires aux nouveaux entrants. Cette perspective s'est éloignée tandis que, à partir de 2014, le plafond de la fraction de la TAT versée au CAS a été abaissé à 19 M€.

De ce fait, depuis 2014, le CAS est alimenté à 94 % par des taxes prélevées sur la seule SNCF. Le mode de financement actuel du déficit des trains Intercités constitue donc pour l'essentiel un circuit fermé qui voit l'État reverser à la SNCF sous forme de subvention d'équilibre le produit de taxes qu'il a précédemment prélevées sur elle.

Graphique n° 3 : mode de financement des Intercités (TET) depuis 2011



Source : Cour des comptes

La contribution de l'État n'est pas inexistante pour autant : outre l'acquisition de nouveaux matériels roulants qu'il s'est résolu à financer depuis 2013, il paie au gestionnaire d'infrastructure la redevance d'accès de ces trains¹⁵⁰, pour un montant annuel supérieur à 400 M€¹⁵¹.

Malgré cela, le mode de financement du déficit des Intercités tel qu'organisé par la convention de 2010 se révèle une réforme en trompe l'œil : ce qui est, formellement, la contribution de l'État aux charges de service public imposées à la SNCF pour faire circuler ces trains, n'est en pratique, pour l'essentiel, qu'un habillage juridique de la péréquation interne à la SNCF qui existait auparavant.

Censé être incitatif pour la SNCF, le dispositif ne l'est pas dans la réalité. Il se révèle même caricatural en matière d'incitation à la qualité de service : si la SNCF fait mieux que l'objectif, elle a droit à un bonus qui lui est versé par le CAS mais l'ajustement des crédits de ce dernier se fait en augmentant le taux des taxes prélevées sur la SNCF.

De même, censé être responsabilisant pour l'État, le dispositif ne l'est pas non plus, les conséquences financières de ses décisions n'étant pas à sa charge : ainsi, en 2012, un an après la signature de la convention triennale, l'État revenait sur le programme de suppression de quelques lignes déficitaires prévu par la convention, et le surcoût correspondant pour le budget était aussitôt mis à la charge de la SNCF par un relèvement de sa contribution au CAS, au détriment, pour l'essentiel, des résultats de la grande vitesse.

Ce dispositif s'est révélé au surplus très fragile avec l'érosion des ressources tirées de la grande vitesse. La dégradation en 2013 des résultats de la SNCF a ainsi compromis le produit de la TREF, qui assurait les deux tiers du financement du CAS.

3 - Un déficit qui croît, une clarification qui tarde

En signant à la fin 2010 la première convention d'exploitation des TET, d'une durée qui devait être seulement de trois ans (2011-2013), l'État et la SNCF avaient adopté un document considéré comme transitoire : il s'agissait de « geler » la situation, d'interrompre le

¹⁵⁰ En application du décret du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.

¹⁵¹ L'État ayant réduit néanmoins sa subvention à RFF en même temps qu'il lui versait la redevance d'accès des TET.

processus de diminution de l'offre que menait jusqu'alors la SNCF et de stabiliser le déficit d'exploitation. Il s'agissait également de consacrer ces trois années à un travail de réflexion et de concertation devant aboutir à une refonte du contenu de la convention à son échéance, fin 2013. Cette redéfinition conditionnait elle-même le profil et le volume de matériel roulant à commander sous l'empire de la convention suivante.

Toutefois, même après prolongation d'un an de la durée de la convention, ces deux objectifs ne sont pas atteints et, fin 2014, la plupart des questions restent à régler. Ainsi, entre 2011 et 2013, le déficit d'exploitation des TET a sensiblement augmenté alors que la convention en prévoyait la stabilisation.

Tableau n° 2 : déficit d'exploitation¹⁵² des trains Intercités

En M€ courants	2011	2012	2013
Déficit d'exploitation prévu par la convention	- 189,4	- 177,9	- 184,6
Déficit d'exploitation définitif	- 211,4	- 276,4	- 276,2
Contribution versée par le CAS ¹⁵³	210	312	313,9

Sources : Convention État / SNCF du 13 décembre 2010. Comptes rendus annuels d'exécution

Ces fortes augmentations s'expliquent pour l'essentiel par une modification du barème des péages versés par les trains Intercités à Réseau ferré de France. Elles font suite à un avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui a abouti à aligner leurs péages sur le niveau plus élevé acquitté par les TGV. Elles s'expliquent également par l'alourdissement des coûts liés au vieillissement du matériel roulant, et par la demande de l'État, précédemment évoquée, de différer la suppression, prévue conventionnellement, de certaines liaisons.

Elles paraissent enfin la conséquence de la faiblesse des objectifs conventionnels en matière de gains de productivité, à savoir + 0,5 % par an. Cette faible ambition montre que l'amélioration de la productivité n'a

¹⁵² Calculé selon la méthode fixée dans la convention.

¹⁵³ La contribution comprend la couverture du déficit conventionnel, le bonus / malus pour qualité de service, la compensation éventuelle des pertes provoquées par des augmentations tarifaires inférieures à celles prévues par la convention, et la rémunération du risque pris par l'exploitant.

pas été considérée comme un facteur significatif de réduction du déficit. Ainsi la gestion des trains Intercités conserve une organisation qui voit les moyens en personnels répartis sur une trentaine de sites sur le territoire, et elle supporte un coût de distribution des billets qui pourrait, de l'avis même de l'opérateur, être diminué. En outre, on peut relever que les comptes conventionnels ont été bâtis sur un modèle prévoyant une évolution du coût moyen par agent de + 4 % par an, ce qui semble élevé¹⁵⁴. Néanmoins, le fait que la SNCF assume *de facto* l'essentiel de ce déficit altère profondément la relation entre les contractants sur ces questions : l'écart entre le principe affiché, à savoir une autorité organisatrice qui finance le surcoût des obligations de service public qu'elle impose à l'opérateur, et la situation réelle, à savoir un opérateur qui continue d'assurer une péréquation interne entre ses activités, place l'État en position déséquilibrée à l'égard de l'entreprise.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'état du matériel roulant appelle maintenant des investissements importants.

III - Un matériel roulant vieillissant, un mur d'investissements

A - Un parc hétéroclite et ancien

1 - Une grande disparité de matériels

La convention d'exploitation signée entre l'État et la SNCF dressait un inventaire du matériel roulant affecté au service des trains d'équilibre du territoire. Au 1^{er} janvier 2011, le parc de matériels roulants était ainsi constitué de 2 487 engins, soit 364 locomotives, 2 057 voitures, pour l'essentiel des voitures Corail, et 66 automoteurs¹⁵⁵.

Ce parc est caractérisé par l'hétérogénéité de ses moyens de traction. Compte tenu de l'absence d'électrification sur près d'un tiers des

¹⁵⁴ Ces charges étant forfaitisées dans la convention, leur impact réel sur les charges des Intercités n'est pas précisé par l'opérateur.

¹⁵⁵ Un automoteur est une rame réversible assurant sa propulsion sans locomotive et disposant d'une cabine de conduite à chaque extrémité.

lignes, les trains *Intercités* doivent utiliser pour leur traction près de 30 % de matériels diesel (« thermiques »).

Au-delà de la différence d'énergie motrice, le parc de matériels de traction est également marqué par la très grande diversité des modèles en service. On comptait début 2011 pas moins de seize modèles différents d'engins de traction, locomotives ou automoteurs. Les locomotives diesel étaient de quatre modèles différents, les locomotives électriques de dix modèles. Cette hétérogénéité a pour conséquence de limiter les possibilités de mutualisation, que ce soit en matière d'exploitation ou de maintenance. Elle impose à l'exploitant de conserver dans chacune des catégories des réserves de matériels qui diminuent la rentabilité globale du parc.

La SNCF et l'autorité organisatrice se sont efforcées de diminuer cette hétérogénéité. Mais cette politique se heurte à la diversité même des besoins de transport que doivent assumer ces trains.

2 - Des années de sous-investissement

Le dernier effort significatif en matière d'acquisition de matériel roulant pour les lignes correspondant au périmètre actuel des trains *Intercités* remonte à la mise en service des voitures *Corail*, à partir du milieu des années soixante-dix. Elles avaient constitué à l'époque un progrès incontestable en termes de confort et de robustesse.

Par la suite, la question du renouvellement du matériel a été différée par la SNCF, compte tenu de la faible ambition que l'entreprise plaçait dans ces lignes et de leur déficit chronique. Son effort d'équipement se concentrait sur les TGV et les TER. L'entreprise s'est ainsi contentée de procéder à des investissements de rénovation pour prolonger la durée de vie des séries existantes, ou de modernisation pour en améliorer l'attractivité, sans renouveler le matériel. Mais il ne s'est agi au total que d'adaptations de matériels anciens, non susceptibles de donner une nouvelle identité commerciale à ces trains.

Le déclassement progressif du transport « classique » de longue distance semble ainsi avoir stérilisé la réflexion sur la stratégie en matière de matériels roulants. Cette situation a débouché sur une double impasse.

Tout d'abord, aucune réflexion ne paraît avoir été engagée jusqu'à une date récente sur la définition d'une nouvelle gamme de matériels adaptée aux liaisons de grand parcours hors grande vitesse, apportant le même saut en termes de qualité que ce qu'avait représenté la mise en

service des trains *Corail* il y a une trentaine d'années. La France se différencie en cela de certains de ses voisins européens qui, moins marqués par l'effort sur la grande vitesse, ont continué à investir dans ce « milieu de gamme ».

S'agissant, en second lieu, des liaisons de cabotage, dont la SNCF considérait qu'elles sortaient du cœur de métier des Intercités et devaient à terme relever du transport régional, la question du renouvellement du matériel paraît avoir été mise de côté dans l'attente d'un éventuel remplacement par du matériel TER.

3 - Un parc obsolète

Conséquence de cette politique de non-renouvellement, l'âge moyen du matériel roulant des TET ne cesse de croître, certaines composantes apparaissant même hors d'âge.

Selon un bilan de l'état du parc établi à la fin de l'année 2012, l'âge moyen du parc était de 33,5 ans, niveau préoccupant si l'on rappelle que le potentiel de fonctionnement est en moyenne de 35 ans pour les voitures et de 40 ans pour les locomotives. La situation est particulièrement critique s'agissant des locomotives diesel, toutes âgées de plus de 40 ans, dont un audit mené en 2012 estimait le remplacement impératif entre 2014 et 2016. La situation d'une partie des locomotives électriques est également préoccupante, les deux tiers d'entre elles étant constitués de machines âgées de plus de 30 ans qui approchent de l'âge de radiation. Les voitures *Corail*, enfin, âgées en moyenne de 34 ans fin 2012, nécessiteraient, pour être prolongées, de sérieux efforts de modernisation. C'est notamment le cas des voitures affectées aux trains de nuit : le maintien de ce service nécessiterait la rénovation de 300 voitures d'ici 2018.

Au total, à l'horizon 2020, la totalité du parc actuel des locomotives diesel aura été radié, tandis que, sans opérations importantes de prolongation de vie, plus de 40 % du parc des locomotives électriques auront atteint leur fin de vie, de même que plus de 60 % du parc de voitures. Après 2022, toutes les voitures *Corail* auront atteint leur fin de vie.

Des opérations de prolongation de ces dernières ne constitueraient qu'un palliatif : malgré les efforts de la SNCF pour assurer la promotion commerciale des trains Intercités, notamment par le biais tarifaire, ces matériels anciens posent un problème croissant d'image. Les voitures

Corail ont vu leurs premières unités mises en service en 1975 et elles accusent leur âge, malgré leur robustesse reconnue et un niveau de confort qui reste apprécié. Elles n'offrent pas les nouveaux services attendus du public (aménagement intérieurs plus conviviaux et plus variés, meilleur confort acoustique, éclairage individuel, accès Wi-Fi, prises électriques individuelles, etc.) et ne sont ni aisément accessibles ni équipées pour les personnes à mobilité réduite.

L'obsolescence croissante du matériel thermique expose par ailleurs la SNCF à une augmentation importante de ses investissements de maintenance. On constate néanmoins que l'entreprise, qui supporte *de facto* la quasi-totalité de ces dépenses, n'atteint pas les objectifs d'investissement fixés en ce domaine par la convention d'exploitation, préférant par exemple racheter des locomotives à sa branche fret, et, pour faire face aux urgences, procéder dans une proportion croissante à des locations de matériels de remplacement. Celles-ci, effectuées principalement auprès de l'activité de transport régional, contribuent à l'accroissement déjà évoqué des coûts d'exploitation.

L'ensemble de ces facteurs entraîne les trains Intercités dans une spirale préoccupante, qui voit croître le coût d'exploitation des matériels roulants et diminuer inexorablement le volume disponible du parc. L'ampleur du besoin de renouvellement du parc de matériel roulant des trains Intercités et le retard pris en ce domaine confrontent donc à court terme, l'État et la SNCF, à des décisions urgentes et à un véritable mur d'investissement.

B - Des perspectives incertaines de renouvellement du matériel roulant

1 - Une réflexion tardive

La question du renouvellement du matériel roulant n'a pas sensiblement évolué après le conventionnement de 2010, le sujet ayant été renvoyé à la convention suivante, afin de se donner le temps de l'approfondir. Des études menées depuis 2011 par le ministère chargé des transports avec l'appui de consultants extérieurs ont ainsi tenté d'évaluer les différentes options possibles en matière de renouvellement du matériel roulant. Néanmoins, faute de décision sur la consistance future du réseau Intercités, ces études n'ont pu que passer en revue des hypothèses très différentes de dimensionnement du parc, selon des scénarios qui vont de la simple prolongation d'une partie du matériel à son renouvellement complet, en passant même par une hypothèse de réutilisation d'anciennes rames TGV sur certains axes Intercités.

C'est en définitive durant l'année 2013, dernière année de la convention d'exploitation¹⁵⁶, que le constat du degré d'obsolescence des matériels thermiques a contraint l'État et la SNCF à sortir de cet immobilisme en décidant des acquisitions de matériels, alors même que la réflexion menée en parallèle sur le périmètre de ces trains, notamment à l'égard des TER, n'était pas aboutie.

2 - Un plan de renouvellement imprécis et non financé

Des mesures d'urgence ont été prises durant le second semestre 2013 : outre le choix de recourir à des locations ponctuelles de locomotives diesel auprès de la société AKIEM¹⁵⁷, il a été décidé de définir un plan de renouvellement du matériel. Ces mesures annoncées par l'État le 9 juillet 2013, dans le cadre du plan « Investir pour la France », prévoient un renouvellement en trois tranches, sur financement de l'État, autorité organisatrice.

¹⁵⁶ Avant qu'elle ne soit prolongée d'un an, jusqu'à la fin 2014.

¹⁵⁷ Filiale de la SNCF.

a) Une première commande sous le signe de l'urgence

Cette première tranche ferme, d'un montant de 510 M€, financée par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), vise à pallier la déficience imminente des locomotives diesel en procédant à l'acquisition rapide de 34 rames « bimodes », livrables entre 2015 et 2017, aptes à circuler sur des lignes partiellement ou non électrifiées.

Cette première commande n'est pas sans susciter quelques interrogations. La première a trait à la stratégie d'équipement mise en œuvre : faute d'avoir mené à bien en temps utile une réflexion, dont les composantes sont pourtant connues depuis 2005, sur le périmètre des trains Intercités, l'État et la SNCF ont été conduits à inverser l'ordre des facteurs et à lancer une commande sans que son cadre global ait été défini. La deuxième porte sur la pérennité des ressources affectées à cet achat : son financement par l'AFITF l'expose aux incertitudes pesant sur les ressources de cette dernière, aggravées par l'abandon annoncé de l'écotaxe. La troisième a trait au type de matériel acheté : les rames commandées sont en fait une version extrapolée de rames en cours de déploiement dans le réseau TER. Leur profil ne les prédestinait pas à des liaisons de moyenne et longue distance comportant peu d'arrêts intermédiaires. La SNCF reconnaît de ce point de vue que cette commande n'est qu'un palliatif imposé par l'urgence.

b) Des tranches ultérieures incertaines et non financées

Le plan de renouvellement du matériel prévoit une deuxième tranche visant à mettre en service sur des grandes lignes électrifiées, en principe en 2018, un matériel de type nouveau, remplaçant les anciens trains *Corail*, et correspondant au souhait de la SNCF de fournir une « nouvelle offre Intercités grandes lignes ». Il s'agirait de rames aptes à circuler à 200 km/h, présentant des caractéristiques nouvelles de confort et de qualité de service. La définition de ce nouveau matériel, dont les premières commandes doivent en principe intervenir en 2015, le choix des lignes sur lesquelles il serait déployé, ainsi que les modalités du financement de cette acquisition, étaient encore en phase exploratoire en 2014.

La troisième tranche du plan, enfin, est relative au renouvellement du matériel en service sur les lignes pendulaires du grand Bassin parisien. Elle ne comporte pour l'instant aucun échéancier.

Aux incertitudes sur le calendrier s'ajoutent celles sur le coût. Si celui de la première tranche est connu, ce n'est pas le cas des deux autres. Selon les options qui seront retenues, l'enveloppe globale estimée nécessaire par la SNCF pour le renouvellement de l'ensemble du matériel roulant des trains Intercités varie ainsi dans une fourchette allant de 1,2 Md€ à un maximum de 3,6 Md€.

Ces chiffres comprennent non seulement les coûts d'acquisition des matériels roulants mais aussi ceux d'adaptation des ateliers de maintenance de la SNCF aux nouveaux matériels. La facture totale devra en outre prendre en compte les coûts de déconstruction du matériel réformé, d'autant plus importants qu'une forte proportion nécessitera des opérations de désamiantage.

Enfin, à plus court terme, devra être traitée la question des trains de nuit dont le renouvellement n'est pas évoqué à ce stade. Or le maintien d'une offre de nuit identique à celle qui existe aujourd'hui nécessiterait, à échéance de 2018, la rénovation précédemment évoquée de 300 voitures. Le coût en est évalué par la SNCF à environ 120 M€, ce qui va requérir des arbitrages difficiles compte tenu du caractère fortement déficitaire de ces lignes.

IV - Sortir de l'indécision pour préserver le réseau Intercités

Du fait de sa position d'autorité organisatrice mal assise, l'État s'est jusqu'à présent trouvé dans une situation ambiguë qui l'a amené à abdiquer sa fonction de stratège, alors que les problématiques en cause (équilibre entre modes de transport ferroviaire, aménagement du territoire, articulation de ressources financières devenues rares) appelleraient un cadre de réflexion plus large que celui des trains Intercités. Cette situation le fragilise dans ses tentatives de redéfinition du périmètre économique des trains Intercités. Elles s'enlisent dans une négociation jusqu'à présent stérile entre trois groupes d'acteurs – l'État, les régions, la SNCF – tous confrontés à la diminution de leurs marges de manœuvre financières, ce qui rend particulièrement difficile la définition commune d'un financement pérenne de ces lignes.

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

réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement.

A - Une réduction du déficit d'exploitation

1 - Une diminution des coûts

La réduction du déficit d'exploitation des trains Intercités passe d'abord par la diminution des charges sur lesquelles la SNCF a une certaine maîtrise. Cela implique des mesures de productivité de l'opérateur, portant sur l'organisation du travail du personnel roulant, la maintenance du matériel dans ses ateliers ou la gestion de la billettique. L'entreprise affiche des objectifs volontaristes de performance économique dans son plan « Excellence 2020 », mais, s'agissant spécifiquement des TET, il paraît nécessaire de fixer un objectif de gains de productivité plus ambitieux que le taux de 0,50 % par an prévu dans la première convention.

L'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs, qui reste facultative jusqu'à la fin de l'actuelle décennie mais pourra devenir obligatoire au-delà, constituerait à cet égard une incontestable incitation à la réduction des coûts en faisant apparaître des opérateurs appliquant des processus industriels innovants, et un facteur de dynamisation en favorisant l'offre de nouveaux services aux usagers.

2 - La question du maintien des dessertes les plus déficitaires

La diminution du déficit posera également la question d'un redéploiement de l'offre des trains Intercités, commençant par la diminution de certaines dessertes, processus envisagé mais non mis en œuvre par la première convention d'exploitation : dans un contexte de possible développement de l'offre de transport routier interurbain, le remplacement, sur les lignes les moins fréquentées et les plus déficitaires, de certaines dessertes par des liaisons routières moins coûteuses, est une option à étudier. Déjà expérimentée par les TER, cette pratique ne signifierait pas nécessairement la fermeture de l'ensemble de la ligne.

En revanche, la question du maintien de certaines lignes de nuit particulièrement peu fréquentées et durablement déficitaires doit être posée.

B - Une redéfinition du périmètre

La pérennisation du réseau des Intercités suppose en second lieu que son périmètre économique soit redéfini, lui offrant les perspectives d'une rentabilité accrue. Le recentrage de ces trains sur des liaisons rapides de moyenne et longue distance, assorti d'une nouvelle qualité de service sur ces lignes, est susceptible d'accroître leur rentabilité.

Ce recentrage suppose d'abord que l'État et les autorités organisatrices régionales puissent mener à bien le transfert de certaines lignes de cabotage vers les TER, qu'il s'agisse de lignes interrégionales ou de lignes pendulaires desservant le grand Bassin parisien. Ce transfert ne pourrait s'envisager sans contreparties financières à la charge de l'État, étant entendu, néanmoins, que celui-ci assume déjà la charge des redevances d'accès et a annoncé qu'il financera le renouvellement du matériel.

Il suppose ensuite que s'interrompe le processus de réduction du périmètre des trains Intercités au profit du réseau à grande vitesse et que soient ouvertes à ces trains de nouvelles perspectives de développement. Le rapport de la commission « Mobilité 21 »¹⁵⁸ a souligné qu'il devait être possible d'offrir à moindre coût, entre TER et TGV, une offre de transport de qualité vers des agglomérations et des territoires dont la taille ne justifie pas la desserte par TGV. La Cour¹⁵⁹ a pour sa part souligné la nécessité de recentrer le transport à grande vitesse sur son domaine de pertinence en restreignant ses incursions sur le réseau classique.

Après des décennies de repli, la mise en œuvre de ces orientations est susceptible d'offrir à terme aux trains Intercités un nouvel espace de développement sur des liaisons de moyen parcours, tandis que, sur certaines destinations de longue distance, ils peuvent devenir une alternative financièrement intéressante au TGV pour une clientèle plus sensible au prix qu'à la vitesse.

Ce recentrage devrait s'intégrer dans une réflexion, associant l'ensemble des autorités organisatrices de transport, sur l'articulation future des différentes composantes de l'offre ferroviaire.

¹⁵⁸ Rapport de la commission Mobilité 21 « Pour un schéma national de mobilité durable » (2013).

¹⁵⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*. La Documentation française, octobre 2014, 173 p., disponible sur www.ccomptes.fr

C - Une clarification du financement

La réduction du nombre de lignes déficitaires contribuerait à diminuer le montant de la subvention d'exploitation.

Si le déficit global des trains Intercités ne peut néanmoins être substantiellement réduit par ces mesures, les modalités de son financement devront être clarifiées.

Il semble à cet égard difficile de maintenir le dispositif actuel, qui voit *de facto* l'opérateur financer l'essentiel de la subvention d'équilibre : cette situation n'apparaît pas saine pour la gouvernance du système et n'est pas non plus tenable compte tenu de l'érosion des résultats que tire la SNCF de la grande vitesse.

Pour que le dispositif actuel de conventionnement soit maintenu, il paraît inévitable que l'autorité organisatrice assume ses responsabilités, en prenant à sa charge le déficit résiduel de service public de ces lignes. Cela supposerait que des ressources spécifiques soient dégagées, dans un contexte marqué par la pénurie de financements publics. L'ouverture du transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence pourrait y contribuer en augmentant le nombre d'entreprises assujetties aux taxes ferroviaires finançant le déficit des Intercités, mais n'apporterait néanmoins qu'une contribution limitée. Une augmentation de la contribution de la route est également souhaitable dans son principe.

Faute de trouver les voies d'un financement public du déficit d'exploitation des trains Intercités, on risquerait de s'acheminer vers un abandon du conventionnement des Intercités : cela conduirait à voir la SNCF recouvrer sa liberté de gestion du réseau Intercités et en assurer l'équilibre financier par les excédents des lignes rentables, au prix de la fermeture des lignes les plus déficitaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La préservation d'un réseau de trains « Intercités » est un enjeu majeur d'aménagement du territoire. Le retard mis à prendre les décisions permettant de l'assurer contraint maintenant l'État, la SNCF, mais également les régions à devoir résoudre une équation particulièrement complexe à un moment où les marges de manœuvre financière sont devenues très faibles. Un tel objectif suppose des mesures énergiques de réduction des coûts de gestion de ces trains, mais aussi des choix en ce qui concerne leur périmètre et leur financement.

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire esquisse une évolution en évoquant la définition d'une véritable stratégie du transport ferroviaire d'intérêt national.

La Cour formule la recommandation suivante :

- 1. 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.*
-

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	254
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	257
Réponse du président de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF)	258

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Ce document permet de dresser un premier bilan du dispositif mis en place avec la convention d'exploitation, signée en décembre 2010 pour trois ans et prolongée d'un an en 2013, et met en avant des pistes d'amélioration pour la période à venir.

Cette communication appelle les observations suivantes de ma part :

Le portefeuille de lignes conventionnées par l'État en 2010 regroupe des dessertes très hétérogènes, comprenant des lignes de longue distance à fort trafic, des lignes à vocation pendulaire dans le grand bassin parisien, des lignes d'irrigation du territoire peu fréquentées et des lignes de nuit. Sans cohérence d'ensemble, cette offre était financée, avant la conclusion de la convention, par péréquation interne au sein de la SNCF. L'absence de perspective de ces dessertes conduisait l'exploitant à mener une politique d'attrition progressive, tout en sollicitant l'intervention financière des régions, dans le cadre d'accords locaux ponctuels et disparates pour le renouvellement du matériel roulant Corail, à défaut d'avoir pu négocier une reprise complète des lignes.

L'intervention de l'État est apparue, en 2010, comme le seul moyen de sauver les trains d'équilibre du territoire (TET) d'un abandon inéluctable, auquel les condamnait l'absence prolongée de tout investissement significatif de la part de la SNCF. La convention d'exploitation, malgré les limites qu'identifie la Cour dans son rapport, est la marque de cet engagement fort de l'État de redonner un avenir à ces dessertes indispensables à l'aménagement du territoire.

Le dispositif, qui a été conçu à l'époque avec la SNCF, définit un partage équilibré des responsabilités entre la SNCF et sa nouvelle autorité organisatrice, qui tient compte des moyens et des compétences propres à chacune des parties. En complément des prélèvements fiscaux institués en remplacement du système de péréquation interne à la SNCF, il mobilise des ressources supplémentaires tirées de l'exploitation des autoroutes concédées, dans une logique intermodale, pour participer au financement des TET.

Par ailleurs, il convient également de souligner que la convention d'exploitation a permis de donner un cadre juridique solide aux relations entre l'État et la SNCF, conforme au droit européen défini par le règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de

transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP ».

En cela, le suivi de l'exécution de la convention d'exploitation avec la SNCF a offert aux services de l'État l'occasion d'acquérir une expertise et une expérience (lors de la construction du service annuel 2012 notamment) qui devraient se révéler particulièrement précieuses pour la suite.

En vue de redonner toute sa place aux TET entre l'offre de grande vitesse et les services ferroviaires régionaux, enjeu essentiel bien identifié par la Cour, il convient de mener une réflexion sur l'évolution de l'offre TET pour mieux l'adapter à la demande des voyageurs et assurer la viabilité de sa trajectoire économique. En particulier, la forte imbrication qui existe entre services TET et dessertes transport express régional (TER), dans le grand bassin parisien notamment, est source d'inefficacité et de manque de lisibilité pour les voyageurs. Les premières discussions engagées entre l'État et les régions ont confirmé ce constat sans toutefois aboutir, jusqu'à présent, à un consensus sur les évolutions à mettre en œuvre.

Aussi, le Gouvernement a décidé de confier une mission d'analyse et de propositions à une commission composée de parlementaires, d'élus régionaux et de personnes compétentes, chargée de mener durant les six prochains mois un travail de réflexion visant à redonner à l'offre TET cohérence et identité auprès des voyageurs, en concertation avec les élus locaux et en particulier les régions. Les travaux de cette commission, qui est présidée par Monsieur Philippe Duron, député du Calvados, devront permettre de clarifier l'articulation des TET avec les autres services de transport ferroviaire, notamment les TER, mais aussi avec les alternatives que peuvent représenter les autres modes de transport ou les nouvelles formes de mobilité. Ils serviront de base pour l'élaboration du schéma national des services de transport ferroviaire de voyageurs prévu par la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014.

Dans l'intervalle, la convention d'exploitation actuelle sera renouvelée pour l'année 2015 selon des modalités et des dessertes inchangées qui permettront de donner au Gouvernement le temps de la réflexion sur la mise en place d'une offre pérenne et concertée à l'issue des travaux de la commission.

Lors des négociations à venir, il appartiendra à l'État de se prononcer, parmi les points les plus déterminants que la Cour a identifiés, sur le partage des responsabilités avec l'opérateur et le modèle de financement des TET. Les recommandations de la Cour viennent ainsi

opportunément alimenter la réflexion collective en proposant des pistes d'amélioration du dispositif de conventionnement dans le sens d'une gouvernance clarifiée et d'une meilleure efficacité économique.

La clarification de l'offre TET, qui est au cœur des travaux à mener dans les prochains mois, apparaît comme un préalable indispensable au renouvellement du matériel roulant qui, avec une moyenne d'âge supérieure à 35 ans, approche de sa fin de vie. Si la nouvelle majorité a pris les décisions qu'il fallait pour répondre à l'urgence du remplacement du matériel roulant utilisé sur lignes thermiques, pour un montant de 510 M€, cet effort doit néanmoins être poursuivi pour garantir la pérennité de nombreuses dessertes et moderniser un service, qui souffre aujourd'hui d'un important déficit d'image auprès des voyageurs, tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Trois grands constats de la Cour ont retenu notre attention.

Premièrement, la Cour relève que « la différenciation entre TER et Intercités devient floue » ce qui génère des coûts et est source d'inefficacité.

Deuxièmement, l'absence de clarification de l'offre des Trains d'équilibre du territoire (TET) nuit au traitement de la question du matériel roulant devenu en partie obsolète compte tenu de décennies de sous-investissement sur ce segment d'offre.

Troisièmement, le système de conventionnement mis en place à partir de 2011 n'a pas permis de régler l'ensemble des problèmes ce qui a conduit notamment à une augmentation du déficit des TET.

Ainsi comme l'indique la Cour : « Dans un contexte fragilisé par la faiblesse des marges de manœuvre financières, la pérennisation du réseau Intercités supposera une réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement. ».

Nous partageons globalement ces trois constats. C'est la raison pour laquelle une mission a été confiée au député Philippe Duron afin de répondre aux problématiques des trains Intercités.

Il est nécessaire que l'offre de transport ferroviaire TET conventionnée par l'État réponde à un besoin d'intérêt national clairement identifié, et regagne en cohérence et en identité auprès des voyageurs qui l'utilisent. L'amplification des efforts de productivité et de reconquête commerciale est en outre indispensable.

Les travaux de la commission devront par ailleurs permettre de clarifier l'articulation des trains TET avec les autres services de transport ferroviaire, et notamment les TER, mais aussi avec les alternatives que peuvent représenter les autres modes de transports ou les nouvelles formes de mobilité.

Cette clarification de l'offre de TET est enfin un préalable indispensable au traitement de la problématique du matériel roulant.

Les conclusions et les recommandations de la commission seront remises sous la forme d'un rapport au printemps 2015, en vue de permettre la préparation d'une nouvelle convention d'exploitation TET dès 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)

SNCF a suivi avec un grand intérêt depuis plusieurs mois les travaux menés par la Cour sur les trains d'équilibre du territoire (TET). J'en ai salué la qualité des restitutions. À l'heure où l'État vient de décider une prorogation de la convention d'exploitation des TET jusqu'à fin 2015 et confie à une commission – présidée par Monsieur Philippe Duron – l'étude sur l'avenir des TET, ce dossier est au centre de l'actualité et de nos préoccupations, en tant qu'exploitant.

Le rapport formulé par la Cour à propos des TET comporte un certain nombre de constats, que je partage. Ils concernent la nécessaire clarification des missions que doivent assurer ces trains, notamment en harmonie avec les TGV et TER, l'urgence des choix pour renouveler un matériel roulant en fin de vie et le besoin de sortir d'un financement de l'exploitation supporté dans sa quasi totalité par SNCF. La conclusion, selon laquelle « la pérennisation du réseau Intercités supposera une réduction de son déficit, une redéfinition de son périmètre et une clarification de son financement » apparaît à ce titre tout à fait pertinente.

Concernant les dessertes, SNCF a exposé à l'État, l'autorité organisatrice (AO) des TET, à plusieurs reprises, depuis 2011, sa vision selon laquelle les trains Intercités doivent constituer l'offre ferroviaire de référence de la moyenne et longue distance offrant un rapport prix/temps de parcours attractif. Ce nouveau positionnement doit passer par une plus grande articulation avec les offres de transport que nous proposons en TER et en TGV, en accord avec les solutions de porte-à-porte que nous développons. Ces évolutions doivent aller dans le sens d'un meilleur service rendu au client, en améliorant les temps de parcours et en positionnant les trains au plus près des besoins du marché. La convention actuelle n'a pas permis de les mettre en œuvre, la politique en matière de dessertes relevant in fine de la seule autorité organisatrice, qui a privilégié le maintien de l'existant.

Ces évolutions que nous préconisons s'accompagnent nécessairement d'un renouvellement du matériel roulant. Comme le souligne la Cour, les trains Intercités sont à bout de souffle. Un premier pas a été franchi fin 2013, par l'achat de trente-quatre rames, financées par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). L'annonce du premier ministre, en juillet 2013, du renouvellement de la totalité du parc devait déboucher sur une décision concernant l'achat d'une deuxième tranche de matériel. SNCF a réalisé

au premier semestre les études visant à en préciser les spécificités techniques. À ce jour, l'absence de financement public disponible n'a pas permis d'enclencher la commande correspondante, ce qui fragilise la réalisation des plans de transport et entraîne à court terme des dépenses de rénovation supplémentaires sur des engins sans potentiel.

Au chapitre du mode de financement, la Cour mentionne dans son rapport « une réforme en trompe l'œil ». Ceci vise en effet le mécanisme de financement de la contribution financière des TET par le compte d'affectation spéciale (CAS), supportée de facto par la seule SNCF, à travers la contribution de solidarité territoriale (CST), qui pèse directement sur l'activité TGV et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF). Le produit de ces deux taxes correspond à environ 94 % du montant annuel du CAS, qui s'est élevé à 309 millions d'euros en 2014. L'abondement du monde routier au financement du dispositif s'est limité, pendant les premières années du contrat, à 35 M€ par an, revus à 19 M€ en 2014. Ce dispositif, qui avait vocation à couvrir une période transitoire dans l'attente de l'ouverture du marché à la concurrence, a montré ses limites dans un contexte où SNCF et l'activité Intercités ne disposent pas des leviers qui permettent d'optimiser les dessertes, donc le déficit à couvrir. Le rapport en décrit de façon éloquente le caractère déresponsabilisant pour l'AO et insoutenable financièrement pour l'exploitant. SNCF réitère sa demande de suppression du CAS ou, a minima, de diversification des sources de financement, qui permettrait de réduire substantiellement la CST, dans un contexte où l'équilibre économique de l'activité TGV est lui-même sous tension.

J'ajoute à ce triple constat que, du point de vue de l'entreprise, le mode de gouvernance de la convention signée fin 2010 avec l'État s'est avéré déséquilibré, non comme cela est parfois évoqué dans le rapport au détriment de l'État, qui aurait pu faire le choix d'une véritable stratégie pour les TET mais, plutôt, de l'exploitant qui n'a pu librement adapter son produit aux besoins des voyageurs et à la conjoncture. Des actions ont néanmoins été menées, dans un souci de construction d'une offre plus lisible pour les voyageurs et de maîtrise des coûts de production. Dès 2011, SNCF a déployé l'appellation commerciale unique Intercités rassemblant l'ensemble des anciens trains Téo, Corail et Lunéa. Sur cette base commune, l'activité a mis en œuvre une politique d'actions commerciales, tarifaires, de services, destinée à limiter les conséquences de la crise économique sur la fréquentation et à lutter contre le développement de la concurrence du covoiturage. Parallèlement, le parc de matériel a été rationalisé afin de radier les matériels obsolètes, réduire le nombre de séries distinctes et simplifier l'exploitation et la

maintenance. Des gains de productivité ont été recherchés par une plus grande optimisation des roulements de personnel ou encore une réduction des dépenses de distribution des billets par le développement de la vente à distance.

SNCF souhaitait, comme cela avait été envisagé fin 2013 lors de la première prolongation d'une année de la convention avec l'État, que l'année 2014 soit mise à profit pour préparer des avancées applicables dès 2015 sur les enjeux majeurs du positionnement des dessertes TET et de leur financement. Je souhaite vivement que la mission confiée à Monsieur Philippe Duron, dans la continuité des observations formulées par la Cour, ouvre la voie à une clarification du rôle que devront jouer à l'avenir les trains Intercités, dans le paysage ferroviaire et à la mise en place d'un dispositif de financement pérenne et responsabilisant.
